

Université Jean Moulin Lyon 3

École doctorale : Droit

**Le droit de la protection de la
nature et de la biodiversité
biologique dans les
collectivités françaises
d'outre-mer**

Par Lucile STAHL

Thèse de doctorat en Droit de l'environnement

Sous la direction de Jean UNTERMAIER

Présentée et soutenue publiquement le 30 juin 2009

Composition du jury :

Jean-Claude HELIN, Professeur émérite, Université de Nantes

Philippe BILLET, Professeur, Université de Bourgogne

Michel PRIEUR, Professeur émérite, Université de Limoges

Sylvie CAUDAL, Professeur, Université Lyon 3

Jean UNTERMAIER, Professeur, Université Lyon 3

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma reconnaissance au Professeur Jean Untermaier pour m'avoir donné la possibilité de traiter un sujet aussi passionnant. Ses critiques et ses conseils furent un soutien sans lequel ce travail n'aurait pu aboutir.

Je remercie également les professeurs qui me font l'honneur de juger ce travail

Je dois encore beaucoup à l'obligeance des employés des diverses administrations et services techniques situés outre-mer et en métropole pour la communication d'informations de grande valeur et l'explication des situations de terrain.

Je remercie également :

- Mes collègues et les visiteurs éclairés de l'Institut de Droit de l'Environnement de l'Université Lyon 3 qui, chacun dans des domaines connexes au mien, étudient diverses disciplines et ont contribué à enrichir ma réflexion ;

- Les membres du Comité français de l'UICN ;

- Les personnes qui, de près ou de loin, ont su me faire découvrir et apprécier la richesse de l'outre-mer ;

- Sonia et Alexandra pour leur disponibilité et leur écoute ;

- Véronique, Marie et Frédérique pour leurs conseils ;

- Ma famille et mes amis pour leur soutien sans faille et en particulier mes parents, Benjamin, Olivier, Philippe, Colin, Damien, Elie et Yona.

En les priant de trouver ici l'expression de ma gratitude, il me reste deux vœux à formuler : le premier, ne pas trop les décevoir ; le second, être de quelque utilité à la protection de la nature outre-mer.

A la mémoire de mes grand-mères,

INTRODUCTION

Grâce à l'outre-mer, la France dépasse son espace géographique européen pour s'étirer aux quatre coins du monde. Elle enrichit ainsi son patrimoine d'une foisonnante pluralité de peuples et d'identités, de paysages et d'éléments de la diversité biologique, souvent rares et parfois uniques. Le droit de l'environnement ne saurait être indifférent aux nécessités de conservation de ce patrimoine biologique exceptionnel.

1 – La nature et la biodiversité outre-mer

La nature, terme pourtant courant, s'avère être une notion indéfinissable. Comme le rappelle le professeur Untermaier, elle « est une réalité mouvante, dont seules les limites extrêmes sont connues »¹. Le concept évoque en substance « l'ensemble des êtres et des choses composant le monde physique (les règnes minéral, animal et végétal) dans une organisation (paysage, site, écosystème) qui échappe à l'influence humaine »². Cette conception d'une nature sauvage, bien que prédominante dans l'imaginaire collectif, revêt un caractère illusoire, car la plupart des paysages d'aujourd'hui ont été modelés par l'homme au cours de l'histoire. Cela conduit le professeur Untermaier à définir le cadre naturel comme « celui qui, malgré tout, évoque une continuité où rien ne serait apparemment changé si, l'espace d'un instant, on effaçait mentalement la présence humaine »³.

Héritage d'une représentation occidentale, la nature, ainsi définie repose en réalité sur une conception dualiste du monde selon laquelle l'homme, être de culture, « se tient à part de la nature »⁴. En occident, le concept de nature est ainsi souvent empreint de considérations « passéistes ou contemplatives »⁵. Pour les peuples autochtones d'outre-mer, d'autres représentations prévalent, l'homme faisant métaphysiquement partie du cosmos dont il ne représente qu'un élément. Pour les Kanak⁶ par exemple, l'homme appartient à la nature et « à ses yeux, la roche, la plante, le corps humain procèdent de structures analogues ; une identité de

¹ J. UNTERMAIER, La conservation de la nature et le droit public, thèse, Lyon, 1972, p. 3.

² A. VAN LANG, Droit de l'environnement, PUF, Thémis, 2007, p. 19.

³ J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 4.

⁴ M. COLCHESTER, « Parcs ou peuples », p. 160, in J.-C. MONOD et J.-C. RAZON (dir.), Nature sauvage, nature sauvée – Écologie des peuples autochtones, *Ethnies*, 1999, n° 24-25, 235 p.

⁵ N. de SADELEER et C.-H. BORN, Droit international et communautaire de la biodiversité, Dalloz, 2004, p. 7.

⁶ Bien que l'orthographe de l'adjectif comme du nom « kanak » soit évolutive, il semblerait aujourd'hui qu'il s'agisse d'un mot invariable en genre et en nombre pour marquer un certain refus des règles d'orthographe et de grammaire françaises et par là, le caractère identitaire du mot.

substance les confond dans le même flux de vie »⁷. De même, dans son analyse de la culture créole dans les départements d'outre-mer, Dominique Custos note « un rapport à la nature, à la vie et à la mort qui tient à la fusion des êtres et de l'univers (par opposition à la coupure propre à la conception prométhéenne) »⁸. Plus généralement, il est reconnu que la relation entretenue entre les autochtones et la terre diffère par essence de celle des occidentaux : « Pour les peuples autochtones, la terre est leur Mère, source de tous les biens nécessaires à leur survie »⁹. Analyser les formes multiples de représentation de l'environnement des diverses communautés peuplant l'outre-mer dépasserait largement le cadre de notre recherche¹⁰. En revanche il faut reconnaître que, par bien des aspects, les conceptions de la nature ultramarine remettent en question les approches occidentales de l'environnement. Cela impose d'identifier un concept plus fédérateur.

C'est au concept de « biodiversité »¹¹ ou de diversité biologique, qu'il nous paraît préférable de recourir, car il est entendu qu'il « dépasse [...] l'opposition traditionnelle nature-culture »¹². Consacré par la Convention de Rio sur la diversité biologique¹³, le concept de biodiversité est défini comme « la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie » (article 2). Cette définition, au champ très large, englobe ainsi la diversité au sein des espèces, la diversité entre espèces ainsi que celle des écosystèmes. Considérée de cette manière, la biodiversité inclut les trois principaux niveaux de variabilité généralement distingués pour approcher la diversité en biologie : le niveau de la diversité génétique à l'échelle de l'individu, le niveau de la diversité spécifique à l'échelle des espèces et le niveau écosystémique.

Le concept de biodiversité présente l'immense avantage d'être neutre vis à vis de l'idée de nature et de l'infinie variété de ses représentations dans les sociétés humaines. En revanche, il faut garder à l'esprit que son étude n'est, le plus souvent, pas considérée comme une discipline scientifique à part entière dotée de ses propres théories et lois. Sans doute en partie pour cette raison, le concept a fait l'objet de plus d'une centaine de définitions¹⁴ qui témoignent de son appropriation dans d'autres domaines (économie, anthropologie, sociologie, sciences politiques, philosophie, etc.). Si ce foisonnement de sens permet, pour certains, de saisir la complexité du monde vivant, il conduit aussi à une certaine confusion quant à la signification exacte du terme. Dans notre recherche, nous nous en tiendrons donc au sens premier défini ci-dessus. À noter à ce stade de la délimitation de

⁷ M. LEENHARDT, *Do kamo. La personne et le mythe dans le monde mélanésien*, Paris, Gallimard, NRF, 1947, p. 81.

⁸ D. CUSTOS, *L'adaptation des institutions françaises aux départements d'outre-mer (exemple de la Guadeloupe)*, thèse, 1989, Paris 1, p. 39.

⁹ A. TIOUKA et P. KARPE, « Droits des peuples autochtones à la terre et au patrimoine », p. 612, in M.-F. FLEURY et O. PONCY, *Conserver et gérer la biodiversité, quelle stratégie pour la Guyane ?*, JABTA, *Revue d'Ethnobiologie*, 1998, vol. 40 (1-2), 678 p.

¹⁰ Notons toutefois que de telles recherches anthropologiques et sociologiques sont « une nécessité opérationnelle dans l'accomplissement d'un programme d'intervention matérielle et sociale sur la nature » (M. GAUDELIER, *L'idéal et le matériel*, Paris, Le livre de poche, coll. « biblio essais », 1984, p. 54).

¹¹ Traduction de l'anglais *biodiversity*.

¹² E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruylant et Vubpress, 1999, p. 539.

¹³ Convention sur la diversité biologique signée à Rio de Janeiro le 5 juin 1992. Entrée en vigueur le 29 décembre 1993.

¹⁴ J. BLONDEL, *Qu'est ce que la biodiversité*, Institut français de la biodiversité, 2007.

notre sujet, que nous ne traiterons pas de la diversité biologique entendue comme une ressource génétique¹⁵.

Il faut reconnaître toutefois que le concept contient nécessairement une dimension culturelle ne serait-ce que parce que l'espèce *Homo sapiens* est incluse dans l'ensemble de la diversité des espèces vivantes de la biosphère et qu'elle est reconnue « comme l'un des facteurs, parmi d'autres, des dynamiques des milieux »¹⁶. En outre, toutes les sociétés humaines n'exercent pas le même impact sur leur environnement. Il est également aujourd'hui largement reconnu que la perception culturelle de la biodiversité est une composante essentielle des actions de conservation¹⁷. En adoptant une telle approche, nous suivons la Convention de Rio qui « ne va pas jusqu'à inclure la diversité culturelle »¹⁸, mais reconnaît (article 8 paragraphe j) que l'intégration des connaissances traditionnelles est un élément important de la conservation de la biodiversité.

Inventé à l'origine par les biologistes de tradition naturaliste (zoologistes, botanistes, écologistes, paléobiologistes...), le concept de biodiversité permet donc aujourd'hui d'appréhender l'ensemble des relations entre les organismes et leur milieu. Il répond à l'exigence contemporaine d'« une approche globale et exhaustive des composantes de l'environnement »¹⁹. Le terme « umbrella concept », ou concept fédérateur, est d'ailleurs parfois utilisé par les anglo-saxons pour qualifier cette vision relativement large de la diversité biologique. Ce concept de biodiversité permet une approche transculturelle de la conservation de la nature et met en exergue « le fait que la nature est le fruit d'un processus ancré dans l'histoire, lequel détermine, en particulier à travers la formation du paysage (les écosystèmes), les possibilités de dissémination des espèces et explicite en partie la dynamique des formations naturelles »²⁰.

D'un point de vue conceptuel, le terme « biodiversité » appréhende avec une certaine justesse la situation culturelle et écologique diversifiée de l'outre-mer. Notre intitulé associe pourtant « la protection de la nature » et « la diversité biologique ». La « protection de la nature » consiste en des techniques qui, appliquées à des espèces animales et végétales et à des écosystèmes, visent à les maintenir dans un bon état de conservation et à prévenir – ou corriger – les dégradations qu'ils pourraient subir. La protection de la diversité biologique s'inscrit dans une démarche plus dynamique s'adressant à la diversité des organismes vivants sans souci de délimitation entre les milieux dits naturels et les milieux anthropisés. Il ne s'agit plus seulement de protéger le vivant en le soustrayant aux menaces d'origine humaine, mais aussi d'en préserver d'une part, la richesse et

¹⁵ Voir à ce sujet C. NOIVILLE, Ressources génétiques et droit, essai sur les régimes juridiques des ressources génétiques marines, Pedone, 1997, 491 p.

¹⁶ G. ROSSI, « Questions d'incertitude », p. 61, in E. RODARY, C. CASTELLANET et G. ROSSI, Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?, CRET-Karthala, 2003, 308 p.

¹⁷ C. POTVIN, G. PATENAUDE, J. HUTTON, « The role of indigenous peoples in conservation actions : case study of cultural differences and conservation priorities », p. 159-176, in P. Le PRESTER (dir.), Governing Global Biodiversity, The Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity, Brookfield, Ashgate Publishing, 2002, 448 p.

¹⁸ J. UNTERMAIER, « La convention de Rio sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique », p. 105, in S. DOUMBE-BILLE (dir.), Droit de l'environnement et développement durable, PULIM, 1994, 352 p.

¹⁹ E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 532.

²⁰ *Ibidem*, p. 540.

d'autre part, la variabilité. La démarche est donc moins fixiste et prend en considération l'évolution constante des écosystèmes et des espèces. En outre, la protection de la biodiversité repose sur des éléments quantifiables en nombres d'espèces, en taux d'échanges génétiques entre les populations, en nombre d'habitats, en taux de croissance et de densité des populations, en richesse taxonomique, en niveau d'endémisme, etc. Bien qu'il existe d'inévitables difficultés pour mesurer précisément cette biodiversité, son évaluation reste moins sujette à controverse que celle de la nature trop fortement liée à sa perception culturelle.

S'agissant concrètement de la biodiversité, elle est fort inégalement distribuée à la surface de la biosphère. En règle très générale, elle est « d'autant plus élevée que le climat est chaud »²¹. Les collectivités françaises d'outre-mer, presque toutes situées en zone intertropicale²², abritent ainsi une part très importante de la diversité biologique de la France.

L'outre-mer se répartit en effet entre quatre grands océans (Atlantique, Pacifique, Austral et Indien), de la zone équatoriale à l'antarctique. Il regroupe la Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Martinique et la Guyane en Amérique tropicale ; Mayotte, les îles éparses et La Réunion dans l'Océan Indien ; la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, la Polynésie française et Clipperton dans l'Océan Pacifique ; Saint-Pierre et Miquelon dans l'Atlantique Nord et les Terres australes et antarctiques françaises dans l'Océan Austral.

Signalons tout de suite, qu'en dépit de leur intérêt écologique certain, les terres non habitées en permanence ne seront pas abordées dans notre recherche. À vocation principalement scientifique, les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), l'îlot Clipperton²³ et les îles éparses situées dans le canal du Mozambique²⁴ n'ont ni électeurs, ni élus, ni assemblée territoriale, ni *a fortiori* de représentants au Parlement, ce qui conduit certains à refuser de leur reconnaître le statut de collectivité territoriale²⁵ et d'autres à les qualifier de « circonscription administrative de l'État »²⁶, d'« établissement public territorial »²⁷ ou encore de « collectivité territoriale virtuelle »²⁸. En

²¹ F. RAMADE, Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement, Dunod, 2^e éd., p. 83.

²² À l'exception de Saint-Pierre et Miquelon. Intertropical désigne ce qui se rapporte aux régions situées aux latitudes comprises entre les deux tropiques.

²³ Sur la situation écologique de Clipperton, voir C. H. JOST, « Clipperton, île de la passion : une aire française du pacifique à protéger ! », p. 223-244, in J.-M. LEBIGRE et P.-M. DECOUDRAS (dir.), Les aires protégées insulaires et littorales tropicales, CRET, coll. Îles et archipels, n°32, 2003, 302 p.

²⁴ Deux articles du professeur ORAISON abordent le problème de la protection de l'environnement dans les îles éparses :

- La protection de l'environnement terrestre et marin des îles éparses : le cas du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas de India, *RJPIC*, 2001, n°1, p. 78-87 ;

- Gestion ou cogestion des « réserves naturelles » créées sur les îles éparses de la zone sud-ouest de l'Océan Indien et du canal du Mozambique ?, *RJE*, 2001, p. 5-30.

Voir aussi J.-P. QUOD et al., La situation des récifs coralliens des îles éparses de l'Océan Indien, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 62, 2007, p. 3-16.

²⁵ Voir en ce sens J.-M. PONTIER, Les petits territoires de la France lointaine : Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Terres australes et antarctiques, *RFDA*, 2007, p. 660.

²⁶ O. GOHIN, Institutions administratives, LGDJ, Paris, 2002, p. 598.

²⁷ T. MICHALON, L'outre-mer français, évolution institutionnelle et affirmations identitaires, L'Harmattan, 2009, p. 67.

²⁸ A. ORAISON, Le statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de l'article additionnel 72-3 de la Constitution, *RFDA*, 2007, p. 686.

toute hypothèse, ces territoires ne sont ni des départements d'outre-mer, ni des collectivités d'outre-mer au sens des articles 73 et 74 de la Constitution. Celle-ci prévoit simplement que « la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton »²⁹. Si dans l'ensemble ultramarin, les questions insolites relatives au statut juridique des trois territoires pourraient justifier que nous les excluions de notre champ de recherche, l'explication n'est pas pleinement satisfaisante, la Nouvelle-Calédonie présentant aussi des caractères tout à fait spécifiques. Néanmoins, les TAAF, Clipperton et les îles éparses se distinguent du reste de l'outre-mer par leurs problématiques écologiques qui ne sont pas celles des terres peuplées, urbanisées, cultivées et touristiques des autres collectivités. En les excluant de notre recherche nous pourrions nous concentrer sur l'analyse des interactions économiques, sociales, culturelles et juridiques entre les « populations ultramarines » visées à l'article 72-3 de la Constitution et leur environnement.

Ainsi délimité, l'outre-mer comprend des biomes variés et riches dont des forêts tropicales humides (Guyane et Nouvelle-Calédonie) et des récifs coralliens³⁰, soit les deux communautés terrestre et marine qui hébergent la plus grande diversité d'espèces au monde. Il abrite aussi des forêts boréales (Saint-Pierre et Miquelon), des forêts sèches (Nouvelle-Calédonie et La Réunion) sises dans des aires biogéographiques distinctes.

Cette richesse spatiale conjuguée au caractère insulaire de l'outre-mer, exception faite de la Guyane³¹, est à l'origine d'un fort endémisme faunistique et floristique. Si l'on considère les espèces endémiques de l'outre-mer dont la diversité totale peut être évaluée, « il y a globalement 26 fois plus de plantes, 3,5 fois plus de mollusques, plus de 100 fois plus de poissons d'eau douce et 60 fois plus d'oiseaux endémiques en outre-mer qu'en métropole »³². L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) souligne par ailleurs que « plus de 98 % de la faune vertébrée et 96 % des plantes vasculaires spécifiques à la France [se concentrent] sur les 22 % de son territoire »³³ représentés par les collectivités d'outre-mer. À l'outre-mer revient également un milieu marin exceptionnel de 10 millions de km² parmi lesquels 55 000 km² sont des récifs

²⁹ Constitution du 4 octobre 1958, article 72-3. Tel est l'objet de la loi modifiée du 6 août 1955 qui s'applique aussi aux îles éparses (loi modifiée n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton, *JORF* 9 août 1955, p. 7979). A noter que « l'île Saint-Paul, l'île Amsterdam, l'archipel Crozet, l'archipel Kerguelen, la terre Adélie et les îles Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan da Nova et Tromelin forment un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière. Ce territoire prend le nom de Terres australes et antarctiques françaises » (loi n° 55-1052 du 6 août 1955, précitée, article 1).

³⁰ Les collectivités d'outre-mer entourées de récifs coralliens se situent dans les trois grands océans : dans l'Océan Pacifique pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna ; dans l'Océan Indien pour La Réunion et Mayotte et dans les Caraïbes pour la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Les récifs coralliens ultramarins représentent un linéaire de plus de 5 000 km.

³¹ Toutefois, les caractéristiques écologiques et géomorphologiques de la Guyane conduisent certains à concevoir ce territoire et le plateau des Guyanes auquel il est rattaché, comme une île. Cf. par exemple : E. LEZY, « L'impalpable et incontournable unité de la Guyane », p. 13-18, *in* Dossier : La Guyane, une île en Amazonie, *Cahier des Amériques latines*, 2004, n° 43, p. 11-119.

³² O. GARGOMINY (dir.), Biodiversité et conservation dans les collectivités françaises d'outre-mer, Comité français pour l'UICN, coll. Planète Nature, 2003, p. 9.

³³ *Ibidem*.

coralliens, soit 10 % du total mondial pour cet écosystème³⁴, « le plus riche en espèces du domaine marin et un des plus riches de la planète »³⁵.

Ces chiffres sont d'autant plus éloquentes qu'une grande partie de la biodiversité ultramarine reste encore inexplorée et méconnue. Les scientifiques s'accordent à souligner de façon générale que la richesse spécifique de la biosphère est de beaucoup supérieure au nombre total d'espèces effectivement connues. François Ramade remarque par exemple que « dans le seul ordre des blattes, pourtant relativement peu diversifié par rapport à d'autres ordres d'insectes, quelque 130 espèces nouvelles ont été découvertes en 1991 pour la seule Guyane française »³⁶. Plus récemment, à La Réunion, l'éruption du Piton de la Fournaise, en avril 2007, a fait remonter des centaines de poissons abyssaux piégés par la lave, dont 47 nouvelles espèces pour La Réunion et 12 pour la science.

Par ailleurs, si l'insularité de la plupart des collectivités d'outre-mer explique le haut niveau d'endémisme de leur faune et de leur flore, elle est également un facteur de fragilité. En effet, dès lors qu'une espèce est strictement inféodée à une aire biogéographique donnée, « la disparition des populations d'une île (extinction locale) signifie la disparition de l'espèce à l'échelle mondiale (extinction globale) »³⁷, faute de possibilité de recolonisation.

La gravité des menaces qui pèsent sur cette remarquable biodiversité est aujourd'hui largement reconnue et les différents territoires de l'outre-mer français, bien que dispersés et isolés, ont malheureusement pour caractères communs la richesse et la vulnérabilité de leur nature. Fabien Brial souligne à cet égard que « si chaque entité d'outre-mer est unique par son milieu géographique, son histoire et sa culture, un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de leur étude qui démontre, malgré les apparences, une communauté de problèmes »³⁸. Les îles de l'outre-mer français qui présentent un taux d'endémisme particulièrement élevé figurent aussi sur la liste des aires biogéographiques où les taux d'espèces en danger, voire déjà éteintes, sont des plus élevés à l'échelle mondiale. L'identification de biodiversité vient à l'appui de cette assertion. Myers, l'un des pionniers des travaux sur la conservation de la biodiversité, est à l'origine du néologisme de *hot spots* qui désigne « des aires biogéographiques essentiellement localisées dans les régions tropicales où la richesse spécifique végétale et/ou animale est très élevée »³⁹. Trente-quatre *hot spots* sont identifiés aujourd'hui et parmi ceux-ci, la Nouvelle-Calédonie en constitue un à elle seule tandis que La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Martinique, la Polynésie française et Wallis et Futuna se répartissent dans trois d'entre eux⁴⁰.

³⁴ *Ibidem*, p.10.

³⁵ F. BLASCO, J. LEMOALLE, B. SALVAT, « Les écosystèmes littoraux », p. 44, in A. RUELLAN (dir.), *Écosystèmes intertropicaux : fonctionnement et usages*, Actes des journées du programme environnement du CNRS, Lyon le 13-14-15 janvier 1993, *Lettre du programme environnement*, CNRS, n° 10, 1993.

³⁶ F. RAMADE, *op. cit.*, p. 412.

³⁷ O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 13.

³⁸ F. BRIAL, *Décentralisation territoriale et coopération internationale*, Le cas de l'outre-mer français, L'Harmattan, 1997, p. 22.

³⁹ François RAMADE, *op. cit.*, p. 388.

⁴⁰ N. MYERS et al., *Biodiversity hot spots for conservation priorities*, *Nature*, 24 février 2000, n° 403, p. 853-858.

2 – La crise de la biodiversité outre-mer

A l'instar de la biodiversité mondiale, la richesse naturelle de l'outre-mer français subit des menaces répétées et persistantes à l'origine d'un appauvrissement, voire d'une destruction pure et simple de ce patrimoine. En ce qui concerne les espèces dont « le rythme des pertes est supérieur à celui des renouvellements »⁴¹, une telle érosion de la biodiversité est parfois comparée aux cinq grandes crises d'extinction massive qu'a connue la planète au cours de son histoire⁴². Trois phénomènes majeurs, aujourd'hui bien identifiés, sont à l'origine des maux dont souffre la biodiversité : la modification des habitats naturels, l'introduction d'espèces et la surexploitation des ressources naturelles.

La **modification des habitats naturels** ou leur **destruction** est assurément l'un des mécanismes causant les plus forts ravages sur la biodiversité.

La modification des habitats naturels n'est pas toujours le fait de l'homme. Des phénomènes d'origine naturelle touchent également les écosystèmes. Ainsi, certains récifs coralliens dépérissent du fait de longues périodes d'exondation, de la pullulation d'étoiles de mer mangeuses de corail (*Acanthaster planci*), de l'action des cyclones ou encore du réchauffement des eaux de surface à l'origine de leur blanchissement⁴³ (El Niño en 1998 à La Réunion et à Mayotte)⁴⁴.

Dans le même ordre d'idées, le volcanisme⁴⁵ marque le paysage de certaines collectivités d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, La Réunion⁴⁶) et entraîne, lorsqu'il se manifeste, la destruction des milieux et des espèces par les laves, les téphras et les gaz. Cela étant, si chaque crise éruptive est une catastrophe écologique momentanée et bouleverse les écosystèmes, la biodiversité reconquiert, à plus ou moins long terme ses droits parmi les endroits dévastés et, chose remarquable, des espèces s'y différencient à nouveau. Le Crécré grandes feuilles (*Clidemia latifolia*) par exemple, est une plante endémique de la Montagne Pelée « réapparue » quelques temps après l'éruption de 1902⁴⁷.

Les ouragans et cyclones affectent également les habitats en détruisant les formations végétales et coralliennes lors de leur passage. S'il est généralement reconnu qu'un certain niveau de perturbation est nécessaire au maintien d'une richesse spécifique maximale⁴⁸ et que les vents sont

⁴¹ Académie des sciences, Biodiversité et environnement, Académie des sciences, rapport n° 33, juin 1995, p. 9.

⁴² R. LEAKEY et R. LEWIN, La sixième extinction : évolution et catastrophes, Paris, Flammarion, 1997, 340 p. Les cinq autres extinctions ont eu lieu au cours de l'Ordovicien, du Dévonien, du Permien, du Trias et du Crétacé.

⁴³ Le blanchissement des coraux est dû à la rupture de la symbiose entre le corail et les zooxanthelles. Ces dernières expulsées, le corail perd ses couleurs et dévoile alors son squelette.

⁴⁴ Bien que le réchauffement des eaux soit consécutif aux changements climatiques globaux dus à l'accroissement de la pollution atmosphérique par des gaz à effet de serre d'origine anthropique, c'est par commodité que nous le classons ici parmi les phénomènes de dégradation naturelle.

⁴⁵ Cf. Spécial volcans, *Le Courrier de la nature*, janvier 2003, n° 203, 56 p.

⁴⁶ La Polynésie française constitue également un archipel volcanique, mais l'activité éruptive semble à ce jour éteinte.

⁴⁷ C. SASTRE, Volcanisme et évolution de la végétation, *Le Courrier de la nature*, Spécial volcans, janvier 2003, n° 203, p. 45. L'éruption de la Montagne Pelée, en 1902, détruisit entièrement Saint-Pierre en Martinique faisant quelque 26 000 morts.

⁴⁸ J.-H.-C. CONNELL, Diversity in tropical rain forests and coral reefs, *Science*, n° 199, 1978, p. 1302-1310.

à l'origine de la vie par colonisation sur les îles isolées, une étude sur l'ouragan Hugo qui traversa la Guadeloupe en septembre 1989 démontre toutefois que des ouragans récurrents pourraient conduire à « la disparition de certaines espèces non pionnières, rares, sensibles aux traumatismes, et à faible pouvoir de dissémination »⁴⁹.

S'il l'on ne peut que constater que les écosystèmes « vivent » et se transforment au gré des perturbations naturelles, il n'en demeure pas moins que leur vitalité, momentanément affaiblie, les rend particulièrement vulnérables aux agressions anthropiques. L'homme détient « une capacité de transformation de la nature incomparablement supérieure à l'aptitude de celle-ci à se régénérer »⁵⁰.

S'agissant de la modification des habitats naturels directement par l'homme, il faut relever que l'exiguïté de l'espace et le caractère accidenté de l'intérieur des terres des collectivités d'outre-mer favorisent une urbanisation concentrée sur le littoral, au détriment du maintien d'espaces naturels et de l'équilibre écosystémique des côtes. À Mayotte par exemple, depuis quelques années, l'accroissement démographique a conduit à la densification de l'urbanisation sur la frange littorale⁵¹ qui, conjuguée à un fort développement économique génère des rejets de plus en plus importants (pollutions domestique, industrielle et agricole) trouvant pour exutoire les eaux du lagon.

La destruction des habitats côtiers (les mangroves, les herbiers de phanérogames marines, les lagons, les récifs coralliens) est souvent le fait de travaux d'urbanisation et de remblai pour la construction (routes, infrastructures touristiques, habitations, etc.) ou de l'extraction de matériaux tels la « soupe de corail », micro-fragments coralliens utilisés par les entreprises de construction. Plus généralement, les scientifiques s'alarment de l'envasement du milieu et de l'asphyxie lente et progressive des récifs coralliens. Ces écosystèmes sont les plus menacés de la planète, plus encore que les forêts tropicales : « En effet, leur surface totale est beaucoup plus faible, mais à la différence de ces dernières ils sont exposés à tous les types de dégradation d'origine anthropique en particulier au spectre complet des polluants toxiques »⁵².

La destruction du couvert végétal est aussi à l'origine de la modification des habitats naturels.

Les déforestations soutenues liées à l'exploitation du bois de construction et de chauffage ou à la mise en culture, au XIX^e siècle, de vastes espaces pour le café, les épices, la canne à sucre, sont ainsi à l'origine de la destruction de la quasi-intégralité de la forêt climacique de Mayotte et d'une bonne partie des forêts primaires martiniquaise et guadeloupéenne. De même, les forêts sèches ou semi-sèches qui s'étendaient autrefois le long des côtes de la Nouvelle-Calédonie ou de La Réunion et la forêt primaire de Wallis ont pratiquement disparu. Elles ont été remplacées par les

⁴⁹ D. IMBERT, A. ROUSTEAU et P. LABBE, Ouragans et diversité biologique dans les forêts tropicales, l'exemple de la Guadeloupe, *Acta Oecologica*, vol. 19, n° 3, 1998, p. 251.

⁵⁰ Académie des sciences, Biodiversité et environnement, Académie des sciences, rapport n° 33, juin 1995, p. 26.

⁵¹ Cf. P. SAFFACHE, « Mayotte : de la diversité écosystémique aux dégradations anthropiques », p. 67-76, in P. SAFFACHE (dir.), Les outre-mers français et le développement durable, *Aménagement et nature*, n° 143-144, 2001, 174 p.

⁵² F. RAMADE et H. ROCHE, Effet des polluants sur les écosystèmes récifaux, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 61, 2006, p. 3.

cultures ou les habitations et couvrent aujourd'hui quelques hectares relictuels⁵³. La pression des défrichements continue à s'exercer dans la plupart des collectivités au profit de l'urbanisation et de l'agriculture.

En Nouvelle-Calédonie, le couvert végétal est en outre menacé par les fréquents feux de brousse d'origine humaine (chasse, conflits fonciers, négligence, incendies volontaires pour maintenir les pâturages ou pour lutter contre les espèces envahissantes). Les feux constituent la plus grande menace pour l'intégrité des écosystèmes terrestres de l'île⁵⁴.

L'exploitation minière est également à l'origine d'une modification importante des habitats naturels en Guyane et en Nouvelle-Calédonie.

L'orpaillage, exercé en partie illégalement, s'avère même être le péril le plus important de la Guyane. Les défrichements nécessités par l'exploitation aurifère altèrent durablement l'écosystème forestier, mais plus encore, l'exploitation génère de graves pollutions des réseaux hydrographiques par les rejets de mercure ou la pollution mécanique et bactériologique. Au surplus, le mercure, métal aux caractéristiques bioamplificatrices, s'accumule dans les sédiments et les réseaux trophiques et se retrouve à des taux de concentration très élevés chez les hommes et les animaux situés en fin de chaîne alimentaire. Ainsi, les populations amérindiennes, dont l'alimentation se compose principalement de poissons, subissent une exposition importante et répétée à l'origine de troubles neurologiques graves⁵⁵.

L'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie est aussi une source très importante de dégradation de l'environnement. Alors que le nickel est depuis plus d'un siècle la première richesse économique du territoire⁵⁶, son extraction est en effet la cause directe de pollution et d'érosion de la biodiversité. Les mines, à ciel ouvert, impliquent d'abord « le décapage de centaines d'hectares et l'ouverture de nombreuses pistes d'accès aux zones de prospection et d'exploitation »⁵⁷ sur les maquis miniers⁵⁸ abritant « la flore la plus originale du territoire (89 % d'endémisme) »⁵⁹. Ce mode d'exploitation contribue aussi à défigurer les paysages, inspirant une comparaison imagée entre la Nouvelle-Calédonie et un gruyère. Enfin, l'accroissement des surfaces dénudées, devenues sensibles à l'érosion, donne lieu, lors de fortes pluies, à une pollution

⁵³ Il ne subsiste ainsi que 1 % des forêts sèches ou semi-sèches en Nouvelle-Calédonie et à La Réunion (Biodiversité de la France d'outre-mer, une fabuleuse richesse, *La lettre des Sylves*, septembre 2004, n° 41, p. 2).

⁵⁴ En 2006, la récurrence des incendies a conduit le Comité français pour l'UICN à adopter une recommandation sur la lutte contre les incendies en Nouvelle-Calédonie (1^{er} février 2006). Les feux de brousse de décembre 2005 et janvier 2006 ont détruit quelque 6 000 ha (Cf. E. PATRIARCA, Nouvelle-Calédonie : la diversité écologique part en fumée, *Libération*, 5 janvier 2006).

⁵⁵ Cf. par exemple, J.-F. ORRU, « L'activité aurifère dans la commune de Maripasoula, impact écologique et humain », p. 147-165, in M.-F. FLEURY et O. PONCY, Conserver et gérer la biodiversité, quelle stratégie pour la Guyane ?, *JABTA, Revue d'Ethnobiologie*, 1998, vol. 40 (1-2), 678 p.

⁵⁶ En 2001, la Nouvelle-Calédonie, troisième producteur derrière le Canada et la Russie, a produit 11 2430 tonnes de nickel, ce qui représente 10 % de la production mondiale, soit une production quasiment équivalente à celle de l'Australie.

⁵⁷ T. JAFFRE, F. RIGAUULT et J.-M. SARRAILH, La végétalisation des anciens sites miniers, *BFT*, 1994, n° 242, p. 46.

⁵⁸ « Le minerai de nickel de Nouvelle-Calédonie est lié à l'altération de péridotites et se situe à la base du manteau d'altération. Lorsque les péridotites sont partiellement altérées, elles forment des saprolites. Localement très enrichies en nickel, elles constituent le minerai exploité en Nouvelle-Calédonie » (T. JAFFRE, F. RIGAUULT et J.-M. SARRAILH, *op. cit.*, p. 46).

⁵⁹ T. JAFFRE, P. MORAT et J.-M. VEILLON, Nouvelle-Calédonie, La flore, Caractéristiques et composition floristique des principales formations végétales, *BFT*, 1994, n° 242, p. 21.

des cours d'eaux et du lagon par des apports terrigènes conséquents et met ainsi en danger les écosystèmes récifo-lagonaires.

En milieu aquatique, presque tous les habitats sont touchés par les activités humaines, mais à des degrés divers.

Ainsi, les récifs frangeants, proches des côtes sont les plus touchés, tandis que les récifs barrières⁶⁰, séparés de la terre par le lagon, restent mieux préservés. De fait, les récifs extérieurs des archipels des Tuamotu et de Gambier (Polynésie française⁶¹) et de Wallis sont en bon état, comme le récif barrière de Nouvelle-Calédonie, toutefois localement menacé aux abords du Grand Nouméa⁶². En revanche, les récifs essentiellement frangeants des Antilles⁶³, de Mayotte⁶⁴, des îles de la Société (archipel le plus peuplé de Polynésie française) et de La Réunion⁶⁵ comptent parmi les plus menacés, car ils subissent directement et en tous points l'influence humaine en raison de la densité de la population littorale. Il est vrai cependant qu'à l'échelle mondiale, la dégradation des récifs du Pacifique sud n'a rien de comparable avec la situation catastrophique des pays du sud-est asiatique.

S'agissant de la forêt, si elle subit les pressions anthropiques à de nombreux endroits, elle reste toutefois bien conservée lorsqu'elle occupe des reliefs accidentés rendant difficile son accessibilité. Tel est le cas de la forêt des hauteurs de l'île de La Réunion où « 60 % des habitats sont relativement intacts »⁶⁶, mais aussi des hauts de Futuna et de l'île d'Alofi (Wallis et Futuna) difficilement exploitables. L'archipel de Saint-Pierre et Miquelon a quant à lui gardé sa forêt primitive : « Seules quelques zones ont été déboisées pour fournir du combustible et du bois d'œuvre pour la construction de clôtures ou de petites infrastructures de pêche »⁶⁷. Dans le même ordre d'idées, en Guyane, la forêt tropicale, qui constitue l'un des quinze derniers grands massifs de ce type⁶⁸, a été très bien conservée, en partie du fait de son impénétrabilité.

Même dûment préservés, les habitats de l'outre-mer, extrêmement fragiles, devront susciter vigilance et protection, gage de l'avenir des populations ultramarines et de la biodiversité.

⁶⁰ Voir L. GARDE et B. SALVAT (dir.), Les récifs coralliens de l'outre-mer français : suivi et état des lieux, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, numéro 63, 2008, 200 p.

⁶¹ Pour un état des récifs coralliens de Polynésie française, cf. : B. SALVAT, La gestion des récifs coralliens de Polynésie française, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 57, 2002, p. 193-251.

⁶² C. GABRIE, L'état de l'environnement dans les territoires français du Pacifique Sud, La Nouvelle-Calédonie, IFEN, 1995, p. 24.

⁶³ P. SAFFACHE, « Martinique et Guadeloupe : sanctuaires coralliens ou cimetières sous-marins ? », p. 82, in P. SAFFACHE (dir.), *op. cit.*

⁶⁴ B. WENDLING et Y. DAHALANI, Mayotte : le corail en danger, *Le Courrier de la nature*, mai-juin 2001, p. 28-33.

⁶⁵ Cf. C. GABRIE, L'état des récifs coralliens en France outre-mer, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Secrétariat d'État à l'Outre-Mer, 1998, 136 p ; B. SALVAT, Synthèse de l'état des récifs coralliens en 2002, IFRECOR, 2002, disponible sur le site : http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_etat_des_recifs_2002.pdf.

⁶⁶ Biodiversité de la France d'outre-mer, une fabuleuse richesse, *La lettre des Sylves*, septembre 2004, n° 41, p. 2.

⁶⁷ BIMA, Une forêt boréale en France, *BIMA* avril 2003, p. 30.

⁶⁸ Guyane, un immense massif forestier, *La lettre des sylves*, septembre 2004, n° 41, France Nature Environnement, p. 8.

Un second phénomène contribue à l'érosion de la biodiversité ultramarine : **l'introduction d'espèces**, soit « le fait d'amener une espèce quelconque dans une région biogéographique éloignée de son aire d'origine et dont elle est totalement étrangère »⁶⁹. Dans certains cas, les espèces introduites deviennent de puissants compétiteurs pour les espèces autochtones occupant des niches écologiques similaires et pullulent dans les zones nouvellement colonisées. On parle alors d'espèces invasives ou envahissantes. Outre-mer, les introductions remontent aux colonisations humaines. Parfois fortuites, elles ont aussi été le fait de l'homme pour ses besoins alimentaires ou ses loisirs.

Les introductions volontaires ou intentionnelles d'espèces ont ainsi façonné les agricultures. De la phase de peuplement humain des terres d'outre-mer, daterait l'introduction d'espèces végétales à usage alimentaire : igname, manioc, canne à sucre, cocotier, hibiscus, etc. La plupart de ces espèces se sont révélées être non envahissantes. En revanche, de nombreux animaux introduits pour l'élevage (bovins, moutons, coqs, porcs), la chasse (cerfs en Nouvelle-Calédonie⁷⁰ et à La Réunion⁷¹), la compagnie (chats, chiens), les aménagements paysagers ou le ravitaillement des populations et des navigateurs de passage (chèvres, moutons) ont causé des torts à la faune et à la flore autochtone en raison du broutage intensif et de la prédation sur l'avifaune.

Des introductions intentionnelles ont été justifiées pour éradiquer ou contrôler le développement d'espèces devenues envahissantes. Si, dans l'idéal, l'espèce introduite ne doit s'attaquer qu'à l'espèce cible, il arrive que son développement soit tel qu'elle finisse par devenir un danger pour les écosystèmes et les espèces indigènes. Ainsi en est-il, en Polynésie française, de l'introduction, en 1974, de l'escargot carnivore *Euglandina rosea*, à des fins de lutte biologique contre l'Achatine (*Achatina fulicula*), ravageur des cultures lui-même introduit. *Euglandina rosea* a entraîné l'extinction de cinquante-sept espèces d'escargots endémiques de la Polynésie française⁷². De même, en Nouvelle-Calédonie, « une prolifération de criquets fut à l'origine, en 1867, de l'introduction du Martin triste, dit Merle des Moluques (*Acridotheres tristis*), espèce originaire des Indes très vite acclimatée »⁷³ qui tient aujourd'hui un rôle essentiel dans l'extension d'une espèce végétale envahissante, le Lantana (*Lantana camara*). En effet, le merle consomme « d'énormes quantités de ses baies charnues, dont il défèque les graines non digérées »⁷⁴, ce qui contribue à l'expansion du buisson épineux introduit, à l'origine, à des fins ornementales.

S'ajoutent à ces introductions à visée utilitaire, des importations motivées par la recherche d'intérêts commerciaux ou récréatifs : plantes ornementales, poissons destinés à l'aquariophilie et à la pêche sportive, gibiers, oiseaux de cage, etc. Parmi ces introductions, certaines sont destinées

⁶⁹ F. RAMADE, *op. cit.*, p. 412.

⁷⁰ Le cerf de Java (*Cervus timorensis rusa*) est une espèce originaire d'Indonésie introduite en 1870 en Nouvelle-Calédonie pour les besoins de la chasse. Elle ne tarda pas à envahir tous les milieux naturels de la Grande Terre (à l'exception des maquis miniers) et à causer des dégâts aux cultures et aux pâturages. Cf. S. LE BEL et al., Présence du cerf rusa dans le massif de l'Aoupinié en Nouvelle-Calédonie et impact sur le reboisement en kaoris, *BFT*, 2001, n° 269, p. 5-18.

⁷¹ Les espèces chassables de La Réunion sont d'ailleurs toutes des espèces introduites (voir arrêté du 25 août 2008 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée sur le territoire du département de La Réunion, *JORF* 31 août 2008, p. 13713.

⁷² O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 185.

⁷³ *Ibidem*, p. 377.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 393.

à des utilisations en milieu clos comme des élevages. Mais des individus s'échappent parfois dans le milieu naturel et prolifèrent. Ce risque est plus ou moins important selon la catégorie d'espèce en cause. En raison de l'absence de lieux totalement hermétiques au milieu extérieur, les plantes ornementales ou les spécimens d'aquaculture ou de pisciculture ont une plus forte propension à coloniser les milieux naturels que les espèces utilisées en animalerie. *Miconia calvescens*, importé en 1937 au jardin botanique Harrisson Smith de Tahiti, pour la beauté de ses grandes feuilles à revers lie de vin, est l'exemple le plus tristement célèbre d'une invasion biologique spectaculaire dans un écosystème insulaire⁷⁵. Destiné à l'origine à un jardin botanique, ses graines ont été dispersées par le vent, mais surtout par le Bulbul Orphée (*Pycnonotus cafer*), lui-même introduit et envahissant. Aujourd'hui, le *Miconia* menace de nombreuses espèces endémiques et occupe environ les deux tiers de la surface de Tahiti⁷⁶. Il a également atteint les îles voisines de Moorea et Raiatea et, depuis 1993, la Nouvelle-Calédonie⁷⁷. De même, l'introduction de la Vigne maronne (*Rubus alceifolius*) à La Réunion constitue l'une des pestes végétales majeures de l'île concurrençant en particulier les peuplements de Tamarins endémiques (*Acacia heterophylla*) et la régénération de la forêt de Bellouve⁷⁸.

Par ailleurs, le commerce, le transport et les voyages sont souvent à l'origine d'introductions involontaires. Les spécimens introduits, aussi appelés « clandestins » ou « autostoppeurs », peuvent consister en des graines transportées dans les intestins du bétail, des insectes nuisibles présents dans des tubercules commercialisés, des graines mélangées à une cargaison destinée au commerce, des organismes ou des micro-organismes présents dans le train d'atterrissage d'un avion, sur les chaussures d'un voyageur, dans les eaux de cale ou de ballast des bateaux. Ainsi, des espèces d'escargots terrestres ont-elles été introduites avec des plantes ornementales et l'algue japonaise s'est-elle répandue sur les côtes françaises après la livraison d'une cargaison d'huîtres du Japon en 1966⁷⁹. De même, le Rat noir (*Rattus rattus*) originaire d'Inde⁸⁰, est le passager clandestin le plus accoutumé des bateaux. Il fut ainsi introduit fortuitement partout dans le monde et particulièrement dans les îles. Il constitue une menace majeure pour les espèces vulnérables. Le rat, omnivore, se nourrit aussi bien de plantes que d'animaux (serpents, araignées, insectes, scarabées, papillons, fruits, œufs d'oiseaux et juvéniles) et il est fréquemment associé au déclin catastrophique de l'avifaune insulaire.

⁷⁵ J.-Y. MEYER et C. W. SMITH (dir.), Actes de la première conférence régionale sur la lutte contre *Miconia*, Gouvernement de Polynésie française, University of Hawaii at Manoa, Centre ORSTOM de Tahiti, 1998, 103 p.

⁷⁶ « En raison d'une reproduction prolifique et de la dissémination active de ses petites baies par les oiseaux frugivores, cette « peste végétale » a envahi la majorité des zones mésophiles et hygrophiles de Tahiti, du niveau de la mer jusqu'à 1300 mètres d'altitude, c'est à dire jusqu'en forêt naturelle humide de montagne où se trouve la majorité des plantes endémiques » (J.-Y. MEYER, J. FLORENCE et V. TCHUNG, Les *Psychotria* (rubiacées) endémiques de Tahiti (Polynésie française) menacés par l'invasion de *Miconia Calvescens* (Melastomacées) : statut, répartition, écologie, phénologie et protection, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 58, 2003, p. 161-185).

⁷⁷ O. GARGOMINY et al., Conséquences des introductions d'espèces animales et végétales sur la biodiversité en Nouvelle-Calédonie, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 51, 1996, p. 384.

⁷⁸ F. RAMADE, *op. cit.*, p. 414.

⁷⁹ C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GUNDLING, Guide pour l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel relatif aux espèces exotiques envahissantes, *Droit et politique de l'environnement*, n° 40, UICN, 2000, p. 8.

⁸⁰ Pour une description de l'espèce, cf. I. A.E ATKINSON et T.J. ATKINSON, « Land vertebrates as invasive species on islands served by the South Pacific Regional Environment Programme », p. 25, in G. SHERLEY (dir.), *op. cit.*

De nombreux autres « clandestins », non moins dérangeants, furent introduits : la Tique du bétail en Nouvelle-Calédonie (*Boophilus microplus*), la Petite fourmi de feu (*Wasmannia auropunctata*)⁸¹ dans tout le Pacifique français, la Fourmi manioc (*Acromyrmex octospinosus*), des espèces de mouches, de blattes, de moustiques⁸², des reptiles tel l'Iguane vert (*Iguana iguana*) en Martinique et en Guadeloupe, etc.

Qu'elles soient volontaires ou non, les introductions d'espèces de faune ou de flore exotiques constituent une des principales menaces pour la biodiversité d'outre-mer lorsque les populations deviennent invasives. Les îles en particulier sont confrontées à leurs effets dévastateurs.

La **surexploitation des ressources naturelles** apparaît comme un facteur tout autant déterminant de l'appauvrissement de la biodiversité en particulier quand l'équilibre entre le prélèvement et le renouvellement de la ressource est rompu. Ainsi, l'arrivée des colons dans les îles aura conduit à décimer certaines espèces indigènes et endémiques par l'action de la chasse. Les cas du Dodo (*Raphus cucullatus*) de l'île Maurice et de l'Ibis de La Réunion (*Threskiornis solitarius*) sont topiques à cet égard : ces oiseaux aptères furent des gibiers très faciles à chasser et ils ont totalement disparus à la fin du XVII^e siècle. Aujourd'hui, en Guyane, les pressions excessives exercées par la chasse dans les régions côtières fragilisent la vie animale, s'agissant en particulier d'espèces emblématiques d'oiseaux⁸³ comme le Hocco, l'Agami, le Marail, les toucans et les perroquets. D'ailleurs, ce département où la législation métropolitaine sur la chasse ne s'applique pas, était une plaque tournante du trafic d'animaux entre l'Amérique du Sud et l'Europe au moins jusqu'en 1986. Dans le même ordre d'idées, à Mayotte, les poissons lagonaires sont de moins en moins abondants en raison de l'accroissement de la pression de pêche et de l'usage de techniques destructrices comme la pêche à l' « uruva »⁸⁴.

La surexploitation des ressources naturelles n'est pas sans conséquence grave sur l'économie des collectivités françaises d'outre-mer. Saint-Pierre et Miquelon en est un exemple typique puisque la surpêche a conduit à la quasi-disparition de la Morue... et des pêcheurs. Elle a également donné lieu à d'importants conflits avec le Canada⁸⁵ pour le partage de la zone économique exclusive. A terme, on peut ainsi se demander si la poursuite d'une urbanisation et d'une exploitation irréflechies du littoral de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ne contribueront pas à appauvrir ces économies déjà fragiles. Dans ces régions côtières, où le tourisme apporte des ressources financières non négligeables, voire indispensable à la vie locale, les lagons aux eaux claires, les espaces vierges de construction et une faune et une flore marine diversifiée et abondante représentent de véritables valeurs économiques, en plus de leur intérêt biologique intrinsèque. Pour ces régions, le principal défi est de concilier une exploitation pérenne des ressources naturelles avec l'explosion démographique, l'abandon de certaines traditions et un développement économique débridé. De façon plus générale, la diversité des destructions et des

⁸¹ G. M. NISHIDA et N. L. EVENHUIS, « Arthropod pests of conservation significance in the Pacific : a preliminary assessment of selected groups », p. 123, in G. SHERLEY (dir.), *op. cit.*

⁸² *Ibidem*, p. 119.

⁸³ Les orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, Guyane, DIREN et ONCFS, avril 2005.

⁸⁴ L'uruva (*Tephrosia sp.*) est une plante qui dégage, au contact de l'eau, une substance paralysante, la roténone.

⁸⁵ Cf. S. PEREZ, *Le statut maritime de Saint-Pierre et Miquelon*, thèse, Aix-Marseille, 1990, 323 p.

menaces pesant sur le patrimoine naturel ultramarin s'inscrit dans le phénomène de la crise de la biodiversité à l'échelle mondiale. Celle-ci pose problème pour en prévenir l'aggravation, voire l'enrayer.

3 – Le droit de la protection de la nature outre-mer

Peu étudié par la doctrine postcoloniale, le droit d'outre-mer, anciennement dénommé « législation coloniale »⁸⁶, naît en 1946 quand la métropole française modifie ses relations avec ses prolongements ultramarins. Alors que la matière figurait encore au programme universitaire en 1954⁸⁷, elle s'efface dans les années 1960 lorsque la République est ramenée à une taille plus réduite (indépendance de l'Algérie en 1962) puis tombe dans l'« indifférence doctrinale »⁸⁸. Si peu de chercheurs en sciences juridiques s'intéressent aujourd'hui encore au droit d'outre-mer, c'est que ce dernier se situe inexorablement dans une intimidante dialectique de la diversité. En effet, le droit n'appréhende pas l'outre-mer de façon univoque et globale, mais se décline en un ensemble hétéroclite, bâti sur des situations juridiques diverses héritées de l'histoire. Ainsi, la formule « DOM-TOM » souvent encore utilisée par commodité, a bien vite cessé de correspondre à la réalité des statuts des collectivités d'outre-mer avec, en particulier, la création des collectivités *sui generis* de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon. Aujourd'hui, la Constitution consacre l'existence des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie, chacun de ces ensembles étant en son sein même très diversifié.

Si l'outre-mer semble rebelle à toute classification qui voudrait figer le réel, peut-on toutefois échapper à cette complexité et le définir avec ce terme commun à toutes les collectivités ?

A première vue, au sens géographique du terme, l'outre-mer désigne des terres situées de l'autre côté des mers. La locution adverbiale « outre-mer » suppose donc simplement qu'il y ait deux terres séparées par la mer. Dans le cas de la France, il existe ainsi deux entités distinctes qui puisent leur validité dans leur existence réciproque : un centre, ou une métropole, et une périphérie, l'outre-mer. Si ce centre n'existait plus, ou si les collectivités venaient à s'en détacher, les termes mêmes d'outre-mer et de métropole perdraient leur sens. Bien que la dénomination « outre-mer » ne soit pas exempte de critique⁸⁹, elle permet de saisir cet ensemble composite lié à la métropole par l'histoire coloniale. L'outre-mer comprend ainsi quatre départements et régions d'outre-mer – La Réunion, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique –, six collectivités d'outre-mer – la Polynésie française, Wallis et Futuna, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin,

⁸⁶ A. GIRAUD, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, Larose, 2^e éd., 1904, 2 tomes.

⁸⁷ La matière était obligatoire en quatrième année de droit public et optionnelle en droit privé et en sciences économiques (P. LECHAT, *Regards sur le droit d'outre-mer*, *Revue juridique polynésienne*, n°1, 1994, disponible sur le site http://www.upf.pf/Revue-no-1-1994.html?var_recherche=lechat).

⁸⁸ D. CUSTOS, « Le droit d'outre-mer, mort, résurrection ou transfiguration ? », p. 83, *in* *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, Montchrestien, coll. Droit public, 1997, 338 p.

⁸⁹ « L'outre-mer [est] une dénomination qui impose à l'espace [...] une unidirectionnalité lourde de la signification d'une prééminence passablement coloniale. Cette imposition reste pourtant le plus souvent acceptée comme une évidence, même s'il y a déjà longtemps que nombre de « mauvais esprits » s'en offusquent et font valoir depuis Pointe-à-Pitre, Saint-Denis, Cayenne, Nouméa ou Papeete que, pour eux, c'est l'Hexagone qui est outre-mer » (M. GIRAUD, *Revendication identitaire et « cadre national »*, *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 95).

Saint-Barthélemy –, la Nouvelle-Calédonie, collectivité *sui generis*, et trois territoires au statut juridique incertain – les Terres australes et antarctiques françaises, Clipperton et les îles éparses. Ces derniers ne feront pas partie du champ géographique de notre recherche pour les raisons sus exposées⁹⁰.

D'un point de vue juridique, l'outre-mer fait partie intégrante de la République française, à l'instar du territoire métropolitain. Il est donc apparemment un simple prolongement géographique de l'État au-delà des mers⁹¹. Mais cette conception, fondée sur le dogme de l'État unitaire fort d'une légitimité de plus de deux siècles⁹², se heurte pourtant à une réalité bien différente. En effet, l'État se manifeste différemment en métropole et outre-mer, et il admet là-bas, dans une certaine mesure, l'expression de particularismes qu'il refuse ici. La mer séparant le centre de la périphérie agit comme un prisme déformant. Les collectivités d'outre-mer sont en effet régies par un droit plus ou moins dérogoire du droit commun et apparaissent comme détachées, « isolées » au sein même de la France.

La différenciation juridique entre le centre et la périphérie n'aboutit toutefois pas à un modèle fédéral⁹³ : le principe d'une souveraineté unique persiste – à l'exception du cas particulier de la Nouvelle-Calédonie – et « les normes locales ne peuvent être créées qu'en application de normes nationales préalables »⁹⁴. Ainsi, l'organisation particulière de l'outre-mer est-elle reconnue – et organisée – par le titre 12 de la Constitution et plus particulièrement par les articles 72-3 et suivants. Il n'en demeure pas moins que de tout temps, l'outre-mer et son droit ont occupé une place équivoque face à l'unité et à l'indivisibilité de la République. Ils se situent en effet bien « au-delà de notre conception actuelle de la décentralisation »⁹⁵ et bouleversent, en exprimant des particularismes, les fondements même du jacobinisme juridique.

Ainsi, pour l'essentiel, si les lois et règlements s'appliquent de plein droit dans les collectivités dites « assimilées », ils peuvent faire l'objet d'adaptations pour tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières de chaque territoire. Quant aux collectivités dites « spécialisées », chacune est soumise à un régime spécifique au terme duquel l'application des lois et règlements peut être partiellement ou totalement écartée. Si l'on regarde de plus près encore, les collectivités se distinguent entre elles en fonction des choix opérés : la décentralisation dans les départements d'outre-mer, la déconcentration à Wallis et Futuna, l'autonomie en Polynésie française, l'identité législative à Saint-Pierre et Miquelon, la spécialité législative à Mayotte, la souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie. Ce sont autant de situations qui traduisent une impressionnante diversité juridique.

⁹⁰ Voir *supra*, 1.

⁹¹ D'autres pays de la Communauté européenne possèdent une partie de leur territoire outre-mer : les Pays-Bas (Aruba et les Antilles néerlandaises), le Royaume-Uni (les territoires dépendants britanniques), le Portugal (les Açores, Macao jusqu'en 1999, et Madère), le Danemark (le Groenland) et l'Espagne (les Canaries).

⁹² La Constitution du 4 septembre 1791 affirmait ainsi que le Royaume était « un et indivisible ».

⁹³ Certains auteurs ont pu toutefois soutenir l'inverse. Voir T. MICHALON, *La République française, une fédération qui s'ignore ?*, *RDP*, 1982, pp. 623-688.

⁹⁴ F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *La République contre Babel*, *RDP*, 1999, p. 996-997.

⁹⁵ Y. MADIOT, *Vers une territorialisation du droit*, *RFDA*, 1995, p. 955.

Excroissances de l'État, les collectivités d'outre-mer sont en définitive caractérisées par un droit relativement éclaté. Une force vive, que l'on peut qualifier de centrifuge, anime leurs rapports avec l'État. Leur dispersion dans le monde et leur éloignement des centres de décision nationaux leur confèrent une originalité certaine. Le pluralisme juridique, entendu comme « l'existence simultanée au sein d'un même ordre juridique, de règles de droits différentes s'appliquant à des situations identiques »⁹⁶, marque l'outre-mer de son sceau. En ce sens, les collectivités d'outre-mer ne sont pas des « reliques du passé » ou des « confettis de l'Empire », un morceau du XIX^e siècle ; elles « sont au contraire à l'avant-garde des enjeux du XXI^e siècle »⁹⁷.

4 – La problématique de recherche

Pour les besoins de notre recherche et au vu des caractéristiques plurielles du droit appliqué outre-mer, il nous faudra dans la mesure du possible adopter une approche comparative, et nous pencher sur le droit de chaque collectivité, l'une après l'autre, pour mieux les mettre en perspective. Cela étant, il ne sera pas question de présenter et d'analyser l'intégralité des techniques contribuant à la protection de la nature dans les collectivités d'outre-mer. Aussi séduisante que puisse être cette orientation, elle dépasserait largement le cadre d'une thèse de doctorat et s'apparenterait plutôt aux objectifs d'un traité de droit ou au programme d'un groupe de recherche.

En ce qui concerne les régimes juridiques du droit commun, déjà fort étudiés (réserves naturelles, arrêtés de protection de biotope, documents d'urbanisme, etc.), le renvoi à des références générales sur le sujet sera suffisant, à moins qu'ils ne connaissent des applications particulières outre-mer⁹⁸. Par ailleurs, en raison de quelques particularités moins connues du droit d'outre-mer, des développements descriptifs de techniques et de dispositifs de protection de la nature propres à l'outre-mer seront nécessaires. Ainsi, notre recherche ne limite pas son champ au seul droit d'outre-mer entendu comme les règles exclusivement applicables aux collectivités ultramarines, par opposition au droit métropolitain. Elle le dépasse et s'intéresse aux normes communes aux différents territoires français qui connaissent des applications particulières outre-mer.

Ce champ délimité, il reste à déterminer quelle méthode à la fois logique et pragmatique pourrait être utilisée pour décrire et analyser le droit applicable outre-mer en matière de protection de la nature.

Le Journal officiel de la République française et les différents codes (environnement, urbanisme, forestier, rural, etc.), ainsi que les analyses doctrinales dont ils sont l'objet, permettent, dans un premier temps, d'identifier les mesures du droit métropolitain étendues – ou non – à l'outre-mer, ainsi que les adaptations existantes.

Il faut également pouvoir consulter les textes réglementaires, et en particulier les arrêtés préfectoraux, les délibérations des assemblées locales et les lois du pays, propres à chaque collectivité auprès des administrations compétentes. Ceci n'est pas toujours aisé. Une certaine

⁹⁶ A.-J. ARNAUD, Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, 2^e éd., LGDJ, 1993, p. 446.

⁹⁷ D. WOLTON, « Les outre-mers, une chance pour la France et l'Europe », p. 14, in D. WOLTON, La France et les outre-mers, L'enjeu multiculturel, *Hermès*, CNRS éditions, n° 32-33, 2002, 634 p.

⁹⁸ Ainsi en est-il par exemple du régime des parcs nationaux issu de la loi du 14 avril 2006 qui connaît des dispositions particulières aux départements d'outre-mer (loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *JORF* 15 avril 2006, p. 5682).

réticence est parfois rencontrée. Certaines difficultés invoquées sont sans aucun doute réelles (manque de temps, difficulté d'accès au dossier, non informatisation des textes, etc.), même si cela pose problème vis à vis du droit à l'information, principe de valeur constitutionnelle⁹⁹ consacré par la Charte de l'environnement. Ces difficultés semblent cacher aussi parfois un faible engouement pour la diffusion d'informations à des personnes « étrangères » au territoire. Néanmoins, ces obstacles peuvent heureusement être en partie surmontés grâce à la création très récente de services de diffusion électronique des journaux officiels de la Polynésie française¹⁰⁰, de la Nouvelle-Calédonie¹⁰¹, de Wallis et Futuna¹⁰², de Saint-Barthélemy¹⁰³ et de Saint-Martin¹⁰⁴, ainsi que la mise en ligne des recueils des actes administratifs des préfetures. S'agissant de la doctrine, la recherche juridique outre-mer accusant un certain retard, en particulier en matière environnementale, la bibliographie disponible reste des plus mesurées. Aujourd'hui, la majeure partie des travaux de recherche porte sur des questions d'ordre constitutionnel¹⁰⁵, mais le droit d'outre-mer, et en tout état de cause le droit de la protection de la nature sont des sujets loin d'être rebattus. En la matière, les thèses et ouvrages existants se limitent à l'étude d'une collectivité particulière¹⁰⁶, d'une région¹⁰⁷ ou d'un problème spécifique¹⁰⁸ et les ouvrages généraux de droit de l'environnement ne traitent pas de l'outre-mer. De ce point de vue, nous avons tenté dans notre recherche, d'apporter une vision synthétique sur le sujet afin de combler, dans une certaine mesure, le vide existant. Par ailleurs, certaines revues juridiques se sont révélées être des appuis essentiels. Ainsi en est-il de la *Revue juridique de l'environnement* qui a consacré plusieurs numéros spéciaux au droit de l'environnement outre-mer¹⁰⁹, de la *Revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie*, de la *Revue juridique de l'Océan Indien* et de la *Revue juridique polynésienne*¹¹⁰.

L'étape de recensement et d'analyse des textes législatifs et réglementaires applicables outre-mer étant franchie, il devient nécessaire de confronter le droit théorique à la réalité sur le terrain, d'une part pour déterminer si les textes sont réellement appliqués et d'autre part, pour appréhender

⁹⁹ Charte de l'environnement, article 7.

¹⁰⁰ Voir : <http://www.lexpol.pf>.

¹⁰¹ Voir : <http://www.juridoc.gouv.nc>.

¹⁰² Voir : <http://www.adsupwf.org/t-1-chargevements/3.html>.

¹⁰³ Voir : <http://www.comstbarth.fr/collectivite/bibliothequeDocuments00011bfd.php>.

¹⁰⁴ Voir : <http://www.com-saint-martin.fr/journalofficiel/conseilexecutif.aspx>.

¹⁰⁵ Voir par exemple F. LUCHAIRE, Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer, *Economica*, 1992, 198 p. ; J.-Y. FABERON (dir.), L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle, La Documentation française, 2004, 224 p. ; M. ELFORT et al. (dir.), La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, quelles singularités dans la France et l'Europe ? Colloque Montpellier, 29 –31 mai 2001, PUAM, 2001, 619 p ; J.-Y. FABERON et J. ZILLER, Droit des collectivités d'outre-mer, LGDJ, 2007, 546 p.

¹⁰⁶ C. MARTINI, Le développement durable en Nouvelle-Calédonie, données juridiques et politiques, Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2006, 355 p.

¹⁰⁷ J.-C. DOUENCE (dir.), Le droit de l'environnement dans les départements d'outre-mer, 2 tomes, SFDE, 1991 ; C. GIRAUD-KINLEY, La protection de la diversité biologique dans la région du Pacifique Sud : réflexion sur l'efficacité du droit international, thèse, Paris 1, 1998, 457 p.

¹⁰⁸ J.-Y. FABERON (dir.), La mer outre-mer, L'Harmattan, 2001, 447 p. ; G. ORFILA, L'animal et le droit en Nouvelle-Calédonie, CDP Nouvelle-Calédonie, 2000, 156 p.

¹⁰⁹ Droit de l'environnement et Nouvelle Calédonie, *RJE*, 1993, numéro spécial ; Droit de l'environnement en Amérique tropicale, *RJE*, 1994, numéro spécial ; Le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie. États des lieux et perspectives, *RJE*, 2007, numéro spécial.

¹¹⁰ Voir en particulier : Droit de l'environnement dans le Pacifique, problématiques et perspectives croisées, *RJP*, 2005, numéro spécial.

l'efficacité concrète des textes pour la conservation de la nature. La participation au « groupe outre-mer » du Comité français de l'UICN¹¹¹ rassemblant une centaine d'experts de l'outre-mer et de métropole s'est avérée être une source importante de connaissances et de compréhension. Elle est venue compléter utilement un travail de terrain entrepris dans le Pacifique Sud et dans l'Océan Indien¹¹² et effectué au moyen d'entretiens auprès des principaux acteurs de la protection de la nature (scientifiques, naturalistes, associations, administrations, services de police, etc.) et de constatations visuelles¹¹³.

Cette confrontation entre le droit théorique et le droit réel aura fait perdre au chercheur ses opinions simplificatrices et péremptoires sur l'outre-mer. Elle aura néanmoins permis la collecte de renseignements pointus dans chaque collectivité sur les enjeux locaux de conservation de la nature et, *in fine*, contribué à appréhender de manière plus globale les problèmes écologiques et juridiques de l'outre-mer.

C'est dans ce contexte que s'inscrit notre démarche. La diversité du droit applicable outre-mer et la dispersion des collectivités rendent difficile la collecte documentaire et la recherche de terrain. Elles constituent également un frein pour toute tentative d'exhaustivité dans le cadre qui a été le nôtre. Il convient alors de poursuivre un objectif plus synthétique qu'exhaustif pour appréhender l'efficacité et l'effectivité de la protection de la nature outre-mer.

A la lumière de ces précisions conceptuelles et méthodologiques, il convient de s'interroger sur les questions essentielles que soulève « le droit de la protection de la nature et de la diversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer ».

Le sujet induit une confrontation permanente entre le droit d'outre-mer, le droit public général et le droit de l'environnement.

En effet, l'outre-mer se caractérise « par une tension plus ou moins vive entre recherche de spécificité et volonté d'alignement »¹¹⁴ sur la métropole, écartelé entre l'envie de résorber des inégalités sociales issues de la colonisation et la permanence de sentiments identitaires. « Le rêve d'émancipation que suscite une humiliation historique et qu'entretient un sentiment d'assistance avec le maintien des avantages matériels de la dépendance »¹¹⁵ est à l'origine de cette tension. Pour la résorber et éviter en particulier la multiplication d'incidents dramatiques tels que les événements violents survenus sur l'île d'Ouvéa (Nouvelle-Calédonie) en avril-mai 1988, le droit a dû faire preuve d'inventivité. Il a fallu créer un droit distinct du droit commun, le droit d'outre-

¹¹¹ Voir : <http://www.uicn.fr>.

¹¹² Nous avons pu effectuer une première mission de recherche en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna au cours de l'été 2003, puis une seconde à La Réunion et à Mayotte en juin 2007 et une troisième, en juillet 2008 à La Réunion seulement.

¹¹³ Nous avons ainsi accompagné la Brigade Nature de l'Océan Indien dans ses déplacements sur le terrain et participé à des sorties organisées par des associations locales de protection de l'environnement comme l'association Te Manu en Polynésie française.

¹¹⁴ O. GOHIN, « Égalité et différenciation dans les départements d'outre-mer : la notion de situation particulière dans l'article 73 de la Constitution », p. 119, *in* A.-M. LE POURHIET (dir.), *Droit constitutionnel local*, Economica, PUAM, 1999, 426 p.

¹¹⁵ T. MICHALON, *L'outre-mer français, évolution institutionnelle et affirmations identitaires*, L'Harmattan, 2009, p. 162.

mer, qui permette de prendre en considération la situation particulière des populations ultramarines. Aujourd'hui la Constitution française envisage une réelle différenciation juridique entre l'outre-mer et la métropole, le législateur étant en mesure d'adopter des statuts « sur mesure » pour chacune des collectivités. Mais jusqu'où mener cette logique de la différenciation du droit ?

A ce titre, le droit d'outre-mer compose l'un des volets les plus intéressants de « l'organisation décentralisée de la République »¹¹⁶ désormais consacrée par la révision constitutionnelle de 2003. En plein essor, il présente une richesse institutionnelle sans commune mesure avec celle de la métropole et suscite l'intérêt grandissant de la doctrine. Le droit d'outre-mer s'affirme ainsi, en dépassant des catégorisations classiques (État, régions, départements, communes), comme un instrument d'enrichissement du droit public.

Dans ce mouvement, le droit de l'environnement n'est pas en reste. Il est marqué par une production normative importante participant au renouveau du droit d'outre-mer. Ainsi, en moins de dix ans, quatre codes de l'environnement ont été créés (Polynésie française, Wallis et Futuna, provinces Nord et Sud de la Nouvelle-Calédonie), une partie du Code forestier a été adaptée à la Guyane, la loi « littoral » a été étendue à Mayotte, des arrêtés préfectoraux interdisent des introductions d'espèces exotiques dans les DOM et deux immenses parcs nationaux ont été créés en Guyane et à La Réunion en application de dispositions particulières aux départements d'outre-mer. Ainsi, un droit est en train de naître en marge du droit commun : le droit de l'environnement outre-mer. Il n'en demeure pas moins attaché au droit de l'environnement métropolitain avec lequel il entretient d'incessantes relations. Outre-mer le droit de l'environnement est adapté, reproduit, transposé, etc.

Une telle situation appelle une réflexion dont l'objectif est de révéler d'une part, la nature et le régime juridique de la protection de la nature outre-mer et d'autre part, son incidence sur le droit d'outre-mer, le droit de l'environnement et le droit public général et réciproquement.

En ce domaine, il convient d'abord de se demander quels sont les effets de l'évolution du droit d'outre-mer sur la protection de la nature. En effet, la diversité statutaire de l'outre-mer engendre une répartition des compétences environnementales tout à fait originale et en toute hypothèse différente de la métropole. Des choix très divers ont été faits selon les collectivités concernées, exploitant les multiples capacités du droit administratif : centralisation adaptée, décentralisation totale de la compétence environnementale, déconcentration, etc. Il importe d'analyser alors comment les pouvoirs ainsi répartis sont exercés et dans quelle mesure ils contribuent à la protection de la nature. En filigrane, ressurgissent ainsi les termes du débat sur la décentralisation de l'environnement et l'outre-mer permet de les appréhender à travers des expérimentations concrètes.

En partant cette fois-ci des réalités écologiques ultramarines, il faut par ailleurs s'interroger sur leur prise en compte par le droit d'outre-mer et le droit de l'environnement en général. Il est un

¹¹⁶ Constitution du 4 octobre 1958, article 1^{er}.

truisme selon lequel les questions ne se posent pas dans les mêmes termes dans toutes les régions du monde et partant, son corollaire : les problèmes spécifiques à une zone « ne peuvent être résolus au mieux que dans le cadre de l'aire concernée »¹¹⁷. Il s'agit alors d'identifier, pour l'outre-mer, quelles pourraient être ces spécificités justifiant, le cas échéant, la création d'un droit particulier et l'application de normes reposant sur la dimension écologique des territoires. Insulaire (à l'exception de la Guyane), habité par des peuples autochtones, abritant des espèces endémiques, des récifs coralliens, des mangroves, l'outre-mer ne présente en effet pas toujours des problématiques écologiques et sociales similaires à celles de la métropole. Ainsi faudra-t-il analyser dans quelle mesure ces spécificités ont inspiré des outils particuliers et comment elles pourraient en inspirer d'autres.

L'« attitude déterministe »¹¹⁸ qui tend à faire prévaloir les spécificités naturelles de l'outre-mer sur son assimilation vaut pour les rapports entre la métropole et l'outre-mer. Mais qu'en est-il des collectivités d'outre-mer entre elles ? N'affrontent-elles pas des problèmes écologiques communs qui mériteraient un droit transversal applicable à toutes, à l'exclusion de la métropole ? Pour résoudre le problème des espèces invasives dans un contexte insulaire ou celui de la protection des récifs coralliens faut-il nécessairement un droit différencié ? Vouloir aborder cette question suppose que l'on accepte de dépasser l'opposition de principe à l'élaboration de règles valables pour l'ensemble de l'outre-mer et, *a fortiori*, à l'idée « d'un modèle unique dans lequel les collectivités [...] s'inscriraient de façon identique »¹¹⁹. Cette pensée, souvent acceptée comme une évidence, n'est pas sans lien avec l'histoire coloniale. En effet, les échanges transversaux entre les collectivités d'outre-mer n'ont jamais été encouragés, l'État redoutant une coalition des anciennes colonies contre le pouvoir central. Dans un contexte bien différent aujourd'hui, en particulier du fait de l'universalisation du droit de l'environnement, l'obstacle idéologique à l'édiction de normes communes à l'outre-mer pour la protection de certaines composantes de la nature n'est plus insurmontable. Pour l'heure, force est de constater que les problèmes communs à l'outre-mer sont abordés sous l'angle du simple échange d'expériences juridiques, principalement de façon informelle et empirique – une collectivité s'inspirera du droit d'une autre pour régler ses propres problèmes ; parfois plus organisée – comme par exemple l'Initiative française pour les récifs coralliens qui coordonne les travaux de recherche sur les récifs coralliens d'outre-mer – ; mais toujours timide.

Dans une approche prospective, nous supposons alors que la protection de la nature et par extension le droit de l'environnement outre-mer permettra de dépasser les rapports classiques et souvent conflictuels entretenus entre la métropole et l'outre-mer, en rassemblant les collectivités autour de problématiques écologiques communes, mais étrangères à celles de la métropole. Si l'outre-mer se perd quelque peu dans la multiplicité des statuts et l'affirmation de particularismes

¹¹⁷ M. KAMTO, Les conventions régionales sur la protection de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre, *RJE*, 1991, p. 438.

¹¹⁸ F. MICLO, Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République, coll. Droit public positif, Paris, Economica, 1982, p. 288.

¹¹⁹ F. BIAL, Décentralisation territoriale et coopération internationale, Le cas de l'outre-mer français, L'Harmattan, 1997, p. 250.

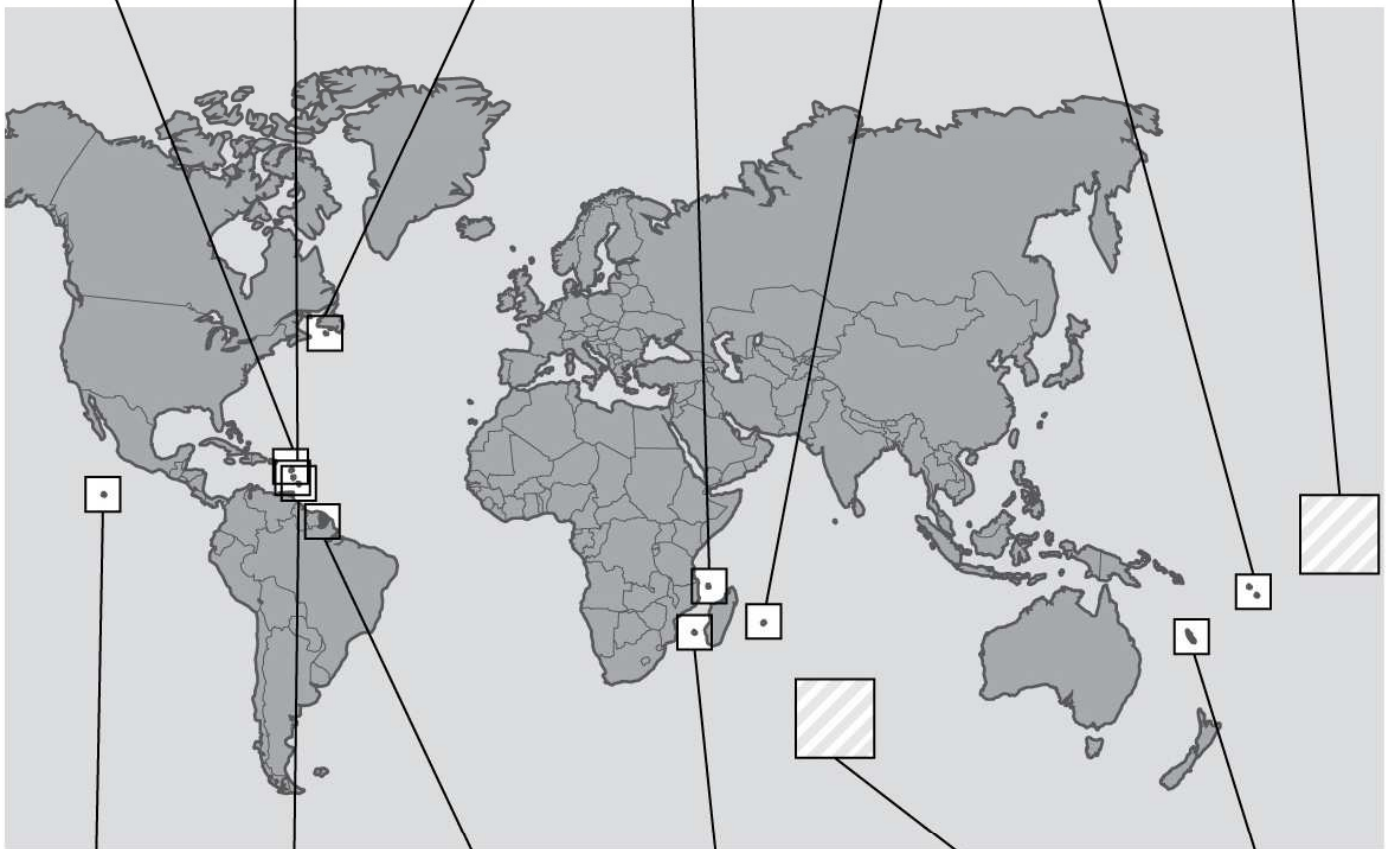
en opposition avec la métropole, il pourra sans doute retrouver une certaine unité en lui-même. A ce titre, le droit de l'environnement pourrait participer au renouveau du droit d'outre-mer.

En somme, de manière générale, l'organisation de l'outre-mer intègre des formes extrêmes de diversité juridique et engendre la création d'un droit de la protection de la nature tout à fait original qui en justifie l'étude autonome. Des raisons pratiques président aux choix d'une organisation plurielle de l'outre-mer, comme la distance physique séparant les collectivités du pouvoir central. Mais elles se combinent à un éloignement historique, culturel, social et économique entre le centre et sa périphérie. S'il implique que l'État n'est pas perçu de la même façon outre-mer et en métropole, l'éloignement constitue aussi un obstacle à l'unité du droit de la protection de la nature (Première partie).

Cet obstacle, à l'origine d'un éclatement de la répartition des compétences de protection de la nature, n'ôte pas au droit de l'environnement métropolitain son influence. Parfois étendu, parfois copié, parfois source d'inspiration des pratiques administratives, le droit métropolitain migre outre-mer. Comme une espèce limitée dans ses déplacements par des barrières biogéographiques, la migration du droit de l'environnement se heurte néanmoins à la façon dont il est reçu ou traduit dans le droit et demeure aléatoire (Deuxième partie).

La richesse qui se crée dans cette relation entre les réalités de l'outre-mer et le droit de l'environnement métropolitain ne répond pas toujours aux problèmes propres à l'outre-mer. C'est pourquoi, il convient d'analyser ceux qui exigeraient éventuellement, en raison de leur incompatibilité avec le droit commun ou de l'incapacité de ce dernier à les envisager, l'élaboration de règles ou institutions particulières. Ainsi pourront être prises en compte les spécificités écologiques ultramarines (Troisième partie).

<p>Saint-Martin Chef-lieu : Marigot Superficie : 53 km² ZEE : 1 000 km² Population : 35 692 habitants (<i>INSEE</i>, 2008) Statut : COM</p>	<p>Saint-Barthélemy Chef-lieu : Gustavia Superficie : 25 km² ZEE : 4 000 km² Population : 8 398 habitants (<i>INSEE</i>, 2008) Statut : COM</p>	<p>Guadeloupe Chef-lieu : Basse-Terre Superficie : 1 705 km² ZEE : 90 000 km² Population : 400 719 habitants (<i>INSEE</i>, 2008) Statut : DOM</p>	<p>Saint-Pierre et Miquelon Chef-lieu : Saint-Pierre Superficie : 242 km² ZEE : 10 000 km² Population : 6 345 habitants (<i>INSEE</i>, 2008) Statut : COM</p>	<p>Mayotte Chef-lieu : Mamoudzou Superficie : 377 km² ZEE : 73 600 km² Population : 186 729 habitants (<i>INSEE</i>, 2007) Statut : COM</p>	<p>La Réunion Chef-lieu : Saint-Denis de La Réunion Superficie : 2 512 km² ZEE : 318 300 km² Population : 791 321 habitants (<i>INSEE</i>, 2008) Statut : DOM</p>	<p>Wallis et Futuna Chef-lieu : Mata'Utu Superficie : 142 km² - Wallis : 78 km² - Futuna : 47 km² - Alofi : 17 km² ZEE : 300 000 km² Population : 14 231 habitants (<i>INSEE</i>, 2008) Statut : COM</p>	<p>Polynésie française Chef-lieu : Papeete Superficie : 3521 km² ZEE : 5 030 000 km² Population : 264 736 habitants (<i>INSEE</i>, 2007) Statut : COM</p>
---	---	--	---	---	---	--	---



<p>Clipperton Superficie : 2 km² ZEE : 425 220 km² Population : pas d'habitant permanent Statut : collectivité <i>sui generis</i></p>	<p>Martinique Chef-lieu : Fort de France Superficie : 1 108 km² ZEE : 45 000 km² Population : 403 820 habitants (<i>INSEE</i>, 2008) Statut : DOM</p>	<p>Guyane Chef-lieu : Cayenne Superficie : 83 992 km² ZEE : 130 000 km² Population : 208 171 habitants (<i>INSEE</i>, 2008) Statut : DOM</p>	<p>Îles éparses Superficie : 43 km² - Europa : 30 km² - Glorieuses : 7 km² - Juan de Nova : 5 km² - Tromelin : 1 km² - Bassas de India : <1 km² ZEE : 640 400 km² Population : pas d'habitant permanent (fréquentation par des militaires et des scientifiques) Statut : rattachées aux TAAF</p>	<p>Terres australes et antarctiques françaises Superficie : - Terre-Adélie : 432 000 km² - Amsterdam : 58 km² - Saint-Paul : 8 km² - Îles Crozet : 340 km² - Archipel des Kerguelen : 7 215 km² ZEE : 2 500 000 km² Population : pas d'habitant permanent (fréquentation par des scientifiques) Statut : collectivité <i>sui generis</i></p>	<p>Nouvelle-Calédonie Chef-lieu : Nouméa Superficie : 18 576 km² - Grande Terre : 16 595 km² - Archipel des Loyautés : 1981 km² ZEE : 1 740 000 km² Population : 230 789 habitants (<i>INSEE</i>, 2004) Statut : collectivité <i>sui generis</i></p>
--	---	--	--	--	--

Les collectivités françaises d'outre-mer dans le monde

**PREMIERE PARTIE – L'ÉLOIGNEMENT,
OBSTACLE À L'UNITÉ DU DROIT DE LA
PROTECTION DE LA NATURE OUTRE-MER**

L'éloignement géographique, culturel et historique des collectivités françaises d'outre-mer par rapport à la métropole a conduit à un aménagement particulier de leur organisation institutionnelle et normative rompant avec l'uniformité territoriale. Le droit public et le droit de l'environnement s'expriment différemment outre-mer et sur le territoire européen de la France, à plus forte raison depuis l'entrée dans l'ère du « sur mesure » avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République¹. Le droit de la protection de la nature n'est pas le même en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Pierre et Miquelon, à Wallis et Futuna et à Saint-Barthélemy. Il s'adapte, il se territorialise, il s'élabore localement, il se confronte au droit coutumier.

Il naît de la diversité statutaire de l'outre-mer telle qu'organisée par la Constitution et les lois, une répartition singulière des compétences dans chacune des collectivités et une hétérogénéité des sources du droit, obstacle à l'unité du droit de la protection de la nature. Tout est en place aujourd'hui pour que cet ensemble se complexifie encore, *a fortiori* en matière de protection de la nature où les tensions entre les diverses autorités habilitées à intervenir s'expriment et s'exprimeront en fonction des intérêts qu'elles veulent défendre. L'édifice est « baroque », pour reprendre l'expression du professeur Untermaier formulée à propos du droit de l'environnement métropolitain dans les années 1980². Il mérite en tout cas une recherche dont on ne peut faire l'économie tant le droit de l'environnement outre-mer est encore peu révélé.

L'analyse des fondements juridiques, écologiques ou encore politiques et sociaux de cet éclatement du droit de la protection de la nature doit être entreprise. Qu'est-ce qui justifie en effet, qu'une espèce soit protégée en application de règles différentes selon qu'elle se trouve à Mayotte ou en Polynésie française ? Pourquoi le droit des parcs nationaux n'est-il pas applicable à Wallis et Futuna, alors qu'il permet la préservation des forêts tropicales guyanaise, réunionnaise et guadeloupéenne ? A ce stade, il faut examiner comment les différentes autorités se répartissent les compétences environnementales ou influencent la protection de la nature, le sens des choix – ou des non-choix – opérés ayant une importance considérable sur l'efficacité de la conservation.

L'éclatement du droit de l'environnement tient d'abord à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, laquelle diffère, en tout ou partie, de celle existant en métropole. L'octroi des compétences aura été décidé, explicitement ou non, en identifiant un centre décisionnel qui se trouvera parfois en métropole, parfois outre-mer, parfois encore partagé entre les deux. Enjeu de pouvoir et d'idées, ce partage des responsabilités repose sur des principes propres à l'outre-mer, à l'origine d'un droit de la protection de la nature particulier (Titre 1).

Il reste que les obstacles à l'unité de ce droit n'ont pas pour seule origine le paradigme du centre et de la périphérie. Le droit de l'environnement outre-mer est influencé par d'autres normes que celles issues de l'État ou des collectivités. Ces normes sont dites « concurrentes » au droit national et local, dans le sens où elles tendent au même but – influencer la protection de la nature – et s'exercent dans un même temps. D'origines très diverses, elles recouvrent le droit supra étatique

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* 29 mars 2003, p. 5568.

² J. UNTERMAIER, *Le droit de l'environnement : réflexions pour un premier bilan*, PUF, 1981, p. 15.

(droit communautaire et international) et le droit issu des peuples autochtones. Il faut analyser la façon dont les normes concurrentes s'insèrent dans le corpus juridique national et local et leur contribution à la protection de la nature en évaluant leur incidence (Titre 2).

TITRE 1 – LES PRINCIPES D’UN DROIT DE LA PROTECTION DE LA NATURE PARTICULIER

Le droit de la protection de la nature outre-mer est pluriel. Organisées de façon particulière, les collectivités situées outre-mer sont régies par des statuts hétérogènes qui mènent à une application différenciée du droit de l’environnement. Ainsi, pour l’essentiel le Code de l’environnement sera appliqué, selon les collectivités, totalement, partiellement ou pas du tout, remplacé dans ce dernier cas par un droit local de substitution.

Produit de l’histoire, la différenciation du droit d’outre-mer par rapport à la métropole trouve son origine dans « l’inégalité en droit des colonies par rapport à la métropole et des colonies entre elles »³. Malgré la Révolution française, l’outre-mer est maintenu dans une situation où la spécificité du droit demeure, conduisant à l’existence de règles parfois très différentes de celles de la métropole. La nature de cette différenciation juridique n’est plus la même aujourd’hui que celle qui prévalait pendant la colonisation. Fondée sur l’arbitraire et les régimes dérogatoires au détriment des populations ultramarines à l’époque de la colonisation, elle est aujourd’hui mue par le souci « de laisser place à des différences institutionnelles reflétant les différences objectives des populations considérées »⁴ tout en restant dans le cadre de la République française une et indivisible.

Au sein de la République, l’outre-mer fait donc figure d’exception. En métropole, le schéma classique de l’unité et de l’indivisibilité a été appliqué dans toute sa rigueur⁵ par le Conseil constitutionnel. Des assouplissements ont certes été admis pour combattre les excès du centralisme et construire une France qui n’est plus « l’archétype de l’État centralisé »⁶, mais ils sont sans commune mesure avec ceux reconnus par le droit d’outre-mer. Celui-ci « relève toujours d’une souveraineté unique, expression de l’unité et de l’indivisibilité de la République »⁷, mais l’État aura plus ou moins pénétré dans les collectivités ultramarines, limitant l’unité du pouvoir normatif pour régler leurs situations particulières et favoriser l’expression d’autorités concurrentes.

D’après la Constitution de 1958, le droit – et *a fortiori* le droit de l’environnement – pourra être « adapté » aux « caractéristiques et contraintes particulières » des départements et régions d’outre-

³ O. GOHIN, « Égalité et différenciation dans les départements d’outre-mer : la notion de situation particulière dans l’article 73 de la Constitution », p. 122, in A.-M. LE POURHIET (dir.), *Droit constitutionnel local*, Economica, PUAM, 1999, 426 p.

⁴ J.-Y. FABERON, *La France et son outre-mer : un même droit ou un droit différent ?*, *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 6.

⁵ En France, l’unité et l’indivisibilité de la République demeurent de principe et les exceptions apparaissent comme des concessions, « qui étaient peut-être nécessaires au maintien de la paix civile, mais qui n’en constituent pas moins des anomalies » (F. HAMON, *Les formes d’État : essai de typologie*, *RPP*, n° 1009-1010, 2001, p. 32).

⁶ G. DUPUIS, *Le centre et la périphérie en France*, Essai historique et juridique, LGDJ, 2000, p. 5. Depuis la révision constitutionnelle de 2003, l’article 1^{er} de la Constitution reconnaît que l’organisation de la République française est décentralisée.

⁷ R. DEBBASCH, *Le principe révolutionnaire d’unité et d’indivisibilité de la République*, essai d’une histoire politique, Economica, 1988, p. 418.

mer (article 73) ou tenir compte des « intérêts propres » des collectivités d'outre-mer en leur reconnaissant une « organisation particulière » (article 74). Cette situation est à l'origine de différences juridiques significatives entre l'outre-mer et la métropole, mais également entre les collectivités d'outre-mer elles-mêmes. Il faudra en analyser la teneur à la lumière des notions de centralisation, de déconcentration et de décentralisation et rechercher les raisons des choix opérés. Sous cet angle, il s'agit principalement d'identifier la ou les autorités créatrices du droit de l'environnement et leur aptitude à saisir les enjeux de protection de la nature. En parallèle, il faudra rechercher dans quelle mesure la nature et plus généralement l'environnement inspirent ou justifient l'élaboration d'un droit différencié entre l'outre-mer et la métropole.

Les principes d'un droit de l'environnement particulier pour l'outre-mer pourront ainsi être analysés à travers la prise en compte d'une part, des « contraintes et caractéristiques particulières » des départements et régions d'outre-mer (Chapitre 1) et d'autre part, des « intérêts propres » des COM et de la Nouvelle-Calédonie (Chapitre 2).

Chapitre 1 – La prise en compte des « contraintes et caractéristiques particulières » des départements et régions d’outre-mer

En principe, les techniques de protection de la nature (protection des espèces, parcs nationaux, réserves naturelles, etc.) s’appliquent pleinement dans les départements et régions d’outre-mer (DROM). L’identité des normes entre la métropole et les DROM trouve son origine dans la marche de l’outre-mer vers l’égalité juridique avec la métropole telle que défendue par les hommes politiques à l’origine de la départementalisation, Eugénie Eboué-Tell, Gaston Monerville, Léopold Bissol, Aimé Césaire, Léon de Lepervanche et Raymond Vergès. Aimé Césaire souhaitait, avec la proposition de loi de départementalisation « libérer, par une loi d’assimilation, mieux, d’égalisation, près d’un million d’hommes de couleur d’une des formes modernes de l’esclavage ». En ce sens, la loi du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française fut adoptée. Elle prévoyait un régime d’identité législative, soit l’application de plein droit des lois et règlements aux DROM.

Mais, afin de laisser à ces collectivités le temps d’intégrer le droit commun qui ne leur était pas applicable et de rattraper le décalage avec la métropole, le régime de l’identité législative s’accompagne du principe d’adaptation. Il permet d’ajuster les normes aux « contraintes et caractéristiques particulières » des DROM. Le rattrapage n’ayant toutefois jamais eu lieu – en raison notamment de différences persistantes en matière de développement économique –, « le principe d’adaptation est devenu un instrument normal pour gérer la spécificité des départements et régions d’outre-mer »⁸. Il s’est aussi développé sous l’influence de ceux-là mêmes qui étaient les principaux défenseurs de la départementalisation. Aimé Césaire déplora ainsi l’idéologie assimilationniste dont il avait pourtant été l’un des plus fervents défenseurs « au nom d’une affirmation identitaire qui en prenait exactement le contre-pied »⁹.

Instrument d’assimilation à l’origine, le principe d’adaptation s’est finalement transformé – à plus forte raison depuis la révision constitutionnelle de 2003 – en un outil de différenciation juridique qui s’exprime en matière de protection de la nature. La nécessité d’adapter ou non les lois et règlements relève d’une appréciation au cas par cas du législateur ou du pouvoir réglementaire. Seule l’analyse de l’utilisation de l’adaptation en dévoilera le réel contenu et la véritable portée. Ainsi, en matière de protection de la nature, il faudra se demander, au regard du droit positif, quelles finalités ont été poursuivies par l’adaptation et dans quelle mesure celle-ci est réellement nécessaire. Étant donné qu’elle n’est pas forcément guidée par un impératif environnemental, il

⁸ A. NANCHI, *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français*, thèse, Lyon, 2003, p. 238.

⁹ T. MICHALON, *L’outre-mer français - Évolution institutionnelle et affirmations identitaires*, L’Harmattan, 2009, p. 56. Aimé Césaire expliqua plus tard que l’assimilation avait été « le moyen pratique le plus efficace d’arracher en faveur de la classe ouvrière toute une législation sociale et d’associer [le] pays aux perspectives d’accès au socialisme qui se dessinaient alors en France » (A. CESAIRE, *Action, revue théorique et politique du parti communiste martiniquais*, Fort de France, 1966, cité par J.-Cl. WILLIAM, « Aimé Césaire » : les contrariétés de la conscience nationale », in F. CONSTANT et J. DANIEL (dir.), *1946-1996, Cinquante ans de départementalisation outre-mer*, L’Harmattan, 1997, p. 318).

s'agira de savoir si elle favorise une meilleure conservation de la nature. En toute hypothèse, les tendances actuelles du principe d'adaptation laisseront présager celles de son usage futur, notamment par l'exercice de la compétence d'adaptation désormais aussi octroyée aux DROM.

Il faut pour cela commencer par présenter les caractéristiques essentielles du régime de l'identité adaptée (Section 1), lequel conditionne l'usage de l'adaptation dans le domaine de la protection de la nature (Section 2).

Section 1 – Le régime de l'identité adaptée

A la recherche de solutions particulières pour les départements et régions d'outre-mer dont le régime juridique est identique – ou assimilé – à celui de la métropole, la Constitution a prévu la possibilité d'ajuster les textes à la réalité locale à travers le principe d'adaptation (§ 1). Ce principe a longtemps été la seule opportunité pour ces collectivités de bénéficier d'un régime dérogatoire, prenant en compte leurs contraintes et caractéristiques particulières. De nouvelles possibilités ont été consacrées plus récemment par la révision constitutionnelle de 2003¹⁰. Elles traduisent un dépassement du champ de l'adaptation (§ 2).

§ 1 – Le principe d'adaptation

Le principe d'adaptation vient tempérer la règle selon laquelle « le droit applicable en métropole l'est aussi de plein droit dans les départements d'outre-mer »¹¹. Ainsi, le principe d'adaptation constitue une exception au principe général de l'assimilation juridique : la loi peut faire l'objet de modifications ou de dérogations justifiées par la prise en compte des caractéristiques et contraintes particulières des collectivités.

Le principe d'adaptation des lois et règlements a de longue date accompagné le régime juridique des départements d'outre-mer. S'il était, à l'origine, assez peu mis en avant compte tenu de la nécessité de rompre avec la spécialité législative issue de la colonisation, il a ensuite été progressivement mieux reconnu, à travers notamment l'élargissement des possibilités d'adaptation du droit (A). La règle générale demeurant celle de l'assimilation, les adaptations sont strictement encadrées (B).

¹⁰ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* 29 mars 2003, p. 5568.

¹¹ J. ZILLER, *Les DOM-TOM*, LGDJ, coll. Systèmes, 1996, p. 26.

A – L'élargissement progressif des possibilités d'adaptation du droit

Antérieurement à la Constitution du 27 octobre 1946, la spécialité juridique caractérisait l'outre-mer colonial¹². La première évolution importante a été amorcée par la loi du 19 mars 1946¹³ transformant les quatre « vieilles colonies »¹⁴ en départements d'outre-mer (DOM). La départementalisation, transition nécessaire entre la colonisation et la décentralisation¹⁵, a permis le passage de l'assujettissement issu du statut colonial à l'intégration, « de l'infériorité à l'égalité », de la spécialité juridique à l'assimilation juridique. Cette forme de décolonisation peu courante est radicalement différente de l'indépendance « qui est la manière la plus répandue de rupture des liens coloniaux »¹⁶.

Quelques mois après la loi de départementalisation, la Constitution du 27 octobre 1946 a inclus les nouvelles collectivités au sein de la catégorie des départements en prévoyant, dans son article 73, que « le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi ». Dès lors, « le droit de l'outre-mer départementalisé bascule définitivement dans un régime aligné sur le droit métropolitain »¹⁷ ; c'est l'affirmation du principe d'identité¹⁸. Dans la continuité du texte de 1946, le constituant de 1958 confirmait l'absence de distinction entre les départements d'outre-mer et les départements métropolitains, l'article 72 de la Constitution ne différenciant pas les deux.

Ce principe d'identité a été atténué par l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 dont la rédaction, dans sa version initiale, était plutôt succincte : « Le régime législatif des départements d'outre-mer peut faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ». Revu et corrigé principalement par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁹, l'article 73 en vigueur aujourd'hui a été enrichi de nouvelles dispositions :

¹² Quelques limites à l'expression de la spécialité juridique outre-mer étaient admises à l'époque coloniale afin de préserver le caractère unitaire de l'État. Ainsi des règles communes s'appliquaient-elles indistinctement à la métropole et à l'outre-mer dans certains domaines tels que ceux touchant au fondement même du système institutionnel de l'État (souveraineté, puissance publique, statut des fonctionnaires, etc.) ou aux droits civils et politiques (abolition de l'esclavage, instauration du suffrage universel direct, etc.).

¹³ Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française, *JORF* 20 mars 1946, p. 2294.

¹⁴ Il s'agit d'une expression consacrée qui désigne les plus anciennes colonies françaises : la Guyane, la Guadeloupe, La Réunion et la Martinique.

¹⁵ L'article 1^{er} de la loi de départementalisation dispose que « les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane sont érigées en départements français ». Les articles 2 et 3 instaurent un régime d'assimilation à deux vitesses : les nouveaux textes s'appliquent de plein droit aux DOM alors qu'un délai de transposition est prévu pour les textes déjà en vigueur.

¹⁶ D. CUSTOS, *L'adaptation des institutions françaises aux départements d'outre-mer (exemple de la Guadeloupe)*, thèse, Paris, 1989, p. 31.

¹⁷ O. GOHIN, *op. cit.*, p. 127.

¹⁸ Remarquons, avec les professeurs Faberon et Ziller, que s'il « était d'usage de parler du principe d'assimilation avant la révision constitutionnelle de 2003, ce qui correspondait à l'objectif de la loi du 19 mars 1946 et de ses promoteurs ; le terme identité est plus exact et reflète bien la rédaction de la Constitution de 1946 "le régime législatif [...] est le même" » (J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, 2007, p. 39).

¹⁹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, précitée. La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République (*JORF* 24 juillet 2008, p. 11890) a aussi apporté quelques modifications à l'article 73 de la Constitution.

« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».

Dans sa version actuelle, l'article 73 confirme sans aucune ambiguïté le maintien du principe d'identité (alinéa 1^{er}) et de son exception, l'adaptation. Il innove en assouplissant *a priori* les conditions du recours à l'adaptation.

D'abord, il précise que l'adaptation doit être justifiée par des « caractéristiques et des contraintes²⁰ particulières », termes qui traduisent « l'idée de permanence et renvoient à des considérations structurelles »²¹ et non plus à des « situations particulières », expression ayant une résonance conjoncturelle. Cette évolution, influencée par le droit communautaire²², permet en théorie « une authentique prise en considération globale des originalités de ces collectivités, et finalement un retour à ce qui avait été l'esprit de la loi de départementalisation du 15 mars 1946 »²³. Ceci crée une situation nouvelle par rapport à l'interprétation stricte de l'ancien article 73 par le Conseil constitutionnel. En effet, dans une décision fondamentale du 2 décembre 1982²⁴, le Conseil constitutionnel avait adopté une position très rigide quant aux possibilités d'adaptation, renouant

²⁰ La prise en compte des « contraintes » signifie que les départements et régions d'outre-mer sont confrontés à des difficultés spécifiques que pourrait aggraver l'identité normative.

²¹ P.-Y. CHICOT, Les départements-régions d'outre-mer dans la révision constitutionnelle, *Droit administratif*, décembre 2003, p. 12.

²² Article 299 § 2 du TCE : « Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques (...) ».

²³ J.-Y. FABERON, Réforme constitutionnelle, de l'outre-mer, *Jcp. Administrations et collectivités territoriales*, 28 octobre 2002, n° 3, p. 105.

²⁴ CC, décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, loi portant adaptation de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JORF* 4 décembre 1982, p. 3666.

avec l'assimilation de principe²⁵. Dans le même sens, une décision du 25 juillet 1984²⁶ relative aux compétences des régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et de La Réunion avait écarté certaines dispositions de la loi au motif que l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des DROM ne peut donner lieu qu'à de simples « aménagements » de caractère « limité ».

Dans l'article 73 aujourd'hui en vigueur, l'assouplissement résulte de ce que les mesures d'adaptation ne doivent plus être « nécessitées »²⁷ par la situation particulière des DROM, mais doivent « tenir » aux caractéristiques et contraintes particulières. L'usage de cette formule plus compréhensive permettra sans doute d'envisager une adaptation accrue des lois et règlements, le lien de causalité entre l'adaptation et ses causes n'étant plus aussi précis qu'auparavant. Il faut néanmoins rappeler qu'en toute hypothèse, le juge administratif a toujours admis de façon assez libérale les adaptations réalisées par voie réglementaire, laissant ainsi au gouvernement un large pouvoir d'appréciation. Dans ses conclusions de l'arrêt Esdras²⁸, le commissaire du gouvernement Daniel Labetoulle soulignait en ce sens que « de l'absolu et du nécessaire, on passe en réalité au relatif et au préférable »

Certes, notre analyse sémantique est purement spéculative, aucune jurisprudence du Conseil constitutionnel postérieure à la révision de 2003 – peu abondante en la matière – ne permettant de se prononcer « sur son degré de continuité et d'inflexion par rapport à la jurisprudence antérieure »²⁹, qui traduisait, quant à elle, un contrôle très strict de l'utilisation du pouvoir d'adaptation au moins de la part du juge constitutionnel. Il reste que l'actuelle version de l'article 73 révèle un infléchissement permettant d'envisager des justifications plus souples du recours à l'adaptation et en tout cas une volonté politique de reconnaître plus avant les particularismes de l'outre-mer.

L'article 73 issu de la révision de 2003 innove encore, en élargissant les possibilités de recourir à l'adaptation : il est désormais reconnu aux départements et régions d'outre-mer le pouvoir d'en décider eux-mêmes³⁰ alors qu'une telle faculté était auparavant réservée au Parlement et au Gouvernement et que les collectivités territoriales disposaient d'un simple pouvoir d'initiative en

²⁵ Le Conseil refusait le caractère dérogatoire d'une assemblée unique et le mode de scrutin spécifique dont cette assemblée devait être issue ne permettait pas la représentation des départements. Il s'exprimait en ces termes : « Considérant que le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaire la situation particulière de ces départements d'outre-mer ; que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une « organisation particulière » prévue par l'article 74 de la Constitution de 1958 pour les seuls territoires d'outre-mer ; considérant qu'en confiant la gestion des départements d'outre-mer à une assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains en l'état actuel de la législation, n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel confère à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux ; qu'ainsi ces dispositions vont au-delà des mesures d'adaptation que l'article 73 de la Constitution autorise en ce qui concerne l'organisation des départements d'outre-mer ».

²⁶ CC, décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, considérant 5, *JORF* 28 juillet 1984, p. 2493.

²⁷ Constitution du 4 octobre 1958, ancien article 73 : « Mesures d'adaptations nécessitées par leur situation particulière ».

²⁸ D. LABETOULLE, conclusions sous CE, 9 février 1983, Esdras et autres, *RDP*, 1983, p. 830.

²⁹ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 52.

³⁰ Constitution du 4 octobre 1958, article 73, alinéa 2.

la matière³¹. Cette forme d'« auto-adaptation », selon l'expression consacrée par le professeur Gohin³², permet aux DROM d'adapter les textes « dans les matières où s'exercent leurs compétences »³³, à condition d'y avoir été habilitées, selon les cas, par la loi ou le règlement et de ne pas mettre en cause les conditions essentielles d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. L'exercice de ce pouvoir a été encadré par une loi organique de 2007³⁴ modifiant le Code général des collectivités territoriales. Il est prévu notamment que les demandes d'habilitation tendant à adapter une disposition législative ou réglementaire soient adoptées par délibération motivée du conseil général³⁵ ou régional³⁶ et que les délibérations prises en application de l'habilitation le soient, quant à elles, à la majorité absolue des membres composant les assemblées³⁷. En toute hypothèse, les demandes d'habilitation doivent exposer d'une part, les caractéristiques et contraintes particulières justifiant la démarche et d'autre part, la nature et la finalité des dispositions envisagées.

B – L'encadrement de l'adaptation

Le principe d'adaptation fait l'objet d'un double encadrement dont dépendra la légalité de sa mise en œuvre, d'une part quant aux titulaires de la compétence (1) et d'autre part, quant à la consultation des assemblées locales pour ce qui concerne l'adaptation des lois et règlements par le Parlement ou le Gouvernement (2).

1 – Les titulaires de la compétence d'adaptation

Avant la révision constitutionnelle de 2003, seuls le Parlement et le Gouvernement étaient compétents pour procéder à une adaptation. Depuis, les conseils généraux et régionaux d'outre-mer disposent également d'un pouvoir d'adaptation.

S'agissant d'abord des autorités centrales, dans la pratique, la mise en œuvre de l'adaptation s'est heurtée aux dispositions constitutionnelles relatives aux domaines de la loi et du règlement. L'incertitude initiale quant au titulaire de la compétence a été définitivement levée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 14 janvier 1983 : « De telles mesures [d'adaptation] relèvent, selon leur objet, de la voie législative ou de la voie réglementaire »³⁸. Il est donc aujourd'hui établi, ainsi que l'avait pressenti François Miclo, que « si l'article 73 ne précise pas les autorités

³¹ Ce pouvoir d'initiative était reconnu aux conseils généraux (CGCT, article L. 3444-2) et régionaux (CGCT, article L. 4433-3) d'outre-mer.

³² O. GOHIN, L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation, *RFDA*, 2003, p. 680.

³³ Constitution, article 73, alinéa 2.

³⁴ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF* 22 février 2007, p. 3121.

³⁵ CGCT, article L.O. 3445-2.

³⁶ CGCT, article L.O. 4435-1.

³⁷ CGCT, article L.O. 3445-7 (conseil général) et L.O. 4435-7 (conseil régional).

³⁸ CC, décision n° 82-152 DC du 14 janvier 1983, loi portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale, *JORF* 15 janvier 1983, p. 353.

compétentes pour adapter, c'est qu'il a voulu appliquer les principes généraux de répartition des compétences énoncés par ailleurs dans la Constitution [...]. La désignation de l'autorité compétente pour adapter est donc clairement définie : elle est déterminée par la nature des dispositions à adapter »³⁹. En d'autres termes, l'article 73 de la Constitution ne fonde pas une compétence spécifique d'une autorité déterminée pour mettre en œuvre l'adaptation, mais il fixe « seulement les modalités d'exercice des compétences respectives du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire »⁴⁰. Aussi, le Gouvernement n'est pas habilité à étendre le champ d'application d'une loi si celle-ci exclut explicitement son applicabilité à l'outre-mer, mais il peut en revanche préciser, dans l'exercice normal de sa compétence réglementaire, les conditions d'application d'une loi et, le cas échéant, les mesures d'adaptation nécessaires. Autrement dit, le pouvoir réglementaire n'a pas besoin d'une habilitation législative pour prendre des mesures d'adaptation. Ainsi l'a jugé le Conseil constitutionnel : « S'agissant de simples mesures d'application de dispositions législatives, même si elles doivent comporter une certaine adaptation à la situation des départements d'outre-mer, c'est à l'autorité réglementaire qu'il appartient de les prendre, sous le contrôle de la juridiction compétente »⁴¹.

Quant à l'« auto-adaptation », tous les conseils généraux et régionaux d'outre-mer peuvent décider eux-mêmes de son exercice, après habilitation, selon les cas, par la loi ou par le règlement et dans les conditions prévues par le Code général des collectivités territoriales⁴². Ils peuvent intervenir dans les domaines de leurs propres compétences, qu'elles soient de droit commun ou spécifiques aux départements et régions d'outre-mer.

2 – La consultation obligatoire des assemblées locales en cas d'adaptation par le Parlement ou le Gouvernement

Les autorités législatives et réglementaires compétentes pour adapter les normes sont soumises à des règles de consultation des assemblées locales, depuis le décret modifié du 26 avril 1960⁴³ pour ce qui concerne les départements d'outre-mer, et depuis les lois codifiées du 31 décembre 1982⁴⁴ et du 2 août 1984⁴⁵ pour les régions d'outre-mer. Au demeurant, les conseils généraux et régionaux doivent être consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des collectivités concernées⁴⁶. L'avis, purement consultatif, est réputé acquis en cas de silence des conseils ou en

³⁹ F. MICLO, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, Economica, coll. Droit public positif, 1982, p. 125.

⁴⁰ J.-C. DOUENCE, *Le statut constitutionnel des collectivités territoriales d'outre-mer*, *RFDA*, 1992, p. 465.

⁴¹ CC, décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, *JORF* 27 juillet 1990, p. 9021.

⁴² CGCT, articles L.O. 3445-1 et suivants et L.O. 4435-1 et suivants.

⁴³ Décret n° 60-406 du 26 avril 1960 relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, *JORF* 29 avril 1960, p. 3944.

⁴⁴ Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion, *JORF* 1^{er} janvier 1983, p. 13.

⁴⁵ Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion, *JORF* 3 août 1984, p. 2559.

⁴⁶ CGCT, article L. 3444-1 (conseil général) et L. 4433-3-1 (conseil régional).

l'absence de sa notification expresse au préfet dans un délai d'un mois à compter de la saisine (quinze jours en cas d'urgence).

Les consultations ne sont nécessaires qu'en cas d'adaptation effective. Ainsi, le fait de prévoir l'inapplicabilité d'un texte dans les DROM ou à l'inverse son extension⁴⁷ n'est pas à proprement parler une adaptation – rien n'est expressément adapté – et n'appelle donc pas de consultation.

En revanche, pour ce qui concerne les textes réglementaires, la non-consultation des conseils généraux et régionaux est une cause d'annulation pour violation d'une forme substantielle. Il aura fallu attendre 1979 pour que le Conseil d'État procède à une telle annulation⁴⁸. Quant aux ordonnances, « cette jurisprudence ne saurait évidemment s'appliquer qu'en l'absence de ratification par le Parlement »⁴⁹, quand elles ont encore un caractère réglementaire. Pour ce qui est des projets de loi, le Conseil constitutionnel ne censurerait évidemment pas une absence de consultation dont l'obligation ne proviendrait pas de la Constitution. Par contre, le Conseil d'État, obligatoirement saisi pour avis des projets de loi au titre de sa fonction consultative⁵⁰, pourrait rejeter ceux qui n'ont pas fait l'objet des consultations prescrites. Il n'en demeure pas moins que la consultation en matière législative doit être considérée comme un simple souhait politique dont la mise en œuvre dévoilera « la volonté du gouvernement d'intégrer ou non au processus d'élaboration des textes la position des instances locales »⁵¹ et donc une attitude plus ou moins volontariste à l'égard des DROM. Cela étant, le mécanisme de consultation différencie bien les conseils généraux et régionaux d'outre-mer de ceux de la métropole « de manière symboliquement significative en ce qu'il institutionnalise leur participation [...] à la procédure d'élaboration des lois et décrets »⁵².

§ 2 – Le dépassement du champ de l'adaptation

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, de nouvelles possibilités de distinction entre les collectivités d'outre-mer régies par l'identité législative et la métropole ont émergé. Elles visent à permettre une plus grande singularisation du droit afin qu'il corresponde mieux aux attentes locales. Ainsi, les départements et régions d'outre-mer peuvent-ils être habilités, à certaines conditions, à élaborer des règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières (A). Par ailleurs, la révision de 2003 a mis fin à de nombreuses années de controverses en clarifiant les possibilités de changement de statut territorial (B).

⁴⁷ Aussi, un décret relatif à l'index de correction applicable au traitement des fonctionnaires de l'État en service dans les DOM, en cas de disparité avec le franc, n'a pas pour objet d'adapter la législation ou l'organisation administrative des départements à leur situation particulière (CE, 1^{er} mars 1974, *Sieur Cozette et autres*, *Rec.* p. 159). Il n'y a pas non plus adaptation dès lors qu'un décret décide de la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés qui leur sont accordés (CE, 16 mai 1980, *Chevry et autres*, *Rec.*, p. 227).

⁴⁸ CE, Ass., 8 juin 1979, *Syndicat des planteurs de canne associés et Cosurtna*, *Rec.* p. 268.

⁴⁹ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, 2007, p. 71.

⁵⁰ Constitution, article 39, alinéa 2.

⁵¹ Y. CINIÉRI, *L'identité des DOM de la décentralisation à l'ultra périphérie*, thèse, Aix-Marseille, 1999, p. 66.

⁵² J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 72.

A – L'élaboration par la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane des règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières

L'adaptation n'est plus aujourd'hui la seule possibilité offerte aux départements d'outre-mer pour faire valoir leurs particularités. En effet, l'article 73 alinéa 3 envisage une « dérogation »⁵³ pour faire exception au droit commun : les départements et régions de la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane peuvent être habilités, « selon le cas, par la loi ou par le règlement à fixer [eux-mêmes] les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement ». Il ne s'agit plus d'un simple ajustement ou assouplissement du droit commun tel que l'adaptation le permet, mais « de la création d'un autre droit, dans des matières qui sont de la compétence de l'État »⁵⁴, d'une différenciation pure et simple⁵⁵.

Avant l'apparition de cette possibilité, l'adaptation était « toujours conçue comme celle d'un système par rapport à son environnement »⁵⁶. Sa mise en œuvre, en droit, se définissait en fonction du modèle métropolitain : le droit national était ajusté au contexte local et, de ce fait, ce n'était pas tant le droit qui s'adaptait aux contraintes particulières des DOM, que ces derniers qui s'adaptaient aux contraintes posées par le droit central. Ceci aboutissait à une situation bipolaire : soit le droit métropolitain était appliqué, c'est l'assimilation, soit le droit métropolitain était adapté, la seule base de réflexion dans les DROM restant le droit central. L'article 73 alinéa 3 permet de quitter cette bipolarité et d'envisager une troisième voie pour concevoir des normes indépendamment de celles qui existent en métropole. Là où l'adaptation ne suffit plus à créer un droit adéquat, là où il n'y a pas une simple différence de situation par rapport à la métropole, mais une réelle originalité, l'article 73 alinéa 3 permet d'envisager une prise en compte des particularismes de l'outre-mer au même titre que dans les collectivités d'outre-mer dites « spécialisées ». « Déroger au titre des *spécificités* est bien plus qu'adapter au titre des *caractéristiques et contraintes particulières* »⁵⁷ et l'hypothèse consacrée ici est celle de la création d'un droit local, faculté normalement réservée aux collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution. La révision constitutionnelle de 2003 offre désormais aux collectivités ayant choisi de demeurer dans le régime de l'article 73 la possibilité de sortir de l'assimilation adaptée pour entrer matériellement dans le champ de l'article 74.

Tout comme le régime de l'« auto-adaptation », l'exercice de la dérogation doit nécessairement résulter d'une habilitation législative ou réglementaire dont les caractéristiques ont été précisées par la loi organique du 21 février 2007⁵⁸. En toute logique, la Constitution prévoit des matières exclues de cette faculté de dérogation dans les domaines qui relèvent des prérogatives souveraines de l'État (nationalité, droits civiques, droit pénal, etc.). La liste de ces matières aurait pu être

⁵³ A noter au passage, que l'expression « par dérogation » de l'article 73 alinéa 3 n'est pas très heureuse, puisqu'il s'agit plutôt d'une exception, le terme dérogation s'appliquant habituellement aux décisions individuelles prises en violation d'une règle générale.

⁵⁴ O. GOHIN, *op. cit.*, p. 680.

⁵⁵ D. CUSTOS, *L'adaptation des institutions françaises aux départements d'outre-mer* (exemple de la Guadeloupe), thèse, Paris, 1989, p. 11.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁷ O. GOHIN, *La réforme constitutionnelle de la décentralisation après la première lecture devant le Sénat*, *LPA* 26 novembre 2002, n° 236, p. 5.

⁵⁸ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, précitée. Voir CGCT, articles L.O. 3445-9 et suivants (conseil général) et L.O. 4435-9 et suivants (conseil régional).

complétée par une loi organique, mais cela n'a pas été fait, les rédacteurs de la loi de 2007 ayant préféré « faire confiance au législateur ordinaire »⁵⁹. Néanmoins, l'extension de la compétence d'habilitation au pouvoir réglementaire depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008⁶⁰, plaide en faveur d'une délimitation plus claire des matières entrant dans le champ éventuel de la dérogation et d'une uniformisation des politiques législative et réglementaire. La faculté de dérogation ne restera probablement pas lettre morte. En effet, le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement⁶¹ souligne, dès son article 1^{er} que, compte tenu des caractéristiques environnementales et de la richesse de la biodiversité de l'outre-mer, le choix de mesures propres à ces collectivités s'appuiera sur « un cadre expérimental pour le développement durable, au titre d'une gouvernance locale adaptée, reposant sur les dispositions du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution ». Bien que cette disposition ne soit nullement contraignante – d'autant que la loi n'est pas encore adoptée –, puisque le Parlement et le Gouvernement restent libres d'accorder ou non une habilitation aux départements et régions d'outre-mer ou d'exercer eux-mêmes leur pouvoir d'adaptation, elle indique toutefois clairement la volonté de l'État d'associer plus avant les DROM à la prise de décision en matière environnementale. En tout état de cause, la compétence des DROM pour élaborer des règles applicables sur leur territoire, innovation majeure de la révision constitutionnelle de 2003 – tout comme les possibilités d'« auto-adaptation » des lois et règlements par ces mêmes collectivités – n'ont pour l'instant pas été suivies d'effets concrets. Aucune collectivité n'a encore formulé de demande d'habilitation. C'est d'ailleurs pour cela que la procédure prévue au départ par la révision de 2003 pour la mise en œuvre de ces dispositions, considérée comme trop lourde, a été revue. Elle imposait à l'origine que seule la loi puisse accorder une habilitation, même lorsque la matière en cause relevait du règlement. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008⁶² est venue élargir les compétences d'habilitation, désormais aussi attribuées au pouvoir réglementaire. Cette évolution a également concerné la procédure de l'« auto-adaptation ».

D'aucuns s'alarment du risque d'une dérive vers l'autonomie législative et réglementaire et constatent que « le temps de l'uniformité territoriale et de l'unité du pouvoir normatif est révolu »⁶³. Cet argumentaire paraît contestable dans la mesure où l'intégration à la République demeure intacte : d'une part, le juge administratif garde la possibilité de contrôler les actes administratifs locaux⁶⁴ et d'autre part, l'exercice du pouvoir dérogatoire est doublement encadré. Il est subordonné à une habilitation législative ou réglementaire, et l'habilitation elle-même ne pourra intervenir si sont en cause les conditions essentielles de l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Ainsi encadrées, les facultés de dérogation constituent

⁵⁹ Ainsi s'exprimait Stéphane DIEMERT en sa qualité de sous-directeur des affaires politiques à l'administration centrale du ministère de l'Outre-mer, lors de son intervention au Séminaire d'actualité de droit d'outre-mer organisé le 3 mai 2006 par l'Institut de Droit d'outre-mer, faculté de droit de l'Université de Montpellier.

⁶⁰ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, précitée. Voir P.-O. CAILLE, *L'outre-mer dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *AJDA*, 2008, p. 1887-1892.

⁶¹ Tel qu'adopté par le Sénat le 10 février 2009.

⁶² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, précitée.

⁶³ B. FLAMAND-LEVY, *Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'État*, *RFDA*, 2004, p. 68.

⁶⁴ Les actes de dérogation pouvant être pris dans les collectivités concernées prennent la forme de délibérations des assemblées et les recours dirigés contre elles sont portés devant le Conseil d'État (CGCT, articles L.O. 3445-7, L.O. 3445-11, et L.O. 4435-7 et L.O. 4435-11).

certes « une avancée décisive du droit de la décentralisation »⁶⁵, mais elles demeurent limitées, en tout cas dans le domaine de l'action administrative des collectivités, puisque soumise au contrôle du juge administratif.

Alors que les titulaires de la compétence d'« auto-adaptation » sont les quatre départements et régions d'outre-mer, l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution prévoit que La Réunion ne dispose pas de la faculté de fixer elle-même les règles applicables sur son territoire. Cette exception constitutionnelle concernant la seule Réunion résulte d'un amendement⁶⁶ du sénateur Jean-Paul Virapoullé (UMP), soucieux de maintenir l'île dans l'architecture départementale traditionnelle. Pour reprendre ses termes, M. Virapoullé justifiait ce verrouillage constitutionnel pour mettre La Réunion à l'abri de toute « menace d'autonomie législative » susceptible de « déstabiliser l'île, voire de rompre l'égalité sociale ». L'amendement a été sévèrement critiqué par la gauche réunionnaise⁶⁷, mais il fut maintenu et voté. D'un point de vue juridique, nous relevons trois objections à l'intégration d'une exception constitutionnelle au profit de La Réunion. En premier lieu, le dispositif dérogatoire prévu à l'alinéa 3 de l'article 73 étant facultatif, fermement encadré et sous contrôle du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'État, La Réunion se prive d'une simple possibilité qu'il aurait été facile de neutraliser, le cas échéant. En second lieu, alors que le droit encourage aujourd'hui la participation des citoyens au processus décisionnel, La Réunion ôte à ses habitants une possibilité de s'investir dans la gestion des affaires locales. Enfin, il paraît illusoire de considérer que l'exception réunionnaise est une « garantie d'ancrage définitif au sein de la République française⁶⁸ » : le statut de département d'outre-mer n'a en effet rien d'immuable, d'autant qu'à l'origine la catégorie de départements d'outre-mer n'était qu'une notion géographique⁶⁹, non pas un statut administratif.

B – Les possibilités de changement de statut territorial

Depuis la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000⁷⁰, une volonté émerge de ne plus nécessairement traiter les DROM de façon uniforme. L'article 1^{er} de la loi leur reconnaît ainsi « la possibilité de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre ». Ce

⁶⁵ O. GOHIN, Le projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation, *LPA* 7 novembre 2002, p. 9.

⁶⁶ Amendement n° 85 au projet de loi constitutionnelle.

⁶⁷ La Fédération locale du Parti socialiste avait adopté à l'unanimité au Conseil fédéral du 9 novembre 2002, une motion dans laquelle elle déclarait que cet amendement révélait un « positionnement méprisant à l'égard de la population et des élus réunionnais en même temps qu'un **déni de responsabilité** [en gras dans le texte] aux conséquences préjudiciables aux intérêts de La Réunion ».

⁶⁸ A. ORAISON, Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la V^e République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, *RFDA*, 2003, p. 693. Du même auteur, voir aussi : La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et les incidences de la nouvelle décentralisation dans les départements d'outre-mer (Le déclin programmé de la notion de DOM en Amérique latine et la regrettable exception de la région monodépartementale de La Réunion dans l'Océan Indien), *RRJ*, 2003, n° 3, p. 2015-2045.

⁶⁹ Voir en ce sens la question écrite n° 1434 de M. Puech-Samson, *JORF*, Débats Assemblée nationale, 14 août 1959, p. 1544. C'est d'ailleurs ce qu'a toujours affirmé François Luchaire : « Personnellement, je n'ai jamais eu de doute à ce sujet : j'avais déclaré devant le Conseil d'État "l'expression d'outre-mer qui figure à l'article 45 bis (devenu 73) n'a qu'un sens géographique" » (F. LUCHAIRE, Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer, *Economica*, 1992, p. 97 et 98).

⁷⁰ Loi n° 2000-1907 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JORF* 14 décembre 2000, p. 19760.

changement a été entériné par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui offre d'une part, le choix aux DROM de changer d'organisation administrative tout en restant dans le cadre de l'article 73 de la Constitution⁷¹ (1) et d'autre part, la possibilité de passer de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 de la Constitution⁷² (2).

1 – Le changement d'organisation administrative dans le cadre de l'article 73 de la Constitution

La possibilité, pour les DROM, de changer d'organisation administrative est un moyen d'écartier la jurisprudence constitutionnelle du 2 décembre 1982⁷³ qui dissuadait toute velléité de mutation. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel se prononçait sur un projet de loi portant adaptation de la loi de 1982⁷⁴ pour la mise en place d'une assemblée unique chargée de régler les affaires des collectivités « par les délibérations d'une assemblée, dénommée conseil général et régional, qui exerce les compétences des conseils généraux et des conseils régionaux en siégeant tantôt comme organe du département, tantôt comme organe de la région ». L'institution d'une assemblée délibérante unique et le mode d'élection choisi⁷⁵ conduisirent le Conseil constitutionnel auquel la loi fut déférée à se prononcer pour sa censure, au motif que l'article 73 (ancien) de la Constitution ne permettait d'apporter au statut des DROM que « des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière » qui, dans tous les cas, ne sauraient avoir pour effet de leur conférer une organisation particulière, une telle possibilité étant réservée aux seules collectivités de l'article 74. Le *statu quo* institutionnel était donc de mise pour les départements et régions d'outre-mer, même si un léger sursaut s'était manifesté avec la loi d'orientation pour l'outre-mer⁷⁶.

Il aura fallu attendre la révision constitutionnelle de 2003 pour que la Constitution permette une réelle évolution statutaire des DROM. L'article 73 alinéa 7 de la Constitution insuffle désormais les « prémices d'un droit spécifique »⁷⁷ à chaque DROM : « La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été

⁷¹ Constitution, article 73, alinéa 7.

⁷² Constitution, article 72-4.

⁷³ CC, décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, loi portant adaptation de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JORF* 4 décembre 1982, p. 3666.

⁷⁴ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JORF* 3 mars 1982, p. 730.

⁷⁵ Le mode d'élection choisi était la représentation proportionnelle, ce qui avait pour effet de faire disparaître les conseils généraux alors que ces institutions sont « l'expression la plus directe et la plus manifeste de la départementalisation » (P.-Y. CHICOT, Les départements-régions d'outre-mer dans la révision constitutionnelle, *Droit administratif*, décembre 2003, p. 8).

⁷⁶ Voir X. BIOY, Le droit de l'outre-mer à la recherche de ses catégories (à propos de la loi d'orientation du 13 décembre 2000), *RRJ*, 2001, vol. 2, n° 4, p. 1785-1810 : J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 58 et suivantes.

⁷⁷ J.-P. THIELLAY, Les outre-mers dans la réforme de la Constitution, *AJDA*, 2003, p. 568.

recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4⁷⁸, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ». En ce sens, deux référendums ont été organisés le 7 décembre 2003⁷⁹ en Guadeloupe et en Martinique, sur la proposition des congrès réunissant conseillers généraux et régionaux⁸⁰, pour substituer au département et à la région concernée, une collectivité territoriale demeurant régie par l'article 73 de la Constitution⁸¹. Les résultats du référendum ont néanmoins été négatifs, à une très grande majorité en Guadeloupe (72,98 % de « non ») et à une petite majorité en Martinique où seulement 50,48 % des suffrages exprimés se prononçaient contre. L'échec de cette évolution n'aura pas permis de réparer une bizarrerie institutionnelle propre aux DROM : la superposition sur un unique territoire d'un département et d'une région⁸².

2 – Le passage de l'adaptation à la spécialité législative

Par ailleurs, l'article 72-4 de la Constitution offre une autre possibilité d'évolution statutaire pour permettre le passage de l'un vers l'autre des régimes prévus aux articles 73 et 74. À cette fin, les populations doivent obligatoirement être consultées. Tel a été le cas pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, désormais érigées en collectivités d'outre-mer après que les électeurs des deux anciennes communes de Guadeloupe se soient prononcés pour l'abandon du statut de DROM au profit de celui d'une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution. Le référendum, organisé le 7 décembre 2003 eut un résultat différent dans les deux îles : à la question « approuvez-vous le projet de création à Saint-Martin [Saint-Barthélemy] d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, se substituant à la commune, au département et à la région, et dont

⁷⁸ Constitution, article 72-4, alinéa 2 : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ».

⁷⁹ Pour des commentaires sur les référendums ultramarins du 7 décembre 2003, voir : M. VERPEAUX, Référendum local, consultations locales et Constitution, *AJDA*, 2003, p. 540-547 ; M. VERPEAUX, Les consultations locales outre-mer, suite...et fin ?, *AJDA*, 2004, p. 594 ; J.-P. THIELLAY, Les consultations des électeurs des départements français des Antilles du 7 décembre 2003, note sous CE, 4 décembre 2003, *Feler, RFDA*, 2004, p. 549-553 ; A. ORAISON, Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003, *RFDA*, 2004, p. 42-58.

⁸⁰ Les congrès ont été institués par l'article 62 de la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000 pour délibérer de « toute proposition d'évolution institutionnelle, de toute proposition relative aux nouveaux transferts de compétences de l'État vers le département et la région concernés, ainsi que de toute modification de la répartition des compétences entre ces collectivités locales ». Selon l'interprétation du Conseil constitutionnel, ces congrès sont de simples instances de concertation permettant de faire des propositions au gouvernement (CC, décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, loi d'orientation pour l'outre-mer, *JORF* 14 décembre 2000, p. 19830).

⁸¹ La Guyane est restée à l'écart de ce processus, « le Gouvernement ayant estimé que l'absence de consensus entre les élus locaux sur le contenu du projet d'évolution statutaire ne pouvait conduire, dans l'immédiat, à la tenue d'une consultation des électeurs » (J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 63).

⁸² Sur les causes de l'échec de la réforme institutionnelle en Martinique et en Guadeloupe, voir A. ORAISON, Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003, *RFDA*, 2004, p. 42-58.

le statut sera défini par une loi organique qui déterminera notamment les compétences de la collectivité et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ? », le « oui » l'emporta à 95,51 % des suffrages exprimés à Saint-Barthélemy et à 76,17 % à Saint-Martin. Il aura ensuite fallu attendre trois ans pour que la loi organique du 21 février 2007⁸³ vienne consacrer cette évolution institutionnelle.

Un processus similaire, mais inversé, concernera Mayotte dans un futur proche. En effet, la population de cette collectivité d'outre-mer actuellement régie par l'article 74 de la Constitution n'a eu de cesse de demander une évolution vers le statut de département d'outre-mer. Déjà, la loi du 11 juillet 2001 donnait à Mayotte le nom de « collectivité départementale »⁸⁴, ce qui traduit l'espoir des Mahorais sans toutefois modifier la catégorie statutaire à laquelle appartient la collectivité. Depuis la consultation du 29 mars 2009, organisée conformément à l'article 72-4 de la Constitution, les Mahorais ont enclenché, par leur vote, le changement de statut vers la catégorie du département d'outre-mer⁸⁵.

Section 2 – L'adaptation dans le domaine de la protection de la nature

Dans le domaine de la protection de la nature, l'adaptation soulève des questions spécifiques. Il s'agit de savoir en effet dans quelle mesure des éléments objectifs liés à l'écologie ultramarine peuvent la rendre essentielle, en tenant compte du fait que le droit de l'environnement présente déjà des techniques qui permettent une certaine adaptation du droit aux enjeux particuliers d'une collectivité. Ainsi en est-il, par exemple, du mécanisme des listes d'espèces protégées ou de la détermination des dates d'ouverture de la chasse et de la pêche, tout à fait aptes à prendre en considération les réalités écologiques d'un territoire. Compte tenu de cette capacité du droit de l'environnement à se « spatialiser », la nécessité objective d'une adaptation du droit, au sens constitutionnel du terme, paraît ténue. Dans les faits, cela n'a pas empêché que des adaptations soient prises dans le domaine du droit de l'environnement. Il faudra alors s'interroger sur leurs réelles finalités, pour savoir en particulier si elles contribuent à un renforcement ou à un assouplissement des normes.

Du reste, la « départementalisation adaptée » ne se traduit pas uniquement par les normes. Elle s'exprime aussi par des aménagements de l'organisation administrative dont il faut évaluer l'étendue et les finalités en matière environnementale.

Ainsi faudra-t-il s'attacher dans un premier temps à l'adaptation normative (§ 1), puis à celle de l'administration de l'environnement (§ 2)

⁸³ Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF* 22 février 2007, p. 3220.

⁸⁴ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, *JORF* 13 juillet 2001, p. 11199.

⁸⁵ Sur Mayotte, voir *infra*, chapitre 2, section 2, § 2, A, 1.

§ 1 – L’adaptation normative

Au stade de la mise en œuvre d’éventuelles adaptations des lois et règlements dans le domaine de la protection de la nature, plusieurs questions se posent. Il faut d’abord savoir si, parmi les « caractéristiques et contraintes particulières » justifiant les adaptations, la nature en tant que telle peut constituer une condition objective d’adaptation (A). Ensuite, sachant que cette dernière n’est pas systématique, dès lors qu’une contrainte ou caractéristique particulière est identifiée, il faudra en apprécier la nécessité réelle (B). Enfin, dans certains cas, l’adaptation n’est pas réalisée, mais repoussée à plus tard, de façon expresse ou non, lorsque d’hypothétiques conditions seront rassemblées. Il faut se demander alors si le report de l’adaptation n’est pas en réalité un prétexte à l’inapplicabilité des normes (C).

A – La nature, condition objective d’adaptation ?

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. Dans sa thèse, Dominique Custos rappelle ainsi que « la norme et l’institution doivent être arrêtées en fonction des données géographiques, économiques, sociales du milieu »⁸⁶, mais aussi déterminées en fonction du but poursuivi. L’adaptation vise, *a priori*, à rendre un système juridique importé efficace dans un contexte différent de celui de la métropole et à permettre de la sorte l’application du droit là où les populations n’ont pas « la capacité d’intégrer le droit métropolitain »⁸⁷ sans modifications.

Dans la mesure où une situation « ne peut être surmontée par l’assimilation »⁸⁸, elle pourra ainsi faire l’objet d’une adaptation dont le critère matériel, fixé par l’article 73 de la Constitution, repose sur l’identification de « caractéristiques et contraintes particulières ». Il s’agit donc bien de fonder l’adaptation sur des conditions objectives, éventuellement appréciées *a posteriori* par le juge. Si l’on sait que les nécessités du développement local ont justifié des adaptations du droit en matière fiscale (octroi de mer, taxe régionale sur les carburants), que la situation démographique en a suscité d’autres dans le domaine social⁸⁹ et que l’existence d’une zone des cinquante pas géométriques a légitimé des adaptations – pas toujours heureuses⁹⁰ – des règles de la domanialité publique, qu’en est-il de la nature ? Constitue-t-elle une condition objective d’adaptation ?

Bien qu’il n’existe aucune jurisprudence en la matière, les données écologiques semblent être un bon terreau à l’adaptation. Pêle-mêle, l’insularité, le climat subtropical, l’endémisme faunistique et floristique, la richesse spécifique et la fragilité de la biodiversité, l’existence d’écosystèmes forestiers tropicaux, l’exiguïté des DROM insulaires et la concentration des populations sur les littoraux sont autant de données irréductibles susceptibles de déboucher sur des adaptations. Autrement dit, si les conditions objectives de l’adaptation peuvent être d’ordre politique, culturel,

⁸⁶ D. CUSTOS, L’adaptation des institutions françaises aux départements d’outre-mer (exemple de la Guadeloupe), thèse, Paris, 1989, p. 18.

⁸⁷ A. NANCHI, Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français, thèse, Lyon, 2003, p.240.

⁸⁸ D. CUSTOS, *op. cit.*, p. 56.

⁸⁹ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, Droit des collectivités d’outre-mer, LGDJ, 2007, p. 81 et suivantes.

⁹⁰ Voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 1, section 1.

économique et social⁹¹, elles peuvent aussi être fonction des caractéristiques propres à l'environnement local.

Il n'existe toutefois pas de démarche systémique qui permette d'identifier précisément les critères de l'adaptation pour envisager une prise en compte ontologique des particularismes des DOM. À dire vrai, les critères sont appréciés au cas par cas, lorsqu'un texte questionne la réalité ultramarine, au moment de sa rédaction, ou plus tard lorsque le besoin s'en ressent. Ainsi, en matière environnementale, les adaptations de 2005 du droit forestier à la Guyane sont, selon le rapport au Président de la République, « rendues nécessaires par le contexte et les enjeux particuliers de la forêt guyanaise »⁹², « haut lieu de la biodiversité avec des écosystèmes variés » et dont la « luxuriance ne doit pas faire oublier sa grande fragilité ». Là s'arrête la justification et il ne faut pas en déduire hâtivement que tous les hauts lieux de la biodiversité des DROM seront à l'origine d'un droit adapté. Quant à l'adaptation du droit des parcs nationaux issu de la loi de 2006⁹³, le gouvernement la justifie par un faisceau d'indices : le rapport entre la surface occupée par un parc national et celle du « territoire départemental isolé »⁹⁴, la nécessaire appropriation du projet par les élus locaux, la présence d'autorités coutumières en Guyane, la pression démographique et foncière à La Réunion, etc. La loi retiendra la nécessité d'une adaptation pour les DROM si « le cœur du parc national représente plus du quart de la surface totale du département »⁹⁵.

Le recours à l'adaptation est donc justifié par une analyse des faits et en fonction de critères objectifs décelés au coup par coup. Le législateur, le pouvoir réglementaire et les départements ou régions d'outre-mer dans le cadre de leur pouvoir d'« auto-adaptation » devront démontrer qu'il existe bien des « contraintes et caractéristiques particulières » autorisant la création d'une règle spécifique. Le juge vérifiera, le cas échéant, la bonne identification de ces critères objectifs.

Cela étant, si les causes de l'adaptation sont soumises à un contrôle, l'opportunité de l'adaptation ne fait en revanche l'objet d'aucun contrôle juridictionnel⁹⁶. Autrement dit, les finalités de l'adaptation ne relèvent pas de l'appréciation du juge, si bien qu'un même critère pourra conduire à la poursuite de buts divergents, voire foncièrement contradictoires. Dans le domaine de la protection de la nature, une adaptation éventuellement nécessaire pourra s'opposer à des finalités économiques et *vice versa*.

⁹¹ D. CUSTOS, *op. cit.*, p. 31-53.

⁹² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-867 du 28 juillet 2005 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane, *JORF* 29 juillet 2005, p. 74.

⁹³ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *JORF* 15 avril 2006, p. 5682.

⁹⁴ « Lorsque les espaces protégés d'un parc national occupent plus de 25 % du territoire départemental isolé, il n'est pas possible de raisonner de la même manière que lorsque ces espaces protégés occupent, comme en métropole, moins de 4 % du territoire régional en continuité avec l'espace terrestre environnant, car les choix d'aménagement du territoire y sont beaucoup plus contraints » (S. LEPELTIER, Projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, *JORF*, Débats Assemblée nationale, 2005, n° 2347, p. 15).

⁹⁵ C. env., article L. 331-15.

⁹⁶ CE, 21 octobre 1960, Union syndicale des producteurs de sucre et de rhum de l'île de La Réunion, *Rec.* p. 550.

Ainsi, à partir d'une donnée écologique irréductible telle que l'insularité, le droit pourrait envisager des adaptations dont les buts s'avéraient au final opposés. Pour la conservation, l'insularité est une discontinuité physique par rapport à un continent et elle est à l'origine d'un fort endémisme et d'une extrême richesse en diversité biologique. Afin de préserver la fragilité de ce même milieu, il conviendrait alors de renforcer l'insularité ou pour le moins d'en prendre acte en limitant les échanges avec l'extérieur, notamment pour contrôler les introductions d'espèces exotiques envahissantes. Au contraire, d'un point de vue économique, le modèle de développement retenu dans l'outre-mer fortement dépendant de la métropole, requiert la rupture de l'isolement spatial et la mise en place d'une « continuité territoriale » contre nature. Dans les faits, la libre circulation des biens et des marchandises, essentielle à la continuité territoriale économique se heurtera ainsi au renforcement des contrôles aux frontières géographiques visant à protéger les îles contre l'introduction d'espèces. Pour ce qui concerne la géographie insulaire, elle peut être perçue, d'un point de vue économique, comme un handicap, un obstacle à franchir et à faire disparaître, alors qu'à l'inverse, dans la logique de la conservation de la nature, l'isolement spatial constitue un atout indéniable pour la faune et la flore et doit être maintenu.

Une telle situation reflète le caractère extrêmement relatif des critères de l'adaptation, une même cause pouvant induire des mesures dont les finalités se contredisent. Il n'en demeure pas moins que malgré des finalités différentes, voire opposées, les adaptations économiques, sociales ou environnementales se fondent sur des critères communs, irréductibles, parfois liés à des facteurs naturels. Dès lors, il apparaît que la nature au sens large du terme constitue un critère parmi d'autres pour la mise en place d'adaptations du droit.

B – De la nécessité de l'adaptation

La majeure partie du droit de l'environnement s'applique dans les DROM sans qu'aucune mesure d'adaptation n'ait été envisagée. Ainsi, les grandes lois du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature ou du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement n'ont prévu aucune disposition particulière aux DROM. Cela traduit-il pour autant une absence de nécessité ? Si le droit de l'environnement national offre parfois des substituts à la nécessité d'adaptation à travers sa spatialisation écologique (1), il n'en demeure pas moins nécessaire par ailleurs de prendre en compte certaines particularités de l'outre-mer en matière de protection de la nature (2).

1 – La spatialisation écologique du droit de l'environnement, substitut à la nécessité d'adapter

L'adaptation dans les DROM au sens de l'article 73 de la Constitution procède de la variété des lois et règlements dans l'espace. Cette possibilité d'ajuster les normes au contexte local n'est toutefois pas l'apanage de la disposition constitutionnelle précitée. Le droit a en effet su reconnaître, en dehors de l'outre-mer, l'importance d'une prise en compte du territoire dans sa diversité comme facteur déterminant du droit. Parmi les manifestations de ce phénomène, le droit

de l'urbanisme et de l'aménagement prévoient de multiples zonages et schémas qui servent de supports à l'application d'une législation différenciée selon les territoires concernés. Ces outils tendent vers ce qu'il est désormais courant d'appeler la « territorialisation du droit »⁹⁷, par opposition à un droit applicable de façon uniforme sur tout le territoire national. Le droit de l'environnement n'est pas étranger à ce mouvement à travers ce qu'il convient de désigner avec Éric Naim-Gesbert comme la « spatialisation écologique »⁹⁸ du droit, c'est-à-dire la création de normes environnementales permettant d'appréhender la réalité locale et les contraintes écologiques des territoires.

Les outils juridiques concernés sont multiples. En matière de conservation, les arrêtés ministériels fixant les listes d'espèces protégées précisent « les parties du territoire »⁹⁹ auxquelles ils s'appliquent. L'adaptation du droit aux caractéristiques particulières de l'outre-mer sera donc l'affaire de listes d'espèces, nécessairement différentes de celles de la métropole. De même, les interdictions d'introduction d'espèces végétales ou animales fixées en vertu de l'article L. 411-3 du Code de l'environnement s'adressent à un « territoire d'introduction » qu'il conviendra de définir en fonction de la composition des milieux naturels locaux. Comme pour les espèces protégées, les listes d'espèces interdites d'introduction ne seront pas les mêmes outre-mer et en métropole, ce qui permettra de prendre en considération, au niveau réglementaire, les particularités écologiques ultramarines telles que l'insularité impliquant un plus grand contrôle des introductions. Dans le même sens, la biogéographie des DOM a conduit le pouvoir réglementaire à fixer des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse différentes de celles de la métropole¹⁰⁰, ce que la loi autorisait à faire, les dates étant « fixées par l'autorité administrative »¹⁰¹. De même pour la définition des listes d'espèces gibiers fixées, conformément à l'article L. 424-1 du Code de l'environnement, par le ministre chargé de la chasse.

Des constatations similaires peuvent être faites s'agissant de la protection des espaces. Les arrêtés préfectoraux de protection biotope visent la préservation des habitats nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie des espèces protégées et peuvent concerner les « mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme ». Cette disposition, dont le champ n'est pas strictement limité, permet d'inclure des biotopes existant outre-mer, mais absents de la métropole tels que les récifs coralliens, les mangroves ou les herbiers de phanérogames marines. Quant aux réserves naturelles, la souplesse de leur régime (« l'acte de classement d'une réserve naturelle nationale peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire [...] »¹⁰²) fait que, là encore, la loi peut s'appliquer sans difficulté outre-mer, les particularismes apparaissant avec les dispositions réglementaires et le décret de création¹⁰³. La même remarque peut être formulée à l'égard des

⁹⁷ Y. MADIOT, Vers une « territorialisation » du droit, *RFDA*, 1995, p. 946-960 ; M. LANORD, La prise en compte du territoire par le droit : évolution et prospective, *RRJ*, 2004-2 (vol. 1), p. 1053-1092.

⁹⁸ E. NAIM-GESBERT, Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, contribution à l'étude des rapports de la science et du droit, 1999, Bruylant, Vubpress, p. 426 et s.

⁹⁹ C. env., article R. 411-3, 2°.

¹⁰⁰ C. env., articles R. 424-10 et suivants.

¹⁰¹ C. env., article L. 424-2.

¹⁰² C. env., article L. 332-3.

¹⁰³ Ainsi, le décret portant création de la réserve de l'Amana (Guyane) crée-t-il un comité consultatif pour la gestion de la réserve lequel comprend, « de manière équilibrée : [...] des représentants de collectivités territoriales intéressées, des autorités coutumières, de propriétaires et d'usagers [...] » (décret n° 98-165 du 13 mars 1998, article 6, *JORF* 14 mars 1998, p. 3835).

règles applicables dans les cœurs des parcs nationaux qui, en dehors de celles qui sont communes à tous¹⁰⁴, peuvent être modulées pour ce qui concerne les conditions du maintien des activités existantes, mais également « la chasse et la pêche, les activités commerciales, l'extraction des matériaux non concessibles, l'utilisation des eaux, la circulation du public [...], le survol du cœur du parc à une hauteur inférieure à 1000 mètres du sol, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national »¹⁰⁵. Dans ces matières, le décret de création du parc national ainsi que la charte pourront ainsi établir les règles les plus appropriées en fonction notamment des attentes et besoins locaux.

Il apparaît ainsi, qu'en matière de protection de la nature, la mesure de police peut « être réduite dans son champ d'application à la nécessaire adaptation de son objet à une zone précise »¹⁰⁶, ce qui permet *a priori* une prise en compte des particularités écologiques de l'outre-mer. Dans ces cas, l'adaptation du droit aux caractéristiques et contraintes particulières des DROM résultera non pas de l'application de l'article 73 de la Constitution, mais du pouvoir d'appréciation des circonstances locales que la loi confie au pouvoir réglementaire¹⁰⁷. L'adaptation se situe ici non pas au niveau de la loi, mais à celui du règlement.

Mais l'adaptation de la norme environnementale dans les DROM ne se limite pas à la reconnaissance généralisée d'une approche spatiale du droit de l'environnement. En effet, la protection de la nature impose parfois de prendre certaines mesures réellement spécifiques en utilisant le mécanisme particulier de l'article 73 de la Constitution.

2 – La prise en compte des particularités de l'outre-mer en matière de protection de la nature

Il est des situations qui imposent, au niveau de la loi particulièrement, de prendre des dispositions spécifiques pour résoudre des questions de protection de l'environnement propres à l'outre-mer, dès lors qu'elles demeurent insolubles dans l'uniformité des lois.

En droit de l'environnement, cela a été envisagé à propos des parcs nationaux des DOM lors de la réforme de 2006¹⁰⁸ afin de tenir compte de l'étendue de la protection envisagée par rapport à la superficie des départements concernés¹⁰⁹ ou encore de l'existence des schémas d'aménagement régionaux, documents de planification propres aux régions d'outre-mer¹¹⁰. Pour la Guyane, d'autres adaptations ont été consenties par le législateur en faveur des « communautés d'habitants

¹⁰⁴ Voir C. env., article L. 331-4.

¹⁰⁵ C. env., article L. 331-4-1.

¹⁰⁶ E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 428.

¹⁰⁷ La différence entre les deux champs (spatialisation écologique du droit de l'environnement et adaptation au sens de l'article 73 de la Constitution) n'est pas toujours évidente à cerner et il faut pour cela s'attacher à divers indices, le principal étant celui de la consultation des assemblées locales obligatoire pour les textes adaptés.

¹⁰⁸ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *JORF* 15 avril 2006, p. 5682. Sur ces adaptations, voir *infra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 1, section 1, § 1.

¹⁰⁹ C. env., article L. 331-15, I.

¹¹⁰ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 2.

qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt»¹¹¹, des résidents permanents¹¹², des personnes « exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente »¹¹³ dans le cœur du parc ou encore des autorités coutumières afin qu'elles soient représentées au sein du conseil d'administration de l'établissement public du parc national¹¹⁴. Antérieurement, la loi « montagne » du 9 janvier 1985¹¹⁵ a aussi fait l'objet d'adaptations, tout comme la loi « littoral » du 3 janvier 1986¹¹⁶ pour tenir compte de l'exiguïté des territoires insulaires et des besoins de développement économique des DOM¹¹⁷.

Ces dispositions législatives et réglementaires ont majoritairement été justifiées par la prise en considération de la situation sociale, économique ou historique de l'outre-mer et il faut leur reconnaître un intérêt avant tout politique, psychologique, voire pédagogique. En effet, le droit adapté ainsi mis en place n'est pas « plaqué » artificiellement à l'outre-mer, comme pouvait l'être, en d'autres temps, le droit imposé par le colonisateur. Au contraire, il est le fruit d'une réflexion préalable, d'une concertation, voire d'une négociation avec les acteurs locaux alors en mesure de s'« approprier » les textes qui ne seront plus perçus comme l'expression d'un simple rapport de domination du centre sur la périphérie. Ainsi, le fait que la loi du 14 avril 2006 contienne des mesures particulières aux DROM et à la Guyane aura favorisé la création des parcs nationaux de Guyane et de La Réunion. De même, les adaptations de la loi « littoral » permettent que le corpus législatif soit mieux accepté localement et ne soit pas seulement perçu comme une contrainte imposée par le pouvoir central sans considération des données économiques et sociales particulières des DROM.

Si les intérêts politiques, psychologiques ou pédagogiques d'adaptation concordent parfois avec la protection de l'environnement – ou en tout cas ne la compromettent pas –, ils peuvent aussi s'en éloigner et viser au contraire, la recherche d'une moindre contrainte. En effet, si nul ne conteste la nécessité d'améliorer la prise en compte des spécificités des DROM et de mieux associer les populations au processus décisionnel, les efforts en vue d'une adaptation peuvent dissimuler un autre objectif, moins avouable : l'allègement des normes. Cette hypothèse n'est hélas pas rare et nous nous attacherons à le démontrer dans certains domaines à la fois politiquement et écologiquement sensibles tels que la réglementation de la chasse¹¹⁸, la protection du littoral¹¹⁹, le droit minier¹²⁰ ou encore le droit forestier¹²¹. Les termes du débat confrontant le droit de l'environnement à l'assouplissement des normes ne sont pas nouveaux dans ce domaine particulièrement exposé aux pressions libérales, voire ultralibérales de la société. Ils prennent des

¹¹¹ C. env., article L. 331-15-3, 1°.

¹¹² C. env., article L. 331-15-3, 2°.

¹¹³ C. env., article L. 331-15-3, 3°.

¹¹⁴ C. env., article L. 331-15-4.

¹¹⁵ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *JORF* 10 janvier 1985, p. 320.

¹¹⁶ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JORF* 4 janvier 1986, p. 200.

¹¹⁷ Sur les adaptations de loi « littoral » à l'outre-mer, voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 1, section 1.

¹¹⁸ Voir *infra*, deuxième partie, titre 1, chapitre 2, section 1.

¹¹⁹ Voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 1.

¹²⁰ Voir *infra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 2, section 1.

¹²¹ Voir *infra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 2, section 2.

atours différents comme la simplification du droit¹²², la déréglementation¹²³, la compensation¹²⁴, la dérogation¹²⁵... et l'adaptation du droit dans les DROM. Compte tenu des récentes possibilités d'adaptation reconnues par l'article 73 de la Constitution depuis la révision de 2003, le législateur et le pouvoir réglementaire devront ainsi faire face, dans l'intérêt des générations futures et des territoires insulaires, aux velléités d'allègement des normes qui ne manqueront pas de se manifester.

On le voit donc, les causes de l'adaptation en matière de protection de l'environnement sont multiples. Elles ne relèvent pas exclusivement de termes techniques, mais cachent parfois aussi une dimension politique. Il serait tentant de penser que ces considérations politiques expliquent à elles seules la volonté d'adapter le droit, mais une telle position est excessive, car l'adaptation peut aussi être rendue nécessaire par la prise en considération de données non plus politiques, mais écologiques.

En effet, l'adaptation pourrait aussi s'avérer indispensable s'agissant de quelques problèmes spécifiques en matière de biodiversité outre-mer. En ce sens, l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme prévoit que les espaces naturels remarquables à préserver comportent, dans les DOM et à Mayotte, et en fonction de leur intérêt écologique, « les récifs coralliens, les lagons et les mangroves ». Une telle adaptation n'est pas uniquement à visée pédagogique ou incitative – destinée à attirer l'attention des décideurs sur la nécessité de protéger de tels espaces –, mais elle est véritablement écologique. La liste des espaces qui « sont » préservés en tant qu'espaces naturels remarquables étant limitativement fixée par l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme, l'inclusion explicite des récifs coralliens, des lagons et des mangroves dans cette liste était nécessaire pour que ces espaces propres à l'outre-mer soient aussi concernés par ces dispositions. L'adaptation au sens de l'article 73 de la Constitution a également été rendue nécessaire dans le domaine de la pêche en eau douce, le pouvoir réglementaire ayant procédé à certains ajustements pour tenir compte des habitudes de pêche des réunionnais, notamment en ce qui concerne le matériel de pêche utilisé, mais aussi les espèces pêchées, nécessairement différentes de celles de la métropole¹²⁶.

Hélas, pour l'heure, l'adaptation du droit pour des raisons écologiques reste rarissime, alors que de nombreux problèmes mériteraient une attention particulière. Il faut penser aux questions relatives au contrôle des introductions d'espèces exotiques envahissantes en milieu insulaire¹²⁷, à la protection renforcée que requièrent les espèces endémiques du fait de leur vulnérabilité à l'extinction¹²⁸, à la conservation d'écosystèmes fragiles tels que les récifs coralliens, les

¹²² J. UNTERMAIER, « Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier », p. 499-511, in *Études en hommage à Alexandre Kiss, Les Hommes et l'environnement*, Frison Roche, 1998, 691 p.

¹²³ M. PRIEUR, La déréglementation en matière d'environnement, *RJE*, 1987, p. 319-330.

¹²⁴ J. UNTERMAIER, De la compensation comme principe général du droit et de l'implantation de télésièges en site classé, Commentaire de l'arrêt du 27 novembre 1985, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, *RJE*, 1986, p. 381-412.

¹²⁵ J. UNTERMAIER, *Le droit de l'environnement, réflexions pour un premier bilan*, PUF, 1981, p. 74.

¹²⁶ C. env., articles R. 436-90 et suivants.

¹²⁷ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

¹²⁸ Voir *infra*, deuxième partie, titre 1, chapitre 1.

mangroves, les lagons ou les herbiers de phanérogames marines¹²⁹. Dans ces domaines, le droit de l'environnement pourrait s'enrichir des particularités écologiques de l'outre-mer pour se perfectionner et proposer des règles adaptées orientées vers une plus grande efficacité de la protection de la nature¹³⁰.

C – L'adaptation à venir, prétexte à l'inapplicabilité des normes ?

Les adaptations ne sont pas toujours décidées au même moment que l'adoption des textes originels. Le législateur s'appuie sur deux techniques dont l'usage n'est pas tout à fait satisfaisant. Il décide ainsi parfois, avant d'envisager expressément ou non des adaptations, de différer l'application d'un texte outre-mer (1) ou de le rendre totalement inapplicable (2).

1 – L'application différée des textes

Il est un principe juridique établi selon lequel, en l'absence de prescriptions différentes, la loi nouvelle est d'application immédiate¹³¹. Or, dans les DOM, il advient que le législateur diffère l'application d'une loi, soit par renvoi à une loi ultérieure¹³², soit en subordonnant l'entrée en vigueur de la loi à l'édition d'un décret qui en fixera la date ou les modalités d'application, accompagné le cas échéant de mesures d'adaptation.

Une telle pratique se justifie parfois par le souci « d'éviter l'entrée en vigueur de normes inadaptées qu'il conviendrait de modifier par la suite », mais plus souvent par celui de « ne pas retarder l'entrée en vigueur [d'un texte] par l'ouverture d'une étape d'adaptation pour les départements d'outre-mer laquelle comporte, outre le travail préparatoire, au niveau central, la consultation des assemblées locales ultramarines »¹³³. Aussi légitimes que puissent être ces raisons, elles traduisent, lorsqu'aucune adaptation n'est finalement opérée, le désintérêt ou l'ignorance des autorités législatives et réglementaires pour les problématiques ultramarines.

Du point de vue juridique, l'application différée des textes conduit, « pour des raisons intrinsèques et méthodologiques »¹³⁴, au dévoiement de la règle de l'assimilation. En effet, le report de l'entrée en vigueur des textes dans les DROM est à l'origine de régimes disparates dans l'ordre juridique français : soit des textes abrogés en métropole sont maintenus en vigueur outre-mer, soit l'application d'un texte nouveau est paralysée.

¹²⁹ Voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 2, section 1.

¹³⁰ Nous nous attacherons, au fur et à mesure de la thèse, à donner quelques orientations envisageables en matière d'adaptation des lois et règlements dans le domaine de la protection de la nature.

¹³¹ La loi nouvelle est d'application immédiate selon les modalités prévues par le décret-loi du 5 novembre 1870 relatif à la promulgation des lois et décrets.

¹³² Voir par exemple l'analyse du report de l'entrée en vigueur dans les DOM de la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles : J.-C. DOUENCE, *Le droit de l'environnement dans les départements d'outre-mer*, tome 1, SFDE, 1991, p. 22-23.

¹³³ D. CUSTOS, *L'institution préfectorale dans les départements d'outre-mer au terme d'un demi-siècle d'existence*, *RFDA*, 2000, p. 788.

¹³⁴ *Ibidem*.

En matière législative, le recours au renvoi est aujourd'hui limité par une décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1990¹³⁵ selon laquelle la règle générale reste l'application immédiate de la loi. Si, par exception, un report de l'entrée en vigueur de la loi est envisagé, le législateur ne peut conférer sur ce point au Gouvernement un pouvoir assorti d'aucune limite. La loi elle-même doit en fixer la date d'application. En ce sens, la loi sur le développement des territoires ruraux en date du 23 février 2005 prévoit que certaines de ses dispositions pourront être adaptées par ordonnance dans les dix-huit mois suivant sa promulgation¹³⁶.

Quant au juge administratif, il considère classiquement que le pouvoir réglementaire a l'obligation d'édicter les mesures nécessaires à l'application d'une loi, dans « un délai raisonnable »¹³⁷ apprécié *in concreto* compte tenu des difficultés d'élaboration des règlements et de l'ensemble des circonstances.

Malgré ces jurisprudences – somme toute pas évidentes à appliquer, car qu'est-ce qu'un « délai raisonnable » ou l'appréciation des « difficultés d'élaboration » ? – les pratiques législatives et réglementaires propres à l'outre-mer, longtemps tenues à l'écart de ces évolutions, sont à l'origine d'une situation discordante entre l'ordre juridique métropolitain et ultramarin.

C'est le cas par exemple des lois du 31 décembre 1976¹³⁸ et du 3 janvier 1986¹³⁹ instaurant respectivement une servitude de passage des piétons le long du littoral¹⁴⁰ et une servitude transversale de passage¹⁴¹. Leur extension aux DOM était subordonnée à la parution d'un décret portant adaptation¹⁴², mais il n'a jamais vu le jour et les servitudes ne sont toujours pas applicables outre-mer si bien que la privatisation du littoral est un phénomène important dans ces départements.

Dans le même sens, la loi du 10 juillet 1964 relative aux associations communales de chasse agréées, plus communément dénommées ACCA¹⁴³, qui tend à favoriser, sur le territoire de ces structures, le développement du gibier et de la faune sauvage dans le respect d'un équilibre agrosylvo-cynégétique, renvoie, pour son application à la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, à son adaptation réglementaire¹⁴⁴. Jamais adaptées, les dispositions de la loi susvisée demeurent, plus de quarante ans plus tard, inapplicables.

¹³⁵ CC, décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, considérant 24, *JORF* 27 juillet 1990, p. 9021 : « Les dispositions [...] sont contraires à la Constitution en tant qu'elles renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la date d'application dans les départements d'outre-mer des dispositions relatives à la taxe départementale sur le revenu et aux attributions du fonds national d'aide aux départements ».

¹³⁶ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 239, *JORF* 24 février 2005, p. 3073.

¹³⁷ CE, 13 juillet 1951, Union des anciens militaires titulaires d'emplois réservés à la SNCF, *Rec.* p. 403 ; CE, 13 juillet 1962, Kervers-Pascalis, *Rec.* p. 475 ; CE, 27 novembre 1964, Veuve Renard, *Rec.* p. 590.

¹³⁸ Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, *JORF* 1er janvier 1977, p. 4.

¹³⁹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JORF* 4 janvier 1986, p. 200.

¹⁴⁰ C. urb., article L. 160-6.

¹⁴¹ C. urb., article L. 160-6-1.

¹⁴² C. urb., article L. 150-1.

¹⁴³ C. env., articles L. 422-2 et suivants.

¹⁴⁴ C. env., article R. 422-81 : « Les dispositions des articles R. 422-1 à R. 422-80 relatifs aux associations communales et intercommunales de chasse agréées ne sont applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion qu'après leur adaptation à la situation de ces départements réalisée par décret en Conseil d'État pris après avis des conseils généraux intéressés ».

Aujourd'hui encore, quelques textes renvoient au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions dans lesquelles certains articles s'appliqueront aux DOM¹⁴⁵, mais la pratique semble avoir évolué en intégrant plus volontiers des dispositions spécifiques directement dans le corps de loi, lorsque cela est nécessaire. La loi sur les parcs nationaux de 2006¹⁴⁶ en témoigne.

2 – L'inapplicabilité des textes : le cas de Natura 2000

Il arrive que l'adaptation de certains textes ne soit pas envisagée, le législateur décidant plutôt de les rendre inapplicables aux DOM. Dans cette hypothèse, le texte ne peut en toute logique pas faire l'objet d'adaptations, puisqu'il n'est pas applicable. On parlera alors d'adaptation « négative » en tant qu'elle se résume à des déclarations d'inapplicabilité. Les causes de cette différenciation juridique doivent être mises en lumière. Il s'agit de savoir si les textes ne sont pas étendus à l'outre-mer parce qu'ils sont fondamentalement inappropriés à son contexte ou simplement parce qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une adaptation d'ordre technique rendue nécessaire par la situation particulière des DRDM.

Dans certains cas l'absence d'extension d'un texte est justifiée par des causes matérielles : intrinsèquement inadaptées au contexte ultramarin, certaines dispositions sont sans objet pour les DOM. Ainsi en est-il des dispositions de la loi « montagne » relatives au sport d'hiver, au ski nordique ou au ski alpin¹⁴⁷, de toute évidence inutiles dans un contexte tropical.

D'autres déclarations d'inapplicabilité sont néanmoins plus contestables et beaucoup moins facilement défendables.

Tel est le cas du réseau écologique européen « Natura 2000 ». « Ossature du régime de conservation de la nature applicable sur le territoire de la Communauté européenne »¹⁴⁸, les directives « oiseaux »¹⁴⁹ et « habitats »¹⁵⁰ œuvrent à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres de l'Union européenne. Ceux-ci sont tenus de constituer un réseau écologique dit « Natura 2000 » composé de zones spéciales de conservation des types d'habitats naturels figurant aux annexes 1 et 2 de la directive « habitats »¹⁵¹ et de zones de protection spéciale de conservation des habitats des espèces d'oiseaux figurant à l'annexe 1 de la directive « oiseaux »¹⁵². Or, les DOM ne faisant ni partie des

¹⁴⁵ Voir en ce sens la disposition du Code rural (article L. 361-20) issue de l'article 62 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (*JORF* 6 janvier 2006, p. 229) définissant les calamités agricoles.

¹⁴⁶ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *JORF* 15 avril 2006, p. 5682.

¹⁴⁷ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *JORF* 10 janvier 1985, article 98.

¹⁴⁸ N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 482.

¹⁴⁹ Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOCE* 25 avril 1979, p. 1.

¹⁵⁰ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages, *JOCE* 22 juillet 1992, p. 7.

¹⁵¹ C. env., article L. 414-1.

¹⁵² C. env., article L. 414-2.

six régions biogéographiques énumérées à l'article 1^{er} de la directive « habitats »¹⁵³, ni du territoire européen des États membres visé à son article 2, ils ne sont pas assujettis à la mise en œuvre du dispositif. De ce fait, l'ordonnance du 11 avril 2001¹⁵⁴ transposant les textes en droit interne exclut explicitement les DOM de son champ d'application¹⁵⁵.

Mais pourquoi les directives « oiseaux » et « habitats » ne sont-elles pas applicables aux DOM, alors qu'elles le sont dans les îles de Macaronésie relativement éloignées des terres européennes ? À vrai dire, le réseau « Natura 2000 » a été conçu pour protéger les écosystèmes remarquables de la zone paléarctique occidentale en créant un réseau écologique cohérent qui correspond à l'Europe continentale. C'est un outil fondé sur les enseignements de l'écologie et permettant de relier des écosystèmes *a priori* différents, mais qui entretiennent des relations à l'intérieur d'un même bloc biogéographique. À ce titre, la Macaronésie, composée des Açores, de Madère et des îles Canaries est suffisamment proche de l'Europe continentale pour faire partie de ce même ensemble et entretenir une certaine interdépendance écologique avec le continent. À l'inverse, les DOM appartiennent à des zones biogéographiques bien distinctes et très éloignées. La continuité écologique entre la forêt tropicale guyanaise et la forêt de l'Europe tempérée n'étant pas établie, la constitution d'un réseau écologique entre ces milieux n'a guère de sens. De même, la création d'un réseau conçu à l'échelle de tout l'outre-mer¹⁵⁶ ne serait pas pertinente d'un point de vue écologique, les collectivités n'appartenant pas aux mêmes zones biogéographiques. Voilà qui explique en partie l'inapplicabilité des directives « oiseaux » et « habitats » à l'outre-mer.

Cela dit, rien ne justifie qu'aucune mesure communautaire comparable à « Natura 2000 » ne s'attache à la conservation de la biodiversité ultramarine¹⁵⁷, car si le droit peut instituer un « réseau écologique européen cohérent »¹⁵⁸, il peut aussi créer « des réseaux écologiques ultramarins cohérents ». À cette fin, la question se pose de savoir quel outil serait le plus approprié¹⁵⁹ : l'extension du dispositif « Natura 2000 » aux DOM au niveau communautaire ou la création d'un outil similaire, mais spécifique aux DOM, au niveau national ?

¹⁵³ Les six régions biogéographiques visées sont les suivantes : alpine, atlantique, boréale, continentale, macaronésienne et méditerranéenne.

¹⁵⁴ Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, *JORF* 14 avril 2001, p. 5820.

¹⁵⁵ C. env., article L. 414-7. À noter que l'article L. 654-1 du Code de l'environnement exclut également Mayotte du champ d'application de la réglementation des sites Natura 2000.

¹⁵⁶ Sauf pour mettre en relation les gestionnaires des aires protégées et favoriser ainsi l'échange d'expériences et de méthodes de gestion.

¹⁵⁷ Tel est d'ailleurs le sens du « Message de l'Île de La Réunion » issu de la conférence « L'Union européenne et l'Outre-mer : Stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité », Île de La Réunion, 07-11 juillet 2008, point 13.

¹⁵⁸ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, précitée, article 3.

¹⁵⁹ Différents acteurs se posent cette question sans parvenir à la résoudre. Ainsi, l'UICN préconise dans son « Message de l'Île de La Réunion » issu de la conférence « L'Union européenne et l'Outre-mer : Stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité » (Île de La Réunion, 07-11 juillet 2008, point 13) « que les États membres de l'Union européenne et la Commission européenne, conjointement avec les RUP et les PTOM, établissent un dispositif volontaire de protection des espèces et des habitats s'inspirant de l'approche Natura 2000 ». Dans le même sens, le rapport du Groupe pour la préparation du Grenelle de l'Environnement (Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, 26 septembre 2007) propose, pour lutter contre l'érosion du vivant, de « mettre en place le réseau Natura 2000 ou ses principes dans les collectivités d'outremer ».

Dans la première hypothèse, il s'agirait d'adapter les directives « oiseaux » et « habitats » aux particularités de l'outre-mer. En plus de la modification du champ d'application de ces deux textes pour les étendre à la Martinique, à la Guadeloupe, à La Réunion et à la Guyane et de la nécessité de quelques agencements techniques dans le corps des directives, il faudrait envisager l'introduction d'annexes spécifiques pour identifier les espèces et habitats tropicaux prioritaires d'intérêt national ou communautaire. Outre le gain de temps et d'énergie que pourrait procurer cette démarche, en comparaison avec la création d'un dispositif nouveau, la constitution d'autres réseaux « Natura 2000 » au sein du même corpus juridique aurait pour avantage de faire bénéficier l'outre-mer des acquis des jurisprudences communautaire et nationale. Par ailleurs, elle permettrait d'intégrer les DOM, jusqu'alors tenus en partie à l'écart du droit communautaire de la biodiversité, dans la politique communautaire de l'environnement laquelle compte principalement sur le réseau « Natura 2000 », « fer de la lance de la politique de préservation de la biodiversité au sein de l'Union européenne »¹⁶⁰ pour « enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà »¹⁶¹ et mettre en œuvre le plan d'action en faveur de la biodiversité biologique adopté le 27 mars 2001¹⁶². Dans le même sens, la directive de 2008 relative à la stratégie pour la protection du milieu marin¹⁶³, qui a pour objectif « d'adopter toutes les mesures nécessaires afin de parvenir à un bon état écologique du milieu marin ou de conserver celui-ci »¹⁶⁴ d'ici 2020, considère que les directives « oiseaux » et « habitat » sont les principaux instruments contribuant à la réalisation de cet objectif par l'instauration de zones marines protégées. Or, compte tenu notamment de l'exclusion des DOM de « Natura 2000 », la directive pour le milieu marin exclut elle aussi de son champ d'application les départements français d'outre-mer¹⁶⁵. L'outre-mer français¹⁶⁶ est de nouveau privé d'un outil majeur pour la biodiversité destiné pourtant à « constituer le pilier environnemental de la future politique maritime de l'Union européenne »¹⁶⁷.

En dépit des avantages de l'extension du mécanisme « Natura 2000 » aux DOM, il existe des réticences, de la même nature que celles qui ont en réalité déjà été constatées sur le territoire métropolitain. Véritable « usine à gaz »¹⁶⁸, la mise en œuvre de l'outil génère, au niveau local, d'innombrables conflits d'intérêts entre l'État (le préfet), les collectivités locales, les propriétaires, les exploitants et les utilisateurs des terrains, les associations de protection de l'environnement ou les organisations professionnelles. La centralisation de la procédure – le préfet est l'autorité

¹⁶⁰ C.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets », p. 957, in Mélanges Prieur, Pour un droit commun de l'environnement, Dalloz, 2007, 1740 p.

¹⁶¹ Communication du 22 mai 2006 de la Commission pour enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà, COM 2006, 216 final.

¹⁶² Communication du 27 mars 2001 au Conseil et au Parlement européen concernant le plan d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine de la coopération économique et de l'aide au développement, COM 2001, 162 final, vol. 2.

¹⁶³ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »), JOCE 25 juin 2008, L. 164, p. 19.

¹⁶⁴ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008, précitée, article 1-1.

¹⁶⁵ Même texte, article 3-1, a.

¹⁶⁶ Les eaux bordant les Açores, Madère et les îles Canaries sont pour leur part concernées par la directive.

¹⁶⁷ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008, précitée, considérant 3.

¹⁶⁸ En témoigne l'abondance de la jurisprudence relative tant à la désignation des sites « Natura 2000 » qu'à la mise en œuvre du mécanisme de protection en tant que tel.

désignant les sites « Natura 2000 »¹⁶⁹, approuvant les documents d'objectifs¹⁷⁰, vérifiant le respect de la Charte ou du contrat « Natura 2000 »¹⁷¹ – et le défaut d'une réelle participation des acteurs locaux¹⁷² sont les critiques les plus couramment énoncées. Dans le contexte ultramarin où les règles imposées unilatéralement par le pouvoir central sont encore moins bien reçues qu'en métropole, pour des questions historiques liées à la colonisation, ces critiques seront exacerbées. Sans doute faudra-t-il alors imaginer des procédures de concertation et de participation du public plus élaborées, afin d'associer très en amont les collectivités locales et les habitants. Ce sera alors le rôle du pouvoir réglementaire de modifier les articles R. 414-1 et suivants du Code de l'environnement, au bénéfice aussi d'une meilleure acceptation du dispositif en métropole. En toute hypothèse, ces réticences d'ordre politique ne sauraient mettre en cause l'efficacité du dispositif « Natura 2000 » dont la mise en œuvre a démontré que la biodiversité s'en trouvait mieux préservée.

Dans la seconde hypothèse, il ne s'agirait plus d'adapter le droit, mais de créer, dans le droit national, un outil similaire à « Natura 2000 » propre à l'outre-mer français. En ce sens, le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement¹⁷³ souligne, pour les départements, les régions et les collectivités d'outre-mer, la nécessité de « mettre en place des dispositifs de connaissance, de gestion intégrée et de protection des habitats et des espèces sauvages terrestres et marines, comparables aux dispositifs existant en métropole, lorsque ces derniers ne sont pas applicables »¹⁷⁴. Le réseau « Natura 2000 » est évidemment visé par cette disposition. Une nouvelle question se pose alors : faut-il créer un outil pour les seules collectivités régies par l'identité législative ou pour tout l'outre-mer français ? En toute hypothèse, il faudra tenir compte de la répartition des compétences, différente selon les collectivités concernées. En effet, si l'outil peut facilement être applicable dans les collectivités régies par l'identité législative, son extension dans les autres collectivités reposera nécessairement sur une base plus volontaire. En tout cas, la conception d'un instrument pour la conservation des habitats et des espèces reposant sur la constitution, dans tout l'outre-mer français, de réseaux écologiques identifiés sur la base de critères scientifiques est une démarche très intéressante sur le plan théorique. Elle permettrait d'initier la création d'un droit d'outre-mer de l'environnement régi par des principes communs.

¹⁶⁹ C. env., article R. 414-3.

¹⁷⁰ C. env., article R. 414-8.

¹⁷¹ C. env., articles R. 414-12 et suivants.

¹⁷² De ce point de vue, aujourd'hui encore, le dispositif est fermement critiqué. En témoigne un amendement déposé par M. Lassale lors de la discussion du Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement visant à « mettre un terme au programme Natura 2000 en France » au motif que « ce dispositif, bannissant les activités humaines des zones concernées [...] a suffisamment montré combien il était mortifère pour notre monde rural et nos zones de montagne. Il est l'exemple même de ces directives européennes nées sans concertation ni consultation préalable et appliquées de force sur nos territoires malgré l'opposition de nombreuses communes ». C'est pourquoi, selon l'auteur de l'amendement, il convient de substituer à Natura 2000 « une approche patrimoniale qui associe l'ensemble des acteurs locaux et leur permette de prendre en charge une réalité vivante complexe sous la forme d'un patrimoine commun local d'intérêt général » (amendement n° 1479 déposé devant l'Assemblée nationale en première lecture).

¹⁷³ Tel qu'adopté par le Sénat le 10 février 2009.

¹⁷⁴ Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, article 49.

A travers l'exemple de « Natura 2000 », on constate que la cause de l'inapplicabilité d'un texte ne provient pas toujours de l'inaptitude intrinsèque des dispositions initiales à prendre en compte l'outre-mer, à plus forte raison quand il est envisagé, des années plus tard, d'étendre le dispositif, sous réserve d'adaptations techniques. Le cas de « Natura 2000 » n'est pas isolé. En d'autres domaines, la réglementation initiale a d'abord été inapplicable à l'outre-mer pour lui être ensuite finalement étendue. Ainsi en est-il du droit forestier guyanais : à l'exception des mesures relatives à l'Office National des forêts et au Fonds forestier national, le Code forestier ne s'appliquait pas au département jusqu'à une ordonnance du 28 juillet 2005¹⁷⁵. Depuis, la plupart des dispositions sont applicables en Guyane sous réserve d'adaptations¹⁷⁶. Une situation similaire existe en matière de droit de la chasse dans ce même département. Les dispositions du Code de l'environnement en ce domaine ont été écartées par l'article L. 420-4 du Code, à l'exception de deux dispositions portant pour l'une sur l'Office national de la chasse et de la faune sauvages et pour l'autre sur les agents commissionnés. Il n'existe donc dans ce DOM ni permis de chasser, ni territoire de chasse restreint, à l'exception de certaines aires protégées, ni période de chasse. Bien qu'aucune adaptation n'ait encore été sérieusement envisagée, des réflexions ont débuté, mais peinent à aboutir pour des raisons plus politiques que juridiques ou scientifiques¹⁷⁷.

En somme, on observe que l'adaptation « négative » n'est souvent qu'une forme d'adaptation différée d'un texte. Dans ce contexte, il faut reprocher aux autorités législatives et réglementaires de ne pas mettre suffisamment de moyens en œuvre pour rassembler les données techniques et scientifiques nécessaires, afin de poser correctement le problème normatif et de résorber ainsi des inapplicabilités injustifiées qui démontrent une certaine indifférence des pouvoirs centraux à l'égard de l'outre-mer.

§ 2 – L'adaptation de l'administration de l'environnement

La « départementalisation adaptée » s'est traduite par des aménagements de l'organisation administrative pour tenir compte des spécificités des DOM. Sans chercher ici à recenser toutes les adaptations en ce domaine, il faudra en revanche s'attacher à en relever certaines qui ont un lien – même ténu – avec la protection de l'environnement, au niveau de l'administration d'État (A), des collectivités territoriales (B) et des établissements publics (C).

A – L'administration d'État

En ce qui concerne l'administration centrale, les différents départements ministériels exercent les mêmes compétences à l'égard des DOM et des départements et régions métropolitains pour la mise en œuvre des politiques nationales. C'est évidemment le cas du ministère chargé de l'environnement créé en 1971. Mais l'expérience a montré que « le réflexe outre-mer ne vient pas

¹⁷⁵ Ordonnance n° 2005-867 du 28 juillet 2005 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane, *JORF* 29 juillet 2005, p. 74.

¹⁷⁶ Voir *infra*, deuxième partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 1.

¹⁷⁷ Voir *infra*, deuxième partie, titre 1, chapitre 2, section 1, § 1, B.

spontanément à l'esprit de bien des acteurs des départements ministériels »¹⁷⁸ et dévoile les inconvénients d'une telle formule ignorant les problèmes ultramarins. C'est pourquoi la départementalisation adaptée s'est traduite par la création d'un **ministère propre à l'outre-mer** par le décret du 13 février 1959 auquel remonte l'origine de l'actuelle administration, sorte d'« ambassade au sein de la République »¹⁷⁹. Le ministre – aujourd'hui devenu secrétaire d'État à l'outre-mer¹⁸⁰ – en charge de ce portefeuille partage notamment le pouvoir de nomination des cadres et des personnels des services de l'État avec les ministères compétents. Ainsi en est-il du Directeur régional de l'environnement nommé par le ministre chargé de l'environnement après consultation – entre autres – du ministère de l'Outre-mer¹⁸¹. Le décret du 9 juillet 2008¹⁸² organise aujourd'hui le secrétariat d'État à l'outre-mer en trois services qui se substituent aux anciennes directions¹⁸³ : le service des politiques publiques, le service des affaires juridiques et institutionnelles et le service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État. Au sein du premier service, supposé impulser et coordonner les politiques publiques, un département de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables a été créé à la place de l'ancien département des infrastructures, des transports, de l'environnement, de l'énergie et du tourisme. Il sera amené à suivre et coordonner les politiques environnementales outre-mer, ce qui est tout à fait central étant donné que le **ministère chargé de l'environnement** ne comporte, quant à lui, aucune cellule propre à l'outre-mer. Ceci est d'ailleurs regrettable et explique en partie le peu de « réflexe outre-mer » de cette administration centrale. Le ministère chargé de l'environnement compte pour cela sur ses services déconcentrés.

Au niveau central, il existe par ailleurs un **organe consultatif** institué auprès du ministre chargé de l'environnement et du ministre – ou secrétaire d'État – chargé de l'outre-mer dont l'objet en fait une institution spécifique à l'outre-mer : il s'agit de l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR). Conçue pour mettre en œuvre la Convention sur la diversité biologique et les conventions sur les mers régionales, l'IFRECOR créée le 7 juillet 2000¹⁸⁴ a pour objectif de « promouvoir une politique active, aux niveaux national, régional et local, favorable à la préservation » des récifs coralliens dans le cadre du développement durable ». Outre le suivi scientifique et l'information du public, une des missions principales du comité national, coprésidé par les deux ministres, consiste en l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action national pour les collectivités d'outre-mer ceinturées d'une barrière de corail : la Guadeloupe, la Martinique,

¹⁷⁸ G. BELORGEY, Le ministère de l'Outre-mer : les raisons de la permanence et les besoins de réforme, *RFAP*, 2002, n° 101, p. 91.

¹⁷⁹ S. JACQUEMART, « Le ministre des départements et territoires d'outre-mer », p. 46, in J.-C. FORTIER (dir.), Questions sur l'administration des DOM, décentraliser outre-mer ?, Economica, PUAM, 1989, 561 p.

¹⁸⁰ Décret n° 2008-314 du 4 avril 2008 relatif aux attributions déléguées au Secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, *JORF* 6 avril 2008, p. 5843.

¹⁸¹ Décret n° 94-37 du 12 janvier 1994 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement dans les régions d'outre-mer, article 11, *JORF* 14 janvier 1994, p. 761.

¹⁸² Décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008 portant création et organisation de la délégation générale à l'outre-mer, *JORF* 11 juillet 2008. Ce décret abroge le décret du 18 mai 1989 qui organisait jusqu'alors les services du ministère (décret n° 89-320 du 18 mai 1989 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Départements et Territoires d'outre-mer, *JORF* du 19 mai 1989, p. 6297).

¹⁸³ La direction des affaires politiques administratives et financières de l'outre-mer et la direction des affaires économiques sociales et culturelles de l'outre-mer.

¹⁸⁴ Décret du 7 juillet 2000 portant création du Comité de l'Initiative française pour les Récifs coralliens, *JORF* 11 juillet 2000, p. 10503.

Saint-Martin, Saint-Barthélemy, La Réunion, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna¹⁸⁵.

A l'échelon territorial, on retrouve la physionomie classique de l'administration déconcentrée de l'État : les préfetures et les services extérieurs de l'État.

Le **préfet** représente, dans les DOM comme en métropole, l'autorité publique départementale qui concentre le plus de compétences dans le domaine de l'environnement, mais il dispose, outre-mer de compétences plus larges que son homologue métropolitain. Ses pouvoirs spéciaux, héritages lointains de ceux du gouverneur reflètent « toute la complexité des relations entre la métropole et l'outre-mer »¹⁸⁶. Il est aujourd'hui encore responsable de la défense intérieure et extérieure du département, il dispose des forces armées et peut déclarer l'état de siège, compétence qui appartient normalement au Gouvernement. Dans notre domaine, le préfet a aussi de pouvoirs spéciaux en matière de police de la mer : en application du décret du 6 décembre 2005¹⁸⁷ relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer, il est en effet l'autorité de police administrative générale en mer.

Quant aux services extérieurs de l'État chargés de l'environnement dans les DOM, ils ont des compétences légèrement différentes de celles exercées en métropole. Du fait du caractère monodépartemental des régions d'outre-mer, les services de l'État ont pour particularité structurelle d'exercer leurs compétences tant au niveau régional que départemental¹⁸⁸. L'organisation et les missions des **Directions régionales de l'environnement (DIREN)**¹⁸⁹ créées en métropole par un décret du 4 novembre 1991¹⁹⁰ pour remplacer les délégations régionales à l'architecture et à l'environnement¹⁹¹ – d'ailleurs jamais été constituées outre-mer¹⁹² – ont été

¹⁸⁵ Sur l'IFRECOR, voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 1, section 2, § 1, B, 1.

¹⁸⁶ A. DELBLOND, « Du gouverneur au préfet, la représentation du pouvoir central dans l'outre-mer français des Amériques », p. 103-108, in *Mélanges en hommage à Bernard Vonglis*, L'Harmattan, 2000, 374 p.

¹⁸⁷ Décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer, *JORF* 8 décembre 2005, p. 18944, abrogeant le décret n° 79-413 du 25 mai 1979 relatif à l'organisation des actions en mer de l'État, au large des DOM-TOM et de la collectivité territoriale de Mayotte, *JORF* 27 juillet 2005, p. 1233.

¹⁸⁸ Les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), service déconcentré du ministère chargé de l'écologie ne comportent aucune disposition spécifique aux DROM (décret n° 92-626 du 6 juillet 1992 relatif aux missions et à l'organisation des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement et aux conditions de désignation des directeurs régionaux de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, *JORF* 9 juillet 1992, p. 9199). De même, à l'instar de tous les départements, les DOM sont dotés de directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et de directions départementales de l'équipement (DDE) qui fonctionnent selon les mêmes règles qu'en métropole.

¹⁸⁹ Pour ce qui concerne les DIREN métropolitaines, voir P. LASCOUMES et J.-P. LE BOURHIS, *L'environnement ou l'administration des possibles, la création des Directions régionales de l'environnement*, L'Harmattan, 1997, 253 p.

¹⁹⁰ Décret n° 91-1139 du 4 novembre 1991 relatif à l'organisation des directions régionales de l'environnement, *JORF* 5 novembre 1991, p. 14450.

¹⁹¹ Décret n° 79-181 du 6 mars 1979 instituant des délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement, *JORF* 7 mars 1979, p. 528. Ce décret fut abrogé en 1991 en métropole, et en 1994 dans les départements d'outre-mer par les décrets créant les DIREN.

¹⁹² « Il n'existait qu'un chargé de mission auprès de chacun des préfets de la Guadeloupe (pour l'ensemble Antilles-Guyane) et de La Réunion » (J.-C. DOUENCE, *Le droit de l'environnement dans les départements d'outre-mer*, SFDE, tome 1, 1991, p. 37).

adaptées dans les départements d'outre-mer par le décret du 12 janvier 1994¹⁹³. L'adoption de ce décret, trois ans après le texte métropolitain, a été justifiée par la volonté de ne pas différer la mise en place des DIREN en métropole, dans l'attente des adaptations pour l'outre-mer. Cette justification n'est toutefois pas satisfaisante : les adaptations ayant été au final assez réduites, rien ne s'opposait à ce qu'elles soient prises en même temps que le texte initial.

Outre les pouvoirs accordés à l'origine aux DIREN de la métropole¹⁹⁴, les DIREN ultramarines sont spécifiquement compétentes pour participer « à la politique de coopération régionale internationale et de conservation des ressources naturelles » et « instruire à ce titre notamment les demandes de désignation d'espaces protégés au titre des conventions internationales »¹⁹⁵. Ici, l'adaptation suit en réalité les compétences des départements et régions d'outre-mer en matière de coopération internationale décentralisée, car il était difficilement envisageable, dans un contexte de forte décentralisation, que la déconcentration des services instructeurs ne suive pas. En outre, si les DIREN contribuent classiquement aux politiques de mise en valeur des ensembles urbains protégés, des milieux naturels protégés, et des milieux aquatiques, les DIREN situées dans les DOM concourent aussi à la mise en valeur « des milieux naturels spécifiques à la région » et « des récifs coralliens »¹⁹⁶. Ces précisions rappellent les particularités de l'environnement ultramarin par rapport à la métropole.

Par ailleurs, il faut souligner que le champ d'action de la DIREN de La Réunion peut être ponctuellement étendu à Mayotte à la demande du représentant de l'État dans la collectivité. Dans la pratique, elle apporte plus souvent son concours sur les îles éparses que dans l'archipel mahorais. Cette extension de compétence vise en réalité à pallier l'absence de services extérieurs du ministère chargé de l'environnement à Mayotte où s'applique pourtant une portion toujours croissante du droit de l'environnement national. Quant à la police de l'environnement, le Directeur régional de l'environnement de La Réunion dispose, à La Réunion et à Mayotte, de la Brigade nature de l'Océan Indien (BNOI), formation originale placée sous son autorité et regroupant des gardes de l'Office national des forêts, de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)¹⁹⁷.

La fusion, en 2009, des DIREN, des Directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement et des Directions régionales de l'équipement au sein des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement¹⁹⁸ ne concerne pas l'outre-mer où les administrations demeurent inchangées. Comme pour le retard dans l'installation des DIREN,

¹⁹³ Décret n° 94-37 du 12 janvier 1994 relatif à l'organisation et aux missions des DIREN dans les régions d'outre-mer, *JORF* 14 janvier 1994, p. 761.

¹⁹⁴ Décret n° 91-1139 du 4 novembre 1991 relatif à l'organisation et aux missions des DIREN, *JORF* 5 novembre 1991, p. 14450.

¹⁹⁵ Décret n° 94-37 du 12 janvier 1994, précité, article 8 alinéa 5.

¹⁹⁶ Décret n° 94-37 du 12 janvier 1994, précité, article 8 alinéa 6.

¹⁹⁷ Voir J.-C. ESPERANCE, « Du « tangué » au « corce blanc batard », ou le marais de compétences de la DIREN de La Réunion – Quelques réflexions sur le rôle de l'État dans la protection de l'environnement », p. 139-149, in *Mélanges dédiés à Jean Mas, Droit et anthropologie de la complexité*, Economica, 1996, 426 p.

¹⁹⁸ Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, *JORF*, 28 février 2009, p. 8.

l'absence d'extension immédiate¹⁹⁹ de la fusion à l'outre-mer n'est là encore justifiée par aucune considération particulière.

B – Les collectivités territoriales

La Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et la Guyane ont pour particularité bien connue d'être des régions monodépartementales. Dans l'ensemble, le droit commun communal, départemental et régional s'y applique tel quel et il n'y a guère de spécificités, exception faite de compétences ponctuelles non dénuées d'intérêt en matière de protection de la nature.

A l'exception de quelques dispositions dont l'énumération peut paraître fastidieuse²⁰⁰, le régime général des **communes** issu de la loi du 5 avril 1884 a été étendu dans son intégralité aux DOM, en 1887²⁰¹. Dans la mesure où il n'existe aucune véritable spécificité de l'organisation communale, une étude exhaustive de celle-ci ne s'impose pas. Les communes des DOM exercent ainsi les compétences environnementales normalement dévolues aux communes²⁰². Il faut souligner néanmoins, qu'à l'exception de la Guyane²⁰³, les communes sont beaucoup plus peuplées outre-mer qu'en métropole (six à quinze fois plus²⁰⁴) et couvrent des superficies nettement plus étendues.

¹⁹⁹ Elle devrait se réaliser en janvier 2011 après l'adoption de dispositions juridiques particulières pour tenir compte des spécificités de l'outre-mer (voir circulaire du Premier ministre n° 5301/SG du 15 mai 2008 relative à la réorganisation de l'échelon régional du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire).

²⁰⁰ Les dispositions non applicables aux communes d'outre-mer sont énumérées à l'article L. 2561-1 du CGCT mais à de nombreux autres endroits du Code. Voir J.Y. FABERON et J. ZILLER, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDG, 2007, p. 89 et suivantes.

Trois séries de dispositions du CGCT ne s'appliquent pas aux communes des DOM : le régime des fusions de communes, leur suppression et les règles relatives aux indemnités du maire délégué.

²⁰¹ CGCT, article L. 2561-1 à L. 2563-6.

²⁰² Voir A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, 2^e éd., PUF, Thémis, 2007, p. 223 et s.

²⁰³ En Guyane, en raison de la présence d'Amérindiens et d'un habitat très dispersé, le régime communal n'a pu pénétrer que difficilement et progressivement dans l'ex territoire de l'Inini situé dans l'intérieur des terres soit le territoire des actuelles communes de plein exercice d'Apatou, Camopi, Grand Santi, Papaïchton, Maripasoula, Saül et Saint-Elie. Créé par un décret du 6 juin 1930 (décret du 6 juin 1930 relatif à la création du territoire de l'Inini, *JORF* 12 juin 1930, p. 6468), le territoire de l'Inini bénéficiait d'une organisation spécifique, avant d'être transformé en un arrondissement par la loi du 14 septembre 1951 (loi n° 51-1098 du 14 septembre 1951 portant organisation du département de la Guyane française, *JORF* 18 septembre 1951, p. 9629) qui distingue celui de Cayenne comprenant les communes existantes en Guyane le 14 septembre 1951 et celui de l'Inini. Dans les faits, l'arrondissement de l'Inini fut scindé en neuf cercles municipaux, d'abord gérés par des administrateurs civils, puis progressivement par des gendarmes. Vint leur succéder la création de cinq communes par un décret du 17 mars 1969 (décret du 17 mars 1969 portant réorganisation administrative du département de la Guyane, *JORF* 26 mars 1969, p. 2995) qui coexisteront avec les autorités coutumières et avec des représentants de l'État, des gendarmes exerçant un rôle de « gestionnaires mobiles du département » qui, mis en place par l'arrêté 1742/C du 16 décembre 1970 les gestionnaires mobiles du département, remplacent les « délégués préfectoraux » instaurés par un arrêté préfectoral du 14 mai 1969. Ce système fonctionna jusqu'en août 1985, date à laquelle, le régime communal de droit commun s'est appliqué en Guyane, dans les communes de plein exercice de l'intérieur et du littoral, le rôle du gendarme se limitant alors à « celui traditionnellement exercé par la gendarmerie ». Sur ces questions, voir M. ELFORT, « L'organisation communale aux Antilles-Guyane, thèse, Paris, 1985 et du même auteur : Une situation atypique : l'administration des communes de l'intérieur de la Guyane », p. 245, in J.-C. FORTIER (dir.), *Questions sur l'administration des DOM, décentraliser outre-mer ?*, Economica, PUAM, 1989, 561 p.

²⁰⁴ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 91.

Si dans l'ensemble l'organisation et le fonctionnement des **départements d'outre-mer**²⁰⁵ sont aussi ceux du droit commun, il existe néanmoins quelques spécificités en ce qui concerne les compétences de ces collectivités. Ainsi, le département est titulaire de pouvoirs en matière d'adaptation des lois et règlements et de coopération internationale régionale. Sans qu'il soit besoin de s'arrêter ici sur leurs modalités d'exercice²⁰⁶, on peut noter qu'ils favorisent l'implication des collectivités dans l'élaboration du droit international ou national qui leur est applicable dans une perspective de décentralisation. C'est la seule différence significative avec les départements métropolitains. En ce qui concerne la protection de l'environnement, les départements d'outre-mer bénéficient ainsi des compétences départementales classiques²⁰⁷ telles que la possibilité d'élaborer des plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée ou des compétences consultatives en matière d'aménagement. Le préfet recueille ainsi l'avis des conseils généraux lors de l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, des schémas de vocation piscicole et halieutique et des schémas de mise en valeur de la mer. À l'instar de la métropole, les départements d'outre-mer peuvent aussi acquérir des « espaces naturels sensibles »²⁰⁸ pour les soustraire à l'urbanisation ou à des aménagements lourds. Simple faculté introduite par la loi du 18 juillet 1985²⁰⁹, leur mise en œuvre s'est avérée tardive outre-mer comme en métropole d'ailleurs : à La Réunion, par exemple, le Conseil général n'a institué la taxe départementale des espaces naturels sensibles qu'à partir du 1^{er} janvier 1992²¹⁰.

En ce qui concerne le régime des **régions d'outre-mer**, il concentre un peu plus d'adaptations que pour les communes ou les départements. À l'issue d'un processus politique complexe²¹¹, alimenté par des débats sur l'adaptation de la décentralisation, la régionalisation des départements d'outre-mer s'est finalement exprimée dans un cadre monodépartemental²¹², au travers d'abord de la loi du 5 juillet 1972²¹³ instituant des établissements publics régionaux sur tout le territoire national, puis de la loi du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion²¹⁴.

Le choix du monodépartementalisme a certes permis de respecter l'identité juridique entre la métropole et l'outre-mer, envisagée à l'époque par la majorité parlementaire comme le seul

²⁰⁵ CGCT, articles L. 3441-1 à 3444-6.

²⁰⁶ Sur les compétences en matière de coopération internationale régionale, voir *supra*, titre 2, chapitre 1, section 2, § 2 ; sur les modalités d'exercice de l'adaptation, voir *supra*, section 1.

²⁰⁷ Voir pour cela A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, 2^e éd., PUF, Thémis, 2007, p. 226 et suivantes.

²⁰⁸ C. urb., article L. 142-1. L'institution des espaces naturels sensibles résulte de l'article 12 de la loi du 18 juillet 1985 relative à l'aménagement urbain, qui la substitue aux périmètres sensibles créés par un décret du 26 juin 1959 pour préserver le littoral Provence Côte d'Azur.

²⁰⁹ Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *JORF* 19 juillet 1985, p. 8152.

²¹⁰ H. MAZZAGIO et M. POUZET, *L'environnement à La Réunion, droit et politiques, Études et synthèses n° 13*, Observatoire départemental de La Réunion, 1991, p. 52.

²¹¹ J.-C. FORTIER et C. VITALIEN, *Régions d'outre-mer, Jcl. collectivités territoriales*, fasc. 460, n° 2. Voir aussi J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 96 et suivantes.

²¹² Des projets de bi-départementalisation de La Réunion ont été proposés à plusieurs reprises, sans succès. Voir A. ORAISON, À propos du projet de bi-départementalisation à La Réunion, *RJPIC*, 2000, n° 2, p. 191-206.

²¹³ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *JORF* 9 juillet 1972, p. 7176.

²¹⁴ Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, *JORF* 1^{er} janvier 1982, p. 13.

rempart à une indésirable indépendance²¹⁵. Du reste, il alimente des problèmes de compétences entre le département et la région, de doubles emplois et de multiplication des dépenses. Dans la pratique, il est admis que « le conseil général se consacre à la "gestion du quotidien" [et que] le conseil régional est chargé du développement et se voit confier "la préparation du long terme" »²¹⁶.

Du point de vue des adaptations institutionnelles, les régions d'outre-mer détiennent, à l'instar des départements d'outre-mer, des pouvoirs d'adaptation des lois et règlements et de coopération internationale décentralisée. Par ailleurs, elles disposent, en plus du conseil économique et social de droit commun, d'un organisme consultatif dénommé conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement institué par la loi du 31 décembre 1982²¹⁷. Il exerce, auprès des conseils régionaux ultramarins, « une assistance parallèle à celle du conseil économique et social de droit commun »²¹⁸ et permet d'assurer une plus large participation des usagers à l'action de la région. Il est consulté sur toutes les questions relatives à la protection des sites, de la faune et de la flore, soit à la demande du président du conseil régional, soit de sa propre initiative. Ses avis seront obligatoirement sollicités pour ce qui concerne le budget de la région, le schéma d'aménagement régional et le schéma de mise en valeur de la mer. La mise en place d'un organisme spécialement compétent en matière environnementale est une façon de souligner la volonté des régions de s'approprier les questions concernant l'avenir de leur territoire, à l'instar de la compétence culturelle qui « est une manière indirecte de reconnaître le « droit à la différence » des régions d'outre-mer [et] fait écho à un certain nombre de mesures tendant à donner droit de cité à la langue et à la culture créoles »²¹⁹.

Sans s'attarder plus avant sur les adaptations organisationnelles des régions d'outre-mer²²⁰, l'attribution de certaines compétences spécifiques appelle quelques commentaires. En ce qui concerne l'environnement, les régions d'outre-mer « définissent les actions qu'elles entendent mener en matière d'environnement et de cadre de vie, après avis ou le cas échéant sur proposition des collectivités territoriales et du conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie »²²¹. Afin de financer les actions que le conseil régional aurait menées en la matière, cette disposition s'est accompagnée de la création d'une dotation globale pour l'environnement par l'article 36 de la loi du 2 août 1984²²². La dotation, créée pour compenser le transfert de compétences²²³, n'a

²¹⁵ Avec la révision constitutionnelle de 2003 et la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 (précitée) renforçant la décentralisation et ouvrant des possibilités d'évolution statutaire pour les DROM, force est de constater que la vision manichéenne de l'époque opposant l'identité juridique à l'indépendance est largement dépassée.

²¹⁶ Voir J.-C. FORTIER et C. VITALIEN, *op. cit.*, n° 17.

²¹⁷ Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, articles 4, 5 et 6, *JORF* 1^{er} janvier 1982, p. 13. Voir CGCT, articles L. 4432-9 et L. 4432-10.

²¹⁸ J.-C. FORTIER et C. VITALIEN, *op. cit.*, n° 14.

²¹⁹ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 105.

²²⁰ Il est d'autres adaptations institutionnelles pour les régions d'outre-mer, l'une rendant incompatible, pour éviter les « unions personnelles » entre les exécutifs des DOM et des ROM, la fonction de membre du bureau du conseil général et du bureau du conseil régional ; l'autre permettant La Réunion d'un congrès des élus départementaux et régionaux (voir *infra*, section 1).

²²¹ Article L. 4433-31 du CGCT issu de l'article 35 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, *JORF* 3 août 1984, p. 2559.

²²² CGCT, article L. 4434-6.

²²³ La dotation globale pour l'environnement s'inscrit en effet dans le cadre de la compensation des transferts de compétences visée à l'article L. 1614-1 du CGCT.

cependant jamais été calculée, ni attribuée, ni même réclamée par les autorités régionales en raison de la faiblesse des montants en jeu. Pour financer leurs actions environnementales et gagner en moyens financiers, les régions ont préféré recourir aux contrats de plan État-région, mais ce mécanisme, à la différence de la dotation, place les collectivités dans une logique de tutelle où l'État encadre leurs initiatives, déjouant ainsi la volonté décentralisatrice du législateur et le principe de libre administration des collectivités territoriales. Il faut noter par ailleurs que les régions sont consultées en matière d'agriculture et de gestion forestière²²⁴, de transport²²⁵, d'énergie, de ressources minières et de développement industriel²²⁶.

À côté de ces adaptations, c'est essentiellement à travers la planification que la politique propre à l'outre-mer trouve à s'exprimer, les ROM ayant la possibilité d'élaborer un schéma d'aménagement régional²²⁷ (SAR), instrument privilégié du pouvoir régional qui reste sans équivalent en métropole. Ce schéma fixe, à moyen terme, les orientations en matière de développement durable et de mise en valeur du territoire et de la mer. Il détermine en particulier la destination générale des différentes parties du territoire, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de communication routière, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques. Il porte donc sur toute la surface du territoire des ROM concernées et a valeur de directive territoriale d'aménagement au sens de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme²²⁸, c'est-à-dire que le SAR s'impose aux documents d'urbanisme locaux et tient lieu de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire²²⁹.

Élaboré par les régions en association avec l'État, le département et les communes, le SAR est adopté par délibération du conseil régional, puis approuvé par décret en Conseil d'État, seule mesure de tutelle qui vient limiter la portée du transfert de compétences de l'État à la région d'outre-mer. Bien que les ROM n'aient pas la maîtrise des mécanismes financiers et fiscaux permettant d'appuyer les politiques d'aménagement du territoire, la compétence d'élaboration du SAR leur permet de disposer d'une certaine autonomie dans une matière tout à fait décisive pour l'avenir de ces territoires²³⁰. À cet égard, le rapporteur de la loi du 2 août 1984 soulignait que « l'élaboration et la mise en œuvre d'une véritable stratégie de développement constituent, en effet, la justification de l'attribution ou du transfert de certaines compétences à la région »²³¹, à condition que les élus s'en saisissent correctement, ce qui n'est pas toujours le cas²³².

Plus que les départements d'outre-mer ou les communes, les régions d'outre-mer bénéficient donc de compétences adaptées qui tiennent compte du monodépartementalisme. Il n'en demeure pas moins, en ce qui concerne les institutions intervenant en matière environnementale, qu'une place modeste est accordée à l'adaptation. La logique de l'assimilation prévaut donc en matière

²²⁴ CGCT, articles L. 4433-12 et s.

²²⁵ CGCT, articles L. 4433-20 et s.

²²⁶ CGCT, articles L. 4433-17 et s.

²²⁷ CGCT, articles L. 4433-7 et s. et R. 4433-17 et s.

²²⁸ CGCT, article L. 4433-8.

²²⁹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995, précitée, article 34 bis.

²³⁰ Sur les SAR, voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 2, section 1, § 1.

²³¹ J.-F. HORY, rapporteur du projet de loi relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, *JORF Débats*, Assemblée nationale, 20 décembre 1983, p. 6715.

²³² Voir *infra*, troisième partie, chapitre 2, section 1, § 1.

institutionnelle – comme en matière normative –, mais la révision constitutionnelle de 2003 et la loi organique de 2007²³³ annoncent de plus amples adaptations.

C – Les établissements publics

Des institutions placées sous l'autorité du ministère chargé de l'environnement et organisées sous la forme d'établissements publics autonomes ont été créées au fil du temps pour résoudre des problèmes qui méritaient un traitement à part. Ces établissements publics, lorsqu'ils sont nationaux, agissent en toute logique dans les DOM, mais il existe aussi des établissements publics dont le champ d'intervention est limité à l'outre-mer.

L'Agence pour la mise en valeur des espaces urbains dans la zone des cinquante pas géométriques est le seul établissement public d'État réellement spécifique à l'outre-mer ayant un impact en matière de protection de l'environnement. Créé par la loi du 30 décembre 1996²³⁴ pour une durée de quinze ans, l'établissement public²³⁵ a pour objet de résorber le problème de l'habitat insalubre et de l'occupation illégale du littoral par la définition d'un « programme d'équipement des terrains ressortissant aux espaces urbains et aux secteurs occupés par une urbanisation diffuse »²³⁶. Instrument de coopération entre l'État et les communes littorales, l'Agence permet donc de développer l'assainissement et la réalisation de voies d'accès, de desserte en eau et en électricité, de canalisation des eaux pluviales et usées, et d'inciter à la création de fosses septiques dans les parties urbanisées de la zone des cinquante pas géométriques. Même si le but de l'Agence n'est autre que d'améliorer les conditions de vie des occupants pour les rendre plus décentes, dans la continuité du travail déjà entrepris par les communes, son action participe indirectement à la protection de la nature et plus particulièrement des lagons et littoraux en favorisant le traitement des eaux usées, la stabilisation de la terre autour des zones habitées, autant de pollutions urbaines et d'érosions évitées.

Quant aux autres établissements publics intervenant dans le domaine environnemental, ils ne connaissent pas d'adaptations au sens de l'article 73 de la Constitution, mais ils prennent des formes particulières en ce qui concerne leur organisation interne, leurs modes d'intervention ou leur champ d'action, en raison du contexte dans lequel ils interviennent.

²³³ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, précitée.

²³⁴ Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, *JORF* 1^{er} janvier 1997, p. 24.

²³⁵ Décret n° 98-1081 du 30 novembre 1998 pris pour l'application des articles 4 à 7 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, article 1^{er}, *JORF* 1^{er} décembre 1998, p.18097.

²³⁶ Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, article 5, *JORF* 1^{er} décembre 1998, p.18097.

Ainsi, l'**Office national de la chasse et de la faune sauvage**²³⁷ (ONCFS), présent dans les DOM, compte une délégation régionale outremer, basée à Kourou (Guyane). Elle regroupe les services départementaux des quatre DOM et ceux de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon. De ce fait, la délégation est la plus étendue des directions régionales de l'établissement. À l'échelon local, chaque collectivité dispose d'un service départemental de garderie composé d'un nombre variable d'agents assermentés. Il existe par ailleurs une brigade mobile d'intervention pour la Guyane où « le nombre d'agents de l'ONCFS reste faible par rapport à la superficie de la région. C'est pourquoi les contrôles sont souvent réalisés en partenariat avec d'autres corps de police habilités pour la protection de la nature : agents de l'ONF, de la gendarmerie, des douanes, gardes des réserves naturelles... »²³⁸. Cette organisation particulière permettant à la police d'agir sur plusieurs plans en même temps est très importante en raison des caractéristiques de la Guyane. Dans ce département les problèmes d'environnement, notamment liés à l'orpillage, s'ajoutent à d'autres enjeux tels que la présence de clandestins souvent employés en méconnaissance totale du Code du travail. De fait, les interventions de police se réalisent dans un contexte où les tensions sont vives et mènent parfois à des comportements graves tels que le meurtre des agents de surveillance d'une réserve naturelle²³⁹.

Les directions régionales ultramarines de l'**Office National des Forêts**²⁴⁰ – établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture – sont, quant à elles, les « héritières du puissant service forestier de l'époque coloniale »²⁴¹. À ce titre, elles se trouvent investies de missions qui dépassent celles de leurs homologues métropolitains, en raison notamment de l'étendue des bois et forêts qui relèvent du régime forestier. L'ONF est en effet chargé de gérer le domaine forestier de l'État, qui couvre la plus grande partie de la Guyane, les forêts des collectivités locales conformément au droit commun, mais encore les forêts départemento-domaniales²⁴² en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion. Les adaptations du Code forestier en Guadeloupe et en Martinique ont contribué à étendre le champ d'application du régime forestier à des zones relativement larges comme les espaces lacustres et maritimes²⁴³. L'ONF gère une grande partie de ces territoires, comme à La Réunion où 40 % de la surface du département lui sont confiés. En Guyane, la situation de l'ONF est également tout à fait originale puisque depuis le décret n° 67-207 du 10 mars 1967, il lui incombe la conservation et la gestion des forêts domaniales du département, soit environ 90 % du territoire pour un taux de couverture

²³⁷ Créé par le décret n° 72-334 du 27 avril 1972 (*JORF* 2 mai 1972, p. 4530), l'Office national de la chasse est devenu l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage par l'article 4 de la loi du 26 juillet 2000 codifiée dans le Code de l'environnement.

²³⁸ DIREN et ONCFS, Les orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, avril 2005, p. 18.

²³⁹ Voir P. FOLTZER, Guyane, meurtre aux Nouragues, *Le Courrier de la nature*, n° 228, juillet-août 2006, p. 12.

²⁴⁰ Créé par l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative du 23 décembre 1964, l'Office national des forêts a été organisé par le décret n° 65-1065 du 7 décembre 1965 et mis en place le 1^{er} janvier 1966. Son organisation résulte aujourd'hui des articles L. 121-1 à L. 124-2 du Code forestier.

²⁴¹ J.-C. DOUENCE, Le droit de l'environnement dans les départements d'outre-mer, SFDE, tome 1, 1991, p. 37.

²⁴² Les départements, héritiers des colonies ont la nue-propriété des forêts départemento-domaniales, mais l'État, usufruitier, les gère comme des forêts domaniales.

²⁴³ Voir *infra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 2, section 2.

forestier de 96 % en 1994²⁴⁴. Quant aux compétences de l'Office dans le département, seuls les principes fondamentaux de la politique forestière étaient étendus au département, ainsi que les règles régissant l'organisation de l'ONF. De ce fait, l'ONF, contrairement à sa situation en métropole, ne disposait pas des divers outils prévus par le Code pour asseoir son intervention. Depuis une ordonnance du 28 juillet 2005²⁴⁵, le Code forestier est désormais applicable à la Guyane, sous réserve de nombreuses adaptations²⁴⁶.

Enfin, le **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)** est un établissement public administratif créé en application de la loi du 10 juillet 1975²⁴⁷ et placé sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement. Il doit élaborer « une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique »²⁴⁸. Fragile et convoité, le littoral est en effet soumis à de nombreuses pressions, à plus forte raison dans les DOM et à Mayotte où l'urbanisation se concentre principalement sur les côtes. Le statut juridique du CELRL, s'il n'est pas adapté aux DOM au sens de l'article 73 de la Constitution, tient compte de ces collectivités. D'abord, son conseil d'administration est composé de trente membres parmi lesquels l'outre-mer est représenté en particulier par le ministre ou le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer²⁴⁹. Ensuite, parmi les neuf conseils de rivage existant, deux se situent outre-mer²⁵⁰ : celui dit d'Amérique pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et Saint-Pierre et Miquelon – auquel il faudrait ajouter Saint-Barthélemy et Saint-Martin –, et le conseil des rivages de l'Océan Indien pour La Réunion et Mayotte.

Outre ces aspects organisationnels, le CELRL agit, dans sa composante ultramarine, dans un contexte doublement original. D'un point de vue physique tout d'abord, les rivages d'outre-mer qui entrent dans son champ d'action s'étendent sur 1800 km de linéaire côtier et abritent une biodiversité particulièrement riche. Par ailleurs, d'un point de vue juridique, le Conservatoire intervient sur l'espace littoral où le droit est fortement adapté²⁵¹ par la loi « littoral » du 3 janvier 1986²⁵², mais aussi par la loi codifiée du 30 décembre 1996²⁵³ notamment en raison de l'existence

²⁴⁴ Région Guyane, Orientations régionales forestières – Guyane, 2002, p. 8. En comparaison, notons que la couverture forestière métropolitaine est de 27 %.

²⁴⁵ Ordonnance n° 2005-867 du 28 juillet 2005 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane, *JORF* 29 juillet 2005, p. 75.

²⁴⁶ Voir *infra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 2, section 2 § 1.

²⁴⁷ Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 relative au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, *JORF* 11 juillet 1975, p. 7126.

²⁴⁸ C. env., article L. 322-1.

²⁴⁹ C. env., article R. 322-17.

²⁵⁰ C. env., article R. 322-30. Il faut noter au passage, que le décret d'application de la loi du 10 juillet 1975 instituant le Conservatoire (décret du 11 décembre 1975 relatif au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, article 22, *JORF* 12 décembre 1975, p. 12661) renvoyait l'édiction de ses modalités d'application dans les DOM à un autre décret. Intervenu le 1^{er} septembre 1977 (décret du 1^{er} septembre 1977 instituant des conseils de rivage dans les départements d'outre-mer et modifiant la composition du conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ainsi que celle du conseil de rivage des lacs, *JORF* 11 septembre 1977, p. 4532), il institua les deux conseils de rivage des DOM. Par contre, l'extension de la compétence du Conservatoire à Mayotte est beaucoup plus tardive et date du décret n° 95-372 du 5 avril 1995 (décret étendant à la collectivité territoriale de Mayotte, modifiant et complétant les dispositions du code rural relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, *JORF* 11 avril 1995, p. 5692).

²⁵¹ Voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 1, section 1.

²⁵² Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (*JORF* 4 janvier 1986, p. 200) codifiée notamment aux articles L. 156-1 à L. 156-4 du Code de l'urbanisme.

d'une zone des cinquante pas géométriques. Au sein de cette zone « les espaces naturels délimités conformément aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2 [du Code général de la propriété des personnes publiques] sont remis en gestion au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres »²⁵⁴. Le rôle du CELRL est donc capital pour la préservation des parties (encore) naturelles de la zone des cinquante pas géométriques. Au 31 décembre 2000, le domaine ultramarin du Conservatoire couvrait 6 375 hectares acquis en pleine propriété ou affectés, soit 10 % de son patrimoine total, répartis sur 36 sites. Cela représentait déjà 84 km de rivages, soit 4,6 % du linéaire côtier des départements et collectivités concernés²⁵⁵. Depuis, ce patrimoine s'est constamment enrichi.

²⁵³ Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, *JORF* 1^{er} janvier 1997, p. 24.

²⁵⁴ Code général de la propriété des personnes publiques, article L. 5112-8.

²⁵⁵ L. LE PENSEC, Vers de nouveaux rivages : Rapport au Premier Ministre sur la refondation du Conservatoire du littoral, 20 juillet 2001, 103 p.

Conclusion du Chapitre 1

Les DROM, en principe régis par le droit commun, bénéficient de possibilités d'adaptation des lois et règlements de plus en plus larges par la reconnaissance, depuis 2003 de nouveaux pouvoirs. En matière d'adaptation, ces collectivités sont aujourd'hui compétentes, sous réserve d'une habilitation, en plus du Parlement et du Gouvernement. En outre, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane peuvent désormais fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. De telles compétences traduisent une certaine plasticité du droit et ne manqueront pas de se manifester en droit de l'environnement, même s'il existe d'autres techniques juridiques comme la spatialisation écologique du droit aptes à prendre en compte des particularismes locaux.

Pour l'heure, c'est au regard du seul principe d'adaptation tel que mis en œuvre par le Parlement et le Gouvernement que l'on peut cerner les tendances du droit adapté en matière de protection de la nature. Compte tenu de l'absence de critère précis permettant d'envisager – ou non – l'adaptation, celle-ci répond à des causes multiples et se justifie par des besoins d'ordre politique, psychologique, pédagogique et parfois écologique. Étant donné la formidable malléabilité de l'adaptation, rien n'impose, *a priori*, qu'elle vise le renforcement ou au contraire l'allègement des normes. Tout dépend de l'usage qui en est fait. En matière environnementale, on peut d'ores et déjà reconnaître l'existence de dérives vers la recherche d'une moindre contrainte, voire d'une suppression pure et simple de la norme protectrice. La prise en compte des « contraintes et caractéristiques particulières » des DROM prend ainsi la forme d'une édulcoration de la norme centrale. Ceci est particulièrement problématique dans le domaine de la conservation de la nature, laquelle ne se satisfait pas de normes affaiblies, en particulier lorsqu'elle est confrontée à des intérêts plus pressants.

Chapitre 2 – La prise en compte des « intérêts propres » des collectivités d’outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie

A côté des départements d’outre-mer, il existe les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 de la Constitution (la Polynésie française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin) et la Nouvelle-Calédonie dont traite le titre XIII de la Constitution. À chacune de ces collectivités correspond un statut qui, adopté par une loi organique, tient compte de leurs « intérêts propres ». Il définit en particulier les compétences de la collectivité concernée, les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ou encore les règles d’organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité. Ainsi, les statuts vont pouvoir définir le niveau de centralisation, de décentralisation ou de déconcentration de la compétence environnementale et le partage des responsabilités entre l’État et les collectivités. Le droit de l’environnement va donc s’appliquer de façon différenciée selon les territoires concernés, chaque collectivité disposant d’un statut « sur mesure » conciliant les vœux de la population et de ses représentants et les exigences constitutionnelles liées en particulier aux droits fondamentaux.

L’analyse du régime des collectivités d’outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie (Section 1) révèle ainsi un certain pluralisme juridique. « Pluriel », « différencié », « pluraliste », le droit de la protection de la nature ne procédera pas d’un même corpus juridique. En la matière, les différences entre les collectivités sont particulièrement marquées, fruit d’une répartition des compétences à géométrie variable (Section 2).

Section 1 – Le régime juridique des collectivités d’outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie

Le principe de spécialité législative, ancré dans le droit colonial, était une « clé incontournable pour la saisie du fondement de l’ordonnancement juridique du système colonial »²⁵⁶. Il signifie que « les lois et règlements édictés nationalement ne sont pas toujours applicables de plein droit »²⁵⁷ outre-mer. Aujourd’hui encore, la spécialité législative est un principe qui permet d’expliquer le régime juridique de certaines collectivités d’outre-mer français non départementalisées. Mais l’évolution du droit d’outre-mer vers des modes de répartition des compétences toujours plus complexes et différenciés ne permet plus de considérer la spécialité législative comme un principe unique des collectivités d’outre-mer.

Avec la révision constitutionnelle de 2003, l’ordonnancement binaire DOM/TOM a été revu pour tenir compte de l’existence ou de la création de collectivités n’entrant pas dans ces deux catégories et de l’implosion du régime juridique des TOM. L’article 74 de la Constitution énonce

²⁵⁶ D. MONOTUKA, La notion de spécificité juridique et le droit d’outre-mer : l’exemple de la Martinique à travers le droit de la protection sociale, thèse, Poitiers, 2003, p. 31.

²⁵⁷ *Ibidem*.

désormais que « les collectivités d’outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d’entre elles au sein de la République ».

Si le principe spécialité législative (§ 1) conserve une portée explicative quant au régime des collectivités d’outre-mer de l’article 74, la multiplicité des choix statutaires contemporains dépasse ce principe (§ 2).

§ 1 – La spécialité législative

Issu du droit colonial de l’Ancien Régime et plus particulièrement de l’ordonnance du 18 mars 1766 prescrivant de n’enregistrer les décisions du Roi que sur ordre spécial²⁵⁸, le principe de spécialité législative a été par la suite constamment réaffirmé²⁵⁹. Il implique d’une part, une présomption d’inapplicabilité des lois françaises dans les collectivités qu’il régit (A), et d’autre part, son corollaire, l’octroi de compétences propres aux collectivités d’outre-mer (B).

A – La présomption d’inapplicabilité des lois françaises

Le principe de spécialité législative a été, depuis l’époque coloniale, « le régulateur du droit applicable dans les territoires d’outre-mer »²⁶⁰ et il continue de différencier les départements et régions d’outre-mer de l’article 73 de la Constitution des collectivités d’outre-mer de l’article 74 dans lesquelles la spécialité législative peut s’exprimer. Le droit de certaines collectivités situées outre-mer dérogera à l’application de la norme nationale si celle-ci ne leur a pas été expressément étendue. En ce sens, le statut de la Polynésie française prévoit, aux termes d’une formulation classique que « dans les matières qui relèvent de la compétence de l’État, sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin »²⁶¹. De même, la loi de 1961²⁶² précise que les îles Wallis et Futuna sont régies « par les lois, décrets et arrêtés ministériels déclarés expressément applicables aux territoires d’outre-mer ou au territoire des îles Wallis et Futuna ». La logique normative est donc inversée par rapport au droit commun : contrairement à ce que prévoient les dispositions constitutionnelles communes au reste du territoire, le vote et la publication d’une loi ne suffisent

²⁵⁸ A l’époque, le droit applicable dans les colonies relevait du pouvoir réglementaire du Chef de l’État qui faisait office de « législateur colonial » (voir A. BIENVENU, *Le législateur colonial*, RDP, 1929, p. 224-242).

²⁵⁹ Le principe de spécialité législative fut réaffirmé par la loi des 8-10 mars 1790 qui écarte l’application dans les colonies des « lois qui pourraient être incompatibles à leurs convenances locales et particulières », par la Constitution française de 1791 dont le titre VII article 8 alinéa 2 prévoyait que : « Les colonies et possessions françaises dans l’Asie, l’Afrique et l’Amérique, quoiqu’elles fassent partie de l’Empire français, ne sont pas comprises dans la présente Constitution » ou encore par le Sénatus-consulte du 3 mai 1864.

²⁶⁰ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 217.

²⁶¹ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française, article 7, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183.

²⁶² Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d’outre-mer, article 4, *JORF* 30 juillet 1961, p. 7019.

pas à son application dans certaines collectivités d'outre-mer. Autrement dit, « l'applicabilité du droit commun est l'exception et le droit spécifique le principe »²⁶³.

Justifiée pour répondre aux intérêts propres des collectivités concernées, la spécialité législative se fonde sur les spécificités géographiques, socio-économiques, culturelles et politiques des collectivités. Mais ces raisons ne résistent pas à l'épreuve de la comparaison avec les départements d'outre-mer qui, bien qu'ils connaissent des spécificités semblables, ne relèvent pas pour autant de la spécialité législative. D'aucuns estiment alors que des collectivités bénéficient de ce principe « parce que leurs populations sont particularisées par des traditions culturelles et religieuses »²⁶⁴ ou, pour la doctrine administrative mise en lumière par la circulaire du Premier ministre du 21 avril 1988²⁶⁵, en raison de leurs particularités géographiques, économiques et ethniques. De tels argumentaires tiendraient aussi pour les départements et régions d'outre-mer.

A vrai dire, à l'instar de l'adaptation des normes dans les départements d'outre-mer, la spécialité législative ne connaît pas de critère irrévocable justifiant sa mise en œuvre. La nécessité d'y recourir est évaluée au cas par cas, en fonction des aspirations politiques locales et nationales. Rien n'empêchera donc que le régime d'une collectivité régie par la spécialité législative évolue finalement vers l'identité législative stricte ou partielle et *vice versa* pour des questions d'opportunité politique, économique ou sociale. Ainsi le démontre l'évolution des régimes législatifs de certaines collectivités comme Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin ou encore Saint-Barthélemy, oscillant au fil du temps entre identité et spécialité législative. En somme, la spécialité législative caractérise « le statut des territoires qui sont les moins assimilés au pouvoir étatique »²⁶⁶.

Le principe peut s'étendre à tous les domaines de la loi, puisque c'est le Parlement qui décide de l'opportunité d'appliquer ou non une législation à une collectivité. En revanche, sa portée se trouve atténuée par des exceptions pour des lois ou principes applicables de plein droit à tout le territoire national, sans qu'aucune mesure expresse d'extension (consultation, publication) ne soit requise. Ce sont les lois dites « de souveraineté »²⁶⁷. Jamais exhaustivement définie, l'expression

²⁶³ Y. BRARD, « Identité ou spécialité législative », p. 115, in J.-Y. FABERON (dir.), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004, 224 p.

²⁶⁴ A. MOYRAND, « De l'autonomie administrative à l'autonomie politique », p. 144, in J.-Y. FABERON (dir.), *Le statut du territoire de Polynésie française, bilan de dix ans d'application 1984-1994*, Economica, PUAM, 1996, 287 p.

²⁶⁵ Circulaire du Premier ministre complétée et modifiée du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, à la consultation des assemblées locales de l'outre-mer et au contreseing des ministres chargés des DOM-TOM, *JORF* 24 avril 1988, p. 5454.

²⁶⁶ A. NANCHI, *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français*, thèse, Lyon, 2004, p. 233.

²⁶⁷ Avec J. PAGE, on pourrait s'interroger sur la pertinence d'une telle dénomination, toute loi du Parlement exprimant par essence la souveraineté de l'État (J. PAGE, *Du partage des compétences au partage de la souveraineté : des territoires d'outre-mer au « pays d'outre-mer »*, PUAM, 2001, p. 43).

provient d'une circulaire du Premier ministre²⁶⁸ et recouvre certaines normes qui touchent directement à l'exercice de la souveraineté : les lois constitutionnelles, les lois organiques, les règles régissant le fonctionnement d'instances nationales par nature unique et siégeant à Paris (Conseil d'État, Cour des comptes, Cour de cassation, Cour de justice de la République...), certains principes généraux du droit²⁶⁹, les lois concernant les statuts des fonctionnaires de l'État et les textes que le législateur décide par avance de rendre applicable de plein droit dans les collectivités d'outre-mer²⁷⁰. Si la circulaire inclut, dans cette énumération, des normes diverses en raison de la forme qu'elles prennent (loi constitutionnelle, loi organique) ou de la matière qu'elles traitent (statut des fonctionnaires de l'État, justice, etc.), les « lois de souveraineté » ont pour point commun d'exprimer l'unité de l'État et d'être « destinées à régir l'ensemble du territoire de la République »²⁷¹. Si l'environnement ne figure pas, en tant que matière, parmi les « lois de souveraineté », il peut parfois en faire partie en raison de la forme des textes. À ce titre, quelques normes du droit de l'environnement sont applicables dans tout l'outre-mer, comme la Charte de l'environnement en raison de sa valeur constitutionnelle²⁷² ou les règles relatives à l'agrément et à l'action en justice des associations de la protection de l'environnement s'agissant de l'exercice d'une liberté publique constitutionnellement garantie, la liberté d'association²⁷³.

En ce qui concerne la Charte de l'environnement, deux questions se posent.

²⁶⁸ Circulaire du Premier Ministre du 21 avril 1988, *JORF* 24 avril 1988, p. 5454, modifiée par une circulaire du 15 juin 1990 relative à l'application des textes législatifs et réglementaires outre-mer, *JORF* 31 juillet 1990, p. 9209. L'identification des lois de souveraineté demeure toutefois relativement indéterminée ce qui se vérifie avec le statut actuel de la Polynésie française qui, en énumérant les dispositions applicables de plein droit (dont les traités internationaux) dans la collectivité, suscite du Conseil constitutionnel la réserve suivante : « Cette énumération ne saurait être entendue comme excluant les autres textes qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire de la République » (CC, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* 2 mars 2004, p. 4220).

²⁶⁹ CE Ass. 27 février 1970, Saïd Ali Tourqui, *Rec.* p. 138.

²⁷⁰ La circulaire inclut également, parmi les « lois de souveraineté », celles qui ratifient les traités et accords internationaux. Mais la jurisprudence constitutionnelle (CC, décision n° 88-247 DC du 17 janvier 1989, loi autorisant la ratification de la Convention internationale du travail, n° 159, considérant 4, *JORF* 18 janvier 1989, p. 753) rappelle que c'est le Traité lui-même qui définit son champ d'application. Cela étant, le Conseil constitutionnel précise que la ratification d'un traité international qui modifie l'organisation d'un territoire situé outre-mer devra être précédée de la consultation d'une assemblée locale.

²⁷¹ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 219.

²⁷² Malgré son applicabilité à tout l'outre-mer, il est cependant regrettable qu'au stade de l'élaboration de la Charte, sur les quatorze assises territoriales organisées pour la consultation nationale, aucune ne se soit tenue dans les collectivités d'outre-mer. Seul le public des départements d'outre-mer a été consulté (Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Consultation nationale pour la Charte de l'environnement, Conférence de presse, 15 avril 2003) ce qui ne favorise pas, d'un point de vue pédagogique et psychologique, l'appropriation de la Charte de l'environnement par les populations des collectivités d'outre-mer. Quant à la valeur constitutionnelle de la Charte, voir CC, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, loi relative aux organismes génétiquement modifiés, considérants 18 et 49, *JORF* 26 juin 2008, p. 10228.

²⁷³ Principe fondamental reconnu par les lois de la République, les mesures affectant les conditions essentielles de la liberté d'association ne peuvent résulter que d'une loi (CE, Ass., 29 avril 1994, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, *RFDA*, 1994, p. 947, conclusions M. Denis-Liton). C'est pourquoi, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna, l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement (*JORF* 21 septembre 2000, p. 14792) étend à ces collectivités le régime d'agrément des associations de protection de l'environnement leur reconnaissant intérêt pour agir devant les juridictions. Ce régime juridique particulier existe, en métropole depuis la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (*JORF* 3 février 1995, p. 1840).

La première concerne l'effet direct de ses dispositions, question qui se pose en des termes similaires pour la métropole et l'outre-mer et qui a déjà fait l'objet de nombreuses recherches doctrinales²⁷⁴.

La deuxième question mérite que l'on s'y attarde un peu plus, puisqu'elle concerne plus spécifiquement notre problématique : les lois qui pourraient être prises pour l'application de la Charte, au titre notamment de ses articles 3, 4 et 7 prévoyant l'intervention du législateur pour en préciser les modalités d'application, doivent-elles être considérées comme des « lois de souveraineté » et donc s'imposer outre-mer sans aucune mention expresse d'applicabilité ? La question est d'autant plus importante que le juge administratif s'est saisi de l'article 7 de la Charte 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 ». Le juge a décidé que « depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives »²⁷⁵. Autrement dit, la compétence pour préciser l'article 7 de la Charte n'appartient qu'au législateur dont le rôle a été renforcé dans le domaine de l'environnement. La Constitution elle-même donnant compétence au législateur pour l'application de l'article 7, il faut donc bien convenir que les collectivités d'outre-mer dont le régime juridique repose sur la spécialité législative ne pourront pas intervenir en la matière. Ces éléments constatés, on en conclut que les lois prises en application de la Charte de l'environnement seront des « lois de souveraineté » et s'appliqueront sans distinction à tout l'outre-mer. Ainsi, si la Charte et ses lois d'application, par leur prééminence, irradiant d'exigences le droit administratif en le soumettant à un « impératif écologique, environnemental, d'intensité variable »²⁷⁶, elles modifieront aussi les droits d'outre-mer en harmonisant leurs objectifs. Il reste que dans ses composantes plus techniques, le droit de l'environnement échappe assez largement à la catégorie des « lois de souveraineté » et le principe de spécialité législative autorise l'élaboration d'un droit local de l'environnement.

²⁷⁴ Voir : Dossier : « La Charte de l'environnement », *AJDA*, 2005, p. 1145 et p. 1156-1185 ; La Charte de l'environnement, *Environnement*, avril 2005, n° 4, p. 1-38 ; La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur, *RJE*, 2005, n° spécial.

²⁷⁵ CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, req. n° 297931, conclusions Y. AGUILA, *Droit de l'environnement*, octobre 2008, p. 19-31. Voir les commentaires : Valeur et portée juridique de la Charte de l'environnement, CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, *AJDA*, 2008, p. 2166-2171 ; J.-M. FEVRIER, Variations sentimentales sur l'invocabilité de la Charte de l'environnement devant le juge administratif, *Environnement*, novembre 2008, p. 2-4 ; P. TROUILLY, Charte de l'environnement, domaine de la loi et du règlement, note sous CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, *Environnement*, novembre 2008, p. 40-41 ; P. BILLET, Charte de l'environnement, les droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle, note sous CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, *Jcp Administration et collectivités territoriales*, n° 49-50, 1^{er} décembre 2008, p. 26-29.

²⁷⁶ J. UNTERMAIER, La Charte de l'environnement face au droit administratif, *RJE*, 2005, n° spécial, p. 146.

B – Les compétences propres des collectivités d’outre-mer

Les collectivités d’outre-mer disposent de compétences normatives propres (1) considérablement étendues en comparaison de celles des collectivités territoriales métropolitaines. Par ailleurs, si les autorités nationales entendent appliquer un texte aux collectivités d’outre-mer, celles-ci disposent encore d’une compétence consultative (2).

1 – Les compétences normatives

Depuis la loi-cadre du 23 juin 1956²⁷⁷ dite loi « Defferre », la spécialité législative a pour corollaire l’attribution de larges pouvoirs normatifs aux assemblées locales. Il est ainsi possible que « le législateur [déroge] aux règles de répartition des compétences entre la loi et le règlement »²⁷⁸ afin que les assemblées locales puissent intervenir dans le champ de l’article 34 de la Constitution. Les normes alors adoptées par les collectivités n’acquièrent pas de valeur législative ; elles restent formellement des actes de nature réglementaire soumis au contrôle de légalité²⁷⁹. Il n’est donc pas porté atteinte au monopole du Parlement pour prendre des lois, car si le domaine législatif est partagé, le pouvoir législatif quant à lui ne l’est pas : « Aussi large que soit le pouvoir normatif de l’assemblée du territoire, ce n’est pas un pouvoir législatif, il demeure un pouvoir réglementaire subordonné »²⁸⁰.

En toute hypothèse, le régime législatif de chaque collectivité d’outre-mer relève d’une loi organique statutaire. Le statut définit aussi, pour chaque collectivité, les éléments énumérés par l’article 74 de la Constitution :

« Les collectivités d’outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d’elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l’assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l’État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l’article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d’organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante [...]

Les lois organiques statutaires, qui régissent spécifiquement les collectivités d’outre-mer, définissent ainsi le domaine de compétences de chacune d’entre elles, domaine qui peut être très

²⁷⁷ Loi n° 56-619 du 23 juin 1956 prévoyant des mesures propres à assurer l’évolution des territoires relevant du ministère de la France d’outre-mer, *JORF* 24 juin 1956, p. 5782.

²⁷⁸ CC, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, § 18, *JORF* 14 mai 1991, p. 6350.

²⁷⁹ Ainsi en a jugé le Conseil d’État : CE, Ass., 27 février 1970, Saïd Ali Tourqui, *Rec.* p. 138.

²⁸⁰ Y. BRARD, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : les « lois du pays », de la spécialité législative au partage du pouvoir normatif, *RJP*, 2001, n° 1, hors série, p. 51. Le même auteur expliquait que « l’assemblée territoriale n’est pas un législateur territorial. Elle tient son pouvoir normatif de la loi et non directement de la Constitution. C’est un pouvoir délégué, conditionné et contrôlé par le pouvoir central » (Y. BRARD, *Autonomie interne et sources du droit en Polynésie française*, *AJDA*, 1992, p. 552).

large comme en Polynésie française ou beaucoup plus restreint comme à Saint-Pierre et Miquelon ou à Mayotte.

Il reste que dans tous les cas, des matières échappent totalement à la possibilité de déroger aux règles classiques de répartition des compétences entre la loi et le règlement et ne peuvent faire l'objet d'un transfert de compétences. Énumérés à l'article 73 alinéa 4, ces domaines couvrent la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre public, la monnaie, le crédit et les changes ainsi que le droit électoral. Une telle limite est justifiée par le fait que les collectivités d'outre-mer, même si elles comptent parmi « les collectivités les plus décentralisées »²⁸¹, appartiennent toujours à la République française et demeurent soumises à ce titre à un corps de règles permettant de garantir l'unité de la République. Mais, sous réserve de cette limite, la pluralité normative est bien la caractéristique essentielle des collectivités d'outre-mer, qui, comme pour les anciens TOM sont reconnues « depuis très longtemps [comme] le lieu d'application d'un droit spécifique distinct de celui qui est applicable en métropole ou dans un autre territoire d'outre-mer »²⁸². Bien que les collectivités d'outre-mer aient en commun la capacité de « participer à l'exercice du pouvoir législatif »²⁸³, elles ne constituent pas une catégorie homogène comme celle de l'article 73 de la Constitution.

2 – La consultation des collectivités d'outre-mer

L'article 74 de la Constitution impose par ailleurs la consultation des instances locales pour les normes les concernant : les statuts des collectivités définissent les conditions dans lesquelles les institutions locales sont consultées « sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence ». Autrement dit, dès lors que les autorités nationales entendent appliquer un texte aux collectivités d'outre-mer, alors dessaisies de leurs propres compétences, il leur faudra consulter les autorités locales afin, le cas échéant, d'obtenir leur consentement. Une telle situation est le corollaire du principe de spécialité législative dont les enseignements ont été étendus par la révision de 2003 à toutes les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, même celles régies par une identité législative partielle. Relèvent ainsi de la procédure de consultation des assemblées « non seulement les textes statutaires relatifs à l'organisation, au fonctionnement des institutions propres aux territoires d'outre-mer et à la répartition des compétences entre l'État et le territoire »²⁸⁴, mais encore tous les textes contenant des dispositions spécifiques aux territoires (aujourd'hui collectivités) d'outre-mer »²⁸⁵.

²⁸¹ L. FAVOREU, « Préface », p. 6, in J.-Y. FABERON (dir.), *Le statut du territoire de Polynésie française: bilan de dix ans d'application, 1984-1994*, Economica, PUAM, 1996, 287 p.

²⁸² L. BAUSINGER-GARNIER, *La loi du pays en Nouvelle-Calédonie, véritable norme législative à caractère régional*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 36.

²⁸³ A. NANCHI, *Vers un statut constitutionnel des minorités en droit constitutionnel français*, thèse, Lyon, 2003, p. 235.

²⁸⁴ CC, décision n° 65-34 L., 2 juillet 1965, *JORF* 23 août 1965.

²⁸⁵ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p 228.

Cela étant, l'avis donné par les assemblées locales est purement consultatif et il est loisible au législateur de décider de l'application d'un texte à l'outre-mer, même s'il a été désapprouvé localement. Tel fut d'ailleurs le cas du projet de loi statutaire relatif à la Nouvelle-Calédonie en 1984 « repoussé unanimement par l'assemblée territoriale, et tout de même promulgué... et les événements qui se sont ensuivis... »²⁸⁶. Dans la pratique toutefois, au lieu de décider directement, lors du vote d'une loi, de son extension ou de son adaptation aux collectivités d'outre-mer, les dispositions sont souvent regroupées dans une loi ultérieure pour ne pas retarder la procédure législative de droit commun en sollicitant l'avis des collectivités concernées. Ainsi, il aura fallu attendre l'ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 pour codifier les dispositions du droit de l'environnement applicables à Mayotte²⁸⁷, afin de ne pas retarder, dans l'attente des avis, l'adoption de l'ordonnance du 18 septembre 2000 créant le Code de l'environnement²⁸⁸.

§ 2 – Le dépassement de la spécialité législative

Les évolutions du droit d'outre-mer, en particulier depuis la révision constitutionnelle de 2003, ont permis de dépasser le champ de la spécialité législative laquelle n'englobe plus aujourd'hui la réalité des régimes législatifs de toutes les collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. En effet, d'un côté, la spécialité législative s'est désolidarisée du régime des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (A). D'un autre côté, l'émergence des lois du pays, véritables normes législatives à caractère régional, et de la « souveraineté partagée » transcende le principe. En effet, le régime juridique particulier de la Nouvelle-Calédonie caractérise le passage de la spécialité législative au partage du pouvoir législatif (B).

A – Le régime des collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution désolidarisé de la spécialité législative

Avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le principe de spécialité législative était sous-jacent à l'article 74 de la Constitution consacré aux territoires d'outre-mer bénéficiaires d'une « organisation particulière ». La spécialité législative était considérée en doctrine comme « une composante essentielle de l'organisation particulière »²⁸⁹. Or le maintien de ce lien, s'il valait pour la catégorie des territoires d'outre-mer n'est plus d'actualité pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. En effet, la révision constitutionnelle a substitué deux nouvelles catégories à la classification de DOM-TOM devenue obsolète²⁹⁰ celle des DOM/COM.

²⁸⁶ *Ibidem*, p 230.

²⁸⁷ Ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12389.

²⁸⁸ Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, *JORF* 21 septembre 2000, p. 14792.

²⁸⁹ Y. BRARD, « Identité ou spécialité législative », p. 121, in J.-Y. FABERON (dir.), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004, 224 p.

²⁹⁰ Jean-François AUBY constate déjà en 1992 que « la périphérie française est devenue un ensemble de statuts hétérogènes qui s'intègrent de plus en plus mal dans les catégories constitutionnelles » (J.-F. AUBY, *Droit des collectivités périphériques*, Paris, PUF, coll. Thémis Droit fondamental, 1992, p. 58).

La nouvelle classification a permis d'intégrer dans cette deuxième catégorie des collectivités *sui generis* comme Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, créées sur le fondement de l'article 72 de la Constitution, mais qui n'étaient ni DOM, ni TOM. Sont désormais considérées comme des collectivités d'outre-mer Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française.

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, la prise en compte des « intérêts propres » des collectivités n'est plus assimilée à la non-applicabilité du droit commun. La situation est différente dans chaque collectivité dont le statut est défini par une loi organique laquelle peut aussi bien prévoir un régime d'identité législative partielle, un régime de spécialité législative ou encore d'autonomie. Le lien historique entre l'article 74 de la Constitution et le principe de spécialité législative ainsi que la *summa divisio* entre l'identité législative des DOM (article 73) et la spécialité législative des TOM (article 74) sont rompus. Ainsi, Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon relèvent de l'identité législative partielle tout en étant des collectivités d'outre-mer au même titre que Saint-Barthélemy et Saint-Martin dont le régime « dominé par le principe d'identité [est] accompagné de compétences normatives étendues »²⁹¹ ou la Polynésie française et Wallis et Futuna relevant de la spécialité législative. Quant à l'autonomie, l'article 74 de la Constitution précise qu'il existe, parmi les collectivités d'outre-mer, des collectivités « dotées de l'autonomie ». Il s'agit aujourd'hui de la Polynésie française, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. La distinction ne recoupe pas celle de l'identité législative partielle et de la spécialité législative, mais rassemble des collectivités empruntant à ces deux formes d'organisation. Le statut de collectivité d'outre-mer autonome permet de déterminer les conditions dans lesquelles « le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ; l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ; des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ; la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques »²⁹².

Ainsi, la spécialité législative, désormais dénuée de tout caractère constitutionnel sous-jacent, ne correspond plus à une catégorie déterminée de collectivités. Elle n'est plus qu'un choix parmi d'autres.

²⁹¹ S. DIEMERT, La création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy et Saint-Martin, *RFDA*, 2007, p. 669-680.

²⁹² Constitution, article 74, alinéa 2.

B – De la spécialité législative au partage du pouvoir législatif : le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie

La spécialité législative conduit à l'octroi d'un pouvoir normatif à une collectivité territoriale, pouvoir qui empiète sur le domaine législatif, mais demeure réglementaire et soumis à la loi. Le domaine législatif est partagé, non le pouvoir. Un changement capital est venu bouleverser cette ligne, et par répercussion l'ordre juridique français avec la création d'une collectivité *sui generis* : la Nouvelle-Calédonie régie par le titre XIII de la Constitution intitulé « dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». Sans nous attarder sur l'histoire de cette collectivité jalonnée d'affrontements violents – « les événements » – autour de la question de l'indépendance²⁹³ et de décisions politiques parfois catastrophiques, il faut souligner que le « pari de la paix »²⁹⁴ a finalement été gagné grâce aux accords de Matignon conclus en 1988, puis à l'Accord de Nouméa de 1998²⁹⁵. Ces accords permettent de rassembler autour d'un projet politique commun et négocié, indépendantistes et non-indépendantistes, « les uns en consentant à la personnalité propre de la Nouvelle-Calédonie, les autres en consentant à ce que cette personnalité ne soit pas celle d'un État indépendant »²⁹⁶. Ce consensus trouvé, la Nouvelle-Calédonie se retrouve dans une situation tout à fait spécifique au sein de la République française : ni collectivité d'outre-mer, ni collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution²⁹⁷, elle est une collectivité *sui generis*, sans équivalent en droit français et demeure à ce titre à l'écart du droit des collectivités d'outre-mer.

La singularité tient d'abord à la reconnaissance de l'Accord de Nouméa par la Constitution elle-même. Comme le rappelle le Commissaire du gouvernement Verclytte dans ses conclusions sur l'arrêt Genelle du 13 décembre 2006 : « Le Conseil constitutionnel a confirmé que son contrôle devait s'exercer "également au regard des orientations de cet accord, lequel déroge à un certain nombre de règles ou principes à valeur constitutionnelle" tout en précisant que "ces dérogations ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord"²⁹⁸ [...] »²⁹⁹. Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel admettait que la loi organique du 19 mars 1999³⁰⁰ portant statut de la Nouvelle-Calédonie avait pu, sans violer la Constitution, apporter des dérogations à des règles ou principes de valeur constitutionnelle « dès lors que ces dérogations trouvent elles-mêmes leur fondement constitutionnel dans les orientations définies par l'Accord de Nouméa auxquelles [l'] article 77 de la Constitution a donné valeur constitutionnelle en y faisant expressément référence »³⁰¹. Il s'agit en particulier des dispositions de l'accord qui, en reconnaissant les graves abus de la colonisation concernant les Kanak, rompt le principe constitutionnel d'unité du peuple français.

²⁹³ Voir J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 346 et suivantes.

²⁹⁴ *Ibidem.*, p. 363.

²⁹⁵ Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, *JORF* 27 mai 1998, p. 8039.

²⁹⁶ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 364.

²⁹⁷ Voir en ce sens S. VERCLYTTE, La Nouvelle-Calédonie n'est plus une collectivité territoriale, conclusions

sur CE, 13 décembre 2006, *Genelle*, *RFDA*, 2006, p. 18-26.

²⁹⁸ CC, décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, *JORF* 21 mars 1999, p. 4234.

²⁹⁹ S. VERCLYTTE, *op. cit.*, p. 23.

³⁰⁰ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JORF* 21 mars 1999, p. 4197.

³⁰¹ Y. BRARD, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : les « lois du pays » - De la spécialité au partage du pouvoir législatif, *LPA* 6 juin 2001, n° 112, p. 9.

En outre, la Nouvelle-Calédonie se distingue des autres collectivités, car elle se verra progressivement attribuer des compétences de l'État et ce « de façon définitive »³⁰². L'Accord de Nouméa prévoit qu'au terme du troisième mandat du Congrès en 2013, l'État aura transféré à la collectivité toutes ses compétences sauf celles relatives aux missions régaliennes (justice, ordre public, défense, monnaie et affaires étrangères). Ensuite, un scrutin d'autodétermination aura lieu sur « la question du transfert ou non des compétences régaliennes à la Nouvelle-Calédonie, et donc de sa transformation ou non en État complètement souverain »³⁰³.

Un autre trait spécifique de la Nouvelle-Calédonie repose sur la reconnaissance au profit de la collectivité d'un véritable pouvoir législatif qui s'exprime à travers les lois du pays, normes législatives à caractère régional nées de la loi organique du 19 mars 1999³⁰⁴. Définies matériellement à l'article 99 de la loi, elles ont « force de loi »³⁰⁵, c'est-à-dire qu'une fois promulguées, elles ne peuvent plus être contestées. Elles pourront néanmoins éventuellement être contrôlées par le Conseil constitutionnel avant publication. Il convient d'insister ici sur la différence de nature juridique entre les lois du pays de la Nouvelle-Calédonie et celles de la Polynésie française³⁰⁶ dont l'homonymie prête à confusion. Le statut de la Polynésie française du 27 février 2004³⁰⁷ crée effectivement au profit de la collectivité, une nouvelle norme, la « loi du pays », mais celle-ci, contrairement à la loi du pays de la Nouvelle-Calédonie n'a pas force de loi. Même si elle intervient *ratione materiae* dans le domaine de la loi, elle demeure soumise à un contrôle spécifique du Conseil d'État³⁰⁸ et reste donc formellement un acte administratif³⁰⁹. Aussi, les « lois du pays » de Polynésie française n'ont de lois que le nom à l'inverse de celles de la Nouvelle-Calédonie, ce qui marque bien la « différence de nature – et pas simplement de degré »³¹⁰ qui sépare encore aujourd'hui les deux collectivités. L'ambiguïté sémantique, si elle traduit implicitement une forte volonté politique locale de défendre l'autonomie de la Polynésie française³¹¹, n'en est pas moins préjudiciable à la clarté du droit. C'est pourquoi, le législateur organique, soucieux de ne pas mélanger les genres et « comme pour s'excuser d'employer un

³⁰² Constitution, article 77.

³⁰³ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 368.

³⁰⁴ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée.

³⁰⁵ Même texte, article 107.

³⁰⁶ Voir S. LE GUILCHER, Le statut juridique des « lois du pays » polynésiennes : entre continuité et originalité, *RFDA*, 2006, p. 1103-1110 ; A. MOYRAND et A. TROIANIELLO, Le contrôle de l'acte de promulgation, note sous CE, 22 mars 2006, *Fritch et autres*, *RFDA*, 2006, p. 1111-1123.

³⁰⁷ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183.

³⁰⁸ A noter que dans le projet de loi constitutionnelle de 1999, les « lois du pays » étaient soumises au contrôle du Conseil constitutionnel.

³⁰⁹ Voir loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, précitée, articles 176 à 180.

³¹⁰ O. BUI-XUAN, De la difficulté d'édifier un statut sur mesure : le nouveau statut de la Polynésie française, *LPA* 21 février 2005, n° 36, p.13.

³¹¹ Dans le même ordre d'idées, l'appellation « pays d'outre-mer » (loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, précitée, article 1^{er}), écartée lors de la révision constitutionnelle de 2003, est saluée par les élus polynésiens, mais elle ne fait aucune illusion : « Cette dénomination n'emporte aucun effet de droit » (CC, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, cons. 13, *JORF* 2 mars 2004, p. 4220).

terme qu'il sait aussi impropre »³¹², place systématiquement l'expression « lois du pays » de la Polynésie française entre guillemets³¹³, contrairement aux lois du pays de la Nouvelle-Calédonie.

Les caractéristiques de l'organisation particulière de la Nouvelle-Calédonie – auxquelles il faudrait encore ajouter la création d'une citoyenneté propre à la collectivité³¹⁴ – inscrites directement dans le processus engagé d'accès à l'indépendance ou à un statut fédératif, constituent donc « une vaste exception dans la Constitution »³¹⁵, en parfaite opposition avec la tradition républicaine de la loi perçue comme l'expression de la volonté générale. Avec la loi du pays, l'État partage sa mission souveraine de légiférer avec une assemblée locale, et la seule différence notoire entre cette norme et une loi élaborée par le Parlement national repose sur le champ d'application restreint de la loi du pays³¹⁶. On passe ainsi d'une collectivité territoriale à une collectivité *sui generis*, du régime de la spécialité législative au partage du pouvoir législatif, d'une entité administrative à « une entité politique [...] qui se gouverne plus qu'elle ne s'administre, même "librement" »³¹⁷, l'évolution de la Nouvelle-Calédonie traduisant une modification profonde de la conception de la République une et indivisible.

Section 2 – Une répartition des compétences de protection de la nature à géométrie variable

Compte tenu de la diversité des régimes juridiques applicables dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, la répartition des compétences environnementales ne sera pas la même dans chaque collectivité : parfois un droit local pourra être conçu par les collectivités et le droit commun de l'environnement sera écarté ; d'autres fois, ce dernier s'appliquera intégralement, ou alors sous réserve d'adaptations ; etc.

Bien qu'il soit difficile d'adopter une logique juridique de classement en fonction du statut législatif des collectivités, il reste possible de distinguer entre les collectivités du Pacifique Sud (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna) principalement régies par la spécialité législative et dans lesquelles des droits locaux de l'environnement sont en construction (§ 1), et les autres collectivités (Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin) caractérisées par des régimes d'identité législative partielle où la place de la compétence environnementale reste toutefois variable (§ 2).

³¹² O. GOHIN et M. JOYAU, L'évolution institutionnelle de la Polynésie française, *AJDA*, 2004, p. 1246.

³¹³ En outre, « la loi organique mentionne de façon constante et à cinquante reprises, "les actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" » (O. GOHIN et M. JOYAU, *op. cit.*, p. 1246).

³¹⁴ Voir J.-Y. FABERON et Y. GAUTIER, Identité, nationalité et citoyenneté outre-mer, Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie moderne, 1999, 218 p. ; O. GOHIN, La citoyenneté dans l'outre-mer français, *RFAP*, 2002, n°101, p. 69-82 ; J.-Y. FABERON, La révision constitutionnelle du 24 février 2007 sur le corps électoral de Nouvelle-Calédonie, *RFDA*, 2007, p. 665-668.

³¹⁵ J.-Y. FABERON, « La loi du pays », p. 311, in J.-Y. FABERON et G. AGNIEL (dir.), La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, La Documentation française, 2000, 464 p.

³¹⁶ Pour une analyse approfondie du régime juridique de la « loi du pays » en Nouvelle-Calédonie, voir L. BAUSINGER-GARNIER, La loi du pays en Nouvelle-Calédonie, Véritable norme à caractère régional, L'Harmattan, 2001, 192 p.

³¹⁷ S. VERCLYTTE, *op. cit.*, p. 24.

§ 1 – La construction décentralisée de droits locaux de l’environnement dans le Pacifique Sud

Parmi les trois collectivités du Pacifique Sud, aucune ne fonctionne selon le même modèle institutionnel. Régies par des statuts différents, elles rencontrent chacune, pour ce qui concerne la répartition de la compétence environnementale des difficultés d’ordres différents.

Afin d’analyser les choix de répartition et les difficultés rencontrées, il importe d’examiner successivement l’exercice décentralisé de la compétence environnementale par les provinces et la Nouvelle-Calédonie (A), par la Polynésie française (B), puis le degré réduit de décentralisation et la prépondérance des autorités coutumières à Wallis et Futuna (C).

A – L’exercice décentralisé de la compétence environnementale par les provinces et la Nouvelle-Calédonie

Située dans le Pacifique Sud, à mille cinq cents kilomètres à l’est de la côte australienne, la Nouvelle-Calédonie se trouve à 17 000 km de la France métropolitaine. L’archipel se compose d’une île principale, la Grande Terre, à l’est de laquelle s’étend l’archipel des Îles Loyauté comprenant les îles de Lifou, Maré, Ouvéa et Tiga. Parmi les 230 789 habitants recensés en Nouvelle-Calédonie en 2004, 22 080 vivent dans les Îles Loyauté tandis que le Grand Nouméa, rassemblant les communes de Dumbéa, Païta, Mont-Dore et Nouméa, regroupe à lui seul plus de 60 % de la population (146 245 habitants).

La répartition des compétences de protection de l’environnement repose, en Nouvelle-Calédonie, sur une organisation administrative particulière et s’articule autour de l’État, de la Nouvelle-Calédonie – collectivité régie par le titre XIII de la Constitution –, des provinces – collectivités territoriales spécifiquement néo-calédoniennes créées en 1988³¹⁸ – et des communes qui suivent, moyennant de nombreuses adaptations, le régime de droit commun. Elle est définie par l’article 20 de la loi organique du 19 mars 1999³¹⁹ selon lequel les provinces disposent de la compétence de droit commun, tandis que l’État et la collectivité de Nouvelle-Calédonie n’ont qu’une compétence d’attribution : « Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l’État ou à la Nouvelle-Calédonie [...], ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie »³²⁰. Les provinces constituent ainsi le principal échelon décentralisé de l’action publique, conséquence directe des accords de Matignon et d’une évolution statutaire

³¹⁸ Créées par la loi référendaire du 9 novembre 1988 (loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l’autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, *JORF* 10 novembre 1988, p. 14087), les trois provinces (la Province Sud, la Province Nord et la Province des Îles Loyauté) sont des collectivités territoriales de la République. Elles s’organisent autour d’une Assemblée de province qui est compétente pour toutes les matières sauf celles qui, par exception, sont attribuées au président de l’Assemblée de province, son exécutif (loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 157).

³¹⁹ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 20.

³²⁰ Même texte.

tourmentée³²¹ qui les placent au centre de l'organisation des pouvoirs publics. Il s'agit ainsi de rechercher d'une part, un équilibre politique entre la participation des élus à l'exécutif du territoire, la présence de l'État et la reconnaissance du peuple kanak et de ses coutumes et d'autre part, un développement harmonieux du territoire d'un point de vue économique, social et culturel entre le sud de la Grande Terre et le reste de la Nouvelle-Calédonie.

En matière de protection de l'environnement, **les provinces** ont donc une compétence normative de principe, puisque « l'environnement est absent du domaine d'attribution de l'État, limité aux matières régaliennes »³²² et la collectivité de la Nouvelle-Calédonie ne dispose que de compétences ponctuelles dans quelques domaines réglementaires.

Cette situation n'a pas toujours été très claire, en premier lieu parce que la compétence environnementale a d'abord été dévolue au Territoire, puis aux régions lors de leur création en 1985³²³, avant de devenir enfin une compétence provinciale en 1988³²⁴. À noter que la place changeante de la compétence environnementale dans l'ordre interne du territoire est à l'origine d'un certain désordre au sein des textes régissant la matière : la plupart des réglementations environnementales ont été élaborées au niveau territorial et constituent en général aujourd'hui encore le droit applicable, parfois modifié par les provinces.

En second lieu, la compétence des provinces en matière de protection de l'environnement résulte non pas d'une attribution expresse, mais implicite du fait de la compétence de principe de ces collectivités, ce qui a pu poser quelques problèmes d'interprétation réglés par la jurisprudence. Deux affaires témoignent des difficultés rencontrées.

³²¹ De 1946 à 1999, la Nouvelle-Calédonie connaîtra ainsi douze statuts successifs, témoins d'une histoire politique agitée. L'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, situé dans la continuité des accords de Matignon de juin 1988 qui avaient mis fin à quatre ans de violence armée exacerbée par les meurtres d'Ouvéa en avril 1988, a conduit à l'élaboration du statut actuel de la Nouvelle-Calédonie par la loi organique du 19 mars 1999 (loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée), après une révision de la Constitution le 20 juillet 1998. La loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie (*JORF* 21 juillet 1998, p. 11143) est venue rétablir le titre XIII de la Constitution intitulé : « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». Désormais la Nouvelle-Calédonie est « une collectivité *sui generis* qui n'appartient à aucune catégorie préexistante et bénéficie d'institutions conçues pour elle seule » (Exposé des motifs du projet de loi organique, *JORF*, Documents Assemblée nationale, 1998, n° 1229). Pour de plus amples détails, voir O. GOHIN, *Institutions administratives*, 5^e éd., LGDJ, 2006, p. 626 et s. et J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 345 et s.

³²² E. NAIM-GESBERT et F. SAUVAGEOT, *Collectivités d'outre-mer et environnement*, *Jcl. environnement*, fasc. 4750.

³²³ La courte vie des régions de Nouvelle-Calédonie créées par le statut « Fabius-Pisai » de 1985 (loi n° 85-892 du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, *JORF* 24 août 1985, p. 9775) et leur compétence environnementale fut précisée par l'article 18 de l'ordonnance n° 85-992 du 20 septembre 1985 (*JORF* 24 août 1985, p. 9775) : « 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 ».

³²⁴ Le transfert expresse de compétences remonte à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 89-63 du 15 décembre 1989 (*JONC* 2 janvier 1990, p. 7) pris en application de l'article 11 de la loi du 9 novembre 1988. Il dispose qu'« à compter du 1^{er} janvier 1990, les compétences précédemment exercées par le Territoire [...] sont transférées aux provinces dans les matières suivantes : - la protection de l'environnement ».

La première affaire concerne trois délibérations de 1990 de l'assemblée de la Province Sud prises en application du droit local pour créer une réserve spéciale tournante de faune marine au large de Nouméa³²⁵, une réserve marine spéciale dite de la Dieppoise³²⁶ et modifier les limites d'une réserve marine dite « parc du lagon Sud »³²⁷. Ces mesures visaient à interdire totalement ou partiellement la chasse, la capture et la destruction des animaux marins, la destruction ou le ramassage du corail, des minéraux et des végétaux. L'État, représenté par le haut-commissaire de la République déféra les trois délibérations au tribunal administratif en soulevant l'incompétence de la province, d'une part parce que la Nouvelle-Calédonie serait compétente en matière de réglementation de la police des animaux et des végétaux au titre de la loi référendaire, et d'autre part, parce que l'État aurait dû normalement exercer sa souveraineté sur son domaine public maritime. Le tribunal administratif de Nouméa rejette les requêtes dans des jugements du 13 décembre 1990³²⁸ en soutenant que l'institution de réserves de faune et de flore marines destinées à préserver le milieu naturel relève de la protection de l'environnement et donc bien de la compétence de la province. Mais tel ne fut pas la décision du Conseil d'État³²⁹ statuant en appel : « Ces délibérations ont [...] porté atteinte aux droits de propriété et de souveraineté reconnus à l'État sur le domaine public maritime ». Elles furent donc annulées. Seul l'État était finalement l'autorité compétente pour assurer la protection de son domaine public et les juges d'appel firent primer sa qualité de propriétaire de la ressource, sur la compétence de principe des provinces au titre de la protection de l'environnement. L'arrêt n'eut cependant qu'une portée limitée, car la loi organique du 20 février 1995 vint clarifier quelques mois plus tard l'état du droit sur ce point : « L'État exerce ses droits de souveraineté et de propriété sur son domaine public et privé, terrestre, maritime et aérien, à l'exception de la création de réserves ou de parcs naturels ayant pour objet la protection des animaux, des coraux, des minéraux et des végétaux dans les lagons jusqu'au tombant du récif corallien, dans les rades et dans la partie des cours d'eau et des étangs où les eaux sont salées »³³⁰.

Une seconde affaire révèle les problèmes de répartition des compétences. La Province Nord prit une délibération pour limiter la pêche et la commercialisation du crabe des palétuviers dans le but de garantir la pérennité de la ressource³³¹. À l'instar de l'affaire précédente, l'État souleva l'incompétence de la province au motif que seule la Nouvelle-Calédonie pouvait intervenir en

³²⁵ 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, *JONC* 25 septembre 1990, p. 2448. Voir *supra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 1, section 2, § 2.

³²⁶ Délibération n° 106-90/APS du 31 août 1990 portant création d'une réserve marine intitulée « Réserve spéciale de la Dieppoise », *JONC* 25 septembre 1990, p. 2449.

³²⁷ 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 », *JONC* 25 septembre 1990, p. 2450.

³²⁸ Voir G. ORFILA, De la répartition des compétences entre l'État français, le Territoire et les provinces de Nouvelle-Calédonie, Note sous TA, Nouméa, 13 décembre 1990, État contre Assemblée de la Province Sud, *LPA*, 10 mai 1990, p. 9-12.

³²⁹ CE, 18 novembre 1994, Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, *Rec.* p. 503.

³³⁰ Loi organique n° 95-173 du 20 février 1995 modifiant la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 et portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer, article 1^{er}, *JORF* 21 février 1995, p. 2751.

³³¹ Délibération n° 159-92/APN du 3 novembre 1992 relative à la réglementation de la pêche et de commercialisation des crabes des palétuviers (*Scylla serrata*) sur le territoire de la Province Nord, *JONC* 23 mai 1995, p. 1400.

matière de la police des animaux. Le Conseil d'État retint, dans son jugement du 27 janvier 1995³³², que « 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 » et qu'elles n'ont « pas davantage empiété sur d'autres compétences réservées à d'autres collectivités ». Pour déterminer la compétence de la Province Nord, le Conseil d'État s'appuya sur un critère finaliste : l'objet de la délibération – la protection des crabes – légitimait la compétence provinciale.

Ces deux affaires présentent un intérêt historique indéniable. Elles permirent de clarifier et de préciser petit à petit l'étendue de la compétence environnementale des provinces. Depuis, les attributions sont relativement bien délimitées par la pratique et les textes et n'ont pas donné lieu à des contentieux récents. Afin d'assurer ses missions, chaque province s'est dotée de services techniques de protection de l'environnement. La Province Sud a institué une Direction des ressources naturelles – devenue Direction de l'environnement³³³ – dès 1990³³⁴, au moment où la compétence provinciale s'affirmait dans la jurisprudence. Les deux autres provinces se sont également organisées, mais de façon plus timide – elles ne comptent que deux à trois personnes affectées aux services environnement – et beaucoup plus tardive : en Province Nord, le Service environnement de la Direction du développement économique et de l'environnement a été créé en 1999³³⁵ et celui de la Direction de l'équipement et de l'aménagement des Îles Loyauté en 2001³³⁶.

S'agissant de **la collectivité de la Nouvelle-Calédonie**³³⁷, elle intervient, pour la protection des animaux et des végétaux, dans les domaines de l'hygiène publique et de la santé, du contrôle sanitaire aux frontières et de la réglementation zoosanitaire et phytosanitaire. De telles attributions, particulièrement importantes si l'on considère la réglementation des introductions d'espèces³³⁸, sont exercées par un service territorial unique : la Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales³³⁹. La Nouvelle-Calédonie exerce aussi des compétences dans d'autres domaines qui influent directement sur la gestion et la protection des espaces naturels terrestres et

³³² CE, 27 janvier 1995, Province Nord de la Nouvelle-Calédonie, *Rec.* p. 51.

³³³ Délibération modifiée n° 58-2006/APS du 21 décembre 2006 fixant l'organisation et les attributions de la Direction de l'environnement de la Province Sud, *JONC* 9 janvier 2007, p. 219. La direction de l'environnement comprend un service de la prévention des pollutions et des risques, un service de la mer, un service des milieux terrestres, un service de l'eau, un service de la valorisation et des moyens, le parc provincial de la rivière bleue et le parc zoologique et forestier Michel Corbasson.

³³⁴ Délibération modifiée n° 38-90/APS du 28 mars 1990 créant un Comité pour la protection de l'environnement dans la Province Sud, *JONC* 1^{er} mai 1990.

³³⁵ L'arrêté n° 45-99/APN du 21 juin 1999 relatif à l'organisation de la Direction du développement économique (*JONC* 6 juillet 1999, p. 3430), abrogé en 2003, est remplacé par la délibération n° 101-2004/APN du 4 juin 2004 portant organisation de la direction du développement économique et de l'environnement (*JONC* 22 juin 2004, p. 3704).

³³⁶ Arrêté n° 2001-440/PR du 18 octobre 2001 portant organisation de la direction de l'équipement et de l'aménagement de la province des Îles Loyauté (*JONC* 13 novembre 2001, p. 5817) abrogé et remplacé par l'arrêté n° 2006-177/PR du 10 avril 2006 (*JONC* 2 mai 2006, p. 2896).

³³⁷ Les compétences de la Nouvelle-Calédonie sont limitativement énumérées à l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée.

³³⁸ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

³³⁹ Arrêté n° 01-429/GNC du 22 février 2001 fixant les attributions et portant organisation de la Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR), *JONC* 6 mars 2001, p. 1187. La DAVAR succède à la Direction du développement et de l'économie rurale organisée par l'arrêté modifié n° 83-319/CG du 21 juin 1983.

marins comme le droit des sols (terres coutumières, palabres coutumiers, limites des aires coutumières, principes directeurs du droit de l'urbanisme, droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces), la réglementation et l'exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive ou encore la réglementation minière relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt. L'ensemble de ces domaines a une incidence directe sur la protection de la nature.

Par ailleurs, le champ d'intervention de la collectivité ne doit pas être sous-estimé. En effet, en premier lieu, la Nouvelle-Calédonie est chargée de l'élaboration de deux schémas stratégiques : le *Schéma de mise en valeur des richesses minières*³⁴⁰, matière ô combien stratégique, comporte « les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements » et le *Schéma d'aménagement et de développement* qui « 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 »³⁴¹. En second lieu, les jurisprudences constitutionnelle et administrative participent de l'extension du champ de compétence de la collectivité. Le Conseil constitutionnel estime que le législateur peut intervenir dans des domaines liés à l'article 34 de la Constitution sans qu'ils y soient mentionnés³⁴². Aussi, bien que l'article 34 de la Constitution n'énonçait pas, avant la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005³⁴³, la protection de l'environnement parmi les matières relevant de la loi, le législateur intervenait déjà dans ce domaine, sous le regard bienveillant du Conseil constitutionnel. Par analogie, cette jurisprudence pourrait être étendue au domaine de la loi du pays votée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie³⁴⁴. Son champ matériel pourrait effectivement être étendu à des domaines qui, par leur objet même, touchent à des matières qui lui sont réservées par l'article 99 de la loi organique³⁴⁵. Sans que cette analyse ne soit encore corroborée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, on en trouve par contre les prémices dans un avis du Conseil d'État du 30 août 2005 qui assouplit le partage des compétences : il admet en effet un « critère finaliste »³⁴⁶ pour délimiter les compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci « peut intervenir dans des domaines autres que ceux relevant de sa compétence, à partir du moment où les dispositions qu'elle édicte se rattachent à l'une de ses compétences »³⁴⁷. Appliqué à l'affaire qui fait l'objet de la demande d'avis du Conseil d'État, il advient que la Nouvelle-Calédonie peut instaurer des droits de préemption, « outil au service d'une politique d'urbanisme » qui se rattache à la compétence de la collectivité en matière d'urbanisme, nonobstant la compétence de l'État en matière de droit civil ou de droit de la

³⁴⁰ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 39. Voir *infra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 2, section 1, § 2. Voir *supra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 2, section 1, § 2, C, 1.

³⁴¹ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 211.

³⁴² CC, décision n° 82-143 du 30 juillet 1982, loi sur les prix et des revenus, *JORF* 31 juillet 1982, p. 2470.

³⁴³ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* 2 mars 2005, p. 3697.

³⁴⁴ Voir loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, articles 62 à 107.

³⁴⁵ Même texte, article 99.

³⁴⁶ M. CHAUCHAT et Y. TOUBHANS, Les normes applicables en matière d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, note sous CE, Sec. (avis), 30 août 2005, *RFDA*, 2006, p. 1124.

³⁴⁷ C. DAVID, Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie, *RJE*, 2007, n° spécial, p. 40. Ainsi, 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 ».

propriété. Il ressort de cet avis que le Conseil d'État favorise une analyse pragmatique de la répartition des compétences sur la méthode pointilleuse et minutieuse jusqu'alors adoptée³⁴⁸, laissant ainsi une marge d'appréciation plus importante à la Nouvelle-Calédonie pour prendre des lois du pays, comme il en est, au plan national, pour les lois.

Ces solutions, si la jurisprudence les développait, ne simplifieraient pas forcément la résolution des problèmes de répartition des compétences, mais elles permettraient au moins de pallier les défauts d'une compétence exclusivement provinciale dans un domaine aussi transversal que l'environnement, lequel s'accommode mal de délimitations administratives non constitutives d'un territoire écologique pertinent. En effet, il faut constater que « l'attribution aux provinces de la protection de l'environnement ajoute, outre une disparité souvent injustifiée entre les provinces, un degré de difficulté supplémentaire à la résolution d'une équation déjà fort complexe »³⁴⁹. La compétence provinciale permet certes une adéquation des réponses juridiques aux problèmes strictement locaux, mais elle génère en revanche un déficit de cohérence générale de la politique environnementale à l'échelle du territoire de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, une espèce endémique pourra être protégée dans une province et pas dans l'autre, une autre sera chassée dans le nord mais pas dans le sud, la pêche d'un poisson en voie de disparition sera interdite sur la Grande Terre mais pas aux Îles Loyauté. Par ailleurs, la compétence provinciale de principe creuse l'écart entre les politiques de protection de l'environnement des collectivités. En effet, la Province Sud, plus riche que la Province des Îles Loyauté ou la Province Nord consent plus facilement un effort financier pour protéger ou restaurer des écosystèmes et élaborer des règles plus strictes que les autres provinces, moins riches, qui acceptent plus volontiers des activités polluantes, parfois prêtes à sacrifier leur environnement en quête de promesses d'emplois³⁵⁰.

Dans tous les cas, il faut convenir qu'une approche essentiellement provinciale rencontre d'importantes limites. Si l'organisation administrative de la Nouvelle-Calédonie autour d'une forte décentralisation interne des compétences au profit des provinces se justifiait, dans les domaines économique, social et culturel, par la volonté politique de rééquilibrer l'aménagement du territoire de la collectivité et de mettre fin à « l'hémorragie démographique des provinces du Nord et des Îles Loyauté »³⁵¹, elle est, en matière environnementale, un réel obstacle à une approche homogène de la protection de l'environnement. Chaque province évolue à son rythme, selon ses priorités politiques, et le principe de la spécialité législative qui vise dans l'idéal à permettre une meilleure prise en considération des intérêts propres des collectivités situées outre-mer, trouve ici ses limites « par la complexité de la situation qu'il a générée »³⁵². Dans ce contexte, le défaut d'outils juridiques conçus à l'échelle du territoire tels que la mise en place d'un réseau écologique de type « Natura 2000 », d'une loi « littoral », de schémas de mise en valeur de la mer ou d'une politique d'aménagement du territoire est clairement problématique, même si les tendances jurisprudentielles sus évoquées conduisant notamment à élargir le domaine de la loi du

³⁴⁸ Voir M. CHAUCHAT et Y. TOUBHANS, *op. cit.*, p. 1125.

³⁴⁹ C. MARTINI, *Le développement durable en Nouvelle-Calédonie – Données juridiques et politiques*, Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2006, p. 28.

³⁵⁰ Voir en ce sens pour la métropole, M.-L. LAMBERT-HABIB, *Décentralisation constitutionnelle et environnement*, *RJE*, 2004, p. 17-32.

³⁵¹ D. BUSSEREAU et R. DOSIERE, *Nouvelle-Calédonie : les prémices d'une communauté de destin*, Rapport de l'Assemblée nationale, 2001, n° 3222, p. 86.

³⁵² C. MARTINI, *op. cit.*, p. 156.

pays recèlent une dynamique propre à insuffler une certaine cohérence – si ce n'est réglementaire, au moins politique – aux choix environnementaux.

En toute hypothèse, compte tenu de la compétence des provinces d'une part et de la Nouvelle-Calédonie d'autre part, le droit calédonien de l'environnement est essentiellement de création locale. L'État, représenté par le haut-commissaire de la République³⁵³ a quant à lui un rôle minime en matière de protection de l'environnement³⁵⁴. Ses compétences sont inversement proportionnelles à celles de la Nouvelle-Calédonie en raison du processus de transfert de souveraineté. Il conserve quelques pouvoirs épars qui peuvent interagir avec le rôle des provinces et de la Nouvelle-Calédonie, mais les interférences demeurent marginales et se limitent surtout au rôle de l'État en matière de droit international et de relations extérieures. Garante du respect des engagements internationaux de la France, la Direction du service d'État de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement³⁵⁵ instruit la délivrance des permis CITES dans le cadre de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et assure le suivi des conventions et des initiatives nationales ou internationales relatives à l'environnement. Cela étant, il ne faut pas négliger le rôle que l'État peut jouer en influençant les normes environnementales locales, notamment à travers la Charte de l'environnement³⁵⁶.

Quant aux **communes**, au nombre de trente-trois, elles disposent, en vertu du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie³⁵⁷ de quelques compétences de protection de l'environnement telles que l'assainissement, l'entretien des espaces verts, l'urbanisme, la collecte et le traitement des déchets.

³⁵³ Le haut-commissaire de la République est nommé par décret du Président de la République délibéré en Conseil des ministres. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les institutions de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, ainsi qu'à la légalité de leurs actes. Il dirige les services de l'État et assure l'exécution des lois et décrets (loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, articles 200 à 203).

³⁵⁴ Cela n'a pas toujours été le cas : avant la loi statutaire de 1999, l'État intervenait en matière d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques de la zone économique, mais il ne conserve plus aujourd'hui que l'exercice, hors des eaux territoriales, des compétences résultant des conventions internationales. De même, alors qu'il était compétent en matière de réglementation minière (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, article 19, *JORF* 14 novembre 1954, p. 10713), il ne l'est depuis 1999, que pour ce qui concerne l'énergie atomique. La réglementation des hydrocarbures, du nickel, du chrome et du cobalt relève désormais du Congrès de la Nouvelle-Calédonie pour fixer une réglementation générale (loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 22, 11°) et des provinces pour la mise en application (article 40). Dans l'attente de l'encadrement réglementaire de la Nouvelle-Calédonie, les provinces exercent leurs prérogatives sur la base des dispositions du décret minier de 1954 (voir *infra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 2, § 2, B).

³⁵⁵ La Direction du service d'État de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement est une administration de l'État en Nouvelle-Calédonie créée par une décision du 5 mars 1992 (*JONC* 14 avril 1992, p. 1260). Elle est organisée autour de deux services : le service de la formation agricole et le service d'administration générale. Il faut noter qu'il existe en Nouvelle-Calédonie une autre administration de l'État ayant trait à l'environnement : l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'Énergie (ADEME) placée sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'environnement, de l'énergie et de la recherche. Son action est cependant nettement plus limitée qu'en métropole et dans les DOM. Elle demeure cloisonnée dans une mission de conseil, d'expertise technique et d'information (voir C. MARTINI, *o. cit.*, p. 45).

³⁵⁶ Voir *supra*, § 1, A.

³⁵⁷ Créé par l'article 4 de la loi organique n° 99-210 du 19 mars 1999 (précitée), le Code des communes de la Nouvelle-Calédonie a été publié par le décret n° 2001-79 du 29 juin 2001 portant publication du code des communes de la Nouvelle-Calédonie (partie législative) et relatif à la partie réglementaire de ce Code (*JORF* 5 juillet 2001, p. 10736). Depuis lors, il a été modifié à plusieurs reprises.

À l'instar des maires métropolitains, les maires des communes néo-calédoniennes exercent un pouvoir de police générale défini à l'article L. 131-2 du Code de communes de la Nouvelle-Calédonie : le maire est chargé « d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la tranquillité publiques », ce qui comprend notamment « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels [...] ». La formulation reprend très exactement celle de l'article L. 2212-2 du CGCT. Cela étant, contrairement au droit métropolitain, les communes de Nouvelle-Calédonie disposent de très faibles compétences en matière urbanistique. La planification des sols relève des provinces et les communes ne peuvent délivrer des autorisations d'occupation des sols que si un plan d'urbanisme directeur a été adopté par la province³⁵⁸.

En raison du partage des compétences entre les provinces, la Nouvelle-Calédonie, l'État et les communes, la naissance du droit de l'environnement devait être nécessairement éclatée et peu lisible. C'est pourquoi le législateur a tenu, non pas à centraliser de nouveau la compétence environnementale au profit de la Nouvelle-Calédonie, mais à favoriser la concertation entre les divers organes compétents. Aussi, la loi organique de 1999 a créé une institution originale : le **comité consultatif de l'environnement**³⁵⁹. Une délibération du 9 janvier 2006³⁶⁰ est venue en préciser la composition, le fonctionnement et les attributions. Ainsi, le comité comprend un représentant de l'État, de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, du Sénat coutumier, des maires, d'associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs et du représentant de l'ADEME et il peut être assisté d'un Conseil scientifique³⁶¹ afin de pouvoir s'appuyer sur des travaux d'experts. Le comité est chargé 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 missions particulières pour « conseiller la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales en matière de développement durable et d'environnement ». Il peut par ailleurs « proposer des mesures de protection ou de préservation de l'environnement » et « veiller (...) à l'harmonisation des politiques menées par les provinces de la Nouvelle-Calédonie en la matière ». Organe consultatif, il donne son avis à l'occasion de l'élaboration d'une réglementation, par la Nouvelle-Calédonie, dans les domaines de l'exploration, l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, de la zone économique exclusive, et en matière d'hydrocarbures, de nickel, de chrome et de cobalt. Il est par ailleurs obligatoirement consulté sur les projets ou propositions de lois du pays et de délibérations du Congrès susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et facultativement pour les décisions prises par les provinces ou les communes. Il peut en outre s'autosaisir de toute question en rapport avec son objet et sa mission. Définies très largement, les compétences du comité lui

³⁵⁸ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 2.

³⁵⁹ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 213, *JONC* 21 mars 1999, p. 4223.

³⁶⁰ Délibération n° 155 du 9 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement, *JONC* 24 janvier 2006, p. 468. Sur les propositions de délibération qui ont précédé, voir B. CHERIOUX, Le comité consultatif de l'environnement, vers une harmonisation et un renforcement du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, *RJPENC*, 2006/2, n° 8, p. 34-42.

³⁶¹ Délibération n° 155 du 9 janvier 2006, précitée, article 1^{er}.

offrent un vaste champ d'intervention et sa composition permet en outre une large consultation. En somme, les avis du comité permettent de susciter la discussion entre les différentes collectivités et d'officialiser une coordination, jusqu'alors informelle, afin, le cas échéant, d'homogénéiser le droit des provinces et de favoriser l'émergence d'une politique territoriale de l'environnement. Mais il ne s'agit que de potentialités et l'optimisme de certains auteurs quant au rôle du comité³⁶² ne résiste pas à la réalité et aux développements récents du droit de l'environnement néo-calédonien qui renvoient cette instance à sa vocation purement consultative. En effet, la Province Sud vient d'achever la rédaction de son code de l'environnement³⁶³, comme la Province Nord depuis décembre 2008³⁶⁴. Bien que les deux codes présentent un plan commun – reflet d'un effort de coordination interprovinciale –, le premier contient de nombreuses dispositions nouvelles sur les espèces exotiques envahissantes ou le droit de la chasse, tandis que le second a été voté à droit constant (sous réserve de quelques innovations). Ainsi, les différences perdureront, voire s'amplifieront, entre les deux collectivités, et plus encore avec la Province des Îles Loyauté où aucun effort de structuration du droit de l'environnement n'est à l'ordre du jour.

Il ressort finalement de l'analyse de la répartition des compétences environnementales que les provinces disposent de la compétence normative de principe exercée maintenant depuis une vingtaine d'années. Comme le soulignait le professeur Romi à l'égard de la métropole : « À l'échelle de l'organisation administrative, vingt ans sont peu de choses et il est normal qu'une certaine absence de cohérence règne ; elle n'est pas même sans permettre un certain nombre de pratiques qui présentent un certain intérêt ». Mais, dans ce contexte, il faut proposer avant tout, que soit nettement renforcée la place de la collectivité de la Nouvelle-Calédonie dans son rôle de coordination et d'harmonisation de la politique environnementale. Autrement dit, alors que la question de la décentralisation de l'environnement se pose régulièrement en métropole³⁶⁵, il faut tendre vers une certaine recentralisation locale de la compétence environnementale au profit de la Nouvelle-Calédonie, la décentralisation totale vers les provinces montrant des limites importantes du point de vue de la cohérence. La jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'avis du Conseil d'État et la naissance de la Charte de l'environnement plaident en ce sens. En quête de sens, la protection de l'environnement ne peut se passer d'un certain degré d'harmonisation et de coordination – ou de centralisation – à l'échelle de la collectivité (la Nouvelle-Calédonie) ou de l'État pour garantir un état satisfaisant du droit de l'environnement, pallier des « avancées [...] chaotiques, sans plan d'ensemble, créant une mosaïque d'institutions et de normes, qui prend corps au niveau de chaque province et défie la synthèse »³⁶⁶.

³⁶² B. CHERIOUX, *op. cit.*, p. 34-42.

³⁶³ Délibération n° 25-2009/APS du 20 mars 2009 relative au code de l'environnement de la Province Sud, *JONC* 9 avril 2009, p. 2590.

³⁶⁴ Délibération n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008 relative au code de l'environnement de la province Nord, *JONC* 29 décembre 2008, p. 8578.

³⁶⁵ Voir Y. JEGOUZO, « Environnement et décentralisation », p. 867-878, *in* Mélanges en l'honneur de Jaqueline Morand-Deville, Confluences, Montchrestien, 2007, 968 p.; P. JANIN, La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés, *AJDA*, 2007, p. 1445-1452 ; M.-L. LAMBERT-HABIB, Décentralisation constitutionnelle et environnement, *RJE*, 2004, p. 17-32 ; R. ROMI, Les limites de la décentralisation en matière d'environnement, *RJE*, 2004, p. 377-384 ; M. DAVID, La décentralisation de l'environnement, essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales, thèse, Bordeaux, 2000, 476 p.

³⁶⁶ E. NAIM-GESBERT et F. SAUVAGEOT, *op. cit.*

B – L'exercice décentralisé de la compétence environnementale par les institutions de la Polynésie française

La Polynésie française située dans le Pacifique Sud se compose de cent dix-huit îles réparties dans cinq archipels : les îles de la Société, les Tuamotu, les Marquises, Gambier et les îles australes. Le territoire se caractérise par une grande dispersion géographique puisque les terres émergées (3 521 km² dont 1 072 km² pour Tahiti) s'éparpillent sur un espace marin de près de 5 030 000 km² (dont 12 800 km² de lagon). La population s'élève à environ 264 736 habitants, l'île de Tahiti en regroupant à elle seule 178 000.

Depuis la loi statutaire du 12 juillet 1977, les attributions de l'État sont définies limitativement, et tout ce qui n'est pas inclus dans cette énumération relève des autorités polynésiennes. Ce procédé juridique dit d'« autonomie interne », emprunté à celui des pays à structure fédérale, a été perpétué par les lois statutaires ultérieures³⁶⁷. Il est repris à l'article 13 du statut actuel du 27 mars 2004³⁶⁸ : « Nonobstant toutes dispositions contraires, les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14, sous réserve des compétences attribuées aux communes ou exercées par elles en application de la présente loi organique ». Par suite, depuis la loi 6 septembre 1984³⁶⁹, la Polynésie française dispose d'un pouvoir de principe pour réglementer la protection de l'environnement, domaine non réservé à l'État. En matière de droit de l'urbanisme, la décentralisation de la compétence a été beaucoup plus ancienne puisqu'elle date du décret n° 57-812 du 22 juillet 1957³⁷⁰, conséquence de l'existence d'un régime foncier coutumier qui ne pouvait s'accommoder de l'application du droit commun. C'est d'ailleurs sur le fondement de ce décret que les prémices d'une réglementation territoriale de l'environnement ont pu émerger avec la délibération des eaux et forêts³⁷¹ ou la délibération relative aux installations classées³⁷².

En matière d'environnement, l'intervention de l'État n'est qu'incidente et s'appuie sur les « lois de souveraineté »³⁷³, comme la Charte de l'environnement ou sur des dispositions du statut de la Polynésie française³⁷⁴. Certaines matières se rattachent indirectement à la protection de

³⁶⁷ Loi modifiée n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de Polynésie française, *JOPF* 7 septembre 1984, p. 2831, et loi modifiée n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* 13 avril 1996, p. 5695.

³⁶⁸ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183.

³⁶⁹ Loi modifiée n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de Polynésie française, *JOPF* 7 septembre 1984, p. 2831.

³⁷⁰ Ce décret (*JORF* 23 juillet 1957, p. 7258) crée, sur le fondement de la loi « Defferre » (loi n° 56-619 du 23 juillet 1956, *JORF* 24 juin 1956, p. 5781), un nouveau statut pour la Polynésie française, à l'origine de la mise en place d'un exécutif local.

³⁷¹ Délibération modifiée n° 13-1958 du 7 février 1958 sur le régime des eaux et forêts dans le territoire de la Polynésie française, *JOPF* 15 juillet 1958, p. 390.

³⁷² Délibération modifiée n° 87-80 AT du 12 juin 1987 modifiant le livre IV de la délibération n° 61-44 du 8 avril 1961 portant code de l'aménagement du territoire, *JOPF* 25 juin 1987, p. 1052.

³⁷³ Voir *supra*, section 1, § 1.

³⁷⁴ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 14, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183.

l'environnement, comme la surveillance de la pêche maritime³⁷⁵ ou la garantie des libertés publiques, mais les compétences de l'État demeurent très restreintes et inversement proportionnelles à celles de la Polynésie française.

En ce qui concerne les quarante-huit **communes**³⁷⁶, dont quarante-quatre ont été créées par la loi du 24 décembre 1971 en plus de Papeete (1890), Uturoa (1945), Pirae et Faaa (1965), leur territoire a été calqué en grande partie sur les anciennes chefferies. Le maire a remplacé le chef de district, lui-même successeur de l'*arii* local, chef coutumier. Le régime communal de droit commun³⁷⁷ a été étendu aux communes polynésiennes par la loi modifiée du 24 décembre 1971³⁷⁸, moyennant de fortes adaptations. En outre, la loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation ne s'applique pas en Polynésie française et les communes demeurent donc sous la tutelle de l'État. Alors qu'il n'était que très peu question des communes dans la réforme statutaire de 1996³⁷⁹, la loi organique de 2004 leur consacre quelques dispositions supplémentaires, reconnaissant ainsi leur importance dans un territoire aussi éparpillé que la Polynésie française³⁸⁰. Quant à leurs compétences environnementales, elles ne sont certes pas inexistantes, mais elles restent néanmoins des plus limitées, plus encore qu'en métropole³⁸¹. La loi organique de 2004 énumère ainsi les matières dans lesquelles interviennent les communes, certaines contribuant à la protection de l'environnement comme la police municipale, la distribution d'eau potable, la collecte et le traitement des ordures ménagères, la collecte et le traitement des eaux usées³⁸². Il s'agit donc à peu près des mêmes compétences qu'en métropole, sauf en matière d'urbanisme où les communes sont compétentes dans les conditions réglementaires fixées par la Polynésie française³⁸³. Dans ce domaine, la loi de 2004 innove rompant avec une situation d'« affaiblissement des communes »³⁸⁴ : celles dotées d'un document d'urbanisme opposable aux

³⁷⁵ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, précitée, article 14, 9°.

³⁷⁶ L'État est d'ailleurs compétent pour fixer « les règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics » (loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, précitée, article 14, 10°).

³⁷⁷ Si les communes « s'administrent librement » (loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, précitée, article 6), le Conseil constitutionnel souligne qu'elles « ne sont pas, au sens de l'article 74 de la Constitution, des institutions de la collectivité d'outre-mer que constitue la Polynésie française » (CC, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, considérant 15, *JORF* 2 mars 2004, p. 4220).

³⁷⁸ Loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Polynésie française (*JORF* 25 décembre 1971, p. 6287), modifiée par la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française, *JORF* 30 décembre 1977, p. 6287.

³⁷⁹ Voir R. PORTEILLA, Le nouveau statut de la Polynésie française, *RFDA*, 1999, p. 14-46.

³⁸⁰ « Rarement l'administration communale n'est plus proche du citoyen qu'en Polynésie française. L'État et le territoire sont souvent loin et abstraits. La commune est là » (J.-Y. FABERON, L'apparition des communes dans le nouveau statut de la Polynésie française, *RDP*, 1997, p. 1382). L'existence d'une administration communale dans des îles éloignées et isolées des centres décisionnels est en effet un moyen de favoriser le développement économique local de la Polynésie française.

³⁸¹ Pour les compétences environnementales des communes métropolitaines, voir R. ROMI, Droit et administration de l'environnement, 6^e éd., Montchrestien, 2007, p. 267. Voir aussi, Y. JEGOUZO, « Environnement et décentralisation », p. 868-870, in Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville, *op. cit.*

³⁸² Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, précitée, article 43.

³⁸³ Même texte, article 43, II.

³⁸⁴ D. BLANCHET, Les particularités du droit de l'urbanisme en Polynésie française, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2001, p. 128.

tiers pourront désormais instruire et délivrer des autorisations individuelles d'occupation du sol et des certificats d'urbanisme, ou seulement délivrer ces autorisations et certificats dans les conditions prévues par la réglementation polynésienne³⁸⁵.

Compte tenu de l'intervention marginale de l'État et du rôle minime de la commune en matière de droit de l'environnement, force est de constater la prééminence des institutions polynésiennes. En effet, aujourd'hui, l'édiction des règles de droit de l'environnement relève principalement de l'organe délibérant du territoire : l'assemblée de la Polynésie française³⁸⁶ qui est « en Polynésie, ce que le Parlement est en France »³⁸⁷. Dans sa tâche normative, l'assemblée est assistée de deux organes consultatifs : le haut conseil de la Polynésie française chargé, à l'instar du Conseil d'État au niveau central, « de conseiller le président de la Polynésie française et le gouvernement dans la confection » des « lois du pays », des délibérations et des actes réglementaires³⁸⁸ et le conseil économique, social et culturel, organe consultatif classique en droit français composé de représentants des différents milieux économiques, sociaux et culturels (groupements professionnels, syndicats, organismes et associations). Il est notamment consulté sur les projets et propositions de « lois du pays »³⁸⁹.

De façon formelle, depuis 2004, le droit de l'environnement est élaboré par l'assemblée de la Polynésie française au moyen de « lois du pays »³⁹⁰, actes réglementaires singuliers³⁹¹ qui font l'objet d'un contrôle spécifique du Conseil d'État. Les « lois du pays » viennent compléter ou modifier les mesures prises auparavant par voie de délibération dans le domaine de l'environnement. Le Conseil des ministres participe également à l'élaboration du droit de

³⁸⁵ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, précitée, article 50.

³⁸⁶ Actuellement dénommée Assemblée de la Polynésie française, elle s'appelait Assemblée territoriale de 1946 (décret n° 46-2379 du 25 octobre 1946 portant organisation des pouvoirs publics en Polynésie française, *JORF* 27 octobre 1946, p. 9133) à 1996 (loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* 13 avril 1996, p. 5695).

³⁸⁷ D. BLANCHET, *op. cit.*, p. 125.

³⁸⁸ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, précitée, article 163 : « Il est institué un haut conseil de la Polynésie française chargé notamment de conseiller le président de la Polynésie française et le gouvernement dans la confection des actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays », des délibérations et des actes réglementaires.

Le haut conseil de la Polynésie française est obligatoirement consulté sur les projets d'actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » et sur les propositions d'actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » avant leur inscription à l'ordre du jour de l'assemblée de la Polynésie française.

Le haut conseil donne son avis sur les projets d'arrêtés réglementaires et sur tout autre projet de texte pour lesquels son intervention est prévue par les dispositions des actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » qui lui sont soumis par le gouvernement.

Saisi d'un projet de texte, le haut conseil de la Polynésie française donne son avis à l'autorité qui l'a saisi et propose les modifications qu'il juge nécessaires.

En outre, il prépare et rédige les textes qui lui sont demandés.

Il peut être consulté par le président de la Polynésie française sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.

Avec l'accord du président de la Polynésie française, le haut-commissaire de la République peut consulter le haut conseil sur ses projets d'arrêtés réglementaires lorsque ces derniers interviennent, en application d'une disposition législative, dans une matière qui relève, par analogie avec le régime en vigueur en métropole, de décrets en Conseil d'État.

Les avis du haut conseil ne sont communiqués à autrui que sur décision de l'autorité à qui ils sont destinés ».

³⁸⁹ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, précitée, article 151.

³⁹⁰ Même texte, article 140, 9°.

³⁹¹ Voir *supra*, section 1, § 2, B.

l'environnement. À l'instar du gouvernement en métropole, il exerce en effet un pouvoir réglementaire subordonné, en tant qu'organe exécutif de la collectivité, et il prend, le cas échéant, des arrêtés d'application des textes votés par l'assemblée de la Polynésie française. Autrement dit, l'assemblée détient la compétence de droit commun et le Conseil des ministres une compétence attribuée tout comme le Président de la Polynésie française avec qui il partage le pouvoir d'exécution³⁹². Le Conseil des ministres est d'ailleurs chargé de la codification des réglementations locales et il a, à ce titre, créé le Code de l'environnement de la Polynésie française par un arrêté du 15 décembre 2003³⁹³.

Un an après l'octroi de la compétence environnementale à la Polynésie française en 1984, la collectivité s'est dotée d'un ministère chargé de l'environnement auquel un premier portefeuille a été attribué en 1987. Depuis, pas moins d'une quinzaine de ministres se sont succédés, témoignant d'une instabilité institutionnelle néfaste pour mener une politique environnementale à long terme³⁹⁴. Le ministre de l'Environnement dispose d'un service administratif, la Direction de l'environnement³⁹⁵, qui a remplacé en 2003 la Délégation à l'environnement née en 1985³⁹⁶. Placée sous l'autorité d'un directeur nommé par arrêté en Conseil des ministres, la Direction de l'environnement doit, « dans une perspective de développement durable, [...] assurer la préservation et la valorisation des milieux et des ressources naturelles de la Polynésie française »³⁹⁷.

En toute hypothèse, la compétence de principe attribuée à la Polynésie française lui donne une grande latitude pour intervenir en matière de protection de l'environnement. À l'inverse de la Nouvelle-Calédonie, il n'existe pas en Polynésie française, d'autres collectivités territoriales décentralisées telles que des provinces qui seraient aussi dotées de compétences environnementales concurrençant ou complétant celles du pouvoir central local (les communes disposent quant à elles d'une compétence restreinte). Ainsi, si l'on considère la seule Polynésie française, la compétence environnementale est très centralisée et ce d'autant plus que le territoire est constitué d'îles extrêmement éloignées du chef-lieu de la collectivité, Papeete, et éparpillées sur un espace immense. À l'inverse, au regard de la République française, la compétence apparaît

³⁹² Le président de la Polynésie française est « chargé de l'exécution des actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » et des délibérations de l'Assemblée de la Polynésie française et de sa commission permanente. Il exerce le pouvoir réglementaire pour l'application des actes du Conseil des ministres » (loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 64, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183). Le Conseil des ministres « prend les règlements nécessaires à la mise en œuvre des actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » ainsi que des autres délibérations de l'Assemblée de la Polynésie française ou de sa commission permanente » (loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, précitée, article 89).

³⁹³ Arrêté du Conseil des ministres n° 1843 du 15 décembre 2003 portant codification des réglementations en matière d'environnement, créant le Code de l'environnement de la Polynésie française et modifiant le code de l'aménagement de la Polynésie française, *JOPF* 25 décembre 2003, p. 3584. Pour une étude détaillée du Code, voir L. STAHL, *Le Code de l'environnement de la Polynésie française*, *RJE*, 2006, p. 5-19.

³⁹⁴ Voir l'arrêté n° 281 PR du 17 février 2009 relatif aux attributions du ministre de l'environnement, *JOPF* 18 février 2009, numéro spécial, p. 356.

³⁹⁵ Délibération n° 2003-35 de l'Assemblée de la Polynésie française (APF) du 27 février 2003 portant création de la Direction de l'environnement, *JOPF* 6 mars 2003, p. 537.

³⁹⁶ Délibération n° 85-1040 AT du 30 mai 1985 portant création de la Délégation à l'environnement, *JOPF* 20 juin 1985, p. 753. Bien que créée en 1985, la Délégation à l'environnement n'a été effectivement mise en place qu'en 1996.

³⁹⁷ Délibération n° 2003-35 APF, précitée, article 1^{er}.

comme complètement – sous réserve des « lois de souveraineté » – décentralisée, comme en Nouvelle-Calédonie. La Polynésie française peut conduire, de manière autonome, une véritable politique locale de l'environnement avec très peu de partage des responsabilités avec l'État ou les communes.

Face à cette situation, deux questions se posent inévitablement : la décentralisation est-elle nécessaire ? Est-elle opportune ?

Quant à sa nécessité, il ressort des spécificités de la Polynésie française, tant du point de vue de son éloignement géographique par rapport à la métropole que de son histoire politique ancienne (la colonisation) et récente (revendications autonomistes et indépendantistes), que la question de la répartition des compétences devait se poser en des termes singuliers. Il fallait trouver des solutions originales pour donner à la Polynésie française la possibilité de s'approprier les enjeux politiques et juridiques de son territoire, une décentralisation authentique soit le transfert complet de certaines compétences étant un outil adapté à ces fins.

Quant à son opportunité, c'est au vaste débat portant sur la décentralisation et l'environnement que la question renvoie. Avec la Polynésie française – comme la Nouvelle-Calédonie – il faut d'abord constater, en réponse à certains auteurs³⁹⁸, qu'une décentralisation authentique de la compétence environnementale au profit d'une seule collectivité territoriale est tout à fait possible et réalisable au sein même de la République française. Ce n'est pas que l'affaire des États fédérés et le cas de l'outre-mer enrichit le débat et offre des perspectives concrètes de décentralisation de l'environnement dans un État unitaire.

Ensuite, divers éléments sont à verser au débat en ce qu'ils peuvent constituer des obstacles à l'efficacité de la décentralisation de la compétence environnementale. Ainsi en est-il de la question des moyens d'expertise technique mis à disposition des collectivités, en particulier dans des domaines où se posent des questions d'évaluation scientifique complexes, comme en matière d'espèces exotiques envahissantes. Les ressources d'expertise mobilisables n'existent le plus souvent pas au niveau local, mais seulement à l'échelle nationale, voire internationale, ce qui ne plaide pas en faveur d'une décentralisation. Cela étant, rien n'empêche les collectivités de faire appel à l'État pour les soutenir techniquement à travers les contrats de plan notamment ou en sollicitant directement l'appui d'institutions compétentes. Ainsi, la Polynésie française a récemment demandé l'appui du Conservatoire du littoral pour la mise en place d'un conservatoire local.

Par ailleurs, il est souvent soutenu que la décentralisation sera nécessairement anti-écologique compte tenu des lacunes de la sensibilisation des élus locaux aux problématiques environnementales. Il faut néanmoins convenir que les élus locaux ne sont pas forcément plus destructeurs de l'environnement que ne l'est l'État. La démonstration est plutôt aisée en Polynésie française où l'État a mené des essais nucléaires aériens de 1968 à 1972, puis souterrains de 1974 à 1996 à Moruroa et Fangataufa (archipel des Tuamotu) contribuant à la destruction des écosystèmes marins insulaires par fissuration des socles coralliens et à la contamination des sites et des eaux avoisinantes.

³⁹⁸ Dans un article, le professeur Jégouzo s'interrogeait en effet en ces termes : « Faut-il en conclure qu'il est, sinon impossible, tout au moins difficile de décentraliser l'administration de l'environnement ? » (Y. JÉGOUZO, « Environnement et décentralisation », p. 868, *in* Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville, *op. cit.*).

Il reste que le choix du niveau auquel doit se faire la décentralisation exige une certaine prudence afin que la compétence environnementale ne soit pas transférée à un échelon où la proximité entre les administrés et les élus serait trop grande compte tenu de la difficulté qui en résulterait « pour ces derniers de prendre des décisions contrariant excessivement les intérêts de leurs concitoyens »³⁹⁹. En Polynésie française, où il n'y a aucun échelon entre l'État et la collectivité, la question est facilement résolue puisqu'il n'existe pas d'autre possibilité – à l'exception peut-être d'un transfert de compétence aux communes ce qui n'est pas souhaitable pour les raisons de proximité sus exposées.

Cela étant, l'octroi de la totalité de compétence environnementale à la Polynésie française, avec seulement une légère influence étatique du fait de la Charte de l'environnement⁴⁰⁰ nous interroge. La liberté de la collectivité en la matière est quasi absolue et elle peut aussi bien faire n'importe quoi que mener une réelle politique de protection de l'environnement. Il existe donc un risque que l'intérêt local prime, tout particulièrement celui du développement économique, au détriment de la défense de l'environnement, reflet d'un intérêt plus large, celui des « êtres humains ». Il peut certes arriver que les habitants ayant une bonne connaissance de leur environnement réalisent qu'ils seront affectés par les événements se produisant en tout point d'une île et partagent ainsi des intérêts communs développant « la conscience du fait qu'ils tireront avantage de mesures environnementales intelligentes qu'ils prendront eux-mêmes et leurs voisins »⁴⁰¹. Mais l'inverse est également envisageable et Jaret Diamond nous le démontre à propos de peuples insulaires qui ont épuisé leurs ressources jusqu'à leur disparition totale⁴⁰². C'est pourquoi il faut craindre, en Polynésie française comme en Nouvelle-Calédonie que l'affaiblissement du contrôle et du pouvoir d'impulsion de l'État conduise à un amollissement des normes, les élus locaux étant plus facilement enclins à considérer que les solutions aux problèmes environnementaux se trouvent en dehors du territoire qu'ils gèrent, minimisant ainsi l'importance des questions auxquelles ils pourraient faire face. Dans ce contexte, il faudrait permettre à l'État de tenir un rôle plus important, afin de garantir un minimum d'exigences quant aux objectifs du droit de l'environnement local.

En toute hypothèse, la décentralisation de la compétence environnementale est aujourd'hui chose faite et il s'agira de savoir comment les autorités locales s'en sont saisies.

³⁹⁹ Y. JEGOUZO, *op. cit.*, p. 873.

⁴⁰⁰ Voir *supra*, section 1, § 1, A.

⁴⁰¹ J. DIAMOND, *Effondrement, comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Gallimard, 2008, p. 336.

⁴⁰² *Ibidem*, 648 p.

C – Un degré réduit de décentralisation et la prépondérance des autorités coutumières à Wallis et Futuna

Les îles Wallis et Futuna, composées de deux archipels distants d'environ 240 kilomètres⁴⁰³ et situées dans le Pacifique Sud à 2 100 km de la Nouvelle-Calédonie et à 3 200 km de Tahiti, forment la collectivité française d'outre-mer la plus éloignée de la métropole (22 000 km). Elle rassemble 14 231 habitants, mais environ 17 000 Wallisiens et Futuniens⁴⁰⁴ vivent ailleurs, principalement en Nouvelle-Calédonie, pour des raisons économiques.

La loi statutaire de 1961⁴⁰⁵, texte fondateur complété à plusieurs reprises, opère la répartition des compétences entre l'État et le Territoire. Parmi les compétences exercées par l'État au titre de la loi, certaines intéressent indirectement la protection de la nature : le fonctionnement des douanes⁴⁰⁶, l'hygiène et la santé publique⁴⁰⁷, le développement économique⁴⁰⁸, et en cas d'épidémie, l'édiction de mesures d'ordre sanitaire ou phytosanitaire, nécessitée par la situation particulière du territoire. Un arrêté du 4 novembre 1994⁴⁰⁹ crée un service d'État, de l'agriculture, de la forêt et de la pêche dont le directeur est mis à disposition du ministre chargé de l'environnement. Mais pour l'essentiel, la compétence environnementale relève du Territoire : l'article 12 de la loi de 1961 renvoie en effet, pour la détermination des compétences de l'assemblée territoriale à l'article 40 du décret du 22 juillet 1957⁴¹⁰ pris pour la Nouvelle-Calédonie, lequel lui attribue notamment le pouvoir de prendre des délibérations dans divers domaines : agriculture, forêt, régime des eaux non maritimes, protection des sols, protection de la nature, ce qui englobe les aires protégées et la biodiversité, protection des végétaux, lutte phytosanitaire, élevage, lutte contre les épizooties, pêche maritime, tourisme et chasse, urbanisme, habitat, établissements dangereux, protection des monuments et des sites. Même si la protection de l'environnement ne fait pas expressément partie des attributions du Territoire, la réunion des compétences dans les domaines énoncés s'apparente à une compétence environnementale quasi intégrale, notamment en matière de conservation de la nature.

⁴⁰³ L'archipel de Wallis est constitué d'une île principale, Uvea (où se trouve le chef-lieu Mata-Utu) dont la superficie est de 77,9 km², et de 19 îlots disséminés dans un lagon de 219,5 km². L'archipel de Horn se compose des îles de Futuna et d'Alofi, séparées par le chenal de Vasia (1,7 km) ; elles présentent respectivement 46,6 km² et 17,2 km² de terres émergées entourées de récifs frangeants de 30 à 500 mètres de large.

⁴⁰⁴ Un conseiller du Président Chirac nommé préfet de Wallis et Futuna, *Tahiti Presse*, 20 juillet 2006.

⁴⁰⁵ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, *JORF* 30 juillet 1961, p. 7019. Il faut noter que jusqu'en 1961, Wallis et Futuna avait pour particularité d'être écartée de l'ordre juridique propre à l'outre-mer tel que défini dans la Constitution de 1946 et 1958. Depuis 1961, la collectivité est marquée par une stabilité institutionnelle, contrairement à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie qui ont déjà connu respectivement cinq et huit statuts différents.

⁴⁰⁶ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, précitée, article 7.

⁴⁰⁷ L'hygiène et la santé relèvent des compétences de l'État depuis l'article 68-II de la loi de finances n° 71-1061 du 29 décembre 1971 (*JORF* 30 décembre 1971, p. 12899) qui est venu modifier l'article 7 de la loi du 29 juillet 1961.

⁴⁰⁸ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, précitée, article 3, alinéa 2. L'État est donc ici compétent pour une matière qui relève des autorités locales en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

⁴⁰⁹ Arrêté du 4 novembre 1994 portant création du service d'État de l'agriculture, de la forêt et de la pêche à Wallis-et-Futuna, *JORF* 15 novembre 1994, p. 16161.

⁴¹⁰ Décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 portant institution d'un Conseil de gouvernement et extension des attributions de l'Assemblée territoriale en Nouvelle-Calédonie, *JORF* 23 juillet 1957, p. 7252.

Afin d'exercer ses compétences, le territoire de Wallis et Futuna s'est doté, en 1997, d'un Service de l'environnement⁴¹¹. Une délibération de 2002⁴¹² est venue compléter sensiblement les missions initiales du service jusqu'alors définies de façon extrêmement succincte : il est désormais chargé de « veiller à la gestion de l'environnement physique, qu'il soit naturel ou artificiel, à l'amélioration du cadre de vie, ainsi que de définir et proposer les éléments nécessaires à l'élaboration d'une politique cohérente de l'environnement »⁴¹³. À visée réformatrice, l'adoption du Code de l'environnement de la collectivité⁴¹⁴ a permis d'enrichir encore le champ d'intervention du Service territorial de l'environnement. À titre principal il intervient dans divers domaines tels que la protection et la gestion de l'environnement et des milieux naturels⁴¹⁵, le suivi de l'eau⁴¹⁶, la prévention des pollutions et nuisances⁴¹⁷, les études et la recherche⁴¹⁸, la formation et l'information du public⁴¹⁹, le développement des énergies renouvelables⁴²⁰.

En raison du caractère transversal de l'environnement, d'autres services territoriaux interviennent de manière plus ou moins directe pour sa protection. Ainsi en est-il des services des affaires rurales⁴²¹ et de la pêche agissant respectivement dans le domaine de l'agriculture, de la protection de la forêt et de la pêche.

Si l'on s'en tenait à l'octroi des compétences de protection de la nature à l'assemblée territoriale de Wallis et Futuna, il serait tentant de conclure à une décentralisation forte des compétences au profit du territoire, à l'instar de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. Mais, l'organisation des pouvoirs publics à Wallis et Futuna révèle au contraire une situation d'« autonomie limitée correspondant à un degré réduit de décentralisation »⁴²² et à une très forte déconcentration. La collectivité cultive par ailleurs « l'éloignement de ses mœurs et la pérennité de ses différences »⁴²³ à travers les trois rois investis de fonctions administratives officielles et très liés à l'Église catholique à laquelle l'État a d'ailleurs concédé la charge de dispenser la totalité de l'enseignement primaire (Convention de 1969).

Le statut s'articule en grande partie autour de l'**administrateur supérieur** qui assume deux fonctions centrales, à la fois représentant de l'État et chef de la collectivité. En tant que

⁴¹¹ Délibération de l'Assemblée territoriale n° 13/AT/97 du 23 janvier 1997 créant le Service Territorial de l'environnement et modifiée par la délibération n° 24/AT/97 du 8 février 2002, respectivement approuvées et rendues exécutoires par les arrêtés préfectoraux n° 97-060 du 12 février 1997 et n° 2002-092 du 26 février 2002.

⁴¹² Délibération n° 24/AT/97 du 8 février 2002 modifiant et complétant la délibération de l'Assemblée territoriale n° 13/AT/97 du 23 janvier 1997 créant le Service territorial de l'environnement.

⁴¹³ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 132-5.

⁴¹⁴ Délibération n° 31/AT/2006 en date 02 octobre 2006 rendue exécutoire par l'arrêté n°2007-309 modifiée par la délibération n° 09 bis/AT-2007 en date du 26 juillet 2007 rendue exécutoire par l'arrêté n°2007-310.

⁴¹⁵ C. env. de Wallis et Futuna, articles E. 132-7 et E. 132-8.

⁴¹⁶ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 132-10.

⁴¹⁷ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 132-11.

⁴¹⁸ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 132-12.

⁴¹⁹ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 132-13.

⁴²⁰ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 132-14.

⁴²¹ Avant la délibération 12/AT/2003 du 4 février 2003 (*JOWF* 28 février 2003, p. 3543), le service s'appelait service de l'économie rurale.

⁴²² O. GOHIN, *Institutions administratives*, 5^e éd., LGDJ, 2006, p. 604.

⁴²³ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 335.

représentant de l'État nommé en Conseil des ministres, il a un rôle similaire à celui d'un préfet⁴²⁴ et il exerce à ce titre les compétences qui relèvent explicitement ou non de l'État. L'administrateur supérieur désigne par arrêté un délégué chargé de le représenter dans les circonscriptions d'Alo et Sigave, sur l'île de Futuna. En tant que chef de la collectivité, il est l'exécutif du Territoire, c'est-à-dire notamment qu'il rend exécutoire, par arrêté, les délibérations de l'assemblée territoriale et en assure la publication officielle. Il dispose aussi du pouvoir réglementaire pour assurer l'exécution des délibérations de l'assemblée territoriale et tous les actes qui relèvent de sa compétence de chef de collectivité aux termes des lois et règlements. Dans cette mission, l'administrateur supérieur sollicite l'avis du conseil territorial consultatif qu'il préside. Ce dernier est composé de six membres dont les trois rois, membres de droit, et trois conseillers nommés par lui-même après accord de l'assemblée territoriale, mais en dehors de ses membres ou suppléants⁴²⁵. L'administrateur supérieur est par ailleurs chef des services territoriaux de la collectivité – donc du Service de l'environnement.

Le statut a également prévu l'élection d'une **assemblée territoriale** au suffrage universel direct. Composée de vingt membres⁴²⁶ élus pour cinq ans, elle règle par ses délibérations les affaires de la compétence de la collectivité. Néanmoins, au regard de l'éloignement géographique entre les îles de Wallis et de Futuna, l'assemblée territoriale désigne en son sein une commission permanente de quatre membres (deux pour Wallis, deux pour Futuna) qui règle les affaires renvoyées par l'assemblée⁴²⁷ elle-même. Dans tous les cas, les délibérations prises par l'assemblée territoriale ou la commission permanente ne sont exécutoires qu'après leur approbation par l'administrateur supérieur⁴²⁸. La décentralisation à Wallis et Futuna est donc fortement limitée, car elle s'exerce encore sous le système du contrôle de tutelle *a priori* de l'État, ce qui était le propre de la décentralisation traditionnelle jusqu'à la réforme du 2 mars 1982.

Enfin, la collectivité de Wallis et Futuna, dont le chef-lieu est Mata-Utu sur l'île de Wallis est divisée en trois **circonscriptions** définies au titre IV de la loi statutaire de 1961. Elles correspondent aux aires coutumières, ou royaumes, situés pour l'un à Wallis (le royaume d'Uvea), et pour les deux autres à Futuna (les royaumes de Sigave et d'Alo). Chacune de ces circonscriptions est dotée d'une personnalité morale et dispose d'un budget qui lui est propre. Le

⁴²⁴ A ce titre, « il a conservé, sur l'ensemble du territoire, le titre de "te kovana" qui signifie "gouverneur" » (C. MASSENAVETTE (Cabinet de conseils juridiques Moamoa), Etude préalable à la définition d'une réglementation environnementale applicable au territoire de Wallis et Futuna, Territoire de Wallis et Futuna, Service territorial de l'environnement, février 2003, p. 9).

⁴²⁵ Le conseil territorial ne se réunit que deux à trois fois par an et d'aucuns revendiquent des réunions plus fréquentes et un élargissement de sa composition aux chefs de district et de village afin de raviver son rôle et le dialogue entre les chefs coutumiers et l'administrateur supérieur, (A. TROUILHET-TAMOLE et E. SIMETE, « Les règles coutumières à Wallis et Futuna », p. 139, *in* P. de DECKKER (dir.), Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud, L'Harmattan, 1995, 303 p.).

⁴²⁶ Treize membres représentent Wallis et sept Futuna.

⁴²⁷ Le décret n° 96-1007 du 22 novembre 1996 fixe les conditions de désignation des membres de la commission permanente de l'Assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna (*JORF* 24 novembre 1996, p. 17133) pour assurer la représentation des trois circonscriptions. Il précise en outre que les membres de la commission permanente doivent savoir lire, écrire et parler couramment le français et être élus dans la circonscription au titre de laquelle ils sont désignés.

⁴²⁸ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, article 16, *JORF* 30 juillet 1961, p. 7019.

chef de circonscription, soit l'administrateur supérieur à Wallis et le délégué de l'administrateur à Futuna, remplit une double fonction relativement similaire à celle d'un maire classique : il est officier d'état civil d'une part, et en tant que représentant de la circonscription, il est ordonnateur de son budget et dirige ses services d'autre part. À l'instar du conseil municipal, les circonscriptions sont dotées d'un conseil de circonscription. Celui-ci est composé de membres élus selon les règles coutumières et présidé par le roi concerné. De cette manière, les autorités traditionnelles assistées de quelques ministres choisis parmi les notables locaux (environnement, mer, culture, police, santé, etc.) ainsi que les chefs de district ou de village sont étroitement associés à l'administration territoriale.

C'est dire la savante et exemplaire intégration des institutions coutumières au sein d'une collectivité de la République. Elle fut légèrement ébranlée lors de la crise politique venue agiter Wallis et Futuna en septembre 2005⁴²⁹, suscitant quelques réflexions sur une éventuelle évolution des institutions, mais demeure un modèle de stabilité qui perdure, même après la révision constitutionnelle de 2003 sur l'organisation décentralisée de la République. Bien que Wallis et Futuna soit la collectivité la plus éloignée de la métropole, c'est celle qui reste paradoxalement la plus centralisée.

Cela étant, la loi de 1961 qui conduit à qualifier Wallis et Futuna de collectivité à autonomie limitée étant donné que l'État administre directement le territoire, ne suffit pas à décrire l'organisation administrative et politique du territoire. En effet, la collectivité puise une partie importante de son autonomie dans les coutumes, tant et si bien que la prépondérance de l'exécutif apparaît « illusoire »⁴³⁰. Si les compétences en matière de protection de la nature sont officiellement partagées entre le territoire et l'État, le rôle des **autorités coutumières**, pour ce qui concerne l'utilisation des milieux lagunaires et terrestres, demeure prééminent. Sur l'ensemble de la collectivité, le foncier, propriété collective des clans, est en effet exclusivement régi par les règles coutumières et c'est aussi le cas du lagon pour ce qui concerne par exemple la construction d'ouvrages. Les autorités coutumières wallisiennes et futuniennes jouent ainsi un rôle primordial de validation des normes d'origine étatique et territoriale et d'adhésion sociale à celles-ci. C'est pourquoi le Code de l'environnement de Wallis et Futuna souligne que « l'autorité coutumière, seule compétente en matière foncière sur le territoire des îles Wallis et Futuna, devra être consultée pour toutes les questions relatives à l'environnement et notamment celles destinées à assurer sa protection »⁴³¹. En outre, les instances locales directement ou indirectement compétentes en matière de gestion ou de préservation de l'environnement (comité local de l'IFRECOR, commission de l'assemblée territoriale chargée des questions environnementales,

⁴²⁹ En septembre 2005, de graves troubles civils ont eu lieu sur l'île de Wallis, résultat d'une confrontation entre l'État français et le roi de Wallis concernant la condamnation de son petit-fils dans une affaire de conduite en état d'ivresse et d'homicide involontaire. La situation s'est finalement apaisée après l'arrestation du petit-fils du roi qui s'était longtemps réfugié à l'intérieur du palais royal pour se soustraire à la justice française mais la tension perdure, deux tendances s'affrontant au sein des autorités coutumières : les conservateurs et les rénovateurs (sur la crise de 2005, voir F. ANGLEVIEL, « La coutume et l'État à Wallis et Futuna ou la perpétuation d'un mariage de raison », p. 59 et s., in P. de DECKKER (dir.), *Figures de l'État dans le Pacifique*, L'Harmattan, 2006, 364 p.

⁴³⁰ *Ibidem*, p. 64.

⁴³¹ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 110-3.

associations de protection de l'environnement, service territorial de l'environnement, etc.) devront « veiller au respect du principe de souveraineté de l'autorité coutumière dans le domaine foncier pour ce qui concerne les questions environnementales »⁴³².

La prise en compte du rôle des autorités coutumières dans le processus normatif contribue à complexifier le droit applicable dans la collectivité et participe plus généralement de la diversification du droit d'outre-mer. Une telle diversification semble néanmoins tout à fait nécessaire compte tenu des particularismes locaux et de l'influence de la coutume⁴³³. Même si, de fait, les autorités coutumières ont rarement utilisé leur activité représentative pour imposer une ligne de conduite spécifique aux affaires de la collectivité, « leur influence, réelle, apparaît plutôt en amont, l'administration et les élus politiques évitant toute mesure susceptible de heurter la chefferie »⁴³⁴. Le ministre Yves Jégo ne rappelait-il pas qu'en matière de conflits coutumiers, il ne vient pas « donner de leçons, ni [se] mêler de la coutume » et que « ce n'est pas à l'État de choisir ou de diriger »⁴³⁵ ? Ainsi, dans le domaine de la protection de l'environnement, aucune règle, aucune norme prescrite par l'assemblée territoriale ou l'administrateur supérieur ne sera réellement effective tant qu'elles n'auront pas été négociées avec les autorités coutumières qui les valideront et les imposeront à leur tour. Étant donné qu'une bonne partie de la mise en œuvre du droit dépend finalement de la sensibilisation écologique des autorités coutumières, il faut se demander si cette situation ne nuit pas à une protection efficace de l'environnement. En toute hypothèse, leur rôle prépondérant est un fait indéniable qui marque de façon irréductible l'organisation actuelle de la collectivité et il serait totalement vain d'imaginer un droit de l'environnement sans les associer. Il faudra au contraire encourager leur implication dans la gestion de leur environnement. En effet, sans que cela ne soit néanmoins une vérité cartésienne, il sera plus aisé aux coutumiers, sur une île de faible superficie et contrairement à un continent, de constater que la population est affectée par les événements se produisant dans l'île et de partager ainsi des intérêts communs. Si un tel cheminement aura permis d'assurer la pérennité de certaines sociétés insulaires sur l'île de Tikopia (16 km²) dont les habitants se sont par exemple impliqués dans la protection de l'environnement pour garantir leur survie⁴³⁶, il n'en demeure pas moins que d'autres îles, de plus grande taille, furent totalement dépeuplées suite à la déforestation et à d'autres problèmes environnementaux. Dans tous les cas, pour Wallis et Futuna, la question de savoir si le mariage entre l'État et la coutume est plus efficace pour la protection de l'environnement que l'édiction de normes unilatérales et non négociées se dissout dans le fait que les autorités coutumières et le pouvoir qu'elles représentent sont omniprésents et incontournables, à moins de renouer avec les méthodes autoritaires et avilissantes de la colonisation, ce qui n'est bien entendu pas souhaitable.

§ 2 – La place variable de la compétence environnementale dans les collectivités d'outre-mer régies par l'identité partielle

⁴³² Même article.

⁴³³ Voir *infra*, titre 2, chapitre 2.

⁴³⁴ F. ANGLEVIEL, *op. cit.*, p. 61.

⁴³⁵ H. LEPOT, L'État reste neutre dans la crise coutumière, *Les Nouvelles Calédoniennes*, 13 novembre 2008.

⁴³⁶ Voir en ce sens J. DIAMOND, *op. cit.*, p. 345 et s.

Dans les collectivités où le régime législatif n'était pas stable ou ne l'est pas encore, qu'il soit en cours d'évolution ou de création, l'attribution de la compétence environnementale est d'abord décidée en suivant l'orientation générale du régime choisi, puis modulée en considération des particularités locales.

Deux types d'évolution permettent d'appréhender la place de la compétence environnementale : le passage de la spécialité législative à l'identité partielle à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon (A) et la création des régimes législatifs de Saint-Martin et Saint-Barthélemy (B).

A – De la spécialité législative à l'identité partielle

Les deux anciennes collectivités *sui generis* de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon ont suivi à quelques années d'écart le même chemin, passant d'un régime régi par la spécialité législative à l'identité législative adaptée. Les causes politiques et les procédés juridiques de ces évolutions diffèrent nettement entre les deux collectivités : Mayotte s'oriente, avec bien des difficultés vers le statut de département d'outre-mer (1) alors que Saint-Pierre et Miquelon, bien que régi par l'identité législative demeure une collectivité d'outre-mer (2).

1 – Mayotte : vers un statut de département d'outre-mer

Situé à l'entrée du canal du Mozambique (Océan Indien), entre Madagascar et la côte africaine, Mayotte est l'archipel le plus oriental des quatre îles formant les Comores, dites « îles de la Lune ». D'une superficie de 375 km² pour 186 720 habitants d'origine africaine (bantoue et malgache) en 2007, Mayotte se compose de deux îles principales : Petite Terre avec l'aéroport et le rocher de Dzaoudzi, et Grande Terre où se trouve le chef-lieu de la collectivité, Mamoudzou.

Pour des raisons historiques⁴³⁷, l'appartenance de Mayotte à la République française a toujours fait l'objet d'une sévère condamnation par la République des Comores qui revendique sa territorialité sur l'île. Dans ce contentieux, deux principes du droit international public énoncés par la charte de la décolonisation de 1960 s'affrontent : d'une part, l'intangibilité des frontières des États issus de la décolonisation et d'autre part, l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Sans prétendre résoudre définitivement la question de la légitimité de la présence française à Mayotte, deux courants doctrinaux s'opposent : pour les uns, il est inadmissible que « cette question de Mayotte soit encore posée ou *a fortiori* résolue sur les bases de droit international d'une prétendue « décolonisation inachevée » de l'archipel des Comores »⁴³⁸ ; pour

⁴³⁷ Voir O. GOHIN, *op. cit.*, p. 583-592.

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 588.

les autres, le processus de décolonisation demeure incomplet et contraire au droit international public⁴³⁹.

S'il est permis d'imaginer résoudre ces désaccords un jour, sans doute ne faudra-t-il pas négliger une des méthodes de règlement des conflits frontaliers consistant à créer des aires naturelles protégées communes à deux, voire trois États. En effet, « un tiers des frontières terrestres dans le monde, dans une centaine d'États, coïncident avec les limites d'aires naturelles protégées. Certaines font l'objet d'un entretien conjoint, comme le parc trinational de Prespa en Grèce, Albanie et Macédoine ou celui, en forêt primaire, de Bialowesia entre Pologne et Biélorussie. De même, en Amérique centrale, avec la réserve de la biosphère Trifinio »⁴⁴⁰. Et n'était-ce pas le désir d'atténuer les revendications territoriales sur l'Antarctique qui ont conduit en partie les États à conclure dans un premier temps le Traité de Washington du 1^{er} décembre 1959 qui gèle ces revendications, puis la Convention de Canberra du 20 mai 1980 qui organise la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique et surtout le protocole de Madrid signé le 4 octobre 1991 lequel interdit pour 50 ans la prospection minière et tente de réguler le développement du tourisme ?

Du point de vue du droit interne, le législateur a dû concilier le désir des Mahorais d'appartenir à la République française en devenant un département à part entière et les difficultés posées par un certain décalage social, culturel et économique entre Mayotte et la métropole⁴⁴¹. La loi du 24 décembre 1976⁴⁴², adoptée à l'issue de la consultation des Mahorais, organisait le statut *sui generis* de Mayotte pour une durée de trois ans repoussée à cinq ans par la loi du 22 décembre 1979⁴⁴³. Mais il faudra finalement attendre le XXI^e siècle pour que la collectivité se dote enfin d'un nouveau statut : en effet, l'accord sur l'avenir de Mayotte signé le 27 janvier 2000⁴⁴⁴ et approuvé par la population mahoraise à 73 % des suffrages exprimés débouche un an plus tard sur la loi 11 juillet 2001 relative à Mayotte⁴⁴⁵. Elle prévoit un statut *sui generis* de « collectivité

⁴³⁹ A. ORAISON, *Réflexions générales sur la présence française dans la zone sud-ouest de l'Océan Indien et le canal de Mozambique (les décolonisations contraires au droit international de la décolonisation : le cas des îles Éparses et de Mayotte)*, APOI, vol. XVI, 1999-2000, p. 385-399. C'est également la position de l'Organisation des Nations Unies telle que soutenue par la Résolution 49-18 intitulée « Question de l'île comorienne de Mayotte ». Depuis 1996 toutefois, la République des Comores n'entreprend plus les démarches nécessaires auprès de l'ONU pour prononcer une condamnation de la France sur le fondement du non-respect des frontières héritées de la colonisation.

⁴⁴⁰ Entretien avec M. FOUCHER, 26 000 km de nouvelles frontières en deux décennies, propos recueillis par B. PERUCCA, *Le Monde*, 4 octobre 2008, p. 4.

⁴⁴¹ Outre les questions de diplomatie internationale, le décalage culturel, économique et social est certainement une des raisons jamais clairement exprimée par le gouvernement français pour toujours repousser la question de la départementalisation de Mayotte, comme l'a affirmé de façon provocante le Sénateur Marcel Henry : « Si le fond de votre pensée c'est qu'on ne peut être mahorais, musulman, pauvre, éloigné, et citoyen français à part entière, dites-le nous franchement » (M. HENRY, *JORF Débats*, Sénat, 24 mars 2000, p. 1559).

⁴⁴² Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, *JORF* 28 décembre 1976, p. 7493.

⁴⁴³ Loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte, *JORF* 23 décembre 1979, p. 3254.

⁴⁴⁴ Le texte de l'Accord sur l'avenir de Mayotte a été publié au Journal officiel de la République française du 8 février 2000, p. 1985. Pour un commentaire sur la consultation de la population de Mayotte, voir A.-M. LE POURHIET, *La Constitution, Mayotte et les autres – Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 4 mai 2000 portant sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte*, *RDP*, 2000, p. 883-906.

⁴⁴⁵ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, *JORF* 13 juillet 2001, p. 11199.

départementale »⁴⁴⁶ dont l'organisation, proche du département, est susceptible de permettre un rapprochement progressif du droit commun. Si Mayotte relève encore de l'article 74 de la Constitution et appartient à la catégorie hétéroclite des collectivités d'outre-mer, le vote des Mahorais le 29 mars 2009 a approuvé la départementalisation de la collectivité dans un avenir proche.

En ce qui concerne le régime législatif de la collectivité, la loi de 2001 prévoyait qu'en dehors de certaines matières limitativement énumérées et d'autres matières étendues de plein droit à Mayotte, la spécialité législative régissait la collectivité. Autrement dit, les lois, ordonnances et décrets n'étaient applicables à Mayotte que sur mention expresse⁴⁴⁷. Mais, à l'inverse, la loi organique du 21 février 2007 énonce en principe que « les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution »⁴⁴⁸ ou dans certaines matières pour lesquelles la mention expresse d'applicabilité est nécessaire comme l'urbanisme et l'aménagement rural⁴⁴⁹. En toute hypothèse, la loi organique précise que l'application de plein droit des lois et règlements à Mayotte ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de la collectivité⁴⁵⁰. Il faut alors constater que « Mayotte a [...] une position similaire à celle de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en matière d'assimilation adaptée »⁴⁵¹.

En ce qui concerne plus particulièrement le droit de l'environnement, le Code national a, depuis 1991⁴⁵², été peu à peu appliqué à Mayotte ouvrant la voie à l'ordonnance du 21 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement⁴⁵³ et à la loi du 11 juillet 2001⁴⁵⁴ qui étendent remarquablement son champ d'application à la collectivité. Hélas, la plupart des textes postérieurs au 11 juillet 2001 ne comportaient aucune mention expresse d'applicabilité à Mayotte, ce qui conduisait à créer un ordre juridique incertain et contraire aux exigences constitutionnelles

⁴⁴⁶ Le Conseil constitutionnel précise que la collectivité départementale n'est pas un département, mais bien une collectivité territoriale *sui generis* (CC, décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, loi organisant une consultation de la population de Mayotte, *JORF* 10 mai 2000, p. 6976).

⁴⁴⁷ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, article 3 IV, *JORF* 13 juillet 2001, p. 11199. Passé relativement inaperçu dans les débats parlementaires, cet article marque cependant une innovation sans précédent : « Mayotte reprend ainsi, d'un coup, un héritage législatif très important et sensible » (J.-P. THIELLAY, La loi du 11 juillet 2001 : un nouveau départ pour Mayotte dans la République, *AJDA*, 2002, p. 110).

⁴⁴⁸ CGCT, article L.O. 6113-1.

⁴⁴⁹ Il s'agit aussi des impôts, droits et taxes ; de la propriété immobilière et des droits réels immobiliers ; du cadastre ; de l'expropriation ; de la domanialité publique ; de la construction, l'habitation et le logement ; de la protection et l'action sociales ; du droit syndical ; du droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; de l'entrée et séjour des étrangers, du droit d'asile et des finances communales.

⁴⁵⁰ CGCT, article L.O. 6113-1.

⁴⁵¹ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 305.

⁴⁵² Ordonnance n° 91-34 du 10 janvier 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du livre II (nouveau) du code rural intitulé Protection de la nature, *JORF* 13 janvier 1991, p. 692 ; décret n° 97-367 du 14 avril 1997 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du livre II (nouveau) du code rural intitulé Protection de la nature, *JORF* 19 avril 1997, p. 5945.

⁴⁵³ Ordonnance n° 2000-914 du 21 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, *JORF* 21 septembre 2000, p. 14792.

⁴⁵⁴ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, *JORF* 13 juillet 2001, p. 11199.

d'accessibilité et de clarté de la loi. L'ordonnance du 28 juillet 2005⁴⁵⁵ est venue pallier ces lacunes en inversant la logique rédactionnelle des précédents textes : alors qu'étaient nommés un à un les articles étendus à la collectivité, le Code de l'environnement est désormais « applicable à Mayotte sous réserve des adaptations prévues [...] »⁴⁵⁶. À ce titre, les parties législative et réglementaire⁴⁵⁷ du Code spécifiques à la collectivité⁴⁵⁸ prévoient de nombreuses adaptations, précisent certaines dispositions et en excluent d'autres. Avant dernière étape vers l'extension de plein droit du droit métropolitain à Mayotte, l'ordonnance de 2005 et le décret de 2007 relatif à la partie réglementaire du Code⁴⁵⁹ soulignent le passage de l'esprit de la spécialité législative à celui de l'identité partielle. En une décennie, « un véritable ordre juridique environnemental »⁴⁶⁰ fixé aujourd'hui par les articles L. 651-1 à L. 656-1 et R. 650-1 à R. 656-1 du Code de l'environnement, a été élaboré pour Mayotte. Le droit de l'urbanisme mahorais a suivi un chemin semblable débouchant sur l'ordonnance du 28 juillet 2005⁴⁶¹ qui abroge le code local de l'urbanisme de 1990⁴⁶² et crée, dans le Code de l'urbanisme, un livre VII consacré aux dispositions applicables à Mayotte.

À côté du Code de l'environnement et de l'urbanisme, des textes de droit local continuent de régir la protection de l'environnement dans la collectivité, soit qu'ils aient été édictés sur le fondement de dispositions propres à la collectivité tel le Code forestier⁴⁶³ soit qu'ils aient été créés de toutes pièces lorsque le besoin s'en ressentait.

L'extension progressive du droit commun de l'environnement à Mayotte ne pouvait être valablement envisagée sans la création d'un service extérieur de l'État compétent pour sa mise en œuvre. En l'absence de DIREN, un arrêté du 29 avril 1994⁴⁶⁴ crée un service du ministère de l'Agriculture et de la Pêche appelé Direction du service d'État de l'agriculture, de la forêt et de la pêche (DAF) dont le directeur, placé sous l'autorité du représentant de l'État, est mis à disposition du ministre chargé de l'environnement pour les domaines qui lui incombent. Il n'y a donc pas de représentation directe du ministère, mais seulement un correspondant local qui permet d'assurer

⁴⁵⁵ Ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12389.

⁴⁵⁶ C. env., article L. 651-1.

⁴⁵⁷ Décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 relatif au livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement et modifiant certaines autres dispositions du Code, *JORF* 16 octobre 2007, p. 38283). Le décret remplace le décret n° 97-367 du 14 avril 1997 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du livre II (nouveau) du code rural intitulé Protection de la nature » (*JORF* 19 avril 1997, p. 5945) et facilite la lecture du Code de l'environnement en actualisant la partie réglementaire relative à Mayotte.

⁴⁵⁸ C. env., article R. 650-1 et s.

⁴⁵⁹ Décret n° 2007-397 du 22 mars 2007 relatif à la partie à la partie réglementaire du code de l'environnement, *JORF* 23 mars 2007, p. 5384.

⁴⁶⁰ E. NAIM-GESBERT, « Les aspects juridiques du développement durable à Mayotte », p. 642, in L. SERMET et J. COUDRAY (dir.), *Mayotte dans la République*, Actes du colloque de Mamoudzou les 14, 15 et 16 septembre 2002, Montchrestien, 2004, 728 p.

⁴⁶¹ Ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12383.

⁴⁶² Ordonnance n° 90-571 du 25 juin 1990 portant extension et adaptation des dispositions du code de l'urbanisme dans la collectivité territoriale de Mayotte, *JORF* 8 juillet 1990, p. 8078.

⁴⁶³ Le Code forestier de Mayotte a été créé par l'ordonnance n° 92-1140 du 12 octobre 1992 relative au code forestier applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte (*JORF* 16 octobre 1992, p. 14466) et par le décret n° 98-935 du 9 octobre 1998 (*JORF* 20 octobre 1998, p. 15873).

⁴⁶⁴ Arrêté du 29 avril 1994 portant création du service d'État de l'agriculture, de la forêt et de la pêche à Mayotte, *JORF* 10 mai 1994, p. 6820.

certaines missions au détriment de l'élaboration d'une véritable politique environnementale. C'est un peu l'ancien système du délégué régional à l'environnement métropolitain, au début des années 1970⁴⁶⁵, qui caractérisait, en réalité, un État où le droit de l'environnement n'avait pas encore une très grande place.

En ce qui concerne l'organisation administrative de la collectivité départementale, **le préfet** est le représentant de l'État et de chacun des membres du Gouvernement, et le « dépositaire des pouvoirs de la République. Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et des engagements internationaux de la France, de l'ordre public et du contrôle administratif »⁴⁶⁶.

Par ailleurs, la loi du 11 juillet 2001 a organisé la décentralisation des compétences afin d'aligner le régime juridique de Mayotte sur le droit commun. Envisagée par étapes successives, la décentralisation devrait être la même que le dispositif national à l'échéance 2010. Ainsi, le transfert de l'exécutif de **la collectivité départementale** du préfet au président du conseil général est-il effectif depuis 2004 et le caractère désormais exécutoire des actes de la collectivité depuis 2007⁴⁶⁷. La décentralisation a conduit la Direction de l'agriculture et de la forêt à transmettre à la collectivité départementale de Mayotte certaines compétences⁴⁶⁸ désormais exercées par la Direction de l'environnement et du développement durable créée en janvier 2006⁴⁶⁹. Sauf exceptions, la collectivité exerce en effet les compétences dévolues aux départements et aux régions ainsi que celles des régions d'outre-mer⁴⁷⁰ à travers le conseil général, assemblée délibérante. Ce dernier dispose en outre d'une compétence spécifique consistant à élaborer le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) de l'île. Prévu par l'article L. 3551-31 du CGCT, le PADD⁴⁷¹ de Mayotte vient remplacer le schéma de cohérence territoriale métropolitain qui « n'aurait certainement pas eu de succès à Mayotte où l'intercommunalité est embryonnaire »⁴⁷² et avec lequel il peut être comparé compte tenu de son objet, de sa portée et même de son encadrement normatif. En toute hypothèse, c'est essentiellement à travers ce document que la collectivité départementale de Mayotte peut exprimer un projet d'aménagement

⁴⁶⁵ Décret n° 73-355 du 17 mars 1973 portant réorganisation des services du ministre délégué chargé de la protection de la nature et de l'environnement, *JORF* 29 mars 1973, p. 3421.

⁴⁶⁶ CGCT, article L.O. 6112-1.

⁴⁶⁷ Cela signifie le passage de la tutelle administrative *a priori*, au déferé préfectoral et au contrôle de légalité du juge administratif exercé dans les conditions du droit commun. Il faut noter aussi qu'en 2010, le Conseil général statuant à majorité qualifiée pourra proposer au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi portant modification du statut de Mayotte (loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, article 2, III).

⁴⁶⁸ Localement, ce processus est appelé « la partition des services de l'État et de la collectivité départementale de Mayotte ».

⁴⁶⁹ La Direction de l'environnement de la collectivité départementale de Mayotte succède à la Délégation à l'environnement créée en avril 2004. Voir interview de Mohamed SAÏD, Responsable de l'environnement et du développement durable de la Collectivité départementale de Mayotte, *Univers Maoré*, n° 3, mai 2006, p. 11-15.

⁴⁷⁰ CGCT, article L.O. 6114-1.

⁴⁷¹ Le PADD succède au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu par l'article 34 quater de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (*JORF* 9 janvier 1983, p. 215), abrogé par la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

⁴⁷² D. BLANCHET, Les particularismes du droit de l'urbanisme à Mayotte, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2006, p. 118.

de l'île⁴⁷³ : le PADD fixe en effet les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de Mayotte ainsi que ceux de la préservation de l'environnement⁴⁷⁴.

Le conseil général est assisté pour l'exercice de ses compétences d'un conseil économique et social mais également d'un **conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement**⁴⁷⁵ créé par la loi du 11 juillet 2001. Il n'est pas sans rappeler le conseil du même nom existant dans les régions d'outre-mer⁴⁷⁶. Il est obligatoirement et préalablement consulté lors de la préparation du PADD et lors de l'élaboration du budget de la collectivité dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'environnement⁴⁷⁷. Il peut en outre émettre un avis sur tout projet de la collectivité dont il est saisi ou dont il se saisit dans le domaine de ses compétences.

Au sein de la collectivité départementale de Mayotte, il existe aussi dix-sept **communes** créées en 1977 par le regroupement de soixante-dix villages. La loi du 11 juillet 2001 et l'ordonnance du 12 décembre 2002⁴⁷⁸ prévoient un processus progressif identique à celui de la collectivité départementale pour la mise en place du régime communal de droit commun, en 2007, lors du renouvellement des conseils municipaux : la tutelle de l'État sur leurs actes a d'abord été allégée avant d'être supprimée en 2007. Les communes disposent de presque toutes les compétences environnementales des communes de droit commun (assainissement, déchets, police de la salubrité et de la sécurité publiques, etc.) à l'exception du droit de l'urbanisme qui ne figure pas parmi les domaines où l'identité législative est le principe. Dans cette matière, la mention expresse de l'applicabilité des textes est requise⁴⁷⁹. Ainsi, perdurent jusqu'au 1^{er} janvier 2011, les plans d'occupation des sols ou schéma d'aménagement de communes ou de village, documents atypiques créés par le Code de l'urbanisme local sous l'autorité du représentant de l'État (et non des communes).

Quant aux **établissements publics nationaux** intervenant en matière environnementale, tous n'agissent pas à Mayotte. Le Conservatoire du littoral depuis un décret du 5 avril 1995⁴⁸⁰ et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage sont représentés dans la collectivité tandis que l'Office national des forêts y est absent. Soumis à des impératifs de rentabilité en tant qu'établissement public industriel et commercial, l'ONF dans ses missions d'exploitant forestier n'a que très peu d'avantage à s'installer sur l'île dépourvue de scierie et d'infrastructures de production. Même si l'article L. 111-3 du Code forestier mahorais prévoit que « l'Office national des forêts peut être chargé, en vertu de conventions passées avec la collectivité territoriale de

⁴⁷³ Voir Livre Blanc du Conseil général, Orientations pour la mise en œuvre des politiques de développement durable de la collectivité départementale, adopté le 30 octobre 2003 par le Conseil général de Mayotte.

⁴⁷⁴ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 2, section 1, § 2.

⁴⁷⁵ La composition et le fonctionnement du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement de Mayotte ont été fixés par un arrêté du 10 décembre 2007 (*JORF* 18 mars 2008, p. 4793).

⁴⁷⁶ Voir *supra*, chapitre 1, section 2, § 2, B.

⁴⁷⁷ CGCT, article L. 3533-4 et s.

⁴⁷⁸ Ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, à la coopération intercommunale, aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités territoriales, *JORF* 14 décembre 2002, p. 20711.

⁴⁷⁹ CGCT, article L.O. 6113-1.

⁴⁸⁰ Décret n° 95-372 du 5 avril 1995 étendant à la collectivité territoriale de Mayotte, modifiant et complétant les dispositions du code rural relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, *JORF* 11 avril 1995, p. 5692.

Mayotte, de la réalisation d'opérations de gestion, d'études, d'enquêtes et de travaux, en vue de la protection, de l'aménagement et du développement des ressources naturelles, et notamment des ressources forestières », cette situation ne s'est jamais présentée.

Est-ce à dire que l'ONF n'intervient qu'en fonction d'intérêts purement économiques, en dépit des autres fonctions de la forêt reconnues par la loi d'orientation sur la forêt de 2001⁴⁸¹ ; économique certes, mais aussi environnementale et sociale⁴⁸² ? Au regard de la situation mahoraise, la réponse est certainement positive alors qu'il conviendrait évidemment, compte tenu de l'évolution de la politique forestière et dans l'intérêt de la préservation de la forêt de la collectivité, que l'ONF ne soit pas une simple « machine sylvicole ».

2 – Saint-Pierre et Miquelon : une collectivité d'outre-mer régie par l'identité législative

Au sein de l'outre-mer français, Saint-Pierre et Miquelon présente certaines spécificités. C'est ainsi la seule collectivité située non pas dans une zone intertropicale comme toutes les autres, mais au nord du Tropique du Cancer à « une latitude où le climat est hostile une grande partie de l'année »⁴⁸³ et soumise à l'influence des masses d'air polaire et des courants froids du Labrador. L'archipel de Saint-Pierre et Miquelon s'étend sur 242 km² répartis sur deux îles de tailles inégales : au sud, l'île de Saint-Pierre (27 km²) et au nord ouest Langlade (94 km²) et Miquelon (114 km²) reliées par un isthme sablonneux de douze kilomètres de long. Il compte 6 345 habitants, descendants des Basques, Bretons ou Normands installés à la fin du XVII^e siècle pour les besoins de la pêche.

Située au sud de Terre-Neuve (Canada) et à l'entrée du golfe du Saint-Laurent, Saint-Pierre et Miquelon est à la fois la collectivité d'outre-mer la plus proche de la métropole (4 750 km) et la plus éloignée d'un point de vue économique, car soumise à l'influence directe de l'Amérique du Nord et plus particulièrement du Canada. L'activité économique de l'archipel constitué d'« îles pauvres environnées d'une mer fertile »⁴⁸⁴, repose en effet essentiellement sur l'exploitation du milieu marin et plus particulièrement la pêche à la morue⁴⁸⁵. Nul ne doute que « ces îles [seraient] restées désertes sans l'attrait constitué par les richesses halieutiques des bancs de Saint-Pierre »⁴⁸⁶.

Alors que Saint-Pierre et Miquelon était une « vieille colonie », à l'instar de la Guyane, La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique, « son exigüité géographique, la faiblesse de son peuplement et son éloignement économique devaient conduire à écarter la solution de la départementalisation en 1946 »⁴⁸⁷, pour retenir alors le statut de territoire d'outre-mer. Mais dans le milieu des années 1970, la doctrine gouvernementale s'orienta vers la suppression de la

⁴⁸¹ Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, *JORF* 11 juillet 2001, p. 11001.

⁴⁸² Code forestier, article L. 1.

⁴⁸³ O. GOHIN, *Institutions administratives*, 5^e éd., LGDJ, 2006, p. 550.

⁴⁸⁴ E. AUBERT de la RUE, *Saint-Pierre et Miquelon, un coin de France au cœur de l'Amérique*, Montréal, Horizons de France, 1944, p. 122.

⁴⁸⁵ Pour des données précises sur les poissons et les pêcheries de Saint-Pierre et Miquelon, voir G. BELORGEY, *Saint-Pierre et Miquelon et le droit de pêche dans l'Atlantique Nord-Ouest*, La Documentation française, Paris, 1993, p. 10-15.

⁴⁸⁶ S. PEREZ, *Le statut maritime de Saint-Pierre et Miquelon*, thèse, Aix-Marseille, 1990, p. 10.

⁴⁸⁷ O. GOHIN, *op. cit.*, p. 551.

catégorie des territoires d'outre-mer, soit en faveur de l'accès à l'indépendance (Territoire français des Afars et des Issas, Comores moins Mayotte), soit au profit de la départementalisation censée « consacrer le caractère irréversible et inaliénable »⁴⁸⁸ de l'attachement d'une collectivité au territoire national. Cette vision manichéenne de l'appartenance à la République française ne profita guère à Saint-Pierre et Miquelon érigé en département d'outre-mer par la loi du 19 juillet 1976⁴⁸⁹. En effet, récusée par le conseil général lors d'un vote du 24 juin 1976⁴⁹⁰, la réforme de 1976 ne résista pas à l'épreuve des faits à cause du maintien de compétences exorbitantes du droit commun au profit du conseil général, de l'impossibilité d'étendre les lois de décentralisation de 1982 et 1983, mais surtout des difficultés inhérentes à l'intégration dans le marché commun des Communautés européennes pour des questions relatives à la pêche. En effet, « la politique communautaire de la pêche mise en janvier 1983 risquait de priver le département de toute autonomie dans le domaine économique et de compliquer les négociations à mener avec le Canada en ce qui concerne la zone économique exclusive et les droits de pêche »⁴⁹¹. C'est pourquoi le gouvernement proposa de transformer Saint-Pierre et Miquelon non plus en département d'outre-mer, mais sur le fondement de l'article 72 de la Constitution, en une collectivité territoriale de la République⁴⁹². La loi du 11 juin 1985⁴⁹³ créa alors la collectivité *sui generis* de Saint-Pierre et Miquelon. Après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 organisant l'outre-mer autour des DOM (article 73 de la Constitution) et COM (article 74), Saint-Pierre et Miquelon se rangea dans cette dernière catégorie au terme de la loi organique du 21 février 2007⁴⁹⁴ contenant le statut de la « collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon »⁴⁹⁵.

⁴⁸⁸ Le Secrétaire d'État chargé de l'outre-mer à l'Assemblée nationale, *JORF*, Documents Assemblée nationale, 30 juin 1976, p. 4977.

⁴⁸⁹ Loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 érigeant le territoire d'outre-mer de Saint-Pierre et Miquelon en département d'outre-mer et autorisant le gouvernement à prendre par ordonnances toutes mesures d'extension et d'adaptation des textes de nature législative qui ne sont pas en vigueur à Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 20 juillet 1976, p. 9323.

⁴⁹⁰ Ce vote fut précédé d'une consultation officieuse des saint-pierrais et miquelonnais. Sur 3234 inscrits et 1479 suffrages exprimés, 125 ont choisi le oui à la départementalisation, 926 le oui « contraint et forcé » et 428 le non.

⁴⁹¹ J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, p. 287.

⁴⁹² Il faut souligner au passage que ce changement a été cette fois-ci approuvé par la population et le Conseil général. Comme en 1976, la population a été officieusement consultée le 27 janvier 1985 (sur 2550 suffrages exprimés, 1578 voix étaient en faveur du changement de statut contre 972 pour le maintien du statut de département) et le Conseil général a mis un vote favorable le 26 juin 1984.

⁴⁹³ Loi modifiée n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 14 juin 1985, p. 6551. Pour une analyse détaillée de la réforme, voir T. MICHALON, Une nouvelle étape vers la diversification des collectivités territoriales : le nouveau statut de Saint-Pierre et Miquelon, *RFDA*, 1986, p. 192-203.

⁴⁹⁴ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, précitée.

⁴⁹⁵ CGCT, article L.O. 6411-1.

Ceci aura permis de lever certaines incertitudes quant aux dispositions applicables à la collectivité⁴⁹⁶.

Saint-Pierre et Miquelon a donc été, avant le 1^{er} octobre 1977, régie par le principe de spécialité législative en tant que TOM, puis par le principe de l'assimilation adaptée comme DOM de l'article 73 de la Constitution, avant de devenir une collectivité territoriale spécifique de l'article 72 alinéa 1^{er} et enfin une collectivité d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution, sans que ses institutions n'évoluent beaucoup. Le statut actuel permet à la fois de conserver un fond de droit proche du droit commun et de garantir la prise en compte des spécificités d'un « territoire qui entend [...] se tenir à l'extérieur du champ d'application du droit communautaire »⁴⁹⁷. Dès lors, le régime de Saint-Pierre et Miquelon s'inscrit dans la continuité de l'ancien TOM auquel avait succédé le DOM et révèle, malgré les hésitations statutaires, une véritable stabilité institutionnelle.

Quant au régime législatif, la collectivité obéit au principe de l'identité législative, les lois et règlements étant « applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon »⁴⁹⁸ sauf certaines exceptions, lorsque les matières relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières relevant de la compétence de la collectivité. En toute hypothèse, « l'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de la collectivité »⁴⁹⁹ et, dans des conditions proches de celles des DROM, la collectivité peut être habilitée à adapter les lois et règlements applicables localement. Saint-Pierre et Miquelon exerce, sauf exceptions, les compétences qui sont traditionnellement celles des conseils généraux et régionaux métropolitains⁵⁰⁰ et elle est en outre

⁴⁹⁶ Ainsi, l'ancien article 21 de la loi de 1985 prévoyait en ces termes que « le Conseil général exerce, en outre, en matière fiscale et douanière ainsi que dans le domaine de l'urbanisme et du logement, les pouvoirs que détenait le Conseil général du territoire des îles Saint-Pierre et Miquelon avant l'entrée en vigueur de la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 [...] ». Le législateur faisait ainsi implicitement référence au décret modifié du 25 octobre 1946 (décret n° 46-2380 du 25 octobre 1946 complété par le décret n° 57-815 du 22 juillet 1957 portant extension des attributions du Conseil général de Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 23 juillet 1957, p. 7274) qui a régi l'archipel de 1946 à 1976 quant aux attributions du conseil général. Or ce décret ayant été abrogé par l'article 2 de la loi du 29 janvier 1982 (loi n° 82-104 du 29 janvier 1982, article 2 (*JORF* 30 janvier 1982 p. 418) : « Le décret modifié n° 43-2380 du 25 octobre 1946 portant création d'un Conseil général à Saint-Pierre et Miquelon est abrogé », d'aucuns en ont déduit que l'article 21 de la loi de 1985 était inopérant puisque dépourvu de base légale (G. LEFILLATRE, *Le respect de l'État de droit à Saint-Pierre et Miquelon*, mémoire, IEP, Grenoble, 1996, p. 83-89). Cette analyse ne paraissait cependant pas fondée dès lors qu'un texte législatif ne saurait tirer sa validité d'un texte de rang inférieur et l'article 21 était donc bien valide. En revanche, son application dépendant d'une situation juridique passée questionnait et créait une certaine insécurité juridique que la loi organique du 21 février 2007 aura permis de dépasser.

⁴⁹⁷ O. GOHIN, *op. cit.*, p. 556.

⁴⁹⁸ CGCT, article L.O. 6413-1. Il faut souligner que cet article est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, date à compter de laquelle « les lois et règlements déjà intervenus dans les matières qui ne sont pas exclues du régime de l'application de plein droit deviennent applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, sous réserve qu'ils n'en disposent pas autrement ».

⁴⁹⁹ CGCT, article L.O. 6413-1.

⁵⁰⁰ CGCT, article L.O. 6414-1.

compétente, comme sous le régime de la loi de 1985⁵⁰¹, en matière de fiscalité, de régime douanier, d'urbanisme et de logement.

Par ailleurs, sous réserve de l'approbation d'un cahier des charges, l'État peut donner à la collectivité la compétence en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes⁵⁰².

Pour ce qui concerne le droit de l'environnement, il relevait de l'ancien conseil général de Saint-Pierre et Miquelon⁵⁰³ jusqu'à l'extension et l'adaptation du droit commun à la collectivité par une ordonnance du 26 septembre 1977⁵⁰⁴. Le droit commun s'applique désormais de plein droit dans la collectivité et à cet égard, les mêmes remarques que pour les départements d'outre-mer peuvent être faites quant à l'adaptation du droit et la prise en considération des particularismes environnementaux de ces collectivités⁵⁰⁵. De prime abord, la situation semble donc simple, mais en raison du caractère transversal du droit de l'environnement et des attributions exorbitantes du droit commun du conseil territorial de Saint-Pierre et Miquelon, il existe des incertitudes. En effet, la collectivité est compétente en matière d'urbanisme, domaine qui touche aussi à la protection de l'environnement. Le Code de l'urbanisme n'est donc pas applicable, mais qu'en est-il des textes élaborés dans un contexte où la protection de l'environnement est toujours plus intégrée ? Comment peut-on valablement séparer des dispositions strictement environnementales de dispositions urbanistiques ? Les mêmes questions auraient pu se poser pour les communes métropolitaines compétentes seulement en matière urbanistique, mais, contrairement à Saint-Pierre et Miquelon, leur champ d'intervention est nettement plus clair et défini par les codes. Dans la collectivité d'outre-mer, la question se règle au cas par cas en fonction des compétences de la collectivité et en tout cas au détriment de la sécurité juridique. Le régime de la protection du littoral issu de la loi du 3 janvier 1986 est un sujet topique à cet égard. Face à l'incertitude de son applicabilité, la préfecture de Saint-Pierre et Miquelon a dû interroger le ministère chargé de l'outre-mer en juillet 1995. Dans sa réponse, celui-ci indiquait que si l'article 1^{er} de la loi (aujourd'hui abrogé) était applicable, car il s'agissait de la définition et de l'application d'une politique, en revanche, toutes les dispositions qui modifient le Code de l'urbanisme (articles 3, 4, 5, 6, 7 et 8) ne le sont pas, ce code étant lui-même inapplicable dans la collectivité. Cela signifie, s'agissant des dispositions pouvant avoir des incidences sur la protection de la nature, que les principaux apports de la loi « littoral » identifiés dans le Code de l'urbanisme comme les

⁵⁰¹ Voir la loi modifiée n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de Saint-Pierre et Miquelon, article 21, *JORF* 14 juin 1985, p. 6551. Les matières énumérées correspondaient déjà aux compétences exercées le conseil général avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976.

⁵⁰² CGCT, article L.O. 6414-3.

⁵⁰³ Décret n° 57-815 du 22 juillet 1957 relatif à l'extension des attributions du Conseil général de Saint-Pierre et Miquelon modifiant les articles 34, 36, 37, 38 du décret n° 46-2380 du 25 octobre 1946 concernant les attributions dudit Conseil, *JORF* 23 juillet 1957, p. 7274.

⁵⁰⁴ Ordonnance n° 77-1104 du 26 septembre 1977 portant organisation des pouvoirs publics à Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 30 septembre 1977, p. 4765. Sur le fondement de l'article 5 de la loi du 19 juillet 1976, dix ordonnances ont été prises le 26 septembre 1977 pour étendre et adapter divers textes et codes nationaux dans les domaines suivants : les institutions administratives et les collectivités locales, l'organisation judiciaire, la législation civile et pénale et la justice militaire, l'enseignement, les affaires sociales, la défense, la protection de la nature et de l'environnement, l'équipement et les communications, les activités industrielles, agricoles et commerciales, les affaires financières et domaniales, la navigation et la pêche maritime. À noter que ni le Code général des impôts, ni le Code des douanes et de l'urbanisme n'ont été étendus.

⁵⁰⁵ Voir *infra*, chapitre 1, section 2.

« dispositions particulières au littoral » sont inapplicables à Saint-Pierre et Miquelon. Ainsi en est-il des mesures relatives à l'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants⁵⁰⁶, aux espaces littoraux remarquables⁵⁰⁷, à la bande littorale des cent mètres, en somme, toutes les mesures intéressant spécifiquement la protection de la nature littorale. Il faut en conclure, dès lors que les compétences exclusives du conseil territorial sont en jeu, que le principe de l'assimilation législative peut poser problème et exiger des études de cas très fines. Une telle démarche, si elle a l'avantage d'être pragmatique, va néanmoins à l'encontre des exigences constitutionnelles d'accessibilité du droit... et de protection de la nature.

Quant aux institutions de Saint-Pierre et Miquelon, la collectivité est administrée par une assemblée délibérante appelée aujourd'hui **conseil territorial**⁵⁰⁸ qui, assisté d'un conseil économique, social et culturel est compétent pour régler les affaires de son ressort. Composé de 19 membres (15 sièges pour Saint-Pierre et 4 pour Miquelon-Langlade), son organisation et son fonctionnement sont ceux du département, sauf que depuis la loi organique du 20 février 2007, le conseil territorial peut mettre en cause la responsabilité de son président par le vote d'une motion de défiance⁵⁰⁹.

Les deux **communes** (Saint-Pierre et Miquelon), créées par un décret du 13 mai 1872, supprimées par la loi du 3 janvier 1936 puis rétablies par un décret du 13 novembre 1945, relèvent du régime municipal de droit commun. Les communes disposent donc d'attributions classiques, sauf en ce qui concerne l'urbanisme, compétence exercée par le conseil général. À cet égard, le Code général des collectivités territoriales prévoit néanmoins, depuis 2007, la possibilité pour le président du conseil territorial de donner, « par arrêté pris sur la demande ou après accord du conseil municipal, compétence au maire, agissant au nom de la commune, soit pour l'instruction et la délivrance des autorisations individuelles d'occupation du sol et des certificats d'urbanisme, soit pour la seule délivrance de ces autorisations et certificats, dans les conditions prévues par la réglementation applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon »⁵¹⁰. Il n'en demeure pas moins que tout ce qui est relatif à la planification de l'espace relève toujours du conseil territorial⁵¹¹.

L'**État** est représenté dans l'archipel par un préfet qui est aussi le délégué du gouvernement et a donc autorité sur l'ensemble des services déconcentrés. À l'instar de Mayotte, il n'existe pas à Saint-Pierre et Miquelon de service extérieur du ministère chargé de l'environnement, mais simplement un service, la Direction de l'agriculture et de la forêt, mis à disposition du ministère. Appelée aussi Direction locale des services de l'agriculture ou Direction des services agricoles et vétérinaires, la Direction de l'agriculture et de la forêt n'est régie par aucun texte relatif à son organisation ou à ses attributions. C'est par un arrêté préfectoral de septembre 1993 que le

⁵⁰⁶ C. urb., article L. 146-4.

⁵⁰⁷ C. urb., article L. 146-6.

⁵⁰⁸ Ce conseil était dénommé « conseil général » avant la réforme du 21 février 2007 et, contrairement à Mayotte, la dénomination n'avait « pas été spécialement recherchée pour affirmer le caractère départemental de la collectivité » (H. BERINGER, Saint-Pierre et Miquelon, *Jcl collectivités territoriales*, fasc. 354, n° 7) puisqu'elle remontait à la création de l'instance par un décret du 5 avril 1885.

⁵⁰⁹ CGCT, article L.O. 6432-2.

⁵¹⁰ CGCT, article L.O. 6414-5.

⁵¹¹ Voir *supra*, troisième partie, titre 1, chapitre 2.

directeur du service a été nommé correspondant local du ministère de l'Environnement⁵¹². Très peu de moyens techniques et humains sont donc spécialement affectés à la protection de l'environnement à Saint-Pierre et Miquelon. Cela empêche le développement et le suivi d'une réelle politique environnementale locale. Certes, la faible superficie et le petit nombre d'habitants de Saint-Pierre et Miquelon n'appellent sans doute pas la création d'une importante administration chargée de l'environnement, mais le fait que les grandes missions du ministère chargé de l'environnement comme la protection de la nature dépendent exclusivement de services extérieurs dont l'activité principale relève d'autres ministères semble paradoxal et participe en tout cas à une représentation marginale des intérêts de l'environnement dans la collectivité. Une situation similaire existe certes dans les départements métropolitains où les Directions départementales de l'agriculture sont à la disposition du ministre chargé de l'environnement pour la chasse, la pêche, les parcs nationaux, les réserves naturelles, la police des cours d'eau et les parcs naturels régionaux, mais, à Saint-Pierre et Miquelon (et à Mayotte), contrairement à la métropole, il n'existe pas d'autres échelons déconcentrés du ministère chargé de l'environnement qui pourraient, à l'instar des Directions régionales de l'environnement, non seulement animer et coordonner la politique de l'État relative à l'environnement, mais encore permettre que les problèmes particuliers de ces collectivités si éloignées des centres décisionnels soient mieux entendus. Pour ces raisons, il paraît essentiel de renforcer l'administration déconcentrée de l'environnement à Saint-Pierre et Miquelon (et à Mayotte), l'organisation actuelle ne permettant pas d'impulser une politique environnementale claire.

Parmi les **établissements publics** œuvrant à Saint-Pierre et Miquelon, l'ONCFS est représenté comme, depuis peu, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL). Compétent sur l'archipel depuis le décret du 29 août 2003⁵¹³ créant le Conseil des rivages français d'Amérique, le CELRL était jusqu'alors représenté par un simple correspondant local de la Direction de l'agriculture et de la forêt. Une véritable antenne locale est désormais installée, à l'instar de Mayotte, et le Conservatoire est propriétaire de 170 ha.

B – La création des régimes législatifs de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

Saint-Martin, pour sa partie française et Saint-Barthélemy étaient jusqu'au 7 septembre 2003 le troisième arrondissement du DROM de la Guadeloupe, l'arrondissement des îles du Nord. Le rattachement de ces deux îles situées au sommet de l'arc des Antilles à la Guadeloupe située à plus de 200 km se justifiait par des raisons pragmatiques, le département étant le territoire français le plus proche. Mais d'un point de vue culturel, historique ou économique, ces îles ne partageaient

⁵¹² Aujourd'hui ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables.

⁵¹³ Décret n° 2003-839 du 29 août 2003 modifiant diverses dispositions relatives au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, *JORF* 3 septembre 2003, p. 15059.

pas le destin de la Guadeloupe et elles se démarquaient déjà de la collectivité mère avec un droit adapté, notamment en matière de fiscalité et de régime douanier⁵¹⁴.

Cette situation particulière et le désir des habitants de gagner encore en autonomie a conduit ces collectivités à bénéficier des effets de la révision constitutionnelle de 2003 permettant de passer du statut de DOM de l'article 73 de la Constitution à celui de COM de l'article 74. À travers les référendums locaux organisés le 7 décembre 2003⁵¹⁵ autour de la question « Approuvez-vous le projet de création (à Saint-Martin ou à Saint-Barthélemy) d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, se substituant à la commune, au département et à la région, et dont le statut sera défini par une loi organique qui déterminera notamment les compétences de la collectivité et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ? », les électeurs de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy se sont prononcés en faveur de l'évolution de leur statut⁵¹⁶. Les deux communes se sont alors transformées en collectivités à part entière au terme d'un double processus conduisant d'une part, à la sécession du département de la Guadeloupe et d'autre part, à l'abandon de l'article 73 de la Constitution au profit de l'article 74⁵¹⁷.

Bien que les îles du Nord soient souvent représentées comme une entité unique, en raison probablement de leur proximité, elles recouvrent des réalités fort différentes. Saint-Martin est une collectivité d'outre-mer française dans sa partie nord (56 km²) habitée par 35 692 personnes majoritairement anglophones⁵¹⁸ et, dans sa partie sud, une circonscription administrative autonome⁵¹⁹ des Antilles néerlandaises (34 km²) dénommée Sint-Maarten. Deux systèmes politiques coexistent donc dans cet espace exigu où Marigot est le siège de l'ancienne sous-préfecture des îles du Nord. L'économie de l'île est extrêmement spécialisée, et traduit l'abandon de l'agriculture pour le développement d'un tourisme hôtelier et résidentiel⁵²⁰ exacerbé, « seul poumon économique »⁵²¹ de l'île. La très forte pression démographique qui en résulte renforce la

⁵¹⁴ Elles bénéficient du statut de port franc depuis un décret de 1852. En ce qui concerne le droit communautaire, à la demande de la France, le Code des douanes communautaires a reconnu l'extraterritorialité de Saint-Barthélemy et Saint-Martin : les autorités françaises avaient en effet indiqué, dans une déclaration inscrite en annexe du règlement établissant le Code des douanes communautaires, que la non-perception des droits de douane dans les îles Saint-Barthélemy et Saint-Martin était une pratique coutumière au sens de l'article 2 de ce Code. Pour une analyse de ces particularités, voir Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois à la suite d'une mission effectuée en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin du 9 au 14 décembre 2004, *JORF*, Documents Sénat, 2004-2005, n° 329, 89 p.

⁵¹⁵ Voir J.-P. THIELLAY, La consultation des électeurs des départements français des Antilles du 7 décembre 2003, note sous CE 4 décembre 2003, *Feler, RFDA*, 2004, p. 549-553.

⁵¹⁶ Le « oui » a recueilli 95,5 % des suffrages exprimés avec une participation de 78,71 % à Saint-Barthélemy tandis qu'il a recueilli 76,17 % des suffrages exprimés avec une participation de 44,18 % à Saint-Martin.

⁵¹⁷ La création des deux collectivités a conduit à une modification implicite de la liste des collectivités d'outre-mer énumérées au deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution.

⁵¹⁸ L'anglais est la langue maternelle des Saint-Martinois du sud (Pays-Bas) et du nord (France) bien que les langues officielles soient le néerlandais et le français et les habitants de l'île se servent essentiellement du dollar des États-Unis pour leurs échanges entre eux et avec les îles anglophones avoisinantes alors que l'euro et le florin antillais sont les monnaies légales.

⁵¹⁹ Exceptions faites des relations extérieures et de la défense.

⁵²⁰ A.-L. SANGUIN, Saint-Martin, les mutations d'une île franco-néerlandaise des Antilles, *Les Cahiers d'outre-mer*, n° 138, avril juin 1982, p. 123-140.

⁵²¹ F. SENERS, Saint-Martin, Saint-Barthélemy : quel avenir pour les îles du nord de la Guadeloupe, rapport à monsieur le Secrétaire d'État à l'outre-mer, 1999, p. 10.

fragilité écologique inhérente de l'île et pose problème quant à l'usage des ressources. Le ravitaillement en eau concentre une bonne partie de la problématique : l'île de Saint-Martin ne dispose d'aucune autre ressource que la désalinisation de l'eau de mer en provenance des usines de Koolbaai et de la baie de Potence qui ont du mal à faire face à la demande. Dans ce contexte, la question de savoir comment assurer la pérennité de l'environnement et des ressources dans un espace fini et en pleine explosion démographique se pose avec force.

L'île de Saint-Barthélemy évolue dans un contexte différent⁵²² : île prospère au développement maîtrisé et à l'urbanisation limitée, elle accueille environ 8 398 habitants sur 26 km². Face au danger d'un tourisme de masse sur un espace contraint et fragile, les Saint-Barts ont préféré choisir la qualité de leur clientèle au détriment de sa quantité. De ce fait, l'économie de l'île se fonde principalement sur le tourisme de luxe. L'île profite aussi d'exonérations fiscales qui en font notamment une destination pour de nombreuses grandes fortunes. Mais la pérennisation de ce choix de développement dépend de la préservation de l'environnement de l'île⁵²³ et de cet « espace touristique au mieux parcouru et regardé, mais jamais artificialisé ni anthropisé »⁵²⁴. À cet égard de réelles incertitudes pèsent quant à l'avenir de l'île victime de son originalité et de son succès et dont l'équilibre entre la superficie et la fréquentation semble remis en cause aujourd'hui. Le tourisme de luxe et la protection de l'environnement ne sont-ils pas, à bien des égards antagonistes ? Quel environnement s'agira-t-il de défendre ? Les zones humides, avec leur cortège d'insectes « peu sympathiques voire malfaisants »⁵²⁵ et autres « petites bêtes », ne correspondent pas vraiment à la recherche du luxe. Si certains intérêts peuvent converger (plages propres, qualité des eaux, etc.), il reste qu'il faut se demander si l'on peut encore, en l'état actuel des milieux et de la biodiversité, « s'offrir de l'environnement ».

Pour en revenir aux statuts des deux collectivités, ils sont organisés par le Code général des collectivités territoriales tel que modifié par la loi organique du 21 février 2007⁵²⁶. Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont en commun, outre d'être des collectivités dotées de l'autonomie au sens de

⁵²² Pour une description de la nature à Saint-Barthélemy dans les années 50, voir C. ROBEQUAIN, Saint-Barthélemy, terre française, *Les cahiers d'outre-mer*, 1949, p. 14-37.

⁵²³ Rapport d'information fait au nom de la commission des lois à la suite d'une mission effectuée en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin du 9 au 14 décembre 2004, *JORF*, Documents Sénat, 2004-2005, n° 329, p. 25.

⁵²⁴ J.-P. CHARDON et T. HARTOG, Saint-Barthélemy : un choix et ses limites, *Les cahiers d'outre-mer*, 1995, p. 262.

⁵²⁵ V. LEVY-BRUHL, La protection de la faune sauvage en droit français, thèse, Lyon, 1992, p. 228.

⁵²⁶ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2003, précitée.

l'article 74 de la Constitution⁵²⁷, de disposer d'un conseil territorial, assemblée délibérante bénéficiant du transfert de certaines compétences, d'un président du conseil territorial, d'un conseil exécutif et d'un conseil économique, social et culturel. En ce qui concerne l'application des lois et règlements dans les collectivités, les deux collectivités continuent d'être régies par le principe d'assimilation : « Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy [et Saint-Martin], à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou de la compétence de la collectivité [...] »⁵²⁸. Saint-Martin et Saint-Barthélemy exercent « les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux communes, ainsi que celles dévolues au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe »⁵²⁹.

En ce qui concerne les compétences en matière d'environnement, la situation des deux collectivités diffère : Saint-Barthélemy dispose des pleines compétences environnementales et urbanistiques, tandis que Saint-Martin ne pourra régir que l'urbanisme, et seulement à compter du 1^{er} décembre 2012⁵³⁰.

Saint-Barthélemy fixe donc les règles en matière d'environnement (y compris pour les espaces boisés) et d'urbanisme⁵³¹. Le droit de l'environnement *et a fortiori* la protection de la nature, relèvent donc désormais de la collectivité et non plus de l'État. Ainsi, les lois et règlements intervenant dans ces domaines après la date de création de Saint-Barthélemy – le 21 février 2007⁵³² – ne sont-ils pas applicables dans la collectivité. Pour ce qui concerne la compétence de la collectivité en matière d'urbanisme, elle permettra peut-être de juguler l'inadaptation de la réglementation nationale qui composait très difficilement avec « les contraintes géographiques de l'île (exiguïté, sécheresse, étroitesse de la bande littorale) et celles de la sociologie (traditions familiales, volonté de conserver la maîtrise du foncier) »⁵³³, ce dont témoigne l'impossibilité d'établir un plan d'occupation des sols par les municipalités successives depuis près de vingt ans.

⁵²⁷ Constitution, article 74 alinéa 2 : « La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques ».

⁵²⁸ CGCT, article L.O. 6213-1 (Saint-Barthélemy) et L.O. 6313-1 (Saint-Martin).

⁵²⁹ CGCT, article L.O. 6214-1 (Saint-Barthélemy) et L.O. 6314-1 (Saint-Martin). L'empilement des trois échelons participe de la simplification administrative : le citoyen s'adressera désormais soit à la collectivité, soit à l'État.

⁵³⁰ La collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy pourra en outre fixer les règles applicables en matière de fiscalité, de circulation routière, de desserte maritime, de voirie, d'accès au travail des étrangers, d'énergie, de tourisme et d'organisation des services et établissements publics de la collectivité.

⁵³¹ CGCT, article L.O. 6214-3.

⁵³² Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF* 22 février 2007, p. 3121

⁵³³ F. SENERS, *op. cit.*, p. 52.

Il faut donc s'attendre, ce qui est déjà arrivé en matière urbanistique⁵³⁴, à ce que de nouveaux textes émergent.

Cela étant, il n'est pas fait « table rase » du passé, car le droit de l'environnement et de l'urbanisme existant avant le 21 février 2007 demeure applicable, jusqu'à ce que la collectivité ait expressément abrogé les dispositions souhaitées et formellement créé de nouvelles règles⁵³⁵. La collectivité ne part donc pas de rien, mais d'un socle juridique déjà très riche. C'est un moindre mal, car dans ce contexte, il restera difficile, d'un point de vue politique, de justifier par exemple le démantèlement du régime des réserves naturelles ou l'affaiblissement des dispositions de protection du littoral. Il reste que confronté à la pression hôtelière et touristique, l'exercice local des compétences risque de n'être qu'une course à la déréglementation⁵³⁶, d'autant plus que la taille de la collectivité (26 km²) privilégie une très grande proximité entre les administrés et les élus et rend ainsi difficile une prise de décision contrariant les intérêts des concitoyens (à la différence de la Polynésie française ou de la Nouvelle-Calédonie, où l'étendue des territoires et le plus grand nombre d'habitants permettent une relative indépendance des décideurs). C'est pourquoi il nous semble regrettable – ou en tout cas prématuré – de confier un tel pouvoir à Saint-Barthélemy sans garanties supplémentaires.

A Saint-Martin, l'urbanisme relève de la compétence de la collectivité⁵³⁷, mais pas l'environnement. Les compétences environnementales de la collectivité s'alignent sur celles de la commune, du département et de la région d'outre-mer. Ce choix a été fait compte tenu de l'absence de revendications des élus locaux en la matière, craignant – sans doute à juste titre – qu'une décentralisation totale contribue à une limitation des contraintes et nuise à une efficace conservation de l'environnement⁵³⁸. Lors des débats parlementaires précédant l'adoption de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, le ministre François Baroin justifiait l'absence de transfert de la compétence environnementale par le fait que « cette responsabilité est immense et qu'elle répond à des critères internationaux de plus en plus rigoureux. [...]. De surcroît, l'environnement est l'un des bijoux qui favorisent le développement et le rayonnement de [ce] territoire[s] magnifique[s]. Une évolution est peut-être envisageable dans le temps, une fois que [la collectivité aura] trouvé [sa] vitesse de croisière. Mais il est préférable pour tous, [...], que nous en restions là pour l'instant »⁵³⁹. Ainsi exprimée, la doctrine gouvernementale aurait tout à fait pu

⁵³⁴ Voir *supra*, troisième partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 3.

⁵³⁵ CGCT, article L.O. 6213-4. Ces dispositions permettent que l'accès au droit local soit facilité et que le droit d'outre-mer gagne en intelligibilité en évitant « l'étonnant spectacle normatif donné par des délibérations d'assemblées locales modifiant des lois ou des décrets territorialement « déclassés » en conséquence du transfert des compétences, mais continuant de subsister dans l'ordre normatif, dans une version distincte de celle en vigueur en métropole » (S. DIEMERT, La création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy et Saint-Martin, *RFDA*, 2007, p. 674).

⁵³⁶ Voir en ce sens notre analyse du Code de l'urbanisme par le conseil territorial le 30 octobre 2007 et publié au Journal officiel de Saint-Barthélemy le 16 novembre 2007 (*supra*, troisième partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 3).

⁵³⁷ CGCT, article L.O. 6314-3. La collectivité ne fixera les règles applicables en matière d'urbanisme qu'à compter de sa première réunion suivant son renouvellement postérieurement au 1^{er} janvier 2012.

⁵³⁸ En ce sens, le rapporteur Cointat explique, à propos de l'environnement, qu'« il ne lui semble [...] pas souhaitable de conférer à Saint-Martin, en cette matière, une compétence normative, compte tenu de la situation particulière de l'île et des très fortes pressions foncières qui peuvent s'exercer sur son littoral » (Sénat, Compte-rendu intégral, Séance du lundi 30 octobre 2006, CRI Sénat, n° 89, 31 octobre 2006, p. 7385).

⁵³⁹ Sénat, Compte-rendu intégral, Séance du lundi 30 octobre 2006, CRI Sénat, n° 89, 31 octobre 2006, p. 7385.

trouver à s'appliquer également à Saint-Barthélemy. En effet, rien ne justifie, ni ne garantit, que la collectivité soit plus apte à endosser cette « immense responsabilité » que Saint-Martin. En réalité, la différence de traitement entre les deux collectivités repose principalement sur la démographie : maîtrisée à Saint-Barthélemy, elle est exponentielle et « subie » à Saint-Martin⁵⁴⁰, du fait d'un fort taux migratoire aux évolutions encore inconnues. Dans ce contexte induisant notamment d'importantes pressions foncières et financières, le maintien d'une centralisation de la compétence environnementale se justifie pour faire face au surcroît de difficultés dans la collectivité. Bien que décriée par certains parlementaires dénonçant un statut « au rabais »⁵⁴¹, la précaution est louable, au moins tant que la situation économique et sociale de la collectivité n'est pas stabilisée. Autrement dit, l'État doutant, en l'état du développement de la collectivité, de la capacité locale à assumer pleinement et efficacement le transfert d'une compétence environnementale, il lui revient d'en assumer la responsabilité.

Il ne s'agit tout de même pas d'un repli jacobin ou d'une quelconque « mise sous tutelle » de la collectivité, puisque pour compenser l'absence de décentralisation de la compétence environnementale, le conseil territorial est habilité de façon permanente – sans qu'il ne soit donc besoin d'une habilitation au cas par cas – à adapter aux caractéristiques et aux contraintes particulières de la collectivité, les lois et règlements en matière environnementale⁵⁴². Ceci évitera de recourir à chaque fois à la procédure d'habilitation qui peut s'avérer longue et contraignante. Cela étant, le pouvoir normatif de Saint-Martin reste limité à la simple adaptation des normes alors qu'il s'étend, à Saint-Barthélemy, au « droit de déterminer totalement les règles applicables dans un champ matériel défini »⁵⁴³. Au final, le droit de l'environnement applicable à Saint-Barthélemy se différenciera peu à peu du droit métropolitain et se spécialisera, en tout cas nettement plus que le droit de Saint-Martin. D'aucuns soutiennent que les deux îles aux économies très spécialisées ont *a priori* vocation à devenir « des laboratoires d'une nouvelle orientation du développement de l'outre-mer »⁵⁴⁴, mais rien n'est moins sûr, tout dépendant de la capacité des deux collectivités à se saisir efficacement de leurs compétences.

⁵⁴⁰ « La population a en effet triplé en dix ans, quadruplé en vingt ans, passant de 8 000 habitants en 1982 à 35 000 environ aujourd'hui, soit une évolution comparable à celle d'une ville nouvelle d'Ile-de-France » (D. MARSIN, Sénat, Compte-rendu intégral, Séance du lundi 30 octobre 2006, CRI Sénat, n° 89, 31 octobre 2006, p. 7266).

⁵⁴¹ *Ibidem*, p. 7265 et suivants.

⁵⁴² CGCT, article L.O. 6351-5.

⁵⁴³ S. DIEMERT, *op. cit.*, p. 675.

⁵⁴⁴ F. SENERS, *op. cit.*, p. 64.

Conclusion du Chapitre 2

À l'exception des statuts de Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans lesquels l'environnement est expressément visé pour le décentraliser (Saint-Barthélemy) ou pour ouvrir des possibilités permanentes d'adaptation du droit (Saint-Martin), l'environnement ne fait l'objet d'aucune considération spécifique dans les statuts des autres collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Autrement dit, l'attribution d'une compétence en la matière suit le régime général d'applicabilité des lois et règlements : dans les collectivités régies par l'identité législative partielle, la compétence demeurera centralisée (Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon), tandis que dans les collectivités régies par la spécialité législative, elle sera décentralisée. Cela laisse supposer que le législateur, lors des choix à opérer n'est pas animé – contrairement à ce que l'on pourrait penser au regard du droit de l'environnement national fortement centralisé – par une politique générale traduisant une volonté de conserver ou à l'inverse de transférer la compétence d'élaboration du droit de la protection de la nature. Il légifère au cas par cas et ne fait pas de l'environnement un objet spécifique de débat parmi le lot des autres compétences octroyées aux collectivités, laissant parfois même les autorités et *a fortiori* les juges apprécier la répartition des compétences.

La question se pose alors de l'opportunité écologique de tel ou tel choix organisationnel. Lorsqu'il y a décentralisation, il faut, de façon générale, écarter avec Yves Jégouzo l'argument selon lequel « les élus locaux seraient plus destructeurs de l'environnement que l'État »⁵⁴⁵. Mais il existe en revanche des risques d'affaiblissement de la protection de l'environnement lorsque la compétence est accordée à une échelle où la proximité entre les élus et les administrés est trop grande, comme à Saint-Barthélemy, collectivité de 27 km² habitée par 8 398 habitants. La prise de décision contraignante en est en partie empêchée. Par ailleurs, lorsque la décentralisation de la compétence est authentique, comme en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française, il faut déplorer la quasi totale absence de pouvoir de l'État en la matière, alors qu'il a le devoir de veiller à la protection du patrimoine commun de la Nation. La Charte de l'environnement est certes applicable partout outre-mer en raison de son caractère constitutionnel, mais ses principes ne suffisent pas, à eux seuls, à garantir la recherche d'une politique nationale de l'environnement. Dans ce contexte, le risque existe que des intérêts locaux et à court terme prévalent sur des intérêts beaucoup plus généraux, ceux de l'humanité. Dans une perspective de conservation de la biodiversité, une collectivité d'outre-mer ne devrait pas pouvoir, sous prétexte de la localisation sur son territoire d'une espèce endémique ou d'un récif corallien, prétendre les gérer de façon autonome, étant donné que leur préservation a une influence qui dépasse le territoire – même isolé – de la collectivité.

⁵⁴⁵ Y. JEGOUZO, « Environnement et décentralisation », p. 873, in *Mélanges en l'honneur de Jaqueline Morand-Deville*, Confluences, Montchrestien, 2007, 968 p.

Conclusion du Titre 1

Entre complexité et hétérogénéité, la répartition des compétences de protection de la nature entre l'État et les collectivités est totalement asymétrique outre-mer. Les lois et règlements n'y sont pas partout applicables dans les mêmes conditions. Centralisation pour Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, déconcentration dans les DROM et à Saint-Martin avec possibilité d'adaptation des lois et règlements par ces mêmes collectivités, décentralisation « retenue » à Wallis et Futuna, décentralisation en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Barthélemy. Cette diversification du droit applicable induit une grande diversité qui défie la synthèse et « rend parfois délicate la délimitation des compétences respectives de la République et de la collectivité »⁵⁴⁶. L'outre-mer mérite à ce titre son appellation de « laboratoire institutionnel »⁵⁴⁷.

Il n'en demeure pas moins qu'une telle complexité, certes source d'incertitudes et d'une certaine inintelligibilité du droit⁵⁴⁸, résulte de la nécessité de prendre en considération les particularismes locaux de l'outre-mer. Autrement dit, l'histoire politique, économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie peuplée de Kanak, de « caldoches » et de métropolitains située dans le Pacifique Sud n'a pour ainsi dire aucun rapport – si ce n'est le lien avec une métropole lointaine – avec celle de Saint-Pierre et Miquelon, archipel habité par des descendants de pêcheurs basques, bretons ou normands aujourd'hui sous l'influence économique du Canada. Ces différences de situations, si clairement exprimées outre-mer, distancient l'outre-mer de la métropole et exigent un pluralisme juridique respectueux de la diversité des collectivités, mais surtout des vœux et intérêts des populations.

Une telle situation est riche d'enseignements pour le droit de l'environnement lequel a, en métropole, été assez peu touché par la décentralisation tandis que l'outre-mer donne des exemples de pluralité de choix dans la répartition des compétences environnementales. Certes, le droit français de l'environnement perd en cohérence puisque le droit national tel qu'issu du Code de l'environnement est complété ou totalement remplacé par des adaptations ponctuelles ou des corpus juridiques locaux autonomes. Mais ce n'est pas tant la composition plurielle du droit qui pose problème – en dehors de l'intérêt théorique de l'existence d'un droit synthétique et uniforme – que celle de sa qualité. En effet, peu importe finalement que la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Saint-Barthélemy élaborent leur propre droit de la protection de la nature, si ce dernier répondait aux nécessités de préservation du patrimoine biologique qu'appelle la crise de la biodiversité. Or, il advient qu'en l'état actuel de la sensibilisation de la population aux enjeux de protection de l'environnement outre-mer, les élus locaux, confrontés à des conflits d'intérêts exacerbés sur les petites îles notamment, ont quelques difficultés à trouver une légitimité locale pour créer des normes suffisamment protectrices, d'autant que l'ensemble du corps social ne pousse pas en ce sens.

⁵⁴⁶ Rapport du Conseil d'État, Sécurité juridique et complexité du droit, 2006, p. 254.

⁵⁴⁷ J.-Y. FABERON, La Nouvelle-Calédonie, « pays à souveraineté partagée », *RDJ*, 1998, p. 645.

⁵⁴⁸ Voir S. DIEMERT, Le droit de l'outre-mer, *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 126 et s.

C'est pourquoi il faut trouver un équilibre entre la décentralisation totale de la compétence environnementale et les exigences nationales, voire internationales de protection de l'environnement. Autrement dit, l'État, garant d'une certaine qualité de la norme doit s'assurer de l'édiction d'un droit apte à préserver « le patrimoine commun des êtres humains »⁵⁴⁹ ou en tout cas le favoriser. Sans revenir toutefois à un droit de la protection de la nature de type colonial caractérisé par la violence de son développement⁵⁵⁰, l'État ne doit pas abandonner la protection de la biodiversité de l'outre-mer. Il doit partager les responsabilités en ce domaine avec les collectivités tant à travers les normes que les moyens financiers accordés.

⁵⁴⁹ Charte constitutionnelle de l'environnement du 1^{er} mars 2005, considérant 3.

⁵⁵⁰ Voir J. UNTERMAIER, « La violence et le développement du droit de la protection de la nature », p. 27-39, *in* M. CORNU et J. FROMAGEAU (dir.), *Genèse du droit de l'environnement*, L'Harmattan, 2001, vol. 1, 231 p.

TITRE 2 – L'INCIDENCE DE NORMES CONCURRENTES AUX NORMES NATIONALES ET LOCALES

Le droit appliqué à la protection de la nature outre-mer dépasse le champ paradigmatique du centre et de la périphérie : d'autres normes que celles élaborées par l'État ou les collectivités interviennent dans le domaine de la conservation de la biodiversité. Il s'agit du droit d'origine supra étatique et de l'influence normative des peuples autochtones.

Entendu de façon classique, le droit d'origine supra étatique comprend le droit international et le droit communautaire. Associé au concept très large de la biodiversité, le champ couvert par ces matières est immense, la quasi-totalité des instruments de droit international ou communautaire participant peu ou prou à la conservation. Pour ce qui concerne la protection de la nature outre-mer, les conditions d'applicabilité du droit supra étatique, son efficacité et son effectivité autorisent à penser qu'il n'y exerce cependant qu'une influence marginale (Chapitre 1).

Quant aux peuples autochtones et aux autorités coutumières qui les représentent, une place privilégiée leur est reconnue dans certaines collectivités d'outre-mer, résultat d'une moindre pénétration du droit étatique. Un champ d'intervention leur est ainsi octroyé, chevauchant celui du droit local, national et international. Il est susceptible d'influencer la protection de la nature, entre concurrence et complémentarité (Chapitre 2).

Chapitre 1 – L’influence marginale du droit supra étatique sur la protection de la nature outre-mer

Si le droit communautaire ne saurait être réellement considéré comme un droit supra étatique pour la France métropolitaine du fait de son intégration dans les systèmes juridiques des États membres, son incorporation dans le droit d’outre-mer n’est pas aussi marquée dans les DROM et est même inexistante dans les collectivités d’outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. C’est ainsi que son influence sur la protection de la nature outre-mer ne connaît que des effets limités (Section 1).

Parmi les sources formelles du droit international telles que définies à l’article 38.1 du statut de la Cour internationale de justice figurent les traités, origines premières d’obligations. Outre-mer, ils participent à un mouvement d’édification progressive du droit international de la protection de la nature qui, à défaut d’être réellement coercitif, constitue un droit d’impulsion (Section 2).

Section 1 – Les effets limités du droit communautaire sur la protection de la nature outre-mer

Tandis que les catégories traditionnelles de l’outre-mer français opposant les DOM aux TOM se disloquent et disparaissent pour finalement se recomposer, le modèle bipolaire perdure en droit communautaire. Celui-ci opère une distinction entre le régime juridique de la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion, la Guyane et Saint-Martin⁵⁵¹, qualifiées de régions ultrapériphériques de la Communauté européenne (RUP) (§ 1) et celui de Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et bientôt Saint-Barthélemy dénommés Pays et Territoires d’outre-mer associés à la Communauté européenne (PTOM) (§ 2).

§ 1 – Les régions ultrapériphériques

Alors que le droit communautaire de l’environnement dans son ensemble est théoriquement applicable dans les régions ultrapériphériques (A), dans les faits, non seulement il ignore la spécificité de sa biodiversité, mais plus encore il la délaisse sans prévoir d’outil satisfaisant pour sa protection (B).

A – L’applicabilité théorique du droit communautaire de l’environnement

Les régions ultrapériphériques (RUP) font partie du territoire de la Communauté européenne et leur intégration les soumet à un cadre juridique quasiment identique à celui du territoire

⁵⁵¹ Il existe trois autres régions ultrapériphériques : les Canaries (Espagne), Madère (Portugal) et les Açores (Portugal).

métropolitain « assorti d'une série d'avantages (notamment l'accès aux fonds structurels, l'intégration garantie au marché et le bénéfice des politiques communes pertinentes) et de contraintes (les règles assurant la libre circulation sur ce marché et les procédures de décision en matière de politiques communes) »⁵⁵². L'applicabilité générale du droit communautaire aux RUP n'a pas toujours été claire puisque l'article 227 § 2 du Traité de Rome prévoyait qu'un certain nombre de règles du Traité seraient applicables aux DOM dès l'entrée en vigueur de celui-ci⁵⁵³, mais que les conditions d'application des autres dispositions seraient déterminées dans les deux ans après. Cette disposition n'a pas été mise en œuvre dans le délai prescrit laissant ainsi s'installer un certain flou juridique. Près de vingt ans plus tard, la Cour de justice des Communautés européennes rendait le célèbre arrêt *Hansen*⁵⁵⁴ jugeant qu'après l'expiration du délai en question, « les dispositions du Traité et du droit dérivé [devaient] s'appliquer de plein droit aux DOM, étant entendu qu'il resterait toujours possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires ». À l'instar du droit interne, l'arrêt entérinait au passage la possibilité d'édicter des mesures d'adaptation du droit communautaire au bénéfice des régions ultrapériphériques. Par la suite, les arrêts *Legros*⁵⁵⁵ et *Lancry*⁵⁵⁶ ont restreint la possibilité d'adaptation ouverte par l'arrêt *Hansen* aux seules matières pour lesquelles l'article 227 § 2 du Traité de Rome n'avait pas prévu l'application immédiate dans les RUP. Cela remet alors en cause certains avantages existants comme l'octroi de mer⁵⁵⁷.

Le Traité d'Amsterdam mit fin à cette situation⁵⁵⁸ en confortant la spécificité du régime applicable aux RUP par l'article 299 § 2 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) se substituant à l'article 227 § 2 du Traité de Rome. L'actuel article 299 § 2 TCE reconnaît l'applicabilité de plein droit des normes européennes aux RUP, mais également la possibilité de les traiter de façon dérogatoire sans que soit retenue la distinction entre les dispositions immédiatement applicables énumérées limitativement, et celles dont l'application est différée. Le TCE s'est inspiré des dispositions de l'article 73 de la Constitution française et reconnaît explicitement les principes d'assimilation et d'adaptation.

⁵⁵² J. ZILLER, L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne, *RFAP*, 2002, n° 101, p. 127.

⁵⁵³ A savoir la libre circulation des marchandises, l'agriculture, la libération des services, les règles de concurrence, les mesures de sauvegarde et les institutions.

⁵⁵⁴ CJCE, 10 octobre 1978, Affaire 148-77, Hansen, *Rec.* p. 1787.

⁵⁵⁵ CJCE, 16 juillet 1992, Affaire 163-90, Legros, *Rec.* p. 4625.

⁵⁵⁶ CJCE, 9 août 1994, Affaire 363-93, Lancry, *Rec.* p. 3957.

⁵⁵⁷ L'octroi de mer, particularité du régime douanier et fiscal des départements d'outre-mer, correspond à des taxes indirectes créées à l'époque coloniale et perçues sur toutes les marchandises entrantes. Voir A. de RAULIN, L'octroi de mer, *RFFP*, 1991, p. 63-83 et P. LINGIBE, L'octroi de mer : du « droit de poids » à l'adaptation au droit communautaire. La loi du 2 juillet 2004, *Jcp. Administrations et collectivités territoriales*, n° 39, 20 septembre 2004, p. 1207-1211.

⁵⁵⁸ A ce propos, Fabien Brial souligne : « Quarante ans après la signature du Traité de Rome, force est de constater que de grandes ambiguïtés sur l'application du droit communautaire aux régions d'outre-mer sont levées, tout comme prennent fin les difficultés d'insertion des régions d'outre-mer dans l'espace communautaire. En effet, les régions ultrapériphériques ne sont désormais plus privées d'une disposition de droit originaire qui fonde clairement leur vocation d'adaptation statutaire » (F. BRIAL, La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne, *Cahiers de l'Orhis*, n° 4, p. 68, disponible sur le site internet <http://web.upmf-grenoble.fr/orihs>).

Il n'a cependant pas repris le dispositif du droit interne qui envisage la participation ou la consultation des assemblées locales à l'élaboration des mesures d'adaptation : en droit communautaire, aucune disposition ne prévoit en effet de telles possibilités pour les actes législatifs européens. Les autorités communautaires feront certes appel à l'avis d'experts pour élaborer des textes en rapport avec la réalité ultramarine, mais elles resteront entièrement maîtresses de la mise en œuvre d'une éventuelle adaptation alors que la participation des élus d'outre-mer au processus législatif européen permettrait certainement d'élaborer un droit plus proche des enjeux de terrain.

Selon l'article 299 § 2 TCE, le concept d'ultrapériphérie et son corollaire, l'adaptation du droit communautaire, reposent sur six critères : l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief et le climat difficiles et enfin la dépendance économique à l'égard d'un petit nombre de produits. À condition que ces facteurs s'expriment de façon permanente et nuisent gravement au développement des RUP, ils pourront justifier l'édition par le Conseil de mesures spécifiques décidées à la majorité qualifiée⁵⁵⁹, après consultation du Parlement. La justification des mesures spécifiques doit être liée à ces conditions et, si le Conseil peut tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières des RUP, c'est « sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes ». Autrement dit, l'adaptation des normes communautaires, motivée par une situation économique et sociale « aggravée » par des contraintes naturelles, ne saurait dépasser « les limites appropriées et nécessaires pour atteindre les objectifs recherchés »⁵⁶⁰.

A ce stade, on constate que les critères et seuils de l'adaptation formulés à l'article 299 § 2 TCE se fondent exclusivement sur des enjeux économiques quantifiables : la condition de l'adaptation repose sur l'existence d'une « nuisance grave au développement » des RUP. Or la gravité de l'atteinte au développement n'est assurément pas un critère satisfaisant en matière environnementale : d'une part, il sera difficile de mesurer l'impact précis de la disparition d'une espèce, de la dégradation du corail ou de la perturbation d'un milieu naturel sur le développement ; et d'autre part, la protection efficace de la biodiversité s'envisage sous l'angle de la prévention, mais s'accommode mal de mesures de dernier recours prises lorsque la gravité est telle que l'équilibre écosystémique est définitivement condamné.

En réalité deux logiques différentes s'affrontent, ce dont l'article 299 § 2 TCE ne tient pas compte : le développement économique classique et non durable et la protection de la nature. Dans ces deux domaines, les circonstances « aggravantes » peuvent s'avérer différentes.

Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 299 § 2 TCE énumère les domaines qui peuvent bénéficier de l'adoption de mesures spécifiques : il s'agit des politiques douanières et commerciales, de la politique fiscale et agricole, des zones franches, des conditions d'approvisionnement des aides d'État et des conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté. Cet éventail très large n'est pas exhaustif et démontre le souhait des élus « que

⁵⁵⁹ L'ancien article 227-2 du TCE prévoyait que le Conseil devait statuer à l'unanimité après avis conforme du Parlement.

⁵⁶⁰ C. DARSIERES, Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : une nouvelle approche globale plus cohérente, *JORF*, Documents Assemblée nationale, 2001, n° 3034, p. 24.

l'adaptation ne soit interdite en aucune matière »⁵⁶¹. Ainsi, la réglementation environnementale des Communautés européennes peut, au même titre que les autres domaines, être adaptée. Dans les faits pourtant seules les législations communautaires agricole, piscicole, fiscale, douanière et des aides de l'État ont été de longue date adaptées⁵⁶², alors que le droit de l'environnement et plus particulièrement le droit de la conservation de la biodiversité ne l'a jamais été.

B – La carence de prise en compte de la biodiversité des régions ultrapériphériques françaises

Bien avant l'existence de l'article 299 § 2 TCE, la Communauté européenne avait instauré des réglementations et programmes spécifiques aux RUP, mais ceux-ci ne touchent qu'incidemment l'environnement (1). On aurait alors pu penser que les politiques communautaires environnementales prendraient en compte les particularités des RUP, mais tel n'est pas le cas (2).

1 – La prise en compte incidente de la biodiversité dans les politiques communautaires spécifiques aux régions ultrapériphériques

L'action communautaire en faveur des RUP a principalement consisté à développer des fonds structurels et à adopter un programme qui leur est spécifique, le POSEIDOM.

Les fonds structurels

Afin de rattraper leur retard de développement, les RUP ont été massivement financées au titre de l'objectif 1 des fonds structurels⁵⁶³, instruments financiers destinés à mettre en œuvre la politique régionale de l'Union européenne et à « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement »⁵⁶⁴. L'affectation des fonds est prévue au niveau régional dans les documents uniques de programmation (DOCUP) qui visent à renforcer l'efficacité de l'aide publique définie dans les contrats de plan État-Région.

Les programmes menés dans le cadre de ces fonds structurels⁵⁶⁵, au titre du fonds européen de développement régional (FEDER), du fonds social européen (FSE), du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), ont tous pour objectif prioritaire de « renforcer les infrastructures, afin de désenclaver et de réduire les handicaps liés à l'insularité, d'aider les secteurs créateurs d'emploi, et d'améliorer les ressources humaines »⁵⁶⁶. Il s'agit donc d'aligner les RUP sur les autres régions de l'Europe en diminuant l'écart économique, mais également les effets de la distance géographique entre ces régions et le vieux continent. L'avantage de l'éloignement du continent et

⁵⁶¹ F. BRIAL, *op. cit.*, p. 70, disponible sur le site internet <http://web.upmf-grenoble.fr/orihs>.

⁵⁶² Voir C. DARSIERES, *op. cit.*, p. 28-38.

⁵⁶³ L'objectif 1 concerne les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne.

⁵⁶⁴ Règlement CE n° 1260-1999 du Conseil du 21 juin 1999, article 1^{er}, *JOCE* 26 juin 1999, L. 161, p. 1.

⁵⁶⁵ Pour une présentation générale de ces fonds voir D. CUSTOS, Champ d'application du droit communautaire – Départements d'outre-mer (DOM) – Réalité de l'intégration, *Jcl. europe*, fasc. 472.

⁵⁶⁶ C. DARSIERES, *op. cit.*, p. 7.

de l'insularité, à l'origine d'une biodiversité exceptionnelle, n'est donc pas pris en compte⁵⁶⁷ du fait de sa fondamentale antinomie avec les logiques du modèle de développement économique portées par l'Union européenne.

Les fonds contribuent ainsi à « l'élévation du niveau de vie des DOM et ont (eu) un impact significatif sur leur développement »⁵⁶⁸, mais « ni la protection des espaces naturels sensibles ni la gestion de la biodiversité ne font l'objet d'un encouragement financier important »⁵⁶⁹.

Le programme POSEIDOM

Avant que la possibilité d'édicter des mesures spécifiques ne soit formalisée dans le Traité, la Communauté européenne avait développé des programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité, dits POSEI, adaptés à chaque ensemble de RUP. Véritable tournant dans la politique régionale de la Communauté à l'égard des DOM, le POSEIDOM⁵⁷⁰ pour les départements d'outre-mer a ensuite été étendu aux îles Canaries (le POSEICAN⁵⁷¹) et aux Açores et Madère (le POSEIMA⁵⁷²). C'est à travers ces programmes que « l'approche spécifique envers les régions ultrapériphériques trouvait sa première manifestation concrète »⁵⁷³, dépassant les démarches sectorielles qui avaient cours jusqu'alors. La mise en œuvre des POSEI devait se traduire par l'adoption d'actes juridiques contraignants applicables aux seules RUP ou les visant précisément dans des textes de portée générale.

Le POSEIDOM, en particulier, envisage de « permettre une insertion réaliste des départements d'outre-mer dans la Communauté en fixant un cadre approprié pour l'application des politiques communes dans ces régions » et contribue « au rattrapage économique et social des départements d'outre-mer »⁵⁷⁴. Si la logique économique et sociale prédomine, l'environnement n'est pas totalement laissé pour compte : en effet, le 7^{ème} considérant de la décision POSEIDOM souligne que « la réglementation européenne à adopter en faveur de la protection de l'environnement et des ressources naturelles devra tenir compte également de la fragilité des milieux insulaires et de la sensibilité particulière de ces territoires à une pression touristique croissante ». Mais en dépit de ce considérant, la protection de la fragilité écologique de l'outre-mer n'aura fait l'objet d'aucune mesure juridique ambitieuse alors que le programme l'encourage explicitement. Les critères

⁵⁶⁷ Voir J.-P. PALASI, C. MARTINEZ et A.-I. LAUDON, Financements publics et biodiversité outre-mer, quelle ambition pour le développement durable ?, Comité français de l'UICN, coll. Planète Nature, 2006, 160 p.

⁵⁶⁸ *Ibidem*, p. 36.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, p. 39.

⁵⁷⁰ Décision n° 89-687 du Conseil des Communautés du 22 décembre 1989 relative au Programme d'actions spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM), *JOCE* 30 décembre 1989, L. 399, p. 39.

⁵⁷¹ Décision du Conseil des Communautés du 26 juin 1991 relative au Programme d'actions spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des Canaries (POSEICAN), *JOCE* 29 juin 1991, L. 171, p. 5.

⁵⁷² Décision du Conseil des Communautés du 26 juin 1991 relative au Programme d'actions spécifiques à l'éloignement et à l'insularité de Madère et des Açores (POSEIMA), *JOCE* 29 juin 1991, L. 171, p. 10.

⁵⁷³ C.-M. GEURTS, « Les DOM et l'approche globale communautaire des régions ultrapériphériques », p. 381, in E. JOS et D. PERROT (dir.), *L'outre-mer et l'Europe communautaire. Quelle insertion ? Pour quel développement ?*, Economica, 1994, 595 p.

⁵⁷⁴ Annexe, titre 1, 3, décision n° 89-687 du Conseil des Communautés du 22 décembre 1989 relative au Programme d'actions spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM), *JOCE* 30 décembre 1989, L. 399, p. 39.

économiques et sociaux prévus pour l'adoption de mesures d'adaptation⁵⁷⁵, associés au manque d'ambition politique pour la protection de la nature d'outre-mer sont certainement la cause du déficit de traduction juridique concrète du POSEIDOM.

La mise en œuvre des POSEI a largement privilégié l'adaptation des législations agricole, fiscale et douanière et plus modestement de la réglementation en matière de pêche, mesures n'intéressant qu'incidemment la protection de l'environnement. Aussi, la directive du 8 mai 2000 sur l'introduction d'organismes nuisibles⁵⁷⁶ aux cultures contribue certainement à la conservation de la biodiversité, bien que ce ne soit pas son objet. Elle prévoit que les États prendront des mesures propres aux RUP pour lutter contre les organismes nuisibles. A ce titre, l'arrêté ministériel du 31 juillet 2000⁵⁷⁷ liste les organismes contre lesquels la lutte est obligatoire sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer. Par ailleurs, l'élaboration des mesures agri-environnementales⁵⁷⁸ destinées à favoriser les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, a permis de proposer aux agriculteurs des mesures spécifiques aux DOM comme la lutte contre les espèces exotiques envahissantes dans les espaces cultivés de l'île de La Réunion⁵⁷⁹.

Au final, si le POSEIDOM est bien un instrument de développement économique et social des RUP, il ne contribue qu'à la marge à la prise en compte de la biodiversité caractéristique des DROM.

2 – L'absence de prise en compte particulière de la biodiversité des régions ultrapériphériques dans les politiques communautaires environnementales

À côté des stratégies et des directives, la politique communautaire en matière d'environnement s'articule autour des **programmes d'action environnementaux** fixant des objectifs prioritaires à atteindre⁵⁸⁰. Le 6^{ème} programme⁵⁸¹ adopté le 2 juillet 2002 vise notamment à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans l'ensemble des politiques de la Communauté et

⁵⁷⁵ « Les directives ou autres mesures à adopter, dans l'optique [...] de la protection de l'environnement, devront tenir compte de la spécificité des départements d'outre-mer et de la nécessité de permettre leur développement économique et social » (annexe, titre 2, 6).

⁵⁷⁶ Directive modifiée 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté, *JOCE* 10 juillet 2000, L. 169, p. 1.

⁵⁷⁷ Arrêté modifié du 31 juillet 2000 établissant la liste des organismes nuisibles aux végétaux, produits végétaux et autres objets soumis à des mesures de lutte obligatoire, *JORF* 31 août 2000, p. 13502.

⁵⁷⁸ Règlement CEE n° 2078/92 du Conseil du 20 juin 1992 concernant des méthodes de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, *JOCE* 30 juillet 1992, L. 215, p. 85.

⁵⁷⁹ I. BRACO-FABULET, Direction de l'agriculture et de la forêt (Service aménagement du territoire et environnement), Saint-Denis de La Réunion, communication orale, 14 juin 2006.

⁵⁸⁰ L'article 175 du TCE prévoit l'adoption par le Conseil de « programmes d'action à caractère général fixant des objectifs prioritaires à atteindre » après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

⁵⁸¹ Décision n° 1600/2002 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le 6^e programme d'action communautaire pour l'environnement, *JOCE* 10 septembre 2002, L. 242, p. 1.

contribue à assurer un développement durable⁵⁸², pour une période de 10 ans. Conformément aux engagements internationaux, le programme réitère une déclaration visant à « mettre un terme à l'appauvrissement de la diversité biologique en vue d'atteindre cet objectif d'ici à 2010 »⁵⁸³. Si l'on peut saluer l'ambition affichée pour la conservation de la biodiversité, il faut cependant s'étonner de la banalisation de l'outre-mer dont le patrimoine naturel ne fait l'objet d'aucun développement à la hauteur de sa richesse.

De même, la **Stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique**⁵⁸⁴ adoptée en application de la Convention sur la diversité biologique vise « à anticiper, à prévenir et à combattre à la source les causes de la réduction sensible ou de la perte de la diversité biologique », mais le plan d'action en faveur de la diversité biologique⁵⁸⁵ qu'elle prévoit⁵⁸⁶ ne s'appuie, pour sa mise en œuvre, que sur les instruments juridiques existants : les directives « oiseaux »⁵⁸⁷ et « habitats »⁵⁸⁸ et le règlement dit « CITES »⁵⁸⁹. Or, mis à part ce dernier, les directives ne s'appliquent pas dans les DROM⁵⁹⁰. De même, la **communication de la Commission pour enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà**⁵⁹¹ présente ces mêmes directives comme les principaux outils mis en place à cette fin. Au constat que les DOM, bien que « d'une importance internationale pour la biodiversité », ne sont pas couverts par ces directives, la communication précise que « des mesures comparables en faveur des habitats et des espèces doivent être prises dans les RUP non couvertes par les directives sur la nature ». Pour l'heure donc, les DOM sont privés des directives « oiseaux » et « habitats », qui constituent pourtant l'« ossature du régime de conservation de la nature applicable sur le territoire de la Communauté européenne »⁵⁹². À défaut d'outil fort de conservation de la biodiversité tropicale, il faut donc croire que l'objectif d'« enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà » ne vise qu'une partie infime de la richesse naturelle de l'Europe tout en monopolisant de façon paradoxale la majeure partie des efforts normatif et judiciaire actuels relatifs à la protection de la biodiversité communautaire.

⁵⁸² 6^e programme d'action communautaire pour l'environnement, article 1-1.

⁵⁸³ Même texte, article 6-1.

⁵⁸⁴ Communication du 4 février 1998 au Conseil et au Parlement européen concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique, COM 1998, 42 final.

⁵⁸⁵ Communication du 27 mars 2001 au Conseil et au Parlement européen concernant le plan d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine de la coopération économique et de l'aide au développement, COM 2001, 162 final, vol. 2.

⁵⁸⁶ La stratégie prévoit l'élaboration de plans d'action sectoriels dans les domaines de la conservation des ressources naturelles, l'agriculture, la pêche, l'aménagement du territoire, les forêts, l'énergie, les transports, le tourisme et l'aide au développement.

⁵⁸⁷ Directive modifiée 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOCE* 25 avril 1979, L. 103, p. 1.

⁵⁸⁸ Directive modifiée 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JOCE* 22 juillet 1992, L. 206, p. 7.

⁵⁸⁹ Voir *infra*, section 2, § 1, B, 2.

⁵⁹⁰ Voir *supra*, titre 1, chapitre 1, section 2, § 1, C, 2.

⁵⁹¹ Communication du 22 mai 2006 de la Commission pour enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà, COM 2006, 216 final.

⁵⁹² N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 482.

Au-delà de la conservation des espèces indigènes à la Communauté européenne et de leurs habitats, le droit communautaire réglemente également **le commerce d'espèces sauvages**. L'application dans la Communauté de la Convention sur le commerce international des espèces menacées (CITES)⁵⁹³ résulte d'un règlement modifié du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore par le contrôle de leur commerce⁵⁹⁴. En application de l'article 4 § 6 du règlement, la Communauté européenne s'est dotée du règlement du 25 février 2003⁵⁹⁵, d'un instrument contraignant permettant de suspendre l'introduction sur son territoire de certaines espèces exotiques. Moyennant consultation des pays d'origine concernés, la Commission peut imposer des restrictions d'introduction ou « bans » sur des « spécimens vivants d'espèces pour lesquelles il est établi que leur introduction dans le milieu naturel de la Communauté constitue une menace écologique pour des espèces de faune et de flore sauvages indigènes de la Communauté »⁵⁹⁶. À ce titre, de nombreuses espèces visées en annexe du règlement sont suspendues d'introduction. Parmi celles-ci figurent cinq espèces en provenance de la Guyane⁵⁹⁷, alors que le département fait partie intégrante du territoire de l'Union européenne et ne devrait donc faire l'objet d'aucune mesure de la sorte⁵⁹⁸. À certains égards, cette mesure est intéressante, car elle prend en considération la différence entre les écosystèmes guyanais et européens en reconnaissant que les espèces en provenance du département peuvent nuire à celles situées sur le territoire continental. Mais cette reconnaissance est unidirectionnelle : elle ne vise à prévenir que les introductions d'espèces sur le vieux continent, mais ne permet pas de protéger les îles ou la Guyane contre des introductions en provenance du territoire européen des États membres. C'est faire peu de cas de la problématique des espèces exotiques envahissantes en milieu insulaire⁵⁹⁹. En outre, la mise en œuvre du règlement pourrait mettre la France dans une situation juridiquement délicate : *Chiropotes satanas* en provenance du Brésil et de la Guyane est suspendu d'introduction dans le territoire de la Communauté, mais qu'advient-il alors si un spécimen en provenance du Brésil est introduit en Guyane où l'espèce est déjà représentée et ne menace aucunement les espèces indigènes ? Ce cas d'école mérite d'être posé, simplement parce qu'il traduit, là encore, le peu d'attention porté aux RUP en matière de conservation de la biodiversité.

À l'instar des directives « oiseaux » et « habitats », le droit communautaire relatif aux introductions d'espèces exotiques n'est ambitieux que pour le territoire européen de la Communauté.

⁵⁹³ La Convention sur le commerce international des espèces menacées (CITES) signée à Washington le 6 mars 1973 est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975. Elle a mis en place un régime d'autorisation qui permet de contrôler le commerce international des espèces inscrites à ses annexes. Pour une analyse de la CITES, voir M.-L. LAMBERT-HABIB, *Le commerce des espèces sauvages : entre droit international et gestion locale, Réflexions sur la CITES*, L'Harmattan, 2000, 604 p.

⁵⁹⁴ Règlement (CE) modifié n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, *JOCE* 3 mars 1997, L. 61, p. 1.

⁵⁹⁵ Règlement modifié (CE) n° 349/2003 de la Commission du 25 février 2003 suspendant l'introduction dans la Communauté de spécimens de certaines espèces de faune et de flore sauvages, *JOCE* 26 février 2003, L. 5, p. 1.

⁵⁹⁶ Règlement (CE) modifié n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996, précité, article 4, § 6, d.

⁵⁹⁷ *Chiropotes satanas*, *Pithecia pithecia*, *Ara severa*, *Podocnemis expansa* et *Palaeosuchus trigonatus*.

⁵⁹⁸ En ce sens, il faut noter que le règlement (CE) n° 252/2005 de la Commission du 14 février 2005 modifiant le règlement (CE) n° 349/2003 (*JOCE* 15 février 2005, L. 43, p. 3) corrige les annexes du règlement, en partie car « l'élargissement de l'Union européenne à 25 membres [...] exige de rayer de cette liste toutes les suspensions préexistantes relatives aux espèces en provenance des nouveaux États membres ».

⁵⁹⁹ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

Il est encore une limite forte à une protection efficace des espèces de faune et de flore situées outre-mer qui tient à une disposition centrale de l'ordre juridique communautaire : **le principe de la libre circulation des marchandises**. Fixé aux articles 28 et 29 du TCE, il interdit aux États membres de la Communauté d'établir entre eux des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation de marchandises « ainsi que toute mesure d'effet équivalent ». Ainsi, les politiques de conservation de la biodiversité sont-elles confrontées « aux exigences de nécessité et de proportionnalité lorsqu'elles sont susceptibles de causer des entraves au commerce intracommunautaire »⁶⁰⁰. Les conflits entre les politiques nationales d'environnement et le principe de la libre circulation des marchandises touchent non seulement les RUP, mais aussi tous les États membres de la Communauté. Ils ont déjà fait l'objet d'études doctrinales⁶⁰¹ et de quelques arrêts importants de la Cour de justice des Communautés européennes⁶⁰². Pour déroger au principe, les États peuvent invoquer l'article 30 du TCE relatif à la « protection des animaux » et à la « protection des végétaux », ou justifier les mesures restrictives en raison d'exigences impératives d'intérêt général dans le droit fil de la jurisprudence *Cassis de Dijon*⁶⁰³. Quand la CJCE est saisie d'un contentieux, elle vérifie le caractère proportionné de l'atteinte portée par la mesure nationale au principe de la libre circulation des marchandises selon trois critères : le critère d'adéquation⁶⁰⁴, le critère de la nécessité⁶⁰⁵ et le critère de proportionnalité *stricto sensu*⁶⁰⁶. On aurait pu penser que l'éloignement et la richesse de la biodiversité ultramarine seraient à l'origine d'une appréciation plus souple des critères énumérés ci-dessus, mais la jurisprudence communautaire ne distingue pas selon que les mesures restrictives sont relatives à un territoire situé outre-mer ou sur le continent.

C'est d'ailleurs une menace de sanction de la Commission européenne pour entrave à la libre circulation des marchandises qui a conduit l'État français à modifier ses arrêtés fixant les listes d'espèces animales protégées sur l'ensemble du territoire (mammifères, oiseaux, amphibiens, reptiles, insectes et mammifères marins) et ceux fixant des mesures de protection des oiseaux, mammifères, reptiles et amphibiens représentés dans le département de la Guyane. Par deux

⁶⁰⁰ N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 474.

⁶⁰¹ Voir A. ZIEGLER, *Trade and environmental law in the European Community*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 308 p.

⁶⁰² Voir CJCE, 23 mai 1990, *Gourmetterie Van Den Burg*, affaire C-169/89, *Rec.* p. 2143 ; CJCE, 3 décembre 1998, *Bluhme*, affaire C-67/97, *Rec.* p. I-8033 ; CJCE, 8 février 1996, *G. van der Feesten*, affaire C-202/94, *Rec.* p. I-355. Voir aussi L. IDOT, *Protection de l'environnement, libre circulation, libre concurrence : bilan de la jurisprudence de la Cour de justice*, *LPA* 15 juin 2006, n° 119, p. 24-31.

⁶⁰³ CJCE, 20 février 1979, *Rewe-Zentral* dit *Cassis de Dijon*, Affaire 120/78, *Rec.* p. 649.

⁶⁰⁴ « La mesure nationale doit présenter un lien de causalité avec l'objectif poursuivi parce qu'elle doit être apte à le réaliser » (N. DE SADELEER et C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 477).

⁶⁰⁵ « La mesure doit s'avérer indispensable pour atteindre son objectif » (*ibidem*).

⁶⁰⁶ Les inconvénients auxquels la mesure litigieuse aboutit « ne doivent pas dépasser *in globo* ses avantages » (*ibidem*).

arrêtés⁶⁰⁷ successifs la France a ôté du champ d'application des arrêtés, la naturalisation⁶⁰⁸, le transport, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat des spécimens nés et élevés en captivité et des spécimens légalement importés. Les arrêtés ainsi modifiés, permettant désormais le commerce des spécimens nés en captivité ou légalement importés, ne portent donc plus atteinte à la libre circulation des marchandises. Ce précontentieux faisait suite aux plaintes répétées de professionnels de l'élevage contestant l'impossibilité de vendre des spécimens captifs appartenant à des espèces de la faune française et guyanaise, à l'inverse de ce qui prévalait dans le reste du territoire de la Communauté. Dans cette affaire désormais close, aucune différence de traitement n'a été opérée selon que l'espèce appartenait au patrimoine guyanais ou au patrimoine métropolitain alors que cela aurait été envisageable. L'uniformisation des réglementations se fait ici au détriment de la conservation de la diversité biologique ultramarine.

§ 2 – Les Pays et Territoires d'outre-mer

Le droit communautaire prévoit que les Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM), territoires non européens qui entretiennent avec les États membres des « relations particulières », sont régis par le statut dit « de l'association »⁶⁰⁹. En matière environnementale, l'influence du droit communautaire dans les PTOM est quasi inexistante non seulement de par son inapplicabilité de principe (A), mais aussi à cause de l'intégration incertaine de la conservation de la biodiversité dans le régime de l'association (B).

A – Le principe de l'inapplicabilité du droit communautaire de l'environnement

Bien que les PTOM fassent partie d'un État membre, ils ne sont pas intégrés à la Communauté européenne. Il existe pour ainsi dire un territoire communautaire qui ne recouvre pas celui correspondant à l'ensemble des territoires des États membres. Autrement dit, les rapports

⁶⁰⁷ Voir arrêté du 24 mars 2006 modifiant les arrêtés modifiés du 17 avril 1981 fixant les listes d'oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire national et du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guyane, *JORF* 26 mars 2006, p. 4625 ; arrêté du 24 juillet 2006 modifiant les arrêtés du 17 avril 1981 modifié fixant les listes des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire, du 17 avril 1981 modifié fixant les listes des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire, du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des mammifères représentés dans le département de la Guyane, du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guyane, du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des reptiles et amphibiens oiseaux représentés dans le département de la Guyane, du 22 juillet 1993 modifié fixant la liste des insectes protégés en région Île-de-France complétant la liste nationale, du 22 juillet 1993 modifié fixant la liste des amphibiens et reptiles protégés sur l'ensemble du territoire, du 27 juillet 1995 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national, du 14 août 1998 fixant sur tout le territoire national des mesures de protection des oiseaux représentés dans les Terres australes et antarctiques françaises, *JORF* 14 septembre 2006, p. 13544.

⁶⁰⁸ Pour les insectes, le terme « naturalisation » est entendu comme la préparation aux fins de collections.

⁶⁰⁹ Le régime de l'association des PTOM est défini dans la quatrième partie du TCE aux articles 182 à 188. Pour mémoire, les collectivités françaises concernées par ce régime sont énumérées en annexe 2 du Traité : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, les îles Wallis et Futuna, Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon. Les modifications ultérieures du Traité devraient intégrer la collectivité de Saint-Barthélemy.

entretenus entre l'Union européenne et les PTOM n'ont pas – et de loin – « la même importance pratique que les relations avec la métropole »⁶¹⁰.

Le droit communautaire dans son ensemble ne leur est donc pas applicable et les conséquences les plus claires de l'absence d'intégration apparaissent avec l'exclusion des règles et politiques du marché intérieur. Aussi les PTOM ne sont pas concernés par les politiques communes de la Communauté européenne, ni ne sont éligibles aux fonds structurels communautaires, « instrument privilégié pour l'aide au développement interne de la Communauté »⁶¹¹. Ils bénéficient en revanche d'une véritable autonomie normative à l'égard de la Communauté européenne et ne sont ainsi pas soumis au régime communautaire du libre échange qui s'oppose bien souvent à l'élaboration de mesures ambitieuses de protection de la biodiversité. Néanmoins, cette autonomie doit être relativisée dès lors que les PTOM appartenant aux États membres sont soumis à certaines contraintes juridiques comme l'interdiction des discriminations en raison de la nationalité⁶¹². En outre, si le droit communautaire est inapplicable aux PTOM, cette absence est modérée par les règles de l'organisation mondiale du commerce ou par les réalités du marché⁶¹³ « si bien que les possibilités d'interventionnisme économique, pour être nettement plus larges dans les PTOM que dans les autres régions de l'Union européenne, n'y sont pas illimitées »⁶¹⁴. Par ailleurs, si le TCE ne s'applique pas aux PTOM, alors les accords conclus par la Communauté et ses États membres ne le sont pas davantage, à moins que leur champ *ratione loci* ne soit explicitement étendu aux territoires concernés. Depuis un avis de la CJCE de 1993⁶¹⁵, les États membres sont compétents en ce qui concerne l'extension éventuelle d'une convention internationale à leurs « outre-mers » non départementalisés.

Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte relèvent d'une situation originale parmi les PTOM : bien que ces collectivités ne soient pas directement soumises au droit communautaire, elles sont en effet régies en grande partie par le droit interne, lequel est lui-même très largement influencé par le droit communautaire. Jacques Delors estimait en 1987 qu'environ 80 % du droit interne en ce qui concerne le marché intérieur, n'étaient que la transposition des textes européens. C'est donc par un effet de ricochet que les deux collectivités d'outre-mer appliquent finalement une partie non négligeable de la réglementation européenne, même si le Parlement est en théorie beaucoup plus libre de ses choix à leur égard.

⁶¹⁰ J. ZILLER, L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne, *RFAP*, 2002, n° 101, p. 134.

⁶¹¹ *Ibidem*, p. 130.

⁶¹² Article 12 du TCE. Étant donné que la plupart des habitants des PTOM jouissent de la nationalité de l'État auquel ils sont rattachés, certains textes communautaires leurs sont applicables, bien que ces territoires ne fassent pas partie de la Communauté. Pour une illustration, voir C. BERNARDI, L'applicabilité du droit international et du droit communautaire dans les TOM, *Ellipses*, 1998, p. 123-128.

⁶¹³ Voir S. LEPELTIER, *Mondialisation : une chance pour l'environnement ?*, Rapport du Sénat, 2003-2004, n° 233, 195 p.

⁶¹⁴ J. ZILLER, L'Union européenne et l'outre-mer, *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 129.

⁶¹⁵ Avis de la CJCE du 19 mars 1993 sur la convention n° 170 de l'Organisation Internationale du Travail concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail. Dans cette affaire, le Gouvernement français se posait la question de l'applicabilité de la convention signée par la Communauté européenne aux PTOM, ce à quoi la CJCE répond : « Il appartient aux États membres, qui assurent les relations internationales de ces territoires et qui les représentent à ce titre, de conclure la convention en cause ».

En somme, l'association des PTOM à la Communauté européenne laisse à l'outre-mer une forte autonomie dans l'exercice de ses compétences « mais ne leur garantit pas le bénéfice des avantages qui peuvent découler pour la France de son statut de membre de l'Union européenne »⁶¹⁶.

Pour ce qui concerne plus particulièrement la conservation de la biodiversité, l'autonomie dans l'exercice des compétences et l'exclusion des PTOM du marché intérieur sont-elles de réels avantages ? Une telle question requiert nécessairement une réponse nuancée, à l'instar de la problématique plus connue de la décentralisation des compétences environnementales. D'un côté, l'autonomie de la compétence vis à vis du droit communautaire permet de concevoir des mesures véritablement adaptées à la collectivité comme l'interdiction de toute introduction d'espèces exotiques, sans risque d'une condamnation juridictionnelle pour entrave au libre échange. Mais d'un autre côté, tout dépend évidemment de l'usage effectif des compétences et des choix politiques locaux.

B – L'intégration incertaine de la conservation de la biodiversité dans le régime de l'association des Pays et Territoires d'outre-mer

Si les PTOM n'appartiennent pas à la Communauté européenne, une partie du droit communautaire leur est néanmoins applicable en vertu des dispositions de la quatrième partie du Traité définissant le régime de l'association⁶¹⁷. Le but de l'association, défini à l'article 182 du TCE, est de promouvoir le « développement économique et social des PTOM et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble »⁶¹⁸. En outre, « conformément aux principes énoncés dans le préambule du [...] traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces Pays et Territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent ».

Aucune référence à la protection de l'environnement ne figure dans l'article 182 TCE, ni dans le renvoi aux principes du Traité relatifs aux PTOM qui précisent que « la Communauté européenne entend confirmer la solidarité qui la lie aux pays d'outre-mer et désire assurer le développement de leur prospérité ». Au fond, le régime de l'association a une vocation essentiellement économique et ne traduit aucune préoccupation environnementale particulière en ce qui concerne ses principes.

Pour l'application des dispositions du TCE relatives à l'association des PTOM, le Conseil adopte de façon périodique des décisions définissant le cadre de coopération entre la Communauté européenne et les PTOM. La décision dite « décision d'association outre-mer »⁶¹⁹, adoptée le 27

⁶¹⁶ J. ZILLER, *op. cit.*, p. 145.

⁶¹⁷ Pour une analyse juridique détaillée, voir en particulier D. DORMOY, Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté européenne, *Jcl. europe*, fasc. 473 ; et C. BERNARDI, L'applicabilité du droit international et du droit communautaire dans les TOM, Ellipses, 1998, p. 105-182.

⁶¹⁸ Dans le même sens, l'article 3-1 s du TCE précise que l'action de la Communauté comporte « l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social ».

⁶¹⁹ Décision modifiée 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne, *JOCE* 30 novembre 2001, L. 314, p. 1.

novembre 2001 et applicable jusqu'en 2011, précise dans son article 1^{er} que l'association des PTOM s'inscrit dans le respect du principe du développement durable. À ce titre, la décision encourage l'intégration de la protection de l'environnement dans certains domaines de coopération tels que l'exploitation de la forêt⁶²⁰, les transports aériens⁶²¹ et le tourisme⁶²². Il est également prévu que « la Communauté contribue, dans l'esprit des principes de Rio, à renforcer la coopération avec les PTOM en vue de faire en sorte que les politiques commerciales et environnementales se complètent »⁶²³. Dans leurs actions d'association, les autorités européennes devront donc veiller à l'intégration des préoccupations de conservation.

En ce qui concerne plus spécifiquement le maintien, l'exploitation et la gestion durables de la diversité biologique de l'outre-mer, la décision prévoit que la Communauté pourra soutenir des programmes de coopération dans ce domaine⁶²⁴. La volonté de prendre en considération la conservation de la biodiversité dans la politique communautaire d'association aux PTOM est donc exprimée en des termes clairs et orientera les choix de la Communauté européenne pour la mise en œuvre du régime d'association.

L'association des PTOM se traduit concrètement pas des mesures favorisant le commerce avec ces territoires, par l'octroi de fonds issus du Fonds européen au développement (FED)⁶²⁵ ou de prêts de la Banque européenne d'investissement. Selon une analyse de l'UICN, il apparaît que les lignes budgétaires du FED orientées vers la protection de l'environnement demeurent peu fournies et ignorent l'importance majeure des PTOM pour la biodiversité mondiale, témoignage « d'une absence d'évolution des postulats de la coopération avec les PTOM sur 40 ans »⁶²⁶. Cette situation a d'ailleurs conduit l'organisation non gouvernementale à voter une résolution dénommée « European policy and biodiversity in overseas territories »⁶²⁷ dans laquelle elle invite les autorités européennes à s'intéresser à la biodiversité de l'outre-mer européen.

En conclusion, force est de constater les importantes carences d'une approche globale de la conservation de la biodiversité outre-mer par l'Union européenne. Le droit communautaire n'a pas cherché jusqu'alors à prendre en considération la situation particulière de l'espace ultramarin : il valide les acquis des droits nationaux sans impulser de réflexion novatrice pour la biodiversité ultramarine. Si le droit communautaire n'apporte finalement pas d'éléments réellement nouveaux, le droit international joue quant à lui un rôle d'impulsion pour une meilleure prise en compte des particularités écologiques des « outre-mers ».

⁶²⁰ Même texte, article 11 b.

⁶²¹ Même texte, article 13-5.

⁶²² Même texte, article 13-10.

⁶²³ Même texte, article 14-7.

⁶²⁴ Même texte, article 15.

⁶²⁵ Le Fonds européen de développement (FED) est aussi l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement des États dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dont le régime est organisé par l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000.

⁶²⁶ J.-P. PALASI, C. MARTINEZ et A.-I. LAUDON, Financements publics et biodiversité outre-mer, quelle ambition pour le développement durable ?, Comité français de l'UICN, coll. Planète Nature, 2006, p. 40. Pour un point de vue similaire, voir C. BERNARDI, *op. cit.*, p. 133-143.

⁶²⁷ UICN, European policy and biodiversity in overseas territories, RESWCC3.005.

Section 2 – L’édification progressive du droit international de la protection de la nature appliqué outre-mer, un droit d’impulsion

Du fait de leur situation géographique et de leur exceptionnelle biodiversité, les collectivités d’outre-mer devraient « constituer un espace majeur d’application du droit international de l’environnement »⁶²⁸. Il faut d’abord analyser son influence réelle à travers les textes généraux du droit international de la protection de la nature outre-mer (§ 1) qui visent à saisir la complexité du fonctionnement de la biosphère et la multitude des menaces qui pèsent sur elle.

C’est ensuite à travers le droit international régional à l’origine d’institutions et de conventions conçues pour répondre de façon plus ciblée à des enjeux régionaux ou sectoriels que l’influence du droit international de l’environnement outre-mer pourra être saisie. Élémentaire à certains endroits, plus développé à d’autres, le droit international régional de l’environnement émerge de façon asynchrone (§ 2).

§ 1 – Le droit international de la protection de la nature outre-mer

Compte tenu de l’éloignement de l’outre-mer par rapport à la métropole et surtout des compétences particulières des collectivités ultramarines, le droit international de l’environnement n’est pas applicable outre-mer dans les mêmes conditions qu’en métropole. Il s’agira donc d’abord d’identifier les conditions d’applicabilité du droit international à l’outre-mer (A) avant de rechercher les particularités de l’application des principaux accords et traités de protection de l’environnement dans cette partie de la France (B).

A – Les conditions d’applicabilité du droit international à l’outre-mer

L’applicabilité d’un traité est sa vocation ou son aptitude à régir une situation donnée, que ce soit dans les rapports entre les États parties en vertu des dispositions relatives à son champ d’application *ratione materiae*, *ratione loci* et *ratione temporis* ou par l’effet de la volonté d’un ou plusieurs États parties ou non parties – d’en appliquer les dispositions⁶²⁹.

Du point de vue du droit international, l’article 29 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités précise : « À moins qu’une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l’égard de l’ensemble de son territoire ». Les conventions internationales signées par la France sont donc en principe applicables à l’ensemble du territoire de la République, sans qu’il soit nécessaire que celles-ci le prévoient expressément. Il importe donc de connaître le champ d’application *ratione loci* d’une convention pour savoir si elle

⁶²⁸ E. NAIM-GESBERT et F. SAUVAGEOT, Collectivités d’outre-mer et environnement, *Jcl. environnement*, fasc. 4750, n° 5.

⁶²⁹ J. SALMON (dir.), Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant, 2001.

s'applique à l'outre-mer⁶³⁰. Il se peut qu'une convention se réfère expressément à un territoire ou une région donnée comme la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, laquelle s'applique à l'aire de répartition des espèces migratrices visées dans ses annexes. Ces exceptions à l'application territoriale ne soulèvent pas de difficultés particulières.

Il n'en est pas de même d'autres exceptions telles que la « clause territoriale » ou la « réserve d'application territoriale » qui permettent d'« exclure de l'application du traité les dépendances non métropolitaines d'un État ou [de] leur réserver un traitement spécifique »⁶³¹. Ainsi en est-il du Traité des Communautés européennes (article 299 § 2 et 3) qui prévoit des mesures particulières pour les RUP et applique un régime spécial aux PTOM. De même, en matière environnementale, la Convention d'Aarhus n'est pas applicable à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis et Futuna en vertu d'une réserve d'application expresse formulée en annexe de la Convention. Si la clause ne présente pas de difficulté en elle-même, on peut toutefois regretter, sur le fond, l'inapplicabilité de la Convention, puisqu'elle vise en effet un meilleur accès à l'information et une participation accrue du public au processus décisionnel dans le but de permettre une prise de décision éclairée et de favoriser une application plus efficace des normes.

Une technique plus controversée a été utilisée aux fins d'écarter l'application d'une convention, le Protocole de Kyoto, aux PTOM : la déclaration interprétative. Annexée au Protocole, la déclaration de la France se fonde sur son appartenance à l'Union européenne pour en conclure « la non-applicabilité du Protocole à ses territoires ultramarins auxquels le Traité de Rome n'est pas applicable »⁶³². Or, au sens de la Convention de Vienne, une déclaration interprétative ne sert pas à limiter ou à exclure une disposition conventionnelle – définition même de la réserve, interdite pour le Protocole de Kyoto – mais simplement à en préciser le sens. Il y a donc ici dévoiement de la règle internationale qui, certes autorise les déclarations interprétatives, mais pas dans cette conception si extensive qui revient à fausser le sens de la Convention. « Il y a là [...] un moyen commode (mais juridiquement inacceptable) de tourner les règles limitant ou interdisant les réserves »⁶³³.

L'État peut donc émettre une réserve quant au champ d'application d'une convention, mais en tout état de cause, la définition de celui-ci ne peut résulter que de la convention.

La jurisprudence interne corrobore les dispositions de l'article 29 de la Convention de Vienne. Ainsi, aux termes d'une décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989⁶³⁴ relative à la loi autorisant la ratification de la Convention internationale du travail n°159, « le champ d'application territorial d'une convention internationale est déterminé par ses stipulations ou par les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle elle a été conclue » et

⁶³⁰ Pour une étude détaillée du champ d'application des traités, voir F. COULEE, « Collectivités territoriales non-étatiques et champ d'application des traités internationaux », p. 95-124, *in* Société française pour le droit international, Les collectivités territoriales non étatiques dans le système juridique international, Journées d'études, Pedone, 2002, 208 p.

⁶³¹ G. AGNIEL, La Nouvelle-Calédonie et l'élaboration du droit international, *RJE*, 2007, n° spécial, p. 30.

⁶³² *Ibidem*, p. 32.

⁶³³ NGUYEN QUOC DIHN, P. DAILLER, A. PELLET, Droit international public, LGDJ, 2002, 1510 p.

⁶³⁴ CC, décision n° 88-247 DC du 17 janvier 1989, loi autorisant la ratification de la convention internationale du travail n° 159, *JORF* 18 janvier 1989, p. 753.

non par la loi qui en autorise la ratification. Dans le même sens, un arrêt du Conseil d'État du 14 mai 1993, *Smets*, a considéré qu'en l'absence de toute clause et de toute réserve de la France visant à exclure la Nouvelle-Calédonie du champ d'application d'une convention, cette dernière était applicable au territoire en question dès sa publication au Journal officiel de la République française. Au final, tout traité ratifié par la France s'applique à l'outre-mer à deux exceptions près : « Soit une réserve d'application expresse est prévue par le texte du traité, soit l'objet même du traité en exclut l'application »⁶³⁵.

Dans l'ordre interne, d'autres dispositions conditionnent l'applicabilité du droit international outre-mer. La Constitution prévoit en effet que les lois organiques définissant les statuts des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 fixent « les conditions dans lesquelles les institutions sont consultées [...] sur la ratification et l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence »⁶³⁶. La consultation des assemblées locales diffère selon les collectivités concernées⁶³⁷. À Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les conseils territoriaux (ou général pour Mayotte) sont saisis pour avis sur « les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la collectivité » et sur « les traités ou accords, préalablement à leur ratification ou à leur approbation, qui ne sont pas au nombre de ceux mentionnés au premier alinéa de l'article 53 de la Constitution et qui interviennent dans les domaines de compétence de la collectivité »⁶³⁸. En Polynésie française, l'assemblée doit être consultée sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux qui interviennent dans ses domaines de compétences⁶³⁹, et en Nouvelle-Calédonie, le Congrès est consulté sur les mêmes projets de loi, mais aussi pour les accords pris dans les domaines relevant de la compétence de l'État⁶⁴⁰. Rien n'est en revanche actuellement prévu pour Wallis et Futuna.

Qu'advierait-il si une loi de ratification ou un projet d'accord était pris sans l'avis des assemblées locales ? S'agissant d'obligations issues de lois organiques, leur autorité est supérieure à celle des lois ordinaires utilisées pour ratifier des accords internationaux et le Conseil

⁶³⁵ C. MARTINI, *Le développement durable en Nouvelle-Calédonie – Données juridiques et politiques*, Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2006, p. 55.

⁶³⁶ Avant la révision de 2003, l'obligation de consulter les assemblées locales découlait de la formulation de l'article 74 ancien de la Constitution de 1958 selon lequel « les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées après consultation de l'assemblée territoriale intéressée ». Autrement dit, dès lors qu'une convention emportait des modifications de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer, l'avis des assemblées devait être pris (voir CC, décision n° 88-247 DC du 17 janvier 1989, loi autorisant la ratification de la convention internationale du travail n° 159, considérants. 5 et 6, *JORF* 18 janvier 1989, p. 753). Aujourd'hui, la consultation sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux intéressant les compétences de ces collectivités a reçu une consécration constitutionnelle par l'article 74.

⁶³⁷ Pour une étude détaillée sur l'applicabilité du droit international dans les collectivités d'outre-mer, voir C. BERNARDI, *L'applicabilité du droit international et du droit communautaire dans les TOM*, Ellipses, 1998, p. 35-103.

⁶³⁸ CGCT, article L.O. 6113-3 (Mayotte), L.O. 6213-3 (Saint-Barthélemy), L.O. 6313-3 (Saint-Martin) et L.O. 6413-3 (Saint-Pierre et Miquelon).

⁶³⁹ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 9, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183.

⁶⁴⁰ Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 89, *JORF* 21 mars 1999, p. 4197.

constitutionnel, s'il est saisi, pourra alors censurer une loi de ratification dont les conditions de forme découlent en partie des lois organiques⁶⁴¹. Toujours est-il que dans la pratique, les avis des collectivités d'outre-mer sont systématiquement sollicités et que la procédure de ratification des conventions internationales n'est pas sujette à contentieux⁶⁴².

Cela étant, la prise en compte des consultations des assemblées locales souffre d'une limite essentielle puisque de toute manière, l'avis est donné *a posteriori*, c'est-à-dire une fois le traité signé. À ce stade, il est impossible pour le Parlement d'en modifier le contenu, car celui-ci est négocié par le Gouvernement. Il ne peut que rejeter ou approuver la loi de ratification en bloc. Au surplus, le législateur n'est pas lié par l'avis donné. En conséquence, dans la réalité, ce n'est pas vraiment au moment de la ratification que les problèmes d'applicabilité sont soulevés, mais plutôt au stade de l'exécution, lors de l'application de la convention. De l'applicabilité d'un texte à son effectivité, il y a en effet une nette marge⁶⁴³, tous les traités applicables outre-mer n'étant pas mis en œuvre avec une égale vigueur.

B – L'application des principaux accords et traités de protection de l'environnement

Sans qu'il soit nécessaire de s'attarder sur le fonctionnement précis de chaque convention internationale, ni sur leur historique⁶⁴⁴, il faut souligner les particularités de la mise en œuvre des principales d'entre elles relatives à la nature outre-mer : la Convention sur la diversité biologique (1), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (2), la Convention sur les zones humides (3), le programme « Man and Biosphere » (4), la Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial, naturel et culturel (5) et la Convention de Bonn (6).

⁶⁴¹ Dans le même ordre d'idées, la loi organique relative à la Polynésie française prévoit que si l'État négocie des accords entrant dans le domaine de compétences de la Polynésie française, « le président de la Polynésie française ou son représentant est associé et participe au sein de la délégation française à ces négociations » (loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 40, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183). En droit, l'indicatif vaut impératif. Que se passerait-il alors si le président de l'assemblée n'était pas associé ? Le juge administratif ne pourrait intervenir puisqu'il considère que la conduite des relations internationales relève de la catégorie des actes de gouvernement insusceptibles de recours contentieux. En revanche, le Conseil constitutionnel pourrait censurer une loi de ratification qui ne respecterait pas la norme supérieure issue de la loi organique. Dans les DOM, la situation est différente : le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000 prévoyait que les présidents du conseil général et du conseil régional pouvaient participer de leur propre initiative à la signature des accords, mais le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition considérant que la signature « est une attribution propre des autorités compétentes de la République, à laquelle les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées ne sauraient prendre part de leur propre initiative » (CC, décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, loi d'orientation pour l'outre-mer, *JORF* 14 décembre 2000, p. 19830).

⁶⁴² P. BRENNER, Chef du Bureau des relations internationales, ministère de l'Outre-mer, communication orale, 11 décembre 2006.

⁶⁴³ Voir R. ROMI, « Les problèmes d'effectivité du droit international : le rôle des entités locales », p. 53-66, in S. DOUMBE-BILLE (dir.), *Droit de l'environnement et développement durable*, PULIM, 1994, 352 p.

⁶⁴⁴ Voir N. De SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 25 et s.

1 – La Convention de Rio sur la diversité biologique

La Convention sur la diversité biologique signée le 5 juin 1992 à Rio de Janeiro cherche à assurer la conservation de la biodiversité, à permettre l'utilisation durable de ses éléments et le partage équitable des bénéfices issus des ressources génétiques⁶⁴⁵. Deux aspects de sa mise en œuvre appellent quelques remarques.

D'abord, la Convention impose aux États, aux termes de son article 6, l'élaboration de stratégies et de programmes nationaux spécifiquement consacrés à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité. Cette disposition est l'une des seules véritablement contraignantes⁶⁴⁶ et elle a conduit la France à se doter d'une stratégie nationale pour la biodiversité en 2004. Pour sa mise en œuvre, plusieurs plans d'action ont été élaborés en matière de réforme des politiques sectorielles (patrimoine naturel et paysages, agriculture, urbanisme, infrastructures linéaires) et de biodiversité marine. L'outre-mer, figurant au cœur des préoccupations de la stratégie nationale, a aussi fait l'objet d'un plan adopté en septembre 2006. Il inclut les plans d'action pour la biodiversité de chaque collectivité⁶⁴⁷. La mise en œuvre de l'article 6 de la Convention sur la diversité biologique suscite une approche novatrice, prémisse d'une véritable prise en considération du caractère unique du patrimoine biologique naturel ultramarin. C'est en effet la première fois dans l'histoire de la conservation de la biodiversité qu'une réelle stratégie de conservation réunit tout l'outre-mer et dépasse les démarches sectorielles entreprises jusqu'alors comme dans le domaine de la protection des récifs coralliens⁶⁴⁸. C'est aussi la première fois qu'un outil national, la *Stratégie pour la biodiversité*, développe des orientations transversales à l'outre-mer (détermination des enjeux prioritaires, élaboration d'une cartographie des milieux et de critères d'évaluation de la mise en œuvre des plans d'action, etc.), en rassemblant aussi bien les collectivités départementalisées que les collectivités non départementalisées.

Un autre aspect de la mise en œuvre de la Convention sur la biodiversité mérite d'être souligné s'agissant du domaine de l'accès aux ressources génétiques et du partage équitable des bénéfices issus de leur exploitation (article 15). Pour l'heure, dans les collectivités régies par la spécialité législative, aucune réglementation n'organise l'accès à la biodiversité, la collecte des ressources biologiques et le partage des avantages qui peuvent en résulter. Particulièrement riche en biodiversité, l'outre-mer se trouve dans une situation qui menace la conservation de son patrimoine génétique. En Polynésie française, les opérateurs désirant prospecter pour des ressources biologiques « n'ont ni à solliciter un accord préalable, ni à s'engager à une

⁶⁴⁵ Voir J. UNTERMAIER, « La Convention de Rio sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique », p. 103-123, in S. DOUMBE-BILLE (dir.), *op. cit.*

⁶⁴⁶ Et encore, le non-respect de cette disposition ne fait l'objet d'aucune sanction.

⁶⁴⁷ Les plans d'action en janvier 2005 pour la Martinique et la Guadeloupe, en mai 2005 pour la Nouvelle-Calédonie, en juin 2005 pour la Guyane, en juillet 2005 pour Mayotte, en septembre 2005 pour La Réunion, en mars 2006 pour la Polynésie française, mai 2006 pour Wallis et Futuna et en novembre 2007 pour Saint-Pierre et Miquelon.

⁶⁴⁸ Voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 2, section 1.

contrepartie »⁶⁴⁹. En Nouvelle-Calédonie, seul le prélèvement des espèces protégées au titre des délibérations de 2001 applicables en Province Nord⁶⁵⁰ est soumis à autorisation. Pour les autres espèces et dans le reste de la collectivité, aucune réglementation n'existe. La même situation prévaut à Wallis et Futuna. Si les collectivités régies par l'identité législative dépendent de la réglementation nationale assurant la maîtrise de l'accès aux ressources génétiques, les collectivités dotées de la compétence environnementale en sont dépourvues. À l'instar de nombreux États, elles pourront saisir l'opportunité et le fondement juridique offerts par l'article 15 pour élaborer des normes limitant l'accès au matériel biologique se situant sur leurs territoires. Cela leur permettra d'en contrôler l'utilisation, mais aussi de tirer profit des richesses qui en découleront en matière chimique ou biotechnologique.

La Convention ne crée finalement que peu de contraintes fortes pour les États et les collectivités d'outre-mer qui, mis à part l'adoption de la stratégie nationale, ne font pas preuve de beaucoup de détermination dans son application et dans la lutte pour la sauvegarde de la biodiversité.

2 – La Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) signée le 3 mars 1973 à Washington est un des outils fondamentaux du droit international de l'environnement concernant la protection des espèces. Elle cherche à prévenir la surexploitation des espèces animales et végétales, éléments irremplaçables des systèmes naturels, qui doivent « être protégées pour les générations présentes et futures » (préambule de la Convention).

À cette fin, la Convention réglemente le commerce international des espèces listées dans ses annexes. L'annexe I comprend les espèces « menacées d'extinction » dont le commerce, qui doit rester exceptionnel, est soumis à un double contrôle : la délivrance d'un permis d'exportation de la part de l'État sur lequel le spécimen est prélevé et d'un permis d'importation de l'État importateur. L'annexe II comprend les espèces « vulnérables » et couvre à ce titre un nombre important d'espèces telles que la majorité des psittacidés⁶⁵¹, des falconiformes⁶⁵², des coraux et des strigidés⁶⁵³. Leur commerce est autorisé, mais nécessite la délivrance d'un permis d'exportation. En annexe III, figurent les espèces qu'un État partie déclare soumises à une réglementation destinée à empêcher ou restreindre leur exploitation et dont l'importation nécessite la présentation d'un certificat d'origine.

⁶⁴⁹ J. GUEZENNEC, C. MORETTI, J.-C. SIMON (dir.), *Substances naturelles en Polynésie française, Stratégies de valorisation*, IRD, Paris, 2006, p. 59.

⁶⁵⁰ Délibération n° 85-2001/BPN du 20 avril 2001 fixant la liste des espèces animales protégées en Province Nord, *JONC* 15 mai 2001, p. 2286 et délibération n° 86-20001/BPN du 20 avril 2001 fixant la liste des espèces végétales protégées en Province Nord, *JONC* 15 mai 2001, p. 2289.

⁶⁵¹ Famille de l'ordre des *psittaciformes* comprenant notamment les perroquets et les perruches.

⁶⁵² Ordre d'oiseaux rapaces diurnes qui se caractérisent par un court bec crochu et des pattes puissantes et griffues appelées serres. Exemples : vautours, urubus, condor, balbuzard, faucon, etc.

⁶⁵³ Famille de rapaces en grande partie nocturnes de l'ordre des *strigiformes* qui comprend les hiboux, les chouettes et les espèces apparentées : petits ducs, grands ducs, kétoupas, harfangs, chouettes chevêches, etc.

De nombreuses espèces d'outre-mer figurent dans les annexes de la Convention. Ainsi en est-il, pour les plus emblématiques, de la Perruche d'Ouvéa (annexe II), de certaines espèces de corail (annexe II) et de la plupart des orchidées. Il est arrivé que les autorités locales proposent d'inscrire des espèces endémiques à leur territoire dans les annexes de la CITES. La Nouvelle-Calédonie avait ainsi proposé le classement d'un gecko endémique en annexe III, mais ce statut a été refusé faute d'une réglementation locale suffisamment protectrice de l'espèce⁶⁵⁴.

Le champ d'application de la CITES appelle quelques précisions : la Convention s'applique entre les États signataires et dans les rapports entre l'Union européenne et les pays ou territoires extérieurs à celle-ci⁶⁵⁵, c'est-à-dire pour ce qui concerne l'outre-mer, les PTOM. Des permis seront donc exigés pour les espèces de la CITES dans les rapports entre la métropole et Mayotte, alors qu'il n'en faudra pas entre la métropole et les DOM. Il faudra également un permis pour la commercialisation d'une espèce entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ou entre Wallis et Futuna et La Réunion. À noter que la gestion des permis d'exportation et d'importation est source de quelques difficultés. À l'origine, toutes les demandes étaient centralisées au ministère chargé de l'environnement avant de faire l'objet d'une déconcentration en Nouvelle-Calédonie⁶⁵⁶, à Mayotte depuis 2005 et dans les DOM⁶⁵⁷. En Polynésie française et à Wallis et Futuna, les permis CITES sont toujours délivrés par le MEDD, mais la déconcentration de la compétence est prévue⁶⁵⁸.

En toute hypothèse, la CITES est à ce jour la seule convention internationale réellement appliquée dans les collectivités d'outre-mer non départementalisées. Elle a même été renforcée pour la Polynésie française et Wallis et Futuna par une ordonnance du 5 juin 2008⁶⁵⁹ qui modifie le Code de l'environnement. Le texte instaure, dans les deux collectivités, le même mécanisme d'autorisation des échanges internationaux qu'en métropole⁶⁶⁰ et dans les DOM et prévoit par

⁶⁵⁴ En effet, le gecko endémique ne bénéficiait d'aucune réglementation locale dans deux provinces sur trois.

⁶⁵⁵ Voir la note de C. de KLEMM sous CE, 19 mars 1990, *Ministre de l'environnement contre M. Pomarède*, *RJE*, 1991, p. 227-231.

⁶⁵⁶ La délivrance des permis est assurée sous l'autorité du haut-commissaire par la Direction de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement.

⁶⁵⁷ A La Réunion, la déconcentration de la délivrance des permis CITES date du 1^{er} janvier 2001.

⁶⁵⁸ Sylvie Guillaume, MEDD, communication écrite, 2 novembre 2006.

⁶⁵⁹ Ordonnance n° 2008-527 du 5 juin 2008 relative à la mise en œuvre en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973, *JORF* 6 juin 2008, p. 9322.

⁶⁶⁰ C. env., article L. 624-2 : « Pour son application en Polynésie française, l'article L. 412-1 du présent code est rédigé comme suit : "L'exportation, la réexportation, l'importation et l'introduction en provenance de la mer de tout ou partie des animaux et de leurs produits ainsi que des végétaux appartenant aux espèces inscrites sur les listes annexées à la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction doivent faire l'objet d'une autorisation délivrée dans les conditions et selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'État, lorsqu'une telle autorisation est requise par cette convention" ».

Les mêmes dispositions sont reprises pour Wallis et Futuna à l'article L. 635-3 du Code de l'environnement.

ailleurs un régime de sanction pénale en cas de violation de la procédure⁶⁶¹ : 9000 euros d'amende et six mois de prison.

3 – La Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau

La Convention sur les zones humides d'importance internationale, dite Convention de Ramsar, du nom de la ville iranienne où elle a été signée le 2 février 1971, cherche à « enrayer à présent et dans l'avenir, les empiètements progressifs sur les zones humides et la disparition de ces zones »⁶⁶². La définition de la zone humide telle qu'entendue par la Convention comprend « les étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marines dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres ».

Aussi, outre-mer, de nombreux types de zones humides peuvent-ils être identifiés, parmi lesquels figurent trois écosystèmes particulièrement riches : les mangroves, les herbiers de phanérogames marines et les récifs coralliens. Pour ces derniers, il est prévu que la profondeur d'une zone humide ne peut dépasser les six mètres or, si la plus grande partie du complexe récifal des îles hautes ou atolls est située sous moins de six mètres d'eau, en revanche « la pente externe et les lagons qui font partie intégrante du récif descendent à des profondeurs supérieures à six mètres »⁶⁶³. La Convention ne s'applique donc pas sur l'ensemble des récifs coralliens au détriment de ce milieu dont la protection cohérente est devenue nécessaire.

Une recensement du Muséum national d'histoire naturelle de 1998⁶⁶⁴ identifie de nombreux autres sites ultramarins dont l'inscription sur la liste des zones humides au titre de la Convention est envisageable. Le recensement pourtant riche en propositions est resté lettre morte dix ans avant une légère évolution, sans doute sous l'influence d'une circulaire de 2007 adressée aux préfets et aux hauts commissaires de la République de l'outre-mer qui insistait sur la nécessité de favoriser le classement de nouvelles zones humides et rappelait au passage que dans les trois collectivités du Pacifique Sud, l'initiative de la désignation revient aux autorités locales qui doivent s'engager « à une gestion durable du site ». Ce regain d'intérêt a en effet permis de nouvelles inscriptions en 2008 enrichissant la liste des zones humides d'importance internationale ultramarine. À ce jour, sur trente-six sites Ramsar français, six ont été désignés outre-mer : le Marais de Kaw et Basse Mana en Guyane, le Grand Cul-de-Sac Marin en Guadeloupe et, depuis septembre 2008, le lagon

⁶⁶¹ C. env., article L. 624-3 : « Pour son application en Polynésie française, l'article L. 415-3 du présent code est rédigé comme suit : "Est puni de six mois d'emprisonnement et de 9000 € d'amende le fait d'exporter, de réexporter, d'introduire ou d'importer tout ou partie des animaux et de leurs produits ainsi que des végétaux appartenant aux espèces inscrites sur les listes annexées à la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, en violation des dispositions de l'article L. 624-2 ou des règlements pris pour son application. L'amende encourue est prononcée en monnaie locale, compte tenu de la contre-valeur dans cette monnaie de l'euro" ». Les mêmes dispositions sont prévues pour Wallis et Futuna à l'article L. 635-2.

⁶⁶² § 4 du préambule de la Convention.

⁶⁶³ C. MARTINI, *op. cit.*, p.68.

⁶⁶⁴ H. LETHIER, *Zones humides françaises répondant aux critères de la convention de Ramsar - Liste actualisée en 1998*, MNHN, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1998, 42 p.

de Moorea (Polynésie française), l'Estuaire du fleuve Sinnamary (Guyane) et l'Étang des Salines (Martinique)⁶⁶⁵.

Une fois une zone humide inscrite sur la liste, l'État est tenu par une obligation de résultat pour la conserver. C'est pourquoi les trois zones humides d'importance internationale les plus anciennes (marais de Kaw, Basse Mana, Grand Cul-de-Sac marin) sont classées en réserves naturelles nationales⁶⁶⁶.

4 – Le programme « Man and Biosphere »

Un groupe de travail du programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère (Man and Biosphere, MAB) a élaboré le concept de « réserve de la biosphère » défini comme une aire « portant sur des écosystèmes ou une combinaison d'écosystèmes terrestres et côtiers/marins » reconnue au niveau international dans le cadre du programme précité. Le réseau de réserves de la biosphère créé outre-mer comprend deux sites : la commune de Fakarava en Polynésie française, depuis 1977, et l'archipel de la Guadeloupe, depuis 1992.

Le premier objectif de ce réseau est d'ordre scientifique : les zones constituées doivent être représentatives des écosystèmes principaux et assurer une couverture géographique aussi complète que possible de la planète pour permettre la conservation systématique de la biodiversité. Le réseau s'est également donné pour objectif de concilier la conservation de la biodiversité et son utilisation durable. De ce fait, les réserves ne peuvent pas être uniquement des aires protégées, mais elles doivent s'intégrer dans leur environnement socio-économique. À cette fin, les populations locales sont appelées à participer à leur gestion, à plus forte raison depuis la Stratégie de Séville arrêtée en 1995 par une résolution « dotant le Réseau mondial de réserves de la biosphère d'un cadre statutaire »⁶⁶⁷.

Après cette résolution, la Polynésie française avait d'ailleurs été saisie par le comité MAB France⁶⁶⁸ d'une demande de mise à jour de l'ancienne réserve de biosphère de l'atoll de Taiaro afin de l'étendre à l'ensemble des sept atolls coralliens de la commune de Fakarava (Aratika, Fakarava, Kauehi, Niau, Raraka, Taiaro et Toau). Elle est alors devenue la réserve de biosphère de la commune de Fakarava⁶⁶⁹ et comprend, à côté des zones exclusivement dédiées à la conservation des espèces et des écosystèmes où l'action de l'homme est très réduite, des espaces habités où s'exercent les activités humaines. L'extension de la réserve a été approuvée par le Conseil international de coordination du MAB UNESCO en octobre 2006. Le renouvellement du

⁶⁶⁵ En septembre 2008, la Réserve naturelle nationale des Terres australes et antarctiques françaises a également été désignée comme zone humide d'importance internationale.

⁶⁶⁶ C. env., articles L. 332-1 et s.

⁶⁶⁷ Voir M. JARDIN, Les réserves de biosphère se dotent d'un statut international : enjeux et perspectives, *RJE*, 1996, p. 375-385.

⁶⁶⁸ Le comité MAB France anime et coordonne les activités menées dans le cadre du Programme MAB au niveau national. Il assure la liaison entre les équipes françaises impliquées dans le MAB, le Secrétariat international du MAB à l'UNESCO et les administrations françaises concernées.

⁶⁶⁹ Voir P.-M. DECOUDRAS et K. SOYE, Réserve de biosphère des Tuamotu, proposition de zonage de l'atoll de Fakarava, IFRECOR, Délégation à l'environnement, 2001.

concept de réserve de la biosphère incluant désormais des espaces habités correspond mieux aux réalités des îles exiguës mais néanmoins fortement habitées.

5 – La Convention de Paris pour la protection du patrimoine mondial, naturel et culturel

Dans la Convention pour la protection du patrimoine mondial, naturel et culturel adoptée le 23 novembre 1972 à Paris, l'UNESCO⁶⁷⁰ considère la nature et la culture comme des valeurs communes constitutives du patrimoine mondial de l'humanité. La « Liste du patrimoine mondial » comprend les biens culturels et naturels que le comité du patrimoine mondial considère comme revêtant « une valeur universelle exceptionnelle » (article 11-2) et pour lesquels une protection et une gestion doivent être envisagées.

Outre-mer, la demande d'inscription d'un site sur la Liste doit provenir de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française ou de Wallis et Futuna pour le Pacifique Sud et des autorités centrales pour les autres collectivités. La demande présentera un plan détaillé de la gestion et de la protection du site qui fera l'objet d'une évaluation notamment par le Comité du patrimoine mondial pour décider de son inscription ou non sur la Liste⁶⁷¹. La demande doit démontrer par ailleurs l'engagement de l'État ou de la collectivité pétitionnaire à préserver le patrimoine concerné.

La Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO peut inclure des sites exceptionnels du point de vue de la biodiversité⁶⁷² si l'ensemble des écosystèmes contigus au site est intégré dans son périmètre. Ainsi, selon « les orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention », une zone de forêt tropicale humide répondra aux conditions d'intégrité si elle comprend un certain nombre de variations d'altitude par rapport au niveau de la mer, des modifications de la topographie et des types de sol, des systèmes fluviaux et des parcelles de régénération naturelle ; de même, un récif de corail devra comprendre, par exemple, des herbiers marins, des mangroves ou d'autres écosystèmes contigus régulateurs des dépôts de nutriment et de sédiment dans le récif⁶⁷³.

Aucun site ultramarin ne figurait sur la Liste du patrimoine mondial, avant l'inscription des lagons de la Nouvelle-Calédonie en juillet 2008. Deuxième plus grande barrière corallienne du monde après l'Australie, c'est le premier site de l'outre-mer et le trente-troisième site français inscrit sur la liste. La France a déposé une autre candidature le 31 janvier 2008 pour les « Pîtons, cirques et remparts de l'île de La Réunion ». La décision de l'UNESCO est attendue pour juillet 2009. Par

⁶⁷⁰ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization.

⁶⁷¹ A noter que les propositions d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial ne seront examinées que si le bien proposé figure déjà sur la liste indicative de l'État partie.

⁶⁷² Le Comité considère qu'un bien a une valeur universelle exceptionnelle s'il répond au moins à certains critères et notamment s'il est un exemple éminemment représentatif de processus écologiques et biologiques et du développement des écosystèmes et communautés de plantes et d'animaux terrestres, aquatiques, côtiers et marins ; s'il contient les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation *in situ* de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation.

⁶⁷³ § 94 des Orientations devant guider la mise en œuvre de la convention, 2 février 2005, WHC.05/2.

ailleurs, les maires des six communes de l'archipel des Marquises (Polynésie française) travaillent à la constitution d'un dossier en vue d'une inscription des îles sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO⁶⁷⁴.

En toute hypothèse, avant que la Nouvelle-Calédonie ne soit retenue, des groupes de travail de l'UNESCO attiraient régulièrement l'attention de la France sur certaines zones pour lesquelles une demande d'inscription était encouragée. Ainsi en était-il, en matière de biodiversité, de la Nouvelle-Calédonie⁶⁷⁵, seul point chaud de la biodiversité à l'échelle mondiale qui ne contenait aucun site du patrimoine de l'UNESCO⁶⁷⁶.

Le classement des lagons de la Nouvelle-Calédonie sur la Liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO ne fut pas facile. En effet, dans cette collectivité, les provinces sont compétentes *ratione materia* et *ratione loci* pour la protection du récif corallien alors que les règles de la Convention imposent que la demande d'inscription sur la Liste soit déposée par l'État pétitionnaire. La conciliation des ces deux contraintes juridiques a posé problème lors de la demande d'inscription du récif corallien au patrimoine mondial⁶⁷⁷. En effet, le 31 janvier 2002 déjà, le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement a déposé auprès de l'UNESCO une demande officielle au nom de la France de classement de l'intégralité du massif corallien et des écosystèmes associés de Nouvelle-Calédonie, appuyé par les trois présidents de provinces et le président du Sénat coutumier de l'archipel. Mais le dossier a été retourné par l'UNESCO, car il n'était pas complet : il ne comportait en effet ni la délimitation précise du périmètre, ni le plan de gestion, ni des précisions suffisantes quant à la législation applicable. Afin que la France puisse déposer une proposition complète, l'UNESCO lui accorda un nouveau délai de dépôt du dossier. À partir de là, une délégation du Sénat coutumier a complété le dossier puis l'a remis au Gouvernement français, mais ce dernier ne l'ayant finalement pas transmis, la proposition de classement du récif corallien et des écosystèmes associés de Nouvelle-Calédonie n'a pu aboutir. Le refus du Gouvernement français de transmettre le dossier au comité du patrimoine mondial reposait sur le constat de l'absence de consensus des trois provinces sur le dossier⁶⁷⁸. La Province Sud, pourtant favorable à un classement, contestait en effet le dossier remis par le Sénat coutumier au motif que les provinces n'avaient pas à ce jour « les moyens d'organiser une protection, une gestion et un suivi de l'intégralité du récif corallien » et que le classement, en engendrant un afflux touristique certain était « prématuré, voire dangereux pour

⁶⁷⁴ Voir Une académie Pa'umotu en guise de cadeau de Noël, *Tahiti presse*, 24 décembre 2008.

⁶⁷⁵ La Polynésie française projette également d'inscrire les Marquises au patrimoine mondial de l'UNESCO. Elle a mis en place pour cela un « comité de pilotage chargé de valider les orientations et le suivi des opérations relatives à l'obtention du label UNESCO » (arrêté n° 196 CM du 27 février 2006, article 2).

⁶⁷⁶ UICN, Liste du patrimoine mondial : priorités futures pour une liste crédible et complète de biens naturels et mixtes, Document stratégique, avril 2004.

⁶⁷⁷ Voir C. MARTINI, *op. cit.*, p. 170-176.

⁶⁷⁸ Extrait du discours de Jacques CHIRAC, Président de la République, prononcé le 23 juillet 2003, Place des cocotiers à Nouméa : « La préservation de votre récif corallien est (également) une nécessité absolue. Cette question doit être abordée avec sérénité et pragmatisme. Le sujet est trop important pour être abandonné aux polémiques. Vous ne pourrez obtenir une reconnaissance internationale que si un travail préalable de réglementation est mené à bien pour protéger les récifs. C'est la compétence des Provinces. Le Gouvernement est prêt à mettre sa capacité d'expertise à leur disposition pour les aider à élaborer ensemble une démarche cohérente qui permettra à la Nouvelle-Calédonie de préserver et de gérer efficacement ce patrimoine naturel exceptionnel dans le monde ».

l'environnement lui-même »⁶⁷⁹. La Province Nord s'était en revanche déclarée favorable à l'inscription au patrimoine mondial d'une zone précise, qui serait classée, au préalable, « parc provincial »⁶⁸⁰. Finalement, les trois provinces se sont accordées sur le périmètre du site retenu en juillet 2008 par le comité du patrimoine mondial.

Il faut souligner que même si l'inscription sur la Liste du patrimoine n'entraîne directement aucune mesure coercitive, la protection incombe aux États parties eux-mêmes et en l'occurrence à la France ou aux collectivités territoriales compétentes. Il reste que la Convention impose l'élaboration de plans de gestion et que la détérioration d'un site inscrit sur la Liste peut entraîner le retrait du label.

6 – La Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage

La Convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage reconnaît le caractère irremplaçable de celle-ci et se donne pour objectif de conserver les espèces migratrices afin d'éviter qu'elles soient mises en danger en accordant une attention toute particulière aux espèces « dont l'état de conservation est défavorable ». La France, partie à la Convention de Bonn⁶⁸¹ a précisé à deux reprises lors des cinquième et sixième conférences des parties que la Convention était applicable à tout l'outre-mer français.

Les États contractants doivent prendre, individuellement ou en coopération, les mesures nécessaires à la conservation des espèces migratrices et de leurs habitats (article 2-1 de la Convention). Le prélèvement des espèces inscrites en annexe I est interdit sauf dérogations ou circonstances particulières et la Convention prévoit que les États s'efforcent de leur accorder « une protection immédiate ». Cette annexe comprend un nombre très limité d'espèces dont certaines sont représentées outre-mer comme les tortues marines.

L'annexe II couvre quant à elle des familles entières d'espèces dont l'état de conservation est jugé défavorable⁶⁸². Des mammifères et oiseaux d'outre-mer y figurent. Pour ces espèces, la

⁶⁷⁹ C. BOUDEELE, Le projet d'inscription du récif corallien de Nouvelle-Calédonie sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, *RJPENC*, 2003/1, n° 1, p. 10.

⁶⁸⁰ Cette zone irait de la forêt du massif de la Ny Kouakoué jusqu'au récif, de la passe du Solitaire à la passe de Kouakoué.

⁶⁸¹ Loi n° 2005-495 du 19 mai 2005 autorisant l'approbation de l'accord sur la conservation des albatros et des pétrels (ensemble deux annexes), *JORF* 20 mai 2005, p. 8730.

⁶⁸² L'état de conservation sera considéré comme défavorable lorsque les conditions d'un état favorable ne seront pas remplies (article 1er, c) c'est-à-dire :

1. les données relatives à la dynamique des populations de l'espèce migratrice en question indiquent que cette espèce continue et continuera à long terme à constituer un élément viable des écosystèmes auxquels elle appartient ;
2. l'étendue de l'aire de répartition de cette espèce migratrice ne diminue ni ne risque de diminuer à long terme ;
3. il existe, et il continuera d'exister dans un avenir prévisible, un habitat suffisant pour que la population de cette espèce migratrice se maintienne à long terme ;
4. la répartition et les effectifs de la population de cette espèce migratrice sont proches de leur étendue et de leurs niveaux historiques dans la mesure où il existe des écosystèmes susceptibles de convenir à ladite espèce et dans la mesure où cela est compatible avec une gestion sage de la faune sauvage.

Convention encourage la conclusion d'accords spécifiques, véritables traités internationaux dont l'un d'entre eux intéresse l'outre-mer : l'accord de Canberra du 19 juin 2001⁶⁸³.

L'accord porte sur la conservation des albatros et des pétrels dans l'hémisphère Sud et concerne en tout premier lieu les Terres australes et antarctiques françaises, mais également la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. En Nouvelle-Calédonie, quelques espèces d'oiseaux de mer visées par l'accord sont représentées⁶⁸⁴ contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement néo-calédonien dans son avis sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord : « Il convient (...) de remarquer qu'aucune des espèces visées par l'Accord n'étant à l'heure actuelle présente en Nouvelle-Calédonie, les effets de ce dernier y seront relativement limités »⁶⁸⁵. L'assemblée de la Polynésie française reconnaît quant à elle que l'annexe I comprend quatre oiseaux de mer existant dans le territoire : *Diomedea exulans* (Albatros hurleur) aux Australes, *Diomedea melanophris*⁶⁸⁶ (Albatros à sourcil noir) et *Diomedea epomophora* (Albatros royal) aux Tuamotu Gambier, *Macronectes giganteus* (Pétrel géant) aux îles du Vent, aux Australes et aux Tuamotu Gambier⁶⁸⁷.

Bien que le champ d'application de l'Accord sur la conservation des albatros et des pétrels inclut la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, il n'a fait l'objet d'aucune mise en œuvre concrète dans ces collectivités, la Nouvelle-Calédonie considérant que le champ d'application *ratione materiae* de l'accord ne la concernait pas et la Polynésie française n'ayant pris aucune mesure particulière contrairement à ce qu'elle envisageait dans son rapport sur le projet de loi⁶⁸⁸.

En conclusion, si l'applicabilité du droit international de la protection de la biodiversité ne pose pas de problème majeur pour les collectivités régies par l'identité législative, elle se complique pour le reste de l'outre-mer et contribue à une application quelque peu disparate des traités, voire à une inapplication totale. Portés, la plupart du temps, par les autorités centrales, les traités sont souvent ignorés par certaines collectivités d'outre-mer qui les considèrent comme des normes extérieures et illégitimes. Dans ce contexte de déni, l'émergence du droit régional de l'environnement, au plus proche des collectivités, favorise leur implication et leur adhésion.

⁶⁸³ Pour une présentation générale de l'accord, voir I. MICHALLET, L'accord sur la conservation des albatros et des pétrels : la protection de la biodiversité marine face à l'industrie de la pêche, RJE, 2007, p. 187-201.

⁶⁸⁴ Voir <http://www.sco.asso.nc/oiseau/tableau.php>.

⁶⁸⁵ Avis du Gouvernement et avis du Congrès sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sur la conservation des albatros et des pétrels, signé à Canberra le 19 juin 2001, JONC CR Congrès, 30 décembre 2003, p. 689.

⁶⁸⁶ *Thalassarche melanophris* dans la nouvelle terminologie.

⁶⁸⁷ Rapport n° 137-2003 du 9 septembre 2003 relatif à l'avis de l'Assemblée de la Polynésie française sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sur la conservation des albatros et des pétrels,

⁶⁸⁸ Bien que l'Assemblée de la Polynésie française considère, dans son rapport n° 137-2003 (précité.), qu'il faille inscrire les quatre oiseaux de mer figurant à l'annexe 1 de l'accord sur la liste des espèces protégées du Code de l'environnement polynésien (article A. 121-1), la récente révision de ce code n'a donné lieu à aucune modification en ce sens (arrêté n° 68 CM du 24 janvier 2006 portant modification de l'article A. 121-1 du Code de l'environnement fixant la liste des espèces protégées classées relevant de la catégorie A, JOPF 2 février 2006, p. 361).

§ 2 – L'émergence asynchrone du droit régional de l'environnement outre-mer

Du fait de leur éloignement géographique par rapport à Paris, les collectivités d'outre-mer ont cherché à « dégager en [leur] sein un centre de décision qui puisse [...] rayonner »⁶⁸⁹ indépendamment de la métropole. L'affiliation la plus proche relève de la sphère régionale dans laquelle elles évoluent.

A la diversité des ensembles régionaux caribéen, océano-indien, pacifique et Atlantique Nord, s'oppose une analogie : les collectivités d'outre-mer apparaissent comme « des îlots d'apparente prospérité dans un contexte géographique très pauvre »⁶⁹⁰ (à l'exception de l'Atlantique Nord). Ainsi, les enjeux écologiques que rencontreront les collectivités d'outre-mer ne seront-ils pas toujours en adéquation avec ceux des États les environnant.

Du fait de la multiplicité des situations, le droit international régional outre-mer ne se développe pas au même rythme dans toutes les collectivités, mais plutôt de manière asynchrone, entre une prise en compte fragmentaire de l'environnement dans l'Océan Indien (A), un droit en construction dans les Caraïbes (B), un autre centré sur les problèmes de pêcheries dans l'Atlantique Nord (C) et enfin un droit en essor dans le Pacifique Sud (D).

A – L'Océan Indien : la prise en compte fragmentaire de l'environnement

Deux collectivités d'outre-mer, Mayotte et La Réunion, se situent dans le sud-ouest de l'Océan Indien, à côté d'autres pays insulaires : Madagascar, les Seychelles, Maurice, les îles Éparses (France) et les Comores. L'écorégion des îles de l'Océan Indien constitue un point chaud de la biodiversité mondiale⁶⁹¹ d'une superficie de 600421 km². Madagascar, de par sa diversité biologique et sa superficie figure au cœur de ce point chaud, mais les petites îles voisines de l'Océan Indien lui sont biologiquement liées⁶⁹², d'où l'intérêt d'une réelle coopération régionale en matière de conservation de la biodiversité. À cet égard, deux outils concernent la préservation de l'environnement : l'organisation intergouvernementale dénommée Commission de l'Océan Indien⁶⁹³ (1) et la Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale (2).

⁶⁸⁹ J. SIMONIN, « Pour une anthropologie politique à La Réunion », p. 87, in D. WOLTON (dir.), *La France et les outre-mers, L'enjeu multiculturel*, Hermès, CNRS éd., 2002, n° 32-33, 634 p.

⁶⁹⁰ V. FABRY, *L'outre-mer dans les ensembles régionaux*, *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 159.

⁶⁹¹ Voir introduction.

⁶⁹² Pour une description de ce point chaud, voir R. A. MITTERMEIER et al., *Hotspots revisited, Earth's biologically richest and most endangered terrestrial ecoregions*, Cemex, 2004, p. 138 et s.

⁶⁹³ Il existe dans l'Océan Indien de nombreuses autres structures intergouvernementales de coopération régionale telles que la Communauté du Développement de l'Afrique Australe (SADC), le Marché Commun pour l'Afrique Australe et Orientale (COMESA), la Communauté de l'Afrique Orientale (CAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Elles travaillent toutes pour favoriser la création d'une zone de libre échange et d'union douanière à laquelle la France n'adhère pas. Voir aussi : P. Y. N. RAFOLISY, *Protection juridique de l'environnement marin et côtier de l'espace de la Commission de l'Océan Indien : état actuel et perspectives*, mémoire DEA, Limoges, 2000, 39 p.

1 - La Commission de l'Océan Indien

Les fondateurs de la Commission de l'Océan Indien (COI), créée par l'accord de Victoria du 10 janvier 1984, cherchaient à satisfaire une finalité essentiellement politique : l'harmonisation des relations entre les États membres à travers le développement. Plus récemment, la déclaration d'Antananarivo (Madagascar) du 3 février 1998 portant sur l'avenir de l'organisation lui assigne une autre mission de coopération régionale : le développement durable des États membres. Aussi les objectifs de la COI définis dans l'accord de Victoria sont-ils larges : « resserrer les liens d'amitié » et « établir les fondements et le cadre d'une coopération renouée, fructueuse et durable ». Et les domaines de coopération sont très vastes : diplomatie, économie et commerce, agriculture, pêche et environnement, culture, sciences, éducation et justice.

La France adhéra à la COI en 1986, en même temps que la Fédération islamique des Comores, pour rejoindre les trois membres originaires : Madagascar, Maurice et Les Seychelles. Aujourd'hui encore, elle entretient au sein de l'organisation « une position amphibologique »⁶⁹⁴ à plusieurs égards. Elle est d'abord, en tant qu'ancienne puissance coloniale dans l'Océan Indien du Sud-Ouest, le seul pays riche parmi les États membres. Ensuite, pour les autres membres de la Commission, elle ne représente que le département de La Réunion, à l'exclusion des territoires sur lesquels sa souveraineté est contestée, à savoir les îles Éparses⁶⁹⁵ et Mayotte⁶⁹⁶. À l'évidence, le sens d'une coopération régionale n'intégrant pas toutes les îles de la zone est d'emblée fragile.

Dans le domaine de l'environnement, la COI a développé, entre 1995 et 2000, un programme ponctuel intitulé « programme régional de l'environnement ». Il consistait à mener un audit environnemental dans un premier temps, puis à préparer des plans de gestion durable de certains sites sélectionnés dans chaque pays⁶⁹⁷. Achievé en l'an 2000, ce programme a donné lieu à des initiatives qui se poursuivent actuellement telles que la mise en place d'un réseau régional de suivi de l'état écologique des récifs coralliens dans l'ouest de l'Océan Indien.

La COI instruit aujourd'hui un second programme régional dans le domaine de la gestion durable et intégrée des ressources et zones côtières⁶⁹⁸, intitulé « conservation des écosystèmes côtiers et marins »⁶⁹⁹ et un projet de « création du réseau régional des aires marines protégées des pays de la

⁶⁹⁴ A. ORAISON, Coup d'œil sur la Commission de l'Océan Indien à l'occasion de son vingtième anniversaire, *RRJ*, 2004-1, p. 429. Voir aussi A. ORAISON, Quelques réflexions critiques sur la Commission de l'Océan Indien, *Les cahiers d'outre-mer*, 1989, p. 109-134.

⁶⁹⁵ Voir Libre opinion d'A. ORAISON sur les « îles Éparses », *Témoignages*, 26 septembre 2005, p. 8, 27 septembre 2005, p. 8 et 28 septembre 2005, p. 8.

⁶⁹⁶ Voir A. ORAISON, Réflexions sur la double conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du « cas mahorais », *RDISDP*, 2003, n° 1, p. 1-93.

⁶⁹⁷ A La Réunion, le choix du site portait sur le « Parc Marin ». Créé sous une forme associative le 19 juillet 1997, le parc a pour mission de contribuer à la gestion des milieux littoraux, à l'éducation et à la sensibilisation du public, à l'expertise scientifique et juridique. Il est aujourd'hui constitué en réserve naturelle marine (décret n° 2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion, *JORF* 23 février 2007, p. 3315).

⁶⁹⁸ Voir E. NAIM-GESBERT, Le droit international de la gestion intégrée des zones côtières, *APOI*, vol. XVI, 1999-2000, p. 181-201.

⁶⁹⁹ Secrétariat Général de la Commission de l'Océan Indien, ARVAM, WWF, UICN et Pareto Ecoconsult, Étude de faisabilité « conservation des écosystèmes côtiers et marins, Rapport final, 2004, 55 p.

COI »⁷⁰⁰. Ce dernier projet permettrait de prendre en considération les interdépendances des écosystèmes marins et de certaines espèces marines (tortues, poissons, coraux, etc.). Face aux connaissances scientifiques fragmentaires, la coopération permettra d'échanger des expériences et des connaissances sur les sites patrimoniaux de la région.

Malgré ces quelques avancées, force est de constater qu'après plus de vingt ans d'existence, la COI agit de façon très modeste en faveur de l'environnement et manque plus généralement d'ambition « au niveau de ses objectifs qui demeurent pour la plupart ponctuels »⁷⁰¹.

Pour ce qui concerne Mayotte, la question de la souveraineté a rendu impossible toute intégration de la collectivité au sein de la COI, mais c'est peut-être par le prisme fédérateur de la protection de l'environnement que le clivage pourra être dépassé. Ainsi le laisse du moins espérer la décision prise lors du deuxième sommet des chefs d'État et de Gouvernement de la COI du 3 décembre 1999 (Saint-Denis de La Réunion) qui envisage la « cogestion » des îles Éparses par la France et les pays revendicateurs : Madagascar et Maurice⁷⁰². Cependant, la décision ne pourra certainement pas être transposée à Mayotte dont la situation politique est plus complexe que celles des îles Éparses⁷⁰³ du fait d'une décolonisation dont le caractère licite est fortement controversé et de la présence d'une population permanente, contrairement aux îles Éparses.

Par contre, l'émergence de Mayotte sur la scène internationale pourra découler des nouvelles compétences de la collectivité issues de la loi du 11 juillet 2001 visant notamment à assurer l'intégration de la collectivité dans son environnement régional immédiat. La possibilité de coopération décentralisée reconnue aux collectivités métropolitaines depuis la loi du 6 février 1992 a en effet été étendue à Mayotte⁷⁰⁴, tout comme la participation de la collectivité départementale à l'initiative et à la conclusion d'accords de coopération régionale⁷⁰⁵. Au surplus, l'article L. 3551-20 du CGCT permet désormais à la collectivité d'être membre associé d'organisations internationales à vocation régionale dans la zone de l'Océan Indien. En ce sens, le

⁷⁰⁰ Secrétariat du Fonds français pour l'environnement mondial, Création du réseau régional des aires marines protégées des pays de la COI, Rapport de présentation, 2005, 52 p.

⁷⁰¹ A. ORAISON, Coup d'œil sur la Commission de l'Océan Indien à l'occasion de son vingtième anniversaire, *RRJ*, 2004, n° 1, p. 434.

⁷⁰² Voir A. ORAISON, Gestion ou cogestion des « réserves naturelles » créées sur les îles Éparses de la zone sud-ouest de l'Océan Indien et du canal du Mozambique ?, *RJE*, 2001, p. 5-30. Il faut noter qu'en tout état de cause la cogestion ne devrait concerner que peu de matières : la protection des espèces animales et végétales de la ZEE entourant chacune d'entre elles, la répression de la chasse et de la pêche clandestines, la sécurité de la navigation maritime ainsi que la lutte contre la pollution marine (voir compte rendu du Conseil des îles Éparses du 29 décembre 1999 rédigé le 3 janvier 2000).

⁷⁰³ « Le cas singulier des îlots Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (qui correspond à une décolonisation discutable de Madagascar » (A. ORAISON, *op. cit.*, p. 8).

⁷⁰⁴ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, article 6, *JORF* 13 juillet 2001, p. 11199 : « La collectivité départementale et ses groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dans les conditions prévues aux articles 46 et 47 bis de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux applicable à Mayotte ».

⁷⁰⁵ Les nouvelles compétences de Mayotte en matière de coopération régionale et de participation à l'action internationale de l'État, largement inspirées des articles 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000, figurent désormais aux articles L. 3551-15 à L. 3551-23 du CGCT.

Gouvernement s'est déjà formellement engagé à proposer l'adhésion de Mayotte à la « Commission de l'Océan Indien ainsi qu'aux autres organisations de coopération régionale »⁷⁰⁶.

Ces nouvelles compétences, aussi intéressantes soient-elles, ne permettront pas de dépasser facilement plus de vingt ans de clivages entre la France et la République islamique comorienne au sujet du droit à l'autodétermination de Mayotte⁷⁰⁷. Elles ouvrent simplement de nouvelles perspectives de coopération entre Mayotte et les pays souverains de l'Océan Indien, plus particulièrement les Comores, mais le résultat n'est pas d'avance garanti.

Au fond, la région de l'Océan Indien demeure indéfinie et multiforme, les actions menées à cette échelle étant de fait difficilement coordonnables. En ce sens, un rapport sur l'avenir de la COI souligne l'absence d'une véritable approche régionale : « Selon l'Union européenne, les programmes régionaux de la COI ne sont pas toujours conçus comme étant véritablement des activités régionales [...]. La COI a des difficultés à présenter des projets véritablement « régionaux », un projet régional se transformant parfois rapidement en plusieurs projets nationaux »⁷⁰⁸.

2 – La Convention de Nairobi du 21 juin 1985

Dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982⁷⁰⁹, en particulier son article 194-5, les parties contractantes prennent des mesures afin de protéger des habitats marins fragiles, rares ou menacés. Sur ce fondement, des conventions pour les mers régionales ont été adoptées, dont la Convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale du 21 juin 1985. Cette Convention est pourvue de deux protocoles du même jour, l'un relatif aux zones protégées, à la faune et à la flore sauvages dans la région de l'Afrique orientale et l'autre concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers. La Convention, signée et ratifiée par la France le 22 juin 1985, est entrée en vigueur en 1996.

Elle a pour objet d'assurer la protection et la gestion du milieu marin et des zones côtières, prévenir, réduire et combattre la pollution et assurer une gestion des ressources naturelles qui soit rationnelle du point de vue de l'environnement. En ce qui concerne plus spécifiquement la biodiversité, l'article 10 indique que la création des zones protégées est une véritable obligation juridique. Le Protocole relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et à la flore sauvages contient également des mesures relatives à la biodiversité et fait obligation aux parties contractantes de « prendre toutes les mesures appropriées pour sauvegarder les processus écologiques et les systèmes biologiques essentiels, préserver la diversité génétique et assurer l'utilisation durable des ressources naturelles relevant de leur juridiction ». D'autres dispositions

⁷⁰⁶ Accord sur l'avenir de Mayotte, *JORF* 8 février 2000, p. 1985.

⁷⁰⁷ La République islamique comorienne dispose à cet égard du « soutien jamais démenti de la communauté internationale » (A. ORAISON, L'émergence de Mayotte sur la scène internationale, *RJP*, 2002, n° 2, p. 208).

⁷⁰⁸ COI, L'avenir de la COI, Réflexion stratégique sur la coopération régionale dans les dix prochaines années, juillet 1998, p. 19.

⁷⁰⁹ La convention est entrée en vigueur en 1994 bien que parmi les neuf États de la région de l'Afrique orientale (les Comores, la France (pour Mayotte et La Réunion), le Kenya, Madagascar, Maurice, le Mozambique, les Seychelles, la Somalie et la Tanzanie), tous ne l'aient pas signée et ratifiée.

du Protocole concernant la protection de certaines espèces de faune et de flore énumérées dans quatre annexes⁷¹⁰, et obligent les parties à prendre des mesures appropriées telles que l'interdiction des activités nuisibles ayant des effets sur les habitats des espèces, l'interdiction de cueillir, ramasser, couper ou déraciner de façon non contrôlée, la mise en place d'une réglementation pour l'exploitation des espèces, etc. À noter que l'annexe 1 consacrée aux espèces de flore sauvage dites « protégées » n'en énumère aucune de La Réunion ou de Mayotte. Par ailleurs, l'article 7 de la Convention invite les États parties à interdire l'introduction intentionnelle ou accidentelle d'espèces non autochtones ou nouvelles qui risquent « d'entraîner des changements importants ou nuisibles dans la région de l'Afrique orientale ».

Si le Protocole de Nairobi ne concerne en principe que les régions marines et côtières, son champ d'application est virtuellement plus étendu. La Convention limite son champ d'application aux « milieux marins et zones côtières »⁷¹¹, mais le Protocole s'étend aux « eaux intérieures reliées au milieu marin et côtier »⁷¹². Le Protocole ne s'applique pratiquement qu'à des espèces de faune et de flore terrestres (à l'exception de quelques mammifères marins et tortues marines), reflet d'une approche sectorielle de la conservation de la biodiversité. À cet égard, une révision du Protocole permettrait d'envisager une meilleure prise en considération des relations terre-mer⁷¹³.

B – Les Caraïbes : un droit international régional en construction

Au même titre que les îles de l'Océan Indien, les Caraïbes constituent un point chaud de la biodiversité composé des Bahamas, des grandes Antilles et des petites Antilles parmi lesquelles figurent quatre collectivités d'outre-mer : la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin⁷¹⁴. Au sens de la Convention de Carthagène, la région caraïbes couvre aussi la Guyane, ce département français d'outre-mer recouvert de forêt tropicale, l'un des écosystèmes les plus riches de la planète.

Dans le domaine de la coopération régionale dans les Caraïbes, les trois départements d'outre-mer et les deux collectivités d'outre-mer (Saint-Martin et Saint-Barthélemy) sont les véritables moteurs dans la région. Le développement de la coopération contribue à consolider la participation de ces

⁷¹⁰ Les annexes 1, 2, 3 et 4 sont consacrées respectivement « aux espèces de faune et de flore sauvage protégées », « aux espèces de faune sauvage exigeant une protection spéciale », aux « espèces exploitables de faune sauvage exigeant une protection » et aux « espèces migratrices protégées ».

⁷¹¹ Convention de Nairobi, article 2.

⁷¹² Protocole de Nairobi, article 1^{er}. Il faut noter qu'à l'exception de la convention de Djeddah, « les conventions relatives aux mers régionales excluent toutes de leur champ d'application les eaux intérieures des Parties contractantes, [alors que] leurs protocoles les incluent » (M. DEJEANT-PONS, Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'Environnement relatives aux mers régionales, *AFDI*, 1987, p. 696).

⁷¹³ En Méditerranée par exemple, le Protocole de Barcelone relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée tel que révisé en 1995 traduit une telle évolution : conçu comme un instrument pour l'application de la Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen (adoptée en 1976 et amendée en 1995), il prend en considération les relations terre-mer.

⁷¹⁴ Pour une description de ce point chaud de la biodiversité, voir R. A. *op. cit.*, p. 112. Pour une description économique d'une partie de cette région, voir Géopolitique des Petites Antilles, influences européenne et nord américaine, Karthala, 1995, 321 p. Voir aussi E. NABAJOTH, Les relations entre les départements français d'Amérique et les Caraïbes : une histoire en construction, *RFAP*, 2002, n° 101, p. 137-148.

collectivités à l'action externe de l'État. Depuis les articles 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000⁷¹⁵, les conseils généraux et régionaux des DOM/ROM sont forces de proposition auprès du Gouvernement en vue de « la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les États des Caraïbes, les États voisins de la Guyane et les États de l'Océan Indien »⁷¹⁶. En outre, les présidents des conseils généraux et régionaux peuvent bénéficier d'une délégation gouvernementale pour négocier et signer les conventions régionales dans les domaines de compétence de l'État ou pour être associés aux négociations d'accords de même nature ou représenter la France au sein des organismes régionaux⁷¹⁷. Par ailleurs, dans leurs domaines de compétence respectifs, les présidents peuvent être autorisés à négocier des accords internationaux⁷¹⁸. Le projet d'accord sera alors soumis à une délibération du conseil général ou régional pour acceptation et les autorités centrales pourront ensuite décider de déléguer le pouvoir de signature au président de la collectivité concernée. Ces dispositions ont fait l'objet d'importantes réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel lequel a décidé que la mise en œuvre de cet article relevait d'un pouvoir discrétionnaire des autorités de la République et que la référence à l'« acceptation » du conseil général ou régional devait s'entendre comme ne visant qu'une consultation pour avis : « Quel que soit le sens de la délibération, les autorités de la République conservent toute liberté pour donner pouvoir, aux fins de signature de l'accord, à la personne de leur choix, y compris aux présidents des conseils généraux ou régionaux ». Enfin, les présidents des collectivités peuvent demander à l'État de prendre part à la négociation d'accords internationaux ou avec l'Union européenne, quand ceux-ci sont négociés et signés par les autorités de la République⁷¹⁹.

Quant aux collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, des compétences similaires leur sont reconnues : les conseils territoriaux peuvent proposer au gouvernement des engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française, les États d'Amérique et des Caraïbes, ou des accords avec des organismes régionaux des Caraïbes⁷²⁰. En outre, dans les domaines de compétence des collectivités, les conseils territoriaux peuvent demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier puis signer des accords internationaux de coopération régionale⁷²¹.

Les dispositions du CGCT renforcent donc les possibilités pour les DOM/ROM et les collectivités d'outre-mer de se voir associer à l'action externe de l'État, même si celui-ci demeure souverain et décide en dernier ressort du degré de participation des collectivités. L'État conserve donc la

⁷¹⁵ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JORF* 14 décembre 2000, p. 19760 et décision du Conseil constitutionnel n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, loi d'orientation pour l'outre-mer, *JORF* 14 décembre 2000, p. 19830. Pour une analyse de l'état antérieur du droit, voir P. MARIN, « Le droit des relations extérieures décentralisées dans les DOM », p. 85-99, in J.-C. FORTIER (dir.), *Questions sur l'administration des DOM, décentraliser outre-mer ?*, Economica, PUAM, 1989, 561 p.

⁷¹⁶ CGCT, articles L. 3441-2 et L. 4433-4-1.

⁷¹⁷ CGCT, articles L. 3441-3 et L. 4433-4-2.

⁷¹⁸ CGCT, articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3.

⁷¹⁹ CGCT, articles L. 3444-1-5 et L. 4433-4-4.

⁷²⁰ CGCT, article L.O. 6251-14 (Saint-Barthélemy) et L.O. 6351-14 (Saint-Martin).

⁷²¹ CGCT, article L.O. 6251-15 (Saint-Barthélemy) et L.O. 6351-15 (Saint-Martin).

maîtrise du développement de la coopération régionale et du droit régional de l'environnement⁷²², ce qui constitue le principal frein à l'émergence d'un droit régional intégrant réellement les spécificités des DOM/ROM.

Dans les faits, il existe pour l'heure dans la région des Caraïbes un seul traité international relatif à l'environnement : la Convention de Carthagène des Indes (Colombie) du 24 mars 1983 portant sur la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes. Elle fut élaborée dans le cadre du Programme pour l'environnement des Caraïbes⁷²³ mis en place en 1981 afin de promouvoir la coopération régionale pour la protection et le développement de l'environnement marin. La Convention et le Programme sont administrés par une structure permanente : l'Unité de coordination régionale située à Kingston (Jamaïque).

La Convention de Carthagène a été complétée par trois protocoles auxquels la France est partie : le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures dans la région des Caraïbes (Carthagène des Indes, 24 mars 1983), le Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres (Aruba, 6 août 1999) et enfin, celui qui nous concerne plus directement, le Protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées dit Protocole SPAW (Kingston, 18 janvier 1990)⁷²⁴.

Ce dernier est entré en vigueur en juin 2000. Il met en œuvre l'article 10 de la Convention cadre selon lequel il faut « protéger et préserver, dans la zone d'application de la Convention, les écosystèmes rares ou fragiles ainsi que l'habitat des espèces en régression, menacées ou en voie d'extinction ». Le Protocole prévoit que les parties créent des aires protégées et identifient les espèces végétales menacées ou en voie d'extinction à protéger sur leur territoire. Au surplus, ses annexes fixent des listes régionales d'espèces, en concertation avec les États parties. Il est prévu que les espèces des annexes 1 et 2 fassent l'objet de strictes protections et que celles de l'annexe 3 soient gérées de façon rationnelle à des fins de conservation⁷²⁵. Ces listes ainsi que l'élaboration de critères et de lignes directrices pour le choix et la gestion des zones protégées sont élaborées lors des réunions des parties⁷²⁶.

Le Protocole met à disposition des États des informations diverses telles qu'une base de données sur les trois cents zones maritimes protégées de la région, la publication d'un guide et la proposition de formations sur la gestion des zones protégées, le suivi et la gestion des écosystèmes

⁷²² Ces considérations conduisent Olivier GOHIN à conclure en ces termes à propos de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 : « Loin de promouvoir une réforme qui renforce l'autonomie des collectivités territoriales, cette loi [...] manifeste ainsi l'omniprésence et l'omnipotence des autorités de la République. Ce n'est pas l'action de l'État outre-mer qui était à revoir mais les conditions et les modalités de la coopération régionale décentralisée qui l'étaient – et qui le sont encore pour les adapter enfin aux exigences de l'outre-mer concerné » (O. GOHIN, *L'action internationale de l'État outre-mer*, *AJDA*, 2001, p. 443).

⁷²³ Le Programme pour l'environnement dans les Caraïbes fait partie des 14 programmes du PNUE concernant les mers régionales.

⁷²⁴ Le protocole de Kingston présente la particularité d'avoir été adopté en deux temps : le 18 janvier 1990 pour le Protocole lui-même et le 11 juin 1991 pour ses annexes.

⁷²⁵ Protocole SPAW, article 11-1.

⁷²⁶ Même texte, article 21.

récifaux. Aussi a-t-il instauré un réseau de conservation des tortues marines et un plan d'action pour les mammifères marins de la grande Caraïbe.

Comme la plupart des protocoles aux conventions pour les mers régionales, le champ d'application du protocole SPAW est d'abord celui de la Convention, mais il le dépasse largement : il s'applique au milieu marin du golfe du Mexique, de la mer des Caraïbes et des zones de l'Océan Atlantique qui lui sont adjacentes au sud d'une limite constituée par la ligne des 30° de latitude nord⁷²⁷, aux eaux situées en deçà de la ligne de base à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale, et s'étend, dans le cas des cours d'eau, jusqu'à la limite des eaux douces, et aux zones terrestres associées (y compris les bassins versants) désignées par les États souverains⁷²⁸. À ce titre, la Convention et ses protocoles incluent, pour la France, la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et la Guyane.

D'un point de vue institutionnel, le secrétariat du protocole (CAR/SPAW), en coopération avec le centre d'activités régionales Antilles-Guyane, est hébergé en Guadeloupe depuis un accord du 7 juin 2000 entre la France et le PNUE. Cet accord permet, avec le consentement des Parties contractantes, que le centre investisse « entre 10 et 20 % de son temps de travail sur des dossiers « franco-français » qui pourront voir le jour entre la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane »⁷²⁹. Au surplus, les DIREN, les représentants des conseils régionaux et des conseils généraux de Guadeloupe, Guyane et Martinique sont membres de droit du CAR/SPAW. Bien que la France ait tardé à ratifier ce protocole, son implication volontaire dans le centre d'activités régionales Antilles-Guyane lui donne une responsabilité particulièrement importante quant à sa mise en œuvre. D'ailleurs, les DOM étant déjà avancés en ce qui concerne la protection de l'environnement en comparaison des pays alentour, « la mise en pratique du protocole ne devrait [...] poser aucune difficulté »⁷³⁰.

C – L'Atlantique Nord : un droit régional centré sur le problème des pêcheries

L'archipel de Saint-Pierre et Miquelon se situe dans l'Atlantique Nord, aux abords du Canada (Terre-Neuve) dont il constitue une extension naturelle. Le peuplement de Saint-Pierre et Miquelon est fortement lié à l'exploitation de la pêche et la population d'aujourd'hui demeure fondamentalement tournée vers cette activité. À la fin des années 1980 les trois principaux

⁷²⁷ Convention de Carthagène, article 2. La Convention concerne ainsi 37 territoires dont 28 États « s'étendant du Golfe du Mexique au plateau des Guyanes, et des côtes Colombiennes à la Péninsule de Floride en passant par les pays insulaires de l'arc des petites et des grandes Antilles » (M. ANSELME, « Le Centre d'activités régional pour les espèces et les aires spécialement protégées de la Grande Caraïbes (CAR/SPAW), et la mise en œuvre de la Convention de Cartagena de Indes », p. 164, in J.-M. BRETON (dir.), Développement viable et valorisation environnementale (Caraïbes - Amérique latine), Karthala-Crejeta, coll. Îles et pays d'outre-mer, n° 4, 2006, 486 p.).

⁷²⁸ Protocole SPAW, article 1^{er}.

⁷²⁹ M. ANSELME, *op. cit.*, p. 166.

⁷³⁰ C. EHRMANN, Rapport sur le projet de loi adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées à la convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin de la région des Caraïbes (ensemble trois annexes), *JORF*, Documents Assemblée nationale, 2002, n° 3538, p. 14.

secteurs économiques qui soutiennent la croissance étaient « la pêche, industrielle et artisanale, l'industrie de transformation du poisson, et le commerce avec notamment l'avitaillement des navires »⁷³¹. C'est donc naturellement dans le domaine de l'exploitation des ressources marines que la collectivité a coopéré avec les pays alentour en s'appuyant sur le droit international.

La collectivité de Saint-Pierre et Miquelon disposait de très peu de compétences pour participer à l'action internationale de l'État avant 2007 : le Conseil général était saisi pour avis de tout projet de coopération régionale notamment en matière d'environnement, et de tout projet d'accord international sur la zone économique exclusive au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon. Il était prévu par ailleurs que le président du Conseil général pouvait être associé et participer à la négociation des accords. Simplement consultatives, les compétences de Saint-Pierre et Miquelon devaient être élargies pour s'aligner sur celles actuellement dévolues aux collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Ainsi, le conseil territorial peut faire des propositions d'accords internationaux⁷³², être autorisé à négocier, voire signer des traités dans les domaines de compétence de la collectivité⁷³³.

Dans l'attente de l'exercice de telles compétences, il faut noter qu'aujourd'hui, la coopération régionale entre Saint-Pierre et Miquelon et sa région s'est affirmée et cristallisée autour d'un différend majeur entre le Canada et l'archipel. En 1992, les autorités canadiennes décrétèrent un moratoire sur la pêche à la morue condamnant ainsi une majeure partie de l'économie saint-pierraise et miquelonnaise. Le Tribunal d'arbitrage international de New York, alors chargé de délimiter la frontière maritime entre la France et le Canada, réduisit sensiblement la zone économique exclusive de Saint-Pierre et Miquelon et en conséquence les possibilités d'exploitation de la ressource halieutique. Après ce verdict du 10 juin 1992⁷³⁴, constitutif d'un échec pour la France⁷³⁵, les négociations franco-canadiennes se poursuivirent pour aboutir à la conclusion, le 2 décembre 1994, à Paris, d'un accord relatif au développement de la coopération régionale entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces atlantiques canadiennes⁷³⁶. Toujours en vigueur, l'accord prévoit que les parties « organisent et approfondissent par toutes mesures appropriées et dans les limites de leurs compétences respectives leur coopération », notamment dans le domaine de la valorisation du milieu naturel⁷³⁷. C'est évidemment en matière de pêche que cette disposition a trouvé à s'appliquer. Le procès verbal d'application de l'accord instaure en effet, en se fondant sur l'accord de pêche du 27 mars 1972, une gestion concertée de l'ensemble

⁷³¹ Saint-Pierre et Miquelon, Rapport 2005, IEDOM, 2006, p. 11.

⁷³² CGCT, article L.O. 6461-14.

⁷³³ CGCT, article L.O. 6461-15.

⁷³⁴ Voir H. RUIZ-FABRI, Sur la délimitation des espaces maritimes entre le Canada et la France, Sentence arbitrale du 10 juin 1992, *RGDIP*, 1993, p. 67-106.

⁷³⁵ Ainsi que le souligne Hugues BERINGER, le verdict est un échec pour la France « qui n'a obtenu que 2537 milles marins carrés sur les 13703 qu'elle revendiquait au-delà des eaux territoriales des 12 milles, c'est-à-dire à peine le cinquième de ses prétentions » (Saint-Pierre et Miquelon, *Jcl. collectivités territoriales*, fasc. 354).

⁷³⁶ Décret n° 95-1032 du 18 septembre 1995 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris le 2 décembre 1994, *JORF* 21 septembre 1995 p. 13842.

⁷³⁷ La coopération régionale vise également la promotion du tourisme, les liaisons aériennes et maritimes, les échanges commerciaux, les relations culturelles, les communications, le sport, la formation des personnels enseignants et administratifs et la médecine, notamment à l'occasion d'évacuations sanitaires.

des stocks de « la sous division 3PS » de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO)⁷³⁸.

La gestion concertée consiste essentiellement en une coopération scientifique (échange d'informations, communication de données, notamment pour ce qui concerne l'évaluation des stocks), de surveillance et de contrôle de la pêche et en la fixation concertée de « totaux admissibles de captures » pour les espèces surpêchées (morue, flétan du Groenland, grenadier, sébaste, merlu argenté, encornet, etc.). À cet effet, l'article 14 de l'accord prévoit la création d'une commission mixte de coopération appelée comité consultatif franco-canadien sur la pêche dont les réunions annuelles rassemblent Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces de l'Atlantique (Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick).

La prise en compte de la biodiversité par l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, l'une des Organisations régionales de gestion des pêches les plus développées au monde, est quasi nulle. Ce dispositif, au même titre que les autres organisations régionales de pêche⁷³⁹, n'est guère opérationnel en matière de conservation de l'environnement, car il ne dispose ni des compétences scientifiques ou de gestion pour identifier et protéger des zones vulnérables, ni de la capacité d'évaluer les impacts écologiques des activités humaines sur l'Océan Atlantique Nord. En outre, le champ *ratione materiae* de l'OPANO couvre les ressources halieutiques de l'Atlantique du Nord-Ouest, mais ni les cétacés gérés par la Convention baleinière internationale, ni le saumon, le thon, le merlu ou les espèces sédentaires du plateau continental ne sont concernés. Quant à son champ *ratione loci*, l'OPANO ne permet pas d'envisager de mesures de protection des poissons d'eaux douces ou saumâtres : elle ne couvre en effet que les eaux salées qui tombent sous la juridiction des États côtiers adjacents et les zones de haute mer.

Pour ce qui concerne la gestion du thon, la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique a été signée à Rio le 14 mai 1966 entre les pays concernés par la pêche des thonidés. Elle cherche à organiser la gestion de la pêche de ces poissons. La France est partie à la Convention au titre de la collectivité de Saint-Pierre et Miquelon, même si « l'archipel ne dispose pas d'une flotte spécialisée dans la pêche aux thons »⁷⁴⁰.

⁷³⁸ Cette organisation régionale a été créée par la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, conclue à Ottawa le 24 octobre 1978. La « zone de la convention » « est divisée en sous-zones, numérotées de 1 à 6, puis en divisions, identifiées par une lettre, pouvant elles-mêmes être subdivisées en une partie nord et une partie sud. Les bancs de Terre-Neuve se trouvent dans la sous-zone 3 et l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon se situe dans la subdivision 3 PS (partie sud de la division 3 P). La subdivision 3 PS englobe le banc de Burgéo, le chenal de l'Hermitage, le banc de Saint-Pierre, le chenal du Flétan et une partie du banc A vert » (Rapport d'information d'une mission effectuée au Canada et à Saint-Pierre-et-Miquelon du 15 au 23 septembre 2005, Documents Sénat, 2005-2006, n° 152, p. 56). L'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord regroupe le Canada, les États-Unis, la France (Saint-Pierre et Miquelon), la Norvège, le Danemark (îles Faeroe et Groenland), l'Islande, la Russie, la Pologne, les pays baltes, la Bulgarie, la Roumanie, l'Ukraine, l'Union européenne, le Japon, la Corée du Sud et Cuba.

⁷³⁹ Voir B. Mc DIARMID, M. GOTJE et K. SACK, L'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest : une étude de cas des échecs répétés des organisations régionales de gestion des pêcheries au niveau de la gestion de nos océans, Greenpeace, juin 2005, 24 p.

⁷⁴⁰ Projet de loi autorisant l'approbation du protocole visant à amender le paragraphe 2 de l'article 10 de la convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, Document de l'Assemblée nationale, 1999, n° 2023, p. 6.

À défaut de convention régionale de conservation de la biodiversité, une profonde révision des conventions de pêche permettrait de conduire à une meilleure prise en compte de la biodiversité. Pour l'heure, elles ne cherchent qu'à organiser l'exploitation la plus rationnelle possible de la ressource économique et alimentaire que représentent les populations halieutiques, mais elles n'ont pas pour but de protéger des espèces de poissons ou les fonds dans lesquels elles vivent.

Il serait aussi urgent de conclure des conventions régionales visant spécifiquement la protection de la biodiversité afin notamment d'harmoniser les mesures de conservation prises à Saint-Pierre et Miquelon et sur le continent voisin. Cela permettrait d'éviter que des espèces de limicoles puissent être chassées dans l'archipel⁷⁴¹ alors qu'ils sont rigoureusement protégés sur le proche continent⁷⁴². C'était le cas du Canard arlequin protégé au Canada depuis 1917⁷⁴³ alors qu'il était considéré, à Saint-Pierre et Miquelon, comme gibier par l'arrêté du 27 juin 1985 avant sa modification de 2005⁷⁴⁴. Il existe certes une Convention concernant les oiseaux migrateurs, mais elle n'associe et ne vise que le Canada et les États-Unis, au détriment d'une harmonisation des mesures à l'échelon régional.

D – Le Pacifique Sud : un droit régional de l'environnement en perpétuel essor

Parmi les collectivités françaises d'outre-mer, celles du Pacifique Sud participent à l'un des processus de coopération régionale les plus avancés en matière environnementale. Les compétences externes qu'elles détiennent leur permettent d'osciller entre la coopération et l'intégration régionale (1), participant ainsi à un droit régional de l'environnement fort dynamique (2).

1 – Les compétences externes des collectivités françaises du Pacifique : de la coopération à l'intégration régionale

Partant de l'idée que la coopération régionale est une simple mise en commun de moyens humains et financiers pour résoudre des problèmes communs à une zone donnée, et que l'intégration régionale est un processus plus avancé ayant une visée politique, c'est-à-dire « institutionnellement orientée »⁷⁴⁵, on peut considérer que le Pacifique Sud oscille entre ces deux tendances.

⁷⁴¹ Voir arrêté modifié du 27 juin 1985 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, *JONC* 27 juillet 1985, p. 8706.

⁷⁴² R. ETCHEBERRY, naturaliste, Saint-Pierre et Miquelon, communication écrite, 18 mai 2005.

⁷⁴³ Au Canada, le Canard arlequin est protégé comme oiseau migrateur depuis l'adoption, en 1917, de la loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, bien que l'interdiction complète de la chasse de l'espèce dans l'est du Canada ne soit entrée en vigueur qu'en 1990.

⁷⁴⁴ Arrêté du 4 juillet 2005 modifiant l'arrêté du 27 juin 1985 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, *JORF* 13 juillet 2005, p. 54.

⁷⁴⁵ V. FABRY, L'outre-mer dans les ensembles régionaux, *Pouvoir*, n° 113, 2005, p.160.

Il a fallu imaginer pour les collectivités françaises, l'octroi de compétences particulières en matière de coopération externe afin qu'elles ne restent pas en marge des négociations régionales. Seules les îles Wallis et Futuna restent à part de ces évolutions, aucune participation de l'assemblée territoriale à l'action externe de l'État n'étant prévue par l'article 7 de la loi statutaire du 29 juillet 1961 lequel accorde une compétence exclusive à l'État pour mener les relations et communications extérieures. Dans le contexte de forte régionalisation du Pacifique Sud, il est aujourd'hui essentiel de reconnaître à cette collectivité des capacités à intervenir dans ce domaine au moins, afin que la population ne demeure pas en retrait des évolutions régionales.

Quant aux régimes juridiques applicables à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, ils sont nettement plus enclins à favoriser une réelle implication des autorités locales dans le processus de coopération régionale leur permettant de faire valoir leur point de vue diplomatique et politique et de s'intégrer effectivement dans leur région.

Pour la Nouvelle-Calédonie, la loi du 19 mars 1999⁷⁴⁶ marque une étape importante dans la décentralisation de l'exercice des compétences relatives aux relations externes. L'exercice de principe des relations extérieures relève des compétences régaliennes de l'État, mais la Nouvelle-Calédonie peut y être associée. En effet, en vertu de l'article 21 II-1° de la loi, si l'État est compétent en matière de relations extérieures, c'est sous réserve des dispositions des articles 28 et 29.

A ce titre, dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent confier au Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie les pouvoirs de négocier et de signer des accords régionaux ou simplement l'associer aux négociations (article 28). La Nouvelle-Calédonie a ainsi été étroitement associée aux négociations relatives à la mise en œuvre de la Convention d'Honolulu sur la conservation et la gestion des espèces de poissons grands migrateurs dans le Pacifique. Le même régime s'applique en Polynésie française en vertu de l'article 28 de la loi organique de 2004⁷⁴⁷ qui reprend presque mot pour mot les dispositions de l'article visé ci-dessus. Le principe est en définitive relativement classique : l'État, dans l'exercice de ses missions souveraines se fait représenter par les autorités de son choix tout en gardant un contrôle certain du déroulement des événements.

Mais l'article 29 de la loi de 1999 va beaucoup plus loin : il prévoit que dans les domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie, le Congrès de la collectivité peut autoriser par délibération le président du Gouvernement à négocier un engagement international régional. Les autorités de la République sont informées de l'autorisation de négocier et confient alors au président du Gouvernement les pouvoirs lui permettant de signer ces accords en leur nom. L'article 29 instaure un droit à l'initiative diplomatique sans précédent⁷⁴⁸ puisque c'est le Congrès qui choisit le moment, le thème et les limites de la négociation⁷⁴⁹. La Nouvelle-Calédonie a fait usage de ces

⁷⁴⁶ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JORF* 21 mars 1999, p. 4197

⁷⁴⁷ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183.

⁷⁴⁸ François GARDE, *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, 2001, p.200.

⁷⁴⁹ « Les pouvoirs propres de la Nouvelle-Calédonie sont renforcés par rapport à l'article 88 du statut du 9 novembre 1988. L'initiative n'était en effet alors pas entièrement aux mains de la Nouvelle-Calédonie puisqu'il ne s'agissait que d'une proposition, le Gouvernement de la République n'étant pas tenu de négocier. De plus, les négociations étaient menées par ce dernier, avec la participation d'un représentant du Congrès ou des assemblées

compétences pour la première fois lors de la négociation de l'Accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique⁷⁵⁰.

À l'instar de la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française⁷⁵¹ bénéficie d'un droit d'initiative en matière de négociation internationale si la convention porte sur une matière de sa compétence (article 39 de la loi organique de 2004). Elle pourra négocier avec « tout État, territoire ou organisme international », ce qui lui donne un champ d'action géographique plus vaste que la Nouvelle-Calédonie, limité à la zone Pacifique. Mais d'un autre point de vue, la compétence ainsi conférée à la Polynésie française est plus restreinte que celle de la Nouvelle-Calédonie, puisque les autorités de la République disposent d'un délai d'un mois pour s'opposer à la négociation des accords. Ce n'est pas le cas en Nouvelle-Calédonie où seul le Congrès de la collectivité peut autoriser ou refuser l'ouverture des négociations. Il est une autre différence entre les deux régimes : alors que les autorités de la République « peuvent⁷⁵² confier au Président de la Polynésie française les pouvoirs lui permettant de signer les accords au nom de la République », elles « confient⁷⁵³ au président du Gouvernement » de la Nouvelle-Calédonie les mêmes pouvoirs. Autrement dit, dans un cas, le gouvernement dispose d'un pouvoir d'appréciation, alors qu'il est dans une situation de compétence liée dans l'autre cas.

Au surplus, les lois statutaires prévoient que la Nouvelle-Calédonie (article 31 de la loi du 19 mars 1999) et la Polynésie française (article 42 de la loi du 27 février 2004) peuvent être membres, membres associés d'organisations internationales ou observateurs auprès de celles-ci. Cette possibilité n'est offerte à la Polynésie française que pour les organisations internationales du Pacifique, sous réserve que celles-ci le prévoient⁷⁵⁴. De telles compétences permettent aux collectivités de s'exprimer sur la scène internationale et de s'intégrer ainsi dans leur environnement régional.

de province » (C. MARTINI, Le développement durable en Nouvelle-Calédonie – Données juridiques et politiques, Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2006, p. 70).

⁷⁵⁰ Voir C. DIVER, La Nouvelle-Calédonie dans l'exercice de ses relations internationales : l'Accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique, *RJPENC*, 2004/1, n° 3, p. 10-19.

⁷⁵¹ Pour une étude des compétences externes de la Polynésie française avant 2004, voir D. DORMOY, Les relations internationales et l'outre-mer : l'exemple polynésien, *AJDA*, 1992, p. 575-582.

⁷⁵² Nous soulignons.

⁷⁵³ Nous soulignons.

⁷⁵⁴ Ce fut d'ailleurs un point d'achoppement pour la signature par la France de la convention des pêcheries du Pacifique Central et Occidental adoptée à Honolulu en septembre 2000 : faute d'avoir pu obtenir dans le texte un statut satisfaisant en faveur des territoires français, au regard notamment des compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française en matière de gestion de zone économique exclusive, la France n'a pas signé la convention en 2000. En revanche, elle a adhéré à la Commission des pêcheries du Pacifique Central et Occidental et elle a déposé une déclaration d'adhésion pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna afin qu'ils bénéficient du statut de « territoires participants » (voir ministère de l'Outre-mer, Centre de ressources pêche, organisations internationales, janvier 2006, 48 p.).

2 – La dynamique du droit régional de l'environnement dans le Pacifique Sud

Le Pacifique Sud, caractérisé par l'exiguïté de ses îles, leur richesse et leur fragilité écologiques⁷⁵⁵, abrite une biodiversité exceptionnelle ayant conduit à l'identification de deux points chauds dans cette zone. L'un comprend la Polynésie et la Micronésie et constitue une région biologique extrêmement variée⁷⁵⁶ qui inclut la Polynésie française et Wallis et Futuna ; l'autre est constitué de la seule Nouvelle-Calédonie et forme l'un des plus petits points chauds au monde tout en présentant l'un des niveaux les plus élevés d'endémisme des invertébrés et de la flore⁷⁵⁷.

Le Pacifique est un espace émietté, composé de vingt-deux entités politiques insulaires réparties au sein de l'océan. Il comprend plus de quatre cents institutions régionales parmi lesquelles deux « ont un impact majeur aux plans politique, économique et culturel : le Forum du Pacifique Sud basé à Suva (Fidji) »⁷⁵⁸ et la communauté du Pacifique implantée à Nouméa.

Le Forum du Pacifique Sud a une essence politique : il réserve son accès aux pays indépendants ou apparentés au plan constitutionnel. Il est ainsi devenu un « fer de lance contre la présence de la France dans le Pacifique »⁷⁵⁹ dans les années 1980-1990, lorsqu'elle faisait l'objet « d'une animosité réelle »⁷⁶⁰, en particulier de la part de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande qui dénonçaient la poursuite des essais nucléaires en Polynésie française⁷⁶¹ et d'une politique « coloniale » anachronique. Avec la fin des essais nucléaires en 1996, la signature par la France du Traité de Rarotonga créant une zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud⁷⁶² et la conclusion de l'Accord de Nouméa en 1998 aboutissant à un partage de souveraineté avec la Nouvelle-Calédonie, la France a progressivement cessé « d'être considérée comme une intruse indésirable dans la région »⁷⁶³. Le Forum du Pacifique Sud s'est alors ouvert à la Nouvelle-Calédonie en 1999 et à la Polynésie française en 2004 qui conservent un statut d'observateur, mais aspirent à jouer un rôle plus actif. Le Forum du Pacifique Sud est à l'initiative d'une importante Convention pour l'interdiction de la pêche aux filets dérivants⁷⁶⁴ ainsi que d'une politique régionale de la mer

⁷⁵⁵ Pour une histoire synoptique du phénomène de spéciation et de l'interaction entre l'homme et la nature dans le Pacifique, voir J.R. Mc NEILL, « Of Rats and Men : a Synoptic Environmental History of the Island Pacific », p. 69-119, in J.R. Mc NEILL (dir.), *Environmental History in the Pacific World*, Ashgate, 2001, 400 p.

⁷⁵⁶ Pour une description de ce point chaud de la biodiversité voir R. A. MITTERMEIER et al., *op. cit.*, p. 197-201.

⁷⁵⁷ *Ibidem*, p. 193-197.

⁷⁵⁸ P. de DECKKER, *Le Pacifique : à la recherche du développement dans un espace émietté*, *RFAP*, 2002, n° 101, p. 160.

⁷⁵⁹ *Ibidem*, p. 160.

⁷⁶⁰ B. DELADRIERE, *La France, la Nouvelle-Calédonie et le Pacifique Sud*, *RJPENC*, 2004/1, n° 3, p. 5.

⁷⁶¹ Pour une étude du compromis sur les essais nucléaires, voir L. OSMUNDSEN, *Paradise preserved ? The Contribution of the SPREP Convention to the Environmental Welfare in the South Pacific*, *Ecology Law Quarterly*, 1992, p. 760-763.

⁷⁶² La France a signé le Traité de Rarotonga du 6 août 1985 le 25 mars 1996.

⁷⁶³ B. DELADRIERE, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁶⁴ Signée en 1989, la France n'est pas partie à la Convention.

pour les îles du Pacifique⁷⁶⁵, « première tentative mondiale de gouvernance intégrée d'un océan »⁷⁶⁶.

À côté du Forum du Pacifique Sud, la Communauté du Pacifique⁷⁶⁷, opérationnelle depuis 1947, a une vocation universelle en matière de développement de l'ensemble du Pacifique. Elle a mis en œuvre avec le soutien du PNUE un programme de « conservation de la nature » qui s'est développé puis est sorti du giron de la communauté en devenant une organisation régionale autonome⁷⁶⁸ spécialisée dans le domaine de l'environnement : le Programme régional océanien pour l'environnement (PROE). L'objectif de cette organisation est de coordonner l'ensemble des programmes régionaux de protection de l'environnement dans la zone du Pacifique. Né le 16 juillet 1993⁷⁶⁹ et siégeant à Apia, aux Samoa, il cristallise « un consensus régional autour de la protection de l'environnement »⁷⁷⁰.

Le PROE rassemble aujourd'hui vingt-cinq États et territoires. L'intégration des territoires non souverains comme membres de l'organisation a constitué un point d'achoppement entre la France (pour ses territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis et Futuna) et les États-Unis au cours des négociations ayant conduit à la signature du Traité instituant le PROE. Le mécanisme de l'égalité absolue entre toutes les entités membres⁷⁷¹ tel qu'appliqué dans le fonctionnement de la Communauté du Pacifique depuis la résolution de 1983 dite « de Saïpan »⁷⁷² ne fut pas repris à l'identique dans la Convention portant création du PROE ainsi que le souhaitait pourtant la France. Il ressort en effet de son article 4.3 que seuls les États parties sont compétents pour prendre des *décisions*⁷⁷³. La compétence des autres membres du PROE est quant à elle

⁷⁶⁵ La politique régionale de la mer pour les îles du Pacifique de 2002 entend couvrir le même espace géographique que le Programme régional océanien de l'environnement, dont les membres sont les suivants : Australie, États fédérés de Micronésie, États-Unis d'Amérique, France, Guam, îles Cook, îles Fidji, îles Mariannes du Nord, îles Marshall, îles Pitcairn, îles Salomon, Kiribati, Nauru, Niue, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Polynésie Française, Royaume-Uni, Samoa, Samoa américaines, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wallis et Futuna.

⁷⁶⁶ L. CORDONNERY, La politique régionale de la mer pour les îles du Pacifique : un modèle de gouvernance face à la crise mondiale des océans ?, *RJP*, 2005, hors série, p. 4.

⁷⁶⁷ 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.

⁷⁶⁸ Pour une étude de l'autonomisation du PROE, voir G. AGNIEL, L'adoption de la convention portant création du programme régional océanien de l'environnement : les limites de l'autonomie du droit régional, *RGDIP*, 1994, p. 89-106.

⁷⁶⁹ La convention entrera en vigueur le 31 août 1995. Pour la France, voir la loi n° 96-543 du 19 juin 1996 autorisant la ratification de la Convention portant création du Programme régional océanien pour l'environnement, *JORF* 20 juin 1996, p. 9209.

⁷⁷⁰ C. GIRAUD-KINLEY, La protection de la diversité biologique dans la région du Pacifique Sud : réflexion sur l'efficacité du droit international, thèse, Paris, 1998, p. 32.

⁷⁷¹ Chaque État et chaque territoire disposent d'une voix.

⁷⁷² Auparavant, en application des règles de droit international classiques, les territoires non autonomes n'étaient pas susceptibles d'acquérir la qualité de membre de l'organisation régionale.

⁷⁷³ Nous soulignons.

limitée aux *travaux*⁷⁷⁴ de la conférence. Guy Agniel analyse ces règles de procédure desquelles dépend « l'avenir d'un droit régional »⁷⁷⁵ comme un net « recul de la pratique océanienne »⁷⁷⁶.

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 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 PROE⁷⁷⁷. À cet égard, il ne fait guère de doute que le Pacifique Sud apparaît « comme un véritable « laboratoire » où s'élaborent des solutions originales [pour répondre] à des préoccupations communes »⁷⁷⁸.

Le PROE est à l'origine de deux déclarations fondatrices pour la coopération régionale en matière de protection de l'environnement : la déclaration des pays océaniques sur les ressources naturelles et l'environnement adoptée en 1982 lors de la Conférence de Rarotonga, et la déclaration ministérielle sur l'environnement et le développement de 1991, adoptée lors des travaux préparatoires de la Convention sur la biodiversité. Par ailleurs, le PROE adopte des plans d'action⁷⁷⁹, des stratégies et des programmes pour définir la mise en œuvre de la protection régionale de l'environnement. Une stratégie d'action pour la conservation de la nature dans la région des îles du Pacifique a été conclue pour la période 2003/2007⁷⁸⁰, dans la continuité de la précédente (1999-2002). Elle vise principalement l'intégration de la conservation de la nature dans tous les secteurs de développement et l'utilisation durable de la diversité biologique. La stratégie repose sur trois piliers : l'environnement (diversité biologique et environnement naturel⁷⁸¹), l'économie et la société (population, cultures, traditions, attitudes et contextes sociaux).

Par ailleurs, le PROE est à l'origine de la Convention de Nouméa du 25 novembre 1986 sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement élaborée dans le cadre du programme pour les mers régionales du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Il en assure le secrétariat au même titre que celui de la Convention d'Apia sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud, signée le 12 juin 1976.

D'un point de vue formel, des différences nettes opposent ces deux conventions régionales : la Convention de Nouméa est entrée en vigueur quatre ans après sa signature (1990) alors que

⁷⁷⁴ Nous soulignons.

⁷⁷⁵ *Ibidem*, p. 106.

⁷⁷⁶ G. AGNIEL, L'adoption de la convention portant création du programme régional océanien de l'environnement : les limites de l'autonomie du droit régional, *RGDIP*, 1994, p. 102.

⁷⁷⁷ *A contrario*, le recours au vote est admis dans le cadre de la communauté du Pacifique en cas d'impossibilité de décider par consensus.

⁷⁷⁸ Y-L. LE SAGE, Défis contemporains dans le Pacifique – Éléments de convergence, *RJP*, 2001, hors série, p. ii.

⁷⁷⁹ Le premier fut conclu en 1982.

⁷⁸⁰ Stratégie d'action pour la conservation de la nature dans la région des îles du Pacifique, 2003-2007, version électronique, 14CP/Représentants/ officiels/DT.8.1.1/PJ.1.

⁷⁸¹ *Sic* (voir Stratégie d'action pour la conservation de la nature dans la région des îles du Pacifique 2003-2007, version électronique 14CP/Représentants/ officiels/DT.8.1.1/PJ, p. 3).

quatorze ans ont été nécessaires à celle de la Convention d'Apia (1990)⁷⁸², en partie par manque de communication⁷⁸³. Par ailleurs, cette dernière ne rassemble que cinq États parties contre douze pour celle de Nouméa. Au constat de l'inapplication de la Convention d'Apia, certains auteurs conseillent d'ailleurs de fusionner et d'adapter les deux conventions régionales⁷⁸⁴.

La Convention d'Apia de 1976 encourage la création d'aires protégées pour sauvegarder des écosystèmes naturels représentatifs, protéger des espèces de faune et de flore indigène contre toute exploitation inconsidérée et autres menaces pouvant aboutir à leur extinction, interdire la destruction d'espèces de faune et de flore dans les aires protégées et promouvoir la coopération entre les parties notamment en matière de recherche, d'échange d'informations, de formation des personnels, d'harmonisation des objectifs et d'éducation. La Convention insiste sur l'importance des coutumes indigènes et des pratiques culturelles traditionnelles. Son champ d'application diffère de celui de la Convention de Nouméa par le nombre d'États concernés et par sa limitation quasi exclusive aux zones protégées. Au surplus, la Convention n'est plus aujourd'hui représentative des positions des États en matière de droit régional de l'environnement qui tend désormais à favoriser la protection intégrée de la nature et non plus seulement la création de zones protégées. Bien qu'elle soit partiellement tombée en désuétude, la Convention est à l'origine de la création d'aires protégées telles que le Parc naturel de Te Faaiti et les réserves territoriales des atolls de Scilly et Bellinghausen en Polynésie française.

La Convention de Nouméa envisage de « prévenir, réduire et combattre la pollution de cette zone, quelle qu'en soit l'origine, et d'assurer une gestion rationnelle de l'environnement ainsi que la mise en valeur des ressources naturelles » par la négociation d'accords bilatéraux ou régionaux. Elle ne consacre que de petits développements à la diversité biologique (article 14 essentiellement). Elle est accompagnée de deux protocoles : l'un sur la prévention de la pollution de la région Pacifique résultant de l'immersion des déchets et l'autre sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures dans la région Pacifique. La Convention s'applique dans la zone des 200 milles marins s'étendant au large des différents territoires de la région, ainsi qu'à la haute mer enclavée dans ces zones, à l'exclusion des eaux intérieures archipélagiques définies conformément au droit international. Les lagons, eaux intérieures, sont ainsi exclus du champ de la Convention, ce qui est une aberration compte tenu des graves menaces que la pollution fait peser sur ces écosystèmes. Une telle situation s'explique néanmoins, car les micros États insulaires récemment indépendants sont « très soucieux de préserver leur nouvelle souveraineté »⁷⁸⁵.

⁷⁸² La France ratifie la convention par la loi n° 88-999 du 21 octobre 1988 (*JORF* 22 octobre 1988, p. 13305). Dans le contexte des essais nucléaires, la France a formulé une déclaration interprétative de la convention pour qu'elle ne puisse avoir pour effet d'interdire ou de limiter le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, la liberté de navigation et de survol dans les autres espaces maritimes, ou de faire obstacle aux activités de défense que la France mène dans la région et qu'elle considère comme indispensables à sa sécurité.

⁷⁸³ Voir en ce sens, L. OSMUNDSEN, *op. cit.*, p. 773.

⁷⁸⁴ J. CAREW-REID, *Environment, aid and regionalism*, National Center for Development Studies, The Australian National University, Canberra, 1989, p. 106.

⁷⁸⁵ C. VIDAL, Les problèmes juridiques soulevés par la pollution du lagon en Polynésie française, *RJE*, 1996, p. 302.

Au final, et malgré le peu d'effectivité des conventions d'Apia et de Nouméa en matière de conservation de la biodiversité, la régionalisation du droit de l'environnement semble beaucoup plus avancée dans le Pacifique Sud que dans les Caraïbes, l'Océan Indien ou l'Atlantique. L'existence d'une organisation régionale spécifique, le PROE, est un gage d'effectivité du droit international⁷⁸⁶. Le Programme permet d'initier des instruments de conservation et d'assurer la coordination, le suivi et l'information. En outre, l'intégration à leur environnement régional des territoires administrés tels que la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et la Polynésie française, largement encouragée par le pouvoir central, garantit au sein du PROE une représentation régionale cohérente. Enfin, le choix du consensus comme règle de prise de décision permet de s'assurer que tous les membres, États ou territoires non autonomes, se sentent impliqués et responsables des décisions arrêtées⁷⁸⁷.

⁷⁸⁶ En ce sens, voir la conclusion de la thèse de C. GIRAUD-KINLEY, *op. cit.*, p. 407 et s.

⁷⁸⁷ A l'extrême inverse, la Commission de l'Océan Indien ne dispose d'aucun programme général pour l'environnement et exclut les territoires administrés (Mayotte) de la prise de décision.

Conclusion du Chapitre 1

L'influence marginale du droit communautaire sur la conservation de la nature outre-mer s'explique de plusieurs points de vue : soit il exclut certaines collectivités de son champ d'application (PTOM), soit il n'est pas « adapté » aux enjeux de protection de la nature propre à l'outre-mer (RUP). Cette situation est assez dommageable, notamment pour ce qui concerne les principaux instruments de conservation de la biodiversité (les directives « oiseaux » et « habitats ») et révèle finalement, en matière de protection de la nature, l'existence d'un droit centré sur la résolution des problèmes posés sur le territoire européen des États membres.

De fait, le droit international et régional relatif à la protection de la nature, lequel envisage les problèmes écologiques en termes globaux et universels, a plus d'influence outre-mer que le droit communautaire lié à la protection de la nature. Même s'il a longtemps été tenu à l'écart de ce pan du droit pour des raisons plus politiques que juridiques et écologiques, l'outre-mer, en raison de son exceptionnelle biodiversité, devient un espace majeur d'application du droit international de l'environnement.

Depuis le début du XXI^e siècle, des efforts ont été consentis et traduisent non seulement un regain d'intérêt pour le droit international de la protection de la nature outre-mer, mais encore une prise de conscience de l'État français de l'exceptionnelle biodiversité ultramarine. En témoignent notamment l'adoption d'un plan outre-mer au sein de la *Stratégie nationale pour la biodiversité* en septembre 2006, l'ajout en 2008 de plusieurs sites situés outre-mer sur la liste des zones humides d'importance internationale, le renforcement de l'application de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction en Polynésie française et à Wallis et Futuna par une ordonnance du 5 juin 2008⁷⁸⁸, l'inscription des lagons de la Nouvelle-Calédonie sur la liste des sites reconnus comme des valeurs communes constitutives du patrimoine mondial de l'humanité en juillet 2008 et le dépôt d'une candidature le 31 janvier 2008 pour l'inscription des « Pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion » sur cette même liste.

⁷⁸⁸ Ordonnance n° 2008-527 du 5 juin 2008 relative à la mise en oeuvre en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973, *JORF* 6 juin 2008, p. 9322.

Chapitre 2 – L’influence des peuples autochtones sur la protection de la nature : concurrence et complémentarité

L’esclavage puis la colonisation, fondées sur une conception inégalitaire des hommes ont conduit à toutes sortes d’expropriations, de massacres et de destructions violentes et arbitraires. Petit à petit, sous l’influence d’esprits clairvoyants, de travaux ethnologiques⁷⁸⁹ et anthropologiques, du développement du voyage et *in fine* de l’émancipation décolonisatrice des peuples soumis, le regard de l’homme occidental sur ce qu’il nommait il n’y a pas si longtemps encore, les « sauvages », a changé. Longtemps bafouée, la qualité d’être humain a fini par être reconnue aux peuples autochtones⁷⁹⁰ et des droits particuliers leur ont été accordés au nom de leur culture.

Aussi bien fondée soit-elle, la défense d’une « culture autochtone » révèle néanmoins un paradoxe. Car si « la culture est ce qui distingue les autochtones de la société dominante », elle évolue, « qu’elle soit choisie, « naturelle » ou subie, au contact des autres »⁷⁹¹. Autrement dit, toute culture porte en elle-même la définition de son évolution et il n’existe pas à proprement parler de « culture autochtone ». Il faut alors admettre que la reconnaissance des peuples autochtones procède plutôt aujourd’hui du besoin d’approfondir un idéal démocratique orienté vers la pleine et entière participation à la vie publique de ces peuples.

L’évolution de la conception de l’humanité a par ailleurs largement influencé les concepts du droit de l’environnement. Ainsi le professeur Untermaier compare-t-il les origines du droit de la protection de la nature à « un droit de type colonial »⁷⁹² caractérisé par sa violence et l’existence de rapports de domination de la ville sur la campagne⁷⁹³, de l’État sur le local. La protection de la nature, imposée par les élites urbaines au moyen de « protections réglementaires », reposait en effet d’abord sur une conception de la nature exclusive des hommes. Celle-ci était liée à la croyance qu’il existait une nature sauvage à préserver, à figer. Puis, en quelques années, le droit a radicalement évolué en développant des techniques juridiques conventionnelles ou négociées et en intégrant l’homme dans les politiques de protection de la nature. En peu de temps, le principe de la participation de la société civile à l’élaboration des normes environnementales est donc venu

⁷⁸⁹ Claude Lévi-Strauss par exemple a remis en cause la supériorité de la culture occidentale dans *Tristes Tropiques* (1955), révélation pour plusieurs générations qui y ont puisé le sens de leur engagement anticolonialiste.

⁷⁹⁰ Le terme « autochtone » sera préféré à « indigène » ou « tribal ». Il est plus neutre et traduit en outre clairement le lien entre des populations et la terre qu’ils habitent, puisqu’il provient du grec *autos* et *khthôn* signifiant « terre ».

⁷⁹¹ G. FILOCHE, *Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie*, Bruylant, 2007, p. 17.

⁷⁹² J. UNTERMAIER, « La violence et le développement du droit de la protection de la nature », p. 34, *in* M. CORNU et J. FROMAGEAU (dir.), *Genèse du droit de l’environnement*, L’Harmattan, 2001, vol. 1, 231 p.

⁷⁹³ Dans le même sens, Jean-Bernard Charrier utilisait, à propos de la domination de la ville sur la campagne, l’expression de « colonialisme intérieur » (J.-B. CHARRIER, *Citadins et ruraux*, 2^e éd., Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1970, p. 46).

remplacer l'exclusion pure et simple de l'homme dans toute entreprise de protection de la nature⁷⁹⁴. La violence originelle du droit s'est estompée, laissant place à une certaine pacification. Cette évolution procède en réalité d'un renversement de la vision du monde. D'abord, l'homme n'a plus été considéré comme extérieur à la nature, mais il a été reconnu qu'il en faisait partie intégrante. Ensuite, il a été progressivement admis que la nature sauvage n'existait pas, mais au contraire que les espaces naturels ont été forgés par les populations du fait de leurs pratiques agricoles, sylvicoles, culturelles, etc. Aussi les États et la science ont-ils reconnu que la gestion de l'environnement ne pouvait être dissociée des connaissances et des pratiques des populations, car si l'homme est marqué par son environnement, il y exerce aussi une influence considérable⁷⁹⁵. L'interdépendance entre l'homme et son milieu a rendu finalement incontournable la « citoyenneté environnementale », les individus ayant « des droits autant que des devoirs à l'égard d'un environnement qualifié de « patrimoine commun des êtres humains »⁷⁹⁶. L'environnement est devenu l'affaire de tous.

Dans ce contexte doublement évolutif – d'un côté la reconnaissance des peuples autochtones et d'un autre, la participation des citoyens aux processus décisionnels en matière d'environnement – il faut se demander comment les peuples autochtones vont concourir à la protection de la nature outre-mer. Leur influence dépendra d'une part, de la place que le droit étatique ou local leur accorde, et d'autre part – pour ne pas se limiter à la casuistique juridique – des effets que les pratiques autochtones auront sur le droit de l'environnement lui-même. Étant entendu que tous les peuples ne partagent pas « la vision occidentale du droit et de sa sanction »⁷⁹⁷, le droit, appartenant à ce que les anthropologues nomment la culture⁷⁹⁸, saura-t-il affronter la diversité des conceptions de la nature et de ses modes de gestion ?

Compte tenu de ces éléments, il faudra dans un premier temps cerner les causes et effets du principe de la participation des peuples autochtones d'outre-mer à la protection de la nature (Section 1), puis délimiter le champ d'intervention des peuples autochtones d'outre-mer en matière de protection de la nature (Section 2).

⁷⁹⁴ En atteste la consécration constitutionnelle, dans la Charte de l'environnement, du droit d'accès aux informations relatives à l'environnement déjà reconnu dans d'autres domaines (prévention des risques, gestion des déchets), mais surtout du droit de « participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » (Charte constitutionnelle de l'environnement du 1^{er} mars 2005, article 7, *in fine*). À noter que le Code de l'environnement prévoit des dispositions similaires depuis la loi Barnier de 1995 (loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement). Le principe de participation, dont la définition a été modifiée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dispose que non seulement « chacun a accès aux informations relatives à l'environnement », mais encore que « le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » (C. env., article L. 110-1 II 4°).

⁷⁹⁵ Les deuxième et quatrième considérants de la Charte constitutionnelle de l'environnement du 1^{er} mars 2005 rappellent cet état de fait, expression d'une « révolution culturelle » (M. PRIEUR, Vers un droit de l'environnement renouvelé, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 130) : « L'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel » ; « l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ».

⁷⁹⁶ J. MORAND-DEVILLER, La Constitution et l'environnement, *Les Cahiers du conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 121.

⁷⁹⁷ N. ROULAND, *Aux confins du droit*, Odile Jacob, 1991, p. 33.

⁷⁹⁸ *Ibidem*, p. 37.

Section 1 – Le principe de la participation des peuples autochtones à la protection de la nature

Les peuples autochtones vivent souvent dans des lieux riches en biodiversité, aujourd'hui menacés par la surexploitation des ressources forestières, agricoles ou minières. Ainsi, les Kanak occupent-ils des zones convoitées pour l'exploitation du nickel et les Amérindiens une forêt endommagée par l'orpaillage. Dans ce contexte, la protection de la nature devrait aller de concert avec la défense des intérêts des peuples autochtones, victimes directes des destructions d'écosystèmes.

En tout cas, une telle situation aurait pu permettre d'initier une réflexion sur le rôle des peuples autochtones dans la conservation de la biodiversité. Cela n'a pas toujours été le cas, la reconnaissance oscillant entre une vision dépréciative des peuples dits « primitifs », destructeurs de leur environnement, à une autre fondée sur le « mythe de l'innocence ou du génie écologique des peuples premiers »⁷⁹⁹. Le droit est venu s'inscrire entre ces deux extrêmes : s'il reconnaît la participation des peuples autochtones à la protection de la nature (§ 1), il admet, par ailleurs, la légitimité ambivalente de cette participation (§ 2).

§ 1 – La reconnaissance de la participation des peuples autochtones à la protection de la nature

En Guyane (les Amérindiens et les Noirs-marrons⁸⁰⁰), à Mayotte (les Mahorais), en Polynésie française (les Polynésiens), en Nouvelle-Calédonie (les Kanak) et à Wallis et Futuna (les Wallisiens et les Futuniens), des populations originelles préexistaient à l'envoi par la France de métropolitains ou de personnes provenant d'autres colonies⁸⁰¹. Aujourd'hui, elles coexistent dans des proportions variables avec des populations allogènes, elles-mêmes très diverses⁸⁰². Compte tenu de cette coexistence, le droit est amené à les populations originelles comme des peuples autochtones ou des communautés locales et à leur octroyer des droits particuliers en matière d'environnement. En ce sens, le droit international (A) contribue à l'enrichissement du droit interne en ce qui concerne la prise en considération des peuples autochtones (B).

⁷⁹⁹ J. UNTERMAIER, Le Parc amazonien de Guyane, huitième parc national français (décret n° 2007-266 du 27 février 2007), *RJE*, 2007, p. 148.

⁸⁰⁰ Les Noirs-marrons désignent les descendants des esclaves noirs qui se sont révoltés et enfuis des plantations avant l'abolition de l'esclavage. D'abord réfugiés en forêt profonde pour éviter d'être repris, ils se sont ensuite installés au bord des grands fleuves, en particulier le Maroni. Ils sont constitués de six groupes ethniques : les Bonis ou Alukus, les Saramacas, les Paramacas, les Djukas, les Kwintis et les Matawais.

⁸⁰¹ Pour le reste de l'outre-mer, certaines îles étaient vides d'hommes lors de la colonisation française (les TAAF, Saint-Pierre et Miquelon, La Réunion) et d'autres habitées mais « les peuples ont disparu sans laisser de traces identifiables de leur culture » (Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) (F. GARDE, Les autochtones de la République, *RFDA*, 1999, n° 1, p. 2).

⁸⁰² Seuls les Amérindiens en Guyane et les Kanak en Nouvelle-Calédonie sont considérés par l'ONU comme peuples autochtones colonisés puisqu'ils sont en minorité par rapport aux populations allogènes ce qui n'est pas le cas des Polynésiens, des Mahorais, des Wallisiens et des Futuniens habitants dans des territoires où il n'y a pas eu de colonisation de peuplement.

A – L'apport du droit international

Si la définition des peuples autochtones ou des communautés locales⁸⁰³ est difficile à trouver, le concept apparaît dans divers instruments internationaux tels que le Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques, la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, le Document final du sommet de Rio ou encore la Convention sur la diversité biologique.

En outre, un instrument particulier concerne les peuples autochtones : la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail de 1989 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants. Cette Convention, non signée par la France⁸⁰⁴, contient une définition des « peuples indigènes et tribaux » sur laquelle il convient de s'arrêter : ils « se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques, et [...] sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leurs sont propres ou par une législation spéciale ». D'autres peuples sont considérés comme « indigènes », car « ils descendent des populations qui habitaient le pays – ou une région géographique à laquelle appartient le pays – à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État », et parce que, quel que soit leur statut juridique, ils « conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles. [...] Le sentiment d'appartenance indigène ou tribal doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'applique la convention ».

Ces critères seront repris et affinés par la Déclaration des droits des peuples autochtones qui, votée le 29 juin 2006 par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU à l'issue de longues années d'après négociations, devrait être adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies⁸⁰⁵. La déclaration, bien que non contraignante, constituera alors un instrument important pour la promotion et la protection des libertés et droits fondamentaux des peuples autochtones.

Caractérisés en somme par leur antériorité historique par rapport au colonisateur⁸⁰⁶, par leur situation de non-domination, par la revendication identitaire, les peuples autochtones inspireront la reconnaissance de droits particuliers à leur égard. Qu'en est-il en droit de l'environnement ? Sous l'impulsion du droit international favorisant la reconnaissance des peuples autochtones, le

⁸⁰³ À côté des peuples autochtones figurent les communautés locales dont l'analogie des situations implique de les traiter ensemble. En effet, « ces communautés locales ont les mêmes caractéristiques que les peuples autochtones, quant à leur dépendance et à leur connaissance des milieux naturels » (A. GUIGNIER, *Le rôle des peuples autochtones et des communautés locales dans le développement durable : figurants ou acteurs?*, *Les Cahiers du CRIDEAU*, PULIM, 2004, p. 15). Les Noirs-marrons de Guyane relèvent ainsi de cette catégorie, mais se distinguent des peuples autochtones par l'absence de revendication territoriale liée à une occupation ancestrale. En tant que groupes « traditionnels », ils revendiquent néanmoins des droits d'usage des ressources et c'est pourquoi nous ne les traiterons pas de façon séparée.

⁸⁰⁴ Treize États seulement l'ont ratifiée : Bolivie, Colombie, Uruguay, Costa Rica, Danemark, Équateur, Fidji, Guatemala, Honduras, Mexique, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Pérou.

⁸⁰⁵ La troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé en novembre 2006 de reporter l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

⁸⁰⁶ C'est d'ailleurs ce qui les distingue principalement des minorités. Voir A. NANCHI, *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français*, thèse, Lyon, 2004, p. 207-209.

droit de l'environnement a peu à peu pris en considération ces peuples et communautés locales notamment à travers la nécessité d'appuyer les politiques environnementales sur leur participation. C'est d'abord à travers la Convention de Rio de 1992⁸⁰⁷ que la communauté internationale admet que les modes de gestion traditionnelle de l'environnement ont contribué et contribuent encore à la protection des milieux. En ce sens, l'article 8 paragraphe j de la Convention prévoit que « sous réserve des dispositions de sa législation nationale, [chaque partie contractante] respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations, et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques ». Bien que la Convention n'établisse pas de rapport direct entre la diversité biologique et la diversité culturelle, celle-ci ne semble ici pas totalement exclue⁸⁰⁸.

Par la suite, les principaux textes issus de la Convention de Rio envisagent tous, de façon plus ou moins précise, le rôle essentiel des peuples autochtones et des communautés locales dans la conservation de la nature⁸⁰⁹, marquant ainsi une évolution fondamentale du concept de conservation confirmée par le Sommet de Johannesburg de 2002⁸¹⁰. Les institutions communautaires participent également de cette reconnaissance en multipliant les initiatives

⁸⁰⁷ Le rapport Bruntland de 1987 officialise en premier le lien entre les populations autochtones et l'environnement : « Le point de départ d'une politique juste et humaine à l'égard de ces groupes consiste à reconnaître et à protéger leurs droits traditionnels sur leurs terres et les autres ressources qui assurent leur mode de vie, droits qui sont susceptibles de définir en des termes qui n'ont rien à voir avec les systèmes juridiques ordinaires. Les institutions de ces groupes, qui réglementent les droits et les obligations, jouent un rôle capital dans le maintien de l'harmonie avec la nature et de la conscience de l'environnement caractéristiques du mode de vie traditionnel. Par conséquent, la reconnaissance des droits traditionnels doit aller de pair avec des mesures tendant à protéger les institutions locales qui incluent la responsabilité de l'utilisation des ressources. Et cette reconnaissance doit également impliquer que les communautés locales aient le dernier mot dans les décisions relatives à l'utilisation des ressources dans leurs zones » (Rapport Bruntland, *Notre avenir à tous*, Oxford University Press, 1987).

⁸⁰⁸ Voir J. UNTERMAIER, « La Convention de Rio sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique », p. 105, in S. DOUMBE-BILLE, *Droit de l'environnement et développement durable*, PULIM, 1994, 352 p.

⁸⁰⁹ Ainsi en est-il du principe 22 de la Déclaration de Rio (« 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 États 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 »); du chapitre 26 de l'Agenda 21 qui leur est entièrement consacré, de la Déclaration de principe sur les forêts et de la Convention sur la lutte contre la désertification.

⁸¹⁰ Le point 25 de la Déclaration du Sommet mondial pour le développement durable réitère la reconnaissance du « caractère essentiel du rôle des populations autochtones dans le cadre du développement durable ». En outre, l'article 44 j du plan d'application du Sommet incite les parties « sous réserve de leur législation nationale, [à] reconnaître les droits des communautés locales et autochtones détentrices de connaissances, de savoir-faire et de pratiques traditionnels et, avec l'approbation et la participation de ces communautés, mettre au point et appliquer des mécanismes de partage des bénéfices à des conditions établies d'un commun accord concernant leur utilisation ».

jusqu'à admettre formellement « le rôle clé des peuples autochtones vis à vis de l'environnement et du développement durable »⁸¹¹.

L'évolution du droit aura donc permis de se départir d'une vision des politiques de protection de la nature excluant l'homme et plus particulièrement les peuples autochtones des terres protégées. Les modifications successives de la définition de l'UICN des parcs nationaux traduisent bien un changement. Il y a quarante ans, la création d'un parc national consistait, pour le pouvoir central, « à prendre des mesures pour empêcher ou éliminer dès que possible, sur toute sa surface »⁸¹² l'exploitation ou l'occupation de la nature par l'homme. La déclaration de Caracas est beaucoup plus compréhensive : les participants au IV^e Congrès mondial sur les parcs nationaux et sur les aires protégées « prient instamment tous les gouvernements [...] d'élaborer des mécanismes permettant la participation de tous les secteurs de la société, en particulier les communautés locales établies de longue date, à l'établissement et à l'aménagement des aires protégées et garantissant le partage équitable des coûts et bénéfices associés »⁸¹³.

Ce changement traduit le passage de la violence d'un droit de type colonial où l'institution était imposée et exclusive de l'homme, à un droit où « la guerre de la conservation est finie »⁸¹⁴ ; un droit qui associe étroitement les communautés locales à la conception et à la gestion des outils de protection. Dans les faits, une immense distance sépare le mode de création des premiers parcs nationaux de ceux d'aujourd'hui. L'institution des premiers parcs dans des zones habitées a conduit, dans de nombreux cas, à des délocalisations forcées et violentes des populations locales⁸¹⁵. Ainsi Colin Turnbull, dans « Un peuple de fauves », révélait-il la désagrégation des Iks, en Afrique orientale, peuple affamé du fait du classement de son territoire en parc national dans lequel la chasse était devenue interdite⁸¹⁶. La dénonciation de telles violences faites aux peuples autochtones a conduit à un assouplissement général du régime des parcs, qui a permis de concéder aux habitants des territoires protégés des droits de prélèvement sur le milieu pour qu'ils subviennent à leurs besoins⁸¹⁷. Le droit a ensuite dépassé ce simple octroi pour se tourner vers une conception encore plus dynamique de la reconnaissance des peuples autochtones en envisageant la possibilité d'une gestion participative des ressources et en intégrant les savoirs traditionnels dans les projets de conservation de la biodiversité.

⁸¹¹ Document de travail de la Commission du 11 mai 1998 relatif à l'aide fournie aux peuples indigènes dans le cadre de la politique de coopération au développement de la Communauté et des États membres, SEC (1998) 773 final. Voir aussi le rapport de la Commission au Conseil, Examen des progrès de la coopération avec les populations autochtones, 11 juin 2002, COM (2002) 291 final, 20 p.

⁸¹² Recommandations de l'assemblée générale de l'UICN, New Delhi, novembre 1969.

⁸¹³ 10-22 février 1992, Caracas, Venezuela.

⁸¹⁴ J. UNTERMAIER, « La violence et le développement du droit de la protection de la nature », p. 38, in M. CORNU et J. FROMAGEAU (dir.), *Genèse du droit de l'environnement*, L'Harmattan, 2001, vol. 1, 231 p.

⁸¹⁵ Voir M. COLCHESTER, *Parc ou peuples? Ethnies*, n° 24-25, 1999, p. 159-193.

⁸¹⁶ C. TURNBULL, *Un peuple de fauves*, Stock, Paris, 1973.

⁸¹⁷ Voir par exemple, la Convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud, article 6, Apia, 1976, l'Accord sur la préservation des phoques (1893), la Convention internationale pour la réglementation de la pêche à la baleine (1946), la Convention africaine sur la nature et les ressources naturelles (1968) – révisée à Maputo en 2003 –, l'Accord sur les ours polaires (1973), etc.

B – La prise en considération des peuples autochtones en droit interne

La France a eu tendance à tenter de limiter l'influence sur son territoire des évolutions conceptuelles du droit international des peuples autochtones. Elle adopte en effet une position marginale : soit elle s'abstient de signer les textes internationaux relatifs aux peuples autochtones⁸¹⁸, soit elle le fait tout en émettant des réserves⁸¹⁹, pour s'en tenir à une interprétation stricte et relativement homogène des principes d'égalité et d'unité. Ces principes impliquent en effet une identification parfaite entre l'État et le peuple, indivisible, et l'octroi de droits identiques pour tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.

En application du principe d'unité, la Constitution française ne reconnaît ainsi, « au sein du peuple français », que les « populations d'outre-mer »⁸²⁰. Accorder la qualité de peuple à ces populations impliquerait, au sens du droit international, leur libre détermination⁸²¹ et la libre disposition des ressources, ce que la France ne peut *a priori* pas admettre. Quant au principe d'égalité, il n'est pas appliqué de façon si stricte. Il a fallu admettre en effet qu'« en voulant réaliser l'égalité mathématique des hommes, on risque fort de créer l'inégalité »⁸²². Aussi, il est admis que le principe induit l'obligation de différencier les citoyens en fonction de leur situation personnelle : c'est le droit à la différence qui peut s'exprimer par la différenciation juridique⁸²³ ou la discrimination⁸²⁴. À ce titre, le droit français peut octroyer des droits à certaines catégories d'individus (les habitants d'une île, les handicapés, les jeunes, les agriculteurs de montagne, etc.), mais il s'oppose à la création de droits spécifiques exprimant « une dimension collective »⁸²⁵. En effet, l'octroi de droits collectifs⁸²⁶ à des parties du peuple français est contraire au principe

⁸¹⁸ Elle n'a par exemple jamais signé la Convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989).

⁸¹⁹ La France a ainsi émis une réserve à l'article 27 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques qui prévoit une protection des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques.

⁸²⁰ Constitution du 1958, article 72-3. Voir D. CUSTOS, « « Peuple français » et « populations d'outre-mer » », p. 57-66, in J.-Y. FABERON, *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004, 224 p.; J.-E. SCHOETTL, note sous CC, décision n° 2000-4365 DC du 6 décembre 2000, loi d'orientation pour l'outre-mer, *AJDA*, 2001, p. 105 ; N. BELKACEMI, *Les autochtones français : populations ou peuples*, *Droit et cultures*, 1999, n° 37-1, p. 25-51 ; A. BOYER, *Les autochtones français : populations, peuples ? Les données constitutionnelles*, *Droit et cultures*, 1999, n° 37-1, p. 115-139. Pour ce qui concerne le « peuple » corse, voir CC, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, considérant 13, *JORF* 14 mai 1991, p. 6350.

⁸²¹ Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1960, point 2.

⁸²² L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, Librairie de Boccard, 1930, tome 3, p. 638.

⁸²³ La différenciation « tend à l'uniformité de traitement des individus en adaptant des mesures à la situation de fait pour leur assurer les mêmes droits et les mêmes devoirs » (A. NANCHI, *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français*, thèse, Lyon, 2003, p. 333).

⁸²⁴ La discrimination « tend à distinguer le traitement des individus en adaptant les mesures à la situation de fait pour assurer des droits et des devoirs distincts » (*Ibidem.*, p. 33).

⁸²⁵ *Ibidem.*, p. 53.

⁸²⁶ Pour une analyse approfondie des droits collectifs, voir A. NANCHI, *op. cit.*, p. 411-423.

constitutionnel d'égalité⁸²⁷, l'État ne reconnaissant pas de corps intermédiaires qui pourraient constituer une entité collective détentrice de tels droits. « Le concept des droits collectifs est un non-sens »⁸²⁸ en droit français et c'est pourquoi les peuples autochtones ne sont pas reconnus en tant que sujets de droit ou personnes morales.

Cela étant, ces conceptions des principes d'unicité et d'égalité ne sont conformes « ni au droit international, ni au droit positif de l'outre-mer français »⁸²⁹. A cet égard, la doctrine s'accorde à souligner que si « l'État français a une position officielle stricte »⁸³⁰, il n'en fait pas moins une application beaucoup plus souple. Comme l'explique Norbert Rouland, « l'importance accordée aujourd'hui aux Amérindiens de Guyane française est sans doute la trace visible de ces corrections que le juge ou le législateur font aux représentations de la tradition juridique française, non pour la détruire, mais au contraire pour la perpétuer »⁸³¹. En reconnaissant notamment des droits d'usage⁸³², le droit utilise en quelque sorte le substrat juridique d'une interprétation souple du principe d'égalité, rééquilibré pour reconnaître la différence des situations. De même, la reconnaissance dans le statut de la Nouvelle-Calédonie de la souveraineté partagée, d'une citoyenneté néo-calédonienne et, dans le préambule de l'Accord de Nouméa, d'un « peuple kanak » crée un droit qui lui aussi devient particulier et insère de la diversité au sein du mythe de l'unité du peuple français, sans pour autant que cela ne s'élabore au détriment des valeurs communes, fondement de la conception française de la nation.

Dans le domaine du droit de l'environnement, l'article 33 de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 transposant l'article 8 j de la Convention de Rio dispose que « l'État et les collectivités locales encouragent le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique »⁸³³. Il y a donc bien, là aussi, une certaine particularisation juridique des

⁸²⁷ En ce sens, la décision du Conseil constitutionnel n° 99-412 DC du 15 juin 1999 sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 15 juin 1999 (*JORF* 18 juin 1999, p. 8964) précise que le principe d'égalité devant la loi et le principe d'unicité du peuple français « s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance » (considérant 6).

⁸²⁸ I. ZLATESCU, « Standards internationaux relatifs à la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales et leur mise en œuvre », p. 171, in O. AUDEOUD, J.-D. MOUTON et P. CAPS (dir.), *L'État multinational et l'Europe*, PUN, 1997, 222 p.

⁸²⁹ F. GARDE, *Les autochtones de la République*, *RFDA*, 1999, n° 1, p. 3.

⁸³⁰ A. NANCHI, *op. cit.*, p. 53.

⁸³¹ N. ROULAND, Être amérindien en Guyane française : de quel droit?, *RFDC*, n° 27, 1996, p. 520.

⁸³² Voir *infra* section 2, § 2, C.

⁸³³ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, article 33, *JORF* 14 décembre 2000, p. 19760.

« communautés autochtones ou locales »⁸³⁴, même s'il faut s'interroger sur la portée concrète d'une telle disposition, aucun décret d'application n'étant paru⁸³⁵.

Toujours est-il que si le modèle français ne fait pas officiellement de place à la notion juridique de peuple autochtone, il permet « peut-être d'y accéder par des chemins détournés »⁸³⁶. Est-ce mieux que de reconnaître officiellement le pluralisme ? La réponse n'est pas forcément négative, les modèles juridiques étant en définitive ce que les hommes en font⁸³⁷. Les systèmes qui reconnaissent clairement le pluralisme ne seront pas nécessairement plus favorables à une véritable prise en considération des peuples autochtones. En effet, des politiques qui valorisent le pluralisme et tentent une réelle amélioration de la condition des minorités (Canada, Pays-Bas, Scandinavie), peuvent aussi pervertir cet objectif pour appuyer des politiques d'apartheid. De la même façon, les politiques d'assimilation « peuvent assurément déboucher sur l'écrasement des plus faibles à l'avantage des plus forts et des plus nombreux », mais elles peuvent, à l'inverse, « mettre fin à des discriminations négatives ou les interdire »⁸³⁸. Il semble qu'au sein de la République française, il ne soit pas nécessaire de dissoudre la mythologie fondatrice : il reste possible de rééquilibrer les principes d'égalité et d'unité pour répondre aux attentes des autochtones.

En toute hypothèse, le chemin parcouru par le droit international de l'environnement à l'égard des peuples autochtones et l'intégration – même moindre – de leur reconnaissance en droit national appellent une remarque des plus évidentes : il n'est plus possible aujourd'hui d'ignorer le rôle des peuples autochtones en matière de conservation de la nature.

⁸³⁴ Voir en ce sens l'Avis de M. TAMAYA : « Cet article additionnel, introduit par le Sénat à l'initiative du groupe socialiste, tend à reconnaître l'existence de communautés autochtones et locales, telles que les communautés amérindiennes de Guyane, et à protéger leurs pratiques culturelles, liées à des modes de vie traditionnels [...]. Cette disposition marque « *le respect et la reconnaissance de la Nation* » envers une population de plus de 6 000 personnes, qui descendent des premiers habitants de la Guyane. De surcroît, elle constitue un signe à l'égard d'autres pays dans lesquels la protection des populations autochtones est moins bien assurée. Il faut, enfin, souligner le caractère symbolique de cette disposition au moment où [s'engageait] la réalisation, à Paris, d'un musée des arts premiers » (M. TAMAYA, Avis présenté au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur les titres Ier, II et IV du projet de loi, en nouvelle lecture, d'orientation pour l'outre-mer, *JORF*, Documents Assemblée nationale, 2000-2001, n° 2608).

⁸³⁵ En outre, la seconde partie de l'article 8 j de la Convention de Rio relative à l'application sur une plus grande échelle des pratiques ancestrales durables et au partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de la biodiversité n'a pas été transposée par la loi. De surcroît, en raison du régime juridique de la Polynésie française, de Wallis et Futuna et de la Nouvelle-Calédonie, l'article d'origine législative ne s'applique pas dans ces collectivités pourtant particulièrement concernées par la question. Pour y être applicable, il aurait en effet fallu le rendre explicitement applicable à ces collectivités. A défaut, seules les communautés locales de Guyane sont visées.

⁸³⁶ N. ROULAND, Être Amérindien en Guyane française : de quel droit?, *RFDC*, n° 27, 1996, p. 498.

⁸³⁷ N. ROULAND, La tradition juridique française et la diversité culturelle, *Droit et Société*, n° 27, 1994, p. 393.

⁸³⁸ N. ROULAND, L'anthropologie juridique, PUF, coll. *Que sais-je?*, PUF, 1995, p. 45.

§ 2 – La légitimité ambivalente de la participation

Sans céder au mythe du « bon sauvage »⁸³⁹ idéalisant les hommes vivant en contact étroit avec la nature, ni à une analyse ethnologique des rapports entretenus entre les peuples autochtones et leur environnement, il convient de se pencher sur la légitimité de leur participation à la conservation de la biodiversité. En effet, la reconnaissance du rôle des peuples autochtones dans la conservation de la nature ne saurait être légitime si elle servait uniquement à faire entendre leur voix sur la scène internationale et à attirer ainsi l'attention sur leurs revendications politiques et territoriales. Elle ne le serait pas non plus si les impératifs de participation des peuples autochtones et de protection de leurs connaissances reposaient sur des justifications de l'ordre du « repentir » des États vis-à-vis des anciennes colonies ; comme si, historiquement endetté à l'égard des peuples colonisés, l'occident souhaitait symboliquement se faire pardonner les traitements et législations passés à l'origine de graves atteintes aux droits de l'homme. Pire, la participation des peuples autochtones aux politiques de protection de l'environnement deviendrait condamnable s'il s'agissait, pour les États, d'accaparer leurs connaissances traditionnelles pour alimenter le marché des ressources génétiques et les déposséder des fruits de cette valorisation.

Si certaines causes – revendications politiques et territoriales des peuples autochtones ; réparation symbolique des colonisateurs – doivent très certainement être entendues, il serait en revanche regrettable, dans tous les cas, qu'elles conduisent à une instrumentalisation de la cause environnementale. Une telle situation serait insoutenable face à l'urgence de juguler la crise de la biodiversité et la nécessité corrélative d'engagements politiques sincères.

C'est pourquoi il faut distinguer d'un côté, les conséquences et de l'autre l'intention des pratiques autochtones qui ne sont pas nécessairement le fruit d'une fibre écologique au sens où on peut l'entendre en occident, mais proviennent plutôt des besoins de survie matérielle et, par hypothèse, culturelle.

En effet, les peuples autochtones ont pour priorité, dans leurs revendications, « de protéger et de légaliser la propriété de leurs terres pour leur propre usage »⁸⁴⁰, pour y vivre et assurer ainsi leur autonomie économique et sociale. La protection de la biodiversité n'est donc *a priori* pas une fin en soi, mais plutôt un moyen de survie. Autrement dit, « le fait que les autochtones [...] aient développé des pratiques agroécologiques tendant à la fois à ne pas surexploiter et à entretenir leurs écosystèmes n'implique pas *de facto* la conscience environnementale qu'on leur prête habituellement »⁸⁴¹. Il convient donc d'éviter de prêter aux autochtones une intention de conservation, justement parce que « la césure nature-société n'est pas aussi tranchée que dans nos sociétés occidentales »⁸⁴².

⁸³⁹ Voir Montaigne, *Les Essais*, 1595.

⁸⁴⁰ M. CHAPIN, *Le défi indigène*, *Courrier de la planète*, n° 75, janvier-mars 2005, p. 33.

⁸⁴¹ G. FILOCHE, *Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie*, Bruylant, 2007, p. 78.

⁸⁴² *Ibidem*, p. 78.

Cela étant, les peuples autochtones ont permis et permettent encore la conservation de la nature à raison de leurs connaissances sur le milieu, de leurs pratiques de gestion des ressources naturelles ou encore de leur approche écosystémique tenant au caractère holistique de leur relation avec la nature. D'où l'importance évidente de protéger ces connaissances afin d'en assurer la perpétuation et le développement. Une telle nécessité n'a pas toujours fait l'unanimité, en particulier dans le domaine du développement où les exemples sont légion de transferts des pratiques (culturelles, industrielles, urbanistiques) de l'occident en niant celles qui existaient déjà, projets alors voués à un échec certain⁸⁴³. La négation des savoirs des peuples autochtones, considérés comme incompetents ou inconscients⁸⁴⁴ et inspirée des concepts évolutionnistes qui ont sous-tendus la colonisation, sert aujourd'hui encore l'idéologie « développementaliste »⁸⁴⁵.

Par ailleurs, il pourrait être admis que les connaissances traditionnelles puissent compléter les connaissances scientifiques, en particulier dans les régions riches en biodiversité où il est difficile d'obtenir des données suffisantes sur le statut des espèces. Aussi, il est largement reconnu que l'intégration de la perception culturelle de l'environnement est une composante essentielle de la conservation de la nature dont dépendra l'appropriation des priorités écologiques par les populations locales⁸⁴⁶.

L'ambivalence de la légitimité de la participation des peuples autochtones à la protection de la nature repose en réalité sur l'affrontement de deux logiques. Ainsi, en ce qui concerne la protection des espèces, la logique de la conservation de la nature est mue par des priorités fixées en raison notamment de l'abondance de l'espèce alors que celle des peuples autochtones et des communautés locales est plutôt animée par l'utilité de l'espèce en tant que ressource⁸⁴⁷. En dépit de ces différences de perception, on voit d'emblée la possible complémentarité entre les deux approches qui ne sont pas fondées sur des principes totalement inverses⁸⁴⁸ mais révèlent une communauté d'intérêts. Dès lors, 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.

⁸⁴³ L'exemple de l'échec des programmes de plantation de pinus, l'« arbre de l'administration » en Nouvelle-Calédonie dévoile ainsi la nécessité d'une meilleure prise en compte des réalités sociales et foncières (J.-M. KOHLER, Pour ou contre le pinus ; les mélanésien face aux projets de développement, Institut culturel mélanésien, 1984, 171 p.).

⁸⁴⁴ Certaines pratiques autochtones ont même été jugées irrationnelles tant d'un point de vue économique qu'environnemental et condamnées pour ces raisons (nomadisme, culture sur brûlis, feux...).

⁸⁴⁵ Pour une critique du développement, voir S. LATOUCHE, Faut-il refuser le développement?, Paris, PUF, 1986 ; du même auteur : L'occidentalisation du monde, Paris, La Découverte, 1989, 143 p.

⁸⁴⁶ C. POTVIN et al., « The role of indigenous peoples in conservation actions : case study of cultural differences and conservation priorities », p. 159-176, in P. Le PRESTER (dir), Governing Global Biodiversity, The Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity, Brookfield, Ashgate Publishing, 2002, 448 p.

⁸⁴⁷ Pour une analyse nuancée de la conception utilitariste de la nature développée par les peuples autochtones, voir G. FILOCHE, *op. cit.*, p. 80 et s.

⁸⁴⁸ Voir en ce sens N. ROULAND, Aux confins du droit, éd. Odile Jacob, 1991, p. 163, et C. LEVI-STRAUSS : « Peut-être découvrirons-nous un jour que la même logique est à l'œuvre dans la pensée mythique et dans la pensée scientifique, et que l'homme a toujours pensé aussi bien » (Anthropologie structurale I, Paris, Plon, 1958, p. 255).

L'ambivalence tient également au fait que la plupart des textes internationaux⁸⁴⁹ et de droit interne⁸⁵⁰ conditionnent la reconnaissance du rôle des peuples autochtones dans la conservation de la nature à l'existence de modes de vie *traditionnels*⁸⁵¹. En ce sens, la Convention sur la diversité biologique précise que les États membres devront respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones « qui *incarnent des modes de vie traditionnels* »⁸⁵². Ainsi, dans la plupart des cas, les peuples visés ne pourront prétendre participer à la protection de la nature ou bénéficier de droits particuliers sur l'environnement (droits de prélèvement, perpétuation de pratiques ancestrales, etc.) que s'ils parviennent à établir l'existence de traditions.

En poussant cette logique à l'extrême, il apparaît qu'en dehors des modes de vie traditionnels, il n'existe pour ainsi dire pas d'autre possibilité de reconnaissance culturelle des peuples autochtones : soit ils sont traditionnels, soit ils ne sont pas. L'un des plus ardents défenseurs des peuples autochtones d'outre-mer, Jean-Marie Tjibaou⁸⁵³, dénonce cette conception : « Le retour à la tradition, c'est un mythe... Aucun peuple ne l'a jamais vécu. La recherche d'identité, le modèle, pour moi il est devant soi, jamais en arrière... Notre identité elle est devant nous ». Il est en effet pour le moins réducteur d'associer la tradition, « forme figée reproduite par automatisme, plus ou moins moribonde »⁸⁵⁴, à la reconnaissance d'un peuple autochtone dont la survie dépend nécessairement de l'évolution de sa culture. Il reste en outre difficile de parler de « peuple traditionnel » et de soutenir ainsi que les traditions caractérisent un peuple. Il apparaît en effet qu'elles qualifient plutôt des modes de vie, des techniques ou des pratiques ancestrales et non un peuple en tant que tel. Ainsi, les landais ne forment pas un peuple parce qu'ils chassent, de façon traditionnelle, la Tourterelle des bois au mois de mai, ni d'ailleurs les bressans du fait de leurs pratiques communautaires dans les prairies herbagères⁸⁵⁵, ni encore les chasseurs des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et du Vaucluse qui emploient des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants. Ce sont ici les pratiques qui sont traditionnelles.

Plus encore, s'il faut reconnaître que certaines pratiques autochtones ont pu contribuer à la protection de la nature (jachères, cultures sur brûlis, chasse sélective et de subsistance, etc.), on ne saurait sans naïveté omettre qu'elles ont évolué au contact du mode de vie occidental ou de l'augmentation de la pression démographique. Certaines, alors respectueuses de l'environnement, ont été affaiblies (jachères écourtées, chasse commerciale, sédentarisation de l'agriculture, etc.) et

⁸⁴⁹ Ainsi, le Protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées additionnel à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes signé à Kingston le 18 janvier 1990 et le Protocole de Barcelone sur les aires spécialement protégées et la diversité biologique et la diversité biologique en Méditerranée du 10 juin 1995 prévoient-ils d'accorder des droits particuliers aux peuples autochtones en raison « des besoins traditionnels de la population locale sur le plan de la subsistance et de la culture » quand cela s'avère nécessaire.

⁸⁵⁰ Voir en ce sens l'article 33 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (*JORF* 14 décembre 2000, p. 19760).

⁸⁵¹ Nous soulignons.

⁸⁵² Nous soulignons. Convention sur la diversité biologique, article 8, j.

⁸⁵³ Leader indépendantiste kanak (Tiendanite, Nouvelle-Calédonie, 1936, Ouvéa, 1989).

⁸⁵⁴ P. BROOK, *Le diable c'est l'ennui*, Actes Sud-Papiers, coll. Les Cahiers Théâtre-Éducation, Paris, 1991, p. 59.

⁸⁵⁵ Voir P. JANIN, *La prairie et son droit*, *RJE*, 1985, p. 145-161.

ne sont plus foncièrement écologiques. Elles ont changé d'échelle et donc d'impact et les techniques traditionnelles ne le sont plus tellement (remplacement de l'arc par le fusil, de la pirogue par le bateau à moteur, etc.) tout comme les valeurs qui les sous-tendent, remplacées par des objectifs consuméristes ou de marchandisation. À vrai dire, le génie environnemental n'est pas fondamentalement celui d'un peuple – autochtone ou non – mais il résulte plutôt des conséquences matérielles d'un mode de vie et de choix de développement.

C'est pourquoi, si l'on s'accorde sur le principe de la légitimité des populations autochtones à participer à la protection de la nature, il conviendra de recenser parmi leurs pratiques et connaissances celles qui contribuent réellement à cet objectif. On retrouve de telles exigences à l'article 10 c de la Convention sur la diversité biologique qui préconise de protéger et perpétuer « l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles compatibles⁸⁵⁶ avec les impératifs de leur utilisation durable »⁸⁵⁷. Ainsi, la simple existence de pratiques ancestrales ne suffit pas à justifier leur reconnaissance juridique ; encore faut-il qu'elles n'altèrent pas les équilibres de l'écosystème. La protection des connaissances autochtones ne saurait donc simplement chercher à « légitimer certaines d'entre elles en vue de perpétuer les traditions »⁸⁵⁸, ni à autoriser des pratiques contraires au droit et notamment à la protection du « patrimoine commun des êtres humains » qui « doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation »⁸⁵⁹. À l'inverse, l'absence de méthodes et de techniques juridiques permettant une réelle reconnaissance de la culture et des pratiques des peuples autochtones ne peut pas non plus servir de prétexte à leur négation, dès lors qu'il relève du devoir de l'État de les prendre en considération⁸⁶⁰.

⁸⁵⁶ Nous soulignons.

⁸⁵⁷ D'autres textes prévoient les mêmes limites et encadrent les possibilités de reconnaître les pratiques traditionnelles. L'article 14 du Protocole de Kingston relatif aux zones et à la vie spécialement protégées à la Convention de Carthagène pour la protection et la mise en valeur du milieu marin de la région des Caraïbes prévoit de telles dérogations pour des « besoins traditionnels de la population locale sur le plan de la subsistance et de la culture », mais « dans la mesure du possible les dérogations accordées de ce fait ne doivent pas être de nature :

a) à compromettre le maintien des zones protégées en vertu du présent Protocole et les processus écologiques participant au maintien de ces zones protégées ; ou

b) à provoquer l'extinction ou des risques de diminution substantielle des effectifs des espèces ou des populations animales et végétales incluses dans les zones protégées ou de celles qui leur sont écologiquement liées, en particulier les espèces migratrices et les espèces menacées, en voie d'extinction ou endémiques ». Voir également l'article 6 de la Convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud.

⁸⁵⁸ A. GUIGNIER, *op. cit.*, p. 40. C'est d'ailleurs toute l'ambiguïté que dénonce Thibault Soleilhac concernant certains chasseurs traditionnels qui utilisent « le terrain de la tradition pour faire valoir leurs intérêts » (Le temps et le droit de l'environnement, thèse, Lyon, 2006, p. 264).

⁸⁵⁹ Charte constitutionnelle de l'environnement du 1^{er} mars 2005.

⁸⁶⁰ Les mesures de protection des pratiques et connaissances traditionnelles ne sauraient toutefois servir une marchandisation excessive de la biodiversité, vision purement utilitariste du rôle des populations autochtones et des communautés locales.

Section 2 – Le champ d'intervention des peuples autochtones d'outre-mer en matière de protection de la nature

Quel champ d'intervention la France laisse-t-elle aux autochtones d'outre-mer en matière de protection de la nature ? La question révèle plusieurs dimensions et des tensions entre divers intérêts. S'il s'agit d'abord d'assurer le maintien des modes de vie des populations autochtones fondés sur la chasse, la pêche, la cueillette ou une agriculture itinérante, les pratiques, notamment au contact de la modernité, sont en perpétuelle évolution et ne sont plus toujours compatibles avec la protection de la nature. Ensuite, il faut, conformément aux principes et recommandations de plusieurs instruments internationaux, reconnaître les peuples autochtones et les associer à la gestion de la nature, mais cela n'est pas sans poser certains problèmes de compatibilité avec le principe constitutionnel d'unité et d'indivisibilité de la République.

On pourra mieux cerner la façon dont l'État fait participer les populations autochtones d'outre-mer à la conservation de la biodiversité et la manière dont il envisage leur évolution à travers la place accordée à la coutume d'outre-mer, expression juridique des peuples autochtones (§ 1), et les domaines matériels d'intervention qu'il reconnaît aux autochtones en matière de protection de la nature (§ 2).

§ 1 – La coutume, expression juridique des peuples autochtones

Alors que la coutume se manifeste assez peu en métropole, du fait de l'histoire de la France depuis la Révolution française, elle est beaucoup plus présente outre-mer, résultat d'un compromis entre les autorités coutumières et l'État colonisateur. En effet, du fait de l'existence de peuples autochtones dans certains territoires anciennement colonisés, l'État a dû composer avec les autorités plus anciennes et n'a pu « pousser aussi loin que l'État moderne les processus de rationalisation et de centralisation »⁸⁶¹.

Cette moindre pénétration du système juridique français dans certaines collectivités d'outre-mer aura permis de favoriser une application conciliante de la coutume, et d'assurer aujourd'hui encore la survivance de la coutume d'outre-mer (A). Celle-ci est parfois même institutionnalisée par le droit étatique, mais compte tenu de la diversité statutaire des « outre-mers » et d'une pénétration plus ou moins grande du droit étatique, l'institutionnalisation de la coutume est inégale (B).

A – La survivance de la coutume outre-mer

L'ordre juridique national est fondé, depuis la Révolution française, sur la négation des coutumes⁸⁶² et plus généralement de tous les particularismes locaux, au nom de la trilogie républicaine. Cette dernière résume une mutation profonde de la conception du pouvoir et de la

⁸⁶¹ N. ROULAND, « Préface », p. 10, in P. De DEKKER et L. KUNTZ (dir.), *La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique Sud*, L'Harmattan, Mondes Océaniques, 1998, 238 p.

⁸⁶² Voir par exemple C. JOURNES (dir.), *La coutume et la loi, Études d'un conflit*, PUL, 1986, 164 p.

société fondée sur une idéologie héritée de la tradition culturelle chrétienne selon laquelle il existe un Dieu créateur qui intervient parmi les hommes à travers des prophètes ou son incarnation. À ce Dieu correspond une « vision du droit comme un ordre imposé, visant à l'application la plus fidèle possible des règles juridiques, conçues comme des commandements »⁸⁶³. L'État prend alors symboliquement la place de Dieu et définit le droit de façon monopolistique s'opposant à toute idée de pluralisme juridique. Afin de construire la Nation, et pour asseoir une autorité centralisée, il a dû mettre fin à la diversité territoriale de la coutume, trait majeur du droit médiéval, cet ordre ancien « largement fondé sur des particularismes corporatifs »⁸⁶⁴. L'État a privilégié la conception d'un corps social homogène, composé d'individus libres et égaux en droits, unis dans le respect d'un droit uniforme. Dans ce contexte de modernité naissante, la coutume, associée à la féodalité et aux pesanteurs de l'Ancien Régime, a été considérée comme un « mode lent et fruste de formation de la règle »⁸⁶⁵ suscitant le dédain. C'est pourquoi les codifications napoléoniennes s'accompagnèrent de l'abrogation des coutumes anciennes⁸⁶⁶.

Sur le territoire métropolitain, l'État a donc tenté au fil du temps d'éradiquer complètement les coutumes en leur laissant un champ d'application des plus insignifiants. De même, dans les anciennes colonies, les autorités centrales ont mis un terme aux éléments du droit traditionnel⁸⁶⁷ incompatibles avec les valeurs morales de la République, « tout en laissant les autochtones libres de suivre leurs coutumes pour leurs relations privées »⁸⁶⁸. La coutume outre-mer et celle de la métropole n'ont donc pas connu le même traitement, la première ayant perduré, résultat d'un nécessaire compromis entre les autorités coutumières plus anciennes et l'État⁸⁶⁹ qui marque une profonde « réinterprétation [des] principes républicains, même si n'est pas remis en cause le caractère unitaire de l'État français »⁸⁷⁰.

⁸⁶³ N. ROULAND, La tradition juridique française et la diversité culturelle, *Droit et société*, n° 27, 1994, p. 388.

⁸⁶⁴ *Ibidem*.

⁸⁶⁵ J.-P. MARTRES et J. LARRIEU, « La place des usages et des coutumes dans l'ordre juridique national », p. 35, in J.-P. MARTRES et J. LARRIEU (dir.), *Coutumes et droit en Guyane Economica*, 1993, 217 p.

⁸⁶⁶ Aussi, l'article 7 de la loi du 30 ventôse an XII disposait : « [...] Les coutumes générales ou locales, les statuts, les règlements, cessent d'avoir force de loi générale ou particulière dans les matières qui sont l'objet desdites lois composant le présent code ». Cela étant, Portalis soulignait dans son *Discours préliminaire* au Code civil, l'utilité de cette source populaire du droit, même reléguée à un rôle supplétif à la loi, lorsque celle-ci s'avérait insuffisante : « Il serait, sans doute, désirable, que toutes les matières pussent être réglées par des lois. Mais, à défaut de texte précis sur chaque matière, un usage ancien, constant et bien établi, une suite non interrompue de décisions semblables [...] tiennent lieu de loi ».

⁸⁶⁷ Par droit traditionnel, il faut entendre le droit existant avant la colonisation (voir B. SAURA, « Les règles coutumières en Polynésie française », p. 108, in P. de DEKKER (dir.), *Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud*, L'Harmattan, 1995, 303 p.).

⁸⁶⁸ A. NANCHI, *op. cit.*, p. 308.

⁸⁶⁹ Il faut noter à cet égard que sous couvert du respect des coutumes autochtones, la dualité de statuts a surtout été une technique de colonisation permettant un partage inégal des pouvoirs et des avantages économiques (P. NGOM, *L'école de droit colonial et le principe de respect des coutumes indigènes en AOF. Analyse historique d'une théorie de l'inapplicabilité du Code civil au colonisé, des origines à l'indépendance*, thèse, Dakar, 1993). Dans ces conditions, « la valorisation des coutumes était l'accessoire d'une politique coloniale d'alliance avec les élites indigènes gagnées au colonisateur » (N. ROULAND, « La coutume et le droit », p. 43, in P. De DEKKER (dir.), *op. cit.*).

⁸⁷⁰ N. ROULAND, « Préface », p. 11, in P. De DEKKER et L. KUNTZ, *La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique Sud*, L'Harmattan, Mondes Océaniques, 1998, 238 p.

Si la coutume « autonome » (*prater legem* ou *contra legem*) ne peut constitutionnellement exister dans l'ordre juridique national⁸⁷¹, la reconnaissance de la coutume peut s'opérer dans le cadre de la République unitaire si (et seulement si) elle reste soumise au droit national. Outre-mer, elle existe notamment dans les domaines du droit foncier, des droits d'usage ou encore du droit des personnes⁸⁷², mais le contenu des règles est difficilement pénétrable. En effet, la vocation de la coutume est de n'être connue que des personnes qui l'appliquent et la vivent et le juriste est démuné face à la diversité et au mode d'élaboration des règles coutumières : elles ne sont pas produites « en vertu d'un mode organisé, unanimement reconnu comme base stable de l'édifice juridique »⁸⁷³ auquel il est habitué. Il faudrait, pour en saisir toute l'étendue, interroger les personnes qui y sont soumises.

Malgré cette difficulté d'approche pour un juriste, il est admis de façon générale que la coutume peut-être créatrice de droit⁸⁷⁴. De manière large, elle désigne toutes les règles formées sans l'intervention du législateur, en général non écrites, qui prêtent « à une pratique constante et répétée un caractère juridique contraignant, reconnu par les intéressés eux-mêmes »⁸⁷⁵. Afin de déterminer l'existence d'une règle de droit coutumier, il faut classiquement s'attacher à ses composantes issues du « couple inusable »⁸⁷⁶ de l'élément matériel, soit une pratique ou un comportement constant et répété, et de l'élément psychologique, l'*opinio juris*, selon lequel l'usage a force obligatoire. Cent fois réitérée, cette définition déjà élaborée par les juristes romains, ne satisfait pourtant pas complètement les théoriciens qui cherchent toujours à saisir l'alchimie par laquelle « s'opère la transmutation du fait en droit »⁸⁷⁷. Notre propos n'est pas ici de présenter une fois de plus une théorie de la coutume, mais plutôt d'identifier les particularités de celle de l'outre-mer qui « plonge dans les turbulences la tradition juridique française »⁸⁷⁸ et conduit à adopter une conception large et plurielle de ce qu'elle recouvre.

En effet, si certaines pratiques coutumières apparaissent comme des règles impératives et forment le droit coutumier *stricto sensu*, elles sont prolongées par d'autres coutumes⁸⁷⁹ qui appartiennent aux habitudes, aux mœurs, à la morale, à la religion, aux traditions, aux usages, etc. Bien que ces éléments soient plutôt des normes sociales, la distinction, au sein de la coutume, entre le droit d'une part, et les normes sociales d'autre part, relève d'un exercice difficile. En effet, la séparation entre le droit et le non droit⁸⁸⁰ n'est pas aussi claire outre-mer qu'en métropole : outre-mer, le droit coutumier, les usages et les pratiques au sein d'une aire donnée constituent *a priori* un

⁸⁷¹ G. TEBoul, Remarques sur la validité des règles coutumières internes dans l'ordre juridique français, *RDJ*, 1998, n° 2, p. 696.

⁸⁷² Le droit des personnes s'exprime principalement à travers le statut personnel (article 75 de la Constitution). Il fut créé à l'origine « pour écarter les indigènes de la société nationale, puis il est devenu un élément de revendication et d'application » du particularisme autochtone.

⁸⁷³ J. COMBACAU, Ouverture : de la régularité à la règle, *Droits*, 1986, n° 3, p. 6.

⁸⁷⁴ Voir F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 30^e éd., Paris, LGDJ, 2007, p. 52 et s.

⁸⁷⁵ A.-J. ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2^e éd., LGDJ, 1993, p. 118.

⁸⁷⁶ J. COMBACAU, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁷⁷ J. COMBACAU, *op. cit.*, p. 3.

⁸⁷⁸ N. ROULAND, « La coutume et le droit », p. 19, in P. De DEKKER (dir.), *Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud*, L'Harmattan, 1995, 303 p.

⁸⁷⁹ G. ORFILA, *La Nouvelle-Calédonie et le droit, regards sur l'application du droit privé en Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, 1998, p. 25.

⁸⁸⁰ Voir J. CARBONNIER, *Flexible droit*, LGDJ, 2004, p. 9-103.

ensemble cohérent, alors que le droit écrit dissocie clairement les normes juridiques des normes sociales qui sont la traduction d'« une pluralité des conceptions et des modes de vie »⁸⁸¹. Une telle différence de perception résulte de la place plus large et d'une acception plus souple de la coutume d'outre-mer par rapport à celle de la métropole, limitée quant à elle à un contenu strictement juridique.

Il reste que si l'appréhension de la coutume comme un tout homogène valait pour les ancêtres, la situation est légèrement différente aujourd'hui. En effet, alors que « la coutume ne se forme qu'en un cercle restreint et [que] sa précision suppose un ressort étroit, baigné dans une atmosphère sociale bien homogène »⁸⁸², sa cohérence est menacée par la difficulté de concilier un mode de vie moderne avec des règles ancestrales. Dans le contexte de la mondialisation, la coutume entretient nécessairement d'étroites relations avec d'autres systèmes juridiques ou d'autres modes de pensée et perd ainsi de son unité. Elle ne survivra semble-t-il, que si elle parvient à s'adapter « aux structures et aux exigences de la société moderne »⁸⁸³ de façon dynamique. D'un point de vue technique, les autorités nationales, locales et coutumières devront alors résoudre certaines questions : faut-il rédiger les coutumes afin de les identifier clairement, faut-il les maintenir lorsqu'elles sont différentes d'un territoire à un autre, les unifier, les insérer dans le système juridique de droit français ?

Quoi qu'il en soit, il existe dans certaines collectivités d'outre-mer une interaction entre le monde coutumier et celui de la politique nationale ou locale. L'originalité de cette coexistence réside dans la participation des autorités coutumières soit comme institution parallèle à celle de droit commun, soit comme partie intégrante de l'organisation institutionnelle.

B – L'inégale intégration institutionnelle de la coutume

D'une réelle institutionnalisation à une simple évocation, la coutume ne bénéficie pas outre-mer d'une reconnaissance uniforme. Dans tous les cas, son champ matériel est encadré par le droit national et elle forme un droit mixte « combinant le recours à des règles traditionnelles et à des normes influencées par le système juridique »⁸⁸⁴ national ou territorial. À Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, l'État organise, au moyen d'une loi statutaire, la participation des autorités coutumières au processus normatif local et institutionnalise ainsi la coutume. Ailleurs, la coutume connaît une moindre institutionnalisation et dispose d'un champ d'application plus restreint du fait de sa moindre vivacité.

⁸⁸¹ G. ORFILA, *op. cit.*, p. 25.

⁸⁸² C. RAYBAUD, *De la coutume à la loi dans les archipels de Polynésie orientale de 1767 à 1945*, thèse, Bordeaux, 2000, tome 1, p. 72.

⁸⁸³ G. ORFILA, *op. cit.*, p. 30.

⁸⁸⁴ N. ROULAND, *Les colonisations juridiques de l'Arctique à l'Afrique noire*, *Journal of legal pluralism*, 1990, n° 29, p. 52-53.

La **Nouvelle-Calédonie** est la collectivité d'outre-mer où la reconnaissance de la coutume, fruit d'une revendication politique forte, est la plus avancée⁸⁸⁵. Elle s'exprime à travers la création d'organes spécialisés.

La collectivité dispose d'un **Sénat coutumier** héritier du Conseil consultatif coutumier de la loi référendaire du 9 novembre 1988⁸⁸⁶. Institué par la loi du 19 mars 1999, il comporte seize membres désignés selon les usages reconnus par la coutume⁸⁸⁷, soit deux pour chacune des huit aires coutumières qui divisent le territoire⁸⁸⁸. Il exerce des fonctions délibératives et consultatives. Il délibère sur les projets ou propositions de lois du pays touchant aux signes identitaires et « aux affaires coutumières » (statut civil coutumier, régime foncier des terres coutumières, limites des aires coutumières, modalités d'élection au Sénat coutumier) dont l'initiative provient du Gouvernement ou du Congrès, mais jamais des membres du Sénat⁸⁸⁹.

Le Sénat coutumier est consulté sur les projets de délibération (de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces) « intéressant l'identité kanak » au sens de l'Accord de Nouméa⁸⁹⁰ et il peut saisir à son initiative le Gouvernement, le Congrès ou une assemblée de province de toute proposition à ce sujet⁸⁹¹. Il peut aussi être consulté sur n'importe quelle autre question par le Président du gouvernement ou d'une assemblée de province ou par le haut-commissaire⁸⁹².

Le Sénat coutumier agit par ailleurs comme une sorte d'intermédiaire entre le gouvernement et les autorités coutumières puisqu'il constate la désignation de ces dernières qu'il notifie au président du gouvernement⁸⁹³. À titre représentatif, il est aussi membre de divers organismes dont certains intéressent l'environnement : le Comité consultatif de l'environnement de la Nouvelle-Calédonie⁸⁹⁴, le Comité de la protection de l'environnement de la Province Sud ou encore le Comité directeur de l'IFRECOR.

⁸⁸⁵ Voir J.-L. VIVIER, Le droit français face à la coutume kanak, *RJP*, 1990, n° 3, p. 470-476.

⁸⁸⁶ Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, *JORF* 10 novembre 1988, p. 14087.

⁸⁸⁷ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, articles 137 et s., *JORF* 21 mars 1999, p. 4197. Notons au passage que la désignation des membres du Sénat coutumier constitue un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir (voir J.-P. VOGEL et T. XOZAME, note sous TA Nouméa, 10 novembre 2005, Chefferie N'umia Kambwa, Wecho Pweyta et clan Kambwa Wecho Pweyta, *AJDA*, 2006, p. 1561-1563).

⁸⁸⁸ Les aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie sont : Hoot Ma Whaap, Paici Camuki, Ajié Aro, Xaracuu, Djubea-Kaponé, Nengone, Drehu, Iaaï (loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 1^{er}, *JORF* 21 mars 1999, p. 4197).

⁸⁸⁹ Sur la procédure de navette entre le Sénat coutumier et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie largement inspirée de celle de la navette parlementaire, voir F. GARDE, Les institutions de la Nouvelle-Calédonie, L'Harmattan, 2001, p. 237-238.

⁸⁹⁰ L'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 (*JORF* 27 mai 1998 p. 8039) fait référence à l'identité kanak en son point 5, alinéa 4 : « La pleine reconnaissance de l'identité kanak conduit à préciser le statut coutumier et ses liens avec le statut civil des personnes de droit commun, à prévoir la place des structures coutumières dans les institutions, notamment par l'établissement d'un Sénat coutumier, à protéger et valoriser le patrimoine culturel kanak, à mettre en place de nouveaux mécanismes juridiques et financiers pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre, tout en favorisant sa mise en valeur, et à adopter des symboles identitaires exprimant la place essentielle de l'identité kanak du pays dans la communauté de destin acceptée ».

⁸⁹¹ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 145.

⁸⁹² Même texte, article 143.

⁸⁹³ Même texte, article 141.

⁸⁹⁴ Voir *supra*, titre 1, chapitre 2, section 2, § 1, A.

Chacune des huit aires coutumières de Nouvelle-Calédonie est dotée d'un **conseil coutumier** dont les membres sont désignés selon les usages propres à l'aire⁸⁹⁵. Il dispose de compétences consultatives : sollicité par le Sénat coutumier si celui-ci est saisi d'une question géographiquement limitée⁸⁹⁶, il peut aussi l'être sur toute question posée par le haut-commissaire, le Gouvernement, le président d'une assemblée de province, ainsi que par le maire⁸⁹⁷. Le conseil coutumier se voit également confier par la loi « une fonction inédite d'explicitation de la coutume »⁸⁹⁸ : il « peut être consulté par toute autorité administrative ou juridictionnelle sur l'interprétation des règles coutumières »⁸⁹⁹.

Malgré les difficultés d'installation puis de fonctionnement⁹⁰⁰ auxquelles sont confrontées ces institutions, force est de constater que pour la première fois, des instances issues de la coutume se sont insérées dans le jeu des institutions. À ce sujet, François Garde s'interrogeait en 2001 : « La coutume acceptera-t-elle d'avoir à justifier de ses choix et de ses procédures envers le public, y compris les non kanak ? Les « décisions » interprétatives des conseils coutumiers auront-elles concrètement une autorité suffisante pour s'imposer aux récalcitrants ? Il faut attendre quelques années pour voir comment s'équilibrera cette originale tentative de faire coexister deux logiques juridiques, qui sont profondément deux logiques sociales »⁹⁰¹. Les années ont passé et il reste difficile de dresser un bilan, mais, selon le président du Sénat coutumier, les fonctions délibératives et consultatives de la chambre ont été pleinement exercées entre 1999 et 2005, lors du premier mandat : elle a constaté les désignations des autorités coutumières, donné des avis sur les projets ou propositions de loi du pays et de délibération, proposé des textes intéressant l'identité kanak et soutenu des actions en faveur de « la prise en compte des droits autochtones kanak tant pour le développement économique que pour la protection de l'environnement »⁹⁰².

Le rôle inédit du Sénat et des conseils coutumiers, porte-parole des chefs coutumiers, est en quelque sorte « d'intégrer la coutume dans le système républicain »⁹⁰³ afin de garantir un équilibre institutionnel entre les deux ordres juridiques, coutumier et étatique. Une place certaine est ainsi réservée à la coutume à laquelle est reconnue une légitimité collective. Les assemblées consultatives complètent utilement le système du droit commun en institutionnalisant un dialogue entre les chefs coutumiers et les élus issus du suffrage universel.

Outre ces institutions, il existe en Nouvelle-Calédonie un acte juridique qui mérite quelques développements tant il parvient à synthétiser le droit français et le droit coutumier. Il s'agit de

⁸⁹⁵ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 149.

⁸⁹⁶ Même texte, article 144.

⁸⁹⁷ Même texte, article 150.

⁸⁹⁸ F. GARDE, *op. cit.*, p. 239.

⁸⁹⁹ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 150, I. Au passage, le législateur reconnaît donc bien l'existence de règles coutumières et prend acte du fait que la coutume produit bien des normes juridiques.

⁹⁰⁰ Il existe aujourd'hui par exemple une mobilisation des femmes kanak pour revendiquer leur droit de participer au Sénat coutumier. Elles se heurtent au fait que les membres du Sénat sont désignés par les usages de la coutume selon lesquels la définition du corps électoral n'inclut pas les femmes.

⁹⁰¹ F. GARDE, *op. cit.*, p. 240.

⁹⁰² P. JEWINE, Bilan du premier mandat du Sénat coutumier : 1999-2005, *RJPENC*, 2005/2, n° 6, p. 78.

⁹⁰³ D. DALMAYRAC, juriste, Sénat coutumier, Nouméa, communication orale, 23 août 2004.

l'acte **coutumier**, forme moderne du procès verbal de palabre⁹⁰⁴, dont les modalités ont été strictement organisées par une loi du pays du 15 janvier 2007⁹⁰⁵. De nature conventionnelle, l'acte traduit par écrit un concours de volonté dont la portée peut-être individuelle ou collective. Il revêt les qualités d'un acte authentique lorsqu'il est pris en matière de statut civil coutumier ou de propriété coutumière. L'acte peut ainsi avoir pour objet ou conséquence l'utilisation ou l'exploitation d'une parcelle de terre coutumière, pour tout projet de construction ou d'exploitation durable émanant de personnes originaires de la tribu ou de promoteurs extérieurs⁹⁰⁶. Instrument d'écriture des règles coutumières, l'acte est établi en deux exemplaires originaux dont l'un est conservé par l'officier public coutumier⁹⁰⁷ et l'autre transmis au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie⁹⁰⁸. En cas de litige relatif aux actes coutumiers portant sur le statut civil ou les terres coutumières, les requérants se rendent devant les juridictions de droit commun après épuisement de la compétence du conseil coutumier de l'aire concernée⁹⁰⁹. L'importance de cet outil ne doit pas être négligée dans la mesure où il mêle deux sources de la légalité, le droit commun et le droit coutumier, participant ainsi à l'« édiction en droit positif de la coutume kanak [...] »⁹¹⁰.

Quant aux **juridictions**, les litiges portant sur le droit civil coutumier sont, dans les faits, souvent résolus au sein des tribus par les Petits Chefs et en appel par le Grand Chef dont le ressort est le district⁹¹¹. En matière pénale, des sanctions répressives comprennent des châtiments corporels dont le pouvoir de correction paternelle ou des sanctions économiques, tels que l'exil temporaire et la diète forcée ou pire le bannissement définitif de la tribu. Ces sanctions sont appliquées par la coutume alors qu'elles ne le sont pas par le droit pénal et sont même en parfaite contradiction avec la justice pénale régie par le principe d'unité. Une telle pratique de justice traditionnelle n'est pas sans poser de problèmes dans le cadre de la République et il a fallu aménager le système juridictionnel pour tenir compte de la coutume. Ainsi la juridiction civile de droit commun, « seule compétente pour connaître des litiges et requêtes relatifs au statut civil coutumier ou aux

⁹⁰⁴ L'article 1.2.1 de l'Accord de Nouméa de 1998 indiquait que « le statut juridique du procès-verbal de palabre (dont le nom pourrait être modifié) doit être redéfini [...] par le Congrès, en accord avec les instances coutumières ». Tel est l'objet de la loi du pays du 15 janvier 2007 (loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007 relative aux actes coutumiers, *JONC* 30 janvier 2007, p. 647) qui le qualifie d'acte coutumier. Avant cette loi du pays, le procès-verbal de palabre n'était organisé que pour la Province des Îles Loyauté (délibération n° 95/31/API du 20 septembre 1995 fixant la procédure d'établissement des procès verbaux de palabre dans la Province des Îles Loyauté, *JONC* 10 octobre 1995, p. 2947). À noter que les palabres sont « des discussions organisées selon les usages coutumiers, à l'issue desquelles les personnes ou les autorités relevant du statut coutumier adoptent une décision, sur une demande qui leur a été présentée » (J.-Y. FABERON et F. GARDE (dir.), 101 mots pour comprendre les institutions de la Nouvelle-Calédonie, Île de lumière, Nouméa, 2002, p. 66).

⁹⁰⁵ Loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007, précitée.

⁹⁰⁶ Même texte, article 8.

⁹⁰⁷ Le mode de désignation et les fonctions de l'officier public coutumier sont fixés par les articles 18 à 20 de la loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007 (précitée).

⁹⁰⁸ Loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007, précitée, article 13.

⁹⁰⁹ Même texte, article 29.

⁹¹⁰ J.-P. VOGEL et T. XOZAME, Le juge administratif face à la coutume kanake, *AJDA*, 2006, p. 1563.

⁹¹¹ La société kanak repose sur un mode d'organisation tribal : chaque tribu est soumise à l'autorité d'un Petit Chef désigné par le Conseil des anciens. Les tribus sont administrativement regroupées en districts qui correspondent plus ou moins aux aires d'influence des Grands Chefs. L'inventaire tribal publié en 1990 par l'ISEE (Institut de la statistique et des études économiques) dénombrait 16 districts coutumiers et 87 tribus dans la Province des Îles Loyauté.

terres coutumières » intègre-t-elle, depuis 1982⁹¹², des assesseurs coutumiers désignés pour suppléer les magistrats afin de garantir l'explicitation de la coutume au sein du système judiciaire et de permettre aux magistrats d'appliquer ces règles orales connues seulement d'un cercle restreint d'initiés. D'aucuns regrettent que ce mécanisme n'ait pas été transposé en matière pénale alors que son application est confrontée à des résistances coutumières et soulève des difficultés certaines⁹¹³. Mais, la défense en matière pénale du principe d'unité est garante de la souveraineté de l'État⁹¹⁴ et de l'égalité des hommes devant la justice, si bien que la différenciation juridique est plus difficilement admise qu'en droit civil. Néanmoins, pour prendre en compte l'existence d'un ordre public communautaire, l'Accord de Nouméa⁹¹⁵ a reconnu la « médiation pénale coutumière », extrême limite « de la capacité de tolérance de notre droit »⁹¹⁶ compte tenu des difficultés, en matière pénale, d'organiser l'altérité juridique. Malgré les aménagements sus évoqués, la justice traditionnelle demeure souvent exercée et subsiste en dehors de tout contrôle de la justice étatique. L'objectif demeure donc de parvenir à concilier les systèmes juridiques coutumier et étatique.

A la différence de la Nouvelle-Calédonie, les institutions coutumières de **Wallis et Futuna** n'ont pas été créées par l'État. La loi du 29 juillet 1961 les a simplement reconnues en les laissant subsister à côté des autorités de la République : « La République garantit aux populations du territoire des îles Wallis et Futuna le libre exercice de leur religion, ainsi que le respect de leurs croyances et de leurs coutumes en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit et aux dispositions de la présente loi »⁹¹⁷. Les institutions coutumières ont ainsi conservé leur forme traditionnelle d'organisation et participent pleinement à l'exercice du pouvoir⁹¹⁸. À cet égard, les îles Wallis et Futuna se distinguent de leurs (lointains) voisins calédonien et polynésien par la coutume qui « imprègne la vie civile et institutionnelle au quotidien »⁹¹⁹. En outre, à l'inverse des deux autres collectivités, la reconnaissance de la coutume wallisienne et futunienne n'a pas été le fruit d'une revendication politique et identitaire, du fait probablement de la présence d'une population homogène constituée pour une très forte majorité d'autochtones. La coexistence

⁹¹² Ordonnance n° 82-877 du 15 octobre 1982 instituant dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances des assesseurs coutumiers au tribunal civil de première instance et à la cour d'appel, *JORF* 17 octobre 1982, p. 3106. Ces aménagements n'ont pu effectivement fonctionner qu'à partir du 1^{er} janvier 1990. Le dispositif est repris à l'article 19 de la loi organique du 19 mars 1999.

⁹¹³ Aussi, « certains comportements délictueux ou criminels semblent tolérés dans les tribus ou, tout au moins, leurs auteurs ne sont pas livrés à la police. C'est en particulier le cas de certaines agressions sexuelles » (R. DOSIERE, Rapport sur le projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie et le projet de loi relatif à la Nouvelle-Calédonie, *JORF*, Documents Assemblée nationale, 1998, n° 1275, p. 23).

⁹¹⁴ R. LAFARGUE, La justice outre-mer : justice du lointain, justice de proximité, *RFAP*, 2002, n° 101, p. 103.

⁹¹⁵ Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 (*JORF* 27 mai 1998, p. 8039).

⁹¹⁶ R. LAFARGUE, « Statut personnel, coutume et justice en nouvelle Calédonie », p. 13, in J.-P. JEAN et G. DEHARO, La justice en perspective, Cultures et pensées juridiques, ENM, Mission de recherche Droit et Justice, 2002.

⁹¹⁷ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, article 3, *JORF* 30 juillet 1961, p. 7019.

⁹¹⁸ Pour une étude de l'organisation juridique coutumière des années 1930, voir E. RAU, La vie juridique des indigènes des îles Wallis, thèse, Paris, 1935 (publiée chez L'Harmattan, coll. Fac-similés océaniques, 2006, 104 p.).

⁹¹⁹ P. de DECKKER et L. KUNTZ, La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique Sud, L'Harmattan, Mondes Océaniques, 1998, p. 95.

entre les deux systèmes juridiques s'est ainsi moins construite en termes de concurrence avec le système juridique français qu'en termes de complémentarité⁹²⁰.

Les autorités coutumières sont organisées en trois royaumes (un à Wallis et deux à Futuna) dont l'échelon supérieur est occupé par **le roi**⁹²¹ et ses **ministres coutumiers**. Chaque roi, nommé et destitué par les notables selon les règles coutumières, est donc « l'autorité supérieure et bien sûr le juge suprême »⁹²². Il veille à la bonne marche du royaume et au respect des règles garantes de l'ordre public communautaire, de la morale et de la tradition. Les ministres coutumiers qui composent le gouvernement se réunissent en conseil royal pour délibérer et décider des affaires locales. Les décisions sont ensuite prises par le roi puis transmises pour application aux chefs de district⁹²³ et de village. Parmi les ministres de chaque royaume, l'un dispose d'attributions environnementales et conseille le roi en matière de pêcheries. Il est également chargé des questions relatives à la mer, à la forêt et de manière plus générale, à l'environnement⁹²⁴.

Agents publics de l'État rémunérés comme tels, les rois président le Conseil de circonscription de leur ressort composé de membres désignés selon les règles coutumières⁹²⁵. Ils nomment, sur proposition de la population, les chefs de district qui ont une autorité sur **les chefs des villages** que le district regroupe⁹²⁶. Les chefs de village sont pour leur part choisis et destitués par les villageois lors des assemblées de villages.

Les **assemblées coutumières** sont les lieux où s'expriment les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La plus importante du Territoire est le Conseil royal (Fono Faka Hau) présidé par le roi. C'est au sein de cette assemblée que sont établies les règles coutumières et que sont prises les décisions administratives. Il existe également l'Assemblée de district (Fono Fakapulehaga) présidée par le chef du district, qui permet d'informer les chefs de village des décisions prises par le Conseil royal et de régler les affaires du district. Ces assemblées se tiennent régulièrement, chaque dimanche, après la messe. Enfin, chaque village dispose de sa propre assemblée (Fono Kolofakafenua) à laquelle sont tenus d'assister tous les hommes du village. L'assemblée se réunit presque quotidiennement et est ouverte à toute la population.

Pour ce qui concerne la justice coutumière, l'article 5 de la loi statutaire de 1961 prévoit la création d'une juridiction de droit local dont l'organisation a été fixée par un arrêté du 20 septembre 1978⁹²⁷. L'arrêté n'a jamais été mis en œuvre. De ce fait, les conflits se règlent dans le

⁹²⁰ Bien que la coexistence ait presque toujours été pacifique, la crise politique de septembre 2005 opposant le roi de Wallis à l'État français rend néanmoins compte des difficultés de concilier les deux systèmes.

⁹²¹ Il convient de souligner que le terme « roi » adopté à l'arrivée des blancs à Wallis et Futuna ne correspond pas à l'existence d'une lignée royale. Si les rois sont désignés au sein des familles royales, la monarchie n'a pas de caractère héréditaire.

⁹²² A. TROUILHET-TAMOLE et E. SIMETE, « Les règles coutumières à Wallis et Futuna », p. 133, in P. de DECKKER (dir.), *Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud*, L'Harmattan, 1995, 303 p.

⁹²³ Il semble que les chefs de district ne constituent pas une autorité coutumière en tant que telle : « Contrairement aux autres porteurs de titres coutumiers, ils n'ont pas droit à la cérémonie du kava » (C. MASSENAVETTE, pour le Cabinet de Conseils Juridiques Moama, *Étude préalable à la définition d'une réglementation environnementale applicable au territoire de Wallis et Futuna, Territoire de Wallis et Futuna, Service de l'environnement*, février 2003, p. 17).

⁹²⁴ Mahe, Ministre coutumier de l'environnement de Wallis, Mata-Utu, communication orale, 20 juillet 2004.

⁹²⁵ Sur le statut de Wallis et Futuna, voir *supra*, titre 1, chapitre 2, section 2, § 1, C.

⁹²⁶ Il existe trois districts sur l'île de Wallis : Hihifo au nord, Hahake au centre et Lua au sud de l'île. Futuna ne comprend pas de district.

⁹²⁷ Arrêté n° 2063 du haut-commissaire de la République du 20 septembre 1978 portant organisation d'une juridiction de droit local dans le Territoire des îles Wallis et Futuna.

cadre du système coutumier, c'est à dire au sein des assemblées coutumières⁹²⁸, en dehors de tout contrôle de la justice étatique. Seuls les litiges impliquant des métropolitains ou les affaires de viol et de meurtre sont portés devant les juridictions de droit commun. Les chefs coutumiers rendent donc une justice totalement indépendante de la juridiction française, si bien qu'une même affaire peut-être portée devant les deux ordres de juridictions. Les peines généralement prononcées par les tribunaux coutumiers sont acquittées en nature (dons de nourriture, de nattes, de coquillages, travail, etc.). Elles peuvent encore consister en des châtiments corporels.

Les systèmes de droit commun et de droit coutumier coexistent donc pleinement à Wallis et Futuna, mais ne peuvent se dispenser l'un de l'autre. Si les liens entre les autorités coutumières et les autorités locales et étatiques ne sont pas institutionnalisés et définis⁹²⁹, il n'en demeure pas moins que la coutume est si fortement présente dans la vie sociale des deux îles qu'outre coexister, les systèmes collaborent et travaillent ensemble à l'élaboration des normes.

En **Polynésie française** la coutume ne connaît presque plus aucune organisation institutionnelle ni normative particulière⁹³⁰ : il n'existe ni assemblée, ni juridiction coutumière, ni statut particulier. Tel ne fut pas toujours le cas, les coutumes de la Polynésie française ayant été rédigées, dans les langues vernaculaires, au début du XIX^e siècle pour favoriser l'unification juridique du territoire grandissant de la dynastie des Pomare (1790-1880). Le premier code fut ainsi rédigé en 1819 au terme d'une âpre négociation entre Pomare II et les missionnaires chrétiens⁹³¹, puis le Code civil fut introduit dans la collectivité à partir de 1866. Peu à peu, les coutumes ont disparu si bien qu'aujourd'hui tous les Polynésiens relèvent du droit commun, même si des coutumes parcellaires demeurent, surtout et principalement dans le domaine foncier⁹³². Les juridictions de droit commun prennent alors en compte la survivance de certaines coutumes en infléchissant parfois les textes en fonction de celles-ci ou en admettant parfois de « laisser lettre morte un article du Code (civil) »⁹³³. En outre, dans le cadre de la revendication Ma'ohi depuis les années 1980, renaissent çà et là des institutions coutumières et des *toohitu* (Conseil des sages)⁹³⁴ qui ont en commun d'exercer des compétences en matière foncière. Il n'en demeure pas moins que la coutume et les

⁹²⁸ Pour plus de détails, voir O. AIMOT, « Les instances juridictionnelles coutumières de Wallis et Futuna », p. 175-189, in P. de DECKKER (dir.), *Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud*, L'Harmattan, 1995, 303 p.

⁹²⁹ Ceci a d'ailleurs donné lieu à une jurisprudence relative aux pouvoirs de l'administrateur supérieur face aux autorités coutumières. Voir J.-P. BRISEUL, conclusions sur TA Mata-Utu, 12 mars 2007, M. Halagahu, *AJDA*, 2007, p. 1184-1190.

⁹³⁰ Aux termes des articles 57 et 58 de la loi statutaire de 2004 (loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, articles 57 et 58, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183), les revendications culturelles polynésiennes s'articulent autour d'une part de la reconnaissance de la langue tahitienne et d'autre part, de la propriété foncière.

⁹³¹ Pour une histoire de la codification des coutumes, voir C. RAYBAUD, *op. cit.*, 1031 p. et B. SAURA, *Les codes missionnaires et la juridiction coutumière des Toohitu aux îles Sous le Vent et des Australes 1820-1945*, *BSEO*, 1997, n° 273/4, p. 29-50.

⁹³² Voir G. COPPENRATH, *La terre à Tahiti et dans les îles, Histoire de la réglementation foncière, Perspectives d'avenir*, Haere Po, 2003, 329 p.

⁹³³ R. CALINAUD et C. DOMINGO-NETI, « Droit coutumier et coutume dans la jurisprudence en Polynésie », p. 166, in P. de DECKKER (dir.), *Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud*, L'Harmattan, 1995, 303 p.

⁹³⁴ Voir T. BAMBRIDGE et C. GHASARIAN, *Juridiction française et droit coutumier à Rapa, les enjeux d'une traduction*, *Droits et cultures*, 2002, n° 44-2, p. 153-181.

autorités coutumières polynésiennes sont très effacées de la vie politique et institutionnelle locales, bien que les revendications identitaires actuelles fassent réapparaître les traditions et les usages sur la scène publique.

Quant à **Mayotte**, depuis le Traité de cession signé le 25 avril 1841, la France s'est engagée à respecter les coutumes mahoraises fondées sur l'Islam⁹³⁵ et sur les coutumes d'origine bantoue qui préexistaient à l'islamisation de l'île. Des juridictions spécifiques créées par un décret du 1^{er} juin 1939⁹³⁶ connaissent ainsi les litiges nés du statut civil de droit local⁹³⁷ qui recouvre l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités⁹³⁸ : le tribunal du Cadi, juridiction de premier degré et le tribunal du Grand Cadi, juridiction d'appel. Depuis la loi de 2001 relative à Mayotte – et plus encore depuis le vote des mahorais le 29 mars 2009 – la voie de la départementalisation est ouverte, et la jurisprudence selon laquelle les juridictions de droit commun sont compétentes pour régler les litiges du droit coutumier⁹³⁹ a été entérinée : les requérants sont libres de saisir soit le tribunal de première instance, soit le Cadi⁹⁴⁰.

Mise à part cette justice en matière civile⁹⁴¹, l'institutionnalisation de la coutume n'existe pas sur l'île : il n'y a point d'autorité coutumière participant à l'exercice des compétences locales, ni interlocuteur désigné par les usages... Cela, ajouté à la double influence de la modernité naissante et au souhait des Mahorais de voir leur collectivité se transformer en département d'outre-mer (ce qui se traduit par l'extension progressive de la législation métropolitaine), semble mettre en cause l'avenir de la coutume qui a pourtant su jusqu'alors maintenir la cohésion sociale de la population de l'île⁹⁴².

En **Guyane**, le pluralisme juridique (ou la cohabitation de plusieurs systèmes juridiques) n'a jusqu'ici été que très peu organisé, contrairement à l'effort accompli en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à Wallis et Futuna. La coutume en Guyane n'est pas reconnue juridiquement et « tout se passe comme si un silence pusillanime avait été jugé préférable à certaines clarifications »⁹⁴³. Des aménagements officiels et officieux ont été conçus, mais ils ne traduisent pas une réelle volonté politique d'œuvrer pour une coexistence effective des droits. « Tant que les communautés autochtones vivaient dans un certain isolement, le pluralisme juridique officieux pouvait aller de soi »⁹⁴⁴, mais dès lors que le contact avec le reste de la Guyane et la métropole est établi de façon

⁹³⁵ C'est-à-dire le « Minjhad at Twalibin » ou Livre des zélés croyants, « recueil d'aphorismes et de préceptes interprétés par les autorités religieuses locales » (J.-Y. FABERON, La collectivité « départementale » de Mayotte : vers un statut de droit commun, *Cahiers de l'Orihs*, n° 7, 2002, disponible sur le site internet <http://web.upmf-grenoble.fr/orihs>).

⁹³⁶ Décret du 1^{er} juin 1939 relatif à l'organisation de la justice indigène dans l'archipel des Comores. L'article 6 de ce décret prévoit que « les cadis jugent d'après le droit musulman et les coutumes indigènes ».

⁹³⁷ Voir Le statut civil de droit local applicable à Mayotte, L'apport de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, *RJP*, 2002, n° 2, p. 213-229.

⁹³⁸ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, article 52-1, *JORF* 13 juillet 2001, p. 11199.

⁹³⁹ C. Cass. 2^e ch. civ., 6 février 1991, *Bull. Civ.*, II, n° 44.

⁹⁴⁰ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, précitée, article 61. Il faut noter que les cadis sont recrutés par un concours dont les règles sont fixées par arrêté préfectoral. Pour plus de précisions sur le statut des Cadis, voir P. SCHULTZ, Le statut personnel à Mayotte, *Droits et Cultures*, 1999, n° 37/1, p. 106.

⁹⁴¹ Voir L. SERMET, Regards sur la justice musulmane à Mayotte, *Droit et Cultures*, 1999, n° 37-1, p. 185-201.

⁹⁴² Voir A. HAMIDOU, Modernisation du droit mahorais et coutumes locales : la nécessité d'un équilibre pour le maintien d'une cohésion sociale, *RJP*, 1996, n° 3, p. 253-259.

⁹⁴³ D. PEYRAT, Le juge et le lieu, essai sur le besoin de droit en Guyane, *Ibis rouge*, 1999, p. 24.

⁹⁴⁴ *Ibidem*, p. 42.

épisode ou permanente, le bricolage normatif ne résiste pas aux contradictions. Confrontées à la modernité, les coutumes s'érodent et peinent à réguler les litiges de la vie quotidienne alors que dans le même temps, le système juridique national souffre de discrédit « dans la mesure où chacun sait que des situations de non-conformité au droit sont admises »⁹⁴⁵. Du fait de ces problèmes, les communautés autochtones guyanaises ne sont pas restées inactives, mais se sont organisées à partir de 1984, date du premier rassemblement des Amérindiens de Guyane, à l'occasion duquel Félix Tiouka⁹⁴⁶ déclarait : « Nous voulons obtenir la reconnaissance de nos droits aborigènes, c'est-à-dire la reconnaissance de nos droits territoriaux, de notre droit à demeurer Amérindiens et à développer nos institutions et notre culture propre »⁹⁴⁷. Face à ces revendications, il est temps aujourd'hui de résoudre la question de l'intégration des communautés autochtones guyanaises dans le système juridique français sans tomber ni dans l'acculturation des peuples qui a fait toute la violence de la colonisation, ni dans une discrimination positive excessive qui serait contraire au principe d'égalité.

Pour l'heure, il existe des chefs coutumiers Amérindiens et Noirs-marrons⁹⁴⁸, indemnisés pour leur fonction par le budget du Conseil général et nommés par le président de cette même assemblée, conformément au choix du groupe concerné pour représenter leur communauté. L'arrêté de nomination permet au chef coutumier de se prévaloir de son titre dans les relations avec l'administration, les municipalités et d'autres chefs coutumiers. Garant des coutumes et des traditions, il règle certains litiges portant sur le droit coutumier. Il est également un relais entre l'administration et sa communauté : il a la charge des démarches administratives (naissance, décès, identité...), entretient des relations constantes avec la gendarmerie et collabore avec les municipalités⁹⁴⁹.

Une volonté politique naissante, encore confuse⁹⁵⁰, tente de résoudre les multiples questions que pose la présence de peuples autochtones en Guyane. Ainsi en est-il des dispositions du Code forestier modifié en 2005 pour prendre en considération les « communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt »⁹⁵¹. Dans le même sens, les chefs coutumiers ont été associés au comité de création du Parc amazonien de Guyane⁹⁵² et le sont désormais dans sa gestion⁹⁵³. Sans aller jusqu'à leur reconnaître une personnalité juridique propre,

⁹⁴⁵ *Ibidem*, p. 43.

⁹⁴⁶ Il était alors président de la jeune association des « Amérindiens de Guyane française ».

⁹⁴⁷ Félix TIOUKA, Adresse au gouvernement et au peuple français, *Ethnies*, 1985, n° 1-2, p. 7-10. Voir également G. COLLOMB, De la revendication à l'entrée en politique (1984-2004), *Ethnies*, 2005, n° 31-32, p. 16-28.

⁹⁴⁸ Les Noirs-marrons désignent les descendants des esclaves noirs qui se sont révoltés et enfuis des plantations ayant l'abolition de l'esclavage.

⁹⁴⁹ Le projet d'accord relatif à l'avenir de la Guyane approuvé par les élus régionaux et généraux de Guyane réunis en congrès le 29 juin 2001 prévoyait la création d'un Conseil des autorités coutumières. Ce dernier aurait été consulté lors du vote des textes propres à la collectivité.

⁹⁵⁰ P. KARPE, Droit colonial, droit d'outre-mer... droit des collectivités autochtones. De l'urgente nécessité de renouveler une branche du droit spécifique, *RJPIC*, 2001, n° 2, p. 238.

⁹⁵¹ C. for., article L. 172-4 (issu de l'ordonnance n° 2005-867 du 28 juillet 2005 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12379).

⁹⁵² Sur l'originalité du Parc amazonien de Guyane, voir *supra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 1, section 1, § 1.

⁹⁵³ « Les autorités coutumières seront représentées au conseil d'administration de l'établissement public du parc national » (C. env., article L. 331-15-4 et décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le parc national dénommé « Parc amazonien de Guyane », article 27, *JORF* 28 février 2007, p. 3757).

le décret de création du Parc amazonien prévoit ainsi la participation des « communautés d'habitants » au conseil d'administration du parc au même titre que les collectivités locales⁹⁵⁴. Les communautés d'habitants ne sont pas considérées comme des « personnalités à compétence locale »⁹⁵⁵ ou de simples usagers, mais leurs compétences s'apparentent à celles des collectivités locales. Cette participation se limite toutefois essentiellement au Parc amazonien et ne porte pas sur tout le « territoire coutumier ». Alors que cette association n'était pas acquise d'emblée⁹⁵⁶, la légitimation du rôle d'acteur de protection de la nature des autorités coutumières participe d'une représentativité de plus en plus forte des peuples autochtones dans les institutions guyanaises. Leur présence n'est plus uniquement symbolique.

En somme, il n'existe pour ainsi dire pas de réflexion globale sur la question de l'institutionnalisation de la coutume autochtone dans le droit français, sur la façon d'insérer les autochtones « dans le réseau normatif et décisionnel étatique »⁹⁵⁷. Tout est réglé au cas par cas, ce qui n'est d'ailleurs pas forcément préjudiciable à la coutume qui, lorsqu'elle est institutionnalisée, risque de perdre sa nature même de coutume. Toute institutionnalisation apparaît en effet ambivalente : est-ce un moyen pour l'État d'encadrer la coutume pour la faire disparaître, à terme, en imposant une culture juridique de nature étatique, ou est-ce un progrès pour la reconnaissance de la coutume alors légitimée en passant du droit officieux au droit officiel ? Sans prétendre résoudre définitivement la question, on peut relever d'une manière générale une certaine souplesse du système juridique français à l'égard des coutumes d'outre-mer qui peuvent alors se renouveler sans pour autant « espérer conserver intégralement [leur] spécificité »⁹⁵⁸. En effet, l'institutionnalisation de la coutume, comme sa codification, lui permet toujours d'évoluer, mais son mode d'élaboration n'est plus le même : il est le fait d'élites coutumières et « s'éloigne de ceux qui sont censés l'observer »⁹⁵⁹. Cette situation risque de conduire à son obsolescence, à moins qu'elle ne se renouvelle en se tournant vers l'avenir. C'est notamment au contact des enjeux modernes, tels la protection de la nature, que la coutume pourrait ainsi évoluer, même si pour l'heure les autorités coutumières détiennent peu de compétences dans ce domaine.

⁹⁵⁴ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007, précité, article 27 : « Le conseil d'administration de l'établissement public est composé [...] 2°. de représentants des collectivités territoriales et coutumières ».

⁹⁵⁵ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007, précité, article 27, 3°, c.

⁹⁵⁶ Lors de la première séance tenue autour du projet de parc, les élus locaux s'opposèrent à la participation du président de la fédération des organisations amérindiennes de Guyane au motif qu'il n'avait « aucune représentativité légale et aucune légitimité au regard du suffrage universel ».

⁹⁵⁷ G. FILOCHE et J.-M. BRETON, « Ethnodéveloppement et développement durable chez les peuples autochtones d'Amazonie (éléments d'une dialectique juridique) », p. 201, in J.-M. BRETON (dir.), Développement viable et valorisation environnementale (Caraïbes-Amérique latine), Karthala - Crejeta, Série Îles et pays d'outre-mer, n° 4, 486 p.

⁹⁵⁸ N. ROULAND, « La coutume et le droit », p. 48, in P. de DECCKER (dir.), Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud, Université française du Pacifique, L'Harmattan, 1995, 303 p.

⁹⁵⁹ *Ibidem*, p. 36. Dans le même sens, Paul de Deckker et Laurence Kuntz notent que « la coutume devient l'instrument par lequel une nouvelle élite manipule de façon consensuelle les différentes composantes du pays pour assurer l'assise de son pouvoir politique ». Et d'ajouter plus loin : « La coutume n'est plus le reflet d'un *modus vivendi* ; on la fige, on l'assimile à la tradition et on nie son essence afin de véhiculer les nouvelles dynamiques voulues par les élites » (P. de DEKKER et L. KUNTZ, La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique sud, Mondes Océaniques, L'Harmattan, 2002, p. 69).

§ 2 – Les domaines d'intervention des autochtones en matière de protection de la nature

De par son caractère relativement récent, la problématique moderne de la protection de l'environnement, au moins dans son approche patrimoniale⁹⁶⁰, échappe à une prise en compte par la coutume. En outre, certains problèmes que le droit de l'environnement est censé gérer « n'ont pas une ancienneté suffisante pour avoir pu être largement encadrés par quelque coutume que ce soit »⁹⁶¹. En ce sens, aucune coutume ne régit le problème du changement climatique, des gaz à effets de serre ou de la fiscalité environnementale, la prévention des risques naturels ou encore la protection des paysages. Cela étant, la coutume a pu prévoir le ménagement des ressources naturelles et se consacrer à des dispositions qui permettent une protection implicite de la nature⁹⁶². Ainsi en est-il, en métropole, de certains usages communautaires hérités du Moyen-âge et restés vivaces telle la pratique de la vaine pâture. Dans certains milieux, elle a pu jouer un rôle écologique non négligeable contribuant à maintenir des prairies naturelles grâce à un mode d'exploitation extensif qui évite une transformation trop radicale de la prairie⁹⁶³.

Outre-mer, c'est essentiellement dans trois domaines, très liés les uns aux autres, que l'on peut entrevoir⁹⁶⁴ la façon dont les peuples autochtones ont pu prendre en compte l'environnement en entretenant des coutumes et des usages en rapport avec le milieu naturel dans lequel ils vivent. Dans le domaine de l'accès aux ressources naturelles et à l'espace, des interdits coutumiers dits « tabous » (A) peuvent être édictés. Par ailleurs, en tant qu'occupants ancestraux de certaines terres avant l'arrivée des colons, les peuples autochtones sont plus ou moins impliqués dans la gestion des terres coutumières (B). L'État leur reconnaît parfois, afin d'assurer la pérennité de leurs modes de vie et leur subsistance, des droits d'usage sur les ressources naturelles (C).

A – Les tabous, interdits coutumiers

Dans les collectivités du Pacifique Sud (Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Polynésie française), un mécanisme influe directement sur l'utilisation de certaines composantes de la diversité biologique : il s'agit du tabou, interdit portant sur une personne ou une chose sacrée et

⁹⁶⁰ En ce sens, la reconnaissance de l'environnement comme une finalité d'*intérêt général* a été reconnue en premier lieu par la loi du 10 juillet 1976. Puis la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement va plus loin en reconnaissant que : « 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* » (C. env., article L. 110-1).

⁹⁶¹ T. SOLEILHAC, *op. cit.*, p. 249.

⁹⁶² J. UNTERMAIER, « La protection implicite de la nature. Le cas du val de Saône et de la Dombes », p. 17-25, in La Saône, Trévoux, éd. Patrimoine des Pays de l'Ain, 1984, 183 p.

⁹⁶³ La vaine pâture est « le droit reconnu aux habitants d'une commune de faire paître librement et gratuitement leur bétail sur la propriété d'autrui ». Voir P. JANIN, La prairie et son droit, approche juridique du milieu prairial en Bresse bourguignonne, p. 152.

⁹⁶⁴ Il ne s'agira bien ici que d'« entrevoir », une étude systématique des coutumes et pratiques traditionnelles dépassant très largement le champ de notre recherche.

dont la transgression entraîne l'application de sanctions⁹⁶⁵. Le tabou peut être défini « comme la conception du danger mystique que présente un objet particulier et dont résultent des contraintes et des restrictions, centrées non pas sur ce qui est prohibé, mais sur le fait même de la prohibition. C'est tout juste la simple peur des conséquences de la désobéissance, et, puisque ces conséquences sont souvent laissées indéterminées, l'impression de la peur prévaut absolument »⁹⁶⁶.

Les tabous peuvent être formés soit par la coutume, c'est-à-dire par une pratique continue et répétée ayant un caractère juridique contraignant, soit par l'action arbitraire d'une autorité supérieure (prêtre, autorité coutumière, etc.). Seuls les premiers tabous sont de véritables coutumes au sens classique de la définition, les seconds s'apparentant plutôt à des actes réglementaires unilatéraux. Pour autant, ces deux types de tabous procèdent tous les deux d'un « mode coutumier de production du droit »⁹⁶⁷ et il n'y a pas, semble-t-il, de réelle différence de nature entre eux. Seul le moment historique de leur élaboration les distingue.

D'un point de vue concret, la durée pendant laquelle les tabous restent en vigueur varie selon leur objet. Certains sont pratiquement permanents tels ceux qui s'attachent aux personnes ou aux biens et d'autres sont temporaires, comme les restrictions à la chasse ou à la pêche destinées à assurer une saison d'interdiction. Il faut noter en revanche que l'interdiction posée par un tabou n'est que rarement absolue : elle peut être transgressée moyennant une compensation rituelle.

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 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 ressources⁹⁶⁸. Une autre classification élaborée par Gadgil⁹⁶⁹ 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 ressource⁹⁷⁰.

⁹⁶⁵ Pour des exemples de sanctions, voir M. D. CHAPMAN, *Environmental Influences on the Development of Traditional Conservation in the South Pacific Region*, *Environmental Conservation*, vol. 12, n° 3, autumn 1985, p. 222-223.

⁹⁶⁶ H. WEBSTER, *Le tabou, étude sociologique*, Payot, 1952, p. 26-27.

⁹⁶⁷ M. Rouland propose de substituer à la notion de coutume, « flétrie par trop d'usages et de représentations abusives, celle de mode coutumier de production du droit » En ce sens, la coutume « désignerait des modes autonomes d'engendrement du droit, permettant tout autant la reprise, la réinterprétation, la combinaison d'éléments anciens (les *traditions*) avec des éléments nouveaux, que leur élimination partielle ou totale » (N. ROULAND, « La coutume et le droit », p. 36, in P. de DECCKER (dir.), *Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud*, Université française du Pacifique, L'Harmattan, 1995, 303 p.).

⁹⁶⁸ Findings of the SPREP workshop on customary tenure, traditional resourced management and nature conservation, SPREP, Nouméa, 1988, p. 9.

⁹⁶⁹ M. GADGIL, F. BERKES, C. FOLKE, *Indigenous knowledge for biodiversity conservation*, *Ambio*, vol. 22, n° 2-3, mai 1993, p. 154.

⁹⁷⁰ En Polynésie française, ce dernier type de tabou prend le nom de « rahui » (C. RAYBAUD, *op. cit.*, tome 1, p. 66).

Les tabous portent donc aussi bien sur des milieux que sur des espèces, mais souffrent néanmoins de deux limites fondamentales quant à leur effectivité et leur efficacité.

En premier lieu, 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 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. C'est pourquoi, face aux obligations nationales et internationales de respect des pratiques autochtones, il apparaît nécessaire d'aménager des points de rencontre entre les interdits coutumiers et le droit de l'environnement. Des aménagements ont été tentés dans chacune des trois collectivités du Pacifique Sud. En Nouvelle-Calédonie tout d'abord, la loi organique du 19 mars 1999 prévoit que les « terres coutumières »⁹⁷¹ sont régies par la coutume. Dans l'attente d'une loi du pays⁹⁷² pour définir le régime de ces terres – qui devrait prendre en considération le droit de l'environnement et les coutumes – les tabous ne s'appliquent qu'aux personnes soumises à la coutume. L'extension de leur régime à d'autres personnes reste tributaire d'une reconnaissance par le droit local. En Polynésie française, certaines interdictions temporaires de pêche issues des tabous ou « rahui » ont été reprises dans les plans de gestion des espaces maritimes⁹⁷³, la coutume et les traditions s'intégrant ainsi dans le droit local. À Wallis et Futuna, la réglementation environnementale demeurant embryonnaire, les tabous font office de protection de certains lieux et espèces. Ainsi en est-il d'une forêt située autour du lac Lalolalo sur laquelle le Roi de Wallis a imposé un tabou, le *vao tapu*, selon lequel il est interdit de faire des cultures, d'abattre des arbres de façon inconséquente, de ramasser des pierres, de chasser, etc. Dans l'esprit d'une partie de la population, le *vao tapu* « a pour fonction d'entretenir le *ma'uli*, la vitalité de l'île »⁹⁷⁴. Cependant aujourd'hui, la croyance en ces concepts s'érode et l'administration locale tente de les relayer pour fonder la protection sur le droit étatique. Ainsi, un projet de création de « réserves forestières coutumières » est-il en cours depuis 2003 pour protéger les hauteurs de Futuna autour du Mont Puke contre le défrichement et l'érosion. La réglementation prévue sur cet espace synthétiserait le droit coutumier et le droit local. Dans ce cas de figure, l'administration locale associe pleinement les chefs coutumiers afin qu'ils imposent un tabou sur le Mont pour valider socialement l'outil de protection, gage d'effectivité de la mesure. Dans tous les cas, la prise en compte des tabous par le droit local pose question et nécessite que les autorités s'attachent à leur définir un statut ou à les

⁹⁷¹ Voir *infra*, B.

⁹⁷² Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 99, 5°.

⁹⁷³ Tel est le cas du Plan de gestion de l'espace maritime de Fakarava lequel précise qu'en édictant un « rahui », « il s'agit de restreindre ou de défendre l'exploitation de ressources naturelles ou cultivées pour une période déterminée et une zone délimitée. On pose un rahui afin de ne pas toucher à la ressource, afin de combattre les prélèvements précoces et intempestifs. Durant la période de rahui, la ressource peut ainsi se reconstituer et être suffisante quand le rahui est levé » (arrêté n° 932 CM du 4 juillet 2007 rendant exécutoire le plan de gestion de l'espace maritime de la commune de Fakarava, *JOPF* 12 octobre 2007, n° spécial, p. 762). Sur les PGEM, voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre, section 2, § 2, B.

⁹⁷⁴ H. GUIOT, Forêt taboue et représentations de l'environnement à Uvéa (Wallis), Approche ethno-archéologique, *Journal de la société des océanistes*, n° 107, 1998/2, p. 196.

reconnaître, soit pour les rendre opposables à l'égard des « non-coutumiers », soit pour que la population entérine un outil réglementaire élaboré par l'administration locale ou étatique.

Quant à l'efficacité écologique des tabous édictés en référence à la vie spirituelle et matérielle de la communauté destinataire, elle 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 pourra 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 permet pas sa gestion ou 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 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 »⁹⁷⁵ 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.

Ainsi appréhendé, le tabou constitue au final un fondement social et culturel non négligeable pour la conservation de la nature. Il paraît néanmoins évident que l'occidentalisation des modes de vie et le moindre respect conséquent de la coutume ainsi que la faible efficacité écologique du mécanisme conduisent à ne lui reconnaître qu'un rôle très secondaire pour la protection de la nature.

B – La gestion des terres coutumières

Bien qu'il soit reconnu que la protection des écosystèmes est liée au statut des sols⁹⁷⁶, les terres autochtones ou coutumières⁹⁷⁷ ne font l'objet que d'une reconnaissance partielle en droit

⁹⁷⁵ 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.

⁹⁷⁶ L'inscription des garanties foncières des populations autochtones figure dans des textes de droit international relatifs aux droits de l'homme (la Convention OIT n° 169, le projet de Déclaration interaméricaine sur les droits des peuples autochtones, etc.) et dans la jurisprudence internationale (décision de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, 31 août 2001, *Awas Tingi (Nicaragua)*, Affaire 11/555 : « Les peuples autochtones possèdent un droit collectif sur les terres qu'ils occupent et exploitent de tout temps. Ce droit à la propriété découle du droit coutumier des peuples autochtones. Il se doit d'être reconnu, qu'ils aient obtenu ou non un titre foncier sur leurs terres de la part du gouvernement »).

⁹⁷⁷ Nous ne ferons pas de différences entre les terres autochtones et les terres coutumières que nous entendons comme ces terres non appropriées sur lesquelles vivent les peuples autochtones.

international de l'environnement. Seul l'Agenda 21, document non contraignant, suggère que les peuples autochtones doivent « peut-être exercer conformément à la législation nationale un plus grand contrôle sur leurs terres et gérer de façon plus autonome leurs ressources naturelles »⁹⁷⁸. Alors que le droit international encourage les États à assurer une participation des peuples autochtones à la conservation de la biodiversité et que « les projets de conservation visent généralement des terres où vivent des populations indigènes »⁹⁷⁹, « l'élément foncier n'est jamais évoqué »⁹⁸⁰ quant à sa relation avec la conservation de la biodiversité. « Est-ce par crainte des États d'octroyer des droits fonciers »⁹⁸¹ et de perdre ainsi des parties de territoires riches en ressources biologiques ou minières, est-ce parce que la maîtrise autochtone du foncier, ne constitue pas, en définitive, un régime protecteur ?

En toute hypothèse, une clarification est nécessaire, à commencer par le préalable de la définition juridique des terres coutumières. Les différences de perception et de rapport au foncier entre le monde occidental et les peuples autochtones appellent d'abord une confrontation entre les terres coutumières et les catégories juridiques issues du droit civil (1). Il conviendra ensuite de s'attacher à la consistance des terres coutumières ultramarines et de constater que le droit ne leur accorde pas la même importance selon les collectivités concernées. Il oscille entre leur consécration juridique et leur ignorance (2). Enfin, étant donné le lien étroit existant entre le statut juridique du foncier et la protection de la nature il s'agira d'analyser comment les impératifs environnementaux peuvent être intégrés à la gestion des terres coutumières (3).

1 – Les terres coutumières et les catégories du droit civil

« Dites vacantes et sans maître, les terres conquises allaient être revendiquées, dès la fin de la seconde Guerre mondiale [...] »⁹⁸² par les personnes qui en avaient été dépossédées. Élément de cristallisation du conflit entre les autochtones et l'État, la terre, essentielle à la survie et au développement des modes de vie autochtones, est un élément identitaire placé au centre des débats⁹⁸³. La conception du foncier chez les peuples autochtones, analysée par les anthropologues du droit⁹⁸⁴, peut être rapprochée de certaines catégories civilistes du droit des biens. Sans toutefois pouvoir s'y intégrer pleinement, les conceptions civiliste et coutumière ne s'opposent pas

⁹⁷⁸ Agenda 21, chapitre 26.4.

⁹⁷⁹ M. CHAPIN, Le défi indigène, *Courrier de la planète*, 2005, n° 75, p. 32.

⁹⁸⁰ A. GUIGNIER, *op. cit.*, p. 89.

⁹⁸¹ *Ibidem*, p. 90.

⁹⁸² R. VERDIER, De la *terra nullius* du colonisateur à la *terra mater* de l'autochtone : les territoires ultramarins de la République, *Droits et cultures*, 1999, n° 37-1, p. 7.

⁹⁸³ Voir A. SAUSSOL, *Les Temps Modernes*, 1985, vol. 41, n° 464, p. 1612.

⁹⁸⁴ Voir E. LE ROY, « Patrimonialité plutôt que propriété, approches de politiques foncières en Afrique et dans l'Océan Indien dans une perspective de gestion patrimoniale et environnementale », p. 320-334, in M. FALQUE et M. MASSENET (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 1997, 372 p. et N. ROULAND, Pour une lecture anthropologique et interculturelle des systèmes fonciers, *Droits*, 1985, p. 73-90.

frontalement, terme à terme – comme ont pu le penser des chercheurs empreints d’une idéologie coloniale⁹⁸⁵ – mais s’enrichissent l’une et l’autre.

La terre coutumière (ou autochtone), gérée collectivement, se distingue d’abord clairement de la propriété privée : insusceptible d’appropriation individuelle, elle ne peut être le support d’un droit de jouissance exclusif et absolu au sens du Code civil⁹⁸⁶. Les terres coutumières ne s’apparentent pas non plus à la catégorie de la propriété publique⁹⁸⁷ qui englobe des biens appartenant à des personnes administratives. En fait, elles ne sont traditionnellement pas considérées comme une chose appropriable (*res propria*) susceptible d’avoir une valeur pécuniaire. Leur régime dépasse ainsi le hiatus entre les choses appropriées publiquement ou privativement. En ce sens, la loi organique de 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie précise que « le droit de propriété garanti par la Constitution s'exerce en matière foncière sous la forme de la propriété privée, de la propriété publique et des terres coutumières »⁹⁸⁸. La catégorie des terres coutumières ne fait donc pas partie des choses appropriées, mais se situe ailleurs.

Les choses communes (*res communis*), autre catégorie du droit civil permettent sans doute de mieux appréhender le rapport autochtone au foncier. Par nature, elles « répugnent à toute appropriation »⁹⁸⁹ au sens de l’article 714 du Code civil selon lequel : « Il est des choses qui n’appartiennent à personne et dont l’usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d’en jouir ». Sans que le Code n’en dresse de liste, on range traditionnellement dans cette catégorie l’air, la lumière, la mer et l’eau courante. On pourrait y ajouter le vent, la chaleur du soleil ou encore les équilibres et processus écologiques. Caractérisées par leur libre accès, ces choses ne sont pas appropriables – leur consistance rend « impossible leur possession à titre exclusif »⁹⁹⁰ –, mais elles peuvent être captées ou utilisées (énergie solaire, éolienne, etc.) ou faire l’objet d’une simple jouissance, sous réserve du respect de certaines règles. D’après M et Mme Barrière, « les choses communes ne peuvent supporter qu’un usage qui laisse intact le droit d’usage d’autrui. L’usage se limiterait donc à un prélèvement n’altérant d’aucune façon la qualité même de la substance »⁹⁹¹. L’usage destructeur des choses communes « rendu possible par un développement insuffisant des lois de police appelées par l’article 714 du Code civil, s’apparente

⁹⁸⁵ « Le biais idéologique justifiait ainsi, au nom de la modernité, une présentation antagonique des logiques d’acteurs en opérant par ailleurs une énorme falsification des données. La littérature, sur des bases incertaines, supposait que toutes les sociétés connaissent une propriété foncière, publique ou privée, collective ou individuelle, et autorisent cessions et aliénations alors que des travaux plus récents confortent théoriquement nos observations de terrain en associant l’invention de la propriété de la terre puis sa généralisation à l’émergence du capitalisme » (E. LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du Droit*, LGDJ, coll. Droit et société, 2002, p. 303-304).

⁹⁸⁶ Code civil, article 544 : « La propriété est un droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue à condition de respecter les lois et règlements en vigueur ».

⁹⁸⁷ Pour une analyse des potentialités environnementales de la propriété publique, voir V. INSERGUET-BRISSET, *Propriété publique et environnement*, LGDJ, 1994, 315 p. ; D. HUMBERT, *Le droit civil à l’épreuve de l’environnement : essai sur les incidences des préoccupations environnementales en droit des biens, de la responsabilité et des contrats*, thèse, Nantes, 2000, 450 p. ; F. GYS, *Essai sur la notion juridique d’équilibre entre la propriété privée et la protection de l’environnement*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d’Ascq, 2000, 495 p.

⁹⁸⁸ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 6.

⁹⁸⁹ J. CARBONNIER, *Droit civil, Les biens*, tome 3, PUF, coll. Thémis Droit privé, 1995, p. 9.

⁹⁹⁰ A. VAN LANG, *Droit de l’environnement*, 2^e éd., PUF, Thémis, 2007, p. 166.

⁹⁹¹ O. BARRIERE et C. BARRIERE, *Un droit à inventer, Foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger*, IRD, coll. À travers champs, 2002, p. 92.

en définitive à une appropriation de fait de la chose commune. Elle est réalisée lorsque la pollution rend l'air ou l'eau impropres à d'autres usages »⁹⁹².

Envisagée comme une chose non appropriable, sur laquelle s'exercent des droits individuels et collectifs d'usage permettant de cultiver ou d'utiliser les ressources, la terre coutumière pourrait s'apparenter à la notion de choses communes. Il reste que la terre autochtone n'est pas considérée comme une ressource « fongible et parfois consommable (l'air, l'eau) »⁹⁹³ telles que les choses communes, mais comme un lieu de vie⁹⁹⁴ qui peut se transmettre d'une génération à l'autre, au sein d'une tribu, d'un village ou d'un lignage, sans que personne ne puisse néanmoins se l'approprier.

Il faut donc bien convenir que la notion de terres coutumières n'entre pas tout à fait dans les catégories du Code civil. Non appropriable, située hors du commerce et participant de l'identité « d'une communauté usagère et gestionnaire sans droit de disposition »⁹⁹⁵, la terre coutumière s'apparenterait finalement plus à un « patrimoine » à transmettre dont la consistance juridique se situe à la croisée des différentes conceptions patrimoniales : celle issue du droit civil⁹⁹⁶ et celle issue de la pensée moderne de l'environnement qui « dépersonnalise le patrimoine en ne le liant plus à une personne [...] mais à un but, à une affectation »⁹⁹⁷ tels le patrimoine commun de l'humanité, le patrimoine commun des êtres humains, le patrimoine biologique national, etc. Les terres coutumières correspondent ainsi mieux à l'idée d'un héritage transmis collectivement aux générations futures pour leur propre épanouissement, ce qui ne postule pas nécessairement l'appropriation.

C'est donc à travers les notions de *res communis* et de patrimoine entre lesquelles existe une parenté⁹⁹⁸ que se dessine un cadre conceptuel pour penser aujourd'hui les terres coutumières⁹⁹⁹.

⁹⁹² A. VAN LANG, *op. cit.*, p. 168.

⁹⁹³ O. BARRIERE et C. BARRIERE, *op. cit.*, p. 92.

⁹⁹⁴ OUEDRAOGO Hubert M.-G, Réformes agro-foncieres et développement en Afrique, *Revue burkinabé de droit*, 1989, p. 15 (cité par O. BARRIERE et C. BARRIERE, *op. cit.*, p. 91).

⁹⁹⁵ O. BARRIERE et C. BARRIERE, *op. cit.*, p. 92.

⁹⁹⁶ C'est-à-dire « l'ensemble des biens et des obligations d'une personne, envisagé comme formant une universalité des droits (actifs et passifs) » (J. CARBONNIER, *op. cit.*, p. 13).

⁹⁹⁷ O. BARRIERE et C. BARRIERE, *op. cit.*, p. 93.

⁹⁹⁸ En ce sens, le professeur VAN LANG précise que « le patrimoine [...] présente l'avantage de rapprocher des notions apparemment antagonistes. Ainsi il permet de réduire la distance entre intérêt général et intérêt privé, entre collectivisme et libéralisme. Le patrimoine commun se trouve en quelque sorte à mi-chemin entre les *res communis* et la propriété privée » (A. VAN LANG, *op. cit.*, p. 181).

⁹⁹⁹ Voir O. BARRIERE, « De l'émergence d'un droit africain de l'environnement face au pluralisme juridique », p. 147-172, in C. EBERHARD et G. VERNICOS (dir.), *La quête anthropologique du droit. Autour de la démarche d'Etienne Le Roy*, Karthala, 2006, 611 p.; O. BARRIERE et C. BARRIERE, *op. cit.*, 476 p.; E. LE ROY, « La gestion patrimoniale ou la redécouverte des « communs » dans l'Océan Indien », p. 301-322, in E. LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du Droit*, LGDJ, coll. Droit et société, 2002, 415 p.

2 – Les terres coutumières ultramarines : entre consécration juridique et ignorance

L'existence des terres coutumières est une réalité juridique consacrée dans deux collectivités.

A **Wallis et Futuna**, les terres sont presque intégralement coutumières, la loi statutaire de 1961 n'ayant rien modifié à la situation antérieure.

Quant à la **Nouvelle-Calédonie**¹⁰⁰⁰, la reconnaissance n'est pas toujours allée de soi : l'administration a commencé par tracer les contours du foncier coutumier¹⁰⁰¹, avant de lui accorder un statut par une délibération de l'assemblée territoriale du 10 mars 1959 relative au régime des réserves autochtones en Nouvelle-Calédonie¹⁰⁰² dont l'article unique indique : « Les réserves autochtones sont la propriété incommutable, insaisissable et inaliénable des tribus auxquelles elles ont été affectées. Elles ne peuvent être désaffectées sans le consentement des organes coutumiers ». Un rapprochement entre le régime des réserves autochtones et celui des « communaux » peut-être fait. Ces derniers représentaient en effet, dans l'ancien droit, une forme de propriété collective au bénéfice des habitants, ce que laisse entendre la rédaction de l'article 542 du Code civil : « Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis ». Ainsi entendus, les communaux ont, comme les réserves autochtones, la particularité de présenter une liberté d'aliénation réduite et d'offrir la possibilité d'une jouissance collective des terres concernées. Mais cette similitude ne correspond plus à l'actuelle conception des biens communaux lesquels, sur « le fondement de l'interprétation erronée qu'Hauriou¹⁰⁰³, puis la Cour de cassation¹⁰⁰⁴ donnent de l'article 542 du Code civil [...] se trouvent assimilés »¹⁰⁰⁵ au domaine privé communal. Si la notion de « communaux » mérite d'être renouvelée et approfondie pour mieux appréhender la façon dont les autochtones peuvent maîtriser leurs terres, une différence de nature existe bel et bien entre les communaux et les réserves autochtones : ces dernières n'ont pas été conçues à l'origine pour favoriser le partage des ressources entre les habitants de la réserve, mais pour servir les intérêts de la colonisation de peuplement en isolant les Kanak dans des espaces restreints. Là résident les limites de la comparaison.

Sur le terrain, les Îles Loyauté ont été instituées en réserves intégrales si bien qu'aujourd'hui l'archipel est composé à 97 % de terres coutumières, les 3 % restant correspondant au domaine public maritime. Ailleurs, les terres coutumières couvrent respectivement 22 % et 11 % du

¹⁰⁰⁰ Pour une histoire de la spoliation foncière en Nouvelle-Calédonie, voir A. SAUSSOL, *L'héritage. Essai sur le problème foncier mélanésien en Nouvelle-Calédonie*, Publication de la Société des océanistes, n° 40, Paris, 1979, 493 p.

¹⁰⁰¹ Arrêté n° 13 du 22 janvier 1868, *BONC*, 1868, p. 17.

¹⁰⁰² Délibération de l'Assemblée territoriale du 10 mars 1959 relative au régime des réserves autochtones en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 6/13 avril 1959.

¹⁰⁰³ M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4^e éd., Paris, L. Larose, 1901, p. 800, note 2.

¹⁰⁰⁴ Voir en ce sens, C. Cass. civ., 20 janvier 1965, *Gazette du Palais*, 1965, I, p. 327.

¹⁰⁰⁵ J. UNTERMAIER, « La violence et le développement du droit de la protection de la nature », p. 36, in M. CORNU et J. FROMAGEAU (dir.), *Genèse du droit de l'environnement*, L'Harmattan, 2001, vol. 1, 231 p.

territoire des provinces Nord et Sud¹⁰⁰⁶. La loi organique du 19 mars 1999 prévoit la création d'un régime unique pour la catégorie juridique des « terres coutumières »¹⁰⁰⁷ qui devra être précisée par une loi du pays¹⁰⁰⁸. Dans cette dynamique, l'adoption d'une loi du pays risque de vider la coutume de tout intérêt et de compromettre sa spontanéité en la juridicisant, mais on peut aussi escompter que la réflexion sur le régime des terres coutumières portera également sur l'intégration des impératifs environnementaux¹⁰⁰⁹, participant au renouveau de cette source du droit. Là encore, la Nouvelle-Calédonie fera office de « laboratoire institutionnel », initiant une avancée juridique sans précédent sur le territoire républicain.

Pour ces deux collectivités du Pacifique Sud où le foncier coutumier existe bel et bien, il est opportun de réfléchir à l'intégration des impératifs de la conservation de la nature et de définir les droits et devoirs environnementaux liés à la gestion de ces terres.

En **Guyane**, la maîtrise des terres n'est pas reconnue au profit des peuples autochtones et des communautés locales malgré d'incessantes demandes en ce sens des Amérindiens¹⁰¹⁰ notamment. Pour des raisons historiques¹⁰¹¹, l'État détient en Guyane la quasi-totalité des terres dans son domaine privé¹⁰¹².

Au moment de la départementalisation, le décret du 27 octobre 1948 puis le décret du 10 janvier 1961 prévoient que les « communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt » peuvent bénéficier de droits d'usage collectifs, mais d'aucun droit de propriété sur le domaine privé de l'État. Les modes de vie des autochtones ayant évolué, des communautés se sont sédentarisées et se sont constituées en associations régies par la loi de 1901 pour bénéficier des baux emphytéotiques¹⁰¹³ qui leur confèrent un droit réel sur le patrimoine

¹⁰⁰⁶ Chiffres issus des Actes du « Séminaire foncier et développement en Nouvelle-Calédonie », Nouméa, Centre culturel Tjibaou, 10, 11 et 12 octobre 2001, 189 p.

¹⁰⁰⁷ L'article 18 de la loi organique précise que ces terres « sont constituées des réserves, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local et des terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers, pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Elles incluent les immeubles domaniaux cédés aux propriétaires coutumiers ». Il existait auparavant des régimes juridiques différents selon que les terres étaient des réserves autochtones, des groupements de droit particulier ou des propriétés claniques.

¹⁰⁰⁸ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, articles 22 5° et 99 5°.

¹⁰⁰⁹ Insistons sur l'urgence de définir le régime des terres coutumières, notamment en matière d'urbanisme, et plus particulièrement en Province Nord où le permis de construire n'est pas exigé pour les constructions érigées sur ces terres (délibération n° 51-2005/APN du 15 avril 2005 portant réglementation du permis de construire, *JONC* 10 mai 2005, p. 2338).

¹⁰¹⁰ Voir I. ARNOUX, Des autochtones dans la région ultrapériphérique de Guyane. Et alors?, *Droit et cultures*, 1999, n° 37-1, p. 78-79.

¹⁰¹¹ Voir A. CALMONT, « Le problème foncier en Guyane : le poids de la domanialité », p. 203-219, in GEODE Caraïbe, La question de la terre dans les colonies et départements français d'Amérique, 1848-1998, Kartala, 2000, 439 p.

¹⁰¹² Le décret du 15 novembre 1838 proclame l'État propriétaire de tous les biens domaniaux existants en Guyane. Il détient 92 % du foncier dans le département.

¹⁰¹³ Le bail emphytéotique s'est développé à partir de 1976 comme nouvelle forme d'octroi des terres domaniales à côté des concessions domaniales attribuées à des fins agricoles à des personnes physiques ou morales qui remplissent certaines conditions (Code du domaine de l'État, article R. 170-33). Le problème du foncier en Guyane ne se pose pas qu'à l'égard des autochtones, mais aussi des collectivités locales et des personnes privées.

foncier de l'État. Puis le régime a progressé avec le décret du 14 avril 1987¹⁰¹⁴, repris par un décret le 16 janvier 1992¹⁰¹⁵, puis codifié dans le Code du domaine de l'État¹⁰¹⁶. Il prévoit l'octroi de concessions aux populations amérindiennes et bushinengué en vue de satisfaire leurs besoins d'habitat et de subsistance. Ces concessions sont consenties gratuitement, pour une durée de dix ans, dans une zone déterminée en vue de la culture ou de l'élevage ou pour pourvoir à l'habitat de leurs membres¹⁰¹⁷. Le préfet peut y mettre fin, totalement ou partiellement lorsque les membres de l'association ou de la société ont cessé définitivement de résider dans la zone concernée. Mais sur quelle échelle temporelle ? Comment sera pris en considération le caractère encore itinérant de certaines économies autochtones ? Aucune précision n'existe en la matière. En outre, avant l'expiration de la concession, l'association ou la société concessionnaire peut demander que les terrains lui soient cédés à titre gratuit.

Même si le régime juridique ci-dessus exposé constitue une avancée majeure pour les autochtones, le procédé demeure insuffisant.

Il exige d'abord une constitution en association ou en société, ce qui contrarie les « structures traditionnelles »¹⁰¹⁸ des autochtones. En outre, si cette situation permet, en ne qualifiant pas les terres (en dehors de leur appartenance au domaine privé de l'État), de limiter d'éventuelles dérives marchandes d'une gestion autochtone, la condition des Amérindiens demeure très précaire vis-à-vis du foncier. Le préfet préside à la naissance ou la mort de leurs droits sans qu'« aucune condition objective (occupation immémoriale) ni même aucune attitude de bonne foi (respect de toutes les conditions imposées par l'État) ne viennent assurer aux autochtones leur continuité territoriale »¹⁰¹⁹. En outre, le décret repris et modifié de 1987¹⁰²⁰, « perçu un temps comme une solution au problème de dépossession foncière des Amérindiens »¹⁰²¹, n'octroie pas de droits à la terre aux autochtones, mais prévoit en réalité des obligations à la charge des acteurs politiques non autochtones pour négocier la mise en place de « zones de subsistance » sur lesquelles s'exercent

¹⁰¹⁴ Décret n° 87-267 du 14 avril 1987 modifiant le Code du domaine de l'État et relatif aux concessions domaniales et autres actes passés par l'État en Guyane en vue de l'exploitation ou de la concession de ses immeubles domaniaux, *JORF* 16 avril 1987, p. 4316.

¹⁰¹⁵ Décret n° 92-46 du 16 janvier 1992 portant modification du code du domaine de l'État (deuxième partie : décrets en Conseil d'État) et relatif aux concessions et cessions de biens du domaine privé de l'État en Guyane, *JORF* 17 janvier 1992, p. 811.

¹⁰¹⁶ Code du domaine de l'État, article R. 170-51.

¹⁰¹⁷ Code du domaine de l'État, article R. 170-58 : « Les communautés d'habitants mentionnées à l'article R. 170-56, constituées en associations ou en sociétés, peuvent demander à bénéficier d'une concession à titre gratuit des terrains domaniaux situés dans une zone déterminée en vue de la culture ou de l'élevage ou pour pourvoir à l'habitat de leurs membres.

La concession ne peut être accordée que pour une durée limitée. Elle est renouvelable. L'arrêté de concession est publié au bulletin des actes administratifs de la Guyane ».

¹⁰¹⁸ H. ISAAC, « Note sur le décret du 87-267 du 14 avril 1987 », p. 100, in J.-P. MARTRES et J. LARRIEU, *Coutumes et droit en Guyane*, Economica, 1993, 217 p.

¹⁰¹⁹ G. FILOCHE, *Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie*, Bruylant, 2007, p. 351.

¹⁰²⁰ Décret n° 87-267 du 14 avril 1987 modifiant le Code du domaine de l'État et relatif aux concessions domaniales et autres actes passés par l'État en Guyane en vue de l'exploitation ou de la concession de ses immeubles domaniaux, *JORF* 16 avril 1987, p. 4316.

¹⁰²¹ G. FILOCHE, *op. cit.*, p. 368.

des « droits d'usage collectifs »¹⁰²². En effet, ces zones ne peuvent être constituées sans le consentement des communes.

La reconnaissance des terres coutumières et la création d'un régime juridique qui leur soit propre sont donc loin d'être parachevées en Guyane. S'il est constitutionnellement impossible de reconnaître aux autochtones guyanais la qualité de peuple, il est en revanche évident qu'« au détriment du principe de l'unité législative des mesures doivent intervenir en ce qui concerne le régime des terres »¹⁰²³.

A **Mayotte**, le traité de cession de l'île à la France du 25 avril 1841 précise à son article 1^{er} : « Le sultan Andrian-Souli cède à la France, en toute propriété, l'île de Mayotte, qu'il possède par droit de conquête et par convention et sur laquelle il règne depuis treize ans ». Après avoir établi cette domanialité qui consacre l'État comme propriétaire de la quasi-totalité du territoire, le régime de l'immatriculation des terres fut introduit par un décret du 9 juin 1931¹⁰²⁴ afin d'instituer la sécurité juridique de la propriété : la procédure permet de borner des terrains après avis communal et consultation du *cadi* et de lever l'impôt. Cette conception civiliste ne correspondait pas à celle des Mahorais héritée d'un modèle coutumier et islamique assez complexe caractérisé comme suit : « Un usufruitier ne possède pas un bien, mais il en a la seule jouissance. Les propriétaires coutumiers ne bénéficient donc pas d'un droit de propriété au sens strict, mais plutôt d'un droit d'usage des terres qu'ils ont acquises de diverses façons »¹⁰²⁵. Aujourd'hui¹⁰²⁶, la situation foncière de Mayotte demeure compliquée et donne lieu à de nombreux conflits¹⁰²⁷. Trois catégories de terres se côtoient sur l'île : le domaine privé, constitué par des propriétés privées immatriculées et par le domaine privé de l'État et de la collectivité départementale de Mayotte ; le domaine public de l'État et de la collectivité incluant la zone des cinquante pas géométriques et les réserves forestières, et le reste, qui est censé être la propriété domaniale de la collectivité.

En 2003, environ 70 % du territoire de Mayotte étaient attribués à un propriétaire dont 32 % étaient privés¹⁰²⁸. Il reste que de nombreux Mahorais exploitent, au nom du droit foncier traditionnel, des propriétés présumées domaniales ou des terrains immatriculés sur lesquels ils n'ont aucun titre. En outre, « même s'ils disposent des titres de propriété pour les terres qu'ils exploitent, la conception traditionnelle de la propriété persiste généralement. La terre reste inaliénable et fait toujours l'objet de modalités spécifiques d'accès et d'usage liés à l'appartenance à la communauté familiale, aux conventions sociales et aux contrats bilatéraux »¹⁰²⁹.

¹⁰²² Voir *infra*, C.

¹⁰²³ F. LUCHAIRE, Droit des populations autochtones françaises, *Droit et cultures*, 1999, n° 37-1, p. 142.

¹⁰²⁴ Le décret du 9 juin 1931 étend aux Comores les décrets du 18 mai 1904 et 4 février 1911 relatifs à l'immatriculation foncière à Madagascar.

¹⁰²⁵ C. BARTHES, L'État et le monde rural à Mayotte, CIRAD, KARTHALA, 2003, p. 78. L'accès au foncier repose principalement sur l'appropriation coutumière (droit acquis par défrichement) et le transfert de droits par héritage ou lors d'une transaction (vente, location, prêt...) (*ibidem*, p. 86-101).

¹⁰²⁶ Sur l'histoire foncière de l'île, voir A. ASKANDARI, L'évolution du marché foncier à Mayotte, de 1841 à nos jours, L'Harmattan, 2006, 179 p.

¹⁰²⁷ M. JOURNET, Conflit de droits fonciers dans l'île de Mayotte, *Études foncières*, mars 1998, n° 78, p. 43-48.

¹⁰²⁸ C. BARTHES, *op. cit.*, p. 83.

¹⁰²⁹ *Ibidem*, p. 85.

Dans ce contexte, une réforme foncière a été prévue par l'ordonnance du 1^{er} octobre 1992¹⁰³⁰ et par le décret du 9 septembre 1993¹⁰³¹ établissant un cadastre. Les crédits n'ayant été dégagés que tardivement, l'année 1996 marque le début effectif de la politique de régularisation foncière pour les autochtones : une délibération du Conseil général du 3 septembre 1996 ordonne d'octroyer aux Mahorais la propriété des terrains qu'ils auraient mis en valeur ; puis une délibération de 2003 demande au CNASEA¹⁰³² d'intervenir dans les terrains privés de la collectivité départementale pour protéger les droits coutumiers en application de l'ordonnance du 24 juin 1998¹⁰³³ qui lance un plan de régularisation foncière des domaines présumés domaniaux pour les occupants sans titre ; enfin, une délibération de 2004 fixe la liste des terrains régularisables en excluant les réserves forestières où se pratique pourtant l'agriculture. L'objectif de ces textes est de transformer le droit foncier coutumier fondé à l'origine sur la possession *de facto*, en propriété fondée sur l'inscription.

Dans la même lignée, une ordonnance du 28 juillet 2005 prévoit que « la propriété peut être acquise par la délivrance gratuite par la collectivité départementale de Mayotte de titres définitifs de propriété aux titulaires de droits coutumiers individuels établis à Mayotte qui ont mis individuellement en valeur et durablement des terrains appartenant au domaine de cette collectivité ou présumés lui appartenir, sur lesquels ils ne sont fondés à se prévaloir d'aucun droit de propriété »¹⁰³⁴. Mais l'ordonnance va plus loin en rendant aussi obligatoire l'immatriculation des propriétés pour les personnes physiques et morales et exigeant la rédaction d'un acte authentique pour publier un droit immobilier au livre foncier de Mayotte¹⁰³⁵. Cela permettra de compléter le cadastre qui n'inclut pas les terres non recensées ou coutumières. Au final, et dans le contexte de la départementalisation, le droit foncier coutumier tendra à disparaître, le régime mahorais s'alignant de plus en plus sur le Code civil.

Cette disparition appelle deux remarques.

D'abord, dans la conception traditionnelle, les terres, même appropriées nominativement, avaient une « destination familiale ». La transmission des terres, souvent en indivision, était lignagère. Or, le passage à l'immatriculation contribue à donner une valeur pécuniaire à des parcelles auparavant

¹⁰³⁰ Ordonnance n° 92-1069 du 1er octobre 1992 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de diverses dispositions concernant l'établissement et la conservation d'un cadastre, *JORF* 3 octobre 1992, p. 13752.

¹⁰³¹ Décret n° 93-1088 du 9 septembre 1993 relatif à l'établissement et à la conservation d'un cadastre parcellaire à Mayotte, *JORF* 16 septembre 1993, p. 12944.

¹⁰³² Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitation agricoles.

¹⁰³³ Ordonnance n° 98-520 du 24 juin 1998 relative à l'action foncière, aux offices d'intervention économique dans le secteur de l'agriculture et de la pêche et à l'aide au logement dans la collectivité territoriale de Mayotte, *JORF* 27 juin 1998, p. 9812.

¹⁰³⁴ Ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005 portant adaptation de diverses dispositions relatives à la propriété immobilière à Mayotte et modifiant le livre IV du code civil, article 11, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12393.

¹⁰³⁵ Le régime de publicité foncière applicable auparavant à Mayotte ne concernait que les personnes physiques et demeurait, sauf exceptions, largement facultatif. Ce caractère facultatif présentait plus d'inconvénients que d'avantages : les transferts de propriété n'étaient pas obligatoirement soumis à déclaration ce qui ne garantissait pas de manière uniforme la sécurité juridique des propriétaires ou titulaires de droits réels et celle des tiers ; il compromettait la mise en place d'une fiscalité locale appuyée sur la propriété déclarée et l'efficacité d'un cadastre qui n'enregistre pas les mutations des fonds de terre ; il freinait l'aménagement de l'espace dans la mesure où les politiques publiques qui organisent la publicité foncière ont besoin de connaître exactement la situation juridique des parcelles (voir Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005 portant adaptation de diverses dispositions relatives à la propriété immobilière à Mayotte et modifiant le livre IV du code civil).

« patrimoniales », ce qui ouvre la voix à leur marchandisation et à la spéculation foncière pour des projets qui ne seront pas forcément écologiques.

Ensuite, avant même de réfléchir à l'intégration d'impératifs environnementaux ou de sécurité juridique à partir du système foncier collectif existant, l'État le condamne pour lui substituer principalement le régime de propriété privée de type occidental. Le changement s'opère après une constatation des droits coutumiers et une phase d'immatriculation. Sans doute est-ce l'influence toujours importante de l'article de Garrett Hardin, « The tragedy of the commons »¹⁰³⁶, qui illustre l'inévitable dépérissement des ressources découlant de la « surconsommation » individuelle des biens accessibles à tous. « De cette « prédiction » a été tirée une série de conséquences concernant le régime des biens collectifs, dans le sens de leur nécessaire privatisation »¹⁰³⁷, mais le débat reste très discuté. D'abord, il est toujours possible, même en présence de « commons », de limiter par des mesures de police les droits de prélèvement des individus. Ensuite, il faut reconnaître que la privatisation de l'environnement n'est pas la panacée. Promue « gardienne de la nature »¹⁰³⁸ depuis quelques décennies, notamment par des théoriciens néo-libéraux, la propriété privée a en effet pour faiblesse d'attiser les conflits qui l'opposent à l'intérêt général.

Quant à la **Polynésie française**, bien que l'application du droit foncier fasse l'objet d'interprétations coutumières, le régime issu du Code civil y est applicable et le droit coutumier inexistant¹⁰³⁹. Il reste néanmoins quelques normes foncières traditionnelles toujours en vigueur ainsi que le démontre le cas de l'île de Rapa, très éloignée de Tahiti. C'est la seule île de Polynésie française où il n'existe ni cadastre, ni titre de propriété. Une recherche de Tamatoa Bambridge et de Christian Ghasarian¹⁰⁴⁰ rapporte le rétablissement – par une délibération du 7 juillet 1984 approuvée par le haut-commissaire de la République – d'un conseil coutumier, le conseil des sages ou *toohitu*, pour gérer les terres et « donner une forme juridique à une pratique toujours vivace, celle des réunions d'anciens chargées de régler les problèmes fonciers »¹⁰⁴¹. Le *toohitu* est institué sous la forme d'une commission municipale consultative et participe pleinement au processus décisionnel, ce qui n'est pas sans poser de problèmes de lutte de pouvoirs et d'influence¹⁰⁴². Ailleurs, quelques coutumes sont également perpétuées, et des groupements familiaux propriétaires indivisionnaires des terres « possèdent leur propre structure d'autorité, de décision, avec des procédures administratives particulières de sanctions qui échappent à

¹⁰³⁶ G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, *Science*, 1968, p. 1243-1248.

¹⁰³⁷ G. NAPOLITANO, Les biens publics et les « tragédies de l'intérêt commun », *Droit administratif*, janvier 2007, p. 5.

¹⁰³⁸ J. de MALAFOSSE, La propriété gardienne de la nature, *Mélanges Flour*, Paris, Répertoire Desfrenois, 1979, p. 335.

¹⁰³⁹ Voir G. COPPENRATH, La Terre à Tahiti et dans les îles, *Histoire de la réglementation foncière, Perspectives d'avenir*, Haere Po, 2003, 329 p. ; R. CALINAUD, Les principes directeurs du droit foncier polynésien, *RJP*, 2001, n° 7, p. 741-749. Le régime foncier s'inscrit souvent dans le cadre d'une indivision, non pas occasionnelle et momentanée mais prolongée sur plusieurs générations. De ce fait, il faut, lorsqu'un conflit surgit quant à la tenure foncière, se référer aux titres initiaux (le *Tomite*) et se reporter ainsi à une époque où les coutumes régissaient encore la matière.

¹⁰⁴⁰ T. BAMBRIDGE et C. GHASARIAN, Juridiction française et droit coutumier à Rapa, *Droit et Cultures*, 2002, n° 44-2, p. 153-181.

¹⁰⁴¹ B. SAURA, « Les règles coutumières en Polynésie française », p. 127, in P. de DECKKER (dir.), *Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud*, L'Harmattan, 1995, 303 p.

¹⁰⁴² Voir T. BAMBRIDGE et C. GHASARIAN, *op. cit.*, p. 153-181.

l'influence du droit étatique »¹⁰⁴³. Cette situation reste néanmoins marginale, en partie parce que les coutumes, anéanties par la colonisation, sont difficilement identifiables. Ce constat est partagé par plusieurs auteurs¹⁰⁴⁴ et la volonté de réintroduire des éléments coutumiers dans le droit foncier révèle en fait « une confusion entre la question identitaire, bien réelle, et la question coutumière qui n'apparaît pas comme une bonne réponse à la question foncière en raison des ambiguïtés qui entourent cette référence »¹⁰⁴⁵. Dans ce contexte particulier, réintroduire la coutume foncière parallèlement au droit étatique et local n'apparaît pas être une solution, même s'il faut évidemment prendre en considération « le sentiment d'incompréhension dont souffre [...] la population polynésienne lorsqu'elle se retrouve devant des juges qui ne parlent pas ni ne comprennent les langues polynésiennes, et devant un droit qui leur paraît à bien des égards très éloigné de la représentation qu'ils se font d'un droit coutumier »¹⁰⁴⁶.

3 – La délicate intégration des impératifs environnementaux dans la gestion des terres coutumières

Comment, dans ces contextes fonciers où les terres coutumières sont gérées de façon collective, peut-on intégrer des impératifs de protection de la nature ? N'y a-t-il pas un risque, en l'absence de normes la régissant, que la gestion collective des terres par les autochtones serve finalement d'autres intérêts que les leurs¹⁰⁴⁷ ? En Guyane par exemple, cela ne faciliterait-il pas les demandes de concessions minières ? Autrement dit, comment peut-on à la fois reconnaître du point de vue politique le rapport ancestral des autochtones aux terres qu'ils habitent et exploitent, s'assurer que l'utilisation des terres sera écologique et ne pas condamner leur développement propre ? Ces questions rejoignent celle du choix du mode de développement des autochtones : faut-il reconnaître aux autochtones des droits et moyens pour décider de leurs priorités de développement sur les terres où ils vivent ?

A ce stade, deux courants de pensée s'affrontent, l'un consistant à réifier les autochtones comme des « gardiens ancestraux et immuables de la nature »¹⁰⁴⁸ auxquels sera déniée la possibilité d'évoluer dans leurs pratiques environnementales et économiques alors que la réalité les y pousse fortement, l'autre les considérant comme des « destructeurs contemporains de la nature, devant impérativement en vivre ou en survivre, dans un contexte de changements rapides [...], et à qui

¹⁰⁴³ T. BAMBRIDGE et P. NEUFFER, Pluralisme culturel et juridique en Polynésie française : la question foncière, *Hermès*, n° 32-33, 2002, p. 312.

¹⁰⁴⁴ B. SAURA, *op. cit.*, p. 95-131 ; R. CALINAUD, *op. cit.*, p. 741-749 ; J.-C. HELIN, « Sur une improbable et probablement inutile réforme des institutions locales. Le projet de Sénat coutumier en Polynésie française », p. 629-648, in *Mélanges Jean-François Lachaume, Le droit administratif : permanences et convergences*, Dalloz, 2007, 1122 p.

¹⁰⁴⁵ J.-C. HELIN, *op. cit.*, p. 642. En ce sens, l'auteur constate que les réclamations pour une renaissance de la coutume polynésienne dans le droit, à travers notamment l'improbable création d'un Sénat coutumier, s'apparentent plus au souhait d'une minorité aristocratique légitimée par un contexte de revendications identitaires, que le résultat d'un consensus au sein de la société polynésienne.

¹⁰⁴⁶ *Ibidem.*, p. 643.

¹⁰⁴⁷ L'inverse peut aussi se produire. Ainsi, l'implantation d'un « Club Méditerranée » sur l'île idyllique d'Alofi (Wallis et Futuna) a-t-elle été empêchée par les chefs coutumiers à cause de la menace de déstructuration sociale et culturelle qu'elle représentait.

¹⁰⁴⁸ G. FILOCHE, *op. cit.*, p. 4.

l'on dénierait tout droit relatif aux ressources naturelles »¹⁰⁴⁹. Le droit pourrait permettre de dépasser ces représentations manichéennes de la gestion autochtone des terres – protectrice ou destructrice – en canalisant le changement social des autochtones et leur adaptation à la modernité, tout en permettant qu'ils conservent leurs spécificités. Tout dépendra des droits reconnus et de la façon dont l'intégration à la modernité sera encadrée, car il faut reconnaître que le développement des peuples autochtones passe nécessairement « par [leur] inscription dans les réseaux économiques modernes et par l'adoption de nouvelles pratiques environnementales »¹⁰⁵⁰, tout comme la perpétuation de leur culture passe par un certain métissage. Vaste défi qui a fait l'objet de plusieurs recherches¹⁰⁵¹ et en particulier d'une thèse intitulée « Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie »¹⁰⁵², laquelle analyse les enjeux du développement autochtone et la façon dont le droit peut permettre d'articuler traditions et modernité.

En toute hypothèse, au même titre que la propriété privée et la propriété publique, la gestion collective des terres autochtones ne constitue pas *a priori* un mode de gestion aux caractéristiques particulièrement destructrices ou protectrices. Elle présente néanmoins une faiblesse certaine liée à l'instabilité des modes de vie autochtones confrontés à des transformations rapides et complexes. Aussi, la réalité écologique des économies autochtones est évolutive et influe inévitablement sur l'utilisation des terres : en effet, les communautés « tentent, d'une part de concilier leur ancien modèle productif avec une intensification (écologiquement prédatrice) de leur accès au marché, et d'autre part d'associer leur quête de revenus marchands (socialement déstabilisatrice) à un projet de reproduction culturelle "traditionaliste" »¹⁰⁵³. Cette situation peut être particulièrement néfaste pour l'environnement. Alors que certains continuent indubitablement à exercer des activités de subsistance traditionnelle et respectueuse de l'environnement, d'autres négocieront, voire participeront au pillage écologique de leurs terres pour l'orpaillage, l'exploitation du nickel, du bois ou encore la « bio piraterie », afin de tirer profit du marché et obtenir de l'argent. Aussi, « le monde extérieur s'installe dans l'esprit des autochtones par la radio ou la télévision, et leur monde intérieur va se recomposer ailleurs, dans les banlieues des villes ou dans les baraquements des grands chantiers »¹⁰⁵⁴.

C'est pourquoi, en matière environnementale, il doit être établie une sorte de grille de lecture entre ce que les autochtones peuvent faire et ne peuvent pas faire, établie en fonction de la situation sociale, économique et environnementale dans laquelle les peuples se trouvent. Autrement dit, la reconnaissance d'une gestion autochtone des terres ne peut être un simple blanc-seing, mais doit être encadrée et contrôlée afin d'être conciliée avec les impératifs modernes de protection de la nature.

¹⁰⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁰ G. FILOCHE et J.-M. BRETON, « Ethnodéveloppement et développement durable chez les peuples autochtones d'Amazonie (éléments d'une dialectique juridique) », p. 190, in J.-M. BRETON (dir.), Développement viable et valorisation environnementale (Caraïbes-Amérique latine), Karthala, Crejeta, coll. Îles et pays d'outre-mer, n° 4, 486 p.

¹⁰⁵¹ Pour l'étude d'un cas particulier, voir O. BARRIERE et C. BARRIERE, Un droit à inventer. Foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger, IRD, coll. À travers champs, 2002, 476 p.

¹⁰⁵² G. FILOCHE, *op. cit.*, 649 p.

¹⁰⁵³ *Ibidem*, p. 138.

¹⁰⁵⁴ *Ibidem*, p. 635.

C – Les droits d'usage sur les ressources naturelles

À défaut de consécration de l'existence d'un foncier autochtone ou coutumier, il existe un degré minimum de reconnaissance des peuples autochtones constitué par l'octroi de droits d'usage¹⁰⁵⁵, c'est-à-dire de garanties de jouissance sur les ressources naturelles auxquelles ne pourrait prétendre un citoyen non autochtone. Les droits d'usage consistent ainsi en des droits traditionnels de prélèvement de la ressource, sans que ne soit pour autant reconnus une quelconque maîtrise foncière et les savoirs traditionnels. Ce sont des droits réels résultant d'une autorisation spéciale accordée par l'administration au profit de communautés qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt. En ce sens, ce ne sont pas des droits coutumiers – puisqu'ils relèvent d'une autorisation administrative – même s'ils traduisent une relation traditionnelle avec le milieu. D'aucuns soulignent que « le caractère originel de prédation de subsistance »¹⁰⁵⁶ a disparu et que les droits d'usage « sont des témoins surannés d'une autre époque »¹⁰⁵⁷, mais ces remarques ne valent que pour le territoire métropolitain, l'idée de subsistance demeurant encore vivace outre-mer. En toute hypothèse, les droits d'usage sont susceptibles d'avoir un impact direct sur la protection de la nature.

On trouve mention de ces droits au profit de communautés guyanaise, mahoraise et kanak. En **Guyane**, le Code forestier prévoit que « l'autorité compétente de l'État constate, au profit des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, l'existence sur les terrains domaniaux de l'État et des collectivités territoriales de droits d'usage pour l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance de ces communautés. En ce qui concerne les forêts des collectivités territoriales, le constat est prononcé après avis de la collectivité propriétaire »¹⁰⁵⁸. L'article R. 170-56¹⁰⁵⁹ du Code du domaine de l'État prévoit en outre que le préfet constate l'existence de ces droits d'usage collectifs pour la pratique de la chasse et de la pêche et, d'une manière générale, pour l'exercice de toutes activités nécessaires à la subsistance

¹⁰⁵⁵ La reconnaissance des droits traditionnels de prélèvement de la ressource fut en effet une première étape, en droit international de l'environnement, de consécration de la participation des peuples autochtones à la conservation de la biodiversité, mais cette approche a été largement dépassée par la Convention de Rio qui admet que ces populations sont dépendantes de leur environnement, que leur gestion des ressources est durable et finalement qu'elles contribuent et ont contribué à la protection du milieu.

¹⁰⁵⁶ G. HUMBERT, Usages de la forêt, *Jcl. environnement*, fasc. 411, n° 2.

¹⁰⁵⁷ P. FLECK, Les droits d'usage forestiers, survivance de privilèges d'Ancien régime, mémoire, IEP Strasbourg, 1981, p. 11.

¹⁰⁵⁸ Code forestier, article L. 172-4. La première reconnaissance des droits d'usage guyanais date du décret du 14 avril 1987 modifiant le Code du domaine de l'État et relatif aux concessions domaniales et autres actes passés par l'État en Guyane en vue de l'exploitation ou de la concession de ses immeubles domaniaux (*JORF* 16 avril 1987, p. 4316).

¹⁰⁵⁹ Code du domaine de l'État, article R. 170-56 : « Le préfet constate au profit des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt l'existence sur les terrains domaniaux de la Guyane de droits d'usage collectifs pour la pratique de la chasse, de la pêche et, d'une manière générale, pour l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance de ces communautés.

Cette constatation est faite par arrêté pris après avis du directeur des services fiscaux.

L'arrêté détermine la situation, la superficie et la consistance des terrains, rappelle l'identité et la composition de la communauté d'habitants bénéficiaire et précise la nature des droits d'usage dont l'exercice est reconnu.

L'arrêté est publié au bulletin des actes administratifs de la Guyane.

Lorsque la communauté bénéficiaire n'exerce plus ses droits d'usage, sur tout ou partie des terrains, le préfet le constate par un arrêté pris et publié dans les mêmes formes ».

de ces communautés. La constatation est faite par un arrêté préfectoral qui détermine la situation, la superficie et la consistance des terrains ainsi que l'identité de la communauté bénéficiaire. L'arrêté précise également quels droits d'usage sont reconnus : la chasse, la cueillette, la pêche, les prélèvements de végétaux et de terre pour la poterie, etc. Si la quasi-totalité des 669 426 hectares de forêt sur lesquels avaient été reconnues des zones de droits d'usage¹⁰⁶⁰ étaient « hors de tout contrôle au regard des enjeux d'une gestion durable »¹⁰⁶¹, la création du Parc amazonien remédie en partie à cette situation puisque les zones font désormais partie dans son territoire¹⁰⁶². Ceci va permettre au Parc amazonien de s'intéresser à la question de l'impact des activités des usagers sur la faune et la flore, hors et dans les zones de droits d'usage. D'ores et déjà, des recherches sont en cours pour évaluer l'impact de l'utilisation des roseaux à vannerie dits « aroumans » (*Ischnosiphon* spp.) par les Wayanas ou encore de la chasse chez les Wayãpi. Pour ce dernier projet, le Parc amazonien de Guyane, l'ONCFS et le CNRS reprendront les protocoles utilisés en 1976 et en 1997 pour d'autres recherches (un an de relevés de la prédation dans un des villages de Trois Sauts). Ceci permettra de comparer, pour la première fois dans toute l'Amazonie, l'impact de la chasse sur le moyen terme (plus de trente ans)¹⁰⁶³.

Dans les faits, les droits d'usage, une fois constatés, s'exercent selon les pratiques des populations autochtones pour l'exploitation des ressources de la forêt tropicale¹⁰⁶⁴. Leur consistance est donc très peu encadrée et contrôlée par l'État ou les collectivités décentralisées.

A *minima*, les textes précisent que les droits d'usage s'exercent sous réserve « des dispositions relatives à la protection de la nature et des espèces animales et à la défense de l'environnement »¹⁰⁶⁵. Autrement dit, dans l'exercice de leurs droits d'usage, les communautés d'habitants ne pourront pas capturer les espèces protégées au titre de l'article L. 411-1 et suivants du Code de l'environnement. Une telle disposition surprend tant il semble évident que les espèces protégées le sont pour tout le monde et qu'aucune considération sociale ne pourrait appuyer une dérogation à ce mécanisme de protection. Il ne s'agit donc que d'un rappel de la loi. Si du point de vue strictement juridique, la disposition apparaît superflue, elle a en revanche une vertu pédagogique en cherchant à faire obstacle à des pratiques illicites liées à des trafics divers. En effet, certaines activités traditionnelles consistent à prélever des espèces protégées comme la Tortue luth chez les Galibis sur le territoire des Hattes ou les Ibis¹⁰⁶⁶, espèces pourtant

¹⁰⁶⁰ Il faut noter que depuis 1995, la préfecture n'attribue plus de zones de droits d'usage (Fédération des organisations autochtones de Guyane, 6 mars 2007, communication écrite), actuellement au nombre de vingt (voir Orientations régionales forestières, Région Guyane, 2002, p. 19). En outre, il convient de souligner que « la localisation des zones de droit d'usage ne coïncide pas toujours avec les secteurs réellement utilisés par les populations concernées » (M. BORDERES, Les problématiques de gestion durable du massif forestier guyanais, *RFF*, 2003, p. 229).

¹⁰⁶¹ Orientations régionales forestières, Région Guyane, 2002, p. 18.

¹⁰⁶² A l'exception des zones situées au nord d'une ligne Saint-Georges-Apatou.

¹⁰⁶³ F. GRELAND, anthropologue, directrice de l'U.P.S. 3188 du CNRS «Oyapock, un fleuve en partage», communication écrite, 26 février 2009.

¹⁰⁶⁴ En principe, la gestion coutumière des ressources ne signifie pas le libre accès. Elle implique en réalité, qu'un groupe socialement organisé et cohérent détermine l'usage, les droits et devoirs de chacun et les modes de transmission des terres : « Les individus sont [...] définis par rapport à leur appartenance à un groupe, à une communauté, aussi, les droits du sol sont-ils octroyés à chaque membre via ce groupe » (A. GUIGNIER, *op. cit.*, p. 91).

¹⁰⁶⁵ Code du domaine de l'État, article R. 170-57.

¹⁰⁶⁶ J. VIMON, « Droit coutumier et droit foncier en Guyane », p. 244, in GEODE Caraïbe, La question de la terre dans les colonies et départements français d'Amérique, 1848-1998, Kartala, 2000, 439 p.

intégralement protégées. En ce sens, le rappel des termes de la loi n'est pas superfétatoire. Il révèle en tout cas une situation connue et assez largement dénoncée : il arrive que des espèces protégées soient chassées dans les zones de droit d'usages, mais aussi en dehors.

C'est également à travers le droit forestier que des droits d'usage sont reconnus à **Mayotte** par les articles L. 138-1 à L. 138-18 du Code forestier applicable à l'île¹⁰⁶⁷. Il reprend les mêmes termes que le Code forestier national interdisant par principe les droits d'usage dans les forêts domaniales : « Il ne peut être fait dans les forêts de l'État aucune concession de droit d'usage de quelque nature et sous quelque prétexte que ce soit »¹⁰⁶⁸ à l'exception des droits qui étaient reconnus fondés à la date de promulgation du Code (1992), « soit par des actes du Gouvernement, soit par des jugements ou arrêts définitifs ou reconnus tels par suite d'instances administratives ou judiciaires engagées devant les tribunaux dans le délai de deux ans à dater de ladite date de promulgation par des usagers en jouissance à ce moment. Les droits d'usage auraient pu porter sur l'alimentation des animaux domestiques et la délivrance de bois¹⁰⁶⁹, mais faute d'application du Code forestier¹⁰⁷⁰, aucun n'a jamais été reconnu. Il reste que l'usage des ressources situées sur le domaine des personnes publiques n'est pas inexistant, mais tout se passe en dehors du cadre législatif et réglementaire¹⁰⁷¹ prévu par le Code forestier.

En **Nouvelle-Calédonie** enfin, il existe des droits d'usage sur le milieu marin¹⁰⁷², au droit des terres coutumières et jusqu'au récif-barrière¹⁰⁷³. La loi du pays sur le domaine public maritime confirme leur existence¹⁰⁷⁴ : les « usages coutumiers de jouissance (qui) s'exercent gratuitement sur la zone des [cinquante] pas géométriques située au droit des terres coutumières »¹⁰⁷⁵. Les usages ainsi reconnus permettent la pêche à pied ou au filet sur cette portion de mer¹⁰⁷⁶. Reconnus par la réglementation calédonienne, ils coexistent avec d'autres usages, non répertoriés, portant sur

¹⁰⁶⁷ Ordonnance n° 92-1140 du 12 octobre 1992, *JORF* 16 octobre 1992, p. 14 466.

¹⁰⁶⁸ Code forestier, article L. 138-1 et Code forestier applicable à Mayotte, article L. 138-1.

¹⁰⁶⁹ Code forestier applicable à Mayotte, article L. 138-2. Les mêmes types de droits d'usage étaient prévus par un arrêté n° 66-617/PROD du 11 mai 1966 portant réglementation des droits d'usage (*Journal Officiel des Comores*, 1^{er} juin 1966, p. 255).

¹⁰⁷⁰ Le défaut d'effectivité du Code forestier applicable à Mayotte est directement lié à la méconnaissance de ce texte tant par les administrateurs que par les citoyens.

¹⁰⁷¹ Décret n° 98-935 du 9 octobre 1998 relatif à la partie réglementaire du Code forestier applicable à Mayotte, *JORF* 20 octobre 1998, p. 15 873.

¹⁰⁷² Pour une description de ces droits d'usage, voir M.-H. TEULIERES-PRESTON, *Le droit maritime kanak et ses transformations*, *Ethnologie de la France*, Cahier 14, 2000, p. 129-146.

¹⁰⁷³ Les récifs sont des structures sous-marines construites par les coraux. On distingue le récif frangeant (qui borde la côte) ; le récif barrière (séparé de la côte par le lagon), l'atoll (récif annulaire de haute mer entourant un lagon central), le banc récifal (édifice corallien construit en pleine mer sur un haut fond).

¹⁰⁷⁴ Ces droits d'usage étaient déjà reconnus par l'article 10 de l'arrêté n° 13 du 22 janvier 1868 relatif à la constitution de la propriété territoriale indigène (*BONC* 1868, p. 17) : « Il pourra être accordé aux tribus, à titre gratuit, des portions de la zone littorale inaliénable, à la condition de laisser au propriétaire du fond limitrophe un chemin pour le transport des embarcations, pirogues et charrettes jusqu'à la mer et de laisser sur le bord de la mer un passage praticable aux hommes et aux animaux de cinq mètres au moins. Ces permis seront essentiellement révocables ».

¹⁰⁷⁵ Loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, article 80, *JONC* 18 janvier 2002, p. 240.

¹⁰⁷⁶ Voir C. MARTINI, *Le développement durable en Nouvelle-Calédonie*, Données juridiques et politiques, Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2006, p. 81-82.

la chasse et la cueillette côté terrestre. En outre, un décret du 18 mars 1910 sur le régime forestier applicable en Nouvelle-Calédonie¹⁰⁷⁷ prévoit des dérogations au profit des habitants des réserves coutumières dont les coupes forestières « nécessaires à leurs cultures, à la construction de leurs barrières, habitations et pirogues ainsi qu'au bois de chauffage » sont dispensées d'autorisation. Ce régime dérogatoire, favorable aux « habitants de la réserve », rappelle le droit de délivrance de bois de chauffage ou de construction du Code forestier¹⁰⁷⁸.

Malgré une dénomination commune, les droits d'usage guyanais, calédoniens et mahorais présentent des caractéristiques différentes. En Guyane et en Nouvelle-Calédonie, ils sont de nature collective et reconnus au profit de groupes : les communautés d'habitants, les clans, les tribus ou les districts. À l'inverse, les droits d'usage issus du Code forestier mahorais sont individuels et ne révèlent pas l'octroi de droits collectifs. S'agissant de la Guyane et de la Nouvelle-Calédonie, les droits reconnus à une entité collective dérogent au principe d'égalité : même s'ils demeurent limités dans leur application, ils s'opposent en effet à l'organisation unitaire de l'État en fractionnant le corps social. En outre, à la différence des droits d'usage reconnus en Guyane ou à Mayotte, ceux de Nouvelle-Calédonie ne sont pas le fait de l'administration. Celle-ci ne fait que reconnaître des usages sur des ressources, mais ils échappent à son contrôle *a priori* et *a posteriori*. Les droits d'usage ne sont ainsi octroyés à aucune personne juridiquement constituée, alors qu'à l'inverse, en Guyane et à Mayotte, ils sont accordés *intuitu personae* à l'utilisateur, individuel ou collectif (« communauté d'habitants »).

En ce qui concerne par ailleurs, la consistance des droits d'usage, il faut rappeler l'importance de la définir clairement. Même encadrées par une autorisation administrative en Guyane et à Mayotte, la nature et les modalités d'application (niveau de prélèvement, mode de contrôle, etc.) des droits d'usage sont peu définies. Le risque d'une exploitation commerciale des ressources existe, alors que les droits sont normalement dévolus à la subsistance. Le procédé est ainsi parfois détourné, par exemple, pour l'exploitation aurifère sur des terres reconnues d'usage collectif au motif que « si le milieu fournit la source principale d'alimentation, l'exploitation aurifère est perçue comme une ressource exploitée au même titre que les autres »¹⁰⁷⁹. Ce problème – qui est aussi celui du foncier, nous l'avons vu – est accentué par le fait que les techniques de mise en œuvre des droits d'usage évoluent inexorablement au contact de la modernité¹⁰⁸⁰. En effet, les pratiques autochtones ne sont pas dénuées d'impacts sur la biodiversité, les moyens de prélèvement dont disposent les « communautés d'habitants » n'ayant plus rien à voir avec ceux des peuples dits « primitifs ». De l'arc au fusil, de la pirogue au bateau à moteur, les autochtones sont incités par le monde contemporain à prélever bien au-delà de leurs besoins nourriciers, dans une perspective mercantile. Le retour à des communautés autarciques étant un leurre, il s'avère indispensable d'élaborer des dispositifs juridiques d'encadrement et de contrôle de l'exercice des droits d'usage et des activités de subsistance des communautés d'habitants. Il s'agit notamment de

¹⁰⁷⁷ Décret modifié du 18 mars 1910 sur le régime forestier, article 18, *JONC* 1^{er} juin 1910, p. 258.

¹⁰⁷⁸ C. for., article R. 138-18.

¹⁰⁷⁹ F. PIANTONI, Les recompositions territoriales dans le Maroni : relation mobilité-environnement, *Revue européenne des migrations internationales*, 2002, (18)2, p. 37.

¹⁰⁸⁰ Voir par exemple, B. DELPECH, Les Aluku de Guyane à un tournant : de l'économie de subsistance à la société de consommation, *Les cahiers d'outre-mer*, 1993, p. 175-194.

« réduire les risques de trafics divers – de viande d’animaux sauvages, de plumes, etc. – et de limiter autant qu’il est possible l’exercice des activités traditionnelles avec des procédés qui ne le sont pas »¹⁰⁸¹.

Là encore, la question des modalités de développement de ces peuples et de leur intégration à l'économie de marché se pose : d'un côté, une interdiction d'aller au-delà de la consommation de subsistance hypothèque l'évolution autonome de ces peuples, et d'un autre côté, l'utilisation des ressources par les autochtones ne sera pas durable si elle est insérée anarchiquement dans le marché¹⁰⁸². Pour l'heure, les choix opérés outre-mer diffèrent largement : en Guyane, les droits d'usage sont théoriquement limités à la subsistance, alors qu'en Nouvelle-Calédonie aucune limite autre que coutumière n'est prévue. Il faudrait trouver un juste milieu entre ces deux tendances afin de concilier d'une part, le choix du mode de développement des peuples autochtones et d'autre part, les impératifs nationaux de conservation de la biodiversité. Il s'agit en définitive de mettre en œuvre le concept de développement durable selon lequel « 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 »¹⁰⁸³.

¹⁰⁸¹ J. UNTERMAIER, Le Parc amazonien de Guyane, huitième parc national français (décret n° 2007-266 du 27 février 2007), *RJE*, 2007, p. 138.

¹⁰⁸² Voir G. FILOCHE et J.-M. BRETON, *op. cit.*, pp.189-213.

¹⁰⁸³ Charte constitutionnelle de l'environnement du 1^{er} mars 2005, préambule, alinéa 7.

Conclusion du Chapitre 2

La coutume et les pratiques autochtones permettent-elles, au final, de protéger efficacement la nature ?

Il faut en douter, principalement parce que les modes de vie ont évolué au contact de la modernité et continuent de se modifier au terme de processus complexes mêlant aux revendications identitaires, le souhait d'accéder aux éléments constitutifs d'une supposée modernité. Dans le domaine de l'écologie, ces changements sont parfois particulièrement néfastes, puisqu'ils conduisent au développement de techniques d'exploitation des milieux et des ressources qui n'ont de traditionnelles que le nom et dont l'usage contribue *in fine* à la destruction des écosystèmes.

Mais la question est aussi de savoir si le droit permet réellement aux peuples autochtones de valoriser leurs savoirs ancestraux quant à la gestion de l'environnement. Il faut là encore en douter, parce que le droit étatique ou local ne reconnaît qu'à la marge l'existence juridique des autochtones et leur participation à la protection de la nature. Une telle négation « n'équivaut pas à l'ignorance de leur existence de fait »¹⁰⁸⁴, car confronté à certaines revendications et pressions, le droit compose et est parfois assez imaginatif. Il crée ou reconnaît des outils (le Sénat coutumier, les Royaumes de Wallis et Futuna, l'acte coutumier, les droits d'usage en Guyane, etc.) et des concepts (le « peuple kanak », les « communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt », etc.), sans pour autant admettre l'existence de la catégorie juridique des autochtones.

Cela étant, en dépit de ces 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 monde¹⁰⁸⁵. 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 »¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸⁴ N. ROULAND, Note d'anthropologie juridique : l'inscription juridique des identités, *RTDC*, 1994, p. 304.

¹⁰⁸⁵ La loi du 23 février 2005 (loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, *JORF* 24 février 2005, p. 3128), aujourd'hui abrogée sous la pression notamment de collectifs d'historiens, dont on sait qu'elle prévoyait que « les programmes scolaires reconnaissent en particulier le rôle positif de la présence française outre-mer » (article 4) n'est-elle pas une manifestation de cet autoritarisme de la pensée qui ferme tout débat sur la pluralité et en l'occurrence sur cinq siècles d'histoire coloniale ? Dans le même sens, l'école est obligatoire sur tout le territoire de la République, ce qui permet certes l'intégration des autochtones à leur culture environnante, mais occulte le développement et la transmission des connaissances traditionnelles, des langues vernaculaires ou des savoirs ancestraux, affaiblis de ce fait. De même, les droits sociaux (RMI, chômage) permettant aux familles d'avoir un niveau de vie décent, n'entraînent-ils pas, d'un autre côté, des sociétés auto subsistantes dans un système de monétarisation artificielle et d'« assistantat » dévalorisant les savoir-faire locaux et les pratiques ancestrales ?

¹⁰⁸⁶ V. de la BROSSE, Difficulté, intérêt, nécessité d'une démarche comparative dans la perspective du développement durable, *NSS*, n° 1, 1997, p. 49.

On peut toutefois penser que la coutume et les pratiques autochtones de l'outre-mer ne sont pas vouées à disparaître, mais qu'elles subissent de profondes transformations menant sans doute à leur renouveau¹⁰⁸⁷. Dans ce contexte, les enjeux de protection de l'environnement figurent parmi les éléments que le droit coutumier et les pratiques traditionnelles doivent intégrer dans leurs champs, gage de la légitimité des peuples autochtones à contribuer à la protection de la nature. En outre, la participation des citoyens – autochtones ou non – au processus décisionnel en matière environnementale est une préconisation de plusieurs instruments internationaux¹⁰⁸⁸ et nationaux et à ce titre au moins, l'approfondissement de l'idéal démocratique impose la pleine et entière implication des autochtones dans la vie publique. Ils pourront alors influencer – à la marge sans doute – les décisions et modes de représentations de l'environnement.

Il faut donc penser que les rapports entre deux cultures – autochtone et occidentale – ne se solderont pas inévitablement par la victoire de l'une sur l'autre, ni « par un consensus fade gommant toute différence et toute vitalité culturelle »¹⁰⁸⁹ ... et au final, toute biodiversité.

¹⁰⁸⁷ Les possibilités de ce renouveau demeurent toutefois relativement restreintes, les mouvements autochtones n'ayant, selon M. Rouland « que deux solutions : soit achever le processus d'assimilation juridique ; soit inventer à partir des logiques juridiques autochtones plus que des éléments anciens du droit traditionnel de nouvelles solutions qui permettent à ces sociétés de maîtriser leur acculturation, sans plus subir une colonisation non seulement externe, dont l'éventualité aujourd'hui a reculé, mais surtout interne, dont tant de signes nous montrent la persistance » (N. ROULAND, Les colonisations juridiques de l'Arctique à l'Afrique noire, *Journal of legal pluralism*, 1990, n° 29, p. 130).

¹⁰⁸⁸ Voir notamment la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement (*RJE*, 1999, n° spécial).

¹⁰⁸⁹ G. FILOCHE, *op. cit.*, p. 636.

Conclusion du Titre 2

Le droit de la protection de la nature ultramarin n'échappe pas à l'influence du droit supra étatique (droit international et communautaire), ni à celle du droit coutumier et plus généralement des peuples autochtones ayant un « intérêt à agir » en faveur de la préservation de leur environnement.

L'empreinte laissée par ces différents corps de normes dans le domaine de la protection de la nature se révèle néanmoins très variable selon les choix statutaires (RUP/PTOM ; prise en compte ou non du droit coutumier, etc.), la vivacité des pratiques autochtones et le développement de politiques normatives et institutionnelles propres à l'outre-mer.

En toute hypothèse, il faut penser que le droit de la protection de la nature outre-mer ne s'est pas encore suffisamment enrichi des potentialités offertes par l'existence de normes concurrentes à celles élaborées par l'État et les collectivités. Il y a nécessité aujourd'hui de construire un droit rehaussé par une « interprétation et [...] une application combinées des différents corps de normes »¹⁰⁹⁰ pour saisir la multiplicité des enjeux locaux et globaux de la préservation de l'environnement.

¹⁰⁹⁰ L. BOISSON de CHAZOURNES, « La protection de l'environnement global et les visages de l'action normative internationale », p. 52, *in* Mélanges Michel Prieur, Pour un droit commun de l'environnement, Dalloz, 2007, 1740 p.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

A l'évocation des réalités juridiques de l'outre-mer, la notion même de droit d'outre-mer de l'environnement ne semble pas constituer une simple vue d'esprit ou une commodité doctrinale. En effet, la structuration juridique du droit d'outre-mer relatif à la protection de la nature revêt, au sein de la République française, un caractère original, voire exceptionnel et révèle un pluralisme juridique. De la prise en considération des peuples autochtones à la protection des espèces animales et végétales, le droit d'outre-mer présente de multiples particularités suscitées par le contexte écologique, politique, économique, social et culturel de chaque collectivité. Il s'oppose ainsi assez largement au dogme de l'unicité et de l'uniformité de la République, l'éloignement des collectivités d'outre-mer par rapport à la métropole justifiant – et expliquant tout à la fois – la création d'un droit de la protection de la nature particulier.

De cette situation, naît un droit très fragmenté, qui, contrairement à la métropole, ne laisse pas apparaître, « derrière cet écheveau [...] la prééminence de l'État »¹⁰⁹¹. En effet, outre-mer, la décentralisation totale de l'environnement existe en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Saint-Barthélemy. Ailleurs, l'État conserve un certain pouvoir d'élaboration du droit, mais les normes peuvent faire l'objet d'adaptations¹⁰⁹² ou de dérogations¹⁰⁹³ élaborées de façon décentralisée. C'est donc bien l'inverse de la situation métropolitaine où « la compétence étatique en matière d'environnement [va] à rebours du mouvement général de décentralisation »¹⁰⁹⁴ : outre-mer, l'État n'est ni la source principale, ni la source exclusive du droit de la protection de la nature.

Dans ce contexte, que retenir comme « constituant » du droit de la protection de la nature outre-mer ? Faut-il s'inquiéter, de sa composition plurielle et non uniforme ? Comment la protection de la nature, ce « défi solidaire » entre les peuples¹⁰⁹⁵, peut-elle encore se révéler dans cet ensemble composite ?

A ces questions, on répondra que la différenciation du droit de la protection de la nature constitue finalement le point commun à toutes les collectivités situées outre-mer : différenciation entre les collectivités elles-mêmes, différenciation par rapport au droit métropolitain. Le « droit des différences »¹⁰⁹⁶ prime, même dans et entre les DROM, collectivités pourtant les plus intégrées. Dans le domaine environnemental, cette situation enrichit la réflexion sur la décentralisation des compétences et participe plus généralement au renouveau du droit d'outre-mer.

¹⁰⁹¹ J.-M. FEVRIER, « Plaidoyer pour la cohérence du droit de la protection des milieux naturels », p. 1086, *in* Mélanges Michel Prieur, Pour un droit commun de l'environnement, Dalloz, 2007, 1740 p.

¹⁰⁹² C'est l'« auto-adaptation ».

¹⁰⁹³ Sauf à la Réunion.

¹⁰⁹⁴ J.-M. FEVRIER, *op. cit.*, p. 1086.

¹⁰⁹⁵ B. DROBENKO, « Environnement : le défi solidaire », p. 103, *in* Mélanges Michel Prieur, Pour un droit commun de l'environnement, Dalloz, 2007, 1740 p.

¹⁰⁹⁶ F. LUCHAIRE, « Préface », *in* J.-Y. FABERON et J. ZILLER, Droit des collectivités d'outre-mer, LGDJ, 2007, 546 p.

Mais cela suffit-il à traduire la construction d'un droit spécifique « caractéristique d'une discipline en expansion »¹⁰⁹⁷, le droit de la protection de la nature outre-mer ? Une réponse nuancée s'impose.

Il apparaît d'abord que si dans un premier temps le droit commun est utilisé outre-mer (parcs nationaux, réserves naturelles, etc.), des dispositions particulières apparaissent ensuite pour s'en distinguer partiellement à travers des adaptations et des dérogations (les parcs nationaux situés outre-mer, le parc amazonien en Guyane, le droit du littoral ultramarin, etc.) ou totalement dans le cas de la décentralisation complète de la compétence environnementale. Ces phénomènes traduisent bien la diversification juridique et la construction d'un droit de la protection de la nature spécifique à l'outre-mer.

On relèvera néanmoins un inévitable – et souhaitable – retour au droit commun à travers un élément au moins : la prééminence de la Charte de l'environnement. Elle assure le maintien d'une unité de sens du droit de la protection de la nature métropolitain et ultramarin en participant à sa structuration. Dotée pour l'heure de peu de conséquences juridiques, en raison de la formulation parfois vague de ses principes et concepts, la Charte de l'environnement engendrera progressivement la naissance d'obligations « plus rigoureux[s] au fur et à mesure que le droit s'en empare[ra] »¹⁰⁹⁸. Aidée en cela par sa traduction dans des lois et règlements et par les arguments que développeront les acteurs attachés à la conservation devant les juges, la Charte contribuera peut-être à lisser quelques différences entre les droits ultramarin et métropolitain. La pensée d'une certaine uniformité de sens de l'ensemble pluriel qu'est le droit de la protection de la nature en France est ainsi permise, même si, dans les faits, la structure technique du droit reste fortement différenciée.

¹⁰⁹⁷ J. UNTERMAIER à ce sujet : « En guise de conclusion : Convention alpine et droit de l'environnement (une mise en perspective) », p. 138, *in* Actes du colloque des 6-7 mai 2008 à Chambéry, La Convention Alpine : un nouveau droit pour la montagne ?, 2008, 148 p.

¹⁰⁹⁸ *Ibidem*.

**DEUXIEME PARTIE – LA MIGRATION
ALÉATOIRE DU DROIT MÉTROPOLITAIN**

De multiples techniques permettent théoriquement de préserver la nature et la biodiversité : les parcs nationaux, les sites classés, les parcs naturels régionaux, les réserves biologiques ou cynégétiques, les listes d'espèces protégées, etc. Avec l'outre-mer, leur diversité s'enrichit doublement.

D'abord, les techniques « classiques » issues du droit métropolitain prennent, lorsqu'elles migrent outre-mer et se confrontent à un contexte environnemental et socio-économique différent, des expressions originales.

Ensuite, des techniques propres à l'outre-mer et inexistantes en métropole se sont développées et s'unissent à la collection désordonnée du droit métropolitain. Elles ne sont toutefois pas toujours totalement dissemblables de celui-ci, dont certains principes irriguent inévitablement le droit d'outre-mer.

Ainsi, les règles et les principes du droit métropolitain, en migrant outre-mer, se transforment. S'ils peuvent se moderniser, ils peuvent aussi s'altérer et perdre de leur puissance vertueuse. Leur évolution incertaine – ou aléatoire –, outre-mer, implique d'analyser les résultats concrets de la migration. A ce titre, deux domaines principaux vont nous permettre de tester l'efficacité du droit de la protection de la nature plus ou moins assimilé à celui de la métropole. Il s'agit de distinguer entre la protection des êtres vivants et celle de leur support spatial. Si des interpénétrations entre ces deux domaines sont inévitables – la protection d'un herbier de phanérogames marines ne profite-t-elle pas aux Dugongs et aux tortues marines qui viennent s'y alimenter ? – la distinction « a l'avantage de définir des blocs de réglementation à peu près homogènes »¹.

Dans les deux domaines, il apparaît que la migration du droit métropolitain n'est pas parvenue à rendre l'état du droit d'outre-mer tout à fait satisfaisant. En effet, les instruments de protection des espèces demeurent insuffisant (Titre 1), tandis que la protection des milieux nécessite encore un renforcement (Titre 2).

¹ J. UNTERMAIER, La conservation de la nature et le droit public, thèse, Lyon, 1972, p. 20.

TITRE 1 – L'INSUFFISANCE DES INSTRUMENTS DE PROTECTION DES ESPÈCES

L'outre-mer abrite une biodiversité spécifique extrêmement riche et originale.

L'UICN souligne que « si l'on ne considère que les espèces endémiques, pour lesquelles il est possible de calculer la diversité totale², il y a globalement 26 fois plus de plantes, 3,5 fois plus de mollusques, plus de 100 fois plus de poissons d'eau douce et 60 fois plus d'oiseaux endémiques en outre-mer qu'en métropole ». Quant aux invertébrés pour lesquels les données scientifiques sont encore lacunaires, les chiffres atteindraient sans aucun doute des proportions singulières. Le milieu marin couvre également une richesse biologique exceptionnelle avec 55 000 km² de récifs coralliens et de lagons abritant un nombre impressionnant d'espèces³. Or, sur l'ensemble des espèces inventoriées, nombre d'entre elles ont déjà subi des extinctions. En ce qui concerne les espèces menacées, la situation n'est guère favorable. L'organisation non gouvernementale Birdlife International classe la France au sixième rang mondial des pays hébergeant les espèces d'oiseaux les plus menacées d'extinction globale, celles de l'outre-mer étant à l'origine exclusive de ce classement et l'UICN considère qu'à l'échelle mondiale, la France figure parmi les dix États les plus concernés par la perte de diversité⁴.

L'endémisme et le caractère insulaire de la plupart des collectivités d'outre-mer rendent les populations vulnérables à l'extinction et très sensibles à la surexploitation. Sur les îles, les populations sont le fruit d'une évolution faite de paradoxes et le professeur Blondel les caractérise par « trois aspects qui nécessitent humilité de la part des biologistes et prudence de la part des gestionnaires : fragilité, originalité et singularité »⁵.

Le droit prend-il outre-mer la mesure de ces éléments pour conserver la diversité spécifique ? A ce sujet, deux pans de la réglementation importent.

Le premier concerne les instruments d'une conservation ciblée de la faune et de la flore, c'est-à-dire ceux dont l'objectif majeur étant la conservation de la nature, s'attachent à accorder un statut de protection à certaines espèces. Afin d'évaluer la valeur conservatoire des divers régimes juridiques applicables aux espèces protégées d'outre-mer, il convient de les confronter aux fragilités et à la richesse particulière de la biodiversité ultramarine. L'efficacité du droit de

² C'est-à-dire le nombre total d'espèces.

³ Une étude scientifique a permis de dénombrer 2 738 espèces de mollusques sur le seul écosystème récifal de Koumac, en Nouvelle-Calédonie. Pour comparaison, il y a plus d'espèces sur les 295 km² qui ont fait l'objet de la recherche que sur les 2,5 millions de km² de la Mer Méditerranée, toutes profondeurs confondues (P. BOUCHET, P. LOZOUET, P. MAESTRATI et V. HEROS, Assessing the magnitude of species richness in tropical marine environments : exceptionally high numbers of molluscs at a New Caledonia site, *Biological Journal of Linnean Society*, 2002, vol. 75, n° 4, p. 421-436).

⁴ Comité français de l'UICN, Liste rouge 2007 des espèces menacées : la France en première ligne au niveau mondial, Communiqué de presse, 12 septembre 2007.

⁵ J. BLONDEL, « Biologie insulaire et le syndrome d'insularité », p. 94, in L. BRIGAND (dir.), D'île en île, L'archipel du Conservatoire du littoral, *Les Cahiers du Conservatoire du littoral*, n° 3, 1995, 209 p.

l'environnement outre-mer dépendra en effet de sa capacité à prendre en compte ces éléments originaux ou en tout cas à ne pas les ignorer. Or, il apparaît très vite que la conservation de la nature se heurte à des limites législatives et réglementaires, réelles ou supposées, desquelles résultent une prise en compte *a minima* de la biodiversité ultramarine dans les statuts d'espèces protégées (Chapitre 1).

Un second pan de la réglementation, le droit relatif à l'exploitation des espèces, accorde à la protection de la nature un rôle subordonné auquel il peut néanmoins participer. Le droit de la capture des espèces animales non domestiques dont ce pan du droit est l'objet peut en effet être amené à respecter la diversité et les équilibres biologiques en réglementant les activités de chasse et de pêche, mais aussi en protégeant les ressources faunistiques et piscicoles d'une surexploitation, en assurant leur restauration, leur remise en état et leur gestion. Compte tenu de l'évolution générale du droit de l'environnement, de tels développements sont aujourd'hui inévitables. Pourtant, outre-mer, le droit de l'exploitation des ressources naturelles n'a pas étendu son champ aux nécessités de gestion du patrimoine faunistique et se cantonne à des objectifs sommaires. Limité dans ses effets, il apparaît ainsi rudimentaire (Chapitre 2).

Chapitre 1 – Les statuts d’espèces protégées, une prise en compte *a minima* de la biodiversité ultramarine

Riche de sa diversité biologique, l’outre-mer évoque pour l’environnementaliste « des cohortes prestigieuses »⁶ : jaguars, pumas, tapirs, tortues luth, ibis rouges en Guyane, roussettes, dugongs et tortues marines en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, espèces d’oiseaux uniques au monde en Polynésie française, oiseaux nicheurs et mégaptères à Saint-Pierre et Miquelon, dynastes hercule en Guadeloupe, iguanes des Petites Antilles en Martinique, etc. Et la flore n’est pas en reste avec ses cortèges d’espèces endémiques, d’orchidées, de santals et de « fougères arborescentes ».

L’un des objectifs essentiels du droit de l’environnement étant de préserver l’unité fondamentale de la vie – l’espèce – la richesse spécifique de la biodiversité de l’outre-mer aurait pu conduire à l’élaboration d’outils juridiques aptes à protéger l’immensité de ce patrimoine.

Pour les collectivités régies par l’identité législative comme en métropole, la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature⁷ constitue le socle du régime des espèces protégées. Sa portée outre-mer et son aptitude à prendre en considération les particularités biologiques ultramarines pourront être analysées à travers son application (Section 1).

Quant aux collectivités compétentes dans le domaine de l’environnement, la loi de 1976 ne leur est pas applicable. Cela étant, si elles élaborent leurs propres statuts d’espèces protégées – quand elles le font – elles s’inspirent sensiblement de la loi de 1976 par un certain mimétisme juridique dont il faut également analyser l’efficacité pour la conservation des espèces (Section 2).

Section 1 – L’application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la faune et de la flore⁸ crée le statut d’espèce protégée *in situ*. Une espèce protégée est celle qui, « inscrite sur une liste établie par arrêté ministériel, fait l’objet de mesures de conservation définies par l’article L. 411-1 du Code de l’environnement et des décrets pris pour son application »⁹. A ce titre, diverses interdictions peuvent être mises en place telles l’interdiction de détruire, de capturer, d’enlever ou de commercialiser des spécimens de l’espèce protégée. Tous les animaux et les végétaux ne sont évidemment pas concernés par ces mesures, mais seulement ceux qui présentent, au sens de la loi, un intérêt scientifique particulier ou qui répondent aux nécessités de préserver le patrimoine

⁶ J. UNTERMAIER, Le parc amazonien de Guyane, huitième parc national français (décret n° 2007-266 du 27 février 2007), *RJE*, 2008, p. 136.

⁷ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* 13 juillet 1976, p. 4203.

⁸ C. env., articles L. 411-1 et suivants.

⁹ P. BILLET, « Variations autour de la notion d’espèce protégée », p. 68, *in* M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE et M. DUROUSSEAU (dir.), La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976, PUS, 2007, 224 p.

biologique. S'agissant de l'outre-mer, la loi de 1976 et son décret d'application¹⁰ n'ont prévu aucune disposition particulière. Les textes s'appliquent donc dans les quatre DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon.

Compte tenu de l'adaptabilité intrinsèque du statut de l'espèce protégée, aussi bien territorialement que matériellement¹¹, la pratique administrative a conduit à différencier les mesures de protection selon les circonstances de lieu à travers l'élaboration de listes dites « nationales » et « régionales ». Les espèces figurant sur les listes nationales bénéficient d'une protection étendue à l'« ensemble du territoire » ou sur tout le « territoire national »¹², où qu'elles se trouvent, alors que les espèces visées par les listes régionales ne sont protégées que localement, dans les limites prévues par l'arrêté ministériel. Or il apparaît que si les espèces métropolitaines bénéficient de la protection la plus étendue, c'est-à-dire sur tout le territoire national, celles de l'outre-mer relèvent principalement de listes régionales. Les conséquences de cette situation sur l'efficacité de la conservation de la biodiversité doivent être analysées.

De fait, l'évincement des espèces ultramarines des listes nationales d'espèces protégées (§ 1) a conduit à recourir essentiellement aux listes régionales pour protéger la diversité spécifique de l'outre-mer, listes elles-mêmes défailtantes (§ 2).

§ 1 – Les espèces ultramarines évincées des listes nationales d'espèces protégées

À l'origine, les premières listes d'espèces protégées sur l'ensemble du territoire français – ou listes dites « nationales » – n'ont concerné que la métropole. En effet, alors que la mise en œuvre de la loi de 1976 débute avec les arrêtés du 24 avril 1979 relatifs aux mammifères et oiseaux protégés¹³, il faudra attendre 1986 pour que l'outre-mer soit concerné par des mesures similaires. Ce retard, préjudiciable à la conservation de la nature, s'explique par un certain désintérêt des autorités centrales pour l'outre-mer que traduit un manque d'investissement matériel et financier pour identifier les espèces à protéger dans les DOM. Aujourd'hui, cette moindre attention accordée à l'outre-mer est parfois encore perceptible, comme en ce qui concerne la conservation des insectes. En 2007 en effet, l'arrêté du 22 juillet 1993¹⁴, qui énumérait les insectes protégés sur le territoire

¹⁰ Décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français, *JORF* 27 novembre 1977, p. 5560.

¹¹ L'article R. 411-3 du Code de l'environnement prévoit que les arrêtés précisent, pour chaque espèce, « la nature des interdictions mentionnées aux articles L. 411-1 et L. 411-3 » et « les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent ».

¹² Ces expressions sont utilisées indifféremment et couvrent le même champ : la métropole, les DOM, Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, sauf mention contraire.

¹³ Ces arrêtés, annulés par le Conseil d'État pour absence de consultation du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage (CE, 27 février 1981, req. n° 18561, 18848, 18884, et 18915), ont été repris le 17 avril 1981 en respectant cette fois-ci la procédure.

¹⁴ Arrêté interministériel du 22 juillet 1993 fixant la liste des insectes protégés sur le territoire national, *JORF* 24 septembre 1993, p. 13272. Cet arrêté a été modifié par un arrêté du 16 décembre 2004 (*JORF* 29 décembre 2004, p. 22231).

national, à La Réunion et en Guadeloupe, a été abrogé et remplacé, le 23 avril¹⁵, par un nouveau texte « omettant » les espèces de l'outre-mer jusqu'alors préservées. Le Dynaste hercule (*Dynastes hercules*) de la Guadeloupe¹⁶, aussi appelé « scieur de long », plus grand coléoptère des Antilles caractérisé par la pince spectaculaire qui orne sa tête¹⁷, était ainsi laissé aux mains des collectionneurs tout comme, pour la Réunion, le Papillon La Pâture (*Papilio phorbanta*) – déjà en péril du fait de l'intense lutte physique et biologique menée contre un autre papilionide¹⁸ –, le Salamide d'augustine (*Salamis augustina*) – espèce très menacée du fait de la disparition de son unique plante hôte, « le Bois d'ortie » (*Obetia ficifolia*) – et la Vanesse de l'obétie (*Antanartia borbonica*). Il s'agissait, semble-t-il, d'une erreur¹⁹, alors rectifiée par deux arrêtés du 19 novembre 2007²⁰, après que les associations de protection de l'environnement et l'UICN en aient fait la demande.

Ces quelques discordances aisément résorbées ne sont toutefois rien en comparaison de la tendance des arrêtés ministériels de protection des espèces sur l'ensemble du territoire à évincer l'outre-mer de leur champ d'application. Cette situation n'est pas dénuée d'effets négatifs pour la conservation de la nature comme nous allons le démontrer.

A l'origine, l'arrêté du 17 avril 1981²¹ protégeait indistinctement toutes les espèces de chauves-souris (*Chiroptera sp.*). Si on l'interprétait littéralement, et dans la mesure où le groupe entier était visé²², il en résultait que toutes les espèces de chauves-souris devaient être considérées comme protégées, où qu'elles se trouvent, outre-mer ou en métropole. Mais compte tenu de l'existence d'autres arrêtés protégeant ces mammifères dans les DOM et afin de favoriser la lisibilité du droit de l'environnement, le pouvoir réglementaire a pris un nouvel arrêté en 2007²³. Il fixe désormais de façon limitative la liste des espèces de chauves-souris protégées, exclusivement métropolitaines, abandonnant la référence à « toutes les espèces ». Il reste que si toutes les espèces de chauves-souris du territoire métropolitain demeurent protégées par les

¹⁵ Arrêté du 23 avril 2007 fixant les listes des insectes protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, *JORF* 6 mai 2007, p. 8091.

¹⁶ Il s'agit du seul insecte protégé en Guadeloupe alors que l'ensemble de la nombreuse faune invertébrée endémique de l'archipel aurait mérité une attention particulière. À noter que le Dynaste hercule est protégé en Martinique (arrêté préfectoral n° 952374 du 9 novembre 1995 fixant les mesures de protection d'espèces animales sauvages).

¹⁷ J.-F. ASMODE, Le Dynaste hercule protégé en Guadeloupe, *Le Courrier de la nature*, n° 141, septembre-octobre 1993, p. 16.

¹⁸ Il s'agit de *Papilio demodocus* dont les chenilles ravagent les cultures de Citrus (mandariniers, orangers, pamplemoussiers, etc.) ;

¹⁹ J. WINTERGERST, Adjoint à la sous-direction de la chasse, la faune et la flore sauvages, MEDD, communication orale, 21 mai 2007.

²⁰ Arrêté du 19 novembre 2007 fixant la liste des insectes de la Réunion protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, *JORF* 13 février 2008, p. 2609; arrêté du 19 novembre 2007 fixant la liste des insectes de la Guadeloupe protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, *JORF* 18 décembre 2007, p. 20365.

²¹ Arrêté du 17 avril 1981 fixant la liste des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire national, *JORF* 19 mai 1981, p. 4760.

²² Voir C. de KLEMM, La protection de la faune sauvage en Guyane, note sous CE, 8 juin 1990, Société DACO, *RJE*, 1991, p. 239.

²³ Arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, *JORF* 10 mai 2007, p. 8367.

nouvelles dispositions, les textes applicables dans les DOM ne s'adressent pas à l'ensemble du groupe taxonomique. De ce fait, certaines espèces, bien que menacées à divers titres, ne sont plus protégées²⁴.

Une modification similaire a été opérée pour les oiseaux : d'abord protégés sur le « territoire national »²⁵, le champ d'application de l'arrêté a été modifié par une mention plus restrictive, celle de « territoire métropolitain »²⁶.

En outre, les révisions des arrêtés ministériels de 2007²⁷ corroborent l'évolution du droit vers l'éviction des espèces d'outre-mer des listes nationales. Élaborés sur un même mode, les arrêtés ne visent que des espèces en provenance du milieu naturel du territoire métropolitain ou des territoires européens des États membres de l'Union européenne. Leur détention, transport, naturalisation, colportage, mise en vente, vente ou achat, utilisation commerciale ou non sont interdits « sur tout le territoire national », c'est-à-dire en métropole, mais aussi dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon. Autrement dit, les espèces métropolitaines sont protégées de toute atteinte non seulement dans leur aire de répartition naturelle, mais également en dehors, et plus particulièrement outre-mer. Les espèces ultramarines, quant à elles, ne bénéficient pas de ce dispositif protecteur alors qu'il est éminemment justifié par les besoins de la conservation. Ainsi le soulignait le commissaire du gouvernement Renaud Denoix de Saint-Marc dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État du 14 novembre 1984, *Syndicat des naturalistes de France et Fédération départementale des chasseurs d'Eure-et-Loir* : « S'il y a peu de risques (ou de chance, selon le point de vue qu'on adopte) de capturer un pingouin dans le Périgord noir ou un ours dans la plaine de Beauce, il est sage que puisse être réprimé en Dordogne ou en Eure-et-Loir le transport, la naturalisation ou la mise en vente de l'un de ces animaux »²⁸. Autrement dit, en se déplaçant, ou en étant déplacées, les espèces ne perdent pas le statut dont elles bénéficient, ce qui est tout à fait favorable à leur conservation. Il paraît donc tout à fait regrettable que les espèces de l'outre-mer soient privées du mécanisme des listes nationales, lesquelles permettent une protection non seulement dans l'aire de répartition de l'espèce, mais sur tout le territoire national. Les espèces ultramarines, pour lesquelles il est essentiellement fait usage des listes dites

²⁴ Ainsi, l'arrêté du 17 février 1989 fixant des mesures de protection de mammifères représentés dans le département de la Guadeloupe ne concerne que neuf espèces de chiroptères parmi de nombreuses autres (voir M. et A. BREUIL, D. et C. MASSON, Protection des espèces en Guadeloupe, le cas des chauves souris, *Le Courrier de la nature*, n° 132, mars-avril 1992, p. 30-36) dont deux au moins sont considérées comme étant vulnérables à l'extinction par l'UICN en raison de la faible étendue de leur aire de répartition : *Myotis dominicensis*, indigène de la Dominique et de la Guadeloupe et *Sturnira thomasi* indigène de la Guadeloupe et de Montserrat (UK).

²⁵ Arrêté du 17 avril 1981, précité, article 1^{er}.

²⁶ La modification a été opérée par l'arrêté du 11 avril 1991 portant modification de l'arrêté du 17 avril 1981 modifié fixant les listes des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire (*JORF* 4 juillet 1991, p. 8725).

²⁷ Arrêtés interministériels du 23 avril 2007 fixant les listes des insectes (*JORF* 6 mai 2007, p. 8091), des mollusques (*JORF* 6 mai 2007, p. 8089) et des mammifères (*JORF* 10 mai 2007, p. 8367) protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection. Voir aussi l'arrêté du 19 novembre 2007 fixant les listes des amphibiens et des reptiles protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection (*JORF* 18 décembre 2007, p. 20363).

²⁸ R. DENOIX de SAINT-MARC, Conclusions sur CE, 14 novembre 1984, *Syndicat des naturalistes de France et Fédération départementale des chasseurs d'Eure-et-Loir*, req. n° 35419, 35420, 39213, *RJE*, 1984, p. 338.

« régionales », subissent ainsi « la dure loi de la protection *ratione loci* »²⁹ en ne bénéficiant du statut de la loi du 10 juillet 1976 que là où elles vivent. Dans ce contexte, l'expression consacrée de « liste nationale » perd de sa réalité puisqu'elle se traduit en réalité par la protection d'espèces principalement – pour ne pas dire exclusivement – métropolitaines. En écartant ainsi les espèces ultramarines de leur champ, les listes occultent finalement une partie du patrimoine biologique national et la qualité de la protection des espèces ultramarines s'en trouve amoindrie.

Une exception doit néanmoins être relevée et explicitée pour ce qui concerne la protection des mammifères marins et des tortues marines. Deux listes élaborées pour l'ensemble du territoire national visent des espèces présentes dans les eaux métropolitaines, mais aussi dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte³⁰ : un certain nombre de pinnipèdes, tous les Cétacés et Siréniens³¹, ainsi que la Tortue luth (*Dermochelys coriacea*), la Tortue caouanne (*Caretta caretta*), la Tortue olivâtre (*Lepidochelys olivacea*), la Tortue de Kemp (*Lepidochelys kempii*), la Tortue imbriquée (*Eretmochelys imbricata*) et la Tortue verte (*Chelonia mydas*)³², soit six des sept espèces de tortues marines existantes dans le monde³³.

La présence des mammifères marins et des tortues marines aussi bien dans les eaux métropolitaines que les eaux ultramarines et le caractère emblématique de ces espèces jouissant d'une grande popularité du fait de leur taille et de leur vulnérabilité ont justifié la création des deux listes nationales.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les tortues, l'unification de leur régime juridique date de 2005 seulement. Elles étaient auparavant protégées par des textes différents selon que l'on se trouvait en métropole, à Saint-Pierre et Miquelon et à La Réunion³⁴, dans l'un des trois départements d'outre-mer³⁵ ou à Mayotte³⁶. L'élaboration, en 2005, d'une liste nationale dans un

²⁹ P. BILLET, *op. cit.*, p. 67.

³⁰ Depuis l'ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte (*JORF* 29 juillet 2005, p. 12389), le Code de l'environnement est applicable à la collectivité sous réserve des adaptations qu'il prévoit. A ce titre, les arrêtés interministériels fixant les listes d'espèces protégées sur l'ensemble du territoire couvrent Mayotte.

³¹ Voir l'arrêté interministériel modifié du 27 juillet 1995 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national, *JORF* 1^{er} octobre 1995, p. 14387.

³² Voir l'arrêté du 14 octobre 2005 fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national et les modalités de leur protection (*JORF* 6 décembre 2005, p. 18816). Le texte abroge l'arrêté interministériel du 9 novembre 2000 fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national (*JORF* 7 décembre 2000, p. 19411) et les trois arrêtés propres à la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe.

³³ Il existe une autre espèce de tortue marine, endémique d'Australie : la Tortue à dos plat (*Natator depressus*).

³⁴ A Saint-Pierre et Miquelon et à La Réunion, l'arrêté du 9 novembre 2000 fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national (*JORF* 7 décembre 2000, p. 19411) s'appliquait.

³⁵ Arrêté interministériel du 2 octobre 1991 fixant la liste des tortues marines protégées dans le département de la Guadeloupe (*JORF* 19 novembre 1991, p. 15056), arrêté interministériel du 16 mars 1993 fixant la liste des tortues marines protégées dans le département de la Martinique (*JORF* 26 mars 1993, p. 4800) et arrêté interministériel du 17 juillet 1991 relatif à la liste des tortues marines protégées dans le département de la Guyane (*JORF* 17 août 1991, p. 10854).

³⁶ Arrêté préfectoral n° 347/DAF/2000 fixant la liste des espèces animales terrestres (et tortues marines) protégées et les mesures de protection de ces espèces animales représentées dans la collectivité territoriale de Mayotte complétant les listes nationales.

arrêté unique témoigne *a priori* d'une reconnaissance plus forte de la nécessité de protéger ces espèces en raison de leur statut de conservation très préoccupant. Effectivement, elles sont toutes menacées de disparition. La Tortue luth, la Tortue imbriquée et la Tortue de Kemp sont considérées comme étant en danger critique d'extinction par l'UICN, la Tortue caouanne et la Tortue verte en danger et la Tortue olivâtre, vulnérable³⁷. Or, il s'écoule peu de temps avant que la presse ne relate des prises illégales de tortues marines pour leur viande, l'accaparement de leurs œufs ou leur destruction pure et simple. En Martinique, en Guadeloupe³⁸, en Guyane³⁹ et à Mayotte des actes de braconnage perpétuant des traditions culinaires d'un autre âge sont régulièrement rapportés⁴⁰ et constituent encore une menace importante pour ces espèces. Prévoir la protection par une liste nationale permet d'uniformiser leur statut juridique et d'éviter ainsi que la nature des interdictions envisagées diffère d'une collectivité à l'autre. Du point de vue de la conservation, on voit mal en effet ce qui justifierait que des mesures plus permissives que d'autres puissent être prises en application de la même loi – la loi du 10 juillet 1976 – pour les mêmes espèces, menacées au même degré au niveau local, national et international.

Au demeurant, à part les avantages d'un régime juridique unifié, l'arrêté n'est pas plus protecteur que les anciens textes propres à chaque collectivité et au territoire métropolitain. Il participe au contraire à l'affaiblissement du statut des espèces protégées par l'élargissement des possibilités de déroger aux interdictions de prélèvement et de capture⁴¹. Les précédents textes ne prévoyaient en effet aucune mesure dérogatoire – sauf à des fins scientifiques (pose de balise par exemple) – alors que l'arrêté du 14 octobre 2005 ouvre la boîte de Pandore aux autorisations. Sous la pression de la lunetterie de luxe française qui utilise les écailles de tortues pour créer des montures, une première version du projet d'arrêté permettait même aux préfets d'autoriser, à titre exceptionnel, « la détention ou toute autre exploitation judicieuse en petite quantité de certains spécimens ». La disposition, qui aurait clairement conduit à une recrudescence du braconnage, a fort heureusement été dénoncée⁴², puis supprimée après la constatation de son caractère trop vague. Plusieurs versions successives ont ensuite été élaborées et il est aujourd'hui permis de déroger aux mesures d'interdiction « dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la

³⁷ Les tortues marines sont par ailleurs toutes inscrites à l'annexe I de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973).

³⁸ Le braconnage étant « répréhensible, les données à ce sujet sont rares, mais [il] est présent dans une grande partie des Antilles françaises, bien qu'à des degrés variables. Dans l'archipel guadeloupéen par exemple, le braconnage semble être très réduit aux Saintes, alors qu'il reste la menace principale à Marie Galante, à la Désirade et dans le nord de la Basse-Terre. A Marie Galante, certaines personnes semblent spécialisées dans la capture des tortues marines sur les plages de ponte et patrouillent régulièrement sur certains sites de ponte durant la saison de nidification » (J. CHEVALIER, Plan de restauration des tortues marines des Antilles françaises, Document de travail, ONCFS, septembre 2003, p. 40).

³⁹ En février 2009, le jour de l'ouverture du 9^e colloque sur la conservation des tortues marines du plateau des Guyanes, un braconnier a été arrêté pour le prélèvement de 119 œufs de tortues vertes sur la plage de Yalimapo. Son interpellation a entraîné la mobilisation des représentants amérindiens censés prendre part au colloque, lesquels ont alors ardemment défendu le prélèvement traditionnel et familial (voir Guyane : une histoire d'œufs perturbe le colloque sur les tortues marines, *France-Guyane*, 21 février 2009).

⁴⁰ Voir F. THURENNE, Martinique : condamné pour des œufs de Tortue luth, *DOMactu.com*, 15 juin 2008.

⁴¹ Ce constat a notamment été dressé par le professeur Billet dans son analyse de l'évolution du statut de l'espèce protégée, trente ans après sa mise en place (P. BILLET, *op. cit.*, p. 68).

⁴² La dérogation a en outre été refusée par le Conseil national de la protection de la nature.

conservation des habitats naturels ; dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ; à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins ainsi que pour l'élevage se rapportant à ces actions »⁴³. Les dérogations pourront être accordées à condition qu'il « n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la mesure ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle »⁴⁴.

Les notions ainsi présentées « restent toutefois imprécises »⁴⁵, tout particulièrement celle de l'aire de répartition naturelle. Appréciée par le Conseil d'État, elle doit être comprise – pour ce qui concerne le Loup – comme « l'ensemble du territoire européen des États membres où la directive « habitats » s'applique »⁴⁶. Cette jurisprudence ne peut évidemment pas être transposée outre-mer compte tenu de la localisation géographique des collectivités – hors du territoire européen – et de l'inapplicabilité de la directive « habitats ». Comment faut-il donc entendre, outre-mer, l'« aire de répartition naturelle » des tortues marines dont l'appréciation conditionnera d'éventuelles dérogations ? Étant donné que les tortues marines sont des espèces migratrices, il est évident que cette aire ne devra pas être limitée aux frontières administratives d'un DOM, mais inclure les lieux de vie, de reproduction, d'alimentation et de nidification parfois très éloignés les uns des autres. En effet, les tortues marines ont un domaine vital très vaste et peuvent effectuer de longs déplacements chaque année. Pour ce qui concerne la seule Tortue caouanne, son aire de répartition marine est très large : « Dans l'Atlantique, [elle] effectue souvent d'importantes migrations saisonnières pour se nourrir à des latitudes très élevées (jusqu'à Terre Neuve ou au nord de l'Europe) lorsque la température le permet » et les eaux chaudes de la Caraïbe lui servent de refuge hivernal⁴⁷.

En toute hypothèse, l'octroi de dérogations pour la destruction ou la capture des tortues marines devra prendre en considération le statut de conservation de ces espèces, toutes inscrites sur la liste rouge de l'UICN. Dans un contexte de raréfaction de l'espèce, peut-on valablement autoriser la destruction d'un ou plusieurs spécimens pour satisfaire divers intérêts ? Autrement dit, l'arrêté du 14 octobre 2005 relatif aux tortues marines protégées, en élargissant les possibilités de dérogations, ne contrevient-il pas directement aux impératifs de conservation des tortues (appuyé

⁴³ Arrêté du 14 octobre 2005, précité, article 4.

⁴⁴ Arrêté du 14 octobre 2005, précité, article 4.

⁴⁵ Voir les annotations de C. CANS et P. BILLET sous l'article L. 411-2 du Code de l'environnement, Dalloz, 11^e éd., 2008.

⁴⁶ CE, 26 avril 2006, *Association Ferus*, req. n° 271670 (note P. TROUILLY, *Environnement*, juin 2006, n° 66).

⁴⁷ J. CHEVALIER, Plan de restauration des tortues marines des Antilles françaises, Document de travail, ONCFS, septembre 2003, p. 33.

en cela par la loi du 5 janvier 2006⁴⁸ qui étend encore les hypothèses dérogatoires pour mettre en balance « l'intérêt de la protection de l'espèce en cause avec l'intérêt des cultures, du bétail, de la sécurité publique, voire l'intérêt de la conservation de l'espèce elle-même »⁴⁹) ? On devine en effet quels intérêts pèseront plus lorsque l'on connaît l'évolution générale du statut des espèces protégées vers une moindre fermeté. En outre, l'impact psychologique de ces mesures législatives et réglementaires assouplies ne doit pas être négligé. Il faut craindre en effet une recrudescence du braconnage, notamment outre-mer où existent des habitudes culinaires solidement ancrées. Si les règles permettent certains prélèvements – même non discrétionnaires – pourquoi les habitants devraient-ils se priver d'une consommation ponctuelle de spécimens, *a fortiori* dans le contexte de pénurie alimentaire chronique de Mayotte ? Certes, la crainte de la sanction demeure, mais l'édifice est fragilisé.

Outre les problèmes de fond posés par l'élargissement du champ des dérogations, la légalité de l'arrêté de 2005 peut être mise en doute sur un point de forme au moins. Il interdit « la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier des tortues marines »⁵⁰ sur tout le territoire national et en tout temps. Or, reprise en des termes identiques dans quatre arrêtés du 16 décembre 2004⁵¹, cette disposition a été annulée par le Conseil d'État au motif que les lois de police qui « interdisent de manière générale la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier de chacune des espèces protégées et prévoient que cette interdiction s'applique sur tout le territoire national et en tout temps, sont entachées d'excès de pouvoir »⁵². Dans les arrêtés ultérieurs, la mention a été remplacée par l'interdiction plus ciblée de « la perturbation

⁴⁸ Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, article 86, *JORF* 6 janvier 2006, p. 229. La disposition figure à l'article L. 411-2 du Code de l'environnement : « [...] 4° La délivrance de dérogation aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle :

- a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;
- b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;
- c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;
- d) A des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;
- e) Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens ».

⁴⁹ P. BILLET, *op. cit.*, p. 75.

⁵⁰ Arrêté du 14 octobre 2005 fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national et les modalités de leur protection, article 3 (*JORF* 6 décembre 2005, p. 18816).

⁵¹ Arrêtés du 16 décembre 2004 modifiant l'arrêté du 17 avril 1981 fixant les listes de mammifères protégés sur l'ensemble du territoire, l'arrêté du 7 octobre 1992 fixant la liste des mollusques protégés sur le territoire métropolitain, l'arrêté du 22 juillet 1993 fixant la liste des amphibiens et reptiles protégés sur l'ensemble du territoire et l'arrêté du 22 juillet 1993 fixant la liste des insectes protégés sur le territoire national (*JORF* 29 décembre 2004, p. 22230).

⁵² CE, 13 juillet 2006, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, décision n° 281812. Le recours intenté contre les arrêtés du 16 décembre 2004 était porté par une fédération des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs qui n'avait pas vocation à agir contre des arrêtés relatifs au milieu marin. Cela explique que ni l'arrêté du 14 octobre 2005 relatif aux tortues marines, ni l'arrêté du 20 décembre 2004 fixant la liste des animaux de la faune marine protégés sur l'ensemble du territoire n'aient été déférés au Conseil d'État, bien qu'ils prévoient des mesures identiques.

intentionnelle des animaux dans le milieu naturel »⁵³, mais elle demeure inchangée dans l'arrêté de 2005. Il est tout à fait nécessaire que cette disposition figure aussi dans l'arrêté relatif à la protection des tortues marines afin d'empêcher le dérangement des espèces pendant les périodes de ponte et d'éclosion des oeufs. Les tortues viennent en effet pondre sur les plages principalement situées dans la zone intertropicale (donc dans les DOM et à Mayotte) et creusent un trou dans lequel elles déposent leurs œufs avant de les recouvrir et de rejoindre la mer, parfois difficilement, épuisées par la ponte et le déplacement sur le sable. La période de l'éclosion est également délicate pour les petits, très exposés à la prédation des oiseaux ou des chiens errants tant qu'ils évoluent sur la plage. Mais les hommes aussi, encouragés par les guides touristiques à venir observer la ponte ou l'éclosion – d'autant plus facilement que les plages sont connues, les tortues leur étant fidèles – peuvent perturber les tortues par le bruit, la lumière, l'obstruction de leur passage ou encore l'utilisation des plages pour les loisirs. En interdire la perturbation intentionnelle est donc d'une évidente nécessité, en particulier outre-mer où la ponte et l'éclosion ont lieu.

Au final, la conservation de la nature outre-mer tire-t-elle un avantage à voir ici les tortues marines figurer sur les listes nationales d'espèces protégées ? S'il faut convenir que le caractère emblématique de ces espèces a conduit à cette inscription sur une liste nationale, il faut aussi remarquer que la protection s'est affaiblie au terme de l'unification du statut juridique des tortues marines sur le territoire national, notamment du fait de l'élargissement des possibilités de dérogations. L'inscription sur une liste nationale des tortues marines n'est donc ici pas vraiment profitable, ni aux espèces métropolitaines, ni aux espèces ultramarines, du fait de l'évolution même du statut des espèces protégées. Une telle situation ne plaide néanmoins pas en faveur du mécanisme de protection régionale, lui-même défaillant.

§ 2 – Les défaillances des listes régionales d'espèces protégées

Les espèces d'outre-mer sont principalement protégées par l'utilisation du mécanisme des listes régionales élaborées par arrêté ministériel. L'analyse de leur champ d'application servira à en évaluer la performance. *Ratione loci*, les listes régionales favorisent une approche territoriale de la protection qui ne semble néanmoins pas adaptée aux nécessités de la conservation de la biodiversité et traduisent une marginalisation de l'outre-mer.

Les insuffisances d'une protection limitée *ratione loci* (A) devront être décelées. *Ratione materiae*, les listes régionales présentent aussi de nombreuses insuffisances. Très peu modifiées depuis leur création, elles n'intègrent pas certaines réalités scientifiques, ce qui plaide pour la nécessaire amélioration de leur champ matériel (B).

⁵³ Voir les arrêtés interministériels du 23 avril 2007 fixant les listes des insectes (*JORF* 6 mai 2007, p. 8091), des mollusques (*JORF* 6 mai 2007, p. 8089), des mammifères (*JORF* 10 mai 2007, p. 8367) protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection et l'arrêté du 19 novembre 2007 fixant les listes des amphibiens et des reptiles protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection et des amphibiens et des reptiles (*JORF* 18 décembre 2007, p. 20363).

A – Les insuffisances d’une protection limitée *ratione loci*

La protection des espèces ultramarines, limitée *ratione loci*, n’est pas dénuée d’effets sur la conservation de la biodiversité (1). Une tentative de pallier les défauts de ce type de mécanisme a été entreprise en Guyane en élargissant le champ d’application des interdictions, mais elle s’avère infructueuse (2).

1 – Les effets de la protection *ratione loci*

Sauf exception, les espèces ultramarines ne sont pas protégées par des listes nationales, mais bénéficient de protections dites régionales, limitées, *ratione loci*, aux seuls territoires visés. Dans l’idée de recentrer les mesures de protection sur les régions où les espèces étaient présentes, la pratique réglementaire a conduit en effet à prendre des arrêtés complétant les listes nationales. Ce statut territorial a partout été utilisé pour les espèces végétales⁵⁴ et, outre-mer pour les espèces animales aussi. Sont ainsi protégés, par des arrêtés distincts, les oiseaux⁵⁵, les mammifères⁵⁶, les reptiles et amphibiens⁵⁷ en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, ou par des arrêtés généraux, des espèces animales (insectes, reptiles, oiseaux et mammifères compris) à La Réunion⁵⁸ et à Saint-Pierre et Miquelon⁵⁹.

Dans ce contexte d’élaboration de listes régionales pour l’outre-mer et dans la mesure où les

⁵⁴ Voir pour l’outre-mer : arrêté du 6 février 1987 fixant la liste des espèces végétales protégées dans le département de la Réunion, *JORF* 19 juin 1987, p. 6590 ; arrêté modifié du 26 décembre 1988 fixant la liste des espèces végétales protégées en région Guadeloupe, *JORF* 3 mars 1989, p. 2856 ; arrêté interministériel du 26 décembre 1988 fixant la liste des espèces végétales protégées en région Martinique, *JORF* 3 mars 1989, p. 2857 ; arrêté interministériel du 9 avril 2001 relatif à la liste des espèces végétales protégées en région Guyane, *JORF* 5 juillet 2001, p. 10739 ; arrêté n° 42/DAF/2006 du 3 mai 2006 fixant la liste des espèces végétales protégées et réglementant l’utilisation d’espèces végétales menacées dans la Collectivité départementale de Mayotte. A noter qu’aucune espèce végétale n’est encore protégée à Saint-Pierre et Miquelon alors que la flore est composée d’environ 446 angiospermes et ptéridophytes (O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 88).

⁵⁵ Arrêtés interministériels du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guadeloupe (*JORF* 24 mars 1989, p. 3875) et de la Martinique (*JORF* 24 mars 1989, p. 3879) et arrêté interministériel du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guyane (*JORF* 25 juin 1986, p. 7884).

⁵⁶ Arrêtés interministériels du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des mammifères représentés dans les départements de la Guadeloupe (*JORF* 24 mars 1989, p. 3872), de la Martinique (*JORF* 24 mars 1989, p. 3877) et arrêté interministériel du 15 mai 1986 (*JORF* 25 juin 1986, p. 7882) modifié par l’arrêté du 20 janvier 1987 (*JORF* 11 avril 1987, p. 4157) fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des mammifères représentés dans le département de la Guyane.

⁵⁷ Arrêté interministériel du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des reptiles et amphibiens représentés dans les départements de la Guadeloupe (*JORF* 24 mars 1989, p. 3874), de la Martinique (*JORF* 24 mars 1989, p. 3878) et arrêté interministériel du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des reptiles et amphibiens représentés dans le département de la Guyane (*JORF* 25 juin 1986, p. 7885).

⁵⁸ Arrêté interministériel modifié du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des espèces animales (insectes, reptiles, oiseaux, mammifères) représentées dans le département de la Réunion, *JORF* 24 mars 1989, p. 3881.

⁵⁹ Arrêté interministériel du 28 mars 1989 fixant des mesures de protection des espèces animales (oiseaux et mammifères) représentées à Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 19 mai 1989, p. 6287.

interdictions de destruction, de mutilation, de capture ou encore d'enlèvement ou de naturalisation des espèces protégées ne s'appliquent qu'au territoire du département concerné, il faut se demander si une conservation efficace des espèces est assurée.

Une telle situation révèle d'abord une conception étriquée de la notion de patrimoine biologique national, à plus forte raison dans un contexte d'endémicité. Rien ne justifie en effet que seules les espèces métropolitaines soient intégralement protégées sur tout le territoire national – outre-mer compris –, alors que les espèces ultramarines représentent une partie très importante de la diversité biologique de la France. Ainsi, « plus de 98 % de la faune vertébrée et 96 % des plantes vasculaires spécifiques à la France [...] est concentrée sur les 22 % de son territoire que représentent les collectivités d'outre-mer »⁶⁰. De même, une différence de traitement entre des espèces menacées au même degré d'une collectivité à l'autre n'est pas acceptable⁶¹.

Par ailleurs, le mécanisme des listes régionales ne fait pas obstacle au commerce illicite d'espèces protégées qui subissent les conséquences d'une protection spatialement limitée. Ainsi, des orchidées endémiques guadeloupéennes, dont la valeur marchande a été rapidement décelée, ont été commercialisées en France métropolitaine et offertes sur le marché international alors qu'elles étaient localement protégées et menacées de disparition. En effet, si l'arrêté du 26 décembre 1988 fixant la liste des espèces végétales protégées en Guadeloupe⁶² permet de sanctionner les infractions commises sur le territoire départemental⁶³, en revanche, leur commercialisation ultérieure en France métropolitaine n'est pas prohibée. L'impunité est relativement courante compte tenu de la difficulté de prouver que le délit (acte de vente, collecte, etc.) a été commis en Guadeloupe. S'il peut être opposé que la flore métropolitaine relève d'un mécanisme de protection régionale similaire, il reste que certaines espèces végétales particulièrement vulnérables sont protégées sur l'ensemble du territoire métropolitain par l'arrêté du 20 janvier 1982⁶⁴, quand bien même l'espèce est inféodée à une région particulière telle l'Aconit de Corse (*Aconitum corsicum*). Les listes régionales sont en principe conçues pour compléter⁶⁵ une liste nationale – ce que révèle d'ailleurs l'intitulé des arrêtés –, mais ce n'est pas le cas outre-mer où les textes propres à chaque collectivité ne complètent en réalité aucune autre liste nationale, mais s'y substituent. C'est en quelque sorte un détournement de la vocation initiale des listes régionales.

Il aurait fallu, au moins pour les DOM, Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, intégrer les espèces endémiques aux listes nationales en raison de l'intérêt impérieux de leur conservation, et ce afin de ne pas en limiter la protection au seul territoire départemental, ce qui est bien trop limitatif compte tenu de la place de la diversité biologique ultramarine dans le patrimoine national. Le

⁶⁰ O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 9.

⁶¹ Voir en ce sens le statut juridique de la Grive à pieds jaunes : protégée en Martinique, l'espèce est considérée comme gibier en Guadeloupe.

⁶² Arrêté interministériel 26 décembre 1988 fixant la liste des espèces végétales protégées en région Guadeloupe, *JORF* 3 mars 1989, p. 2856.

⁶³ « Sont interdits en tout temps sur le territoire de la région Guadeloupe, la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement, le transport, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat de tout ou partie des spécimens sauvages » visés par l'arrêté (arrêté interministériel 26 décembre 1988, précité, article 1^{er}).

⁶⁴ Arrêté interministériel modifié du 20 janvier 1982 relatif à la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire, *JORF* 13 mai 1982, p. 4559.

⁶⁵ Nous soulignons.

pouvoir réglementaire a su, pour la métropole, identifier des espèces végétales dont la fragilité exigeait une protection spatiale plus large que dans leur seule aire de répartition et on voit mal pourquoi la même logique n'a pas été appliquée pour les espèces particulièrement rares, fragiles ou convoitées de l'outre-mer. De même, la liste des insectes protégés a longtemps intégré des espèces de l'outre-mer⁶⁶ par l'usage d'annexes distinguant les espèces métropolitaines et ultramarines, avant d'être modifiée en 2007 pour créer des arrêtés distincts en métropole⁶⁷ et outre-mer⁶⁸, limitant ainsi les effets conservatoires d'une protection jusqu'alors envisagée à l'échelle nationale.

2 – Les listes guyanaises : une tentative infructueuse de pallier les effets d'une protection ratione loci

Les espèces animales des DOM subissent les effets d'une protection régionale, à l'exception notable de la Guyane où un effort d'extension spatiale des protections a été entrepris. Il s'est agi en réalité de limiter le commerce des animaux exotiques à destination de la métropole, le département étant, jusqu'en 1986 au moins, « une plaque tournante du trafic animalier pour l'ensemble de la zone amazonienne »⁶⁹. Une telle situation a justifié l'application de mesures de protection particulières sur le territoire du DOM, mais également hors de celui-ci, en métropole et outre-mer. Le mécanisme est inédit et présente quatre catégories d'espèces traduisant diverses combinaisons de protection.

D'abord, certaines espèces sont strictement protégées en Guyane et sur tout le territoire national⁷⁰. Aucune atteinte à ces espèces n'est permise, où qu'elles se trouvent en France. Cette mesure bénéficie donc aussi aux autres DOM dans lesquels des espèces, non protégées localement, le deviennent par le truchement des arrêtés de 1986⁷¹. Sur le principe, le mécanisme, qui ne limite pas les interdictions à la seule aire de répartition des espèces, pourrait utilement être étendu à tout l'outre-mer. Il semble en effet particulièrement déplacé, du point de vue de la responsabilité de la France quant à la préservation de la diversité biologique, qu'une espèce puisse être protégée dans un DOM, mais pas en métropole ou dans un autre DOM. N'est-ce pas la négation de la notion de « patrimoine commun de la nation » auquel appartiennent toutes les espèces animales et végétales⁷² ?

⁶⁶ Arrêté du 22 juillet 1993 fixant la liste des insectes protégés sur le territoire national, *JORF* 24 septembre 1993, p. 13272.

⁶⁷ Arrêté du 23 avril 2007 fixant les listes des insectes protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, *JORF* 6 mai 2007, p. 8091.

⁶⁸ Arrêté du 19 novembre 2007 fixant la liste des insectes de la Réunion protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, *JORF* 13 février 2008, p. 2609 ; arrêté du 19 novembre 2007 fixant la liste des insectes de la Guadeloupe protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, *JORF* 18 décembre 2007, p. 20365.

⁶⁹ Conclusions M. POCHARD sur CE, 8 juin 1990, Société DACO, *RJE*, 1991, p. 243.

⁷⁰ Arrêtés modifiés du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des oiseaux (*JORF* 25 juin 1986, p. 7884), des reptiles et amphibiens (*JORF* 25 juin 1986, p. 7885), des mammifères (*JORF* 25 juin 1986, p. 7882), articles 1^{ers}.

⁷¹ Sont ainsi protégés en Martinique une douzaine d'espèces d'oiseaux qui figurent dans les listes guyanaises (J.-F. MAILLARD, Orientations Régionales de Gestion de la Faune Sauvage et d'Amélioration de la Qualité de ses Habitats – Région Martinique, État des lieux, mai 2004, p. 58).

⁷² Voir C. env., article L. 110-1.

Une seconde catégorie d'espèces protégées concerne trois mammifères pour lesquels des mesures spécifiques sont prévues⁷³. Strictement protégés en Guyane (ils ne peuvent être ni détruits, ni capturés, ni transportés, ni commercialisés) comme les espèces de la première catégorie, l'Ocelot (*Leopardus pardalis*), le Chat tigre (*Leopardus tigrinus*) et le Marguay (*Leopardus wiedii*) peuvent néanmoins être transportés et leur commerce est licite s'ils ont été « régulièrement introduits ou importés »⁷⁴. Il s'agit d'interdire la provenance guyanaise des espèces visées, sans toutefois prohiber leur commerce en métropole et dans les autres DOM. L'État français préserve ainsi son patrimoine biologique tout en autorisant le report de la pression de prélèvement sur des spécimens étrangers. Le Chat tigre, considéré comme vulnérable par l'UICN, le Marguay, de plus en plus menacé⁷⁵ du fait de la destruction de son habitat et du trafic de fourrure dont il fait l'objet, ne devraient pourtant pas pouvoir être commercialisés en France. On pressent ici la pression d'un autre intérêt que celui de la conservation : celui de la libre circulation des biens et marchandises. L'intuition est confirmée par la révision, en 2006, des arrêtés relatifs aux espèces protégées au terme de laquelle les interdictions formulées à des fins de conservation ne s'appliquent plus à la naturalisation, au transport, au colportage, à l'utilisation, à la mise en vente, à la vente ou à l'achat des spécimens nés en captivité ou légalement importés⁷⁶ afin de ne pas porter atteinte à la libre circulation des biens et marchandises au sein de l'Union européenne⁷⁷. De ce fait, les espèces guyanaises de la première et de la deuxième catégorie, bien que strictement protégées peuvent désormais être importées et commercialisées dans le respect du droit communautaire et international, à condition qu'elles ne proviennent pas de Guyane. Autrement dit, même si la France a estimé que l'état de conservation du Grand fourmilier (*Myrmecophaga tridactyla*), du Tatou géant (*Priodontes giganteus*) ou de la Loutre géante (*Pteronura brasiliensis*) exigeait une protection forte sur son territoire, ces espèces pourront, à condition que le demandeur respecte la procédure légale, être introduite, transportée et commercialisée dans le pays. C'est faire peu de cas de l'état de conservation de certaines espèces qui sont menacées à l'échelle planétaire et pas seulement à l'intérieur des frontières administratives.

⁷³ Arrêté modifié du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des mammifères, article 3, *JORF* 25 juin 1986, p. 7882.

⁷⁴ Arrêtés modifiés du 15 mai 1986, précités, articles 3.

⁷⁵ Encore considéré en 2002 comme une « préoccupation mineure » par l'UICN, le Marguay est classé dans la catégorie des espèces « presque menacées » de la liste rouge depuis 2008.

⁷⁶ Voir arrêté du 24 juillet 2006 modifiant les arrêtés du 17 avril 1981 (modifié) fixant les listes des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire, du 17 avril 1981 (modifié) fixant les listes des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire, du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des mammifères représentés dans le département de la Guyane, du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guyane, du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des reptiles et amphibiens représentés dans le département de la Guyane, du 22 juillet 1993 (modifié) fixant la liste des insectes protégés en région Île-de-France complétant la liste nationale, du 22 juillet 1993 (modifié) fixant la liste des amphibiens et reptiles protégés sur l'ensemble du territoire, du 27 juillet 1995 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national, du 14 août 1998 fixant sur tout le territoire national des mesures de protection des oiseaux représentés dans les Terres australes et antarctiques françaises, article 3, 4 et 5, *JORF* 14 septembre 2006, p. 13544.

⁷⁷ Voir *supra*, première partie, titre 2, chapitre 1, section 1, § 1, B, 2.

Ensuite, deux régimes parallèles ont été créés pour d'autres espèces, partiellement protégées. Pour certaines d'entre elles, « sont interdits en tout temps, sur tout le territoire national, la naturalisation ou, qu'ils soient vivants ou morts, le colportage, la mise en vente, la vente ou l'achat [...] »⁷⁸. Pour les mammifères, les reptiles et amphibiens, il est précisé en outre que « leur transport est interdit en tout temps sur tout le territoire national à l'exception du département de la Guyane d'où ils ne peuvent toutefois être exportés ». Autrement dit, les espèces visées ne peuvent pas être exploitées à l'extérieur du département, mais les actes de chasse et de destruction sont autorisés en Guyane, aux fins essentiellement de « consommation personnelle sur place des animaux capturés »⁷⁹, pour l'artisanat ou l'agrément. Les populations de certaines espèces relevant de ces dispositions accusent néanmoins un déclin relevé par la liste rouge de l'UICN. Ainsi en est-il, pour ce qui concerne les mammifères, du Kinkajou (*Potos flavus*), du Coati roux (*Nasua nasua*), du Jaguar (*Panthera onca*)⁸⁰ et du Puma (*Puma concolor*). En outre, toutes les chauves-souris relèvent de ce régime, sans aucune distinction parmi la centaine d'espèces guyanaises et notamment celles qui sont menacées d'extinction comme *Tonatia schulzi*⁸¹ ou endémiques du plateau guyanais tel *Lasiurus atratus*. Cumulé à la quasi-absence de réglementation de la chasse en Guyane⁸² (pas de dates ou d'heures de chasse, pas de quotas, pas de permis, etc.), ce régime de protection (très) partielle est donc problématique pour la conservation de la nature. Les espèces visées bénéficient en effet d'une protection des plus minimales contre leur commerce en direction de la métropole et au sein de la Guyane. Leur régime doit être finalement considéré, à bien des égards, comme une façon de détourner une réglementation *a priori* protectrice, celle des espèces protégées. Peut-on en effet encore considérer que le Jaguar ou le Puma sont des espèces protégées alors que leur chasse et leur destruction sont autorisées localement ? Il faut en douter. Certes, le décret d'application de la loi du 10 juillet 1976 autorise toutes les combinaisons d'interdictions possibles en ce qui concerne les espèces dites « protégées »⁸³, mais n'en retenir que le minimum semble en effet très éloigné des objectifs de la loi, laquelle prévoit la prise en considération des « nécessités de la préservation du patrimoine biologique »⁸⁴.

En parallèle, un second régime prévoit, pour tous les passériformes⁸⁵ et trois reptiles – le Caïman à lunettes (*Caïman crocodilus*), le Boa constrictor (*Constrictor constrictor*) et l'Anaconda (*Eunectes spp.*) – que « sont interdits en tout temps, dans le département de la Guyane, la naturalisation ou qu'ils soient vivants ou morts, le colportage, la mise en vente ou l'achat [...]. Sont interdits en tout temps sur tout le reste du territoire national, le transport, le colportage,

⁷⁸ Arrêtés interministériels du 15 mai 1986, précités, articles 2.

⁷⁹ V. LEVY-BRUHL, La protection de la faune sauvage en droit français, thèse, Lyon 3, 1992, p. 268.

⁸⁰ Le Jaguar, déjà éteint au Salvador et en Uruguay, est considéré par l'UICN comme une espèce « presque menacée ».

⁸¹ Les deux espèces étaient encore considérées par l'UICN comme vulnérables en 1996.

⁸² Voir *infra*, chapitre 2, section 1, § 1, B.

⁸³ En effet, les arrêtés ministériels prévus à l'article R. 411-1 « précisent la nature des interdictions mentionnées aux articles L. 411-1 et L. 411-3 qui sont applicables » (C. env., article R. 411-3).

⁸⁴ C. env., article L. 411-1, I.

⁸⁵ Sauf ceux visés par l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guyane (précité).

l'utilisation, la mise en vente ou l'achat des spécimens de ces espèces lorsqu'ils n'ont pas été régulièrement introduits ou importés »⁸⁶. A ce titre, il est donc possible de détruire, de capturer ainsi que de transporter les espèces sur le territoire de la Guyane⁸⁷, mais leur commerce y est totalement proscrit. Ailleurs, leur transport et leur vente sont prohibés, sauf si l'exportation est légale. Il s'agit finalement du même régime que celui qui précède, sauf que les interdictions ne portent pas sur tout le territoire national, mais seulement sur le DOM, c'est-à-dire que le commerce des espèces est possible en dehors du département pour des spécimens qui ne proviennent pas de la Guyane. Là encore, les interdictions sont relativement réduites et ne permettent pas de protéger efficacement les espèces, notamment parce que les mesures s'appliquent différemment sur le territoire de la Guyane et hors de ce département, situation qu'il est difficile de justifier du point de vue de la conservation.

Somme toute, la tentative de pallier les défauts des listes régionales pour la Guyane est ici un échec, les aménagements mis en place réduisant les effets de la protection, non seulement du point de vue spatial, mais aussi du point de vue matériel.

B – Le nécessaire élargissement du champ matériel des arrêtés ministériels de protection des espèces ultramarines

La loi du 10 juillet 1976 permet, par la technique des listes d'espèces protégées, l'adaptation évolutive du droit aux connaissances fournies par la science sur l'état de conservation des espèces. Outre-mer, les connaissances ont évolué, des synthèses scientifiques ont été élaborées⁸⁸, mais le droit des espèces protégées est resté presque inchangé depuis sa création. Son ajustement aux connaissances scientifiques est aujourd'hui indispensable (1).

Par ailleurs, la loi du 10 juillet 1976 s'avère riche de potentialités juridiques pour la protection des espèces : le droit peut considérer les espèces de façon globale en les protégeant à un niveau subsécifique, il peut s'affranchir d'une lecture scientifique de la réalité pour protéger des espèces pourtant disparues, il peut encore appréhender la venue occasionnelle de certains spécimens sur un territoire, etc. Il importe alors d'examiner comment ces potentialités sont utilisées outre-mer et dans quelle mesure elles contribuent à la conservation de la vie sauvage, en particulier pour prendre en compte la richesse de la diversité biologique ultra marine (2).

⁸⁶ Arrêté interministériel du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des reptiles et amphibiens représentés dans le département de la Guyane, article 3, *JORF* 25 juin 1986, p.7885 ; arrêté interministériel du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guyane, article 3, *JORF* 25 juin 1986, p. 7884.

⁸⁷ Pour les mammifères, « la destruction, la capture ou l'enlèvement, la mutilation » sont également prohibés. Les espèces sont donc intégralement protégées en Guyane mais pas sur le reste du territoire national si elles y ont été régulièrement introduites ou importées.

⁸⁸ Voir O. GARGOMINY, *op. cit.*

1 – L'indispensable ajustement du droit aux connaissances scientifiques

La modification et l'évolution des listes d'espèces protégées dépendent étroitement de l'état des connaissances scientifiques. A ce titre, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), « institué pour l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin »⁸⁹ est désormais un instrument incontournable de connaissance du patrimoine naturel, d'aide à la décision et de sensibilisation. Inventaire scientifique « à visée juridique »⁹⁰, il inventorie les richesses écologiques dans le but de constituer une base de données établie en fonction d'une méthodologie objective et précise prédéterminée. Dans les DOM, l'inventaire des ZNIEFF a débuté quelques années après la métropole, à partir de 1984 à la Réunion, 1989 en Guadeloupe et en Martinique et 1990 en Guyane⁹¹. Le contexte biogéographique et les spécificités écologiques des départements d'outre-mer ont imposé l'établissement de listes de références spécifiques (typologie des habitats et listes taxonomiques de référence) dans le courant des années 1999 et 2000. C'est pourquoi il fallut attendre janvier 2001 pour que l'état d'avancement des inventaires se trouve globalement à un niveau équivalent à celui de la métropole⁹².

Quant à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon, bien que les dispositions du Code de l'environnement relatives à l'inventaire ZNIEFF s'y appliquent, elles n'ont encore fait l'objet d'aucune mise en œuvre. Tout au plus, à Mayotte, des associations locales se sont-elles saisies de la démarche méthodologique⁹³ pour constituer une base de données écologiques sur le milieu marin⁹⁴.

A côté des ZNIEFF, la liste rouge des espèces menacées de l'UICN constitue un autre outil de connaissance quant à l'état de conservation des espèces animales et végétales ultra marines. Cet inventaire mondial est le plus complet pour ce qui concerne l'état de la diversité biologique spécifique. Il s'appuie sur des critères scientifiques précis permettant d'évaluer le risque d'extinction des espèces. En comparant la liste rouge de l'UICN et la composition des listes d'espèces protégées dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon, on remarque un certain décalage. Des espèces considérées comme en danger critique d'extinction, en danger ou vulnérable selon les critères de l'organisation non gouvernementale ne sont toujours pas

⁸⁹ C. env., article L. 411-5.

⁹⁰ E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 696. Les ZNIEFF ne sont pas des aires protégées mais elles « conduisent à une « pré-désignation » – revêtue de la caution scientifique – d'un espace spécifique susceptible de faire l'objet d'un traitement par le droit (mesures de protection réglementaire ou contractuelle » (E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 698).

⁹¹ M. HOFF et E. de FERAUDY, « L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique en milieu terrestre dans les départements d'outre-mer : bilan et modernisation », p. 186, *in* M. GUILLAUME (dir.), *L'inventaire ZNIEFF-Mer dans les DOM : bilan méthodologique et mise en place, Patrimoines Naturels*, 2000, n° 42, 227 p.

⁹² Guide méthodologique sur la modernisation de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique, IFEN, MNHN, MEDD, 2004, 73 p.

⁹³ M. GUILLAUME (dir.), *L'inventaire des ZNIEFF-Mer dans les DOM: bilan méthodologique et mise en place, Patrimoines naturels* 2000, n° 42, 227 p.

⁹⁴ Voir C. CONAND, V. DINHUT, J.-P. QUOD et R.ROLLAND, Éléments pour l'inventaire des holothuries de Mayotte, sud-ouest Océan Indien, *La bêche-de-mer - Bulletin de la Communauté du Pacifique Sud*, n° 22, septembre 2005, p. 19-22.

protégées. Cette situation plaide évidemment en faveur d'une révision des listes.

Ainsi, en **Guyane**, plusieurs espèces sont visées par la liste rouge sans être ni protégées, ni même réglementées par le droit de la chasse quasi-inexistant dans le département. Le Pécari à lèvres blanches (*Tayassu pecari*) est presque menacé du fait de la diminution de son habitat et de sa surexploitation par la chasse tout comme le Dagut gris (*Mazama gouazoubira*) dont la population est en déclin. Pire, le Tapir (*Tapirus terrestris*), bien que considéré comme une espèce vulnérable par l'UICN, du fait de la déforestation en Amazonie et de la faible densité de sa population, mais aussi – et surtout – à cause du commerce de sa viande, est chassé en Guyane. Depuis juillet 2007, son commerce est certes prohibé⁹⁵, mais sa destruction reste autorisée alors que tous les États alentours lui ont d'ores et déjà accordé le statut d'espèce protégée. Dans une perspective de conservation, le Tapir doit évidemment faire l'objet d'une stricte protection en Guyane. La responsabilité internationale de la France pour la conservation de la biodiversité amazonienne est à ce titre engagée.

De façon plus générale, l'état des connaissances scientifiques et l'aggravation des menaces pesant sur certaines espèces invitent à une relecture profonde des listes régionales d'espèces protégées. Toutes nécessitent un sérieux toilettage pour prendre en considération la crise de la biodiversité.

A **Saint-Pierre et Miquelon**, de l'avis des spécialistes, il conviendrait de protéger l'Arlequin plongeur (*Histrionicus histrionicus*)⁹⁶ au constat d'une forte régression de ses effectifs⁹⁷, ainsi que le Canard noir (*Anas rubripes*). Bien que considérés par l'UICN comme « peu concernés » par un quelconque risque d'extinction, notamment en raison de leur très large aire de répartition, ils subissent une intense activité de chasse réduisant localement et régionalement les effectifs de leurs populations. L'expérience regrettable de l'extinction locale du Lagopède des saules (*Lagopus lagopus*), en 1985, suite à une très forte pression de chasse aggravée par le braconnage, devrait inciter les autorités à limiter drastiquement les possibilités de prélever les espèces susvisées⁹⁸. La proposition de classer l'Arlequin plongeur parmi les espèces protégées de Saint-Pierre et Miquelon est aussi formulée par l'ONCFS⁹⁹. Il faut par ailleurs dénoncer, l'absence d'espèces végétales protégées dans l'archipel alors que la collectivité présente une flore composée

⁹⁵ Arrêté n° 1672/2D/2B/ENV du 23 juillet 2007 portant interdiction de commercialisation de certaines espèces de mammifères de la faune de Guyane et arrêté n° 1673/2D/2B/ENV du 23 juillet 2007 portant interdiction de commercialisation de certaines espèces d'oiseaux de la faune de Guyane. Trois oiseaux sont également concernés par ces mesures : le Hocco (*Crax alector*), le Marail (*Penelope marail*) et l'Agami (*Psophia crepitans*).

⁹⁶ Une première étape a consisté à retirer l'Arlequin plongeur de la liste des espèces chassables par un arrêté du 4 juillet 2005 modifiant l'arrêté du 27 juin 1985 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée dans l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon (*JORF* 13 juillet 2005, p. 54).

⁹⁷ O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 89.

⁹⁸ Pour ce qui concerne le Lagopède des saules, il faudrait également veiller à le retirer de la liste des espèces chassables (voir arrêté du 4 juillet 2005 modifiant l'arrêté du 27 juin 1985 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée dans l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 13 juillet 2005, p. 54) pour l'intégrer à celle des espèces protégées au cas où il réapparaîtrait ou serait réintroduit dans l'archipel.

⁹⁹ Voir : http://oncfs-outremer.disweb.fr/st_pierre_et_miquelon/pres/recherche.htm.

d'environ 446 angiospermes et ptéridophytes indigènes¹⁰⁰ dont 137 sont rares ou remarquables¹⁰¹. Une liste devrait pouvoir être établie. A l'instar de la Guyane qui pourrait être la « vitrine » d'une politique de conservation de la nature française en Amérique latine, Saint-Pierre et Miquelon pourrait être celle de l'Amérique du Nord.

En ce qui concerne la **Guadeloupe** et la **Martinique**, la Directrice du Conservatoire botanique des Antilles françaises souligne que pour la seule flore antillaise, « environ 270 espèces végétales rares et menacées »¹⁰² ne sont protégées ni en Guadeloupe, ni à la Martinique. Si une révision de 2006 a permis de protéger un plus grand nombre d'espèces végétales en Guadeloupe, parmi lesquelles deux cactées et des orchidées particulièrement convoitées par les collectionneurs¹⁰³, elle reste incomplète. Pour les seules espèces arborées, *Cedrela odorata* est un arbre indigène de l'île, non protégé, mais considéré comme vulnérable par l'UICN du fait de sa surexploitation notamment pour l'ébénisterie en raison de sa dureté et de ses teintes rouges. De même, le « Goyavier-montagne » (*Freziera cordata*) qui se trouve seulement en Martinique, en Guadeloupe et en Dominique¹⁰⁴, le Contrevent (*Pouteria semecarpifolia*) et le Mahogani à grandes feuilles (*Swietenia macrophylla*), un des Mahogani les plus commercialisés, trois arbres vulnérables au sens de l'UICN, qui continuent néanmoins d'être exploitées sans limitation réglementaire.

A la Martinique, ce sont cinquante-six espèces d'arbres qui sont en danger d'extinction locale et douze en danger d'extinction totale, au même titre que quarante-deux taxons d'orchidées¹⁰⁵. Or, très peu d'espèces végétales considérées comme vulnérables ou en danger critique d'extinction sont protégées par l'arrêté ministériel du 26 décembre 1988 relatif à la liste des espèces végétales protégées en région Martinique¹⁰⁶. Ainsi en est-il en particulier de l'Aralie (*Schefflera urbaniana*), un grand arbre endémique de la forêt dense humide martiniquaise, du Bois Doux Avocat (*Nectandra krugii*) en danger d'extinction à cause de sa surexploitation, d'*Inga martinicensis*, un petit arbre qui se trouve dans la forêt tropicale seulement entre 600 et 700 mètres d'altitude, du Mahogani à grands feuilles et du Mahogani à petites feuilles (*Swietenia mahagoni*) qui présente aujourd'hui une telle érosion de sa diversité génétique que les spécimens restant prennent la forme

¹⁰⁰ O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 88.

¹⁰¹ R. ETCHEBERRY, « Flore de l'archipel [de Saint-Pierre et Miquelon] réputée rare et remarquable. Annexe 2 », in L. VALLIERGUE, Aménagement des bouillées (espaces boisés) de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, Services de l'Agriculture et de la Forêt, Saint-Pierre et Miquelon, ONF international, Paris, 2004, 54 p.

¹⁰² M. DULORME, Directrice du Conservatoire Botanique des Antilles Françaises, communication écrite, 13 mai 2005.

¹⁰³ Alors que des scientifiques insistaient depuis 1993 sur la nécessité de protéger onze espèces supplémentaires d'orchidées (voir P. ROTT, P. FELDMANN et N. BARRE, Les actions scientifiques menées par l'Association Guadeloupéenne d'Orchidophilie, *L'Orchidophilie*, n° 106, avril 1993, p. 81-86), il aura fallu treize ans entre le moment où la première version d'une liste révisée était prête et sa parution en 2006 (arrêté du 27 février 2006 portant modification de l'arrêté du 26 décembre 1988 relatif à la liste des espèces végétales protégées en région Guadeloupe *JORF* 14 avril 2006, p. 5605). Le retard considérable de l'aboutissement de l'actualisation de la liste résulte de la combinaison de circonstances malheureuses et du manque évident de mobilisation des services ministériels.

¹⁰⁴ La Dominique est une île de l'archipel des Caraïbes, située à mi-chemin des îles françaises de la Guadeloupe et de la Martinique.

¹⁰⁵ Stratégie locale pour la biodiversité, Martinique, janvier 2005, p. 15.

¹⁰⁶ Arrêté du 26 décembre 1988 relatif à la liste des espèces végétales protégées en région Martinique, *JORF* 3 mars 1989, p. 2857.

de petits arbustes ou d'arbres malingres¹⁰⁷. En somme, la protection des espèces végétales aux Antilles accuse un retard important. La mesure des menaces d'extinction pesant sur la flore antillaise n'est pas prise par les arrêtés ministériels de protection des espèces.

En ce qui concerne les animaux, les arrêtés ministériels de Guadeloupe ne prennent pas en compte des « espèces nouvelles décrites (certaines chauves-souris) ou récemment apparues (Tourterelle turque) ou encore très occasionnelles (Grand héron) »¹⁰⁸. En Martinique, si les deux espèces endémiques de l'île – l'Oriole de Martinique (*Icterus bonana*) et la sous-espèce de Gorge blanche (*Ramphocinclus brachyurus*) – sont protégées, ni le Trembleur gris (*Cinclocerthia gutturalis*), endémique de la Martinique et de Sainte Lucie, ni le Tyran janeau (*Myiarchus oberi*), endémique des Petites Antilles, ni encore le Scinque mabouya (*Mabuya mabouya*)¹⁰⁹ – un reptile qui pourrait encore exister sur l'île – ne sont protégés. À l'inverse, des espèces d'amphibiens du genre *Eleutherodactylus*¹¹⁰ figurent dans l'arrêté, sans pour autant faire partie de la faune de l'île. Les grenouilles (*Eleutherodactylus barlagnei* et *E. pinchoni*) sont en réalité endémiques de la Guadeloupe. Classées en danger par l'UICN – leur aire de répartition (500 km²), très fragmentée, diminue spatialement et qualitativement¹¹¹ – elles sont heureusement protégées dans le département¹¹².

A **La Réunion**, des lacunes similaires peuvent être décelées. Ainsi, aucun texte ne traite des soixante espèces indigènes de gastéropodes terrestres dont quatorze ont un statut de conservation défavorable¹¹³, alors que trois au moins sont déjà éteintes (*Dupontia proletaria*, *Harmogenanina linophora* et *H. subdetectai*). Il en est de même, pour les quelques rares spécimens réunionnais du Boa de Dumeril (*Acrantophis dumerili*), indigènes de Madagascar et considérés comme vulnérables par l'UICN et pour *Euploea euphon*, un papillon diurne endémique des Mascareignes encore présent à Maurice et à La Réunion malgré son état de conservation critique. Pour les mammifères, les deux espèces indigènes de chauve-souris – le Petit Molosse (*Mormopterus acetabulosus*) et le Taphien de Maurice (*Taphozus mauritanus*) – sont protégées ainsi que la Roussette noire (*Pteropus niger*)¹¹⁴. Cette dernière, endémique des Mascareignes, avait complètement disparu de La Réunion au début du XVIII^e siècle après avoir été chassée pour sa viande et sa graisse. Elle ne survivait qu'à l'île Maurice. Classée par l'UICN dans la catégorie des

¹⁰⁷ Americas Regional Workshop (Conservation and Sustainable Management of Trees, Costa Rica), « *Swietenia mahagoni* », 1998, in IUCN, Red List of Threatened Species, 2008.

¹⁰⁸ DIREN et ONCFS, Orientations Régionales de Gestion de la Faune Sauvage et d'amélioration de la qualité de ses Habitats – Guadeloupe, 30 avril 2004, p. 12.

¹⁰⁹ L'espèce est en revanche protégée en Guadeloupe (arrêté du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des reptiles et amphibiens représentés dans le département de la Guadeloupe, *JORF* 24 mars 1989, p. 3874).

¹¹⁰ *Eleutherodactylus barlagnei* et *Eleutherodactylus pinchoni*.

¹¹¹ B. HEDGES, B. IBENE, M. BREUIL, R. POWELL, « *Eleutherodactylus barlagnei* », 2004, in IUCN Red List of Threatened Species, 2008.

¹¹² Arrêté du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des reptiles et amphibiens représentés dans le département de la Guadeloupe, précité.

¹¹³ Voir O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 222.

¹¹⁴ A noter que l'article 4 de l'arrêté ministériel du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des espèces animales représentées dans le département de la Réunion (*JORF* 24 mars 1989, p. 3881) interdit notamment, pour ces trois espèces de chauves souris, la destruction de leurs « œufs ». Cette erreur élémentaire quant à la biologie animale est aussi amusante que regrettable, le pouvoir réglementaire ne l'ayant toujours pas corrigée, près de vingt ans après la parution du texte.

espèces en danger d'extinction à cause de la faible étendue de son aire de répartition, la Roussette noire a été de nouveau observée à La Réunion en 2008¹¹⁵. Ce cas rarissime d'introduction spontanée dans le milieu naturel révèle l'importance de ne pas supprimer des listes d'espèces protégées celles qui ont localement disparu, mais pourraient réapparaître ultérieurement. Le droit disposant d'une certaine latitude quant à la lecture scientifique de la nature, peut tout à fait envisager la protection d'une espèce disparue pour tenir compte d'un possible retour dont il ne faut pas anéantir les potentialités. Tel pourrait aussi être le cas de la Perruche de l'île Maurice (*Psittacula eques*) : endémique des Mascareignes, éteinte à La Réunion depuis 1740 environ, elle est en danger d'extinction dans son dernier lieu de vie, l'île Maurice. Elle mériterait d'être protégée à La Réunion, d'autant plus que la population de l'espèce tend à croître grâce à la mise en place d'un plan de conservation efficace¹¹⁶. Dans les autres collectivités, l'inscription du Scinque mabouya (*Mabuya mabouya*) sur la liste des espèces protégées de Martinique serait tout à fait opportune, le reptile existant peut-être encore sur l'île ; de même pour le Lagopède des saules (*Lagopus lagopus*) disparu de Saint-Pierre et Miquelon en 1985 mais vivant encore ailleurs et, à Mayotte, pour le Busard de Madagascar (*Circus macroscelus*), non observé sur l'île depuis 1965, mais toujours présent dans les îles voisines des Comores et de Madagascar¹¹⁷.

Dans le même ordre d'idées, le statut d'espèce protégée doit être étendu aux espèces visiteuses occasionnelles de La Réunion, notamment si leur état de conservation est critique. Ainsi en est-il du Crabier blanc (*Ardeola idae*). En danger d'extinction selon l'UICN, sa population est très réduite et en diminution à cause de l'exploitation des œufs et des juvéniles de l'oiseau. Il n'est pas protégé à La Réunion alors qu'il y niche occasionnellement. De toute évidence, le statut protecteur de la loi du 10 juillet 1976 doit lui être accordé à La Réunion, d'autant plus qu'elle en bénéficie déjà, en métropole¹¹⁸ et à Mayotte¹¹⁹. Quant aux espèces végétales, la liste fixée par l'arrêté du 6 février 1987¹²⁰ est très incomplète, notamment parce que des espèces courent un risque d'extinction – voire sont supposées disparues – sans être protégées. C'est le cas de certains palmiers endémiques des Mascareignes : le Palmiste rouge (*Acanthophoenix rubra*) dont le cœur – le chou-palmiste – est utilisé pour la cuisine, le Palmiste poison (*Hyophorbe indica*) menacé par l'expansion de l'urbanisme et de l'agriculture ou encore le Latanier de La Réunion (*Latania lontaroides*) vendu dans le monde comme plante ornementale¹²¹.

¹¹⁵ Voir La chauve-souris géante est de retour, *Journal de l'île de La Réunion*, 6 juin 2008.

¹¹⁶ BirdLife International, « *Psittacula eques* », 2008, in IUCN, Red List of Threatened Species, 2008.

¹¹⁷ A noter que le Busard de Madagascar (*Circus macroscelus*) est classé comme vulnérable dans les listes rouges de l'UICN.

¹¹⁸ Arrêté du 17 Avril 1981 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire, *JORF* 19 mai 1981, numéro complémentaire, p. 4758.

¹¹⁹ Arrêté préfectoral n° 347/DAF/2000 du 7 août 2000 fixant la liste des espèces animales terrestres (et tortues marines) protégées et les mesures de protection de ces espèces animales représentées dans la collectivité territoriale de Mayotte complétant les listes nationales.

¹²⁰ Arrêté du 6 février 1987 fixant la liste des espèces végétales protégées dans le département de la Réunion, *JORF* 19 juin 1987, p. 6590.

¹²¹ L'UICN classe *Acanthophoenix rubra* parmi les espèces en danger critique d'extinction et *Hyophorbe indica* et *Latania lontaroides* parmi celles qui sont en danger.

A **Mayotte**, la liste des espèces protégées¹²², beaucoup plus récente que dans les DOM, tient compte assez fidèlement des menaces d'extinction d'espèces. Des arthropodes parmi lesquels tous les coléoptères coprophages, six lépidoptères, quatre araignées et deux crustacés sont intégralement protégés, tout comme les mollusques d'arrière mangrove de l'espèce *Terebralia palustris*, tous les poissons d'eau douce ainsi que vingt-et-un amphibiens et reptiles dont les deux espèces de tortues se reproduisant à Mayotte : la Tortue verte et Tortue à écailles. En outre, près de cent espèces et sous-espèces d'oiseaux sont strictement interdites de capture¹²³, enlèvement ou naturalisation, ou qu'elles soient vivantes ou mortes, de transport, colportage, utilisation, mise en vente, vente ou achat. Parmi ces oiseaux, trois sont considérés comme en danger ou vulnérables par l'UICN¹²⁴. Enfin, parmi les mammifères strictement protégés figurent un lémurien (*Eulemur fulvus mayottensis*), une espèce de l'ordre des Soricidés (*Suncus madagascariensis*) et trois chauves-souris (*Pteropus seychellensis comorensis*, *Tadarida pumila*, *Taphozous mauritanus*). À l'exception d'un lépidoptère (*Amauris nossima*), toutes les espèces animales considérées par l'UICN comme « menacées » sont protégées à Mayotte. En ce qui concerne la flore, composée de 629 plantes vasculaires indigènes¹²⁵, soit une diversité très importante pour la taille de l'île, il aura fallu attendre un arrêté préfectoral de 2006¹²⁶ pour en protéger certaines, à l'issue d'un travail mené par la Direction de l'agriculture et de la forêt en partenariat avec le Muséum national d'histoire naturelle.

Si la protection des espèces mahoraises semble assez bien prise en considération par les textes,

¹²² A Mayotte, la liste régionale complétant les listes nationales d'espèces protégées sont prises, « au regard des intérêts mentionnés à l'article L. 110-1 [du Code de l'environnement] et compte tenu des particularités locales » (Code de l'environnement, article R. 654-7), par arrêté préfectoral et non par arrêté ministériel comme dans le droit commun. En vertu de cette compétence déconcentrée, un arrêté du 7 août 2000 fixe la liste des espèces animales terrestres et des tortues marines protégées dans la collectivité (arrêté préfectoral n° 347/DAF/2000) et un arrêté du 3 mai 2006 fixe la liste des espèces végétales protégées (arrêté n° 42/DAF/2006 du 3 mai 2006 fixant la liste des espèces végétales protégées et réglementant l'utilisation d'espèces végétales menacées dans la Collectivité départementale de Mayotte). D'un point de vue procédural, la modification des arrêtés préfectoraux se fait après l'avis de la Commission consultative de l'environnement et de la protection du patrimoine de Mayotte (C. env., article R. 654-7), ce qui est bien moins contraignant que pour un arrêté ministériel pour la modification duquel un avis du Conseil national de la protection de la nature est requis (C. env., article R. 411-2).

La violation des règles relatives aux espèces protégées en application de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement est punie de six mois de prison et de 9000 euros d'amende (C. env., article L. 415-3) C'est en contradiction avec cet état du droit que l'arrêté préfectoral du 3 mai 2006 (précité) punit d'une amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe les infractions commises contre la flore protégée. Il se fonde pour cela sur l'ancien article R. 215-1 du Code rural devenu R. 415-1 du Code de l'environnement relatif aux sanctions pour les contrevenants aux arrêtés de protection de biotope. L'arrête est donc manifestement entaché d'une erreur de droit puisqu'il sanctionne la destruction d'espèces protégées sur le fondement du régime prévu pour les infractions aux arrêtés de biotope. Si une exception d'illégalité était soulevée lors d'un contentieux, son annulation serait alors envisageable. En attendant, la sécurité juridique n'est pas assurée.

¹²³ Pour une présentation écologique des oiseaux mahorais, voir J. STEVENS et M. LOUETTE, Land bird abundance and the conservation of biodiversity on the island of Mayotte (Indian ocean), *Alauda*, n° 67 (2), 1999, p. 123-139.

¹²⁴ Il s'agit du Crabier blanc (*Ardeola idae*), du Héron de Humblot (*Ardea humbloti*) et du Drongo de Mayotte (*Dicrurus waldenii*).

¹²⁵ O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 96.

¹²⁶ Arrêté n° 42/DAF/2006 du 3 mai 2006 fixant la liste des espèces végétales protégées et réglementant l'utilisation d'espèces végétales menacées dans la Collectivité départementale de Mayotte. Cent onze espèces sont concernées par l'arrêté.

leur mise en œuvre demeure problématique. Ainsi la population n'a-t-elle été ni informée de l'existence de l'arrêté relatif à la protection de la flore, ni sensibilisée à la conservation des espèces végétales, si bien que les agents verbalisateurs hésitaient encore en 2006 à faire strictement appliquer le texte¹²⁷.

De façon plus générale, le respect de la réglementation environnementale à Mayotte se heurte à l'absence d'effectifs policiers suffisants. Un seul agent commissionné et armé de l'ONCFS peut assurer la police de l'environnement sur l'île. De fait, compte tenu des règles internes à l'établissement public selon lesquelles « les contraintes de sécurité pour ce genre de missions imposent au minimum trois agents commissionnés et armés la nuit et deux agents pour les missions de police de jour »¹²⁸, les opérations délicates de contrôle s'exercent conjointement avec d'autres services de l'État (gendarmerie, Agriculture et Forêt, Douanes...) ou des agents de la Brigade Nature de l'Océan Indien en provenance de La Réunion. Une telle situation limite bien évidemment les opérations de contrôle et de verbalisation et contribue à laisser de nombreuses infractions impunies.

Sans prétendre relever de façon exhaustive les ajustements requis des listes d'espèces protégées outre-mer, notre recherche démontre néanmoins leur insuffisance générale. Adoptées pour la plupart à la fin des années 1980, elles accusent un sérieux retard par rapport à l'état des connaissances scientifiques. Outre les ajouts nécessaires d'un certain nombre de taxons aux listes d'espèces protégées et l'actualisation du nom des espèces visées dans les arrêtés, le pouvoir réglementaire devrait s'attacher, dans l'intérêt de la conservation, à protéger les oiseaux visiteurs occasionnels, mais également les espèces potentiellement disparues des collectivités concernées et encore présentes dans les îles alentours. Pour mener à bien ces révisions, les autorités auraient pu s'appuyer sur la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR) qui impose la révision biennale des listes d'espèces animales protégées¹²⁹. Elles en ont fait toutefois une interprétation restrictive, lançant des révisions pour les seules listes nationales¹³⁰. Aucune liste régionale d'espèces protégées concernant l'outre-mer n'a été revue sous cette impulsion. D'aucuns s'en réjouiraient, puisque l'obligation de réviser les listes d'espèces animales protégées tous les deux ans trouve son origine dans la recherche de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, notion développée ici pour favoriser le « déclassement » de certaines espèces protégées quand elles nuisent par exemple au petit gibier¹³¹. En outre, si la révision ne peut, en métropole, conduire

¹²⁷ Franck CHARLIER, Brigade nature de Mayotte, communication orale, 28 juin 2006.

¹²⁸ ONCFS, Schéma stratégique ONCFS (2004-2008) Mayotte, Document de travail, 2004, p. 15.

¹²⁹ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR), article 129 (*JORF* 24 février 2005, p. 307). Cet article est désormais codifié à l'article L. 411-2, dernier alinéa : « La liste des espèces animales non domestiques prévue au 1° [de l'article L. 411-2] est révisée tous les deux ans ».

¹³⁰ Arrêtés interministériels du 23 avril 2007 fixant les listes des insectes (*JORF* 6 mai 2007, p. 8091), des mollusques (*JORF* 6 mai 2007, p. 8089) et des mammifères (*JORF* 10 mai 2007, p. 8367) protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.

¹³¹ En ce sens le professeur Billet relève dans les débats parlementaires relatifs à la loi DTR que « si la classification des espèces protégées est reconnue comme étant indispensable, « pour certaines d'entre elles et notamment certains rapaces, on [assiste] aujourd'hui à une véritable prolifération nuisant au petit gibier ». Et de proposer de « préciser, dans les dispositions du projet de loi relatives à l'équilibre agro-sylvo-cynégétique que la liste des espèces protégées doit être régulièrement révisée » » (P. BILLET, *op. cit.*, p. 72).

à l'exclusion des espèces dont la protection est rendue obligatoire par le droit communautaire, une telle limite n'existe pas outre-mer, les directives « oiseaux » et « habitats » ne s'y appliquant pas. Au demeurant, contrairement aux craintes ci-dessus exposées, les premières révisions des listes nationales traduisent plutôt un léger renforcement des protections et des mises à jour : de nouveaux taxons sont protégés, la « perturbation intentionnelle des espèces »¹³² est désormais interdite et les arrêtés intègrent des dispositions sur la protection du milieu dans la limite des aires de repos et de reproduction. Il faut donc regretter que l'opportunité de la loi DTR n'ait pas été saisie et que l'effort normatif de protection des espèces demeure concentré sur la métropole.

En toute hypothèse, les listes régionales d'espèces protégées outre-mer n'ont jamais été sérieusement améliorées malgré les importantes mises à jour qu'elles requièrent. Contrairement aux engagements politiques pris pour la protection de la biodiversité de l'outre-mer, notamment dans la *Stratégie nationale pour la biodiversité*¹³³, la priorité réglementaire n'est décidément pas à la protection des espèces de l'outre-mer, qui demeure conceptuellement à l'écart de toute réflexion nationale sur la protection de la nature.

2 – La prise en compte de la richesse de la diversité biologique

La diversité biologique des espèces se mesure principalement selon deux critères, la richesse spécifique et le taux d'endémisme dont la combinaison révèle, pour l'outre-mer, une biodiversité exceptionnelle. La richesse spécifique désigne le nombre d'espèces animales ou végétales dans un espace donné et l'endémisme caractérise la présence d'espèces exclusivement dans une région délimitée. Il importe d'analyser comment le droit peut prendre en compte ces critères pour maintenir le haut niveau de biodiversité spécifique ultramarin.

Il convient ainsi de s'attacher successivement à la richesse spécifique (a) et à l'endémisme (b).

a – La richesse spécifique

Dans un contexte de très forte diversité biologique, les espèces appartenant aux mêmes familles sont innombrables et difficilement identifiables. Les mécanismes de protection axés sur l'élaboration de listes d'espèces offrent deux possibilités : l'établissement de listes « positives » ou « négatives ».

¹³² Arrêté du 19 février 2007 modifiant les arrêtés du 17 avril 1981 modifié fixant les listes des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire, du 7 octobre 1992 fixant la liste des mollusques protégés sur le territoire métropolitain, du 22 juillet 1993 fixant la liste des insectes protégés sur le territoire national et du 22 juillet 1993 fixant la liste des amphibiens et des reptiles protégés sur l'ensemble du territoire, *JORF* 19 avril 2007, p. 7014. L'ajout de la perturbation intentionnelle à la liste des interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 du Code de l'environnement résulte de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (*JORF* 3 février 1995, p. 1840).

¹³³ *Stratégie nationale pour la biodiversité : enjeux, finalités, orientations*, 2004 et *Plan d'action Outre-mer*, septembre 2006.

Le système de la liste positive, habituellement utilisé en droit français, trouve ses limites en présence de nombreuses familles d'espèces. Il conditionne la protection d'une espèce à son inscription sur une liste, ce qui peut conduire, là où les espèces sont très nombreuses, à d'interminables énumérations, peu lisibles pour le citoyen et les agents verbalisateurs. En outre, en l'état des connaissances scientifiques, les énumérations exhaustives d'espèces sont certes envisageables pour les mammifères, les oiseaux ou les reptiles et amphibiens, mais restent plus complexes, voire impossible, pour les insectes, les plantes ou les mousses, en raison des difficultés d'identification. Il faut remarquer aussi, avec le professeur Billet, que « l'oubli d'une espèce dans [la liste positive] la prive de protection, alors que l'oubli d'une exclusion dans la [liste négative] fait au contraire bénéficier l'espèce omise d'une protection »¹³⁴. Le raisonnement vaut aussi pour les spécimens erratiques présents occasionnellement, égarés en dehors de leur aire de répartition ou encore pour le cas – rarissime – d'introduction naturelle d'une espèce dans un territoire donné.

A l'inverse, le système de la liste négative permet de ne viser que les espèces non protégées, toutes les autres bénéficiant, *a contrario*, du régime protecteur. Ce procédé, aujourd'hui utilisé dans d'autres systèmes juridiques, permet de prendre en compte « l'évolution des faits ou des progrès de la connaissance scientifique »¹³⁵. Une espèce nouvellement découverte sera effectivement automatiquement protégée, comme les espèces erratiques égarées en dehors de leur aire de répartition et présentes accidentellement sur un territoire donné.

Si tous les arrêtés ministériels d'outre-mer procèdent à l'énumération des espèces protégées en utilisant le système de la liste positive, la Guyane fait là encore figure d'exception. Les arrêtés sur les oiseaux, les reptiles et amphibiens protégés dans le département visent en effet des classes ou des ordres entiers d'animaux tels que « les oiseaux » (sous réserve de quelques exceptions), « les sauriens », « les serpents » ou « les amphibiens »¹³⁶. Dès lors que les textes mentionnent le seul nom des espèces non protégées, il s'agit bien de listes négatives. L'utilisation de ce mécanisme ne coulait pas de source en droit français et la question de la légalité des listes guyanaises s'est posée devant le Conseil d'État. L'article 4 de la loi du 10 juillet 1976¹³⁷ prévoyant l'élaboration d'une « liste limitative des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées [...] protégées », il s'agissait de savoir si une liste négative définit également limitativement les espèces concernées. Attachée à l'esprit de la loi, la Haute Assemblée a suivi, dans un arrêt du 8 juin 1990¹³⁸, les conclusions du commissaire du Gouvernement Pochard : « Quelle que soit la façon dont on arrive à une liste, par le biais d'une énumération positive ou par le biais

¹³⁴ P. BILLET, *op. cit.*, p. 69.

¹³⁵ E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruylant et Vubpress, 1999, p. 265.

¹³⁶ Voir arrêté ministériel du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des reptiles et amphibiens représentés dans le département de la Guyane, *JORF* 25 juin 1986, p. 7885 ; arrêté interministériel du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guyane, *JORF* 25 juin 1986, p. 7884

¹³⁷ Codifié à l'article L. 411-2 du Code de l'environnement.

¹³⁸ C. de KLEMM, note sous CE, 8 juin 1990, Société DACO, *RJE*, 1991, p. 237-243.

d'exceptions, on finit bien par obtenir une liste effectivement limitative »¹³⁹. Ainsi, si en Guyane toutes les espèces de sauriens ou lézards (*Sauria ssp.*) sont protégées (elles ne peuvent être ni naturalisées, ni commercialisées)¹⁴⁰, il s'agit bien finalement de viser précisément la protection des quarante et une espèces de sauriens présentes en Guyane, à l'exception de la quarante-deuxième espèce, l'Iguane vert (*Iguana iguana*)¹⁴¹. Cette solution, conclut Cyrille de Klemm est « une solution de bon sens qui tient compte des réalités scientifiques »¹⁴² et elle est heureuse pour la Guyane, d'une part parce que la connaissance de la biodiversité demeure lacunaire, en particulier en ce qui concerne la distribution géographique des espèces rares ou menacées¹⁴³ et d'autre part, en raison de l'extrême richesse de la faune et de la flore du département qui compte en effet plus de 110 espèces d'amphibiens, 159 espèces de reptiles, 740 espèces d'oiseaux et 186 espèces de mammifères¹⁴⁴ et peut-être 300 000 espèces d'insectes¹⁴⁵. Dans ce contexte, n'est-il pas effectivement plus simple, tant pour l'usager de la nature que le chasseur, le douanier ou encore l'agent verbalisateur, de disposer d'une liste négative qui n'implique pas de savoir identifier la quasi-totalité de la faune et de la flore guyanaises ?

Bien que les avantages d'une liste négative soient évidents du point de vue de la conservation de la nature et de l'accessibilité du droit, le Gouvernement remet cette position en cause : « Afin de permettre une application plus aisée de l'arrêté [du 15 mai 1986 concernant la protection des oiseaux], sa révision prochaine sera l'occasion de fixer une liste exhaustive des espèces représentées dans le département de Guyane »¹⁴⁶. Les autorités estiment que l'élaboration d'une liste positive contribuera à assurer la sécurité juridique des administrés. Or, le projet de liste ne comporte pas moins de 740 espèces d'oiseaux. La lisibilité du droit qu'une telle révision est censée favoriser ne nous semble pas d'emblée acquise : qui, mis à part quelques naturalistes expérimentés, saura identifier les 740 espèces protégées ? C'est pourquoi il faut plaider pour le maintien des listes négatives, mieux adaptées que le mécanisme des listes positives au cas particulier de la Guyane riche d'une incommensurable biodiversité.

Il faudrait aussi élargir l'utilisation de la technique à d'autres groupes d'espèces ultramarines, tout particulièrement en matière de flore. Si la richesse spécifique de la flore n'est pas la même dans toutes les collectivités situées outre-mer, elle est très élevée dans les îles océaniques proches des continents. « Mayotte (377 km²) totalise ainsi 616 espèces vasculaires ; la Guadeloupe et la Martinique, ensemble, comptent 1863 espèces »¹⁴⁷, soit plus du double de la Réunion pour une

¹³⁹ Conclusions M. POCHARD sous CE, 8 juin 1990, Société DACO, *RJE*, 1991, p. 243.

¹⁴⁰ Arrêté ministériel du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des reptiles et amphibiens représentés dans le département de la Guyane, article 2, précité.

¹⁴¹ Il existe en effet en Guyane quarante deux espèces de sauriens (C. POIXBLANC, La faune sauvage de Guyane en chiffres, disponible sur le site internet <http://www.terresdeguyane.fr/articles/faune/default.asp>).

¹⁴² C. de KLEMM, *op. cit.*, p. 243.

¹⁴³ C. RICHARD-HANSEN et al., Conservation et gestion de la faune forestière en Guyane : contexte local, moyens d'action et études, *RFF*, 2003, n° spécial, p. 308.

¹⁴⁴ C. POIXBLANC, La faune sauvage de Guyane en chiffres, disponible sur le site internet <http://www.terresdeguyane.fr/articles/faune/default.asp>.

¹⁴⁵ G. TAVAKILIAN, Les insectes de la forêt guyanaise, *Le Courrier de la nature*, n° 168, spécial Guyane, janvier 1998, p. 15.

¹⁴⁶ Assemblée nationale, Question au gouvernement n° 71126, *JOAN Questions-Réponses*, 7 mars 2006, p. 2438.

¹⁴⁷ Ces données sont disponibles sur le site internet du Conservatoire botanique national de Mascarin (http://flore.cbnm.org/index.php?fold=intro&page=intro_3).

surface presque équivalente (2 813 km², soit 0,66 espèce au kilomètre carré). Aussi la Guyane compte-t-elle environ 5 200 espèces végétales vasculaires¹⁴⁸ dont 1 200 arbres¹⁴⁹ et on y découvre chaque année de nouvelles espèces. Pour comparaison, l'ensemble de la flore métropolitaine compterait plus de 6 000 espèces¹⁵⁰ sur 675 417 km², soit 0,08 espèces au kilomètre carré. La diversité biologique, très importante dans les collectivités d'outre-mer et concentrée de surcroît sur de faibles superficies – à l'exception de la Guyane – appelle un élargissement de l'utilisation des listes négatives.

b – L'endémisme

La situation insulaire de l'outre-mer français, exception faite de la Guyane, est à l'origine d'un fort endémisme faunistique et floristique¹⁵¹ qui dépasse très largement celui de la métropole¹⁵². Un certain nombre d'espèces sont exclusivement présentes, de façon spontanée, dans l'une ou l'autre des collectivités d'outre-mer. Le Tarier de la Réunion ou « tec-tec » (*Saxicola tectes*) est un oiseau forestier endémique de l'île de la Réunion. Il ne vit que sur l'île. Le Drongo de Mayotte (*Dicrurus waldenii*) de la famille des Corvidés se trouve uniquement aux lisières des forêts sempervirentes au dessus de 200 mètres d'altitude à Mayotte. Le pic de la Guadeloupe (*Melanerpes herminieri*) est la seule espèce de pic des petites Antilles et le dernier oiseau endémique de l'île encore existant¹⁵³. L'énumération des espèces endémiques de l'outre-mer serait fastidieuse – voire impossible – à entreprendre¹⁵⁴ tout comme, hélas, celle des espèces déjà éteintes. Des milliers ont déjà disparu de la surface de la terre. Pour ce qui concerne l'outre-mer, l'UICN souligne : « Depuis quatre cents ans, il y a eu soixante fois plus d'extinctions globales d'espèces dans les collectivités d'outre-mer qu'en métropole » et « au niveau mondial, ces collectivités apparaissent au premier plan de la scène des extinctions »¹⁵⁵.

Parmi ces extinctions, les espèces endémiques sont tout particulièrement représentées¹⁵⁶, car « la disparition des populations d'une île (extinction locale) [signifie] la disparition de l'espèce à l'échelle mondiale (extinction globale) »¹⁵⁷. Ainsi, sur les sept espèces éteintes de Guadeloupe,

¹⁴⁸ IFEN, La flore de France, enjeu majeur de la politique de conservation de la nature, *Les données de l'environnement*, mai 2000, n° 54, p. 4.

¹⁴⁹ J.-J. de GRANVILLE, La flore de Guyane, *Le Courrier de la nature*, n° 168, spécial Guyane, janvier 1998, p. 4.

¹⁵⁰ IFEN, La flore de France, enjeu majeur de la politique de conservation de la nature, *Les données de l'environnement*, mai 2000, n° 54, p. 1.

¹⁵¹ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 1.

¹⁵² En effet, « plus de 98 % de la faune vertébrée et 96 % des plantes vasculaires spécifiques à la France est concentrée sur les 22 % de son territoire que représentent les collectivités d'outre-mer (Terre Adélie exclue) » (O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 9).

¹⁵³ La Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et Mayotte appartiennent toutes à une zone d'endémisme pour les oiseaux telle qu'identifiée par Birdlife International.

¹⁵⁴ Voir le tableau « Diversité et endémisme actuels de France métropolitaine et outre-mer : nombre d'espèces décrites indigènes et endémiques », p. 8, in O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*

¹⁵⁵ O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 13.

¹⁵⁶ Voir le tableau « Extinctions globales connues d'espèces dans les collectivités d'outre-mer depuis 1600 : nombre d'espèces inscrites sur la Liste rouge de l'UICN sous les catégories EX et EW », p. 14, in O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*

¹⁵⁷ O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 13.

cinq étaient endémiques de l'île : trois oiseaux (*Ara guadeloupensis*, *Amazona violacea*, *Aratinga labati*), un reptile (*Ameiva cineracea*) et deux gastéropodes (*Oleacina guadeloupensis*, *Amphicyclotulus guadeloupensis*)¹⁵⁸ ; de même, en Martinique pour sept des huit espèces éteintes ; à La Réunion, pour dix-sept des vingt-deux espèces éteintes et à Mayotte pour la totalité des cinq espèces éteintes. Pour ce qui concerne les oiseaux, la pression de chasse a principalement été à l'origine de l'extermination des populations. Le cas du Solitaire de La Réunion (*Threskiornis solitarius*)¹⁵⁹, espèce endémique aujourd'hui disparue en témoigne encore : considéré comme l'un des meilleurs gibiers de l'île, il a été chassé jusqu'au dernier spécimen et sera mentionné dans des écrits pour la dernière fois en 1761¹⁶⁰. De nombreuses autres espèces endémiques ont subi le même sort, jusqu'à disparaître totalement.

Dans ce contexte de fragilité des espèces insulaires endémiques, il paraît nécessaire que les arrêtés ministériels dressant des listes d'espèces protégées les prennent en considération. L'endémisme insulaire peut en effet justifier l'octroi d'une protection juridique, puisqu'il caractérise à la fois « un intérêt scientifique particulier » et les « nécessités de la préservation du patrimoine biologique »¹⁶¹, conditions d'octroi du statut d'espèce protégée. S'il n'est pas forcément opportun de protéger la totalité des espèces endémiques, l'abondance d'une population au niveau local ne doit en revanche pas faire illusion. Plusieurs espèces sont considérées comme vulnérables à l'extinction par l'UICN précisément du fait de leur aire de répartition très réduite et de leur endémicité. Ainsi en est-il de l'amphibien *Allobates chalcopis*, une grenouille n'existant que sur le versant sud-est de la Montagne Pelée, en Martinique, à 500 mètres d'altitude¹⁶². Elle ne figure hélas sur aucune liste d'espèces protégées comme tant d'autres. Aussi faudrait-il revoir les listes d'espèces protégées outre-mer pour y intégrer celles dont l'endémisme les expose à un risque particulier d'extinction.

Section 2 – Le mimétisme juridique en droit local

Dans les collectivités d'outre-mer qui détiennent une compétence environnementale de principe, le droit local a tendance à reproduire le schéma du statut des espèces protégées tel qu'issu de la loi du 10 juillet 1976. Des interdictions d'activités sont dressées pour conserver un certain nombre d'espèces considérées comme vulnérables ou en danger, d'intérêt patrimonial, voire social ou culturel. La copie n'est cependant pas conforme et appelle une recherche quant à l'étendue des protections et la mise en œuvre concrète de la réglementation afin d'évaluer l'aptitude des divers mécanismes à conserver la biodiversité des collectivités françaises du Pacifique Sud. A l'analyse,

¹⁵⁸ Le Phoque moine des Caraïbes (*Monachus tropicalis*) et *Ara guadeloupensis* sont les deux autres espèces éteintes en Guadeloupe, mais non endémiques de l'île.

¹⁵⁹ Parfois confondu avec le Dodo de l'île Maurice (*Raphus cucullatus*), le Solitaire de la Réunion est aujourd'hui identifié comme étant un Ibis.

¹⁶⁰ BirdLife International, « *Threskiornis solitarius* », 2008, in IUCN, Red List of Threatened Species, 2008.

¹⁶¹ C. env., article L. 411-1.

¹⁶² B. HEDGES, B. IBENE, M. BREUIL, R. POWELL, « *Allobates chalcopis* », 2004, in IUCN, Red List of Threatened Species, 2008.

la Polynésie française présente, depuis 1995, un statut général d'espèces protégées qu'il convient néanmoins de renforcer (§ 1), tout comme celui de Wallis et Futuna, en pleine création (§ 2), quelque trente années après la métropole. En Nouvelle-Calédonie, la provincialisation des compétences environnementales conduit à une situation déséquilibrée pour la conservation des espèces bénéficiant d'un statut de protection partiel (§ 3).

§ 1 – Un statut général d'espèces protégées à renforcer : le cas de la Polynésie française

La Polynésie française est la collectivité d'outre-mer comportant le plus grand nombre d'espèces animales et végétales déjà éteintes et menacées¹⁶³. L'insularité explique en grande partie cette situation : de nombreuses espèces sont endémiques et leur disparition à l'échelle locale équivaut à leur disparition à l'échelle mondiale¹⁶⁴. L'extinction des espèces est un phénomène qui se poursuit aujourd'hui, tout particulièrement dans les îles où 23 % des espèces sont aujourd'hui en voie d'extinction contre 11 % pour le reste de la planète¹⁶⁵. C'est un processus naturel qui se produit sans l'intervention de l'homme, mais il est maintenant bien établi que l'impact direct ou indirect de l'homme est aussi à l'origine des multiples extinctions qui se produisent à un rythme excédant toutes les estimations raisonnables du taux d'extinction naturelle.

En Polynésie française, pour la seule classe des oiseaux (Aves), pas moins de dix-neuf espèces endémiques sont aujourd'hui menacées de disparition en raison de la réduction de leur aire de répartition, de l'existence de populations restreintes et des menaces qui pèsent sur elles. Des monarques, des gallicolombes, des carpophages, des loris, des martins-pêcheurs, des bécasseaux et des pétrels risquent de disparaître de la surface de la planète. Ainsi le Martin-chasseur des Tuamotu (*Todiramphus gambieri*), dont une sous-espèce vivait autrefois dans l'archipel des Gambier, n'a plus que Niau comme sanctuaire, un atoll des Tuamotu de sept à huit kilomètres de diamètre. Sa population est estimée à cent vingt individus¹⁶⁶ et subit la compétition du Rat noir (*Rattus rattus*) pour l'accès à la nourriture. Quant au Monarque de Tahiti (*Pomarea nigra*), il ne se rencontre plus que dans quatre vallées de l'île et comprend entre quarante et quarante-cinq individus. *Pomarea whitneyi*, un autre Monarque endémique de Fatu Iva (Marquises) ne compte aujourd'hui que quelques centaines de couples probablement à cause de la prédation du Rat noir observé pour la première fois sur l'île en février 2000. Aux Marquises et ailleurs, la présence du rat est en effet très fortement impliquée dans le déclin et l'extinction¹⁶⁷ des monarques et d'autres espèces comme *Vini ultramarina* : Lori endémique des Marquises, l'oiseau qui comptait encore deux cents cinquante à trois cents couples en 1975 sur l'île d'Ua Pou et 70 individus à Nuku Hiva, n'a plus été observé que rarement à partir des années 1990. Quelques spécimens, probablement

¹⁶³ O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.* p. 185.

¹⁶⁴ Sur la situation écologique particulière des îles, voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 1.

¹⁶⁵ Islands and biodiversity, the insular paradigm, *Insula, International Journal of Islands Affairs*, septembre 2001, p. 8.

¹⁶⁶ BirdLife International, « *Todiramphus gambieri* », 2008, in IUCN, Red List of Threatened Species, 2008.

¹⁶⁷ En ce sens, voir A. CIBOIS, J.-C. THIBAUT, E. PASQUET, Biogeography of eastern polynesian monarchs (*Pomarea*) : an endemic Genus close to extinction, *The Condor*, 2004, n° 106, p. 837-851.

erratiques, ont par la suite encore été remarqués. Réintroduits dans les années 1940 à Ua Huka, mille trois cents individus y vivaient en 1991. De même à Fatu Hiva, où cinquante et un oiseaux ont été comptés en 1997 contre moins de dix en 2000 dans la vallée de l'Omoa. Considéré par l'UICN comme une espèce en danger d'extinction, le Lori des Marquises serait en danger critique d'extinction si les rats atteignaient Ua Huka où la population la plus importante survit¹⁶⁸.

Le constat de la très grande fragilité des espèces polynésiennes s'étend à d'autres classes d'animaux comme celle des mammifères pour le Rorqual bleu, le Rorqual commun et le Cachalot ; des reptiles pour la Tortue verte et la Tortue imbriquée, des actinoptérygiens pour *Anthias regalis*, *Canthigaster rapaensis* et *Xyrichtys virens* ; des bivalves (*Tridacna derasa*) et près de trente gastéropodes terrestres, « fleurons de la faune polynésienne avec [...] un endémisme de 100 % »¹⁶⁹. Quant à la flore, la liste des espèces connues pour être menacées est particulièrement longue. Les végétaux connaissent un endémisme très marqué, certaines espèces étant endémiques à un seul archipel, voire à une seule île.

Face à cette situation, doter les espèces menacées d'extinction d'un statut juridique protecteur est une première réponse. Le droit polynésien s'est enrichi de dispositions diverses, d'abord éparées¹⁷⁰, puis rationalisées grâce à la délibération de 1995 sur la protection de la nature¹⁷¹ à l'origine d'un véritable statut des espèces protégées. Il fait usage des techniques classiques du droit de l'environnement consistant à établir des listes d'espèces animales ou végétales protégées en fonction de divers intérêts. Les critères de classement des espèces tels qu'issus de la loi du 10 juillet 1976 (l'intérêt scientifique particulier et les nécessités de préservation du patrimoine biologique¹⁷²) diffèrent quelque peu de ceux retenus en Polynésie française : pour bénéficier d'une protection, une espèce doit être en danger¹⁷³, vulnérable¹⁷⁴, rare¹⁷⁵ ou d'intérêt particulier¹⁷⁶.

¹⁶⁸ BirdLife International, « *Vini ultra marina* », 2008, in IUCN, Red List of Threatened Species, 2008.

¹⁶⁹ O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 182.

¹⁷⁰ Un arrêté du gouverneur des Établissements français de l'Océanie de 1936 (arrêté n° 521 a.g.f. du 30 mai 1936) protégeait deux espèces de perruches (*Vini ultra marina* et *V. peruviana*) en prohibant leur chasse et leur capture pour une durée illimitée. Par la suite, une délibération de 1967 interdisait la chasse et la destruction des oiseaux de toutes espèces (délibération n° 67-138 AT du 10 novembre 1967 interdisant la chasse et la destruction des oiseaux de toutes espèces dans le territoire de la Polynésie française, *JOPF* 15 décembre 1967, p. 763), à l'exception de deux oiseaux introduits : le Merle des Moluques (*Acridotheres tristis*) et un rapace appelé « épervier » dans le texte. La réglementation de la pêche, issue d'une délibération du 8 décembre 1988 (délibération n° 88-184 du 8 décembre 1984, précité) protégeait aussi certaines espèces animales marines et d'eau douce telles que les burgaux, le bénitier « pahua », les chevrettes et poissons de rivière, les langoustes, les crabes, les squilles, les cigales de mer et les trocas.

¹⁷¹ Délibération n° 95-257 AT du 14 décembre 1995 sur la protection de la nature, *JOPF* 28 décembre 1995, p. 2642. La délibération a été codifiée. Voir C. env. de la Polynésie française, articles L.P. 121-1 et suivants.

¹⁷² Voir C. env., article L. 411-1.

¹⁷³ « Espèce en danger d'extinction immédiate et dont la survie n'est pas assurée si les facteurs responsables de sa diminution agissent encore » (C. env. de la Polynésie française, article L.P. 100-1).

¹⁷⁴ « Espèce dont la population est en diminution et qui devra être placée dans la catégorie d'espèces en danger si les facteurs responsables de cette diminution continuent d'agir » (C. env. de la Polynésie française, article L.P. 100-1).

¹⁷⁵ « Espèce représentée par de faibles effectifs actuellement ni « en danger », ni « vulnérable », mais à risque » (C. env. de la Polynésie française, article L.P. 100-1).

¹⁷⁶ « Espèce qui n'est pas menacée ailleurs mais dont le maintien est incertain compte tenu de la diminution de ses effectifs et de la réduction de ses habitats. Sa présence en Polynésie française n'est pas importante pour sa

Parmi ces quatre catégories, les trois premières se fondent sur un critère d'abondance de l'espèce (espèce « en danger d'extinction immédiate », « dont la population est en diminution » ou « représentée par de faibles effectifs ») et sur un second critère lié à l'influence des facteurs de diminution d'une population parmi lesquels nous pourrions inclure l'isolement ou la fragmentation des populations, l'extension de l'urbanisation, la présence d'une espèce exotique envahissante concurrente, etc. L'assemblage de ces deux critères permet de prendre en considération l'espèce d'un côté, et son milieu naturel d'un autre, ce qui est tout à fait opportun dans une perspective de conservation *in situ*.

Dans la quatrième catégorie, celle de « l'espèce d'intérêt particulier », figurent les espèces qui, sans être nécessairement menacées en Polynésie française selon les critères scientifiques dégagés dans les trois autres catégories, enrichissent la biodiversité locale ou présentent un intérêt social, culturel ou traditionnel. L'énumération est particulièrement intéressante et participe de l'élargissement des critères de classification purement scientifiques. C'est un remarquable point fort de la législation polynésienne qui prend acte de la nécessité de protéger non seulement des espèces rares ou menacées, mais aussi celles qui, pourtant banales d'un point de vue scientifique, intéressent la culture. Ce choix traduit une évolution dans laquelle la société « parvient [...] à un état de ses relations avec la nature où celle-ci n'est plus seulement assimilée à une ressource naturelle, où elle n'est plus préservée seulement parce qu'elle peut-être utilisée ou parce qu'elle présente un intérêt pour la science »¹⁷⁷. Ainsi le professeur Untermaier justifiait-il, pour la métropole, la protection des hirondelles, du rouge-gorge ou du rossignol « tout simplement parce qu'il s'agit d'animaux sympathiques, intégrés l'un et l'autre à l'imagerie populaire et à notre culture »¹⁷⁸. A ce titre, le droit polynésien dévoile la modernité de ses concepts et concrétise une perception large de la notion d'environnement.

De la classification retenue découle des priorités de protection.

survie, mais elle enrichit la biodiversité locale. Cette catégorie comporte également les espèces présentant un intérêt social, culturel ou traditionnel » (C. env. de la Polynésie française, article L.P. 100-1).

¹⁷⁷ J. UNTERMAIER, Observations sous CE, 14 novembre 1994, Syndicat des naturalistes de France et Fédération départementale des chasseurs d'Eure-et-Loir, *Bulletin de l'Institut de droit de l'environnement*, mars-avril-mai 1985, p. 24.

¹⁷⁸ *Ibidem*. Intégrer la culture dans les outils de conservation de la nature est une tendance très actuelle du droit de l'environnement ainsi que le révèle encore la réforme des parcs nationaux : la motivation de création d'un parc « inclut désormais des considérations culturelles, esthétiques et paysagères » (Voir R. ROMI, Parcs nationaux : une nouvelle donne en forme de rapprochement avec les PNR ?, *Droit de l'environnement*, juillet-août 2006, p. 217).

Les espèces considérées comme « vulnérables ou en danger » relèvent d'une **catégorie dite « A »**¹⁷⁹ dont le régime juridique consiste en une protection intégrale¹⁸⁰ et intemporelle. Les dispositions issues de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature¹⁸¹ sont reprises presque mot pour mot. L'esprit même de cette loi qui « imposait un régime unique de protection »¹⁸² est d'ailleurs mieux respecté en Polynésie française qu'en métropole où l'interprétation réglementaire a conduit à l'élaboration d'arrêtés ministériels précisant « la nature des interdictions qui sont applicables » et « la durée de ces interdictions, les parties du territoire ou les périodes de l'année où elles sont applicables »¹⁸³. En Polynésie française toutes les interdictions sont retenues pour les espèces relevant de la catégorie « A » et il n'est pas permis au pouvoir réglementaire d'opérer un choix entre celles-ci, ni de distinguer entre différentes portions du territoire. Le régime de protection est ici strict et unique.

Une première liste d'espèces relevant de la catégorie « A » a été établie en 1996¹⁸⁴. Elle comprenait alors dix-neuf plantes et vingt-six oiseaux puis elle a été complétée à trois reprises, en 1997¹⁸⁵, en 2006¹⁸⁶, en 2007¹⁸⁷ et en 2008¹⁸⁸ pour y ajouter la famille des Partulidés (*Gastropoda*, *Stylommatophora*¹⁸⁹), cent quarante-six espèces végétales¹⁹⁰, quatre espèces de la faune malacologique marine (*Charonia tritonis*, *Cassis Cornuta*, *Cypraecassis rufa*, *Atrina vexillum*), la Raie manta (*Manta sp.*), la Tortue olivâtre (*Lepidocheys olivacea*) et la Tortue caouanne (*Caretta*

¹⁷⁹ C. env. de la Polynésie française, article D. 121-1.

¹⁸⁰ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 121-2 : « En vue de protéger les espèces appartenant à la catégorie A de la liste des espèces protégées, sont interdits en tout temps et en tout lieu :

- la destruction, la mutilation, la perturbation intentionnelle, la capture intentionnelle ou l'enlèvement, la naturalisation des spécimens vivants de ces espèces animales et de leurs oeufs ou qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, leur importation ou leur exportation ;

- la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de spécimens vivants de ces espèces végétales, ou qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, leur importation ou leur exportation ;

- la destruction, l'altération, la modification ou la dégradation des habitats sensibles desdites espèces.

L'importation des espèces protégées est interdite tous régimes douaniers.

Le Président de la Polynésie française peut autoriser, dans les conditions déterminées par un arrêté pris en conseil des ministres, le transport et la détention des spécimens d'animaux morts, aux fins de destruction, analyse, et/ou autopsie ».

¹⁸¹ C. env., article L. 411-1.

¹⁸² P. BILLET, *op. cit.*, p. 72.

¹⁸³ C. env., article R. 411-3.

¹⁸⁴ Arrêté n° 296 CM du 18 mars 1996, *JOPF* 21 mars 1996, p. 516. Cet arrêté a été codifié à l'article A. 121-1 du Code de l'environnement.

¹⁸⁵ Arrêté n° 1332 CM du 3 décembre 1997 inscrivant les escargots endémiques de la famille des Partulidés ou "areho" sur la liste des espèces protégées, catégorie A, *JOPF* 11 décembre 1997, p. 2551.

¹⁸⁶ Arrêté n° 68 CM du 24 janvier 2006 portant modification de l'article A. 121-1 du Code de l'environnement fixant la liste des espèces protégées classées relevant de la catégorie A, *JOPF* 2 février 2006, p. 361.

¹⁸⁷ Arrêté n° 1300 CM du 30 août 2007 portant modification de l'article A. 121-1 du code de l'environnement fixant la liste des espèces protégées de la catégorie A, *JOPF* 6 septembre 2007, p. 3307.

¹⁸⁸ Arrêté n° 306 CM du 20 février 2008 modifiant les articles A. 121-1 et suivants du code de l'environnement relatifs aux espèces, *JOPF* 28 février 2008, p. 829

¹⁸⁹ *Stylommatophora* est un *infra* ordre parfois considéré comme un ordre de mollusques (Mollusca) qui inclut la plupart des escargots et limaces.

¹⁹⁰ La modification de 2006 a aussi été l'occasion de corriger certains noms scientifiques erronés (remplacement de Ruiaceae par Rubiaceae, de Campanula-Ceae par Campanulaceae et d'*Acrocephalus caiter* par *Acrocephalus caffer*) et d'ajuster les lignes du tableau qui présentaient un décalage faussant la correspondance entre les noms scientifiques et le nom de la famille inscrit en face.

caretta) ainsi que plusieurs espèces d'oiseaux.

La seconde **catégorie dite « B »**¹⁹¹ comprend les espèces « rares ou d'intérêt particulier » dont le régime juridique vise à « permettre la reconstitution des populations [...], notamment pendant les périodes ou les circonstances où elles sont particulièrement vulnérables¹⁹² ». A ce titre, elles peuvent être temporairement protégées et bénéficier d'une partie ou de la totalité des interdictions de l'article L.P. 121-2 du Code de l'environnement. Il est en outre possible de « soumettre un habitat sensible desdites espèces à un régime particulier conformément aux dispositions de l'article L.P. 111-4 [...]. Les habitats ainsi protégés pour une durée et selon des prescriptions limitées sont appelés réserves temporaires »¹⁹³. Le mécanisme est original et évoque ceux existants en métropole tout en s'en distinguant. En effet, le Code de l'environnement prévoit la possibilité de préserver l'habitat d'une espèce protégée grâce aux arrêtés préfectoraux de protection de biotope¹⁹⁴, mais à la différence des réserves temporaires polynésiennes, les interdictions ainsi prévues ne sont pas limitées dans le temps. Par ailleurs, le mécanisme se rapproche de celui des réserves de chasse et de faune sauvage¹⁹⁵ qui visent à la fois la protection de la nature et « le développement durable de la chasse »¹⁹⁶. Les réserves temporaires polynésiennes aboutissent, quant à elles, au repeuplement des espèces protégées, mais dans une perspective exclusive de protection de la nature. Elles peuvent consister à limiter non seulement la chasse, mais aussi la pêche, la cueillette et la collecte, les activités agricoles, forestières et pastorales, industrielles, minières, publicitaires et commerciales, l'exécution de travaux publics ou privés, l'extraction de matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux et la circulation du public¹⁹⁷.

Le concept de la réserve temporaire est intéressant en ce qu'il permet de renforcer momentanément le statut de l'espèce protégée dans les périodes de grande fragilité comme la reproduction, la nidification, l'alimentation ou le repos.

Tous les mammifères marins, deux espèces de Santal endémiques¹⁹⁸ et les requins (*Elasmobranchii*)¹⁹⁹ relèvent de la catégorie « B » des espèces protégées. Mais, contrairement à ce

¹⁹¹ C. env. de la Polynésie française, article D. 121-3 : « En vue de permettre la reconstitution des populations d'espèces appartenant à la catégorie B de la liste des espèces protégées notamment pendant les périodes ou les circonstances où elles sont particulièrement vulnérables, le conseil des ministres peut, sur proposition du ministre en charge de l'environnement et après avis de la commission des sites et monuments naturels :

- soumettre un habitat sensible desdites espèces à un régime particulier conformément aux dispositions de l'article D. 11-4 du présent titre. Les habitats ainsi protégés pour une durée et selon des prescriptions limitées sont appelés : réserves temporaires ;

- prescrire sur l'ensemble du territoire, pour une durée limitée et pour certaines espèces, une partie ou la totalité des interdictions mentionnées à l'article D. 121-2 ».

¹⁹² Il faut souligner l'incohérence rédactionnelle qui consiste à utiliser l'adjectif « vulnérable » pour qualifier des espèces relevant de la catégorie « B » alors qu'il est le critère des classifications en catégorie « A ».

¹⁹³ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 121-3.

¹⁹⁴ Voir C. env., articles R. 411-15 à R. 411-17.

¹⁹⁵ Voir C. env., article L. 422-27.

¹⁹⁶ C. env., article L. 422-27.

¹⁹⁷ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 111-4.

¹⁹⁸ *Santalum insulare var. deckeri* et *Santalum insulare var. marchionense*.

¹⁹⁹ A l'exception du requin « Mako » (*Isurus oxyrinchus*).

que prévoit le régime juridique de cette catégorie, et à l'exception des requins²⁰⁰, les interdictions d'activités n'ont pas été limitées dans le temps.

Pour ce qui concerne les mammifères marins, outre les interdictions retenues (mutilation, harcèlement, capture, enlèvement, consommation, chasse, détention, transport et importation), ils bénéficient de la création d'« un sanctuaire » pour leur protection²⁰¹ dans les eaux intérieures, la mer territoriale et la zone économique exclusive c'est-à-dire sur toute la superficie du milieu marin polynésien²⁰². A ce titre, toutes les activités d'approche des mammifères, à des fins scientifiques²⁰³ ou de simple observation²⁰⁴, sont réglementées. Dans tous les cas, une autorisation d'approche délivrée par arrêté du Président du Gouvernement est obligatoire et, pour la simple observation, certaines règles doivent être respectées : des distances minimales entre l'embarcation, les plongeurs ou l'aéronef et le mammifère marin sont requises, la vitesse d'approche est limitée, l'utilisation des sonars est contrainte²⁰⁵, etc. Les pétitionnaires doivent tenir des registres dans lesquels sont consignées toutes les opérations d'observation des spécimens et, pour l'approche à des fins scientifiques, toutes les opérations de marquage, d'observation, de prélèvements²⁰⁶ et la destination de ces derniers. Avec ces mesures pénalement sanctionnées, le droit polynésien devient plus contraignant que les règles prévues dans le sanctuaire méditerranéen²⁰⁷ qui relèvent d'un simple « Code de bonne conduite pour l'observation des

²⁰⁰ « Est garanti, pendant une période de dix ans, le respect des prescriptions suivantes : [...] » (C. env. de la Polynésie française, article A. 121-10-2).

²⁰¹ C. env. de la Polynésie française, article A. 121-3. Article issu de l'arrêté n° 622 CM du 13 mai 2002 portant création d'un sanctuaire des baleines et autres mammifères marins dans les eaux intérieures, la mer territoriale ainsi que dans la zone économique exclusive de la Polynésie française (*JOPF* 23 mai 2002, p. 1208).

²⁰² Face à la menace d'extinction de certains mammifères marins et à leur surexploitation, la Commission baleinière internationale instituée par la Convention de Washington (1946) a interdit provisoirement, en 1982, leur exploitation commerciale. La Commission est notamment chargée d'initier la création de vastes zones protégées ou sanctuaires pour les baleines. Dans cette optique, la Nouvelle-Zélande et l'Australie avaient proposé, à l'occasion de la 53^e réunion de la Commission, en juillet 2001, la création d'un sanctuaire baleinier comprenant les eaux situées entre l'équateur et le 40° de latitude sud. Sous la pression du lobbying des « pêcheurs », cette proposition n'a cependant pas acquis la majorité requise et a du être abandonnée. Dans ce contexte, l'unique alternative consistait, pour les États côtiers, à exercer leurs compétences nationales prévues par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 pour réglementer l'exploitation des ressources biologiques dans leurs eaux territoriales et intérieures et dans la zone économique exclusive. Tel fut le choix de la Polynésie française. En ce sens, voir l'article 65 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer : « Aucune disposition de la présente partie ne restreint le droit d'un État côtier d'interdire, de limiter ou de réglementer l'exploitation des mammifères marins plus rigoureusement que ne le prévoit cette partie, ni éventuellement la compétence d'une organisation internationale pour ce faire. Les États coopèrent en vue d'assurer la protection des mammifères marins et ils s'emploient en particulier, par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, à protéger, gérer et étudier les cétacés ».

²⁰³ Arrêté n° 623 CM du 13 mai 2002 relatif aux autorisations exceptionnelles d'approche des baleines et autres mammifères marins en Polynésie française à des fins scientifiques, *JOPF* 23 mai 2002, p. 1209.

²⁰⁴ Arrêté n° 624 CM du 13 mai 2002 réglementant les activités d'approche des baleines et autres mammifères marins dans les eaux de Polynésie française, *JOPF* 23 mai 2002, p. 1211.

²⁰⁵ Il est en effet considéré que les sonars à moyenne fréquence peuvent provoquer une surdité temporaire des baleines et les inciter à s'échouer sur le rivage (*Le Monde*, 14 novembre 2008, p. 8).

²⁰⁶ Le prélèvement est entendu comme « la prise d'échantillons réalisée sur un spécimen mort ou en toute innocuité sur un spécimen vivant » (arrêté n° 623 CM du 13 mai 2002, précité, article 5).

²⁰⁷ Décret n° 2002-1016 du 18 juillet 2002 portant publication de l'accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins (ensemble une déclaration), fait à Rome le 25 novembre 1999, *JORF* 25 juillet 2002, p. 12742.

Cétacés » à vocation incitative²⁰⁸. Il reste que le sanctuaire polynésien ne prend pas la mesure d'autres activités perturbatrices et parfois destructrices des mammifères marins tels le trafic maritime, les courses sportives, les travaux sous-marins ou encore la pêche maritime. Si une première étape a certes été franchie avec la création du sanctuaire en 2002, il convient aujourd'hui d'en élargir le champ matériel pour tenir compte de ces éléments et envisager des mesures permettant de mieux contrôler l'impact humain sur les espèces concernées. A ce titre, certaines des solutions proposées pour le sanctuaire méditerranéen devraient pouvoir être étendues à la Polynésie française, même si elles requièrent au préalable un important effort de recherche pour identifier les lieux et les périodes de passage des mammifères marins, leur régime alimentaire, l'impact de la pêche, etc.

Il faut saluer par ailleurs l'inscription des requins sur la liste des espèces protégées au titre de la catégorie « B » en Polynésie française, car la France, malgré l'état de conservation déplorable de certaines espèces de requins ne les protège pas. Présents dans toutes les mers et tous les océans du globe – sauf l'Antarctique – près de 10 % des espèces d'élastomobranques (requins et raies) figurent sur la Liste rouge de l'UICN et sont menacés d'extinction à des degrés divers. La Méditerranée détient même le record du nombre d'espèces de poissons cartilagineux menacés de disparition avec, en 2007, 42 % des espèces de requins et raies menacées d'extinction²⁰⁹. Outre les prises accidentelles de spécimens par les chaluts, actuellement considérées comme une menace importante pour les poissons cartilagineux, les requins sont intensivement pêchés, parfois pour leur viande, mais le plus souvent uniquement pour leurs ailerons, très appréciés dans la cuisine asiatique. Les ailerons sont prélevés et le spécimen, encore vivant, est rejeté à la mer où il meurt. Cette pratique, aussi appelée « shark finning »²¹⁰, est constitutive d'un énorme gâchis et a d'ailleurs été interdite – sous réserve de nombreuses dérogations – par l'Union européenne dans un règlement du 26 juin 2003 relatif à l'enlèvement des nageoires de requin à bord des navires²¹¹. Mais une telle limite reste insuffisante pour juguler l'intensification de la pêche et la raréfaction des requins. Leur vulnérabilité à la pression halieutique tient particulièrement aux caractéristiques de leur cycle biologique qui impliquent, une fois que le stock s'amenuise, une faible capacité de récupération des populations : la maturité sexuelle est tardive, la durée de la gestation particulièrement longue et la production d'embryons faible²¹².

Sans doute la protection des requins a-t-elle plus facilement mobilisé les décideurs polynésiens que métropolitains ou européens²¹³, étant donné que l'espèce est associée, dans l'imaginaire collectif océanien, à la sagesse et au sacré. A l'inverse, en Occident, où l'homme a cherché à

²⁰⁸ Une réflexion est d'ailleurs aujourd'hui en cours pour « labelliser » les opérateurs touristiques prêts à respecter un cahier des charges (P. ROBERT, Un label pour le whale-watching ?, *Pelagos France*, bulletin n° 6, janvier 2009, p. 4).

²⁰⁹ Voir R.-D. CAVANAGH, C. GIBSON, Aperçu du statut de conservation des poissons cartilagineux (Chondrichthyens) en mer Méditerranée, UICN, 2007, p. 9.

²¹⁰ De la terminologie anglaise signifiant requin (« shark ») et nageoire (« fin »).

²¹¹ Règlement (CE) n° 1185/2003 du Conseil du 26 juin 2003 relatif à l'enlèvement des nageoires de requin à bord des navires, *JOCE*, 4 juillet 2003, p. 1.

²¹² Voir en ce sens, R.-D. CAVANAGH, C. GIBSON, Aperçu du statut de conservation des poissons cartilagineux (Chondrichthyens) en mer Méditerranée, UICN, 2007, p. 10.

²¹³ La pression d'associations telles que Longitude 181 Nature rassemblant notamment des plongeurs aura néanmoins été nécessaire.

maîtriser la nature, le requin est considéré comme un être nuisible à asservir, voire à supprimer. En outre, une image très négative a été relayée tant par les médias²¹⁴ que par le milieu culturel²¹⁵, présentant le requin comme une espèce dangereuse pour l'homme et suscitant ainsi le désintérêt général.

Le choix polynésien de protéger les requins, certes pour une durée de dix ans seulement, vise non seulement à interdire la pêche, la détention, le commerce, la mise en vente, la vente ou l'achat, l'importation et l'exportation de tout ou partie du requin (à l'exclusion d'*Isurus oxyrinchus* qui est employé en cuisine)²¹⁶, mais aussi la pratique consistant à attirer les requins en les nourrissant – le « shark feeding » – « dans les lagons, les passes et dans un rayon de un kilomètre centré sur l'axe de la passe » à titre gratuit ou onéreux. En effet, si habituer le requin à être nourri par la main de l'homme permet de l'observer plus facilement, ce qui satisfait l'industrie touristique liée à la plongée²¹⁷, il s'agit toujours d'un animal sauvage dont l'instrumentalisation ne satisfait guère les objectifs d'une conservation *in situ*, compte tenu notamment de l'incertitude quant à l'évolution de son comportement²¹⁸ et de son habitat, à moyen et long terme. En somme, le statut d'espèce protégée octroyé aux requins par le droit polynésien paraît tout à fait opportun et pourrait inciter la métropole à faire de même.

Il reste que le classement en catégorie « B » n'apparaît pas toujours opportun, ni d'ailleurs légal, particulièrement pour les santals dont la protection est presque identique à celle qui aurait découlé de leur inscription en catégorie « A » : seul le prélèvement de bois sec ou mort est permis à condition d'obtenir une autorisation²¹⁹. Sans doute manque-t-il en réalité une alternative à la protection intégrale (catégorie « A ») ou temporaire (catégorie « B ») : le Code ne prévoit aucun dispositif de protection non limité dans le temps, mais variable quant aux interdictions comme cela existe en métropole²²⁰. Bien qu'il soit avantageux pour la conservation que les espèces de la catégorie « A » bénéficient de l'ensemble des interdictions – nous l'avons vu –, un système modulable permettrait peut-être d'élargir les listes d'espèces protégées à d'autres et de favoriser une plus grande acceptation sociale des mesures de protection. En somme, si les autorités

²¹⁴ Alors que cinq espèces seulement sur plus de quatre cents sont qualifiées de dangereuses pour l'homme compte tenu de leur taille et de leur régime alimentaire (le Requin tigre (*Galeocerdo cuvieri*), le Requin blanc (*Carcharodon carcharias*), le Requin bouledogue (*Carcharhinus leucas*) le Requin mako (*Isurus oxyrinchus*) et le Requin longimane (*Carcharhinus longimanus*)) et que très peu de décès sont dus aux requins (à ce titre, les éléphants, les tigres ou les crocodiles tuent beaucoup plus), chaque attaque est très médiatisée pour son côté sensationnel.

²¹⁵ Voir le film « Les Dents de la mer » de Steven Spielberg (1975).

²¹⁶ C. env. de la Polynésie française, article A. 121-9.

²¹⁷ Voir en ce sens, P.-M. DECOUDRAS, « Shark feeding à Moorea (Polynésie française) », p. 87-98, in J.-M. LEBIGRE et P.-M. DECOUDRAS, Les aires protégées insulaires et littorales tropicales, CRET, coll. Îles et archipels, n° 32, 2003, 302 p.

²¹⁸ En ce sens, « les Espagnols ont abandonné le feeding dans les réserves de Méditerranée après avoir constaté une diminution de la variété du nombre de poissons sur site, où de nouvelles espèces s'étaient progressivement territorialisées, attirées par la nourriture mise à disposition » (*ibidem*, p. 91).

²¹⁹ C. env. de la Polynésie française, article A. 121-9.

²²⁰ C. env., article R. 411-3 « Pour chaque espèce, les arrêtés interministériels prévus à l'article R. 411-1 précisent : 1° La nature des interdictions mentionnées aux articles L. 411-1 et L. 411-3 qui sont applicables ; 2° La durée de ces interdictions, les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent » (C. env., article R. 411-3).

polynésiennes s'inspirent à l'évidence de la loi du 10 juillet 1976, elles s'abstiennent d'en transposer certaines subtilités qui rendent pourtant le droit plus maniable.

Au surplus, le statut d'espèce protégée est encore loin d'être unifié puisque des espèces dites « réglementées »²²¹ bénéficient d'un régime protecteur au titre d'une tierce réglementation dans l'attente d'un éventuel reclassement dans les catégories « A » ou « B ».

Telle est la situation des tortues marines *Chelonia mydas*, *Dermochelys coriacea* et *Eretmochelys imbricata* : protégées à l'origine par une délibération du 8 décembre 1988, cette dernière a été modifiée en 2002²²², dans un but de clarification, afin de ne régir que les espèces exploitables. Ces tortues relèvent donc désormais des espèces dites « réglementées » par le Code de l'environnement et ne bénéficient pas de toutes les interdictions issues de la catégorie « A » pourtant accordées depuis 2007²²³ à deux autres espèces, la Tortue olivâtre et la Tortue caouane²²⁴. Alors que la Tortue verte et la Tortue imbriquée pondent sur les plages polynésiennes et que la Tortue luth se trouve en pleine mer, la Polynésie française n'a pas fait le choix de leur protection intégrale et ce malgré le risque de disparition totale des espèces. Seuls le transport, la détention, la collecte des œufs, leur capture à terre ou en mer, la taxidermie, la commercialisation, l'importation et l'exportation sont interdits²²⁵. *A contrario*, la destruction, la mutilation ou encore la perturbation intentionnelle demeurent autorisées. En outre, d'importantes dérogations aux interdictions peuvent être accordées à des fins scientifiques, pour l'aquariophilie répondant aux besoins éducatifs ou touristiques, pour les besoins alimentaires des pêcheurs professionnels en mer, pour les « habitants de certaines îles du territoire [...] confrontés à des problèmes de desserte maritimes et aériennes engendrant des difficultés alimentaires », pour « des associations légalement constituées, en vue de certaines activités récréatives »²²⁶ et enfin pour l'aquaculture²²⁷. L'étendue des dérogations ne favorise ni la lisibilité du droit, ni l'émergence d'une conscience populaire de la vulnérabilité des tortues. Compte tenu de l'important braconnage qui alimente un commerce illicite, la protection intégrale des tortues est requise. Des dérogations pourront certes encore être accordées pour la recherche et, depuis 2008 pour l'aquariophilie et l'aquarioculture²²⁸ des espèces marines et d'eau douce, mais elles resteront en toute hypothèse bien plus limitées que celles faites au régime des espèces « réglementées ».

²²¹ C. env. de la Polynésie française, article D. 124-1 et suivants.

²²² Délibération n° 2002-076/APF du 20 juin 2002 modifiant la délibération n° 88-184/AT du 8 décembre 1988 modifiée relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien, *JOPF* 22 décembre 1988, n° 51, p. 2353.

²²³ Arrêté n° 1300 CM du 30 août 2007 portant modification de l'article A. 121-1 du code de l'environnement fixant la liste des espèces protégées relevant de la catégorie A, *JOPF* 6 septembre 2007, p. 3307.

²²⁴ Bien que ces espèces ne soient pas considérées comme appartenant à la biodiversité marine polynésienne (voir Stratégie nationale pour la biodiversité, plan d'action outre-mer, Polynésie française, septembre 2006, p. 7), elles se rencontrent parfois dans les eaux de la collectivité, ce qui justifie amplement leur statut d'espèce protégée.

²²⁵ C. env. de la Polynésie française, article D. 124-1.

²²⁶ C. env. de la Polynésie française, articles D. 124-1 et suivants.

²²⁷ C. env. de la Polynésie française, articles D. 124-50 et suivants.

²²⁸ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 121-5. Aucune dérogation ne pourra néanmoins porter sur l'interdiction d'exportation.

Aussi intéressante soit-elle, la réglementation polynésienne souffre ainsi d'insuffisances juridiques quant au statut de l'espèce animale ou végétale protégée. Plus encore, elle est marquée par une mise en œuvre largement inachevée. Pour ce qui concerne les mesures de conservation des espèces végétales, « à l'exception des actions de dératissage menées par le Service du Développement rural afin de permettre la collecte de graines viables du santal endémique de Tahiti et leur mise en culture en pépinière²²⁹, aucune action de conservation concrète n'a été menée [...] en 1996 »²³⁰, malgré de nombreuses recommandations averties²³¹. Quant aux oiseaux, « quelques efforts ou projets de protection intensive, de translocation ou même de réintroduction »²³² ont été produits, mais ils s'effectuent en dehors de tout contrôle de l'Administration ou d'un conseil scientifique.

Par ailleurs, de l'avis du Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, « les textes qui réglementent les atteintes à l'environnement (Codes de l'environnement et de l'aménagement), sont jusqu'à ce jour, très peu respectés par tous, y compris par les décideurs et les élus »²³³.

Quelques raisons président à ce manque d'effectivité. D'abord, le désengagement politique quant à la protection de la nature conduit à l'insuffisant déploiement de moyens humains et financiers dédiés à ce domaine. Ainsi n'existe-t-il, en Polynésie française, territoire vaste comme l'Europe et dispersé sur cent dix-huit îles, que deux agents assermentés pour connaître des infractions spécifiques à la protection de l'environnement²³⁴. Un corps de gardes nature²³⁵ avait certes été créé, mais il n'aura vécu que très peu de temps à défaut de personnel d'encadrement. La diversité des missions imparties à ces agents correspondait pourtant tout à fait à l'ampleur des objectifs du droit polynésien de l'environnement.

Quant aux financements locaux des actions menées en faveur de la biodiversité, ils demeurent limités, la priorité étant donnée à la gestion des déchets et à la construction des centres d'enfouissement technique destinés à les réceptionner. De la même manière, les financements publics nationaux et européens ignorent assez largement les enjeux spécifiques de la biodiversité outre-mer. Les sommes contractualisées sont en effet encore majoritairement dédiées à des projets

²²⁹ Voir Tahiti Presse, Vers une stratégie de gestion durable du bois de santal, *Tahiti Presse*, 25 avril 2006.

²³⁰ J.-F. BUTAUD et J.-Y. MEYER, Plans de conservation des plantes menacées et/ou protégées en Polynésie française, Contribution à la biodiversité de Polynésie française n° 11, Service du développement rural/délégation à la recherche, Papeete, p. 3.

²³¹ Voir par exemple : J.-Y. MEYER, 1996. Fichier des plantes protégées de la Société et des Marquises. Contribution à la biodiversité de Polynésie française n° 4. Délégation à l'environnement, Délégation à la recherche, Papeete, 18 p.; J.-Y. MEYER, J.-C. THIBAUT, J.-F. BUTAUD, T. COOTE et J. FLORENCE, 2005. Sites de conservation importants et prioritaires en Polynésie française. Contribution à la biodiversité de Polynésie française n° 13, Sites naturels d'intérêt écologique V. Délégation à la recherche, Papeete, 35 p. ; J.-Y. MEYER, D. LORENCE et K. WOOD, 2006, Flore et végétation de la vallée de Hakahetau (île de Ua Pou, Marquises). Contribution à la biodiversité de la Polynésie française n° 14. Sites naturels d'intérêt écologique VI. Délégation à la Recherche/National Tropical Botanical Garden, Papeete, 22 p. + annexe.

²³² O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 185.

²³³ Conseil économique social et culturel de la Polynésie française, Avis n° 26 sur le projet de « loi du pays » portant modification du Livre I du Code de l'environnement relativement à la protection de la biodiversité, 2006, 4 p.

²³⁴ Il existe aussi plusieurs inspecteurs des installations classées.

²³⁵ Délibération n° 89-13 AT du 13 avril 1989, portant création d'un corps de gardes nature territoriaux, *JOPF* 27 avril 1989, p. 695.

d'infrastructure et d'aménagement au titre du rattrapage économique²³⁶. En ce sens, le contrat de projets État-Polynésie française signé pour la période 2008-2013 prévoit d'allouer au titre de l'environnement, 138 millions d'euros pour les opérations d'assainissement, d'adduction d'eau potable et de traitement des déchets et pour la construction d'abris pour protéger les populations des catastrophes naturelles. Rien ne porte spécifiquement sur la protection de la biodiversité.

Outre ces éléments, il faut constater la faible pression de la société civile pour une meilleure prise en compte de la biodiversité. La population est en effet très peu sensibilisée à la nécessité de préserver l'environnement. De ce fait, si de petites associations de protection de l'environnement existent et se mobilisent, il n'y a ni puissant lobby écologique à l'assemblée territoriale, ni association comme France Nature Environnement ou l'UICN capables d'alerter rapidement les médias et les citoyens sur la destruction de la biodiversité et travaillant par ailleurs à faire évoluer le droit dans le sens d'une plus grande protection de l'environnement grâce à leur capacité de mobiliser une expertise juridique et scientifique de qualité.

Certaines évolutions se dessinent néanmoins avec l'adoption de la *Stratégie nationale pour la biodiversité* et sous l'effet de sanctions plus dissuasives.

La Polynésie française s'est en effet engagée, dans le plan d'action relatif à la Stratégie nationale pour la biodiversité²³⁷ à « mettre en place une brigade verte », à « assermenter des agents pour réprimer les infractions » et à « responsabiliser la sphère publique ». Pour ce qui concerne plus spécifiquement les espèces protégées, le plan prévoit d'« assurer le financement de la protection », « la protection des espèces les plus menacées (faire une liste des espèces les plus menacées et réaliser une cartographie) » et d'établir des plans de conservation. Actuellement, les « programmes de conservation » menés par la Direction de l'environnement s'effectuent sans plan d'action, sans comité de gestion et sans suivi scientifique.

Par ailleurs, alors que les contrevenants s'exposaient, pour la destruction d'espèces protégées, à de simples peines contraventionnelles de la cinquième classe, soit une amende peu dissuasive de 1500 euros maximum²³⁸, ils risquent désormais, depuis la loi du pays du 6 février 2008²³⁹, une peine d'emprisonnement de trois mois et une amende de 1 000 000 F CFP²⁴⁰, ou l'une de ces deux peines²⁴¹. Sans pouvoir compter exclusivement sur la pénalisation du droit de l'environnement – de toute manière inefficace en l'absence d'agents verbalisateurs –, il faut néanmoins lui reconnaître une capacité certaine à faire percevoir « de mieux en mieux le prix et la fragilité » de l'environnement²⁴² aux citoyens.

²³⁶ Voir en ce sens, J.-P. PALASI, C. MARTINEZ et A.-I. LAUDON, Financements publics et biodiversité outre-mer, quelle ambition pour le développement durable ?, Comité français de l'UICN, coll. Planète Nature, 2006, 160 p.

²³⁷ *Stratégie nationale pour la biodiversité, Plan d'action outre-mer*, Polynésie française, septembre 2006, p. 12.

²³⁸ Code pénal, article 131-13. Le braconnage des tortues conduit à l'application de peines différentes, soit un emprisonnement de trois mois à un an et/ou une amende de 100 000 F CFP à 980 000 FCP (soit environ de 800 à 8 200 euros).

²³⁹ Loi du pays n° 2008-3 du 6 février 2008 portant modification du livre 1^{er} du code de l'environnement quant aux dispositions relatives aux espèces et aux espaces, *JOPF* 6 février 2008, numéro spécial 6, p. 29.

²⁴⁰ Soit plus de 8 000 euros.

²⁴¹ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 124-81.

²⁴² B. COTTE, « Préface à la troisième édition », p. IX, in D. GUIHAL, *Droit répressif de l'environnement*, 3^e éd., Economica, 2008, 851 p.

§ 2 – Un statut général d'espèces protégées en création à Wallis et Futuna

La jeunesse des îles de Wallis (deux millions d'années), Futuna et Alofi (vingt-deux millions d'années), leur isolement et leur faible superficie « expliquent la pauvreté de la faune et de la flore terrestres, ainsi que leur faible endémisme »²⁴³. En revanche, ces paramètres géographiques n'ont pas mis les îles à l'abri de l'influence anthropique. Si autrefois, elles étaient entièrement couvertes par des forêts naturelles denses humides et littorales, celles-ci ont été défrichées pour les besoins de l'agriculture et de l'urbanisme. A Wallis, la forêt primaire, très dégradée, n'existe plus qu'à quelques endroits épars. Dans une moindre mesure, à Futuna, une partie des défrichements d'aujourd'hui s'effectue au détriment de la forêt dense. Alofi reste moins touchée du fait de l'absence de peuplement permanent sur l'île à défaut d'eau douce.

Pour ce qui concerne en particulier les espèces de faune et de flore, elles subissent la destruction de leur habitat et pour certaines la chasse excessive. Ainsi, alors qu'en 1995 le rapport de Mme Gabrié sur l'état de l'environnement indiquait qu'aucun oiseau ne semblait menacé²⁴⁴, la liste rouge des espèces menacées de l'UICN classe, en 2000, le Gallicolombe de Stair (*Gallicolumba stairi*) parmi les espèces vulnérables à l'extinction du fait de l'existence de petites populations très dispersées dans le Pacifique ; de même pour le Courlis d'Alaska (*Numenius tahitiensis*), le Pétrel de Gould (*Pterodroma leucoptera*), le Pétrel de Pycroft (*Pterodroma pycrofti*), le Puffin de Buller (*Puffinus bulleri*) ou encore le Pétrel de Cook (*Pterodroma cookii*), ces oiseaux de mer indigènes de Wallis et Futuna mais qui se reproduisent ailleurs²⁴⁵.

À Futuna et Alofi, où l'endémisme est plus fortement marqué qu'à Wallis, trois espèces sont représentées par des sous-espèces endémiques : le Martin-chasseur à collier blanc (*Todiramphus chloris futunae*), le Gobemouche de Fiji (*Clytorhynchus vitiensis futunae*) et l'Échenilleur de Polynésie (*Lalage maculosa futunae*)²⁴⁶. Par ailleurs, deux sous-espèces sont endémiques des îles Wallis, Futuna et Alofi : l'Étourneau polynésien (*Aplonis tabuensis futunae*) et le Ptilope de clémentine (*Ptilinopus porphyraceus graeffi*). Pour ce qui concerne les mammifères, le Renard volant du Pacifique (*Pteropus tonganus*), seule espèce indigène²⁴⁷, serait également menacée localement de disparition en raison de sa surexploitation par la chasse. Quant aux espèces végétales, l'étude floristique la plus complète date de 1985²⁴⁸ et une seule plante est aujourd'hui considérée comme vulnérable par l'UICN : *Aglaia saltatorum*.

Les risques d'extinction courus par les espèces wallisiennes et futuniennes sont certainement

²⁴³ O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 173.

²⁴⁴ C. GABRIÉ, L'état de l'environnement dans les territoires français du Pacifique Sud, Wallis et Futuna, IFEN, mars 1995, p. 20.

²⁴⁵ Ainsi le Puffin de Buller ou le Puffin de Pycroft se reproduisent seulement dans les « Poor Knights Islands » en Nouvelle-Zélande, le Pétrel de Cook est endémique de Nouvelle-Zélande. Quant au Pétrel de Gould, il se reproduit principalement en Australie et en Nouvelle-Calédonie, mais il existe aussi une petite colonie nicheuse à Raivavae (îles australes, Polynésie française).

²⁴⁶ O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 173.

²⁴⁷ Tous les autres mammifères présents à Wallis et Futuna (chiens, rats, chats, cochons, chevaux) ont été introduits par l'homme.

²⁴⁸ P. MORAT et J.-M. VEILLON, Contribution à la connaissance de la végétation et de la flore de Wallis et Futuna, *Bulletin du Muséum national d'Histoire naturelle*, 1985, 4^e série, section B, Adansonia, 7(3), p. 259-329.

sous-évalués car les trois îles sont « notoirement sous explorées et l'inventaire [...] très incomplet »²⁴⁹. Les menaces, ajoutées à l'introduction d'espèces et à la fragmentation des habitats naturels par l'urbanisation ou le défrichement justifient l'adoption de mesures de conservation de la faune et de la flore. Ce n'était pourtant pas ce que projetait la *Stratégie de développement durable des îles Wallis et Futuna* signée le 20 décembre 2002. Elle donnait la priorité à la gestion des déchets et à la recherche scientifique. En réalité, l'insuffisance des connaissances actuelles sur la faune et la flore des îles rend difficile la mise en œuvre de mesures sérieuses de protection des milieux naturels et des espèces qui y vivent. Le droit de l'environnement est en effet nécessairement²⁵⁰ dépendant de l'expertise : il « ne peut faire l'économie, au cours de son processus décisionnel, de données scientifiques »²⁵¹. Le droit doit donc s'ajuster « à la réalité écologique portée à la connaissance du décideur »²⁵² et il ne peut s'abstenir du recours à « la caution objective issue de l'expertise scientifique »²⁵³. Il n'en demeure pas moins qu'il existe d'ores et déjà quelques recherches scientifiques propres à Wallis et Futuna. Elles autorisent l'élaboration de choix objectifs traduits juridiquement. Aussi faut-il admettre que le droit ne saurait être « un simple enregistrement du réel écologique déchiffré par les sciences »²⁵⁴ : déterminé par d'autres réalités notamment sociales et politiques, il conserve sa propre écriture et son autonomie. Ainsi, le constat de la régression de la population de Roussette ne provient pas d'une analyse scientifique mais de la population elle-même, ce que le droit peut tout à fait prendre en considération. Il ne saurait légitimement attendre une connaissance scientifique exhaustive des espèces et du milieu – ce qui est d'ailleurs proprement illusoire – avant d'intervenir pour défendre les valeurs sociales et philosophiques reprises notamment dans la Charte constitutionnelle de l'environnement du 31 mars 2005 : « La préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation »²⁵⁵.

En toute hypothèse, il n'existait jusqu'en 2007 aucune mesure réglementaire de protection applicable aux espèces terrestres ou marines des îles. Puis un Code de l'environnement du Territoire des îles de Wallis et Futuna²⁵⁶ a été édicté. Il prévoit notamment qu'une liste d'espèces animales et végétales protégées, migratrices le cas échéant, est fixée par arrêté du chef du territoire²⁵⁷. Afin de faire face à une insuffisance éventuelle de connaissances scientifiques, il est mentionné que la liste est établie « sur le fondement de communications, études ou inventaires scientifiques, ou d'observations locales le cas échéant »²⁵⁸ ²⁵⁹.

Deux régimes distincts sont prévus selon que les espèces seront considérées comme « menacées,

²⁴⁹ O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 174.

²⁵⁰ J. UNTERMAIER, *Le droit de l'environnement. Réflexions pour un premier bilan*, PUF, 1981, p. 10.

²⁵¹ E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruylant, 1999, p. 585.

²⁵² E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 588.

²⁵³ E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 633.

²⁵⁴ E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 731.

²⁵⁵ Charte de l'environnement, considérant 6.

²⁵⁶ Délibération n° 31/AT/2006 du 2 octobre 2006 rendue exécutoire par l'arrêté n° 2007-309 modifiée par la délibération n° 09 bis/AT-2007 du 26 juillet 2007 rendue exécutoire par l'arrêté n° 2007-310.

²⁵⁷ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 211-1.

²⁵⁸ Nous soulignons.

²⁵⁹ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 211-1, alinéa 2.

ou dont le rythme de dégradation peut laisser entrevoir un danger de raréfaction à terme » (classe 1) ou « rares, vulnérables ou particulièrement remarquables de par l'intérêt particulier, scientifique, économique ou social qu'elles présentent » (classe 2)²⁶⁰.

Ces critères de classement sont tout à fait intéressants et, comme en Polynésie française, plus larges que ceux retenus par la loi du 10 juillet 1976, en particulier en ce qui concerne l'intérêt économique et social. Sur ce fondement, la Roussette pourrait être protégée : bien qu'elle ne soit pas considérée comme menacée d'extinction par l'UICN – même si sa population globale a tendance à décroître – elle est la seule espèce de mammifère indigène de Wallis et Futuna et revêt à ce titre une valeur culturelle indéniable. Elle fait partie du paysage de ces îles. Quant à l'intérêt économique d'une protection, il peut se manifester au regard de la problématique des espèces envahissantes : le maintien et le développement d'une espèce indigène pourra être économiquement avantageux s'il permet d'éviter la colonisation des milieux par une espèce exotique. Cette dernière pourrait en effet bouleverser l'écosystème local et son éradication aurait un coût économique bien supérieur à celui d'une protection.

Le Code de l'environnement de Wallis et Futuna prévoit en outre que « dans l'hypothèse où il existe un risque de confusion entre une espèce banale et une espèce menacée, la protection effective de la seconde autorise le classement de la première »²⁶¹. La précision est heureuse et prend acte d'une situation qui a conduit, en métropole, à protéger le Goéland argenté (*Larus argentatus*), espèce pourtant banale, en raison du risque de confusion avec d'autres Laridés réellement menacés²⁶².

Aux deux « classes » d'espèces sont attachés des régimes juridiques distincts. Pour les espèces relevant de la « classe 1 », l'intégralité des interdictions issues de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement national sont reprises²⁶³. A l'instar de la Polynésie française et contrairement aux choix opérés en métropole²⁶⁴, il n'est pas prévu de choisir entre les diverses interdictions. Toutes s'appliquent aux espèces de la « classe 1 » ; la protection n'est pas modulable.

En revanche, les espèces de la « classe 2 » pourront faire l'objet, « temporairement et sur des espaces déterminés [...] de tout ou partie » des interdictions prévues pour la « classe 1 », ce qui est

²⁶⁰ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 211-2.

²⁶¹ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 211-3.

²⁶² Arrêté modifié du 17 avril 1981 fixant les listes des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire, *JORF* 19 mai 1981, p. 4758.

²⁶³ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 211-5 : « I - Concernant les espèces de classe 1, sont interdits, sur tout le Territoire :

1° La destruction ou l'enlèvement des oeufs 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 du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales, sans préjudice des protections complémentaires pouvant être prises dans le cadre du Livre troisième du présent code ».

²⁶⁴ Voir C. env., article R. 411-3.

en quelque sorte l'équivalent du statut de l'espèce protégée en métropole et dans les DOM²⁶⁵.

Des dérogations au statut de l'espèce protégée peuvent être accordées pour leur prélèvement ou leur détention à des fins scientifiques ou s'ils elles sont destinées à l'exportation, « mais uniquement dans des conditions exceptionnelles, et alors qu'il existe une certitude scientifique d'innocuité vis-à-vis du statut de l'espèce et de la biodiversité »²⁶⁶. Les autorisations sont accordées par le Chef du Territoire, sur proposition du Service territorial de l'Environnement²⁶⁷.

A noter que les infractions aux mesures de protection des espèces sont punies « des peines de quatrième catégorie voire de cinquième catégorie si une espèce de « classe 1 » est en cause²⁶⁸ ; ces peines comprises entre 750 et 1 500 euros restent peu dissuasives.

Pour l'heure aucune liste d'espèce protégée n'a encore été dressée et il est difficile d'évaluer l'efficacité du mécanisme. Tout dépendra effectivement du champ matériel de la liste des espèces protégées, de la sensibilisation de la population et du suivi des infractions. En toute hypothèse, il faut espérer, pour des questions de clarification du droit, que ces listes compteront parmi les espèces visées, celles qui relèvent actuellement de la réglementation de la pêche comme « les Cétacés à fanons (famille des Mysticètes : baleines) ou à dents (famille des Odontocètes : cachalot, orques, dauphins, marsouins, etc.) »²⁶⁹ et les tortues marines de toutes espèces²⁷⁰. A quelques nuances près, le régime juridique de ces espèces s'apparente en effet à celui qui pourrait découler de l'application du Code de l'environnement de Wallis et Futuna. Il est en effet interdit de pêcher, capturer, blesser, tuer, détenir, empoisonner ou enivrer les Cétacés, travailler les carcasses, mettre en vente, vendre, acheter, importer ou exporter ces animaux, qu'ils soient vivants ou morts. Dans le même ordre d'idées, les tortues marines ne peuvent être capturées, ni possédées, importées, mises en vente, achetées, exportées à des fins commerciales à l'état vivant ou mort. La destruction de leurs nids ainsi que l'enlèvement, la détention et la vente de leurs œufs est pareillement prohibée. L'ajout de quelques autres interdictions issues du statut de l'espèce protégée (la perturbation intentionnelle, la destruction, la mutilation et la naturalisation) serait tout à fait opportun pour compléter la protection de ces animaux.

S'il faut se réjouir de la mise en place d'un cadre réglementaire assez complet pour la protection des espèces de Wallis et Futuna, l'état actuel du droit, de sa mise en œuvre, de la sensibilisation de la population et de l'étendue des connaissances scientifiques, appellent encore d'importants efforts. Plus encore, les domaines connexes au droit de la protection des espèces, en particulier l'urbanisme, doivent être considérablement renforcés pour préserver les milieux nécessaires à la survie des espèces.

²⁶⁵ L'article R. 411-3 du Code de l'environnement prévoit en effet que « pour chaque espèce, les arrêtés interministériels [...] précisent : 1°. La nature des interdictions [...] ; 2°. La durée de ces interdictions, les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent ».

²⁶⁶ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 212-1.

²⁶⁷ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 212-2.

²⁶⁸ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 216-1.

²⁶⁹ Délibération n° 73/AT/05 du 25 novembre 2005 portant modernisation de la réglementation en matière de pêche et la commercialisation des produits de cette activité, article 4, *JOWF* 15 décembre 2005, p. 7026.

²⁷⁰ Même texte, article 5.

§ 3 – Un statut partiel d'espèces protégées en Nouvelle-Calédonie

Les provinces de la Nouvelle-Calédonie sont compétentes en matière environnementale²⁷¹. Elles définissent ainsi, chacune dans leur ressort territorial, le type de protection envisagé pour la faune et la flore. De fait, les régimes varient d'une province à l'autre et ce de façon non coordonnée : une espèce menacée d'extinction peut être protégée à un endroit et considérée comme gibier ailleurs dans la collectivité. Les réglementations n'ont pas évolué au même rythme et présentent un panel de situations qui ne jouent pas toujours en faveur de la conservation de la biodiversité. Dans la Province des Îles Loyauté, l'absence de statut d'espèce protégée est compensée de façon tout à fait archaïque par des mesures relatives au prélèvement des espèces animales (A), alors que sur la Grande Terre, les provinces Nord et Sud ont créé des statuts d'espèces protégées (B). A côté de ces réglementations à vocation généralistes, certaines espèces font l'objet de protections ponctuelles complémentaires (C).

A – La survivance d'un mécanisme de protection archaïque : la réglementation du prélèvement des espèces animales aux Îles Loyauté

Une délibération du 26 avril 1972²⁷² applicable aux Îles Loyauté²⁷³ prévoit le classement des espèces dans des listes en vue de garantir la protection nécessaire « à la sauvegarde des animaux endémiques de la Nouvelle-Calédonie ou introduits dans le Territoire »²⁷⁴.

L'objectif de la sauvegarde des animaux endémiques paraît tout à fait opportun dans un contexte insulaire où la plupart des espèces tant animales que végétales n'existent qu'en Nouvelle-Calédonie. L'endémisme atteint même parfois les 100 % pour certains groupes d'invertébrés comme les mollusques terrestres. Aussi, parmi les vingt-trois espèces et trente-sept sous-espèces d'oiseaux endémiques de la collectivité²⁷⁵, on compte le Cagou, emblème de la Nouvelle-Calédonie, unique représentant de la famille des Rhynochetidés et deux autres genres endémiques : *Depanoptila* et *Eunymphicus*²⁷⁶.

En outre, les rivières abritent cinquante-huit poissons d'eau douce, parmi lesquels vingt-et-un sont

²⁷¹ Voir *supra*, première partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 1, A.

²⁷² Délibération n° 387/AT du 26 avril 1972 modifiant les peines pour certaines infractions à la législation de la chasse en Nouvelle-Calédonie (*JONC* 12 mai 1972, p. 492) modifiée par la délibération n° 196 du 29 mars 1977 (*JONC* 15 avril 1977, p. 354) et la délibération n° 111 du 9 mai 1980 (*JONC* 2 juin 1980, p. 624) complétant la liste des oiseaux protégés annexée à la délibération n° 387 du 26 avril 1972 modifiant les peines pour certaines infractions à la législation de la chasse en Nouvelle-Calédonie.

²⁷³ Et en Province Sud jusqu'en février 2009.

²⁷⁴ Délibération n° 387 du 26 avril 1972 modifiant les peines pour certaines infractions à la législation de la chasse en Nouvelle-Calédonie, article 1^{er}, *JONC* 12 mai 1972, p. 492.

²⁷⁵ Sur les oiseaux des Îles Loyauté, voir N. BARRE et als, Les oiseaux de l'archipel des Loyautés (Nouvelle-Calédonie) : inventaire et éléments d'écologie et de biogéographie, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 61, 2006, p. 175-193.

²⁷⁶ A ce titre, Birdlife international considère que la Nouvelle-Calédonie constitue une zone d'endémisme pour les oiseaux à part entière.

endémiques, dont deux, *Galaxia neocaledonicus* et *Rhyacuchtyls guilberti*, sont très menacés²⁷⁷. Sans nécessairement décrire toutes les espèces endémiques, leur porter une attention juridique particulière est nécessaire compte tenu de leur très grande fragilité. Ceci dit, la sauvegarde des animaux endémiques s'oppose assez frontalement au deuxième objectif de la réglementation : la sauvegarde des animaux introduits. Dans les îles où la lutte contre les espèces introduites - ou la maîtrise de leur expansion – figure parmi les objectifs prioritaires de la conservation de la nature, la sauvegarde des animaux introduits paraît d'emblée scientifiquement anachronique ou en tout cas peu adaptée aux enjeux écologiques contemporains²⁷⁸. Il s'agit en réalité d'une démarche du XIX^e siècle qui consistait à acclimater, en Europe ou ailleurs, des espèces provenant d'autres continents pour en assurer le développement. Tel était d'ailleurs l'objectif initial de la Société nationale d'acclimatation. Transformée en 1960 en Société nationale de protection de la nature pour tenir compte en particulier de l'évolution des points de vue relatifs aux introductions d'espèces dans le milieu naturel, elle considère désormais les introductions comme de réels dangers pour la faune et la flore autochtones²⁷⁹.

Pour mettre en œuvre les objectifs précités, la délibération prévoit trois régimes juridiques différents selon le classement choisi pour chaque espèce. Les animaux de la liste dite « A » font l'objet de mesures de protection saisonnière ou temporaire c'est-à-dire limitées dans le temps. La chasse et la capture des animaux de la liste « B » sont interdites toute l'année et leur détention fait l'objet de mesures particulières. Enfin, les espèces relevant de la liste « C » ne peuvent être ni chassées, ni capturées, ni détenues²⁸⁰. Le régime juridique de ces listes a été quelque peu conforté pour les oiseaux, par l'extension des interdictions au ramassage, à la destruction des œufs et des nids²⁸¹.

Au titre de la liste A, sont réglementées les périodes de chasse des « gibiers d'eau et de marais » – tels que les poules sultanes, les poules d'eau et diverses espèces de hérons ou d'aigrettes²⁸² – « des roussettes » (grandes chauves-souris frugivores)²⁸³, « des canards sauvages »²⁸⁴ et « des notous »²⁸⁵.

²⁷⁷ O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 152.

²⁷⁸ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

²⁷⁹ Voir C. LÉVÊQUE, Faut-il avoir peur des introductions d'espèces, *Le Pommier*, 2008, 64 p.

²⁸⁰ « Sauf dispositions exceptionnelles et particulières prises notamment dans des buts scientifiques » (article 1^{er} de la délibération).

²⁸¹ Délibération n° 196 du 29 mars 1977 complétant la liste des oiseaux protégés annexée à la délibération n° 387 du 26 avril 1972 modifiant les peines pour certaines infractions à la législation de la chasse en Nouvelle-Calédonie, article 2, *JONC* 15 avril 1977, p. 354.

²⁸² Ainsi est défini laconiquement le gibier d'eau par l'article 3, 2° de l'arrêté n° 440 A du 20 mai 1921 réglementant la chasse en Nouvelle-Calédonie (*JONC* 28 mai 1921, p. 320). Compte tenu des espèces présentes en Nouvelle-Calédonie, il faut en déduire que la Poule sultane ou Talève sultane est l'espèce *Porphyrio porphyrio*, la Poule d'eau est le Gallinule sombre (*Gallinula tenebrosa*). Quant aux hérons et aigrettes, il s'agit du Héron garde-bœufs (*Bubulcus ibis*), du Héron strié (*Butorides striatus*), de l'Aigrette à face blanche (*Egretta novaehollandiae*) et de l'Aigrette sacrée (*Egretta sacra*).

²⁸³ Il existe en Nouvelle-Calédonie plusieurs espèces de roussettes : la Roussette à queue (*Notopterus neocaledonica*), la Roussette rousse (*Pteropus anetianus*), le Renard volant orné (*Pteropus ornatus*), la Roussette des roches (*Pteropus vetulus*) et le Renard volant du Pacifique (*Pteropus tonganus*).

²⁸⁴ Compte tenu des espèces présentes en Nouvelle-Calédonie, cette catégorie recouvre le Canard à sourcils (*Anas superciliosa pelewensis*), le Canard bridé (*Anas rhynchotis rhynchotis*), le Canard colvert (*Anas platyrhynchos*), la Sarcelle australasienne (*Anas gracilis*), le Fuligule austral (*Aythya australis*), le Dendrocygne

En ce qui concerne les roussettes, seuls mammifères indigènes existant en Nouvelle-Calédonie avant l'arrivée de l'homme, elles figurent sur la liste rouge de l'UICN parmi les espèces « menacées » ou « vulnérables » pour *Pteropus ornatus*, *Notopteris neocaledonica*, *Pteropus anetianus* et *Pteropus vetulus*. Si l'on considère l'effondrement de ses effectifs²⁸⁶, ces mégachiroptères requièrent aujourd'hui une protection forte et judicieusement harmonisée sur tout le territoire calédonien. Telle n'est pas la situation actuelle. Bien que modifiée à plusieurs reprises et devenue un peu plus contraignante²⁸⁷, la réglementation de la chasse à la roussette aux Îles Loyauté est loin d'assurer le maintien d'un statut de conservation stable de l'espèce.

De façon plus générale, la liste « A » mériterait un toilettage afin de mieux identifier les espèces concernées (gibier d'eau plus particulièrement) et d'interdire la chasse pour celles dont l'état de conservation biologique est défavorable. Tel est le cas du Notou ou *Ducula goliath* qui figure sur la liste rouge de l'UICN en tant qu'espèce « quasi menacée »²⁸⁸ du fait de l'augmentation de la pression due à la chasse. Cet oiseau de la famille des Columbidae, endémique de la Nouvelle-Calédonie, vit dans les forêts humides de la Grande Terre. Il a la particularité d'être le plus gros pigeon arboricole au monde, mesurant en moyenne cinquante centimètres pour un poids de un kilo. D'autres espèces d'oiseaux d'eau et de marais, qui font déjà l'objet d'une stricte protection en Province Nord et Sud, pourraient aussi bénéficier de mesures de conservation ou d'une limitation de la période de chasse.

Quant aux listes « B » et « C », elles ne comprennent que des espèces aviaires.

Au titre de la liste « B » sont interdits de chasse, de capture et soumis à des mesures particulières de détention, les « oiseaux de proie nocturnes », les « petits oiseaux », les « tourterelles », « petits pigeons verts (*Ptilinopus greyi*) », « perruches », « colliers blancs », depuis 1977²⁸⁹ les « oiseaux de mer » et les « aigles pêcheurs », et depuis 1980, les « Zosterops (lunettes) », le « Faucon pèlerin (*Falco peregrinus nesiotus*) » et l' « Émouchet bleu ou Épervier à ventre blanc (*Accipiter*

à lunules (*Dendrocygna arcuata*) et la Sarcelle de Nouvelle-Zélande ou Sarcelle brune (*Anas aucklandica chlorotis*).

²⁸⁵ *Ducula goliath*.

²⁸⁶ O. GARGOMINY (dir.), op. cit. p. 155.

²⁸⁷ Dans un premier temps, la chasse à la roussette était autorisée jusqu'à vingt heures pendant la période réglementaire d'ouverture (délibération n° 98 du 18 août 1966, *JONC* 25 septembre 1966, p. 696), avant d'être fermée du 1^{er} août au 31 janvier puis jusqu'au dernier jour de février (délibération n° 45 du 23 janvier 1968), puis une délibération du 9 mai 1980 (délibération n° 110 du 9 mai 1980 sur la chasse à la roussette, *JONC* 2 juin 1980, p. 624) fixe la période réglementaire d'ouverture de la chasse de 6 heures à 18 heures. Un chasseur peut prendre au maximum dix roussettes par journée de chasse (l'expression « action de chasse » a été remplacée par « journée de chasse » par la délibération n° 250 du 20 octobre 1982, *JONC* 8 novembre 1982, p. 1696).

²⁸⁸ Une espèce quasi menacée est une espèce proche du seuil des espèces menacées ou qui pourrait être menacée si des mesures de conservation spécifiques n'étaient pas prises.

²⁸⁹ Délibération n° 196 du 29 mars 1977 complétant la liste des oiseaux protégés annexée à la délibération n° 387 du 26 avril 1972 modifiant les peines pour certaines infractions à la législation de la chasse en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 15 avril 1977, p. 354.

haplochrous) »²⁹⁰. La façon dont sont désignées les espèces traduit une démarche très approximative de la réglementation. En effet, écrire les « oiseaux de proie nocturnes », les « oiseaux de mer » ou les « petits oiseaux » est une manière très rudimentaire d'élaborer une réglementation qui n'est pas en phase avec les connaissances ornithologiques. Il est certes important de présenter les noms vernaculaires des espèces dans le droit, mais ceci restant limité d'un point de vue ornithologique, la référence au nom scientifique s'impose aussi.

Si l'on sait que l'expression « oiseaux de proie » désigne habituellement les espèces à bec crochu, dotées de serres acérées et qui s'alimentent d'animaux capturés vivants, elle rassemble un grand nombre de taxons de la famille des Accipitridés (buses, busards, etc.) et des Falconidés et de l'ordre des Strigiformes. Le texte visant les oiseaux de proie « nocturnes », il s'agit donc des représentants des strigiformes c'est-à-dire l'Effraie de prairie (*Tyto longimembris*) et l'Effraie des clochers (*Tyto alba*). Le droit pourrait en faire état.

De même, l'expression « petits oiseaux »²⁹¹ rappelle le droit métropolitain se référant en 1972 à « tous les petits oiseaux d'une taille inférieure à la grive ou au merle »²⁹² ou l'expression « collier blanc » et « zostérops (lunettes) » désignant respectivement le Pigeon à gorge blanche (*Columba vitiensis hypoenochroa*) et les cinq espèces de zostérops présentes en Nouvelle-Calédonie : le Zostérops à dos gris (*Zosterops lateralis*), le Zostérops à dos vert (*Zosterops xanthochrous*), le Zostérops de Lifu (*Zosterops inornatus*), le Zostérops à dos noir (*Zosterops lateralis*) et le Zostérops minute (*Zosterops minutus*).

Cette façon frustrée et rudimentaire d'élaborer une réglementation, révélatrice d'aberrations ornithologiques, traduit un état du droit de l'environnement très peu avancé aux Îles Loyauté.

En ce qui concerne la liste « C », elle comprend le Cagou (*Rhynochetos jubatus*)²⁹³, la Perruche d'Ouvéa (*Eunymphicus uveansis*)²⁹⁴, le Pigeon vert (*Drepanoptila holosericea*)²⁹⁵ et, depuis

²⁹⁰ Le Merle des Moluques ou Martin triste (*Acridotheres tristis*) figurait initialement sur la liste « B » mais il en fut retiré en 1980 au constat de son caractère envahissant ; depuis, sa chasse et sa capture sont autorisées toute l'année.

²⁹¹ Il faudra attendre 1980 pour que soit précisée l'expression « petits oiseaux » qui englobe trente-quatre espèces différentes (délibération n° 111 du 9 mai 1980, précitée).

²⁹² Arrêté du 24 janvier 1972 portant modification de la liste des espèces dont la chasse est prohibée et figurant à l'article 3 de l'arrêté du 5 avril 1962, *JORF* 15 février 1972, p. 1711.

²⁹³ Le Cagou, emblème de la Nouvelle-Calédonie, est le seul représentant d'une famille endémique (Rhynochetidae). Cet oiseau ne vole pas. Il est très vulnérable car il ne comptait à l'origine aucun réel prédateur. Sa population a décliné avec l'introduction des chiens, des chats et des rats, et il est désormais en danger d'extinction selon l'UICN.

²⁹⁴ Endémique de l'île d'Ouvéa, la Perruche d'Ouvéa est classée en Annexe II de la Convention de Washington comme « espèce en danger » et considérée comme menacée d'extinction par l'UICN. Sa population, unique dans le monde, dispose d'une aire de répartition limitée. L'espèce est d'autant plus vulnérable que son habitat est en régression.

²⁹⁵ Le Pigeon vert est une espèce endémique de la Nouvelle-Calédonie, seul columbidé connu pour entrer en hibernation. Rarement chassé en raison de sa petite taille, il ne semble pas souffrir d'une menace immédiate, car il tolère un habitat forestier relativement perturbé (feux, mines, exploitation forestière, etc.). L'espèce est néanmoins considérée comme quasi menacée par l'UICN et deviendrait menacée si la pression de chasse venait à augmenter (voir BirdLife International, « *Drepanoptila holosericea* », 2008, in IUCN, Red List of Threatened Species, 2008).

1980²⁹⁶, le Méliophage noir ou Toulou (*Gymnomyza aubryana*)²⁹⁷. Toutes ces espèces – excepté le Pigeon vert – sont classées en danger d’extinction par l’UICN, mais elles ne font pourtant pas l’objet d’une protection intégrale puisque seuls la chasse, la capture et la détention, le ramassage, la destruction des œufs ou des nids de ces animaux sont formellement interdits. Il est donc encore possible de mutiler l’animal, de le tuer par un autre moyen que la chasse, de l’effrayer ou encore de le naturaliser, le transporter, le colporter et enfin d’utiliser ou de mettre en vente un spécimen mort, ce qui est contraire aux nécessités de conservation de ces espèces. Outre le nécessaire renforcement de la protection des espèces de la liste « C », celle-ci, inchangée depuis 1980, mériterait une sérieuse mise à jour pour intégrer d’autres espèces menacées comme le Lori à diadème (*Chamosyna diadema*), l’Aegothèle calédonien (*Aegotheles savesi*) ou le Râle de Lafresnaye (*Gallirallus lafresnayanus*), toutes trois en danger critique d’extinction selon l’UICN.

Plus encore que ces ajustements à la marge, le régime général des espèces protégées doit être revu dans la Province des Îles Loyauté. Les pénalités sont largement insuffisantes pour la destruction d’espèces qui n’existent parfois qu’à un seul endroit du monde, en Nouvelle-Calédonie, et subissent d’intenses pressions anthropiques. En effet, les peines prévues pour les contrevenants aux dispositions de la délibération du 26 avril 1972, de nature contraventionnelle, sont loin d’être dissuasives : une contravention de quatrième classe peut être dressée pour la chasse des animaux de la liste « A » ou de cinquième classe pour les animaux de la liste « B » ou « C ». En cas de récidive, toutes les infractions relèvent de la cinquième classe.

En outre, la délibération du 26 avril 1972 se rattache en réalité au droit de la chasse dont l’essence même est en contradiction ontologique avec les fondements théoriques de la protection de la nature. Les espèces, placées « sous l’influence d’un droit d’usage des *res nullius* »²⁹⁸, sont susceptibles d’appropriation. Le droit de la chasse et de la pêche consistent essentiellement à « protéger pour mieux pouvoir chasser [et pêcher] demain »²⁹⁹ et non à protéger pour conserver. L’archaïsme du régime de protection des espèces ne fait pas de doute ici, d’autant qu’il ne laisse aucune place à la protection de la flore³⁰⁰, des reptiles, des insectes, des poissons, des mollusques ou des coraux qui n’ont, en effet, pas vocation à figurer dans une réglementation sur la chasse. L’autonomie juridique du droit de la protection de la nature par rapport à la chasse est, pour la

²⁹⁶ Délibération n° 111 du 9 mai 1980 complétant la liste des oiseaux protégés annexée à la délibération n° 387 du 26 avril 1972 modifiant les peines pour certaines infractions à la législation de la chasse en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 2 juin 1980, p. 624.

²⁹⁷ Cet oiseau est en danger d’extinction selon l’UICN : sa population totale, très réduite, est répartie entre de très petites sub-populations, ce qui participe de la fragilité de l’espèce.

²⁹⁸ P. Le LOUARN, « Approche systémique du droit de l’environnement », p. 69, in M. CORNU et J. FROMAGEAU (dir.), *Genèse du droit de l’environnement*, L’Harmattan, 2001, vol. 1, 231 p.

²⁹⁹ S. CAUDAL-SIZARET, *La protection intégrée de l’environnement en droit public français*, thèse, Lyon 3, 1993, p. 291.

³⁰⁰ Des protections ponctuelles sont parfois instaurées dans les réserves spéciales botaniques issues de la délibération n° 108 du 9 mai 1980 (*JONC* 2 juin 1980, p. 621), aires protégées créées « en vue de la reconstitution, de la préservation, et de la conservation de formation ou d’espèces végétales rares, remarquables ou en voie de disparition. Il y est notamment interdit [...] tous actes de nature à nuire ou à apporter des perturbations à la flore naturelle, tels que exploitations forestières, destructions, ramassages, cueillette et mutilation des espèces végétales ou de leurs produits ».

Province des Îles Loyauté, une condition nécessaire pour envisager de façon cohérente et moderne la protection des espèces.

B – La modernisation des statuts d’espèces protégées sur la Grande Terre

Un effort d’harmonisation des réglementations a été réalisé entre les provinces Nord et Sud de la Nouvelle-Calédonie : toutes deux proposent un statut d’espèce protégée. Mais si l’on s’attache aux détails des règles, les différences de régime se manifestent et imposent une analyse distincte pour la Province Nord (1) et pour la Province Sud (2).

1 – Les espèces protégées en Province Nord

En Province Nord, une délibération codifiée du 20 mars 2001³⁰¹ prévoit un cadre général de protection des espèces de faune et de flore sauvages³⁰², en reprenant presque mot pour mot les dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code de l’environnement.

La délibération fixe également les conditions dans lesquelles les espèces protégées pourront être exceptionnellement capturées ou récoltées sur autorisation écrite du Président de l’assemblée de la Province Nord. Les dérogations ainsi prévues sont extrêmement larges : elles peuvent être accordées à des fins de recherche scientifique mais aussi « à d’autres personnes morales ou à des personnes physiques »³⁰³, sans plus de précision³⁰⁴. Bien qu’éventuellement soumises à certaines conditions précisant les modalités d’exécution de l’opération de prélèvement (fourniture d’informations, accompagnement par les agents provinciaux sur le terrain, modes de capture, de prélèvement et d’utilisation, etc.), le champ des autorisations demeure très large et peu encadré. L’avis du Service chargé de la protection de l’environnement ou d’un organisme de recherche pourrait être sollicité pour garantir une certaine évaluation de l’impact environnemental du prélèvement.

D’autres dérogations peuvent être accordées à des fins de détention des espèces protégées au profit d’« établissements publics ou privés destinés à la présentation au public de spécimens vivants de la faune ou de la flore »³⁰⁵, de « personnes physiques ou morales pratiquant l’élevage ou la culture des espèces détenues »³⁰⁶, d’« organismes de recherche scientifique nécessitant de disposer d’animaux ou végétaux à des fins d’études, de multiplications pour mieux connaître la biologie de ces espèces, d’étudier les possibilités de réadaptation de ces espèces dans leur milieu

³⁰¹ 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, *JONC* 17 avril 2001, p. 1912. La délibération a été codifiée dans le Code de l’environnement de la Province Nord issu de la délibération n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008 (*JONC* 29 décembre 2008, p. 8578).

³⁰² C. env. de la Province Nord, articles 251-1 et suivants.

³⁰³ C. env. de la Province Nord, article 251-4, 2°.

³⁰⁴ C’est d’ailleurs la même formulation que celle de l’article R. 411-10, 2° du Code de l’environnement national.

³⁰⁵ C. env. de la Province Nord, article 251-5, 1°.

³⁰⁶ C. env. de la Province Nord, article 251-5, 2°.

originel »³⁰⁷. Le champ des dérogations apparaît donc très vaste, d'autant plus que les mesures de contrôle restent minimales : le détenteur de l'espèce protégée doit tenir un registre et permettre aux agents de la Province Nord de visiter l'établissement ou le véhicule professionnel. Mais aucun certificat de capacité attestant, par exemple, des connaissances du requérant ou d'un état satisfaisant de l'aménagement de l'établissement accueillant les espèces n'est requis, ni même d'un contrôle du type « installations classées pour la protection de l'environnement » sur les établissements destinés à la présentation au public de spécimens vivants de la faune ou de la flore, à l'exception des parcs zoologiques ou des ménageries³⁰⁸.

En application de la délibération codifiée du 20 mars 2001, deux textes, eux aussi codifiés, dressent des listes de la faune et de la flore³⁰⁹ protégées.

Pour ce qui concerne les végétaux, ils sont interdits de destruction, coupe, mutilation, arrachage, cueillette ou enlèvement, ramassage de leur fructification ou de toute autre forme prise lors du cycle biologique, prélèvement de cellules, ainsi que de transport, colportage, utilisation, mise en vente, vente ou achat, sans autorisation provinciale³¹⁰. Considérablement étoffée lors de l'adoption du Code de l'environnement de la Province Nord en 2008, la liste couvre désormais près de trois cents quarante espèces³¹¹.

Le régime juridique des animaux protégés est, quant à lui, binaire.

Plus de deux cents espèces bénéficient d'une « protection totale ». A ce titre, sont interdits la destruction ou l'enlèvement des œufs, des nids ou des agrégations, la chasse, la pêche, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation des animaux, ainsi que le transport, le colportage, l'utilisation, la détention, la mise en vente, la vente ou l'achat, que les spécimens soient vivants ou morts, sauf autorisation provinciale³¹².

Pour d'autres espèces, la chasse est réglementée. Des protections temporaires peuvent être décidées, telles que des restrictions des périodes d'exercice de la chasse. Mais l'inclusion de ces espèces dans la « liste des espèces protégées en Province Nord » prête à confusion puisqu'elles ne sont en réalité pas protégées, mais considérées comme du gibier³¹³. La confusion est encore plus grande pour des espèces telles que le Pluvier de Leschenault ou le Bécasseau cocorli inscrits à la fois dans la « Liste des espèces protégées », sans aucune mention de la possibilité de les chasser et dans la liste des espèces gibiers, sans aucune restriction. Certes, la refonte, en décembre 2008, de la réglementation dans le Code de l'environnement de la Province Nord peut expliquer ces erreurs, mais elle ne saurait justifier que des espèces gibiers figurent encore parmi les espèces

³⁰⁷ C. env. de la Province Nord, article 251-5, 3°.

³⁰⁸ L'ouverture de parcs zoologiques ou de ménageries est soumise à autorisation au sens des articles 412-1 et suivants du Code de l'environnement de la Province Nord.

³⁰⁹ Délibération n° 85-2001/BPN du 20 avril 2001 fixant la liste des espèces animales protégées en Province Nord, *JONC* 15 mai 2001, p. 2286 et délibération n° 86-2001/BPN du 20 avril 2001 fixant la liste des espèces végétales protégées en Province Nord, *JONC* 15 mai 2001, p. 2289. Les délibérations sont désormais annexées à l'article 251-1 du Code de l'environnement de la Province Nord.

³¹⁰ C. env. de la Province Nord, article 251-2, 1°.

³¹¹ Contre quarante-trois genres et soixante-quatre espèces en 2001.

³¹² C. env. de la Province Nord, article 251-2, 2°.

³¹³ Voir C. env. de la Province Nord, article 331-5.

protégées dont la chasse est en principe interdite.

Par ailleurs, il faut noter que les infractions aux mesures de protection sont passibles des peines prévues pour les contraventions de la cinquième classe³¹⁴, ce qui est loin d'être réellement dissuasif, d'autant que de nombreux délinquants restent impunis³¹⁵, la Province Nord ne disposant pas des moyens nécessaires pour faire appliquer la réglementation³¹⁶.

S'il faut saluer l'initiative de la Province d'œuvrer en faveur d'une réglementation autonome pour les espèces protégées, gage d'une prise en compte sérieuse de la biodiversité, elle gagnerait en légitimité et en efficacité en distinguant beaucoup plus clairement le statut de l'espèce protégée de celui de l'espèce gibier.

2 – Les espèces protégées en Province Sud

Jusqu'au 18 février 2009, les espèces « protégées » de la Province Sud relevaient du régime encore applicable dans les Îles Loyauté. La volonté politique de moderniser le droit de l'environnement dans la Province a abouti, en 2009, au vote de plusieurs délibérations consacrées à la protection de la nature. Les textes ont été ensuite rassemblés dans le Code de l'environnement de la Province Sud adopté le 20 mars 2009³¹⁷.

Le titre IV du livre II Code de l'environnement a ainsi pour objet de « préserver la biodiversité calédonienne en déterminant les espèces animales ou végétales endémiques, rares ou menacées qui doivent être protégées »³¹⁸. A ce titre, deux listes ont été élaborées.

Pour l'essentiel, la première rassemble les espèces végétales³¹⁹ dont « la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement » [...] est interdite comme « leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat »³²⁰. La seconde liste concerne les espèces animales dont « la destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la chasse, la pêche, la mutilation, la destruction, la consommation, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation [...], leur détention, leur transport, leur colportage,

³¹⁴ C. env. de la Province Nord, article 252-1.

³¹⁵ Ainsi, certains spécimens protégés sont-ils couramment commercialisés sur les marchés locaux en toute impunité (J.-J. CASSAN, Service environnement de la Province Nord, communication écrite, 13 juillet 2005).

³¹⁶ Un article des *Nouvelles Calédoniennes* en date du 10 janvier 2006 annonçait que « quatorze agents des services provinciaux de l'environnement, des pêches et des forêts seront assermentés pour faire respecter la réglementation sur les espèces menacées ». Une brigade de dix gardes nature devra finalement être mise en place en avril 2009 pour réaliser des contrôles et assurer le suivi des dérogations (N. CORNUET, Ingénieur halieute, Service aquaculture et pêche, DDEE Province Nord, communication écrite, 16 février 2009).

³¹⁷ Délibération n° 25-2009/APS du 20 mars 2009 relative au Code de l'environnement de la Province Sud, *JONC* 9 avril 2009, p. 2590.

³¹⁸ C. env. de la Province Sud, article 240-1.

³¹⁹ Et leurs fructifications ou de toute autre forme prise au cours de leur cycle biologique.

³²⁰ Par ailleurs, « 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 ». C. env. de la Province Sud, article 240-2.

leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat » sont interdits³²¹. Pour toutes ces espèces, « la destruction, l'altération ou la dégradation »³²² de leur milieu particulier est aussi prohibée. Comme en Polynésie française, à Wallis et Futuna et dans la Province Nord de la Nouvelle-Calédonie, les interdictions ne sont pas modulables. Toutes s'appliquent, indistinctement, et il n'est pas permis de choisir entre elles comme cela se pratique en métropole.

Les interdictions ainsi prévues sont largement inspirées des dispositions de la loi du 10 juillet 1976³²³. Elles sont parfois plus précises, en particulier pour ce qui concerne la notion de « perturbation intentionnelle » des mammifères marins, des tortues marines et des oiseaux marins. Pour les mammifères marins, sont notamment interdits au titre de la perturbation intentionnelle, « l'approche à une distance inférieure à 50 mètres », « l'observation par la même embarcation à une distance inférieure à 300 mètres pendant une période supérieure à deux heures », « l'intrusion volontaire d'une embarcation parmi les membres d'un groupe de mammifères marins » et « tout acte produisant une modification du comportement des mammifères marins, telle que notamment une augmentation de la vitesse de déplacement ou une augmentation du temps d'apnée »³²⁴. Quant à l'interdiction de perturbation intentionnelle des tortues marines, il s'agit notamment d'empêcher « l'approche à une distance inférieure à 10 mètres, la production de lumière » et pour les oiseaux marins, « l'approche à une distance inférieure à 40 mètres, l'usage de pétards et de feux d'artifices »³²⁵. Pour les tortues et les oiseaux, la perturbation intentionnelle consiste encore à introduire des chiens sur les sites en période de reproduction, de ponte et d'éclosion³²⁶. Si la liste des interdictions n'est pas exhaustive³²⁷, elle a le mérite d'imposer des limites claires que l'on ne retrouve pas en droit national. L'arrêté du 12 décembre 2005 portant interdiction de la perturbation intentionnelle du Gypaète barbu³²⁸ aura certes mené à la condamnation, le 6 mars 2008, d'un cinéaste amateur qui s'était approché du nid du seul couple de gypaètes barbues présent en Haute-Garonne afin de le filmer en pleine nidification. Il avait contraint les rapaces à fuir et « à laisser leur œuf en cours de couvain, sans protection et exposé au froid à 1 700 mètres d'altitude, pendant plus d'une heure. L'œuf avait [...] éclos au bout de quelques jours mais le poussin n'avait pas survécu »³²⁹. Le Tribunal correctionnel de Saint-Gaudens a dû rechercher la conséquence de la perturbation intentionnelle. Il ne s'est pas contenté de constater un simple « dérangement ». Dans la Province Sud de la Nouvelle-Calédonie, la simple approche des animaux à une distance inférieure aux limites imposées ou la production de lumière sera automatiquement considérée comme une perturbation intentionnelle, sans nécessité de rechercher les effets du comportement du délinquant. Ceci est intéressant pour la conservation de la nature

³²¹ « 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 » est également prohibé. C. env. de la Province Sud, article 240-3.

³²² C. env. de la Province Sud, articles 240-2, 3° et 240-3, I, 3°.

³²³ Voir C. env., article L. 411-1.

³²⁴ C. env. de la Province Sud, article 240-3, II, 1°.

³²⁵ C. env. de la Province Sud, article 240-3, II, 2°.

³²⁶ C. env. de la Province Sud, article 240-3, II, 2° et 3°.

³²⁷ L'emploi de l'adverbe « notamment » en atteste.

³²⁸ *JORF* 30 décembre 2005, p. 20 555.

³²⁹ LPO, Un cinéaste amateur condamné pour perturbation intentionnelle d'espèce protégée, 12 mars 2008, voir sur le site internet : <http://www.actualites-news-environnement.com/14998-cineaste-amateur-condamne-perturbation-espece-protgee.html>.

compte tenu de la difficulté de prouver une perturbation effective.

En plus des cent soixante-dix genres et espèces végétales, tous les Cétacés, toutes les tortues marines, le Dugong, toutes les espèces de lézards et de geckos, le Boa des Îles Loyauté (*Candoia bibroni*), les roussettes³³⁰ et les chauves-souris, près de cent soixante espèces d'oiseaux, douze poissons dulçaquicoles, le Napoléon (*Cheilinus undulatus*), plusieurs espèces de crevettes et de crabes, des mollusques (bulimes³³¹, casques, volutes, nautilus, conques) et le Papillon bleu (*Papilio montrouzieri*) sont désormais intégralement protégés en Province Sud. En comparaison du droit applicable jusqu'alors³³², il s'agit d'une avancée majeure pour la Province Sud où quelques espèces seulement bénéficiaient d'une – mince – protection. Il faut noter en particulier que le Dugong est devenu une espèce intégralement protégée alors qu'il pouvait jusqu'alors être capturé à des fins coutumières³³³. Même si aucune demande officielle d'autorisation n'avait été enregistrée depuis près de quinze ans³³⁴, l'exclusion de toute dérogation caractérise une évolution des mentalités et pourrait utilement être suivie en Province Nord.

Des dérogations aux interdictions applicables aux espèces protégées sont prévues. Le Code de l'environnement national est repris en partie, mais les dérogations retenues en Province Sud sont plus limitatives. Au nombre de trois – contre cinq en métropole – elles peuvent être accordées par un arrêté du Président de l'assemblée de province³³⁵ « dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels » ; « lorsque des intérêts publics y compris de nature sociale ou économique sont en jeu et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement » ; « à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes »³³⁶. Dans

³³⁰ Seules la Roussette à queue (*Notopteris neocaledonica*) et la Roussette des roches (*Pteropus vetulus*) sont protégées, les autres espèces (*Pteropus ornatus ornatus* et *Pteropus tonganus geddiei*) étant classées comme espèces gibiers.

³³¹ Les Bulimidae sont des escargots terrestres emblématiques très appréciés et ramassés de façon intensive sur l'Île des Pins pour l'alimentation ou la restauration. Face à un haut risque d'extinction de l'espèce à moyen terme dû à la diminution de sa population, la Province Sud a été conduite à réglementer son ramassage, son transport et sa commercialisation : l'exportation et la commercialisation des bulimes, sous quelque forme que ce soit hors du territoire de la commune de l'Île des Pins, était interdite (délibération modifiée n° 50-94/APS du 20 décembre 1994 réglementant le ramassage et le transport du bulime sur l'Île des Pins, *JONC* 17 janvier 1995, p. 242). De telles dispositions, particulièrement intéressantes dans un contexte d'endémisme insulaire pour assurer une réelle protection des espèces propres à un territoire, s'inscrivaient néanmoins dans la logique conceptuelle du droit de la chasse. Leur statut d'espèce protégée modifie cet état du droit.

³³² Voir *supra*, A.

³³³ Délibération abrogée n° 03-2004/APS du 31 mars 2004 relative à la protection des mammifères marins, *JONC* 13 avril 2004, p. 2073.

³³⁴ E. COUTURES, Service de la Mer, Direction de l'Environnement de la Province Sud, communication écrite, 11 février 2009.

³³⁵ Les dérogations doivent préciser les modalités d'exécution des opérations autorisées et le nombre de spécimens d'animaux ou de végétaux concernés. Elles peuvent également être assorties de conditions relatives soit aux modes de capture ou de prélèvement, de détention, de transport, et d'utilisation des animaux ou végétaux concernés, soit à l'identification, à la stabilité génétique ou à l'état sanitaire des animaux ou végétaux concernés. Par ailleurs, elles peuvent être subordonnées à la tenue d'un registre par le bénéficiaire. Le non-respect de ces conditions peut entraîner le retrait ou la suspension de la dérogation.

³³⁶ C. env. de la Province Sud, article 240-5.

tous les cas, aucune dérogation ne pourrait être accordée si elle nuisait « au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle »³³⁷. Fort heureusement, la dérogation la plus ambiguë du Code de l'environnement – « permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens »³³⁸ – n'a pas été reprise en Nouvelle-Calédonie. Sujette à diverses interprétations, elle participe en effet de l'affaiblissement du statut de l'espèce protégée.

Même plus limitatives qu'en métropole, les dérogations retenues en Province Sud restent larges notamment parce qu'elles s'inspirent des dispositions du Code de l'environnement telles qu'issues de la loi du 5 janvier 2006³³⁹. Or, la loi a élargi sensiblement le champ des dérogations auparavant accordées pour les seules recherches scientifiques.

Le droit de la province Sud s'inspire encore du Code de l'environnement national en cas de non-respect des interdictions prévues pour les espèces protégées. L'atteinte à la conservation de ces espèces est punie de six mois d'emprisonnement et de 1 073 000 F CFP d'amende³⁴⁰ et l'amende est doublée si l'infraction est commise dans une aire protégée. En revanche, la perturbation intentionnelle ou le harcèlement des animaux protégés est punie d'une amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe.

C – Des protections ponctuelles complémentaires

A côté du droit de la chasse et du prélèvement d'espèces animales aux Îles Loyauté et du statut d'espèces protégées en Province Nord et en Province Sud, des textes ponctuels interviennent parfois pour prendre en considération des populations menacées³⁴¹. L'état de conservation de certaines d'entre elles à l'échelle mondiale suppose l'élaboration de mesures strictes de protection permettant d'assurer leur renouvellement biologique. Tel n'est pas toujours le cas pour ce qui concerne les tortues marines (1) et les mammifères marins (2).

³³⁷ C. env. de la Province Sud, article 240-5, I. A ce sujet, voir nos remarques, *supra*, section 1, § 1.

³³⁸ C. env., article L. 411-2, 4°, e).

³³⁹ La loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (article 86, *JORF* 6 janvier 2006, p. 229) a en effet considérablement élargi le champ des dérogations au statut d'espèce protégée.

³⁴⁰ Soit l'équivalent des punitions prévues à l'article L. 415-3 du Code de l'environnement. C. env. de la Province Sud, article 240-8.

³⁴¹ Un arrêté n° 2007-2561/GNC du 7 juillet 2007 (*JONC* 14 juin 2007, p. 3779) prohibe ainsi l'exportation de Nouvelle-Calédonie des reptiles terrestres vivants de la famille des Diplodactylidae, Gekkonidae, Scincidae, Boidae et Typhlopidae. Pas réellement protégées localement, les espèces bénéficient néanmoins de la réglementation douanière qui met fin à leur commerce. C'est toujours cela d'acquis, mais le texte ne s'appuyant pas sur une réglementation environnementale en constitue une sorte de substitut ponctuel.

1 – Les tortues marines

Quatre espèces de tortues marines sont présentes en Nouvelle-Calédonie : la Tortue caouanne (*Caretta caretta*), la Tortue verte (*Chelonia mydas*), la Tortue à écailles (*Eretmochelys imbricata*) et, au large, la Tortue luth (*Dermochelys coriacea*). L'UICN considère que les deux premières sont en danger d'extinction, la troisième et la quatrième en danger critique d'extinction.

Une délibération de 1985³⁴², toujours applicable dans les **Îles Loyauté**, interdit leur capture, par quelque procédé que ce soit, du 1^{er} novembre au 31 mars³⁴³, c'est-à-dire pendant la période de ponte. Des dérogations peuvent néanmoins être octroyées à l'occasion de fêtes coutumières ou à des fins scientifiques³⁴⁴. Par ailleurs, sont interdits en tout temps, « la destruction des nids, l'enlèvement, la détention et la vente des œufs ainsi que l'importation, la mise en vente, l'achat et l'exportation à des fins commerciales des tortues marines à l'état vivant ou mort et de toutes parties ou produits obtenus à partir de ces animaux »³⁴⁵. Il faut en déduire que les tortues calédoniennes peuvent être capturées puis consommées dans un cadre non commercial plus de la moitié de l'année à des fins alimentaires. Si l'on peut concevoir des dérogations à des fins scientifiques, celles octroyées pour des fêtes coutumières sont tout à fait discutables s'agissant d'espèces en danger et *a fortiori* en danger critique d'extinction. Tel est d'ailleurs l'avis du Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, lequel constate l'inadaptation de la délibération de 1985 « au regard de la situation actuelle des tortues marines »³⁴⁶. Les mesures de protection intégrale des tortues applicables en métropole, dans les départements d'outre-mer³⁴⁷ et dans une moindre mesure en Polynésie française³⁴⁸ sont nettement plus pertinentes.

Les provinces de la Grande Terre ont d'ailleurs affiné leur réglementation pour prendre en considération les menaces pesant sur les tortues marines.

En **Province Nord**, depuis une délibération codifiée du 14 avril 2006³⁴⁹, sont désormais interdits en tout temps « la perturbation intentionnelle, la mutilation, la pêche, la capture, l'enlèvement, la découpe, le transport, la détention, la commercialisation, l'exposition à la vente, la vente, l'achat et/ou la consommation des tortues marines de toutes espèces, de leurs œufs et/ou le cas échéant de toute partie de l'animal ou de tout produit obtenu à partir de ces animaux, ainsi que la destruction

³⁴² Délibération n° 17 du 16 juillet 1985 portant réglementation de la capture et de la commercialisation des tortues marines, *JONC* 30 juillet 1985, p. 1057. En Province Nord, les tortues figurent dans la délibération de 2001 mais leur régime juridique résulte d'un autre texte.

³⁴³ Délibération n° 17 du 16 juillet 1985, article 1^{er}, précité.

³⁴⁴ Délibération n° 17 du 16 juillet 1985, article 3, précité.

³⁴⁵ Délibération n° 17 du 16 juillet 1985, article 2, précité.

³⁴⁶ Avis n° 05/2007 du 29 juin 2007 relatif au projet de délibération portant protection des tortues marines, *JONC* 10 juillet 2007, p. 4299.

³⁴⁷ Voir arrêté du 14 octobre 2005 fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national et les modalités de leur protection, *JORF* 6 décembre 2005, p. 18816.

³⁴⁸ Voir *supra*, § 1.

³⁴⁹ Délibération n° 63-2006/APN du 14 avril 2006 portant sur la fermeture de la pêche aux tortues marines, *JONC* 9 mai 2006, p. 3012.

des nids de tortues marines »³⁵⁰. Il reste que là encore, des dérogations sont prévues, pour la Tortue verte³⁵¹, à des fins scientifiques, mais également pour « certaines cérémonies coutumières, sur demande écrite circonstanciée précisant notamment la nature et les dates de la cérémonie coutumière, le nombre d'animaux concernés par la dérogation, ainsi que les périodes et zones de pêche pour lesquelles la dérogation est sollicitée »³⁵². Dans ce cas, les dérogations doivent avoir reçu préalablement l'aval du Conseil coutumier de l'aire dans laquelle sera pêché l'animal. Le Conseil se prononce sur le caractère traditionnel de la demande. Sa consultation aura permis de recadrer un peu le champ des autorisations, car l'évolution des coutumes kanak conduisait à considérer comme cérémonies coutumières toutes sortes de fêtes, parfois même de tradition occidentale, qui s'ajoutaient aux fêtes ancestrales, autant de prétextes pour consommer des tortues. En ce sens, les autorisations de capture à l'occasion de la tenue du Congrès du Sénat coutumier, de l'inauguration d'une case traditionnelle ou d'un temple, d'un festival non traditionnel, du départ d'un religieux ou encore du réveillon ont été refusées sur le fondement de l'avis défavorable du Conseil coutumier.

Les limites ainsi fixées sont plus restrictives que celles issues de la délibération de 1985. Elles ont d'ailleurs été mal acceptées par les populations non kanak qui jusqu'alors, pêchaient elles aussi la tortue, mais ne peuvent désormais plus prétendre à l'obtention d'une autorisation dérogatoire. Il n'en demeure pas moins que la consommation de la tortue est banalisée. Le nombre maximum annuel de dérogations accordées aurait dû être fixé par arrêté du Président de l'assemblée de la Province Nord³⁵³, mais cela n'a jamais été fait, faute d'évaluation précise du « stock » de *Chelonia mydas* en Nouvelle-Calédonie. En 2008, plus de cinquante tortues³⁵⁴ ont donc été autorisées à la capture pour des cérémonies coutumières (mariages, levée de deuil, intronisation du chef de district, fête de la nouvelle igname).

En **Province Sud**, une délibération du 13 juin 2006³⁵⁵ applicable jusqu'en février 2009 fixait presque les mêmes règles qu'en Province Nord. Cependant, les limites aux dérogations pour les fêtes coutumières étaient moins strictes : « La demande de dérogation précise le nombre d'animaux concernés, ainsi que les périodes et les zones de pêche », mais aucune restriction annuelle du nombre de dérogations n'était prévue, ni la taille minimale de la tortue pouvant être pêchée, ni la date précise de la fête coutumière exigée, ce qui aurait pourtant facilité les mesures de contrôle. Dans les faits, si certaines tribus comme celles situées autour de Yaté demandaient des autorisations pour la fête de l'igname nouvelle (une vingtaine d'autorisations accordées en 2008), d'autres « oubliaient » et demandaient une régularisation *a posteriori* ; d'autres encore

³⁵⁰ C. env. de la Province Nord, article 341-57.

³⁵¹ La longueur de sa carapace doit être « inférieure à cent centimètres dans sa plus grande dimension, mesurée en suivant la courbe de la carapace ».

³⁵² C. env. de la Province Nord, article 341-57, alinéa 3.

³⁵³ Après avis du Service de la Province Nord chargé de l'environnement (C. env. de la Province Nord, article 341-57, alinéa 5).

³⁵⁴ Près de soixante-dix en 2007

³⁵⁵ Délibération n° 20-2006/APS du 13 juin 2006 relative à la protection des tortues marines, *JONC* 27 juin 2006, p. 4405.

téléphonaient pour avertir sans respecter la procédure écrite imposée³⁵⁶ ; d'autres enfin braconnaient purement et simplement.

Depuis le 18 février 2009, toutes les espèces de tortues marines sont intégralement protégées au titre du Code de l'environnement de la Province Sud³⁵⁷. Parmi les dérogations prévues, aucune n'est relative aux cérémonies coutumières. Pour autant, elles continueront à être capturées, la Province Sud prévoyant d'adopter une délibération pour autoriser de façon dérogatoire la pêche des tortues vertes à des fins coutumières³⁵⁸.

Quant aux tortues de la zone économique exclusive de la **Nouvelle-Calédonie**, des eaux territoriales et intérieures relevant de sa compétence et des îles et îlots ne relevant pas du territoire d'une province, elles sont protégées³⁵⁹. Toutefois, elles peuvent faire l'objet de mesures dérogatoires accordées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, sur demande écrite et justifiée et pour une période limitée dans le temps, à des fins scientifiques ou à l'occasion de cérémonies coutumières³⁶⁰. Hélas, aucune limite quant aux espèces concernées n'est prévue, ni aucun prélèvement maximum autorisé.

Tout bien considéré, les tortues, très peu protégées aux îles Loyauté³⁶¹ et soumises à des dérogations assez vagues dans le reste de la Nouvelle-Calédonie, ne bénéficient pas de mesures de protection adéquates dans la collectivité.

2 – Les mammifères marins : une nécessaire harmonisation

Les eaux de la Nouvelle-Calédonie sont fréquentées par de nombreux mammifères marins dont la présence, notamment pendant la période de reproduction, est à l'origine d'une activité touristique en plein développement. « Les eaux néo-calédoniennes constituent un lieu de destination privilégiée de certaines de ces espèces de Cétacés à l'occasion de leur migration hivernale hors de la zone antarctique »³⁶². En outre, une population reproductrice de Baleine à bosse (*Megaptera*

³⁵⁶ E. COUTURES, Service de la Mer, Direction de l'Environnement de la Province Sud, communication écrite, 11 février 2009.

³⁵⁷ C. env. de la Province Sud, article 240-1.

³⁵⁸ Neuf autres domaines traités pour le Code de l'environnement de la Province Sud, *Les Nouvelles Calédoniennes*, 24 février 2009.

³⁵⁹ « Sont interdits en tout temps la pêche, la capture, l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la mutilation, la destruction, la découpe, la détention, le transport, l'exposition à la vente, la vente, l'achat et la consommation des tortues marines de toutes espèces, à l'état vivant ou mort, de leurs oeufs et/ou, le cas échéant, de toute partie de ces animaux ou de tout produit obtenu à partir de ces animaux » (délibération n° 344 du 4 janvier 2008 relative à la protection des tortues marines, *JONC* 15 janvier 2008, p. 343).

³⁶⁰ Délibération n° 344 du 4 janvier 2008 relative à la protection des tortues marines, *JONC* 15 janvier 2008, p. 343.

³⁶¹ A noter que si les infractions sont punies d'amendes proches des 9 000 euros en Province Nord (1 050 000 F CFP), en Province Sud (1 073 985 F CFP) et dans la ZEE (1 000 000 F CFP), elles ne sont passibles que des peines prévues pour les contraventions de la cinquième classe aux Îles Loyauté, soit 1 500 euros au plus, montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive.

³⁶² Avis n° 10/2003 du 4 juillet 2003 relatif au projet de délibération portant création d'un sanctuaire baleinier, *JONC* 22 juillet 2003, p. 4037.

novaeangliae) évaluée à trois cents individus a également été repérée dans le lagon Sud de la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, la collectivité est, avec Mayotte, la seule de l'outre-mer où le Dugong (*Dugong dugon*) est encore présent. A la fois riche et fragile, la population de mammifères marins présents en Nouvelle-Calédonie appelle des mesures de protection stricte.

Partant de ce constat, la Nouvelle-Calédonie, à l'instar de la Polynésie française³⁶³, a créé un sanctuaire baleinier par une délibération du 13 août 2003³⁶⁴. Il protège les Cétacés du sous-ordre des Mysticètes (Cétacés à fanions) et les cachalots (famille des Physétéridés). La délibération, habilitant le gouvernement à compléter ou à préciser la liste après avis de la Commission des ressources marines³⁶⁵, encourage l'extension de la protection à tout l'ordre des Cétacés pour garantir une certaine cohérence nationale et régionale. En effet, la Polynésie française protège de son côté la totalité des mammifères marins³⁶⁶ et à Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, en France métropolitaine et dans les DOM, l'arrêté interministériel du 27 juillet 1995 vise tous les Cétacés, les Siréniens et quelques autres espèces de mammifères marins.

Les espèces concernées par le sanctuaire néo-calédonien ne peuvent être pêchées, capturées, blessées, tuées, détenues, empoisonnées ou enivrées³⁶⁷. En outre, sont interdits le commerce des parties ou des produits obtenus à partir de ces animaux, conformément à la Convention CITES et, sur toute l'étendue du territoire de la Nouvelle-Calédonie, le travail de carcasses (dépeçage, découpe), la mise en vente, la vente et l'achat d'animaux provenant du sanctuaire, à l'état vivant ou mort, et de toutes parties ou produits obtenus à partir de ces mammifères. Le Gouvernement pourra par ailleurs, adopter des mesures pour réglementer l'approche des animaux dans l'espace maritime relevant de la Nouvelle-Calédonie, mais ce dispositif n'a pas encore été utilisé, contrairement à la Polynésie française³⁶⁸.

Une des principales limites de ce sanctuaire résulte de son champ d'application géographique, restreint à la zone économique exclusive et aux eaux territoriales et intérieures relevant de la

³⁶³ Il existe également un projet de sanctuaire marin aux Antilles qui inclurait les zones économiques exclusives de la Martinique et de la Guadeloupe.

³⁶⁴ Délibération n° 397 du 13 août 2003 relative à la création d'un sanctuaire baleinier, *JONC* 25 août 2003, p. 4936.

³⁶⁵ Délibération n° 397 du 13 août 2003, précitée, article 5, alinéa 2. La Commission des ressources marines rassemble les services techniques des provinces et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les organismes de recherche (IRD, IFREMER, etc.) et travaille à la coordination et à la concertation pour tout ce qui concerne les domaines de l'halieutique et de l'exploitation des espèces marines (délibération modifiée n° 98 du 25 juillet 1990 relative à l'institution d'une commission des ressources marines, *JONC* 28 août 1990, p. 2146).

³⁶⁶ Si le sanctuaire calédonien reste en effet dans le champ *ratione materiae* de la Convention baleinière de 1946 qui vise les grands cétacés soit les mysticètes (baleines à fanons) et parmi les odontocètes (baleines à dents), les cachalots la Polynésie française va plus loin puisque son sanctuaire s'applique aux baleines et autres mammifères marins. Bien que la catégorie « mammifères marins » ne constitue pas un ensemble taxinomique précis, on peut considérer qu'elle renvoie aux Cétacés, aux Siréniens (Lamantin, Dugong), aux phoques, morses, otaries et loutres de mer.

³⁶⁷ Délibération n° 397 du 13 août 2003, précitée, article 2.

³⁶⁸ Dès la création du sanctuaire polynésien, les activités d'approche des mammifères marins ont été réglementées par l'arrêté codifié n° 623 du 13 mai 2002 relatif aux autorisations exceptionnelles d'approche des baleines et autres mammifères marins en Polynésie française à des fins scientifiques (*JOPF* 23 mai 2002, p. 1209). Voir C. env. de la Polynésie française, articles A. 121-25 à A 121-36.

compétence de la Nouvelle-Calédonie³⁶⁹. Le domaine public maritime des provinces (eaux territoriales et intérieures) n'est pas inclus dans le sanctuaire, résultat d'une répartition des compétences habilitant les provinces à réglementer et exercer « les droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures, dont celles des rades et lagons, de leur sol et de leur sous-sol, et du sol, du sous-sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale »³⁷⁰. A ce titre, les provinces assurent en toute autonomie la conservation et la gestion des eaux comprises entre le bord de mer et la limite des douze milles marins à l'extérieur du récif. De ce fait, la protection des mammifères marins est variable d'une province à l'autre, ce qui est défavorable à la lisibilité du droit, mais aussi à l'efficacité de la conservation.

Avant de protéger intégralement toutes les espèces de Cétacés et les dugongs et d'en réglementer l'approche et la perturbation intentionnelle³⁷¹ en 2009, la Province Sud avait déjà adopté une délibération en 2004³⁷² afin d'étendre le dispositif du sanctuaire à l'intérieur de l'espace maritime sur lequel elle exerce ses compétences. La protection des mammifères marins y était d'ailleurs plus étendue puisqu'elle couvrait, comme aujourd'hui, tous les genres et espèces de l'ordre des Cétacés et des Siréniens (Dugong et Lamantin).

De même, anticipant la création du sanctuaire marin, la Province Nord protégeait dès 2001³⁷³ tous les genres et espèces de Cétacés ainsi que le Dugong (*Dugong dugon*) et ce régime a été renforcé en 2006³⁷⁴. En revanche, la Province des Îles Loyauté n'a encore envisagé aucune réglementation relative aux mammifères marins dans la zone maritime relevant de sa compétence. Seul le Dugong bénéficie de quelques mesures de protection en vertu d'une délibération de 1963³⁷⁵.

Le cas du Dugong est d'ailleurs symptomatique de la disparité des régimes d'une province à l'autre. Ce mammifère marin herbivore au corps fuselé broute la végétation des fonds peu profonds, près des côtes de l'Océan Indien et de l'Océan Pacifique Ouest où il vit. Seule espèce du genre *Dugong*, il constitue, avec les trois espèces de lamantins, l'ordre des Siréniens. Il est menacé par les hélices des embarcations à moteur, par la chasse dont il fait l'objet et par la réduction de son habitat, en particulier du fait du tourisme, de la pollution et de l'urbanisation des côtes. L'espèce connaît un taux de reproduction très bas — un petit tous les quatre ou cinq ans — et une

³⁶⁹ Les eaux intérieures et territoriales relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie sont celles des îles qui ne sont pas comprises dans le territoire d'une province et sur lesquelles la Nouvelle-Calédonie exerce la totalité des compétences qui ne sont pas attribuées à l'État (loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 20, *JORF* 21 mars 1999, p. 4226).

³⁷⁰ Loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 45, *JORF* 21 mars 1999, p. 4226.

³⁷¹ Délibération n° 4-2009/APS du 18 février 2009, précitée.

³⁷² Délibération n° 03-2004/APS du 31 mars 2004 relative à la protection des mammifères marins, *JONC* 13 avril 2004, p. 2073.

³⁷³ Délibération n° 85-2001 du 2 avril 2001 fixant la liste des espèces animales protégées en Province Nord, *JONC* 15 mai 2001, p. 2286.

³⁷⁴ Délibération n° 243-2006/APN du 1^{er} septembre 2006 sur les conditions d'exercice de la pêche maritime dans les eaux territoriales et intérieures de la Province Nord, *JONC* 26 septembre 2006, p. 6764. La délibération figure désormais à l'article 341-56 du Code de l'environnement de la Province Nord.

³⁷⁵ Délibération n° 68 du 25 juin 1963 relative à la pêche aux dugongs, *JONC* 29 juillet 1963, p. 558.

maturité sexuelle tardive (dix ans), ce qui la rend particulièrement sensible à la surexploitation³⁷⁶. Déjà éteint aux Maldives, à l'île Maurice et à Taiwan, le Dugong est considéré par l'UICN comme vulnérable face aux risques d'extinction. Il ne fait toutefois pas l'objet d'une protection adaptée en Nouvelle-Calédonie. Dans la Province des Îles Loyauté, sa capture « est interdite sauf autorisation spéciale et exceptionnelle, notamment pour des fêtes traditionnelles et coutumières »³⁷⁷, mais sa mutilation, son transport, son harcèlement, sa vente et bien d'autres actions sont *a contrario* permis. En Province Nord³⁷⁸, l'espèce est protégée depuis 2001 sous réserve de dérogations accordées à des fins scientifiques et à l'occasion de fêtes coutumières, alors que la Province Sud a supprimé la dérogation coutumière en 2009, l'espèce n'ayant fait l'objet d'aucune demande officielle d'autorisation de capture depuis près quinze ans³⁷⁹. Une interdiction similaire pourrait être envisagée en Province Nord. En effet, depuis la protection du Dugong, aucune autorisation n'a été accordée et très peu de demandes ont été formulées. Ceci résulte en réalité d'une concertation menée entre les services provinciaux et les autorités coutumières pour s'accorder tacitement sur la limitation des possibilités de capture du Dugong aux seules cérémonies d'intronisation du grand chef, ce qui demeure très exceptionnel.

Par ailleurs, la pêche ou la chasse illégale du Dugong n'est pas sanctionnée avec la même rigueur selon le lieu où le contrevenant se trouve. En Province Sud, l'infraction est punie de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 1 073 000 F CFP³⁸⁰. En Province Nord, une amende de 1 050 000 F CFP peut être prononcée mais aucune peine d'emprisonnement. Aux Îles Loyauté, la seule sanction prévue relève des peines contraventions de la quatrième catégorie de l'arrêté n° 58-022/CG du 5 février 1958, soit 750 euros au plus, somme située bien en deçà de celles fixées dans les deux autres provinces.

Il est regrettable pour la clarté et l'efficacité du droit que dans une même collectivité, la Nouvelle-Calédonie, des espèces marines soient protégées en un point du territoire et ne le soient plus quelques kilomètres plus loin. La protection des espèces marines et du milieu marin, plus généralement, met en évidence de façon particulièrement exacerbée les difficultés liées à la répartition des compétences environnementales telle qu'elle existe actuellement en Nouvelle-Calédonie. Dans l'intérêt de la protection de l'environnement, non seulement l'homogénéisation

³⁷⁶ Même en combinant des paramètres très optimistes (faible mortalité naturelle et absence de mortalité due à l'homme), une population de dugongs ne peut augmenter de plus de 5 % par an (H. MARSH (dir.), *Dugong, Status Report and Action Plans for Countries and Territories*, UNEP/DEWA/RS.02-1, 2002, p. 1).

³⁷⁷ Délibération n° 68 du 25 juin 1963, précitée, article 1^{er}.

³⁷⁸ C. env. de la Province Nord, article 341-56.

³⁷⁹ E. COUTURES, Service de la Mer, Direction de l'Environnement de la Province Sud, communication écrite, 11 février 2009.

³⁸⁰ Soit près de 9 000 euros. À noter toutefois que les sanctions ainsi prévues ne sont pas toutes applicables dans l'immédiat. En effet, la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie (*JORF* 21 mars 1999, p. 4197) prévoit que si les provinces et le Congrès peuvent, en matière pénale, assortir les infractions aux lois du pays, aux délibérations et 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 », en revanche, les peines délictuelles d'emprisonnement nécessitent une homologation de la loi. Jusqu'à son entrée en vigueur, seules les peines d'amende et les peines complémentaires éventuellement prévues par les textes sont applicables (voir les articles 86, 87 et 157).

des peines devra être recherchée mais surtout celle des protections dans la perspective de leur renforcement général.

Conclusion du Chapitre 1

Si l'on considère l'ensemble de l'outre-mer, le statut d'espèce protégée est généralisé, par assimilation ou par mimétisme juridique. Cependant, les insuffisances de sa mise en œuvre ne manquent pas d'étonner, que l'outre-mer soit faiblement pris en considération par le pouvoir central ou que les collectivités elles-mêmes fassent un usage partiel de leurs compétences. Dans les trois collectivités du Pacifique Sud, les statuts d'espèces protégées ont tendance à s'inspirer du Code de l'environnement pour les principes, sans toutefois le transposer exactement en ce qui concerne les règles techniques. Les schémas métropolitains constituent ainsi une source certaine d'inspiration lorsque la compétence environnementale est décentralisée.

Il reste que de nombreuses espèces pourtant menacées d'extinction ou uniques au monde, ne font l'objet d'aucune protection et subissent la cueillette, la chasse ou la réduction de leurs habitats. Ainsi les tortues marines, les jaguars et les pumas peuvent-ils encore être mangés ici ou là, les dugongs chassés, des espèces endémiques ou patrimoniales détruites, les requins pêchés pour leurs ailerons, des orchidées rares commercialisées. Des plages sont transformées en pistes de rallye automobile en pleine saison d'éclosion des œufs de tortues³⁸¹. Des espèces quasiment disparues de la Terre ne font l'objet d'aucun plan de conservation. De toute évidence, la richesse de la biodiversité ultramarine n'est pas protégée à sa juste valeur, en particulier en ce qui concerne l'originalité de la faune et de la flore endémiques.

Mais l'enjeu n'est pas exclusivement celui du droit. Il se situe bien au-delà, dans la prise en compte de la place de la biodiversité ultramarine par la société allant de pair avec l'intérêt qui doit être porté à sa préservation. En effet, un ensemble d'éléments traduit un certain désintérêt et tend à retarder le processus de modernisation du droit de la protection de la nature, comme le manque de moyens financiers attribués à l'expertise scientifique, l'absence d'une réelle politique d'éducation à l'environnement outre-mer, l'exercice tardif de la compétence locale³⁸² ou nationale, l'absence de puissants contre-pouvoir associatifs ou encore le contexte économique des collectivités dont on connaît les handicaps structurels.

³⁸¹ Les 4x4 menacent les bébés tortues, *Les Nouvelles Calédoniennes*, 16 février 2008.

³⁸² La Polynésie française manifeste des premières ambitions claires pour la protection des espèces en 1995. Wallis et Futuna dispose d'un statut d'espèces protégées non encore effectif depuis 2007. La Province Nord de la Nouvelle-Calédonie a institué un réel mécanisme pour conserver la faune et la flore depuis 2001, alors que la Province Sud s'y est attachée en 2009 et que la Province des Îles Loyauté demeure inerte à cet égard.

Chapitre 2 – L’exploitation des espèces, un droit rudimentaire

Le droit de la chasse et celui de la pêche réglementent la capture du gibier et du poisson. Leur objectif premier est de permettre à ces activités de s’exercer en les organisant de façon rationnelle. Au contact des impératifs de protection de la nature, le droit de la pêche et de la chasse s’est départi d’une logique exclusivement organisationnelle pour s’enrichir d’une dimension écologique. Ainsi la loi du 29 juin 1984³⁸³ innove-t-elle en matière de pêche en traitant du biotope dans lequel évolue le poisson. Elle marque la reconnaissance d’une interdépendance entre le milieu aquatique et le poisson qui lui est écologiquement lié. Longtemps en retrait de ces concepts, le droit de la chasse, de nature très conflictuelle, a néanmoins connu certaines évolutions lui assignant des objectifs écologiques. Les textes les plus récents le rattachent ainsi à la gestion durable du patrimoine faunique et des habitats ; la chasse est reconnue comme une activité à caractère environnemental, culturel, social et économique³⁸⁴ qui contribue à l’équilibre entre les milieux et les activités humaines et à la recherche d’un équilibre agro-sylvo-cynégétique.

L’outre-mer demeure assez largement à l’écart de ces évolutions de fond, soit que les textes n’y sont pas appliqués de manière satisfaisante, soit que le droit local ne s’inspire pas des évolutions conceptuelles du droit de l’environnement.

En effet, les activités de pêche et de chasse, lorsqu’elles existent³⁸⁵, sont très rarement organisées

³⁸³ Loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources naturelles, *JORF* 30 juin 1984, p. 2039.

³⁸⁴ C. env., article L. 420-1.

³⁸⁵ A Wallis et Futuna, les activités de chasse et de pêche sont quasi inexistantes. La chasse terrestre ou marine ne s’y pratique presque pas, à défaut de gibier. A Futuna, les rares activités de chasse consistent à prélever des cochons redevenus sauvages lorsqu’ils sont à l’origine de dégâts sur les cultures et les taroïères. La chasse s’organise alors en battue par les villageois, mais elle est souvent infructueuse en raison du relief escarpé de l’île et de la densité de la végétation (J. FOURMY, Directeur du Service d’État de l’agriculture, de la forêt et de la pêche, Chef du Service territorial des affaires rurales et de la pêche, Wallis et Futuna, communication écrite, 26 juillet 2005). En revanche, et en lien direct avec l’activité de chasse, il existe une pratique assez désastreuse consistant à déloger les cochons par le feu. Il est arrivé que le feu dégénère et se transforme en véritable incendie comme cela s’est produit à Leava (Futuna) en août 2002. Enfin, de manière anecdotique, les enfants chassent les râles à la fronde, mais le jeu tend à disparaître. De même, la chasse à la roussette reste extrêmement marginale (J. FOURMY, précité) et la baisse avérée des effectifs (O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 175) est plus due à la destruction des habitats qu’à un prélèvement excessif de l’espèce. Bien que la chasse ne pose finalement pas de problème majeur et ne justifie pas l’élaboration d’une réglementation très complète, il faudrait en revanche limiter son temps d’exercice et les prélèvements autorisés (roussettes notamment).

Quant à la pêche, il n’existe de cours d’eau permanent ni à Wallis, ni à Alofi. Wallis possède en revanche des résurgences côtières et des lacs d’origine volcanique, les lacs Lalolo et Lanutavake qui abritent quelques poissons d’eau douce représentés par le genre *Tilapia*. A Futuna, de nombreux petits cours d’eau naissent de part et d’autre de la chaîne centrale mais ne sont pas permanents en raison « de la rapidité de l’écoulement et de la brièveté de leur cours » (C. GABRIE, L’état de l’environnement dans les territoires français du Pacifique Sud, Wallis et Futuna, IFEN, mars 1995, p. 7). Seules deux rivières à caractère permanent (Leava et Vainifao) permettent la pêche des crevettes de verre (*Machrobrachium lar*). Dans ce contexte, la pêche en eau douce à Wallis et Futuna à caractère non commercial est quasi inexistante, tout comme sa réglementation, de compétence territoriale (décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 portant institution d’un conseil de gouvernement et extension des attributions de l’assemblée territoriale en Nouvelle-Calédonie, article 40, 13°, *JORF* 23 juillet 1957, p. 7252). D’ailleurs, le Code de l’environnement de Wallis et Futuna renvoie, pour la réglementation de la pêche en eau

et le patrimoine cynégétique ou piscicole est encore moins géré de façon rationnelle.

Notre recherche, axée sur l'analyse du degré de participation du droit de la pêche et de la chasse à la conservation de la nature, s'appuie d'abord sur la réglementation existante. Il importe de l'analyser en profondeur et de décrire les mécanismes juridiques existants encore peu connus. Cette démarche descriptive s'accompagne de données originales recueillies en consultant divers documents administratifs (*Stratégie pour la biodiversité*, ORGFH, schéma départemental à vocation piscicole, etc.), mais surtout lors de discussions avec les acteurs de la conservation (DIREN, ONCFS, associations, etc.) ou avec les habitants lors du travail de terrain.

Au terme de ces analyses et échanges, le droit nous est apparu souvent insuffisant, soit intrinsèquement, lorsqu'il est rudimentaire et porteur de concepts désuets ignorant les nécessités de gestion des ressources naturelles, soit extrinsèquement quand sa mise en œuvre est difficile compte tenu du manque de sensibilisation environnementale de la population. Ainsi importe-t-il de souligner d'une part, l'état lacunaire du droit de la chasse ultramarin (Section 1) et d'autre part, les limites du droit de la pêche en eau douce (Section 2).

Section 1 – L'état lacunaire du droit de la chasse ultramarin

La chasse n'est pas réglementée par les mêmes textes dans les collectivités régies par l'identité législative et par la spécialité législative. Dans le premier cas, les textes du Code de l'environnement sont *a priori* applicables sous réserve de quelques adaptations. Ces dernières, cumulées à l'inapplication persistante du Code, notamment pour ce qui concerne la gestion du patrimoine faunistique, font état d'un droit gouverné par la moindre contrainte (§ 1). Dans les autres collectivités, le droit local n'a pas pris la mesure des évolutions générales du droit de l'environnement et demeure rudimentaire (§ 2).

douce, à « un arrêté du chef du Territoire [qui] détermine les moyens et techniques interdits pour la pêche en eau douce » (article E. 232-1). Aucun texte de ce genre n'existe jusqu'alors.

La situation est tout aussi singulière à Mayotte où la chasse est inexistante. Aucune velléité de reconnaissance n'existe en la matière (F. CHARLIER, Chef de la Brigade Nature de l'ONCFS, Mayotte, communication écrite, 18 juillet 2005). Le droit de la chasse a été progressivement étendu et adapté à la collectivité départementale de Mayotte pour ses parties législative et réglementaire. Avant 2000, elle était régie par l'arrêté n° 5/AGR du 26 janvier 1977 portant réglementation de la chasse. Depuis, l'arrêté n° 345 du 7 août 2000, reconduit par les arrêtés n° 4/DAF/2004 du 9 janvier 2004 et n° 089/DAF/2006 du 1^{er} novembre 2006 « portant suspension de la chasse à tir sur le territoire de Mayotte pour trois ans et autorisant certaines opérations de destruction d'espèces devant faire l'objet de régulation », la chasse à tir est interdite « afin de favoriser la protection de la faune ». Officieusement, il s'agit aussi de limiter la détention d'armes sur ce territoire où les tensions sociales sont souvent vives et rapidement exacerbées. Ainsi en attestent les violentes émeutes de mars 2008 du fait de la présence à Mayotte du colonel Mohamed Bacar, Président renversé de l'île comorienne d'Anjouan. Aujourd'hui, seule la capture du Tenrec ou Tangué (*Tenrec ecaudatus*), petit mammifère terrestre qui ressemble au Hérisson commun, est autorisée du 20 février à fin avril par tout autre procédé que le tir et à l'exception du feu et de l'usage de produits toxiques par un arrêté du 27 mai 1997. Ce dernier repose sur l'article R. 412-8 du Code de l'environnement prévoyant un régime propre à la capture, au ramassage et à la cession de certaines espèces.

§ 1 – L’adaptation et l’application du droit commun de la chasse, vers la moindre contrainte

Dans les collectivités régies par l’identité législative, l’état du droit de la chasse reflète un certain immobilisme qu’explique la recherche de la moindre contrainte. Il se situe en marge des évolutions du Code de l’environnement. Deux situations différentes conduisent à ce résultat : soit le Code de l’environnement est théoriquement applicable, mais sa mise en œuvre demeure largement inachevée en Guadeloupe, à la Martinique, à La Réunion et à Saint-Pierre et Miquelon (A) ; soit il est écarté par la loi sans qu’aucune mesure de remplacement adéquate ne soit prévue. Tel est le cas en Guyane où le droit de la chasse est lacunaire (B).

A – Un effort inachevé de mise en œuvre du Code de l’environnement en Guadeloupe, à la Martinique, à La Réunion et à Saint-Pierre et Miquelon

La réglementation de la chasse a été introduite par une loi du 7 juillet 1953³⁸⁶ dans les départements d’outre-mer insulaires et elle a été rendue applicable à Saint-Pierre et Miquelon par un décret du 25 janvier 1979³⁸⁷. Dans ces collectivités, le régime juridique de la chasse est théoriquement identique à celui qui s’applique en métropole, mais il connaît néanmoins quelques adaptations et d’importants problèmes de mise en œuvre pour ce qui concerne les règles relatives à l’exercice de la chasse (1) et à la gestion de la faune sauvage (2).

1 – Les adaptations réglementaires de l’exercice de la chasse

En Guadeloupe et en Martinique, l’activité cynégétique revêt des caractères particuliers, notamment parce qu’il n’existe aucun grand mammifère comme en métropole. En revanche des Cerfs de Virginie peuplent Saint-Pierre et Miquelon et des Cerfs rusa ainsi que des sangliers de l’espèce *Sus scrofa*³⁸⁸ se trouvent à La Réunion. Pour ces raisons, il n’existe pas ou peu de dégâts de gibiers dans ces collectivités mis à part quelques dommages ponctuels causés par les rats laveurs en Guadeloupe.

Le nombre de chasseurs est relativement restreint : environ 2 200 chasseurs adhèrent à la fédération départementale de chasse de la Guadeloupe, 1 500 en Martinique, 1 000 à La Réunion et 550 à Saint-Pierre et Miquelon.

Du point de vue de la technique juridique, l’extension et l’adaptation des dispositions du droit de la chasse par la voie réglementaire ne posent pas de problème particulier dans les collectivités

³⁸⁶ Loi n° 53-602 du 7 juillet 1953 portant introduction de la législation métropolitaine en matière de chasse dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, *JORF* 8 juillet 1953, p. 6047.

³⁸⁷ Décret n° 79-96 du 25 janvier 1979 relatif à l’application au département de Saint-Pierre et Miquelon des dispositions réglementaires du code rural et de celles relatives à la chasse, *JORF* 3 février 1979, p. 314.

³⁸⁸ A La Réunion, *Sus scrofa* ne fait pas partie des espèces gibiers, l’espèce ne se trouvant pas dans le milieu naturel de l’île, mais seulement dans des élevages.

régies par l'identité législative, mais leur contenu révèle quelques lacunes quant aux espèces de gibiers et aux dates d'ouverture de la chasse.

Sur le fondement de l'article L. 424-1 du Code de l'environnement, des arrêtés ministériels fixent ainsi des listes d'**espèces de gibiers**³⁸⁹, soit celles qui sont susceptibles d'actes de chasse. L'arrêté du 26 juin 1987³⁹⁰ ne s'appliquant que sur le territoire européen de la France, des arrêtés spécifiques ont été édictés pour les départements de la Guadeloupe³⁹¹, de la Martinique³⁹², de La Réunion³⁹³ et pour Saint-Pierre et Miquelon³⁹⁴. À ce titre, le gibier de Martinique et de Guadeloupe est exclusivement composé d'oiseaux³⁹⁵ ; La Réunion en compte dix parmi les treize espèces gibiers³⁹⁶ et Saint-Pierre et Miquelon quarante-trois sur quarante-sept. En comparaison, le nombre d'oiseaux gibiers en Martinique, en Guadeloupe et à Saint-Pierre et Miquelon équivaut à plus de la moitié de celui de la métropole (soixante-cinq). Certes les îles concentrent un plus grand nombre d'espèces au kilomètre carré que la métropole, mais la problématique n'est pas la même en raison du fort taux d'endémicité dans les îles et de la fragilité de certaines de ces espèces.

À La Réunion, la pression de chasse porte principalement sur le Lièvre et le Tangué. Les cailles et les tourterelles sont aussi chassées, mais seulement par une petite frange de la population. Dans l'île, s'était développée une pratique consistant à chasser des espèces qui ne figuraient pas sur la liste des espèces gibiers issue de l'arrêté ministériel du 25 juillet 1991³⁹⁷, mais, sur les arrêtés préfectoraux annuels d'ouverture et de fermeture de la chasse. Afin de légaliser cette pratique, l'arrêté de 1991 a été abrogé et remplacé par un autre texte en 2008³⁹⁸. Il inclut désormais parmi les espèces gibiers la Géopélie zébrée, la Perdricule rousse-gorge, la Caille peinte et le Turnix de

³⁸⁹ Pour une analyse de la notion de gibier, voir V. LEVY-BRUHL, La protection de la faune sauvage en droit français, thèse, Lyon, 1992, p. 274-329.

³⁹⁰ Arrêté du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée, *JORF* 20 septembre 1986, p. 10942.

³⁹¹ Arrêté modifié du 17 février 1989 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée sur le territoire du département de la Guadeloupe, *JORF* 24 mars 1989, p. 3871.

³⁹² Arrêté modifié du 17 février 1989 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée sur le territoire du département de la Martinique, *JORF* 24 mars 1989, p. 3878.

³⁹³ Arrêté du 25 août 2008 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée sur le territoire du département de La Réunion, *JORF* 31 août 2008, p. 13713.

³⁹⁴ Arrêté modifié du 27 juin 1985 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée dans l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 31 juillet 1985, p. 8706.

³⁹⁵ Trente-deux espèces en Martinique et trente-quatre en Guadeloupe.

³⁹⁶ Les treize espèces gibiers sont le Cerf de Java (*Cervus timorensis*), le Lièvre à collier noir (*Lepus nigricollis*) et le Tenrec ou Tangué (*Tenrec ecaudatus*) pour le gibier à poil, le Bulbul Orphée (*Pycnonotus jocosus*), la Caille des blés (*Coturnix coturnix*), le Perdricule rousse gorge (*Perdica asiatica*), la Caille peinte (*Coturnix chinensis*), l'Hémipode de Madagascar (*Turnix nigricollis*), la Géopélie zébrée (*Geopelia striata*), le Faisan de Colchide (*Phasianus colchicus*), la Perdrix de Madagascar (*Margaroperdix madagascariensis*), le Tisserin gendarme (*Ploceus cucullatus*) et le Francolin gris (*Francolinus pondicerianus*) pour le gibier à plume. Il faut souligner que le Francolin gris n'est plus chassable depuis 2001 au constat de la chute de ses effectifs.

³⁹⁷ Arrêté du 25 juillet 1991 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée sur le territoire du département de la Réunion, *JORF* 20 août 1991, p. 10967.

³⁹⁸ Arrêté du 25 août 2008, précité. L'arrêté fait désormais apparaître les noms scientifiques des espèces gibiers.

Madagascar. Même si la conservation de ces espèces ne posait pas de problème particulier³⁹⁹, il convenait, pour la lisibilité et la régularité du droit, de les faire figurer dans l'arrêté ministériel comme espèces gibiers.

Dans les Antilles françaises, les colombidés sont les gibiers les plus chassés⁴⁰⁰. À l'exception de la Tourterelle à queue carrée (*Zenaida aurita*) qui a fait l'objet de plusieurs recherches⁴⁰¹, très peu d'éclairages scientifiques existent sur ces populations, en dépit des problématiques cynégétiques nombreuses. La destruction des habitats, le braconnage et l'absence de limitation des prélèvements qui peuvent entraîner des prises très importantes par jour de chasse sont autant de menaces pour ces oiseaux. Même pour les espèces les plus chassées, « on peut constater un manque considérable de connaissances, y compris dans des domaines biologiques simples »⁴⁰². Ainsi en est-il du gibier le plus prisé de Guadeloupe, le Ramier à cou rouge (*Columba Squamosa*). D'anciens écrits décrivent une grande abondance de l'espèce, mais la situation est différente aujourd'hui sans pour autant être documentée avec rigueur : sa présence, périodique, peut-être rare à certains moments et commune à d'autres en fonction des ressources alimentaires des arbres à graines ou encore des cyclones dévastateurs qui détruisent les réserves nourricières de certaines îles voisines. La chasse au Ramier se fait lors du passage des oiseaux entre la mi-juin et la mi-août, avant que certains ne se sédentarisent pour la nidification. L'espèce est aussi braconnée au moyen de belvédères illicites qui facilitent la chasse au vol ou quand l'oiseau est posé.

En Martinique, deux types de chasse se côtoient : la chasse aux anatidés⁴⁰³, aux charadriidés et aux scolopacidés sur le littoral et dans les zones humides d'un côté et la chasse aux colombidés à partir des crêtes forestières d'un autre côté. Pour faciliter la chasse, des plans d'eau stagnants appelés « miroirs de chasse » sont aménagés à l'arrière de presque toutes les mangroves de l'île et, dans les espaces forestiers, des trouées artificielles sont réalisées en l'absence de trouées naturelles, par le défrichement de zones boisées en dehors de toute permission⁴⁰⁴. Sans certitude scientifique de l'impact de ces pratiques sur la faune sauvage, certains chasseurs déplorent aujourd'hui la diminution des populations des espèces migratrices⁴⁰⁵.

³⁹⁹ Leur population globale, bien que non quantifiée, est supposée abondante, les espèces étant décrites comme « communes » (UICN, Red List of Threatened Species, 2007).

⁴⁰⁰ Parmi ceux-ci, figurent La Tourterelle à queue carrée (*Zenaida aurita*), le Ramier à cou rouge (*Columba squamosa*), le Ramier à tête blanche (*Columba leucocephala*), l'Ortolan (*Columbina passerina*) et la Tourterelle turque (*Streptopelia decaocto*). Sont aussi chassées en Guadeloupe, mais protégées à la Martinique, la Perdrix rouge (mâle) ou la Perdrix grise (femelle) (*Geotrygon montana*) et la Perdrix croissant (*Geotrygon mystacea*).

⁴⁰¹ En Martinique, ces recherches ont permis une gestion efficace de la Tourterelle à queue carrée dont la population a augmenté (Y. SOUBEYRAN, Évolution des populations de Tourterelles à queue carrée, *Zenaida aurita*, en Martinique, Antilles Françaises, de 1985 à 2000, Document de travail, ONCFS, 2003, 12 p.).

⁴⁰² A. LEVESQUE et A. LARTIGES, Colombidés antillais Biologie-Ecologie - Méthodes d'études - Analyse bibliographique, Tourterelle, Ramier, Perdrix croissant et Perdrix rouge, DIREN Guadeloupe et ONCFS, 2000, 39 p.

⁴⁰³ La Sarcelle à ailes bleues (*Anas discors*) est l'anatidé le plus prélevé par les chasseurs martiniquais.

⁴⁰⁴ J.-F. MAILLARD, Orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, Région Martinique, État des lieux, DIREN, ONCFS, mai 2004, p. 32.

⁴⁰⁵ J.-R. GROS-DESORMAUX, Biogéographie de la faune aviaire dans un système insulaire tropical caribéen : le cas de la Martinique, 2002, mémoire maîtrise, UAG Martinique, 152 p.

A Saint-Pierre et Miquelon, pour ce qui concerne les mammifères terrestres, la pression de chasse s'exerce essentiellement sur trois espèces introduites à des fins cynégétiques : le Lièvre variable (*Lepus timidus*) en 1889, le Cerf de Virginie (*Odocoileus virginianus*) en 1953 et le Lièvre arctique (*Lepus arcticus*) en 1989. Les effectifs du Cerf et du Lièvre sont devenus tels qu'ils nécessitent aujourd'hui une régulation par la chasse compte tenu de l'impact non négligeable de ces espèces sur le couvert végétal et en particulier sur la régénérescence forestière⁴⁰⁶. La chasse concerne aussi le Lagopède des saules (*Lagopus lagopus*), *a priori* éteint dans l'archipel, la Gélinotte des bois (*Bonasa bonasia*) et les oiseaux migrateurs.

Malgré un manque de connaissances unanimement déploré sur la biologie et l'écologie des espèces gibiers d'outre-mer, on sait d'ores et déjà que les listes de gibier nécessiteraient un sérieux réexamen, pas seulement pour assurer la cohérence technique du droit, mais aussi afin de mieux intégrer certaines réalités écologiques locales et mondiales. Les listes n'ont fait l'objet que de rares actualisations : l'Arlequin plongeur (*Histroinicus histroinicus*) a ainsi été ôté de la liste des espèces gibiers de Saint-Pierre et Miquelon en raison de son statut de conservation très défavorable⁴⁰⁷, alors que la Tourterelle turque (*Streptopelia decaocto*) a été ajoutée aux listes guadeloupéenne et martiniquaise en raison de sa tendance invasive⁴⁰⁸. Face aux menaces de surexploitation qui pèsent sur d'autres espèces, de telles modifications demeurent toutefois insuffisantes, d'autant que les listes incluent parfois, parmi le gibier, des espèces fortement menacées de disparition comme la Grive à pieds jaunes (*Cichlherminia lherminieri*) de Guadeloupe, seule espèce considérée comme vulnérable par l'UICN dans la collectivité. Le classement en tant que gibier est dû à l'abondance locale de la population de Grive à pieds jaunes : assez commune en Basse Terre et localisée en Grande Terre dans la forêt marécageuse de Morne-à-l'eau, la population est la plus grande au niveau mondial. Localement abondante, cette espèce endémique de quatre îles des petites Antilles est pourtant mondialement rare. En autoriser la chasse dans un tel contexte de vulnérabilité est totalement déraisonnable du point de vue de la conservation de la nature. D'autres espèces comme le Pigeon à couronne blanche (*Patagioenas leucocephala*) considéré comme « presque menacé » par l'UICN, la Tourterelle terrestre (*Geotrygon mystacea*) qui faisait encore partie de cette catégorie en 1994 ou la Grive fine (*Margarops fuscus*), endémique des Petites Antilles, mériteraient que leur statut de gibier soit sérieusement réexaminé.

Pour l'essentiel et en priorité, il s'agirait de porter une attention particulière aux espèces endémiques qui, si elles disparaissent de l'île à laquelle elles sont inféodées, disparaissent de la planète.

⁴⁰⁶ Voir Saint-Pierre et Miquelon, plan d'action pour la biodiversité, 2007-2010, 2 novembre 2007, p. 29.

⁴⁰⁷ O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 89. Arrêté du 4 juillet 2005 modifiant l'arrêté du 27 juin 1985 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée dans l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 13 juillet 2005, p. 54.

⁴⁰⁸ Voir DIREN, Stratégie locale pour la biodiversité, Martinique, janvier 2005, p. 18 et DIREN, Plan d'action outre-mer pour la biodiversité – Guadeloupe, janvier 2005, p. 7. A noter que la Tourterelle turque « a été introduite volontairement en Guadeloupe en 1976 par un homme qui souffrait de voir l'avifaune en mauvais état après le passage d'un cyclone ! » (J. LECOMTE, La nature singulière ou plurielle ? Les menaces, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 29, p. 30).

Par ailleurs, étant donné la situation géographique de l'outre-mer par rapport à la métropole, la partie réglementaire du Code de l'environnement prévoit des dates **d'ouverture générale et spécifique**⁴⁰⁹ **de la chasse** propres aux DOM et à Saint-Pierre et Miquelon⁴¹⁰.

Dans cette dernière collectivité, l'article R. 424-13 du Code de l'environnement est régulièrement bafoué par les arrêtés préfectoraux allongeant la période d'ouverture de la chasse au-delà des limites réglementaires et en particulier celle de l'Eider à duvet (*Somateria mollissima*). Normalement comprise entre le 1^{er} octobre et le 31 mars, elle est systématiquement étendue jusqu'à la fin du mois d'avril⁴¹¹ au nom d'une pratique dite traditionnelle, alors même que le Tribunal administratif de Saint-Pierre et Miquelon a déjà condamné cette extension en 2005⁴¹². Une telle irrégularité serait sans doute immédiatement dénoncée en métropole, mais l'absence de mobilisation ou d'associations de protection de l'environnement dans la collectivité sur ce sujet ne permet pas d'assurer de veille contentieuse. Ainsi, l'Eider à duvet peut-il être chassé au détriment de sa biologie⁴¹³ et de sa gestion régionale. Pour comparaison, la saison de chasse de l'espèce est très réduite dans les zones côtières voisines de Terre Neuve et s'étend du 24 novembre au 29 février au constat de la forte diminution de la population le long de la côte Est. Les intérêts cynégétiques et électoraux⁴¹⁴ priment finalement ici sur la conservation de la nature et ce genre de dérogations, accordées par l'État lui-même en toute connaissance de leur illicéité, entraîne des comportements peu respectueux du droit. Il semble toutefois que la pratique d'extension de la période de chasse à l'Eider en dehors des délais autorisés aura de plus en plus de difficultés à se maintenir⁴¹⁵ : France Nature Environnement a en effet formé un recours contre l'arrêté préfectoral du 6 mars 2008⁴¹⁶ et a obtenu le prononcé d'un référé suspension⁴¹⁷.

D'autres périodes d'ouverture et de fermeture de la chasse mériteraient d'être modifiées pour mieux tenir compte des réalités écologiques des espèces. Ainsi, à La Réunion, la chasse au Lièvre à collier noir, pratiquée principalement dans les champs de canne à sucre est-elle autorisée du mois de juin au mois de novembre. Or, « la mécanisation de la coupe, la modification de la structure des champs [...] font que vers la mi-juillet d'immenses parcelles sont rasées »⁴¹⁸ et offrent un surplus d'espaces dégagés pour les chasseurs mais trop peu de refuges pour l'espèce, en

⁴⁰⁹ Pour le gibier d'eau notamment. Il faut souligner que les DOM ne figurent pas parmi les départements dans lesquels la chasse de nuit au gibier d'eau est autorisée (C. env., article L. 424-5).

⁴¹⁰ C. env., articles R. 424-10 à R. 424-13.

⁴¹¹ Voir l'arrêté n° 167 du 26 mars 2007 modifiant l'arrêté n° 454 du 3 août 2006 fixant les dates d'ouverture et de clôture de la chasse pour la saison 2006-2007 dans la Collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon.

⁴¹² L'arrêté n° 131 du 24 mars 2004 modifiant l'arrêté n° 1344 du 30 juillet 2003 fixant la date de clôture de la chasse pour la campagne 2003-2004 a été annulé par la décision du Tribunal administratif de Saint-Pierre et Miquelon du 5 octobre 2005, Ligue pour la protection des oiseaux, req. n° 518-04.

⁴¹³ La période de reproduction commence fin mai, début juin.

⁴¹⁴ Comme en métropole, les élus ne souhaitent pas s'aliéner les chasseurs.

⁴¹⁵ Et ce d'autant plus que l'ONCFS s'engage dans le suivi de l'espèce afin de participer à la reconstitution des populations de la région de Terre-Neuve et du Labrador (voir http://oncfs-outremer.disweb.fr/st_pierre_et_miquelon/pres/recherche.htm).

⁴¹⁶ Arrêté n° 111 du 6 mars 2008 modifiant et complétant l'arrêté préfectoral n° 505 du 10 août 2007 fixant les dates d'ouverture et de clôture de la chasse pour la saison 2007-2008 dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon.

⁴¹⁷ TA Saint-Pierre et Miquelon, 16 avril 2008, France Nature Environnement, req. n° 642-08.

⁴¹⁸ Arrêté n° 05-118/SG/DRCTCV du 10 mai 2005 approuvant le Schéma départemental de gestion cynégétique de la Réunion.

particulier les jeunes. C'est pourquoi le schéma départemental de gestion cynégétique de La Réunion préconise la réduction de la période de chasse du mois de mai au mois d'août à un moment où les cannes ne sont pas coupées, et ce pour une meilleure gestion du patrimoine cynégétique. Dans le même sens, les dates d'ouverture spécifique de la chasse à la Tourterelle à queue carrée (*Zenaida aurita*) sont comprises entre le 14 juillet et fin août en Guadeloupe et entre fin juillet et le 30 septembre en Martinique alors que les études ont montré une période de reproduction s'étendant de mai à août. Si les arrêtés martiniquais annuels d'ouverture de la chasse ont été un peu ajustés à ce constat (l'espèce n'est plus chassée que quatre à cinq jours selon les années et seulement à partir de fin août), en revanche la Guadeloupe reste bien en deçà de ces évolutions puisque la chasse est ouverte certains jours entre le 14 juillet et le 15 août, soit en pleine période de reproduction et d'élevage des juvéniles. Pour cette espèce dont la biologie est désormais mieux connue, il conviendrait évidemment de modifier la date d'ouverture spécifique de la chasse pour la repousser au mois de septembre afin de maintenir intacts les effectifs de gibier.

De façon plus générale, et mis à part le cas de Saint-Pierre et Miquelon, il n'existe aujourd'hui aucune décision juridictionnelle qui sanctionne des dates d'ouverture ou de fermeture de la chasse respectivement trop précoces ou trop tardives eu égard aux cycles biologiques des espèces d'outre-mer. L'absence de contentieux ne tient pas à ce que les périodes de chasse soient exemptes de toute critique, mais tient d'une part à l'absence de mobilisation de la société civile sur ces sujets sensibles et d'autre part, à l'inapplicabilité de la directive dite « oiseaux » et à l'absence de texte équivalent pour l'outre-mer. La directive est en effet à l'origine d'importants litiges quant à la détermination des dates de chasse pour les oiseaux métropolitains⁴¹⁹. Son article 7.4 vise à assurer « un régime complet de protection pendant les périodes au cours desquelles la survie des oiseaux sauvages est particulièrement menacée »⁴²⁰ et à ce titre, les États doivent veiller à ce que les espèces ne soient pas chassées pendant la période nidicole ou pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Ces dispositions sont à l'origine de multiples condamnations des autorités françaises, mais également et *a fortiori*, d'une amélioration progressive de la définition des périodes de chasse. Même s'il reste possible outre-mer de contester la régularité des mesures réglementaires qui définissent les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse pour d'éventuelles erreurs manifestes d'appréciation⁴²¹, les juges ne pourront pas s'appuyer sur ce corpus textuel et jurisprudentiel propice à une meilleure protection des espèces gibiers et des autres espèces « qui ne sont sans doute pas chassées, mais qui fréquentent les mêmes milieux »⁴²² et sont perturbées par l'activité de chasse. Les bases légales permettant de contrôler la validité écologique des arrêtés fixant les dates de chasse ne font toutefois pas totalement défaut et le Code de l'environnement offre à cet égard de solides appuis,

⁴¹⁹ Voir J. GUILBAUD, *La chasse et le droit*, Litec, 1999, p. 258-263.

⁴²⁰ Arrêt de la CJCE, Commission c. Italie, affaire C-262/85, point 12.

⁴²¹ Et en particulier sur l'article L. 424-2 du Code de l'environnement selon lequel « les oiseaux ne peuvent être chassés ni pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Les oiseaux migrateurs ne peuvent en outre être chassés pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification ».

⁴²² N. De SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 549.

tout particulièrement le concept d'équilibre agro-sylvo-cynégétique⁴²³.

Le concept, issu de la loi dite « Comte-Offenbach » du 30 juillet 1963⁴²⁴, a permis « une rationalisation de la chasse au grand gibier par une limitation quantitative des prélèvements (plans de chasse) établie en fonction des capacités biologiques du milieu et de la nécessité de contenir les dommages causés par la faune sauvage à l'agriculture et à la sylviculture »⁴²⁵. Créé pour mettre fin à des pratiques qui entraînaient la disparition du grand gibier et notamment des cervidés, l'équilibre agro-sylvo-cynégétique s'est traduit, à l'origine, par la mise en place de plans de chasse. Si c'est d'ailleurs pour cette raison qu'il a été conçu, il a inspiré plus tard l'obligation de réviser les listes d'espèces animales protégées tous les deux ans⁴²⁶. Aujourd'hui, rien n'interdirait de lui donner une portée juridique pour d'autres usages, d'autant que le principe plus général de l'équilibre environnemental est d'ores et déjà un concept fort répandu qui conduit même le professeur Untermaier à se demander s'il ne s'agit pas d'un « principe supérieur »⁴²⁷.

L'article L. 420-1 du Code de l'environnement – le premier du titre 2 (livre IV) relatif à la chasse – énonce que la chasse participe à « la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats » et « contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique ». Il s'agit en réalité de rendre compatible la présence d'une faune sauvage riche et variée d'un côté et la pérennité et la rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles d'un autre⁴²⁸.

Outre-mer, et à défaut d'applicabilité de la directive « oiseaux », ce principe du droit cynégétique pourrait être utilisé par le juge au moment d'apprécier la légalité de certains actes administratifs et notamment ceux fixant la liste des espèces gibiers et les dates et périodes de chasse. Une trop grande disproportion entre les effectifs d'une espèce donnée ou le taux de renouvellement des populations et le classement en tant que gibier, ou encore une trop grande proximité entre les périodes de nidification, de reproduction ou de dépendance des juvéniles et les périodes de chasse pourrait en effet conduire à l'annulation des actes administratifs concernés. Le juge s'emploierait ainsi à une sorte de théorie du bilan⁴²⁹ en matière cynégétique : si le bilan biologique lui apparaît positif, il conserve la décision ; si le bilan est négatif, il l'annule. Un tel raisonnement aurait pu conduire à l'annulation du classement du Lagopède des saules (*Lagopus lagopus*) parmi les espèces gibiers, alors que ses effectifs diminuaient drastiquement à tel point que l'espèce, surexploitée, a finalement disparu de Saint-Pierre et Miquelon en 1985. De même, à La Réunion, l'ouverture de la chasse au Lièvre à collier noir – majoritairement pratiquée dans les champs de cannes à sucre – à une période où les récoltes ont été effectuées (mi-août) et ne permettent plus à l'animal de se dissimuler pourrait utilement être considérée comme contraire à l'équilibre agro-

⁴²³ C. env., article L. 420-1.

⁴²⁴ Loi n° 63-754 du 30 juillet 1963 instituant un plan de chasse du grand gibier pour créer un nécessaire équilibre agro-sylvo-cynégétique, complément aux articles 373 et 377 du Code rural, *JORF* 31 juillet 1963, p. 7075.

⁴²⁵ J. UNTERMAIER, La Charte de l'environnement face au droit administratif, *RJE*, n° spécial 2005, p. 156.

⁴²⁶ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 129-1, *JORF* 24 février 2005, p. 3073 (C. env., article L. 411-2, *in fine*).

⁴²⁷ J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 159.

⁴²⁸ Voir en ce sens C. env., article L. 425-5.

⁴²⁹ CE, 28 mai 1971, Ville nouvelle Est, *Rec.* p. 409, *GAJA* n° 88.

sylvo-cynégétique⁴³⁰. Pour que l'équilibre soit maintenu, il importe que la période de chasse s'adapte aux pratiques agricoles cannières et soit réduite du mois de mai à mi-août⁴³¹.

La contribution créatrice du juge à la normativité du concept d'« équilibre agro-sylvo-cynégétique » ne pourra néanmoins se manifester que si les acteurs attachés à la protection de l'environnement – les associations environnementales en particulier – s'en saisissent et « en tirent argument pour leurs actions contentieuses »⁴³². Cette voie mérite en tout cas d'être explorée.

2 – L'absence de gestion de la faune sauvage

L'organisation technique de la chasse doit permettre la reconnaissance d'un territoire suffisamment grand afin d'assurer le renouvellement du patrimoine cynégétique. Les territoires insulaires des DOM et de Saint-Pierre et Miquelon, délimités par la mer, offriront à cet égard des espaces propices à la mise en œuvre du concept « d'équilibre agro-sylvo-cynégétique », compte tenu de la très forte interdépendance des écosystèmes insulaires, à plus forte raison lorsque l'île est de petite taille⁴³³. Tel n'est pourtant pas l'orientation retenue : dans les DOM et à Saint-Pierre et Miquelon, les principales mesures permettant une gestion rationnelle de la chasse ne sont pas appliquées, en l'absence d'associations communales de chasse agréées (a), et du fait d'un faible développement des instruments de planification de la chasse (b).

a – L'inapplicabilité du régime des associations communales de chasse agréées

La loi du 10 juillet 1964 relative aux associations communales de chasse agréées, plus communément dénommées ACCA, tend à favoriser, sur le territoire de ces structures, le développement du gibier et de la faune sauvage dans le respect d'un équilibre agro-sylvo-cynégétique⁴³⁴. L'applicabilité du régime des ACCA en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion est subordonnée à son adaptation réglementaire à la situation de ces départements⁴³⁵. Or, à ce jour, aucun texte n'est intervenu si bien que la gestion collective et décentralisée du gibier qui pourrait résulter de la création d'ACCA ne peut se manifester. Alors que le mécanisme s'applique de plein droit à Saint-Pierre et Miquelon, la même situation d'ineffectivité existe : aucune ACCA

⁴³⁰ L'argumentaire développé par l'ONCFS et la fédération des chasseurs de La Réunion pour réduire la période de chasse du Lièvre à collier noir s'appuie d'ailleurs sur la recherche d'un équilibre agro-sylvo-cynégétique.

⁴³¹ Elle est actuellement autorisée du 1^{er} juin au 15 octobre (C. env., article L. 424-12).

⁴³² Voir en ce sens, J. UNTERMAIER, « En guise de conclusion : Convention alpine et droit de l'environnement (une mise en perspective) », p. 138-146, in Actes du colloque des 6-7 mai 2008 à Chambéry, La Convention Alpine : un nouveau droit pour la montagne ?, 2008, 148 p.

⁴³³ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 1.

⁴³⁴ C. env., articles L. 422-2 et suivants.

⁴³⁵ C. env., article R. 422-81 : « Les dispositions des articles R. 422-1 à R. 422-80 relatifs aux associations communales et intercommunales de chasse agréées ne sont applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion qu'après leur adaptation à la situation de ces départements réalisée par décret en Conseil d'État pris après avis des conseils généraux intéressés ».

n'est constituée dans l'archipel⁴³⁶.

De cette situation résulte une divergence persistante entre les ordres juridiques métropolitain et ultramarin. En effet, si une loi subordonne son entrée en vigueur à l'élaboration de mesures réglementaires nécessaires à son exécution, le pouvoir réglementaire a l'obligation de prendre ces mesures dans un délai raisonnable⁴³⁷. Pourtant, plus de quarante ans nous séparent de la loi Verdeille (1964) sans qu'aucun texte réglementaire ne soit encore intervenu pour l'outre-mer⁴³⁸, reflet de l'immobilisme des pouvoirs publics quant il s'agit de celui-ci.

L'absence d'ACCA conduit à l'inexistence de **réserves de chasse et de faune sauvage**⁴³⁹ que les associations sont normalement tenues de constituer sur un dixième de leur territoire⁴⁴⁰. Il existe néanmoins des réserves créées par arrêté ministériel ou préfectoral en Martinique⁴⁴¹ et à Saint-Pierre et Miquelon⁴⁴² qui en comptent respectivement dix et cinq⁴⁴³. Il faut noter toutefois que deux arrêtés préfectoraux de Saint-Pierre et Miquelon comptent des irrégularités manifestes : la chasse n'y est pas interdite partout et lorsqu'elle est autorisée, elle ne s'inscrit pas dans un plan de

⁴³⁶ Il existait, avant la création de la fédération départementale de chasse en 1980, deux associations de chasseurs mais celles-ci n'étaient pas des ACCA. Elles étaient de simples associations constituées en application de la loi de 1901 et n'existent plus aujourd'hui.

⁴³⁷ Ce principe résulte d'une jurisprudence classique reprise dans l'arrêt du Conseil d'État du 28 juillet 2000, France Nature Environnement (*Rec.* p. 322).

⁴³⁸ En métropole, le décret d'application de la loi « Verdeille » est paru le 6 octobre 1966 (décret n° 66-747 du 6 octobre 1966 portant règlement d'administration publique de la loi du 10 juillet 1964 relative à l'organisation des associations communales et intercommunales de chasse agréées, *JORF* 07 octobre 1966, p. 8825).

⁴³⁹ C. env., article L. 422-27 :

« Les réserves de chasse et de faune sauvage ont vocation à :

- protéger les populations d'oiseaux migrateurs conformément aux engagements internationaux ;
- assurer la protection des milieux naturels indispensables à la sauvegarde d'espèces menacées ;
- favoriser la mise au point d'outils de gestion des espèces de faune sauvage et de leurs habitats ;
- contribuer au développement durable de la chasse au sein des territoires ruraux.

Elles sont créées par l'autorité administrative à l'initiative du détenteur du droit de chasse ou de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs lorsqu'il s'agit de conforter des actions d'intérêt général [...]. »

⁴⁴⁰ C. env., article L. 422-23.

⁴⁴¹ Arrêté interministériel du 14 octobre 1976 (création de trois réserves marines) ; arrêté ministériel du 26 octobre 1987 (Commune de Marin) ; arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1987 (Commune de Sainte-Anne) ; arrêté ministériel du 9 février 1989 (Commune de la Trinité) ; arrêté préfectoral n° 92-1979 du 28 septembre 1992 (Commune de Sainte-Anne) ; arrêté préfectoral n° 93-408 du 12 février 1993 (Commune de Basse Pointe) ; arrêté préfectoral n° 98-705 du 15 avril 1998 (Pitons du Carbet) ; arrêté préfectoral n° 33-409 du 14 octobre 2003 (Commune de Sainte-Anne).

⁴⁴² Arrêté préfectoral n° 162 du 29 avril 1992 portant création d'une réserve de chasse et de faune sauvage sur l'île de Saint-Pierre ; arrêté préfectoral n° 163 du 29 avril 1992 portant création d'une réserve de chasse et de faune sauvage sur l'île de Langlade ; arrêté préfectoral n° 160 du 29 avril 1992 création d'une réserve de chasse maritime sur l'île de Saint-Pierre ; arrêté préfectoral n° 165 du 29 avril 1992 portant création d'une réserve de chasse et de faune sauvage sur l'île de Miquelon ; arrêté préfectoral n° 166 du 29 avril 1992 portant création d'une réserve de chasse et de faune sauvage sur l'île Miquelon.

⁴⁴³ A La Réunion, il existait cinq réserves de chasse et de faune sauvage approuvées par un arrêté ministériel du 23 mars 1979 : Bébou-Bélouve Entre Deux-Dimitile, Mafate, Saint-Denis (Roche Écrite), Bénards (Hauts Sous le Vent), Étang Salé. Toutes ont été abrogées.

chasse contrairement aux prescriptions réglementaires du Code de l'environnement⁴⁴⁴. En outre, aucune réserve nationale de chasse et de faune sauvage au sens de l'article R. 422-92 du Code de l'environnement⁴⁴⁵ n'a été créée outre-mer, alors que les caractéristiques de certains espaces ultramarins répondraient aux critères d'identification de ces réserves, soit qu'ils abritent des espèces dont les effectifs sont en voie de diminution sur tout ou partie du territoire national, soit que des espèces présentent des qualités remarquables. Tel est le cas de la réserve de chasse et de faune sauvage de l'étang du Grand Barachois à Saint-Pierre et Miquelon fréquentée par des phoques gris, des phoques veaux marins et où hivernent des anatidés⁴⁴⁶.

L'absence d'adaptation du régime des ACCA outre-mer empêche par ailleurs une gestion rationnelle de la faune sauvage. Depuis la loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse⁴⁴⁷, les associations sont en effet instituées pour favoriser « sur leur territoire le développement du gibier et de la faune sauvage dans le respect d'un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique, l'éducation cynégétique de leurs membres, la régulation des animaux nuisibles et veillent au respect des plans de chasse. Elles ont également pour objet d'apporter la contribution des chasseurs à la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages »⁴⁴⁸. D'aucuns justifient l'absence de création des ACCA « en partie par la faiblesse de la ressource cynégétique »⁴⁴⁹, ce qui est trop approximatif pour être juste. En effet, si le gibier n'est pas aussi abondant outre-mer qu'en métropole, ce n'est pas une raison pour ne pas en organiser la gestion rationnelle ; bien au contraire, d'autant que la faune insulaire est particulièrement fragile et que le système des ACCA a été conçu à l'origine non pour gérer une faune abondante, mais pour lutter contre la raréfaction du gibier.

⁴⁴⁴ C. env., article R. 422-86 :

« L'arrêté d'institution de la réserve prévoit l'exécution d'un plan de chasse ou d'un plan de gestion cynégétique lorsque celui-ci est nécessaire au maintien des équilibres biologiques et agro-sylvo-cynégétiques. Les conditions d'exécution de ce plan doivent être compatibles avec la protection du gibier et la préservation de sa tranquillité. Son exécution doit être autorisée chaque année, selon les cas, par l'arrêté attributif du plan de chasse ou par l'arrêté approuvant le plan de gestion cynégétique.

Tout autre acte de chasse est interdit ».

⁴⁴⁵ C. env., article R. 422-92 :

« I. - Peuvent être constituées en réserves nationales les réserves de chasse et de faune sauvage qui présentent une importance particulière :

1° Soit en fonction des études scientifiques, techniques ou des démonstrations pratiques qui y sont poursuivies ;

2° Soit parce qu'elles abritent des espèces dont les effectifs sont en voie de diminution sur tout ou partie du territoire national ou des espèces présentant des qualités remarquables ;

3° Soit en raison de leur étendue.

II. - Les réserves nationales de chasse et de faune sauvage sont instituées soit à la demande de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage après avis de la Fédération nationale des chasseurs, soit à l'initiative de tout établissement public qui en assure la gestion après avis de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de la Fédération nationale des chasseurs.

III. - Dans chaque réserve nationale de chasse et de faune sauvage, est mis en place un comité directeur dont la composition est fixée par arrêté du ministre chargé de la chasse ».

⁴⁴⁶ C'est d'ailleurs cette richesse écologique qui a conduit le Conservatoire du littoral à acquérir la propriété de l'étang et de ses abords.

⁴⁴⁷ Loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse, *JORF* 27 juillet 2000, p. 11542.

⁴⁴⁸ C. env., article L. 422-2.

⁴⁴⁹ J.-C. DOUENCE (dir.), *Le droit de l'environnement dans les départements d'outre-mer*, tome 1, SFDE, 1991, p. 40.

Cela étant, les régimes de la domanialité et des parcs nationaux comprennent des dispositifs spécifiques pour l'exercice de la chasse, lesquels combler – en partie seulement – l'inapplicabilité du régime des ACCA dans les départements d'outre-mer. En effet, dans les DOM, la chasse s'exerce majoritairement sur le domaine public maritime ou dans les forêts domaniales qui couvrent une grande partie des îles⁴⁵⁰.

Sur le domaine public maritime, l'activité est en principe régie par des règles fixées par décret⁴⁵¹ et la location du droit de chasse répond à un cahier des charges⁴⁵². Dans les faits, alors qu'aucun contrôle, ni aucune organisation n'existe en Guadeloupe, la chasse sur le domaine public maritime est réglementée *a minima* en Martinique⁴⁵³. A La Réunion, la liste des espèces gibiers ne comprenant pas de limicoles, il n'y a pas de chasse dans cette zone, même si les agents verbalisateurs relèvent régulièrement des infractions comme le braconnage d'oiseaux marins protégés.

Dans les forêts domaniales, l'Office national des forêts prend normalement des mesures sur le fondement des articles R. 137-6 et suivants du Code forestier⁴⁵⁴ et la gestion de l'activité échappe de toute manière à l'action des ACCA⁴⁵⁵. Mais là encore, les règles applicables outre-mer ne respectent pas le Code. Ainsi, en Guadeloupe, l'ONF délivre des licences de chasse valables pour l'ensemble des territoires qui relèvent du régime forestier, alors que le Code prévoit obligatoirement une adjudication préalable⁴⁵⁶.

Le cas de Saint-Pierre et Miquelon est assez particulier, car environ 85 % du territoire appartient à la collectivité territoriale et celle-ci autorise la chasse sur ses terres, sans bail, ni

⁴⁵⁰ En Martinique par exemple, les forêts domaniales dont la gestion est assurée par l'ONF couvrent 40 % du territoire départemental et la chasse se pratique sur environ 2 800 hectares (environ 2,5 % de la Martinique) répartis sur la forêt domaniale du littoral (160 ha), sur le domaine public maritime (220 ha), sur la forêt départementalo-domaniale (1750 ha) et sur des concessions de parcelles publiques et privées (660 ha) (J.-F. MAILLARD, Orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, Région Martinique, DIREN, ONCFS, mai 2004, p. 25).

⁴⁵¹ Décret modifié n° 75-293 du 21 avril 1975 fixant les règles d'exploitation de la chasse sur le domaine public maritime et sur la partie des cours d'eau domaniaux située à l'aval de la limite de salure des eaux, *JORF* 27 avril 1975, p. 4351.

⁴⁵² Voir l'arrêté du 8 avril 2005 portant approbation du cahier des charges fixant les clauses et conditions générales de la location par l'État du droit de chasse sur le domaine public maritime, sur les étangs et plans d'eau salés domaniaux et sur la partie des cours d'eau domaniaux située à l'aval de la limite de salure des eaux, à l'exclusion des circonscriptions des ports autonomes maritimes, pour la période du 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2014, et abrogeant l'arrêté du 29 mai 1975 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée sur le domaine public maritime et la partie des cours d'eau domaniaux située à l'aval de la limite de salure des eaux (*JORF* 23 avril 2005, p. 7120).

⁴⁵³ Des lots sont loués pour une durée de six ans à des regroupements de chasseurs, mais ni l'amodiation, ni le cahier des charges ne sont respectés.

⁴⁵⁴ C. env., article R. 422-94 : « Dans les forêts, bois et terrains à boiser définis à l'article L. 111-1 1° du Code forestier ainsi que dans les terrains à restaurer appartenant à l'État, la chasse est exploitée dans les conditions fixées par les articles R. 137-6 à R. 137-29 dudit code ». La seule disposition du Code de l'environnement se rapportant à l'exercice de la chasse dans les forêts de l'État est relative au mode d'attribution du droit de chasse (C. env., article L. 422-29).

⁴⁵⁵ C. env., article L. 422-10 : « L'association communale est constituée sur les terrains autres que ceux : [...] 4° Faisant partie du domaine public de l'État, des départements et des communes, des forêts domaniales ou des emprises de Réseau ferré de France et de la Société nationale des chemins de fer français [...] ».

⁴⁵⁶ C. for., article R. 137-6. Le champ des dérogations à l'adjudication préalable ne couvre pas l'hypothèse des locations aux particuliers (voir C. for., article R. 137-8).

cahier des charges. De même, sur le domaine public maritime, l'État laisse les chasseurs libres d'exercer leur activité sans respecter la procédure d'adjudication ou de location prévue pour l'exploitation de la chasse⁴⁵⁷. Si une telle situation ne peut s'expliquer par des considérations juridiques, elle témoigne d'un laxisme politique certain, peu favorable à contraindre des pratiques multiséculaires, même totalement irrespectueuses de l'environnement.

En outre, des parties importantes des territoires de La Réunion, de la Guadeloupe (et de la Guyane⁴⁵⁸) sont couvertes par des parcs nationaux dont la réglementation et la charte peuvent, dans le cœur du parc, « soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la chasse »⁴⁵⁹. A La Réunion dont le cœur du parc national concerne 42 % du département, la chasse d'animaux appartenant aux espèces indigènes est interdite et celle des espèces non indigènes est réglementée par le conseil d'administration⁴⁶⁰. En Guadeloupe, la chasse est strictement interdite sur les 10 % du territoire couvert par le cœur du parc national⁴⁶¹.

Mais pour le reste des territoires, il est fait échec au principal objectif de la loi Verdeille qui impose le regroupement des terres et des chasseurs au sein des associations afin de substituer une chasse bien organisée à la chasse banale. Outre-mer, la chasse demeure donc essentiellement banale et liée au droit de propriété : l'activité peut s'exercer sur tout le domaine chassable et les chasseurs ne sont finalement pas responsables de la bonne conservation du patrimoine cynégétique. Autrement dit, ils vont « là où il y a du gibier », dans des zones temporairement giboyeuses, sans être concernés par l'aménagement du territoire ou la gestion à moyen et long terme de la faune. Aucune obligation de « gestion équilibrée des écosystèmes » n'est imposée aux chasseurs en contrepartie des prélèvements effectués⁴⁶².

Dans les faits, les chasseurs se rassemblent en associations⁴⁶³, mais celles-ci ne sont pas agréées et s'apparentent plutôt à des « clubs » de chasseurs sur un territoire donné (domaine maritime, forêt domaniale) et dont l'activité est tournée vers une chasse particulière (les colombidés, les cerfs). Ces associations prennent parfois la dénomination trompeuse de « sociétés de chasse » comme à La Réunion pour les cerfs ou pour « l'ouest ».

Pour l'heure, en l'absence de contrainte et d'action collective orientée vers la gestion de la faune, la conservation des espèces et l'éventuel repeuplement sont très fortement compromis, d'autant

⁴⁵⁷ Voir C. env., articles D. 422-115 et suivants.

⁴⁵⁸ La réglementation du cœur du parc national garantit l'interdiction de toute chasse (sauf au profit des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt) sur 2 030 000 ha. Voir *infra*, titre 2, chapitre 1, section 1, § 1.

⁴⁵⁹ C. env., article L. 331-4-1.

⁴⁶⁰ Décret n° 2007-296 du 5 mars 2007 créant le Parc national de la Réunion, article 12 (*JORF* 6 mars 2007, p. 4265).

⁴⁶¹ Décret n° 89-144 du 20 février 1989 créant le parc national de la Guadeloupe, article 11, *JORF* 7 mars 1989, p. 2998.

⁴⁶² Le principe de cette compensation est défini à l'article L. 420-1 du Code de l'environnement.

⁴⁶³ « Une dizaine d'associations de chasseurs en Guadeloupe sont présentes sur la Grande Terre, sur la Basse Terre, sur Marie Galante et la Désirade » (DIREN et ONCFS, Orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, Guadeloupe, Document technique, 10 juin 2005, p. 16). La Martinique compte vingt associations de chasseurs.

plus que l'organisation quasi anarchique de la chasse est renforcée par le faible développement de sa planification.

b – Le faible développement de la planification de la chasse

Depuis la loi du 26 juillet 2000⁴⁶⁴, l'élaboration d'orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats (ORGFH)⁴⁶⁵ est prévue sur l'ensemble du territoire. Elles « précisent les objectifs à atteindre en ce qui concerne la conservation et la gestion durable de la faune de la région, chassable ou non chassable, et de ses habitats et la coexistence des différents usages de la nature »⁴⁶⁶. Elles servent de fondement aux **schémas départementaux de gestion cynégétique**. Établis pour une période de six ans renouvelables, ils comprennent des plans de chasse et de gestion et des objectifs d'amélioration de la pratique de la chasse (plans de gestion approuvés, prélèvements maximum autorisés, régulation des animaux prédateurs et déprédateurs, lâchers de gibier⁴⁶⁷), ou encore de préservation, de protection ou de restauration des habitats naturels de la faune sauvage. De manière générale, les schémas départementaux de gestion cynégétique, outils d'orientation opposables aux chasseurs, intègrent dans la pratique de la chasse une gestion raisonnée des écosystèmes en vue d'atteindre l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

A Saint-Pierre et Miquelon, il n'existe ni schéma départemental de gestion cynégétique⁴⁶⁸, ni ORGFH. Les ORGFH existent par contre en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique et à La Réunion⁴⁶⁹, mais elles n'ont débouché sur un schéma départemental de gestion cynégétique qu'à La Réunion⁴⁷⁰.

Fixant un état des lieux de la gestion de la faune sauvage, ces documents présentent des mesures

⁴⁶⁴ Loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse, *JORF* 27 juillet 2000, p. 11542.

⁴⁶⁵ C. env., article L. 414-8. La place donnée aux ORGFH dans la section 2 du chapitre sur « la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages » signifie que le champ couvert par ces orientations ne se limite pas à celui de la chasse : « Il concerne à la fois les espèces chassables et non chassables, ainsi que leurs habitats » (D. ROCHARD, Conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages : orientations régionales, définition, contenu des documents, *RDR*, n° 332, avril 2005, p. 37).

⁴⁶⁶ C. env., article L. 414-8.

⁴⁶⁷ C. env., article L. 425-2.

⁴⁶⁸ Le manque de volonté politique et de moyens humains de la fédération départementale des chasseurs de Saint-Pierre et Miquelon semble expliquer l'absence de réalisation du schéma départemental de gestion cynégétique (Bruno LETOURNEL, Chef du Service départemental de l'ONCFS, Saint-Pierre et Miquelon, communication écrite, 11 juillet 2005).

⁴⁶⁹ La mobilisation autour de leur conception a été forte, et les ORGFH sont une bonne illustration de « la capacité d'adaptation des travaux de l'ONCFS au contexte original de l'outre-mer » (S. CACERES, M.-L. CAYATTE, C. LAPORTE, J.-F. MAILLARD, D. GIROU, L'apport des ORGFH à la stratégie nationale pour la biodiversité. Une réponse cohérente aux enjeux de l'outre-mer, *Faune sauvage*, n° 270, p. 27).

⁴⁷⁰ Arrêté n° 05-1128 SG/DRCTCV du 10 mai 2005 approuvant le schéma départemental de gestion cynégétique. A noter qu'un schéma départemental de gestion cynégétique est à l'étude à Saint-Pierre et Miquelon. D'autres schémas sont néanmoins en cours d'élaboration en Guadeloupe (DIREN et ONCFS, Orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, Guadeloupe, Document technique, 10 juin 2005, p. 22), en Martinique (J. MEHN, Chef du service départemental de l'ONCFS de la Martinique, communication orale, 14 juin 2007), à la Réunion (DIREN et ONCFS, Stratégie réunionnaise pour la biodiversité, septembre 2005, p. 135) et à Saint-Pierre et Miquelon.

destinées à rationaliser la pratique de la chasse. S'il existe depuis 2009 une infraction associée au non-respect du schéma de gestion cynégétique, on peut douter de son efficacité dissuasive⁴⁷¹. En fait, la seule véritable menace en cas de non-respect du schéma pèse sur les ACCA que le préfet peut sanctionner par la dissolution du conseil d'administration ou la suspension de la chasse sur son territoire⁴⁷². Mais, en l'absence d'ACCA outre-mer, la disposition est tenue en échec. Ceci plaide en faveur d'une adaptation rapide de la réglementation.

La planification de la chasse s'exprime par ailleurs classiquement à travers des plans de chasse, c'est-à-dire des limitations du prélèvement autorisé sur un territoire et pour une espèce donnée pendant la campagne de chasse de l'année cynégétique considérée. Certains animaux sont obligatoirement soumis à un **plan de chasse**⁴⁷³ : les cerfs, les daims, les mouflons, les chamois, les isards et les chevreuils. Bien qu'existent le Cerf de Virginie (*Odocoileus virginianus*) à Saint-Pierre et Miquelon et le Cerf de Java (*Cervus timorensis*) à La Réunion, aucune de ces espèces n'est régie par un plan de chasse. Ceci est logique à La Réunion dans la mesure où le Cerf est un produit d'élevage. Mais pour le reste, le Code ne déterminant pas le nom des espèces de cerf visées par les plans de chasse obligatoires, c'est une lecture audacieuse, mais pragmatique du texte qui a conduit les autorités locales à en écarter l'application. Elles s'affranchissent ainsi – de façon contestable – de l'élaboration de plans qui exigent la mise en place de comptages précis et scientifiquement reconnus des populations et le suivi de l'activité de chasse (plans de chasse individuels, marquages, pré-marquages, etc.). Il faut souligner qu'il existe néanmoins des prélèvements maximums autorisés⁴⁷⁴ établis de façon empirique pour le Cerf de Virginie de Saint-Pierre et Miquelon : le chasseur peut capturer un demi cerf par an⁴⁷⁵ et une battue ne peut comprendre plus de huit chasseurs⁴⁷⁶.

Par ailleurs, à La Réunion, un **plan de gestion cynégétique**⁴⁷⁷ du Tangue (*Tenrec ecaudatus*), petit mammifère introduit de La Réunion⁴⁷⁸, a été adopté en 2008⁴⁷⁹ en application de l'article

⁴⁷¹ Depuis la loi n° 2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse (*JORF* 1^{er} janvier 2009, p. 12), « les infractions aux dispositions du schéma départemental de gestion cynégétique sont punies des amendes prévues par les contraventions de la première à la quatrième classe selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État » (C. env., article L. 425-3-1).

⁴⁷² C. env., article R. 422-3.

⁴⁷³ C. env., article R. 425-1-1.

⁴⁷⁴ Le mécanisme du prélèvement maximal autorisé est prévu par l'article L. 425-14 du Code de l'environnement.

⁴⁷⁵ Ainsi sera-t-il possible de chasser un cerf tous les deux ans ou de partager un cerf entre deux chasseurs.

⁴⁷⁶ Arrêté n° 638 du 28 septembre 2005 portant approbation d'un plan de gestion cynégétique du cerf de Virginie. Malgré la dénomination de « plan de gestion cynégétique », l'arrêté n'est pas une application de l'article L. 425-15 du Code de l'environnement. Il n'est en effet pas issu d'un groupement de détenteurs du droit de chasse qui souhaiterait rationaliser la gestion cynégétique sur son territoire de chasse.

⁴⁷⁷ Ce plan se distingue des plans de gestion cynégétiques approuvés (arrêté ministériel du 19 mars 1986 relatif aux plans de gestion cynégétique approuvés, *JORF* 20 mars 1986, p. 4819) élaborés par les associations communales ou intercommunales de chasse agréées, les groupements d'intérêt cynégétique ou toute association de détenteurs de droit de chasse. Ceux-ci ne s'imposent qu'à l'organisme qui l'a décidé alors que les plans de gestion cynégétique issus de l'article L. 425-5 du Code de l'environnement s'appliquent *erga omnes*.

⁴⁷⁸ Le Tangue a été introduit au milieu du XIX^e siècle à la Réunion et à Maurice, afin de nourrir les travailleurs des plantations (R. BARONCE, S. CACERES, Note technique portant proposition d'un plan de gestion

L. 425-15 du Code de l'environnement⁴⁸⁰. Établi pour une durée maximale de trois saisons de chasse consécutives (2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011), il a pour objectif « d'améliorer les connaissances sur les prélèvements de tangles dans le but de maîtriser à terme les prélèvements en adéquation avec les objectifs de conservation des milieux (habitats) à la Réunion »⁴⁸¹. A cette fin, des carnets de prélèvements et des bracelets numérotés doivent être obligatoirement utilisés par les chasseurs.

En somme, les seules mesures relatives à la chasse portent sur une limitation de son exercice (temps, gibier, prise) ; l'activité en tant que telle est très peu organisée ; la gestion de la faune sauvage quasi inexistante. Ce n'est pas faute de textes, puisque le Code de l'environnement est applicable (sauf pour les ACCA), mais faute de sensibilisation et de motivation politique pour la mise en place d'une efficace gestion de la chasse. La naissance d'une prise en considération efficace du patrimoine cynégétique passe nécessairement par les ORGFH et les schémas départementaux de gestion cynégétique dont la conception est encourageante. Toujours est-il que l'outre-mer en est au commencement et, pour l'heure, la chasse s'exerce encore sans aucune perspective à long terme.

B – Les lacunes du droit de la chasse en Guyane

La situation du droit de la chasse en Guyane, unanimement déplorée, ne manque pas d'étonner : la plupart des mesures du Code de l'environnement organisant la chasse n'y sont en effet pas applicables⁴⁸² et aucune disposition réellement équivalente n'est prévue. Il n'existe dans ce territoire riche d'une incomparable faune, ni permis, ni date d'ouverture ou de fermeture de chasse, ni aucun rapport entre le droit de chasse et le droit de propriété, ni réserve pour la reconstitution de la faune sauvage. Si, en règle générale, la chasse est donc libre⁴⁸³ de jour comme de nuit, des arrêtés de police fixent certaines règles, au demeurant insuffisantes (1). Les tentatives pour remédier à ces lacunes et adapter le droit n'ont encore jamais abouti (2).

cynégétique du Tangle (*Tenrec ecaudatus*), Document de travail, ONCFS et Fédération départementale des chasseurs, 5 septembre 2007).

⁴⁷⁹ Arrêté préfectoral n°08-2734/SG/DRCTCV portant sur la mise en place, pour trois ans (2008-2011) d'un plan de gestion cynégétique « petit gibier tangle » dans le département de la Réunion.

⁴⁸⁰ C. env., article L. 425-15 : « Sur proposition de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, le préfet inscrit, dans l'arrêté annuel d'ouverture ou de fermeture de la chasse, les modalités de gestion d'une ou plusieurs espèces de gibier lorsque celles-ci ne relèvent pas de la mise en oeuvre du plan de chasse ».

⁴⁸¹ Arrêté préfectoral n°08-2734/SG/DRCTCV, précité, article 4.

⁴⁸² Il résulte de l'article L. 420-4 du Code de l'environnement que la chasse guyanaise n'est pas réglementée par ce Code à l'exception quasi anecdotique des articles L. 421-1 (dispositions générales relatives à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage) et L. 428-24 (« Le ministre chargé de la chasse commissionne des agents en service à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage pour exercer les fonctions d'agents techniques des eaux et forêts »).

⁴⁸³ Sauf dans les espaces protégés (Parc amazonien de Guyane, réserves naturelles, etc.).

1 – L’insuffisance des arrêtés de police

Pour l’essentiel, la chasse en Guyane est régie par les arrêtés ministériels du 15 mai 1986 qui fixent des listes d’espèces protégées (oiseaux, reptiles et mammifères)⁴⁸⁴ et abrogent partiellement l’arrêté préfectoral du 31 janvier 1975⁴⁸⁵, seule réglementation de la chasse alors existante. Parmi les espèces protégées par les arrêtés ministériels de 1986, certaines le sont intégralement et d’autres peuvent être chassées pour la consommation familiale sur place des animaux capturés⁴⁸⁶, mais leur commercialisation est interdite. L’arrêté préfectoral de 1975 fixe le nombre maximum de spécimens qu’un chasseur peut capturer lors d’une sortie : deux pièces de gibier à poil de quelque importance (de la taille du « Maïpouri » ou du « Pakira »), cinq pièces de petit gibier à poil de la taille du « Paca » ou de l’ « Agouti », dix pièces de gibier à plume de la taille et au-dessus du « Soucourrou » et vingt pièces de petit gibier à plumes du gabarit de la Bécasse ou de la Bécassine. Outre le caractère libéral des seuils de captures autorisés⁴⁸⁷, il est regrettable que ces derniers se fondent non sur des considérations écologiques, comme la densité d’une population ou la fragilité d’une espèce, mais sur une donnée morphologique, la taille qui plus est de façon approximative, par comparaison avec des espèces de tailles semblables.

En outre, le nom des espèces visées (Maïpouri, Pakira...) relève de la terminologie locale et il aurait été judicieux, pour une meilleure lisibilité, d’inscrire aussi le nom de l’espèce en français et son appellation scientifique : le « Maïpouri » serait alors associé au Tapir (*Tapirus terrestris*), le « Pakira » au Pécari à collier (*Tayassu tajacu*) ou au Pécari à lèvres blanches (*Tayassu pecari*), l’Agouti à *Dasyprocta leporina*, le Paca à *Agouti paca*, etc.

Il faut noter que les sanctions applicables diffèrent selon que l’infraction porte sur les dispositions des arrêtés ministériels (6 mois de prison et 9 000 euros d’amende) ou de l’arrêté préfectoral (contravention de première classe), reflet de l’incohérence de cette réglementation embryonnaire.

Les modes de chasse sont réglementés de façon très succincte par l’arrêté préfectoral du 9 avril 1992⁴⁸⁸ qui interdit dans le département, la pose de fusils-trappes de tout calibre, armes manufacturées ou fabriquées utilisant des munitions d’armes à feu de toutes catégories confondues, ainsi que des pièges dangereux pour l’homme ou pour les animaux protégés. Si le caractère non sélectif et dangereux de ces modes de chasse a motivé l’arrêté, les sanctions prévues ne sont pas à la hauteur des objectifs visés : en cas d’infraction, une simple contravention de

⁴⁸⁴ Voir *supra*, partie 2, titre 1, chapitre 1, section 1, § 2.

⁴⁸⁵ Arrêté préfectoral n° 172 1D/2B du 31 janvier 1975 fixant pour le département de la Guyane la liste des espèces animales terrestres, aquatiques et aviaires intégralement protégées et les mesures particulières de protection de certaines d’entre elles considérées comme gibier.

⁴⁸⁶ Voir les articles 2 des arrêtés modifiés du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des mammifères (*JORF* 25 juin 1986, p. 7882), des oiseaux (*JORF* 25 juin 1986, p. 7884) et des reptiles et amphibiens (*JORF* 25 juin 1986, p. 7881) représentés dans le département de la Guyane.

⁴⁸⁷ Un chasseur peut en effet capturer jusqu’à 37 spécimens le même jour.

⁴⁸⁸ Arrêté préfectoral n° 579 1D/4B du 9 avril 1992 portant interdiction de la pose de fusils-trappes et pièges dangereux similaires dans le département de la Guyane.

première classe⁴⁸⁹ peut être relevée, éventuellement assortie de la saisie immédiate du matériel et s'il y a lieu du gibier tué par le piège.

Parallèlement à cette réglementation succincte, trois arrêtés interdisent la chasse sur des territoires précis⁴⁹⁰ : le marais d'Yiyi (Commune de Sinnamary)⁴⁹¹ et les sites touristiques, les zones protégées et les zones d'habitation de la commune de Rémire-Montjoly⁴⁹², et dans un périmètre délimité autour du plan d'eau du barrage de Petit-Saut et de ses abords sur les communes de Kourou, Saint-Élie et Sinnamary⁴⁹³.

Afin de contrôler le commerce de certaines espèces, un arrêté ministériel du 27 mars 1995 soumet à autorisation la mise en vente, la vente et l'achat des spécimens y compris des parties ou produits (cuirs, peaux) et notamment de la viande d'espèces non domestiques⁴⁹⁴ très largement consommée localement. Les établissements autorisés ont l'obligation de tenir à jour un registre officiel⁴⁹⁵, mais cela n'empêche pas les chasseurs de vendre leurs prises à des restaurateurs en dehors de tout contrôle.

En toute hypothèse, les moyens humains déployés pour assurer le contrôle de la mise en œuvre de ces réglementations, soit onze agents de l'ONCFS, sont largement insuffisants pour couvrir un territoire d'une superficie de près de 90 000 km²⁴⁹⁶ abritant une forêt tropicale très difficilement accessible. Ainsi, des espèces protégées, telles que les Cerfs de Virginie, le Saki à face pâle (*Pithecia pithecia*) ou l'Atèle noir (*Ateles paniscus*), sont-elles chassées en toute impunité⁴⁹⁷ et d'autres commercialisées sans autorisation, ce qui contribue à un appauvrissement de la faune. Il faudrait de toute évidence « renforcer l'application de la réglementation en matière de police de la

⁴⁸⁹ Code pénal, article R. 610-5 : « 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 ».

⁴⁹⁰ C'est sans compter les réglementations applicables dans les réserves naturelles et dans le parc national.

⁴⁹¹ Arrêté municipal n° 98-31/MS du 20 avril 1998 interdisant le transport d'armes à feu, le tir et la chasse dans le territoire des marais d'Yiyi.

⁴⁹² Arrêté municipal n° 93-92/MS du 11 mars 1993 portant interdiction de chasser sur les sites touristiques et dans les zones protégées (commune de Rémire-Montjoly).

⁴⁹³ Arrêté préfectoral n° 1917 1D/4B du 19 octobre 1993 réglementant l'accès et interdisant la chasse sur le plan d'eau du barrage de Petit-Saut et de ses abords, modifié par l'arrêté n° 2241 1D/4B du 4 décembre 1995.

⁴⁹⁴ Il s'agit du Pécari à collier, du Pécari à lèvres blanches, du Tapir, du Cabiai, de l'Agouti, du Paca, du Tatou à neuf bandes et du Tatou de Kappler, de l'Agami, du Hocco, du Marail et de l'Iguane (arrêté ministériel modifié du 27 mars 1995 portant réglementation du commerce des espèces non domestiques en Guyane, *JORF* 23 avril 1995, p. 6358).

⁴⁹⁵ « Cependant, la vente directe par des chasseurs à des particuliers ou établissements est toujours possible, bien que la "chasse professionnelle" soit soumise à la délivrance d'une autorisation préfectorale (arrêté préfectoral du 31 janvier 1975). Il est initialement prévu que cette autorisation précise la ou les espèces ainsi que l'aire géographique auxquelles elle s'applique. Actuellement, il ne resterait en Guyane que deux ou trois chasseurs professionnels déclarés, qui fournissent entre autres le marché de Cayenne, et dont les prises sont contrôlées par la Direction des Services Vétérinaires » (C. RICHARD-HANSEN, *Gestion de la faune sauvage en Amazonie, Sylvolab, DIREN, Région Guyane*, 1998, p. 184).

⁴⁹⁶ Soit environ un sixième de la France métropolitaine.

⁴⁹⁷ Voir B. de THOISY et J.-C. VIE, *Faune et activités humaines : exploitation forestière et chasse en Guyane française*, tableau 1, *JABTA, Revue d'Ethnobiologie*, 1998, vol. 40 (1-2), p.112.

nature »⁴⁹⁸. La mise en place du Parc amazonien guyanais qui s'accompagne de la nomination de gardes pour assurer la surveillance des 40 % du territoire départemental constitue déjà une première réponse à ce déficit des moyens de contrôle.

Le droit de la chasse guyanais révèle son état extrêmement lacunaire. Les effets de ces insuffisances sur la conservation de la biodiversité ne sont évidemment pas contestés. Ainsi, l'absence de prélèvements maximums autorisés⁴⁹⁹ pour la plupart des espèces empêche-t-elle de sanctionner certains abus régulièrement dénoncés, tels des ponctions très importantes « de toucans amazones ou de troupeaux de pécaris »⁵⁰⁰ sur le milieu naturel. Il apparaît au minimum nécessaire d'autoriser des prélèvements maximums, de soumettre le droit de chasser à un permis et à un examen, afin notamment de s'assurer d'un minimum de connaissances environnementales et réglementaires du candidat⁵⁰¹, et surtout de limiter les périodes de chasse en tenant compte des spécificités écologiques de la Guyane. À cet égard, il faut observer que la détermination des saisons de chasse adéquates ne relève pas de la même problématique en milieu tempéré qu'en milieu tropical. En métropole, l'interdiction de la chasse correspond aux périodes de reproduction des espèces et de retour pour les espèces migratrices, étape critique pour leur survie, mais en milieu tropical il n'y a pas de dates de reproduction clairement identifiables « en raison de la stabilité climatique caractéristique des faibles latitudes »⁵⁰². À l'inverse des milieux tempérés, « il n'y a pas de paramètre déterminant comme l'hiver qui synchronise la reproduction des différentes espèces »⁵⁰³. Ainsi, si la délimitation de saisons de chasse permet de limiter la pression sur la faune et de lui réserver des périodes de calme, une telle mesure ne peut pas s'appuyer uniquement sur le critère de saison de reproduction des espèces. Les périodes de chasse pourront être définies en fonction de critères tels que la vulnérabilité ou la facilité d'accès au gibier⁵⁰⁴.

2 – L'échec de l'adaptation du droit de la chasse

Plusieurs tentatives d'adaptation du droit de la chasse à la Guyane ont échoué, parmi lesquelles une proposition de loi qui modifiait le Code forestier⁵⁰⁵. La proposition, jamais adoptée, distinguait la chasse soumise à autorisation lorsqu'elle était de nature sportive, familiale ou professionnelle, et la chasse libre dans les zones de droits d'usage collectifs⁵⁰⁶.

⁴⁹⁸ DIREN et ONCFS, Les Orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, Guyane, avril 2005, p. 18.

⁴⁹⁹ Voir par exemple l'article L. 425-14 du Code de l'environnement.

⁵⁰⁰ C. RICHARD-HANSEN et E. HANSEN, Gestion de la chasse en forêt tropicale amazonienne, *JABTA Revue d'Ethnobiologie*, 1998, vol. 40 (1-2), p. 542.s

⁵⁰¹ La recherche de la sécurité plaide aussi en faveur de l'institution d'un permis de chasse.

⁵⁰² C. RICHARD-HANSEN et E. HANSEN, *op. cit.*, p. 546.

⁵⁰³ C. RICHARD-HANSEN, Gestion de la faune sauvage en Amazonie, Silvolab, Guyane, 1998, p. 38.

⁵⁰⁴ En comparaison, « au Pérou, les saisons de fermeture de chasse coïncidaient avec l'inondation saisonnière de la forêt qui rend les animaux plus vulnérables et plus accessibles aux chasseurs » (texte abrogé) (C. RICHARD-HANSEN, *op. cit.*, p. 178).

⁵⁰⁵ Proposition de loi modifiant le code forestier et portant diverses mesures spécifiques à la forêt de Guyane, *JORF*, Doc., Sénat, session 1999-2000, n° 113.

⁵⁰⁶ Voir *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2.

Face à la défaillance de toute réflexion générale sur la chasse, les pouvoirs publics ont essayé de trouver d'autres moyens d'action. Le 10 août 2006, le ministre chargé de l'environnement a ainsi pris un arrêté relatif à la capture d'espèces animales non domestiques dans le département de la Guyane⁵⁰⁷ sur le fondement des articles R. 412-8⁵⁰⁸ et R. 412-9 du Code de l'environnement. L'arrêté permet au préfet d'interdire et de fixer les conditions de la capture de tous les mammifères, oiseaux, reptiles, amphibiens et invertébrés guyanais non protégés par les articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code de l'environnement.

Aussi le préfet a-t-il pris deux arrêtés en date du 23 juillet 2007⁵⁰⁹ pour interdire désormais la cession commerciale de spécimens vivants ou morts y compris des parties et des produits du Tapir (*Tapirus terrestris*), du Hocco (*Crax alector*), du Marail (*Penelope marail*) et de l'Agami (*Psophia crepitans*) sur l'ensemble du territoire guyanais. Ces mesures étaient très attendues particulièrement pour le Tapir considéré par l'UICN comme « vulnérable », c'est-à-dire confronté à un haut risque d'extinction en considération de la faible densité de sa population et de sa reproduction lente (un petit tous les deux ans)⁵¹⁰. L'espèce est protégée en Colombie, au Pérou, en Bolivie, au Vénézuéla et au Brésil, mais la France, loin d'être exemplaire, en autorisait la consommation et la commercialisation. Par tradition, la viande de Tapir, très appréciée, figurait en effet au menu de nombreux restaurants guyanais. En effet, « la consommation de « viande de bois » en famille ou au restaurant reste traditionnellement une caractéristique bien guyanaise »⁵¹¹. Elle « induit une pression de prélèvement fortement accrue sur les ressources animales, et pérennise l'existence de chasseurs professionnels qui opèrent de fortes ponctions sur le milieu naturel, pour satisfaire parfois essentiellement la simple curiosité touristique de goûter à des saveurs exotiques... »⁵¹². Cette aberration est aujourd'hui en partie jugulée : le Tapir ne peut plus être commercialisé. Néanmoins, la réglementation ne lutte pas contre l'exploitation de l'espèce pour son usage non commercial ou frauduleux.

En outre et de façon plus générale, il va de soi que les dispositions susvisées sont en réalité un substitut permettant de pallier l'inapplicabilité du droit de la chasse et l'absence de mesures visant à restreindre l'activité. En vertu du régime propre à la capture, au ramassage et à la cession de

⁵⁰⁷ Arrêté du 10 août 2006 relatif à la capture d'espèces animales non domestiques dans le département de la Guyane et modifiant l'arrêté du 27 mars 1995 portant réglementation du commerce des espèces non domestiques en Guyane, *JORF* 25 août 2006, p. 12539.

⁵⁰⁸ C. env., article R. 412-8 : « Indépendamment des dispositions prévues aux articles R. 412-1 et R. 412-2, le ministre chargé de la protection de la nature arrête la liste des animaux d'espèces non domestiques ou de végétaux d'espèces non cultivées ou de leurs parties ou produits dont le ramassage, la récolte ou la capture et la cession à titre gratuit ou onéreux peuvent être interdits ou autorisés dans certaines conditions sur tout ou partie du territoire et pour des périodes déterminées ».

⁵⁰⁹ Arrêté n° 1672/2D/2B/ENV du 23 juillet 2007 portant interdiction de commercialisation de certaines espèces de mammifères de la faune de Guyane et arrêté n° 1673/2D/2B/ENV du 23 juillet 2007 portant interdiction de commercialisation de certaines espèces d'oiseaux de la faune de Guyane.

⁵¹⁰ Voir S. BARRIOZ et J.-F. SZPIEGEL, Le tapir en Guyane, pourquoi faut-il arrêter son commerce ?, *Le Courrier de la nature*, n° 225, mars-avril 2006, p. 28-30.

⁵¹¹ C. RICHARD-HANSEN, « Protection et gestion de la faune en Guyane », disponible sur http://www.terresdeguyane.fr/articles/RHC_0001/default.asp.

⁵¹² *Ibidem*.

certaines espèces, le gouvernement favorise ainsi l'élaboration d'une pseudo réglementation de la chasse en Guyane, mais elle demeure en tout état de cause très insuffisante pour des raisons tenant à la faiblesse des peines prévues (contraventions de la quatrième classe⁵¹³) et bien entendu à l'inadaptation fondamentale du texte pour assurer une gestion rationnelle de la faune sauvage⁵¹⁴.

Il importe de se demander quelles sont les raisons de l'absence d'une réelle adaptation du droit de la chasse en Guyane. D'aucuns laissent entendre que l'insuffisance des connaissances scientifiques sur le statut biologique des espèces rend les dispositions du Code de l'environnement inopérantes. Les ORGFH élaborées en 2005 soulignent en ce sens que « pour la grande majorité des espèces, les paramètres biologiques de base sont pratiquement inconnus (période de reproduction, démographie, abondances, régime alimentaire et modes d'utilisation de l'habitat...) et restent à étudier même sur les espèces le plus communément rencontrées et chassées. Pour les espèces rares, menacées ou patrimoniales, même le statut général des populations est souvent largement inconnu : distribution sur le territoire guyanais, menaces réelles pesant sur l'espèce »⁵¹⁵. L'amélioration de la connaissance du vivant est une nécessité évidente pour appuyer l'élaboration d'instruments efficaces de gestion de la faune sauvage, mais l'absence de droit de la chasse tient moins à des causes scientifiques qu'à l'incurie des autorités qui n'osent imposer des restrictions aux chasseurs guyanais par crainte de porter atteinte à des traditions culinaires bien ancrées dans les populations citadines.

L'État est aussi réticent à élaborer une réglementation de la chasse guyanaise pour une question d'opportunité politique : il ne faudrait pas surajouter aux contraintes actuelles du Parc national guyanais déjà difficilement mis en place. Nous ne pouvons indubitablement pas adhérer à un tel raisonnement si éloigné des conceptions actuelles de la protection intégrée de l'environnement. Il ne s'agit plus aujourd'hui de protéger un espace, aussi vaste soit-il, pour légitimer et autoriser en dehors de cette zone des pratiques totalement irrespectueuses de l'environnement.

Dans la partie nord de la collectivité et plus particulièrement sur la bande côtière qui rassemble 90 % de la population guyanaise pour laquelle les habitudes de chasse sont variables [« chasse de semi subsistance (apport carné occasionnel et non déterminant)⁵¹⁶, chasse de « loisir », chasse commerciale »⁵¹⁷], la chasse devra donc être strictement réglementée, sans faire l'objet d'un amoindrissement des contraintes, à moins d'opter pour le sacrifice de la faune guyanaise sur l'autel de l'opportunisme politique.

⁵¹³ C. env., article R. 415-3.

⁵¹⁴ Il s'agit en effet de réglementer la capture d'espèces et non leur chasse, ni leur gestion. L'article R. 412-8 du Code de l'environnement a ainsi pu être utilisé pour réglementer la capture des escargots (arrêté du 24 avril 1979 fixant la liste des escargots dont le ramassage et la cession à titre gratuit ou onéreux peuvent être interdits ou autorisés, *JORF* 12 mai 1979, p. 3954).

⁵¹⁵ DIREN et ONCFS, Orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, avril 2005, p. 11.

⁵¹⁶ Sur la côte fortement anthropisée et économiquement développée, la chasse tient en effet une place importante pour les populations rurales à faibles revenus utilisant la faune comme un appoint alimentaire non négligeable.

⁵¹⁷ B. de THOISY et J.-C. VIE, Faune et activités humaines : exploitation forestière et chasse en Guyane française, *JABTA, Revue d'Ethnobiologie*, 1998, vol. 40 (1-2), p. 109.

En revanche, une partie infime de la population guyanaise située à l'intérieur du département pratique quant à elle une chasse de subsistance, réalité quotidienne et souvent traditionnelle qui apporte l'essentiel des protéines aux populations qui en dépendent. Pour ces populations forestières isolées, des solutions partielles d'adaptation ont été apportées soit par la réglementation du parc national⁵¹⁸, soit par l'octroi de droits d'usage au profit des communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt⁵¹⁹. À l'instar des situations brésilienne et surinamienne, il convient d'améliorer la reconnaissance de la chasse de subsistance au profit des populations très isolées qui en tirent leur principal apport nutritionnel⁵²⁰.

Néanmoins, l'aménagement de la réglementation devra nécessairement envisager l'évolution des pratiques de chasse et des pratiques culturelles au contact de la modernisation qui touche même les populations les plus éloignées : sédentarisation⁵²¹, modification des armes de chasse (fusil, bateau à moteur, utilisation de lampes), ouverture à un marché extérieur⁵²², abus dans l'utilisation des ressources⁵²³, densité humaine, etc. Pour l'heure, les droits d'usage ne permettent pas de contrôler la chasse non respectueuse de l'environnement et pas toujours destinée à la seule subsistance alimentaire. Au final, si la situation des populations autochtones nécessite un régime particulier pour ce qui concerne la chasse de subsistance, et celle-ci uniquement, elle ne saurait servir de prétexte à une absence totale de réglementation dans le reste du département où vit la majorité des Guyanais.

§ 2 – La législation cynégétique issue du droit local : un droit rudimentaire

Les réglementations de la chasse issues du droit local n'offrent guère plus de garanties de gestion de faune sauvage que celles qui s'appliquent dans les DOM. En Polynésie française où la chasse est certes une activité relativement marginale, le droit demeure des plus succincts (A). En

⁵¹⁸ Voir *infra*, titre 2, chapitre 1, section 1, § 1.

⁵¹⁹ Voir *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2.

⁵²⁰ Ainsi pourrait être établie une définition de la chasse de subsistance en fonction de critères géographiques (lieu de vie isolé) et alimentaires (principal apport protéinique).

⁵²¹ Des recherches scientifiques sur l'impact des pratiques de chasse et de pêche sur le milieu des populations vivant majoritairement en situation de subsistance en forêt ont conclu provisoirement que « les expéditions de chasse longues et lointaines favorisent la dilution des prélèvements dans l'espace augmentant fortement la durabilité de la chasse » (C. RICHARD-HANSEN, P. GAUCHER, J.-F. MAILLARD et M. ULITZKA, Comparaison des tableaux de chasse de populations vivant en situation plus ou moins isolée en Guyane française, *Faune Sauvage*, n° 260, décembre 2003, p. 73).

⁵²² Le gibier et même les espèces protégées deviennent souvent un moyen de se procurer de l'argent plus que de la nourriture directement. En théorie, les arrêtés ministériels fixant les listes d'oiseaux, de reptiles et de mammifères protégés et l'arrêté préfectoral du 31 janvier 1975 (voir *supra*) s'appliquent sur la totalité du territoire guyanais et donc aussi aux populations indigènes vivant en situation très isolée. Dans les faits cependant, ces normes ne régissent pas les pratiques de chasse dans le sud du département où une certaine tolérance règne « au vu des particularités extrêmes de ces zones » (C. RICHARD-HANSEN, P. GAUCHER, J.-F. MAILLARD et M. ULITZKA, *op. cit.*, p. 73).

⁵²³ La perte d'influence des chefs coutumiers est parfois évoquée « comme source d'abus de l'utilisation des ressources » (C. RICHARD-HANSEN, *Gestion de la faune sauvage en Amazonie*, Silvolab – Guyane, 1998, p. 22).

Nouvelle-Calédonie, la chasse est en revanche une activité beaucoup plus courante, mais elle est majoritairement régie par des textes désuets (B).

A – La réglementation succincte de la chasse en Polynésie française

La chasse terrestre est loin d'être une activité importante en Polynésie française, d'abord parce qu'il existe peu d'espèces chassables, ensuite parce que la chasse et la destruction des oiseaux de toutes espèces – à l'exception du Merle des Moluques (*Acridotheres tristis*)⁵²⁴ et des « éperviers »⁵²⁵ – sont interdites⁵²⁶, ce qui est très intéressant pour la conservation de la nature. Les animaux chassés sont donc des mammifères herbivores⁵²⁷ (chevaux, bœufs, chèvres, moutons), le cochon sauvage ou le sanglier, introduits sur les îles pour subvenir aux besoins des habitants ou pour « ravitailler les baleiniers de passage »⁵²⁸.

A ce jour, l'encadrement de l'activité demeure très succinct puisqu'il n'existe aucune réglementation générale, ni aucune disposition figurant dans le Code de l'environnement de la Polynésie française. Seuls quelques textes épars organisent ponctuellement l'activité, dans certaines îles ou vallées.

Ainsi, une délibération de 1974⁵²⁹ réglemente-t-elle l'abattage et la capture du bétail sauvage aux îles Marquises, principal archipel où se pratique une chasse de semi-subsistance. Laconique, ce texte autorise la libre chasse des bovins, des équidés et porcs dans les propriétés privées entourées d'une clôture continue faisant obstacle à toute communication avec les propriétés voisines⁵³⁰ et soumet l'activité à autorisation du chef de subdivision sur les terres domaniales et dans les

⁵²⁴ Aussi appelé Martin triste.

⁵²⁵ Il s'agit en réalité du Busard de Gould (*Circus approximans*) importé d'Australie en 1885 pour limiter la prolifération des rats. Seul rapace présent en Polynésie française, il a sérieusement affecté des espèces d'oiseaux indigènes (Lori de la Société, Sterne blanche, Pigeon vert).

⁵²⁶ Délibération n° 67-138 du 10 novembre 1967 interdisant la chasse et la destruction des oiseaux de toutes espèces dans le territoire de la Polynésie française, *JOPF* 15 décembre 1967, p. 763. Voir auparavant le décret du 25 mars 1896 réglementant la chasse dans les EFLO (*JORF* 11 juin 1896) modifié par un décret 10 décembre 1901 et l'arrêté 1077 J du 20 août 1948 interdisant la chasse et la destruction des oiseaux de toutes espèces dans les îles Mopélie, Scilly et Bellinghausen. Seule la chasse des oiseaux est autorisée aux abords de l'aérodrome de Faa'a (Tahiti) pour des raisons évidentes de sécurité (délibération n° 68-98 AT du 10 octobre 1968 portant autorisation de chasser et de détruire les oiseaux de toutes espèces dans le périmètre de l'aérodrome de Faaa, *JOPF* 30 novembre 1968, p. 663).

⁵²⁷ Il n'existe aucune espèce indigène de mammifères en Polynésie.

⁵²⁸ C'était la raison pour laquelle des chèvres ont été introduites aux Marquises, aux îles Gambier et à Rapa.

Voir E. AUBERT de la RÛE, *L'homme et les îles*, Gallimard, 1935, p. 72.

⁵²⁹ Délibération n° 74-34 AT du 21 mars 1974 réglementant l'abattage et la capture du bétail sauvage aux îles Marquises, *JOPF* 5 mai 1974, p. 316. Cette délibération abroge un arrêté gubernatorial n° 444-59 du 12 février 1932 qui réglementait la chasse aux Marquises et modifie la délibération n° 60-88 du 22 novembre 1960 modifiant la réglementation de la chasse aux îles Marquises en vue d'y permettre la libre chasse des chèvres et des moutons (*JOPF* 15 janvier 1961, p. 8).

⁵³⁰ Une telle disposition rappelle l'article L. 424-3, I, al. 1^{er} du Code de l'environnement : « [...] Le propriétaire ou possesseur peut, en tout temps, chasser ou faire chasser le gibier à poil dans ses possessions attenantes à une habitation et entourées d'une clôture continue et constante faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins et empêchant complètement le passage de ce gibier et celui de l'homme ».

propriétés privées non clôturées⁵³¹. Tout acte de chasse pratiqué sur les terres domaniales sera soumis au paiement d'une redevance et l'autorisation pourra limiter la durée et le nombre d'animaux susceptibles d'être capturés ou chassés.

Par ailleurs, dans certaines vallées de l'île de Tahiti, de Moorea et des îles Sous-le-Vent, des dispositions particulières régissent la chasse aux sangliers et aux cochons sauvages⁵³². Elle est interdite par battue ou avec des chiens du 1^{er} février au 1^{er} août de chaque année afin de reconstituer les effectifs du gibier dans les vallées désignées par arrêté⁵³³. Aussi, ce type de chasse est-il prohibé toute l'année dans les vallées de la Papenoo, de Vaianae, de Papetoai, et de Haapiti (Moorea), ainsi que dans les vallées domaniales des îles Sous-le-Vent⁵³⁴. Dans ces lieux, il est également formellement prohibé de chasser à l'aide de drogues, d'appâts empoisonnés ou de pièges. L'affût sans l'aide de chiens reste en revanche possible et des dérogations sont prévues au cas où les sangliers causeraient des dégâts aux cultures ou aux peuplements naturels.

Il n'existe par contre aucune réglementation relative au permis de chasse : seul le port d'armes est réglementé par la législation nationale⁵³⁵. En revanche, la pratique administrative soumet de manière tout à fait empirique l'octroi du permis de port d'armes à un chasseur à la condition qu'il soit propriétaire des terres ou qu'il détienne une autorisation pour exercer son activité sur les terres d'autrui. De manière plus générale et en raison de tensions entre les chasseurs, d'aucuns estiment nécessaire aujourd'hui de réglementer les modes de chasse et plus particulièrement l'usage du chien, des pièges et des appâts⁵³⁶.

En réalité, le problème de la chasse en Polynésie française ne se pose pas en termes de surexploitation des ressources naturelles, mais plutôt en termes de carences dans la régulation de certaines espèces. En effet, alors que l'état laconique du droit autorise la chasse de façon très

⁵³¹ Dans les propriétés privées non clôturées, les propriétaires « se réservent la faculté de rabattre ces animaux et de les capturer en vue de leur parcage pour la consommation et la vente ». « Sur les propriétés privées, entièrement fermées par une clôture empêchant efficacement le passage des animaux, les propriétaires ont la pleine et entière liberté de disposer de leur élevage au mieux de leurs intérêts » (délibération n° 60-88 du 22 novembre 1960 modifiant la réglementation de la chasse aux îles Marquises en vue d'y permettre la libre chasse des chèvres et des moutons, article 1^{er} *in fine*, *JOPF* 15 janvier 1961, p. 8). Ainsi, comme en métropole, dès lors que la liberté est rendue à l'animal, il est soumis à la réglementation de la chasse et ne bénéficie pas de la protection accordée aux animaux tenus en captivité. Néanmoins, aucune décision juridictionnelle propre à la Polynésie française ne permet de définir plus précisément les critères d'appropriation d'un animal.

⁵³² Voir la délibération n° 74-95 AT du 3 juillet 1974 interdisant pendant une période déterminée la chasse au sanglier et au cochon sauvage à l'aide de chiens, dans certaines vallées de l'île de Tahiti, de Moorea et des îles Sous-le-Vent (*JOPF* 31 août 1974, p. 557) et l'arrêté n° 143 CM du 30 janvier 2008 relatif à l'interdiction de la chasse au sanglier et au cochon sauvage dans les vallées de Atimaono, Potiai, Vairaharaha, Vaihiria, Afeu et Matarava (*JOPF* 7 février 2008, p. 511).

⁵³³ Un seul arrêté a été pris sur ce fondement : l'arrêté n° 663 CM du 25 mai 1987 interdisant pendant une période déterminée la chasse au sanglier et au cochon sauvage à l'aide de chiens, dans certaines vallées de l'île de Tahiti, de Moorea et des îles Sous-le-Vent (*JOPF* 4 juin 1987, p. 943).

⁵³⁴ Il existe, dans la vallée de Taharuu, à Tahiti, une association de chasseurs propriétaires et habitants de la commune de Papara qui élève, relâche et chasse des sangliers *Sus scrofa* sans soutien technique (voir J.-Y. MEYER, Conservation des forêts naturelles et gestion des aires protégées en Polynésie française, *Bois et forêts des tropiques*, 2007, n° 291 (1), p. 38).

⁵³⁵ A noter qu'une éventuelle réglementation du permis de chasse relève de la compétence de la Polynésie française.

⁵³⁶ J.-F. BUTAUD, IGREF, Service de développement rural, Polynésie française, communication orale, 2 juillet 2004.

libérale, l'activité demeure paradoxalement insuffisante pour contrôler l'expansion de certains animaux à l'origine de graves difficultés pour l'environnement. Les bovins, les moutons, les chevaux, les chèvres ou les cochons⁵³⁷ sont à l'origine de dégâts conséquents sur les biotopes insulaires du fait d'une très forte érosion des sols par surpâturage. Les plantes indigènes, « peu ou pas adaptées à cette pression d'herbivorie »⁵³⁸ et indirectement les oiseaux dont les habitats sont détruits⁵³⁹, sont particulièrement vulnérables à cette pression. En ce qui concerne les dommages causés par les moutons, plus particulièrement, ils sont bien connus et décrits dans les îles⁵⁴⁰ : les animaux « consomment tout ce qui leur est comestible sur les arbres jusqu'à une hauteur de 1 mètre à 1,5 mètre (feuilles, jeunes rameaux, bourgeons, fruits, graines, racines aériennes des Pandanus et Ficus) et même les écorces en cas de sécheresse prolongée, et mangent également les plantules et les jeunes plantes au sol »⁵⁴¹. Le cas de l'île Mohotani actuellement inhabitée et envahie par le mouton *Ovis aries* est d'ailleurs assez symptomatique de la nuisance née de la présence de ces ongulés dont le nombre est actuellement compris entre 1 000 et 2 000 individus, soit environ 0,8 individu par hectare. La sur-fréquentation de l'île est à l'origine du manque de régénération des peuplements d'arbres et d'une érosion intense du sol à cause de l'élimination complète de la végétation basse⁵⁴². Il conviendrait d'organiser l'élimination ou tout au moins la régulation de l'espèce, soit en autorisant par dérogation le tir⁵⁴³, soit en réhabilitant une activité traditionnelle de chasse au mouton qui « consiste à rabattre les moutons dans un enclos construit sur place et à abattre les animaux au couteau »⁵⁴⁴.

De façon plus générale, la réglementation actuelle ne permet pas de réguler ces espèces problématiques. En effet, elles sont élevées à des fins alimentaires ou récréatives (chevaux) et ne peuvent être classées parmi les espèces menaçant la biodiversité au titre des articles D. 123-1 et suivants du Code de l'environnement puisque leur propagation serait alors prohibée.

En métropole, lorsque des espèces causent des dommages aux activités et aux équilibres biologiques et figurent sur la liste des espèces nuisibles établie par arrêté ministériel, plusieurs mécanismes juridiques prévoient la possibilité de les détruire, notamment pour résoudre les difficultés ponctuelles qu'elles peuvent provoquer. Ce droit de destruction s'inscrit en dehors de

⁵³⁷ Les chèvres et les cochons sont présents sur presque toutes les îles de Polynésie française alors que les moutons ne vivent que sur deux îles inhabitées des Marquises (Eiao et Mohotani). Les chevaux ainsi que les bœufs sauvages ou semi sauvages existent encore aux Marquises mais sont très peu chassés.

⁵³⁸ J.-Y. MEYER, *Espèces et espaces menacés de la Société et des Marquises*, Contribution à la biodiversité de Polynésie française, n° 1-5, Délégation à l'environnement, Délégation à la recherche, Papeete, 1996, p. 15.

⁵³⁹ Sur l'île de Rapa, le Ptilope de Hutton (*Ptilinopus huttoni*) souffre ainsi de la destruction de la forêt par le surpâturage chronique des vaches et des chèvres. Il se nourrit en effet de fruits charnus et de nectars de fleurs et « ses plantes nourricières [...] se trouvent toutes dans la forêt » (J.-F. ASMODOE, Recensement et conservation du Ptilope de Hutton sur l'île de Rapa en Polynésie française, *Le Courrier de la nature*, n° 139, mai-juin 1993, p. 15).

⁵⁴⁰ Le problème de l'effet dévastateur des ongulés introduits se pose également ailleurs comme dans l'Archipel des Kerguelen (voir J.-L. CHAPUIS et P. BOUSSES, Des moutons, des mouflons et des rennes dans l'archipel des Kerguelen, *Le Courrier de la nature*, n° 135, septembre-octobre 1992, p. 29-35), en Nouvelle-Zélande ou à Hawaï.

⁵⁴¹ J.-Y. MEYER, *Espèces et espaces menacés de la Société et des Marquises*, Contribution à la biodiversité de Polynésie française n° 1-5, Délégation à l'environnement, Délégation à la recherche, Papeete, 1996, p. 110.

⁵⁴² *Ibidem*.

⁵⁴³ Afin d'éviter le braconnage des oiseaux, l'usage du fusil est interdit sur l'île.

⁵⁴⁴ J.-Y. MEYER, *op. cit.*, p. 118.

la réglementation de la chasse et peut s'effectuer sans permis⁵⁴⁵, en tout temps, tout lieu et même par des moyens prohibés par la législation de la chasse. Ordonnée par le préfet sous forme de battues ou d'opérations particulières, la majorité des destructions sont effectuées par des collaborateurs spécialisés et bénévoles, les lieutenants de louveterie. Les maires disposent également de pouvoirs propres et de pouvoirs délégués par le préfet pour organiser des battues municipales des animaux nuisibles⁵⁴⁶. En vertu de l'extension du Code général des collectivités territoriales à la Polynésie française⁵⁴⁷, le maire peut également « prendre, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, à l'effet de détruire ces derniers »⁵⁴⁸. Néanmoins, les dispositions du Code de l'environnement qui complètent et précisent cette mesure n'ont pas été étendues à la Polynésie française⁵⁴⁹ et il revient alors aux autorités locales de définir les modalités d'organisation des battues susvisées⁵⁵⁰. Sur ces bases, il faudrait concevoir une réglementation des nuisibles, actuellement inexistante, pour permettre au maire d'exercer cette compétence afin d'assurer la protection rationnelle de la faune tout en définissant de façon stricte les animaux malfaisants ou nuisibles et les conditions de destruction.

Il existe par ailleurs en droit métropolitain la possibilité d'élaborer des plans de chasse, c'est-à-dire de fixer un minimum et un maximum de prélèvements autorisés sur un territoire déterminé. L'approche territoriale que recèle un tel mécanisme pourrait être intéressante pour réguler des espèces à l'échelle d'une île. Toutefois, même si le plan de chasse est un outil adapté aux enjeux contemporains de gestion rationnelle de la faune sauvage, il ne peut aujourd'hui s'appliquer à la Polynésie française compte tenu de l'absence totale d'organisation de la chasse. Le plan de chasse exige en effet une connaissance fine du patrimoine cynégétique, une structuration des activités de chasse et un suivi strict de sa mise en œuvre. Il faudrait d'abord, pour la transposition de ce mécanisme en droit polynésien, envisager une nette amélioration du droit local de la chasse.

⁵⁴⁵ C'est déjà le cas général pour la chasse en Polynésie française.

⁵⁴⁶ CGCT, article L. 2122-21 9°. Voir J. GUILBAUD, *La chasse et le droit*, 15^e éd. par F. Colas-Belcourt, Litec, 1999, p. 375-418. Il faut souligner au passage que « la notion de nuisible est une des plus complexes qui soit. Elle se place sous le signe de la plus grande relativité » (J. de MALAFOSSE, *Droit de la chasse et protection de la nature*, PUF 1979, p. 221). Si c'est le nombre qui fait le nuisible, « la détermination des espèces nuisibles ne comporte pas seulement l'indication de leur nom. Le caractère de nuisible est également fonction du lieu et de l'époque » (*ibidem*, p. 232).

⁵⁴⁷ Voir ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du Code général des collectivités territoriales de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements, *JORF* 6 octobre 2007, p. 16398.

⁵⁴⁸ CGCT, article L. 2122-21 tel qu'adapté par l'article L. 2573-6 III 2° du CGCT.

⁵⁴⁹ Voir tout particulièrement l'article L. 427-5 du Code de l'environnement selon lequel les battues sont organisées sous la responsabilité technique des lieutenants de louveterie.

⁵⁵⁰ Il faut noter que la Polynésie française n'a encore jamais édicté de réglementation des nuisibles sous l'empire de l'ancien Code des communes qui pourtant l'y invitait clairement : le maire disposait du pouvoir « de prendre, sous le contrôle du conseil municipal, toutes mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles conformément à la réglementation en vigueur » (ancien Code des communes de la Polynésie française, article L. 122-19).

B – Le droit de la chasse en Nouvelle-Calédonie, une réglementation désuète

La chasse est une activité très répandue en Nouvelle-Calédonie et pratiquée aussi bien par les Mélanésiens que par les Occidentaux pour le Cerf de Java (*Cervus timorensis*), la Roussette (*Pteropus*), le Carpophage géant ou Notou (*Ducula Goliath*), le Cochon sauvage, le Dindon sauvage (*Meleagris gallopavo*) ou encore le petit gibier (galliformes, gruiformes). L'activité n'est pas uniquement ludique ou sportive, mais elle permet aussi d'assurer la subsistance de nombreux Calédoniens. Plus de 2 000 permis de chasse sont délivrés chaque année et il existe en Nouvelle-Calédonie une fédération française de chasse qui regroupe environ 800 membres⁵⁵¹.

A l'instar de la Polynésie française, la réglementation de la chasse en Nouvelle-Calédonie résulte d'un ensemble de textes épars modifiés à plusieurs reprises et souvent relativement anciens. L'organisation de la chasse est aujourd'hui dévolue aux provinces au titre de leur compétence de principe⁵⁵². Elle relève d'un vieil arrêté modifié du 20 mai 1921⁵⁵³ aux Îles Loyauté. Dans la Province, les textes les plus récents ne traitent que de certains aspects de la chasse sans en moderniser réellement l'exercice. En Province Nord, une délibération codifiée du 9 septembre 2008⁵⁵⁴ traduit un effort de rationalisation de la réglementation en rassemblant des textes épars dans un seul texte. Elle innove cependant assez peu et se contente bien souvent d'ordonner les textes. Au contraire, la Province Sud, attachée depuis 2009 à « assurer un équilibre agro-sylvo-cynégétique entre le gibier, les milieux et les activités humaines »⁵⁵⁵, dispose désormais d'un droit de la chasse moderne.

Il convient d'analyser successivement la réglementation de la chasse en Province Nord et aux Îles Loyauté (1), puis en Province Sud (2).

⁵⁵¹ La fédération n'est pas régie par des dispositions réglementaires comme celles issues du Code de l'environnement. Elle s'apparente en réalité à une association de chasseurs qui n'est pas investie d'une mission de gestion de la faune sauvage par les règlements, mais simplement par ses statuts. Dans les faits, la fédération passe des conventions avec des propriétaires terriens afin que ses adhérents puissent chasser sur ces terres moyennant un prix d'accès à la journée et un prix à l'abattage fixé en fonction de l'animal.

⁵⁵² Loi n° 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie, article 20, *JORF* 21 mars 1999, p. 4197. Voir première partie, titre 1, chapitre 2.

⁵⁵³ Arrêté n° 440 A du 20 mai 1921 réglementant la chasse en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 28 mai 1921, p. 320. Cet arrêté a été modifié à plus de 80 reprises et notamment par l'arrêté n° 1013 du 21 novembre 1921 (*JONC* 3 décembre 1921, p. 830), l'arrêté n° 970 du 14 octobre 1933 (*JONC* 28 octobre 1933, p. 591), l'arrêté n° 1039 du 21 octobre 1935 (*JONC* 15 décembre 1935, p. 391), l'arrêté n° 1158 du 17 décembre 1943 (*JONC* 27 décembre 1943, p. 525), l'arrêté n° 1019 du 2 juin 1956, la délibération n° 102 du 20 juin 1974 (*JONC* 19 juillet 1974, p. 821). Il faut souligner que la Nouvelle-Calédonie reste toutefois compétente dans le domaine zoosanitaire et phytosanitaire, ainsi que pour la réglementation des abattoirs (loi n° 99-209 du 19 mars 1999, précitée, article 22-22°).

⁵⁵⁴ Délibération n° 2008-208/APN du 9 septembre 2008 réglementant la chasse sur le territoire de la Province Nord, *JONC* 7 octobre 2008, p. 6672. Voir C. env. de la Province Nord, articles 331-1 et suivants.

⁵⁵⁵ Délibération N° 7-2009/APS du 18 février 2009 relative à la chasse, article 1^{er}, *JONC* 26 février 2009, p. 1281.

1 – La chasse en Province Nord et aux Îles Loyauté

Contrairement à la Polynésie française, à la Guyane et à Wallis et Futuna, **un permis de chasse** est exigé en Nouvelle-Calédonie depuis 1921⁵⁵⁶ : « Nul ne pourra chasser dans toute l'étendue de la colonie si la chasse n'est pas ouverte et s'il ne lui a pas été délivré un permis de chasse par l'autorité compétente ». Dans l'ensemble, les conditions de son octroi sont peu sévères⁵⁵⁷. Il est délivré par le Président de l'assemblée de province, gratuitement⁵⁵⁸, à tous ceux qui en font la demande, et sa période de validité est d'une année à compter du 1^{er} février. Pour des questions de sécurité, certaines personnes ne peuvent prétendre à son obtention⁵⁵⁹. Par ailleurs, aux Îles Loyauté, par dérogation à l'obligation de détenir un permis, le propriétaire est autorisé à chasser sans permis dans ses possessions si toutefois celles-ci sont entourées d'une clôture continue faisant obstacle à toutes les communications avec les héritages voisins⁵⁶⁰. Cette disposition, bien que formulée en des termes proches de l'article L. 424-3, I, al. 1^{er} du Code de l'environnement n'a pas le même objectif. Ce dernier vise en effet à exonérer la chasse en enclos des dispositions relatives à la régulation du gibier et à la préservation de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, mais non à dispenser le chasseur en enclos du permis de chasser comme en Nouvelle-Calédonie. En Province Nord, la dérogation n'a pas été reprise par la délibération de 2008 si bien que nul ne peut chasser sans permis de chasse valable, même un propriétaire sur ses propres terres.

Aux Îles Loyauté, le **territoire de chasse** comprend la propriété privée, le domaine public de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces, mais les espaces protégés⁵⁶¹ et les réserves de chasse⁵⁶²

⁵⁵⁶ Arrêté n° 440 A du 20 mai 1921 réglementant la chasse en Nouvelle-Calédonie, article 1^{er}, *JONC* 28 mai 1921, p. 320.

⁵⁵⁷ En Province Nord, le permis de chasse est délivré, depuis 2008, sur présentation d'une carte d'identité et d'une déclaration sur l'honneur selon laquelle le demandeur s'engage notamment « à respecter la réglementation en vigueur sur la chasse ».

⁵⁵⁸ Contrairement à ce qui est prévu dans l'arrêté modifié de 1921.

⁵⁵⁹ Ainsi en est-il, aux Îles Loyauté, des mineurs, des gardes champêtres et des gardes forestiers, des individus condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de six mois pour rébellion ou violence envers les agents de l'autorité publique et des individus qui par une condamnation judiciaire ont été privés de l'un des droits énumérés par l'article 131-26 du nouveau Code pénal (arrêté du 20 mai 1921, articles 7, 8 et 9). Gérard Orfila appelle de ses vœux une mise à jour de ces dispositions : « Les références au Code pénal métropolitain doivent être actualisées. De plus, la liste des exclusions pourrait être complétée. Actuellement il n'existe aucune disposition permettant de refuser le permis de chasse à un alcoolique présumé dangereux » (G. ORFILA, *L'animal et le droit en Nouvelle-Calédonie*, CDP, 2000, p. 86). Parmi les actualisations envisageables, il conviendrait aussi de modifier l'article 8 de l'arrêté de 1921. En effet, il prévoit que le permis de chasse ne saurait être délivré aux « interdits ». Or, depuis la suppression de l'interdiction légale et la réforme du droit des majeurs protégés, cette disposition apparaît comme des plus obsolètes. Cette mention a d'ailleurs disparu de la réglementation de la Province Nord laquelle prohibe la délivrance du permis de chasser « aux mineurs de moins de seize ans, à ceux qui n'auront pas exécuté les condamnations prononcées contre eux pour l'une des infractions prévues par la présente réglementation ; aux gardes-champêtres et aux agents provinciaux chargés du contrôle de l'application de la police de la chasse » (C. env. de la Province Nord, article 332-4).

⁵⁶⁰ Il faut noter qu'en Nouvelle-Calédonie, les barrières en fil de fer sont considérées comme clôtures de chasse en vertu de l'arrêté n° 1041 du 29 novembre 2001 (*JONC* 10 décembre 1921, p. 859).

⁵⁶¹ Voir *infra*, titre 2, chapitre 1.

⁵⁶² Voir la délibération n° 184 du 3 février 1960 instituant une réserve totale de chasse et de pêche dans le bassin de la Haute-Yaté, *JONC* 7 mars 1960, p. 168.

sont interdits de chasse. En Province Nord, il est précisé que le permis de chasse vaut autorisation de chasse sur les territoires appartenant à la collectivité ou ceux qu'elles gèrent.

A l'instar de la France métropolitaine, et dans la lignée du décret du 4 et 11 août 1789, le droit de chasse appartient au propriétaire foncier : « Nul n'aura la faculté de chasser sur la propriété d'autrui sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit »⁵⁶³. Néanmoins, Il n'est fait aucune différenciation en Nouvelle-Calédonie entre le droit de chasse et le droit de chasser⁵⁶⁴ et il n'existe pas de distinction entre les détenteurs du droit de chasse et les propriétaires. Le propriétaire foncier néo-calédonien dispose « en matière de chasse de prérogatives exclusives nettement plus efficaces que celles de son homologue métropolitain »⁵⁶⁵, et ce particulièrement lorsque sa propriété est close⁵⁶⁶, ce qui est souvent le cas dans des terres d'élevage. À cet égard, le droit du propriétaire⁵⁶⁷ a toutes les caractéristiques d'un droit de chasse et en même temps d'un droit réel.

Par ailleurs, la réglementation locale – même révisée en 2008 pour la Province Nord – demeure lacunaire et vieillie pour faire face aux « problèmes qui ne se posaient pas autrefois »⁵⁶⁸ : elle ne prévoit pas, par exemple, à quelle distance des maisons il est permis de chasser, ni s'il est possible de chasser sur les voies publiques.

Afin de modérer les prélèvements et de garantir la reconstitution des populations animales, le **temps de chasse** est compris entre le 1^{er} mai et le 31 juillet⁵⁶⁹ aux Îles Loyauté. La chasse est interdite la nuit, en tout temps, dans toute l'étendue de la « colonie »⁵⁷⁰ et pour toutes les catégories d'animaux⁵⁷¹, tant pour des raisons de sécurité liées à une visibilité réduite que pour des nécessités de protection de la faune sauvage⁵⁷². Certains animaux diurnes seraient en effet trop facilement capturés et le risque de destruction accidentelle d'espèces protégées accentué. Des réglementations particulières dérogent à ces principes. Ainsi, les cerfs et les cochons sauvages

⁵⁶³ Arrêté n° 440 A du 20 mai 1921, précité, article 1^{er} ; C. env. de la Province Nord, article 333-1. L'article L. 422-1 du Code de l'environnement est formulé en des termes identiques.

⁵⁶⁴ « Celui qui détient, sur un territoire, le droit d'exercer personnellement la chasse et d'autoriser autrui à l'y exercer détient le *droit de chasse* sur ce territoire. Celui qui détient, sur un territoire, le seul droit d'exercer personnellement la chasse sans pouvoir autoriser autrui à y chasser détient le *droit de chasser* sur ce territoire » (J. GUILBAUD, *La chasse et le droit*, Litec, 1999, p. 67).

⁵⁶⁵ G. ORFILA, *op. cit.*, p. 80.

⁵⁶⁶ Clôturer la propriété est d'ailleurs une obligation quand le propriétaire s'adonne à l'élevage du bétail en liberté (délibération n° 264 des 26 novembre et 12 décembre 1965, article 1^{er}, *JONC* 13 janvier 1966, p. 24).

⁵⁶⁷ Les prérogatives du propriétaire sont les mêmes que celles qui peuvent être reconnues au possesseur. Il faut entendre par « possesseur » celui qui exerce sur une propriété les attributs de la propriété au sens des articles 228 à 2235 du Code civil. Le possesseur dispose de prérogatives semblables à un véritable droit de chasse et peut à ce titre conclure des baux de chasse. La situation est différente en métropole où, « pour consentir un bail de chasse, l'usufruitier métropolitain doit obtenir le recours du nu-propriétaire » (G. ORFILA, *op. cit.*, p. 81).

⁵⁶⁸ G. ORFILA, *L'animal et le droit en Nouvelle-Calédonie*, CDP, 2000, p. 86.

⁵⁶⁹ Arrêté n° 1039 du 21 octobre 1935 modifiant celui du 20 mai 1921 réglementant la chasse en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 15 décembre 1935, p.391.

⁵⁷⁰ Voici un autre élément caractéristique de l'obsolescence de l'arrêté de 1921.

⁵⁷¹ Arrêté modifié n° 440 du 20 mai 1921, article 2. Cette règle existe également dans le Code de l'environnement à l'article L. 424-4.

⁵⁷² Les exceptions métropolitaines n'ont pas été retenues : chasse dans un enclos attenant à une habitation, gibier d'eau, destruction des animaux nuisibles.

peuvent être chassés toute l'année, alors que d'autres espèces ne peuvent l'être que pendant un temps qui se situe en dehors de la période normale d'ouverture de la chasse (Carpophage géant, Roussette, anatidés). Les limitations de la chasse dans le temps sont les seules mesures néo-calédoniennes qui matérialisent une certaine gestion du territoire de chasse.

En sus des limitations temporelles de la chasse, la délibération modifiée n° 387 du 26 avril 1972⁵⁷³ définit, pour les Îles Loyauté, les **espèces dites « chassables »**. Elle classe celles-ci selon leur degré de protection (listes A, B, C)⁵⁷⁴. Certaines, menacées, sont intégralement protégées (liste C), c'est-à-dire que leur chasse, leur capture ou leur détention est formellement interdite. D'autres sont partiellement protégées (liste B) : elles ne peuvent être ni chassées, ni capturées et leur détention fait l'objet de mesures particulières. Enfin, les espèces de la liste dite « A » peuvent être chassées, mais elles bénéficient de protections saisonnières ou temporaires. Il s'agit des « gibiers d'eau ou de marais »⁵⁷⁵, des roussettes (*Pteropus*), des canards sauvages⁵⁷⁶ et du Carpophage géant ou Notou (*Ducula Goliath*)⁵⁷⁷. En vertu de l'arrêté du 20 mai 1921, il est également permis de chasser les oiseaux de proies diurnes tels que désignés dans l'arrêté : « l'aigle », « le busard », « la buse », et « l'épervier »⁵⁷⁸ à l'exception du Pygargue blagre (*Haliaeetus leucogaster*), de l'Autour à ventre blanc (*Accipiter haplochrous*) et du Faucon pèlerin (*Falco peregrinus*), les cerfs, les cochons sauvages et les autres animaux ne figurant sur aucune liste. Afin de ne pas encourager le braconnage, la commercialisation du gibier est interdite hors période de chasse et en tout temps pour le Cerf⁵⁷⁹, le Carpophage géant et les Roussettes (*Pteropus*).

En ce qui concerne les espèces chassables en Province Nord, la délibération codifiée du 9

⁵⁷³ Délibération n° 387/AT du 26 avril 1972 modifiant les peines pour certaines infractions à la législation de la chasse en Nouvelle-Calédonie (*JONC* 12 mai 1972, p. 492) modifiée par la délibération n° 196 du 29 mars 1977 (*JONC* 15 avril 1977, p. 354) et délibération n° 111 du 9 mai 1980 (*JONC* 2 juin 1980, p. 624) complétant la liste des oiseaux protégés annexée à la délibération n° 387 du 26 avril 1972 modifiant les peines pour certaines infractions à la législation de la chasse en Nouvelle-Calédonie.

⁵⁷⁴ Voir *supra*, chapitre 1, section 2, § 3.

⁵⁷⁵ Il faut entendre ici les charadriiformes et certains ciconiiformes.

⁵⁷⁶ La réglementation de la chasse aux canards a été modifiée à plusieurs reprises (voir les délibérations n° 98 du 18 août 1966 autorisant la chasse aux roussettes et aux canards sauvages jusqu'à 20 heures, n° 77 du 12 mars 1969 réglementant la chasse aux canards sauvages et n° 390 du 26 avril 1972 complétant la réglementation de la chasse du canard sauvage). Aujourd'hui, elle est interdite du 1^{er} décembre au 30 juin de chaque année sur toute l'étendue du territoire. Par ailleurs, pendant la période réglementaire d'ouverture, la chasse du canard sauvage est autorisée de 6 heures à 18 heures (délibération n° 103 du 20 juin 1974 réglementant la chasse au canard sauvage, *JONC* 19 juillet 1974, p. 821).

⁵⁷⁷ La réglementation de la chasse aux notous a été modifiée à plusieurs reprises. Aujourd'hui et depuis le 1^{er} avril 1981 (délibération n° 120 du 25 février 1981 modifiant la période d'ouverture de la chasse des notous, *JONC* 16 mars 1981, p. 323), leur chasse est ouverte exclusivement les samedis et dimanches du 1^{er} au 30 avril inclus. Toutefois, des autorisations exceptionnelles de chasse en dehors de la période précitée peuvent être accordées pour des fêtes coutumières telles que la fête des ignames ou les manifestations organisées lors du mariage, de l'intronisation ou du décès d'un Grand Chef.

⁵⁷⁸ Il faut entendre ici les falconiformes.

⁵⁷⁹ L'interdiction de commercialisation du Cerf sauvage s'explique par le fait qu'il est l'objet d'un élevage pour sa viande et non en tant qu'espèce de gibier. Sa production et sa mise en vente sont réglementées au titre des animaux de boucherie et c'est pourquoi des dispositions spécifiques ont été prises pour éviter la mise sur le marché de spécimens sauvages (délibération n° 133 du 22 août 1985, article 3, *JONC* 3 septembre 1985, p. 1420).

septembre 2008⁵⁸⁰ prévoit que la chasse s'exerce uniquement sur les espèces dites « gibiers »⁵⁸¹, sans préjudice des restrictions propres à chacune. La liste ainsi élaborée clarifie le droit cynégétique en procédant à une énumération exhaustive des espèces gibiers. Le mécanisme applicable aux Îles Loyauté est beaucoup plus permissif, toutes les espèces étant potentiellement chassables, sauf celles figurant sur des listes particulières. Parmi les gibiers de la Province Nord, certains sont interdits à la chasse⁵⁸², d'autres soumis à des restrictions quant aux périodes de chasse et aux prises maximales autorisées pour certaines espèces, à l'instar du droit cynégétique des autres provinces.

Les **infractions** à la réglementation de la chasse sont constatées par les commissaires de police, les gendarmes, les agents de police ou les officiers de police judiciaire. Des peines contraventionnelles sont prévues⁵⁸³, mais elles sont la plupart du temps d'un faible montant, même quand il s'agit du braconnage d'une espèce protégée⁵⁸⁴. La chasse sans permis est punie des amendes prévues pour les contraventions de la cinquième classe aux Îles Loyauté⁵⁸⁵ et de première classe en Province Nord⁵⁸⁶; la chasse sur le terrain d'autrui sans son autorisation est partout passible d'une contravention de la cinquième classe. En outre, aux Îles Loyauté, seront punis par de simples contraventions de première classe ceux qui auront chassé en temps prohibé et ceux qui, à l'époque où la chasse est fermée, auront vendu, acheté ou colporté du gibier. En Province Nord, la mise en vente, la vente, l'achat, le transport ou le colportage du gibier en dehors des périodes autorisées, s'il est interdit à la chasse, tué à l'aide de procédés prohibés ou s'il s'agit des roussettes et notous est puni d'une amende de 450 000 F CFP à 1 050 000 F CFP⁵⁸⁷.

Les amendes peuvent être assorties de peines complémentaires dont l'incidence n'est pas négligeable (confiscation des armes, engins et instruments de chasse ou des véhicules ayant servi à commettre les infractions, suspension du permis de chasse en Province Nord)⁵⁸⁸, mais il est certain que ces dispositions répressives ne sont pas satisfaisantes⁵⁸⁹. Il faudrait en effet

⁵⁸⁰ Délibération n° 2008-208/APN du 9 septembre 2008 réglementant la chasse sur le territoire de la province Nord, *JONC* 7 octobre 2008, p. 6672. Voir C. env. de la Province Nord, articles 331-1 et suivants.

⁵⁸¹ C. env. de la Province Nord, article 331-5.

⁵⁸² Il s'agit de la Colombine du Pacifique (*Chalcophaps indica chrysochlora*), du Pigeon à gorge blanche (*Columba vitiensis hypoenochroa*), du Ptilope vlouvlou (*Drepanoptila holosericea*), du Ptilope de Grey (*Ptilinopus greyii*), de l'Échenilleur calédonien (*Coracina caledonica caledonica*), du Polochion moine (*Philemon diemenensis*) et du Loriquet à tête bleue (*Trichoglossus haematodes deplanchei*).

⁵⁸³ Il existait auparavant des peines d'emprisonnement, très rarement prononcées, allant de quelques jours à un, deux voire trois mois. Mais les tribunaux répugnaient à les appliquer pour des infractions aux règles de chasse.

⁵⁸⁴ La délibération n° 387 du 26 avril 1972 modifiant les peines pour certaines infractions à la législation de la chasse en Nouvelle-Calédonie (*JONC* 12 mai 1972, p. 492) modifiée prévoit des amendes variables selon le degré de protection des espèces. Sur le fondement de l'article L. 131-13 du Code pénal, la destruction des espèces de la liste A est punie des peines prévues pour les contraventions de la quatrième classe et celles de la liste B et C des peines prévues pour les contraventions de la cinquième classe.

⁵⁸⁵ Arrêté n° 440 du 20 mai 1921 réglementant la chasse en Nouvelle-Calédonie, article 10, *JONC* 28 mai 1921, p. 320.

⁵⁸⁶ C. env. de la Province Nord, article 335-3.

⁵⁸⁷ Soit de 3 800 à 8 800 euros environ.

⁵⁸⁸ Délibération n° 133 du 22 août 1985 réglementant la mise en vente, la vente, l'achat, le transport, le colportage et l'exportation du gibier et des animaux de même espèce que les différents gibiers nés et élevés en captivité, *JONC* 3 septembre 1985, p. 1420.

⁵⁸⁹ Voir C. MARTINI, *Droit et politiques du développement durable en Nouvelle-Calédonie*, thèse, Montpellier, 2004, p. 120 et G. ORFILA, *op. cit.*, p. 93.

aujourd'hui prévoir des sanctions à la hauteur de la gravité des fautes commises en relevant le taux des amendes et en élargissant le champ des peines complémentaires afin d'atteindre un effet véritablement dissuasif.

Si l'on constate qu'au fil des ans la réglementation de la chasse en Province Nord et aux Îles Loyauté s'est un peu étoffée, l'état actuel du droit demeure insuffisant. Les listes établies il y a longtemps déjà ne correspondent plus aux réalités scientifiques et juridiques actuelles. Certaines espèces devraient même être interdites de chasse⁵⁹⁰ et il n'existe aucune disposition de gestion de la faune sauvage semblable à celles qui existent en métropole : prélèvement maximum autorisé⁵⁹¹, plan de chasse, plan de gestion cynégétique, schéma stratégique de gestion de la faune sauvage, etc. La Province Nord a certes rationalisé son droit cynégétique, au moins sur le plan de la forme, mais il demeure insuffisant pour gérer durablement le patrimoine faunistique.

2 – La chasse en Province Sud

La Province Sud s'est engagée, en 2009, dans une vaste réforme de son droit de l'environnement dont un pan porte sur la chasse. La délibération codifiée du 18 février 2009⁵⁹² abroge l'arrêté de 1921 encore applicable dans les Îles Loyauté⁵⁹³.

La réglementation de 2009 s'inscrit dans le prolongement des évolutions du droit de la chasse métropolitain. Elle s'inspire sensiblement du Code de l'environnement, au moins pour les principes et énonce que « la gestion durable du patrimoine faunistique et de ses habitats est d'intérêt général. La pratique de la chasse, activité à caractère environnemental, culturel, social et économique, participe à cette gestion et contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique. Le principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles renouvelables s'impose aux activités d'usage et d'exploitation de ces ressources. Par leurs actions de gestion et de régulation des espèces dont la chasse est autorisée ainsi que par leurs réalisations en faveur des biotopes, les chasseurs contribuent à la gestion équilibrée des écosystèmes. Ils participent de ce fait au développement des activités économiques et écologiques dans les milieux naturels, notamment dans les territoires à caractère rural»⁵⁹⁴.

Bien que les effets normatifs de telles dispositions restent aléatoires⁵⁹⁵, le droit de la chasse en

⁵⁹⁰ Certains oiseaux tels que les oiseaux de proie diurnes inscrits à l'annexe I de la Convention de Washington et les oiseaux de marais ne sauraient être considérés comme gibiers.

⁵⁹¹ Sauf en Province Nord et Sud pour les roussettes et en Province Nord seulement pour les notous, et les cerfs.

⁵⁹² Délibération n° 7-2009/APS du 18 février 2009 relative à la chasse, *JONC* 26 février 2009, p. 1281.

⁵⁹³ Arrêté n° 440 A du 20 mai 1921 réglementant la chasse en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 28 mai 1921, p. 320.

⁵⁹⁴ C. env. de la Province Sud, article 330-1. Les termes de l'article L. 420-1 du Code de l'environnement sont ici presque intégralement repris.

⁵⁹⁵ Les commentateurs de l'article L. 420-1 du Code de l'environnement estiment même qu'il s'agit en réalité de « légitimer une activité de plus en plus contestée dans son organisation » et qu'il ressort de l'article une

Province Sud s'inscrit désormais dans une certaine modernité conceptuelle annonciatrice de changements. De façon générale, des objectifs et vertus ainsi proclamés sont dotés d'une force persuasive et, pour reprendre en substance les souhaits du professeur Untermaier sur l'effet des principes, il faut espérer que l'assemblée de province, le juge et l'exécutif provincial exerceront alors leurs compétences autrement⁵⁹⁶.

En Nouvelle-Calédonie, le droit de la chasse de la Province Sud innove sur plusieurs points.

D'abord, le 18 février 2009, le **permis de chasse** été rendu payant, obligatoire en tous temps et en tous lieux, même pour la chasse dans les propriétés privées et sa délivrance était subordonnée à la souscription d'une assurance en responsabilité civile pour couvrir les risques d'accident⁵⁹⁷. Hélas, quelques jours après le vote de la délibération, face à une levée de boucliers des propriétaires-éleveurs suscitée par ces nouvelles règles – et à la proximité des élections provinciales sans doute – la Province Sud a reculé⁵⁹⁸. Avec l'adoption du Code de l'environnement de la Province Sud le 20 mars 2009, le permis est redevenu gratuit⁵⁹⁹ et les propriétaires en sont de nouveau dispensés sur leurs terres⁶⁰⁰. En revanche, l'obligation d'une assurance est maintenue⁶⁰¹.

Comme en Province Nord, l'obtention du permis n'est toujours soumise à aucune évaluation des connaissances du pétitionnaire sur la faune sauvage, la réglementation de la chasse ou les règles de sécurité. Ceci est dommageable compte tenu du rôle de sensibilisation environnementale joué par un tel examen.

Ensuite, à l'instar de la Province Nord, le droit de la chasse en Province Sud définit désormais limitativement les **espèces gibiers**⁶⁰². Le Carpophage géant ou Notou, la Poule sultane, le Canard colvert, le Canard à sourcils, la Sarcelle grise, le Dindon commun, le Faisan de Colchide, la Roussette rousse calédonienne (*Pteropus ornatus ornatus*), la Roussette de Tonga (*Pteropus tonganus geddiei*), le Cerf sauvage, le Cochon sauvage, la Chèvre domestique ensauvagée (*Capra hircus*⁶⁰³) et le Lapin européen⁶⁰⁴ (*Oryctolagus cuniculus*) peuvent être chassés pendant les périodes d'ouverture de la chasse. La liste est beaucoup plus restreinte qu'en Province Nord⁶⁰⁵ en

« impression de verbiage et de jargon » (C. CANS et P. BILLET, annotations sous l'article L. 420-1 du Code de l'environnement, Dalloz, 11^e éd., 2008).

⁵⁹⁶ J. UNTERMAIER, « Les principes en droit de l'environnement », p. 216, in S. CAUDAL (dir.), Les principes en droit, Economica, 2008, 384 p.

⁵⁹⁷ Délibération n° 7-2009/APS, précitée, article 4.

⁵⁹⁸ Une réforme du droit de la chasse avait déjà échoué en 2003 sur ces points, du fait de l'expression de résistances multiples en particulier celle des propriétaires-éleveurs opposés aux principes d'une assurance et d'un permis payant restreignant leur liberté de chasser (A.-C. GOARANT, Chef du service environnement par *interim*, direction des ressources naturelles de la Province Sud, communication écrite, 20 juin 2005).

⁵⁹⁹ C. env. de la Province Sud, article 331-3.

⁶⁰⁰ C. env. de la Province Sud, article 331-1.

⁶⁰¹ C. env. de la Province Sud, article 331-2, 3°. Elle sera prépayée par la Province au moyen d'une subvention donnée à la Fédération de la faune et de la chasse : les chasseurs sont libres de s'assurer où ils le souhaitent, mais s'ils passent par la fédération, il ne leur en coûtera que 1 000 F CFP.

⁶⁰² C. env. de la Province Sud, article 333-1.

⁶⁰³ La délibération la nomme par erreur « *Capra hirtus* ».

⁶⁰⁴ Le Lapin de garenne.

⁶⁰⁵ Voir C. env. de la Province Nord, article 331-5.

particulier pour les gibiers d'eau et de marais dont certains sont espèces gibiers en Province Nord, mais espèces protégées en Province Sud comme le Pluvier argenté, le Pluvier fauve ou le Pluvier de Leschenault⁶⁰⁶. En outre, si la Province Sud protège intégralement la Roussette des roches (*Pteropus vetulus*)⁶⁰⁷ – classée parmi les espèces gibiers en Province Nord – il n'en demeure pas moins que la Roussette rousse calédonienne, considérée comme vulnérable par l'UICN, et la Roussette de Tonga dont la population décline peuvent être chassées (comme en Province Nord). La question de leur protection a certes été évoquée, mais il ressort des débats retranscrits dans *Les Nouvelles Calédoniennes* que la menace sur les espèces « vient d'abord des braconniers s'attaquant aux nids ou chassant hors saisons »⁶⁰⁸. L'explication n'est pas satisfaisante : même si des prélèvements illicites existent, la chasse à la roussette autorisée pour la consommation personnelle⁶⁰⁹ du 1^{er} au 30 avril, les samedis et dimanches à hauteur de cinq spécimens par chasseur et par journée de chasse⁶¹⁰ a aussi un impact sur la conservation de l'espèce, *a fortiori* quand sa population décline. Du reste, dans une perspective de conservation, la Province Sud⁶¹¹, à l'instar de la Province Nord⁶¹² et des Îles Loyauté⁶¹³ interdisent unanimement de tirer sur les regroupements de mégachiroptères appelés « nids » ou « campements ».

Par ailleurs, les **périodes de chasse**⁶¹⁴ et les **prises maximales autorisées** de certaines espèces⁶¹⁵ sont identiques entre les provinces Nord et Sud.

Plus encore que dans les domaines précédents, la Province Sud innove en Nouvelle-Calédonie en introduisant d'une part une réglementation relative aux animaux nuisibles et d'autre part, des dispositions relatives à l'organisation de la chasse.

⁶⁰⁶ C. env. de la Province Sud, article 240-1.

⁶⁰⁷ Même article.

⁶⁰⁸ H. LEPOT, Chasse et pêche : la Province Sud serre la vis, *Les Nouvelles Calédoniennes*, 19 février 2009.

⁶⁰⁹ Comme pour les notous (C. env. de la Province Sud, article 333-6), « le commerce, l'exposition à la vente et la vente ou l'achat de roussettes est interdit » (C. env. de la Province Sud, article 333-8) est interdit ». En Province Nord, « la mise en vente, la vente, l'achat ou le colportage des gibiers suivants sous toutes ses formes, sont interdits en tout temps sur le territoire de la Province Nord : roussettes (toutes espèces de mégachiroptères), notous (*Ducula goliath*) » (C. env. de la Province Nord, article 334-10).

⁶¹⁰ A cet égard, la réglementation de 2009 n'apporte pas de changements en Province Sud par rapport à la délibération n° 33-2003/APS du 16 octobre 2003 sur la modification des périodes de chasse aux roussettes dans la Province Sud (*JONC* 4 novembre 2003, p. 6668) et la délibération n° 05-2007/APS du 26 février 2007 prorogeant les dispositions relatives aux périodes de chasse aux roussettes pour les années 2007, 2008 et 2009 (*JONC* 13 mars 2007, p. 1806).

⁶¹¹ C. env. de la Province Sud, article 332-2.

⁶¹² C. env. de la Province Nord, article 334-3.

⁶¹³ Délibération modifiée n° 195 du 29 mars 1977 réglementant la chasse aux roussettes en Nouvelle-Calédonie, article 3, *JONC* 15 avril 1977, p. 355.

⁶¹⁴ La chasse est ouverte exclusivement les samedis et dimanches du 1^{er} avril au 30 avril inclus pour les notous ; du 1^{er} juillet au 30 novembre pour les canards sauvages sauf en ce qui concerne le Canard colvert qui peut être chassé en tout temps ; du 1^{er} mai au 31 juillet inclus pour les gibiers d'eau et les samedis et dimanches, du 1^{er} avril au 30 avril inclus pour les roussettes (C. env. de la Province Sud, articles 333-6 à 333-8 ; C. env. de la Province Nord, articles 334-3 à 334-5).

⁶¹⁵ Les prises maximales autorisées sont de cinq notous, cinq roussettes et un cerf mâle par chasseur et par journée de chasse (C. env. de la Province Sud, articles 333-6 et suivants ; C. env. de la Province Nord, articles 334-3 et suivants). Pour les autres espèces gibiers, aucune limite n'est fixée.

Ainsi les chiens et chats sauvages⁶¹⁶, le Bulbul à ventre rouge (*Pycnonotus cafer*), les rats et les souris sont-ils considérés en tout temps comme des **espèces animales nuisibles**. Toutes les autres espèces et en particulier le Cerf de Java, le cochon sauvage, le Loriqueur calédonien (*Trichoglossus haematodus*), le Lapin européen (*Oryctolagus cuniculus*), le Cormoran pie (*Phalacrocorax melanoleucos*), la Poule sultane (*Porphyrio porphyrio caledonicus*), le Canard colvert (*Anas platyrhynchos*) et le Merle des Moluques (*Acridotheres tristis*) peuvent être déclarés temporairement nuisibles dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publique, pour prévenir les dommages importants aux activités agricoles, forestières et aquacoles et pour la protection de la flore et de la faune. Cette dernière hypothèse vise en particulier les espèces introduites dont les effets sur la biodiversité peuvent être catastrophiques. Le Cerf de Java, gibier de choix en Nouvelle-Calédonie, consomme de nombreuses espèces végétales endémiques et est en partie à l'origine de la disparition de la forêt sèche. Son classement comme espèce nuisible pourrait s'avérer intéressant s'il pénétrait, par exemple, dans les forêts sèches cernées par des clôtures, installées précisément pour protéger les arbres contre le cerf.

Le droit de destruction des espèces nuisibles pourra être exercé par le propriétaire, le possesseur ou le fermier sur ses terres⁶¹⁷ ou, sur le domaine provincial, par des chasses et battues administratives décidées par le Président de l'assemblée de province et organisées sous la responsabilité d'un garde-chasse⁶¹⁸. La destruction d'espèces animales nuisibles peut s'exercer en tout temps⁶¹⁹ et dans tous les lieux où la chasse est prohibée, même dans les aires protégées⁶²⁰.

En ce qui concerne l'**organisation de la chasse**, la Province Sud a choisi d'inciter les chasseurs à se regrouper en associations. Le droit de la chasse prévoit en effet la possibilité de leur confier certaines activités qui relèveraient de l'objet statutaire⁶²¹ des associations auxquelles ils adhèrent : la délivrance des permis de chasser, le prélèvement des espèces nuisibles ou encore la gestion cynégétique des territoires provinciaux. Si l'on est encore très loin du mécanisme contraignant des associations communales et intercommunales de chasse agréées⁶²², les missions qu'elles exercent s'apparentent à celles éventuellement confiées aux associations cynégétiques de la Province Sud. Par ailleurs, un corps de gardes-chasse assermentés et nommé par le Président de l'assemblée de province est créé. Les gardes pourront constater les infractions à la réglementation de la chasse, concourir à la destruction des animaux nuisibles et exécuter toutes autres missions de protection de l'environnement qui leur seraient confiées⁶²³. Dans le contexte où de nombreuses infractions restent impunies en Nouvelle-Calédonie, la création de ce corps augure un renforcement de l'effectivité du droit de l'environnement, à plus forte raison, avec le durcissement des dispositions

⁶¹⁶ « Sont considérés comme sauvages, les chiens et chats, en dehors des chiens accompagnés en action de chasse, qui sont trouvés à plus de 500 mètres de toute habitation, ne portant ni collier, ni tatouage, ni autre marque apparente ou connue distinctive de l'animal domestique. Sont notamment sauvages les chiens et les chats qui vivent en bande ou troupe prédatrice » (C. env. de la Province Sud, article 333-12).

⁶¹⁷ C. env. de la Province Sud, article 333-14.

⁶¹⁸ C. env. de la Province Sud, article 333-18.

⁶¹⁹ C. env. de la Province Sud, article 333-20.

⁶²⁰ C. env. de la Province Sud, article 333-19.

⁶²¹ C. env. de la Province Sud, article 334-1.

⁶²² C. env., articles L. 422-2 et suivants.

⁶²³ C. env. de la Province Sud, article 334-3.

pénales du droit de la chasse⁶²⁴, lesquelles dépassent largement les sanctions prévues dans les autres provinces⁶²⁵.

En définitive, il est à ce stade tout à fait regrettable que les réformes envisagées ne soient pas mieux coordonnées d'une province à l'autre alors que toute évidence « une réflexion d'ensemble s'impose »⁶²⁶.

Section 2 – Les limites du droit de la pêche en eau douce

Moyen de subsistance, loisir, activité professionnelle, la pêche regroupe des pratiques très hétéroclites outre-mer. La pêche en eau douce n'est pas aussi prisée que la pêche en mer⁶²⁷, évidemment très importante dans les îles et les archipels. L'absence de pratique courante donne lieu à un droit relativement peu construit. Mais, même en présence d'une activité de pêche en eau douce restreinte, le droit ne répond pas, outre-mer, aux nécessités de gestion du patrimoine piscicole : soit l'adaptation du Code de l'environnement révèle des carences (§ 1), soit le droit local demeure peu élaboré (§ 2).

§ 1 – Les carences de l'adaptation du Code de l'environnement

Le droit de la pêche permet d'appréhender un panel intéressant des divers formes et effets de l'adaptation et de l'inadaptation du droit à l'outre-mer, chaque collectivité s'illustrant par sa singularité juridique. Dans tous les cas, les choix ou l'absence de choix opérés ne sont pas totalement satisfaisants. L'inadaptation du droit conduit soit à l'inapplication du droit de la pêche en Guyane, en Guadeloupe et en Martinique (A), soit à d'illégalité comme à Saint-Pierre et Miquelon (B). Par ailleurs, le choix de la déconcentration pour fixer des normes techniques n'est manifestement pas efficace compte tenu de l'absence de mise en œuvre de la compétence à Mayotte (C). Seule l'adaptation réelle du texte aboutit à un droit de la pêche un peu plus cohérent, même s'il accuse un certain retard à La Réunion (D).

⁶²⁴ Voir C. env. de la Province Sud, articles 335-1 et suivants.

⁶²⁵ Le fait de chasser sur le terrain d'autrui sans y être autorisé est puni d'une contravention de la cinquième classe en Province Nord (C. env. de la Province Nord, article 335-4) et aux Îles Loyauté (arrêté modifié n° 440 A du 20 mai 1921, précité, article 10) mais de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 447 000 F CFP en Province Sud (C. env. de la Province Sud, article 335-1).

⁶²⁶ C. MARTINI, *op. cit.*, p. 117.

⁶²⁷ Voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 2.

A – L'inapplication du droit de la pêche en eau douce : le cas de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane

Bien que la pêche en eau douce soit d'une importance pratique parfois plus grande que la chasse, son régime juridique est presque anarchique en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane. En théorie, le titre troisième du Code de l'environnement relatif à la pêche en eau douce et la gestion des ressources piscicoles est applicable dans les DOM, mais faute d'adaptation il n'est pour ainsi dire pas entré en vigueur. D'un point de vue technique, les textes ont été élaborés dans une perspective métropolitaine et prennent pour repère des espèces (truite, brochet) qui n'existent pas outre-mer. Ainsi est-il impossible de classer les cours d'eau en première ou deuxième catégorie en fonction de la présence de la truite⁶²⁸, puisque l'espèce n'est pas représentée dans ces collectivités. Dans le même sens, les temps de pêche fixés par le Code de l'environnement⁶²⁹ ne correspondent pas à la période de reproduction des poissons tropicaux, totalement différente de la métropole.

Il est aussi d'autres obstacles, d'ordre sociologique, qui empêchent l'application du Code de l'environnement. La population est habituée à l'exercice d'une pêche libre et la mise en œuvre du Code créerait à son encontre des contraintes considérées comme « inacceptables ». En conséquence, il n'existe ni fédération départementale des associations agréées de pêche, ni Office national de l'eau et des milieux aquatiques de la pêche (anciennement Conseil supérieur de la pêche)⁶³⁰. L'activité de pêche en eau douce demeure très peu organisée et pour ces raisons, aucun schéma départemental à vocation piscicole n'a été élaboré⁶³¹. La taxe piscicole, normalement affectée aux dépenses de surveillance et de mise en valeur du domaine piscicole national et rendue obligatoire par l'article L. 436-1 du Code de l'environnement pour toute personne qui se livre à l'exercice de la pêche, n'est ainsi pas acquittée outre-mer.

Si la plupart des dispositions du Code de l'environnement en matière de pêche demeure inappliquée, il existe néanmoins des arrêtés ministériels qui fixent pour la Martinique, La Réunion et la Guyane la liste des espèces de poissons et de crustacés représentés dans les cours d'eau et les plans d'eau⁶³². Ceci permet au moins d'éviter un repeuplement anarchique des cours d'eau qui

⁶²⁸ C. env., article R. 431-3, alinéa 2 : « Le préfet classe le plan d'eau soit en première catégorie, s'il est peuplé principalement de truites ou s'il paraît souhaitable d'y assurer une protection spéciale des poissons de cette espèce, soit en seconde catégorie dans les autres cas ».

⁶²⁹ C. env., article R. 436-6 et s.

⁶³⁰ Pour la Réunion et Mayotte, la brigade de l'Océan Indien rassemble des agents de l'ONCFS et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

⁶³¹ C. env., article L. 433-2 : « La fédération départementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et l'association agréée de pêcheurs professionnels participent à l'élaboration du schéma départemental de vocation piscicole en conformité avec les orientations de bassin définies par le ministre chargé de la pêche en eau douce ». C'est en partie à défaut d'orientations de bassin et de fédération départementale des associations agréées de pêche (Guyane, Guadeloupe, Martinique) que les schémas départementaux n'existent pas.

⁶³² Arrêté ministériel du 7 septembre 1999 fixant la liste des espèces de poissons, grenouilles et crustacés représentés dans les cours d'eau et plans d'eau à la Réunion, *JORF* 19 octobre 1999, p. 1561. Arrêté du 12 novembre 2001 fixant la liste des espèces de poissons et de crustacés représentés dans les cours d'eau et les plans d'eau de la Martinique, *JORF* 5 décembre 2001, p. 19362. Arrêté du 23 septembre 2005 fixant la liste des

risquerait d'être préjudiciable au milieu naturel⁶³³.

En marge du Code de l'environnement, quelques rares textes réglementent de façon empirique la pêche fluviale en Guyane où la faune d'eau douce est particulièrement riche et diversifiée⁶³⁴. Un arrêté préfectoral n° 936 1D/2B du 2 mai 1978 fixe « les nouvelles dispositions concernant la taille, le nombre et le mode d'emploi des engins utilisés pour la pêche fluviale ». Le titre de l'arrêté laissait augurer une réglementation générale de la pêche en eau douce, mais il ne fait en réalité qu'interdire l'utilisation de plus de cent mètres de filets par pêcheur et par embarcation – ceux-ci ne devant en aucun cas barrer la rivière sur plus des deux tiers de sa largeur – et l'usage simultané de filets s'ils ne sont pas séparés par une distance au moins égale au plus long d'entre eux. La pose de filets plus de douze heures au même endroit est également prohibée. Ce texte, toujours en vigueur, sert de fondement à des procès verbaux d'infraction à la réglementation de la pêche fluviale, mais il est largement insuffisant⁶³⁵. Il ne prend notamment pas en considération des modes de pêche traditionnels particulièrement nuisibles à l'environnement et utilisés à des fins commerciales comme la pêche à la nivrée dans le Haut-Maroni⁶³⁶, la pêche de l'Atipa dans les marais de Kaw, ce poisson-chat (*Hoplosternum littorale*) à très forte valeur pécuniaire⁶³⁷ ou encore l'usage de filets dérivants à Petit Saut. L'arrêté ne fixe pas non plus de périodes d'ouverture et de fermeture de la pêche, ni d'interdictions de prélever certains poissons pour des questions écologiques ou sanitaires⁶³⁸. La surexploitation de certaines espèces se développe ainsi en dehors de toute connaissance de leur biologie et d'une réglementation efficace permettant

espèces de poissons représentés dans les cours d'eau et les plans d'eau de la Guyane, *JORF* 13 novembre 2005, p. 17762. Sur les difficultés pour établir la liste des espèces guyanaises pour des raisons commerciales, voir P. BALLAND et A. ROUX, Pêche et gestion piscicole en Guyane, Rapport de l'inspection générale de l'environnement, MEDD, 1^{er} février 2005, p. 24-25.

⁶³³ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

⁶³⁴ « Environ 480 espèces sont actuellement connues en Guyane sur un total estimé de 520 dont certaines fréquentent les zones estuariennes ». Leur taux d'endémisme est très élevé (de l'ordre de 35 à 40 %) ». (O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 43)

⁶³⁵ Il est d'autant plus insuffisant que son fondement juridique est fragile. Ainsi en attestent les visus du texte et les contradictions qu'il comporte avec le Code de l'environnement, l'article R. 436-24 du Code de l'environnement limitant la longueur cumulée des filets qui peuvent être utilisés dans les eaux de la 2^e catégorie à soixante mètres, contre cent mètres pour un seul filet en Guyane.

⁶³⁶ La pêche à la nivrée vise principalement les kumaru, trois espèces de *Serrasalminae* (*Tometes lebaili*, *Myloplus planquettei* et *Myleus rhomboidalis*). Elle consiste à enivrer le poisson sous l'effet de la roténone obtenue à partir d'une liane. « Au moment de la pêche, le katuri de lianes est immergé. [...] Le lessivage de la liane [...] libère le produit actif, de teinte blanchâtre » qui agit comme « bloquant du transfert de l'oxygène dissous de l'eau vers le sang à travers la membrane branchiale » (P. BALLAND et A. ROUX, Pêche et gestion piscicole en Guyane, Rapport de l'Inspection générale de l'environnement, MEDD, 1^{er} février 2005, p. 8 à 10).

⁶³⁷ La pêche de l'Atipa se pratique dans le périmètre de la réserve naturelle des Marais de Kaw. Le décret de création autorise cette pêche dans les limites de « la consommation locale » (décret n° 98-166 du 13 mars 1998 portant création de la réserve naturelle des marais de Kaw-Roura, *JORF* 14 mars 1998, p. 3838), mais face à une demande toujours plus forte, « il est difficile pour les populations résidentes de résister à cette sirène, ce qui les conduit à dépasser peu à peu les seuls impératifs de la consommation locale [...] : des nappes de filets de 500 à 1000 mètres de long sont ainsi disposées sur chaque rive, aboutissant à un véritable massacre des populations d'Atipas et des autres espèces piégées dans les filets » (P. BALLAND et A. ROUX, *op. cit.*, p. 17).

⁶³⁸ L'accumulation du mercure (utilisé pour l'orpillage) dans les tissus des poissons prédateurs justifierait par exemple des interdictions de pêcher dans les cours d'eau pollués.

d'assurer une gestion équilibrée de la ressource⁶³⁹.

En Guadeloupe et en Martinique, il n'existe en revanche aucun texte local réglementant d'une manière ou d'une autre la pêche en eau douce.

Si l'épidémie de bilharziose intestinale a fortement ralenti l'activité halieutique en Martinique⁶⁴⁰, elle est toujours pratiquée et nécessite des mesures efficaces pour une gestion rationnelle du patrimoine piscicole ou en tout cas, dans un premier temps, une évaluation scientifique de la pression et de l'état de conservation de la faune piscicole d'eau douce. Pour l'heure, les scientifiques établissent que la Martinique héberge seize espèces indigènes dont deux sont endémiques des Antilles et cinq sont introduites⁶⁴¹.

En Guadeloupe, il est recensé seize espèces indigènes et quatre introduites⁶⁴². Les poissons (mulets) sont pêchés ainsi que les crevettes ou « ouassous » (*Macrobrachium carcinus*) du fait de leur valeur commerciale élevée (50 euros/kg). Il faudrait proposer une réglementation des captures (taille minimale des animaux par espèce, caractéristiques des nasses, rejet des femelles ovigères, saison de pêche) « en vue d'une bonne gestion du stock de reproducteurs adultes, qui dans leur grande majorité peuplent les cours moyens des rivières en aval des limites de la zone centrale du parc national »⁶⁴³. Dans l'état actuel des connaissances⁶⁴⁴, il semble en effet que les populations de certaines espèces d'eau douce soient en diminution – en particulier l'« ouassou » et le Crabe de terre commun ou Crabe blanc (*Cardisoma guanhumi*) pêché dans la mangrove – sans que l'on sache exactement si les prélèvements sont responsables de cette raréfaction.

En toute hypothèse, un arrêté préfectoral du 6 mars 2008⁶⁴⁵ interdit désormais, pour une durée de cinq ans, la pêche – et la commercialisation – des crustacés et poissons provenant des rivières situées sur le territoire des communes de Sainte-Rose, Lamentin, Petit-Bourg, Goyave, Capesterre-Belle-Eau, Trois-Rivières, Vieux-Fort, Basse-Terre, Saint-Claude, Gourbeyre, Baillif et Vieux-Habitants, soit presque la moitié des communes de Guadeloupe, et en Martinique, un arrêté préfectoral du 24 mars 2004 en interdit également la pêche à pied dans l'estuaire de la Lézarde. En effet, des analyses ont mis en évidence la contamination des espèces de poissons et de crustacés par des pesticides organochlorés contenant du chlordécone abondamment utilisés

⁶³⁹ A noter toutefois le complément apporté par la réglementation du Parc amazonien de Guyane qui interdit la pêche sur son territoire sauf lorsqu'il s'agit d'un moyen de subsistance (décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le parc national dénommé Parc amazonien de Guyane, articles 22 et 25, *JORF* 28 février 2007, p. 3757).

⁶⁴⁰ La présence de la bilharziose, signalée depuis le début du XX^e siècle, a fortement touché la population jusqu'au début des années 1980. Les campagnes d'information, l'amélioration du niveau de vie et de l'habitat, les traitements moins contraignants et plus efficaces ont permis une nette diminution de la maladie à partir des années 1980 mais pas son éradication totale.

⁶⁴¹ O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 59.

⁶⁴² *Ibidem*, p. 73.

⁶⁴³ G. HOSTACHE, Réflexions sur la gestion des eaux douces dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur d'aménagement du parc national de Guadeloupe : préserver le bas... pour conserver le haut, *Le Courrier de l'environnement*, n° 34, juillet 1998.

⁶⁴⁴ DIREN et ONCFS, Orientations régionales de gestion de la faune et de ses habitats, Guadeloupe, 2004, p. 11.

⁶⁴⁵ Arrêté n° 2008-251/AD/1/4 portant interdiction de la pêche et de la commercialisation des poissons et crustacés pêchés dans les rivières situées sur le territoire des communes de Sainte-Rose, Lamentin, Petit-Bourg, Goyave, Capesterre-Belle-Eau, Trois-Rivières, Vieux-Fort, Basse-Terre, Saint-Claude, Gourbeyre, Baillif, et Vieux-Habitants.

pendant de nombreuses années pour le traitement des bananeraies⁶⁴⁶. La teneur maximale autorisée en chlordécone dans les produits destinés à l'alimentation humaine⁶⁴⁷ est largement dépassée. Or, ces polluants persistants ont la propriété de contaminer la chaîne alimentaire par le phénomène de bioaccumulation dans les tissus, et par là même, les populations humaines qui consomment les produits animaux atteints. Une telle situation est très inquiétante pour la santé humaine et l'équilibre des écosystèmes, en particulier les récifs coralliens. Elle a suscité la création, par le ministère de la Santé, d'un « plan d'action chlordécone 2008-2010 » en Martinique et en Guadeloupe et la mise en place d'un Conseil scientifique chargé d'analyser les effets des polluants sur la santé humaine. C'est en réalité une grande partie du système agricole de la culture bananière, grand consommateur d'intrants, qu'il faudrait réformer, à la lumière des pollutions qu'il engendre⁶⁴⁸.

Pour la gestion de la faune piscicole, et dans l'attente d'une réelle adaptation réglementaire des textes et de recherches scientifiques permettant de dresser un état des lieux fiable des populations d'eau douce et d'évaluer la pression de pêche existante, les préfets de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane peuvent encore faire usage de l'article R. 436-8 du Code de l'environnement : « Lorsque les caractéristiques locales du milieu aquatique justifient des mesures particulières de protection du patrimoine piscicole, le préfet peut, par arrêté motivé, interdire la pêche d'une ou de plusieurs espèces de poissons dans certaines parties de cours d'eau ou de plans d'eau, pendant une durée qu'il détermine ». Toujours est-il que l'issue la plus heureuse est évidemment de réfléchir à une réelle adaptation de la réglementation piscicole dans ces départements. Là encore, l'indifférence et l'inertie des pouvoirs publics n'incitent pas à l'optimisme quand on sait qu'un projet de décret de 1975 réglementant la pêche en Guadeloupe n'a jamais vu le jour et qu'il aura fallu par ailleurs attendre treize ans entre la demande d'agrément d'une association de pêche réunionnaise et son obtention le 21 avril 1997.

⁶⁴⁶ Interdit dès 1976 aux États-Unis, le chlordécone ne l'a été qu'en 1990 en France métropolitaine et en 1993 en Guadeloupe et en Martinique, mais son usage se poursuivra en réalité longtemps encore aux Antilles, au moins jusqu'en 2002 (voir J. BEAUGENDRE, Rapport d'information sur l'utilisation du chlordécone et des autres pesticides dans l'agriculture martiniquaise et guadeloupéenne, *JORF*, Documents Assemblée nationale, 2005, n° 2430).

⁶⁴⁷ Arrêté du 5 octobre 2005 relatif à la teneur maximale en chlordécone que ne doivent pas dépasser certaines denrées d'origine animale pour être reconnues propres à la consommation humaine, *JORF* 12 octobre 2005, p. 16218.

⁶⁴⁸ En des termes très évocateurs, les écrivains Patrick Chamoiseau et Édouard Glissant exprimaient, après le passage du cyclone Dean dans les Antilles en 2007, le besoin de s'éloigner de l'« agriculture pesticide » : « [...] L'aprèz-an plus déterminant concerne l'agriculture, singulièrement la banane. Cette production constitue l'épine dorsale de notre étrange économie. Une herbe, fragile, déracinable au moindre coup de vent, qui est à l'origine de l'infestation de nos sols et des nappes phréatiques, bourrée de pesticides, et dont l'équation commerciale est quasi nulle en ces temps d'exigeantes qualités alimentaires » (É. GLISSANT et P. CHAMOISEAU, Lettre ouverte à propos du Cyclone Dean, *Le Monde*, 27 août 2007, p. 14).

B – L’illégalité de la réglementation halieutique à Saint-Pierre et Miquelon

À Saint-Pierre et Miquelon, la pêche en eau douce est une activité de loisir qui rassemble environ un millier de personnes⁶⁴⁹ réparties en deux associations locales de pêche⁶⁵⁰. Les cours d’eau de l’archipel abritent un petit nombre d’espèces dont les principales sont anadromes⁶⁵¹ : l’Omble de fontaine (*Salvelinus fontinalis*), l’Éperlan (*Osmerus mordax*), l’Épinoche (*Gasterosteus aculeatus*) et l’Anguille américaine (*Anguilla rostrata*). Comme pour les DOM, la partie du Code de l’environnement relative à la pêche s’applique dans l’archipel de plein droit, mais dans la pratique elle est écartée, faute d’adaptation. Des textes locaux composent alors avec la réalité locale, mais comportent de nombreuses illégalités.

La pêche en eau douce est en effet réglementée de façon permanente par un arrêté préfectoral du 19 avril 2005⁶⁵² qui ne respecte quasiment aucune disposition du Code de l’environnement.

Ainsi autorise-t-il la capture du poisson sous la glace sur l’étang de Mirande à l’exception de certains secteurs et des ruisseaux qui s’y jettent alors que l’article R. 436-32 du Code de l’environnement prohibe explicitement ce type de pêche. De même, la taille minimale de capture de l’Omble de fontaine est fixée à 18 centimètres à Saint-Pierre et Miquelon, bien que celle autorisée par le Code de l’environnement soit de 23 centimètres⁶⁵³. En outre, l’arrêté limite les prélèvements par pêcheur et par jour à vingt captures d’Omble de fontaine à Langlade et Miquelon alors qu’un quota de dix salmonidés est prévu par le Code⁶⁵⁴. À part l’autorisation de pêcher sous la glace, justifiée par le climat rigoureux de Saint-Pierre et Miquelon et la présence courante de glace, aucune de ces adaptations ne s’appuie sur des raisons écologiques. Bien au contraire, il s’agit pour l’essentiel d’autoriser la pêche dans des conditions moins rigoureuses qu’en métropole, sans que l’écologie n’autorise un tel raisonnement.

Pour le reste, l’arrêté s’accommode de l’absence de mise en œuvre de certaines dispositions du

⁶⁴⁹ G. GASPARD, juriste à la Direction de l’Agriculture et de la Forêt, communication écrite, 15 août 2005.

⁶⁵⁰ Il s’agit des associations « Pêche sportive Saint-Pierre Langlade » et « Joyeux Pêcheurs de Miquelon ».

⁶⁵¹ Une espèce anadrome remonte de la mer en eau douce pour se reproduire.

⁶⁵² L’arrêté préfectoral n° 205 du 19 avril 2005 portant réglementation permanente pour la pêche en eau douce sur le territoire de l’archipel remplace l’arrêté n° 126 du 31 mars 1995 modifié par l’arrêté n° 560 du 19 septembre 1997 qui avait le même objet. Il était nécessaire de modifier l’arrêté de 1995 « en raison des évolutions réglementaires nationales et des orientations actuelles des associations locales en termes de gestion des espèces ».

⁶⁵³ C. env., article R. 436-18. Par dérogation, « le préfet peut, par arrêté motivé, porter à 0,25 mètre ou ramener à 0,20 mètre ou à 0,18 mètre la taille minimum de l’omble ou saumon de fontaine, de l’omble chevalier et des truites autres que la truite de mer susceptibles d’être pêchés en fonction des caractéristiques de développement des poissons de ces espèces dans certains cours d’eau » (article R. 436-19). Il est loisible de penser que le préfet a fait usage de ce pouvoir à Saint-Pierre et Miquelon, mais il n’a pas spécifiquement motivé sa dérogation, alors que le Code l’exige. A noter d’ailleurs que l’arrêté abrogé n° 126 du 31 mars 1995 (précité) était encore plus éloigné du Code de l’environnement puisqu’il autorisait la capture de salmonidés de 0,15 mètre de long.

⁶⁵⁴ C. env., article R. 436-21. Un effort pour limiter les prélèvements de salmonidés a certes été consenti puisque l’arrêté de 1995 autorisait jusqu’à 30 captures par jour et par pêcheur. Aussi, le nombre d’Omble de fontaine autorisé à la capture par jour et par pêcheur est-il fixé à huit pour Saint-Pierre.

Code de l'environnement en prévoyant des règles de substitution.

Ainsi, face à l'absence de liste d'espèces de poissons représentées à Saint-Pierre et Miquelon, normalement définie par le ministre chargé de la pêche en vertu de l'article L. 432-10 du Code de l'environnement, l'arrêté préfectoral interdit toute introduction d'espèces nouvelles sans autorisation préfectorale préalable. Si l'intention de contrôler les peuplements piscicoles et l'introduction de poissons est ici évidente, le texte est en revanche beaucoup plus permissif qu'en métropole. En effet, passé l'obstacle lié à l'obtention de l'autorisation préfectorale, rien ne s'oppose à l'introduction dans les cours d'eau d'une espèce totalement exogène au milieu naturel. Dans le même sens, il n'existe à Saint-Pierre et Miquelon ni fédération départementale d'associations agréées de pêche, ni associations agréées pour la pêche et la protection des milieux aquatiques. En conséquence, la redevance pour la protection du milieu aquatique (l'ancienne taxe piscicole)⁶⁵⁵ n'est pas collectée. Il existe certes deux associations locales de pêche, mais elles sont simplement déclarées en préfecture et ne sont pas regroupées en une fédération comme le prévoit le Code de l'environnement⁶⁵⁶. A défaut, l'arrêté précise néanmoins, de façon très succincte, que « nul ne peut se livrer à la pêche s'il ne fait pas partie d'une association de pêche et de pisciculture agréée par arrêté préfectoral »⁶⁵⁷.

Par ailleurs, l'arrêté préfectoral interdit « de colporter, d'offrir à la vente ou d'acheter les truites, les ombles de fontaine, les saumons, les éperlans et les anguilles capturés dans les eaux douces de l'archipel, à l'exception des anguilles capturées par les pêcheurs professionnels »⁶⁵⁸. La disposition semble simplement rappeler l'article L. 436-15 du Code de l'environnement, lequel punit le fait de vendre le produit de sa pêche sans avoir la qualité de pêcheur professionnel. Mais étant donné qu'il existe d'autres poissons susceptibles de faire l'objet d'acte de pêche comme l'Épinoche (*Gasterosteus aculeatus*), il faut penser que l'arrêté autorise implicitement et en toute illégalité, leur commerce, même par les pêcheurs non professionnels. Dans les faits néanmoins, c'est un cas d'école : l'Épinoche n'est pas pêchée à Saint-Pierre et Miquelon et il n'existe de toute façon pas de commercialisation des produits de pêche en eau douce⁶⁵⁹. Un arrêté du 9 juin 2005 avait accordé une autorisation pour pratiquer la pêche professionnelle de l'anguille et de la civelle⁶⁶⁰, mais il est resté lettre morte.

Si du point de vue de la politique environnementale, on peut se réjouir de l'existence d'une réglementation de la pêche en eau douce, absente dans les autres collectivités, il faut néanmoins souligner que sur le plan juridique certaines parties de l'arrêté préfectoral sont totalement irrégulières. Une exception d'illégalité pourrait facilement être soulevée à l'encontre de l'arrêté à

⁶⁵⁵ C. env., article L. 213-10-12.

⁶⁵⁶ C. env., article L. 434-3.

⁶⁵⁷ Arrêté préfectoral n° 205 du 19 avril 2005, précité, article 5.

⁶⁵⁸ Arrêté préfectoral n° 205 du 19 avril 2005, précité, article 3. A noter que la pêche professionnelle à l'anguille doit être autorisée nominativement par arrêté préfectoral.

⁶⁵⁹ G. GASPARD, juriste à la Direction de l'Agriculture et de la Forêt, communication écrite, 19 avril 2008.

⁶⁶⁰ Arrêté préfectoral n° 355 du 9 juin 2005 accordant une autorisation pour pratiquer la pêche professionnelle de l'anguille et de la civelle pour l'année 2005.

l'occasion d'un contentieux et son abrogation pourrait aussi être exigée de l'Administration⁶⁶¹. Dans tous les cas, une action juridictionnelle ou administrative semble peu probable dans la mesure où l'arrêté fait aujourd'hui l'unanimité des Saint-pierrais et miquelonnais⁶⁶². Toujours est-il qu'il révèle les irrégularités flagrantes du droit de la pêche en eau douce. L'éloignement de la métropole agit ici comme un prisme déformant et conduit à un allègement net des contraintes retenues par les normes techniques relatives à la pêche. Il conviendrait, pour s'assurer de la gestion durable du patrimoine piscicole de l'archipel, d'appliquer les règles qui peuvent être communes avec la métropole comme celles relatives à la préservation des milieux aquatiques et d'adapter celles qui ne peuvent techniquement pas s'appliquer en tenant compte de certaines contraintes organisationnelles telles l'absence de fédération de pêche. Ce n'est qu'à ces conditions que le droit de la pêche ne sera pas une copie falsifiée du droit national.

C – La déconcentration de la compétence à Mayotte

L'activité de pêche en eau douce n'est pas très répandue à Mayotte, en partie parce que tous les poissons d'eau douce de la collectivité, soit cinq espèces indigènes et une introduite, sont protégés au titre de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement⁶⁶³. Toute pêche devenant ainsi illégale, la seule espèce susceptible d'être prélevée est le Camaron, une grosse crevette d'eau douce du genre *Macrobrachium*⁶⁶⁴.

Le Code de l'environnement prévoit dans sa partie législative des adaptations pour l'application du chapitre « Faune flore » à Mayotte⁶⁶⁵. En matière de pêche, les principales compétences sont déconcentrées au profit du préfet : il détermine les conditions d'exercice du droit de la pêche (temps, saisons et heures d'interdiction, dimension des poissons et des filets, procédés et modes de pêche prohibés, etc.⁶⁶⁶) ; il règle pour la pêche en eau douce et pour la pêche maritime, d'une manière uniforme, les conditions dans lesquelles sont pêchées les espèces vivant alternativement

⁶⁶¹ Aux termes de l'arrêt *Alitalia* (CE, 3 février 1989), « l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date », et ce sans condition de délai.

⁶⁶² En l'absence d'association agréée de protection de l'environnement à Saint-Pierre et Miquelon, il ne faut pas non plus attendre un quelconque contentieux associatif.

⁶⁶³ Arrêté n° 347/DAF/2000 fixant la liste des espèces animales terrestres (et tortues marines) protégées et les mesures de protection de ces espèces animales représentées dans la collectivité territoriale de Mayotte complétant les listes nationales, article 3. Avant cette date, le poisson était protégé de façon indirecte par l'interdiction d'en exporter des spécimens d'une taille minimale inférieure à 14 centimètres (arrêté n° 228 SCAE du 31 mars 1989 portant interdiction d'exporter certains poissons). Si la disposition permettait d'éviter la commercialisation de juvéniles, en revanche, elle n'empêchait pas leur consommation locale.

⁶⁶⁴ Des anguilles pourraient faire l'objet de pêche mais les croyances locales en la nocivité de ces espèces ne favorisent pas cette pratique.

⁶⁶⁵ C. env., article L. 654-1 à L. 654-9. A noter par ailleurs que les mahorais sont exonérés de la redevance pour la protection du milieu aquatique puisque l'article L. 436-1 du Code n'est pas applicable dans la collectivité. De toute façon, elle aurait été difficilement mise en place, puisque l'activité de pêche n'est pas organisée à Mayotte où il n'existe pas d'association agréée de pêcheurs et encore moins de fédération départementale.

⁶⁶⁶ Voir C. env., articles L. 436-5 et suivants.

en eaux douces et dans les eaux salées⁶⁶⁷ ; il fixe « les conditions dans lesquelles la pêche est interdite dans certaines sections de cours d'eau, canaux ou plans d'eau afin de favoriser la production ou la reproduction du poisson »⁶⁶⁸ ; enfin, il établit la liste des espèces de poissons représentées à Mayotte en application de l'article L. 432-10 du Code de l'environnement.

Le procédé de la déconcentration a le mérite de simplifier la mise en œuvre technique du Code, sans nécessité d'attendre une intervention des pouvoirs publics centraux. Ceci permet d'éviter de graves irrégularités ou retards dans la réglementation comme à Saint-Pierre et Miquelon. En revanche, son efficacité n'est pas avérée. A Mayotte en effet, l'exercice des compétences préfectorales dans le domaine de la pêche en eau douce est quasi inexistant : seul un arrêté du 28 décembre 1981 porte « réglementation de la pêche fluviale à Mayotte »⁶⁶⁹. Derrière ce titre relativement large, l'arrêté ne fixe en réalité que des limitations de pêche et de capture des Camarons en interdisant leur pêche, colportage, vente ou achat durant leur période de reproduction, du 15 décembre au 15 mars. Il prohibe aussi la pêche aux stupéfiants, aux insecticides et aux explosifs dans les rivières. Cette disposition, reprise et modifiée par un arrêté du 17 juin 1997⁶⁷⁰, a été étendue au lagon et dans les eaux territoriales de la collectivité.

D – L'insuffisante adaptation du droit de la pêche réunionnais

La pêche en eau douce se pratique assez couramment à La Réunion à tel point qu'une adaptation du Code de l'environnement, très longue à aboutir, a été sollicitée par des acteurs locaux qui souhaitaient mettre fin à l'exercice d'une pêche libre et gratuite dans les eaux de seconde catégorie⁶⁷¹ pour favoriser une meilleure gestion de la ressource. Depuis 2003⁶⁷², les articles R. 436-90 à R. 436-94 du Code de l'environnement adaptent ainsi au contexte local les dates, les procédés et modes de pêche autorisés dans les eaux de seconde catégorie et pour les pêcheurs amateurs.

La pêche est autorisée à La Réunion du premier samedi d'octobre au premier dimanche de mai inclus, dans les eaux de première catégorie⁶⁷³.

⁶⁶⁷ C. env., article L. 436-11. Ceci vaut donc pour les espèces amphihalines.

⁶⁶⁸ C. env., article L. 436-12.

⁶⁶⁹ Arrêté n° 800/RG/SG/AGR du 28 décembre 1981 portant réglementation de la pêche fluviale à Mayotte.

⁶⁷⁰ Arrêté n° 396/DAF-SEF du 17 juin 1997 portant interdiction de certains modes de pêche ainsi que de la culture de l'Uruva (*Tephrosia sp.*) sur le territoire de la Collectivité territoriale de Mayotte.

⁶⁷¹ La présence de la truite à La Réunion a permis de définir des cours d'eau en première ou deuxième catégorie.

⁶⁷² Décret n° 2003-63 du 17 janvier 2003 relatif aux modalités particulières d'exercice du droit de la pêche en eau douce à la Réunion et modifiant le code rural (partie réglementaire), *JORF* 24 janvier 2003, p. 1430. Avant cette adaptation, la pêche était régie par différents textes mettant en application le décret du 12 mai 1958 portant réglementation de la pêche fluviale dans le département de la Réunion. Voir par exemple l'arrêté n° 431 1/2 du 15 mai 1959 portant réglementation permanente de la pêche fluviale et l'arrêté n° 02-4492/SG/DRCTCV du 3 décembre 2002 réglementant la pêche fluviale dans le département de la Réunion et portant interdiction de pêche sur certains cours d'eau pendant l'année 2003.

⁶⁷³ C. env., article R. 436-91. Les dates sont presque symétriquement inversées par rapport à la métropole (mars-octobre) et tiennent compte de la biologie des espèces de La Réunion située dans l'hémisphère Sud.

Quant aux procédés et modes de pêche, ils sont en général plus restreints qu'en métropole. Ainsi est-il possible de pêcher dans les eaux de seconde catégorie au moyen de deux lignes au plus – contre quatre en métropole – et d'une ligne dans les eaux de première catégorie à l'instar de la métropole. L'usage de deux balances – contre six en métropole – est aussi permis pour la capture des espèces appartenant au genre *Macrobrachium* dans les eaux de seconde catégorie.

Dans les eaux de seconde catégorie du domaine public fluvial de l'État, seuls peuvent être autorisés certains procédés et modes de pêche. Ils ne sont pas non plus identiques à ceux autorisés en métropole et sont moins permissifs à La Réunion en raison notamment de la taille des rivières. Ainsi sont autorisés des filets d'une longueur maximum cumulée de vingt-cinq mètres⁶⁷⁴, deux balances⁶⁷⁵ pour la capture des espèces du genre *Macrobrachium* et des espèces de la famille des Atyidae, des lignes de fond munies pour l'ensemble de dix-huit hameçons, trois nasses coniques appelées « vouves » dont le diamètre ne peut excéder quatre-vingt centimètres et deux lignes montées sur canne munies chacune de deux hameçons au plus ou de trois mouches artificielles au plus⁶⁷⁶. Les autres procédés de pêche autorisés en métropole tels que l'épervier, les nasses, les lignes de traîne ou encore les bosselles à anguille ne sont pas permis à La Réunion⁶⁷⁷.

Malgré ces adaptations techniques, il subsiste une importante difficulté quant à la gestion du bichique, le « caviar réunionnais » dont la pêche est extrêmement répandue. Le bichique, alevin du Cabot bouche-ronde dont deux espèces (*Cotylopus acutipinnis* et *Sycyopterus lagocephalus*) peuplent les cours d'eau réunionnais, connaît un très grand succès auprès des restaurateurs. Après leur ponte en amont des rivières, les oeufs du cabot bouche-ronde sont emportés par le courant jusqu'à l'océan et les alevins remontent les cours d'eau en été. Ils sont intensivement pêchés à moment-là grâce aux « vouves » placées à l'embouchure des rivières de l'est. La pêche aux bichiques peut être autorisée dans les eaux de seconde catégorie du domaine public fluvial de l'État, mais pour le reste, en mer et jusqu'à la limite de salure des eaux, des arrêtés préfectoraux du 15 juillet 2008⁶⁷⁸ en réglementent l'exercice en marge du Code de l'environnement.

Les textes révèlent des insuffisances notoires comme l'absence de limitation de la taille de l'alevin pêché. Ces lacunes sont d'autant plus graves qu'il existe des dispositions du Code de l'environnement propres à la gestion et la pêche de poissons appartenant aux espèces vivant alternativement dans les eaux douces et dans les eaux salées⁶⁷⁹ en vue d'harmoniser les procédés de pêche des poissons migrateurs comme le Cabot bouche-ronde. Mais le champ spatial et matériel de ces mesures ne couvre ni le bassin hydrographique de La Réunion, ni le biotope du Cabot bouche-ronde⁶⁸⁰. De ce fait, la pêche au bichique n'est pas encadrée par des plans de

⁶⁷⁴ Contre soixante en métropole.

⁶⁷⁵ Contre six en métropole.

⁶⁷⁶ Contre quatre lignes en métropole.

⁶⁷⁷ Voir C. env., article R. 436-24.

⁶⁷⁸ Arrêté n° 1743 du 15 juillet 2008 réglementant l'exercice de la pêche maritime de loisir dans les eaux du département de la Réunion et arrêté n° 1742 du 15 juillet 2008 réglementant l'exercice de la pêche maritime professionnelle dans les eaux du département de la Réunion.

⁶⁷⁹ Voir C. env., articles R. 436-44 à R. 436-68.

⁶⁸⁰ Le Code de l'environnement vise en effet les espèces de Saumon atlantique (*Salmo salar*), Grande alose (*Alosa alosa*), Alose feinte (*Alosa fallax*), Lamproie marine (*Petromyzon marinus*), Lamproie fluviatile (*Lampetra fluviatilis*), Anguille (*Anguilla anguilla*) et Truite de mer (*Salmo trutta*, f. *trutta*).

gestion, des périodes de pêche, des temps d'interdiction ou des limitations d'engins de pêche, ni par des mesures utiles à la reproduction, au développement, à la conservation et à la circulation des poissons comme le prévoit pourtant le Code de l'environnement pour les espèces migratrices. Les adaptations réglementaires de 2003 auraient tout à fait pu prévoir une disposition particulière, à l'instar de celles prévues pour la pêche de la civelle (l'alevin de l'anguille)⁶⁸¹, afin de limiter par exemple la taille ou le mode de pêche des bichiques en vue d'assurer le renouvellement de l'espèce. Mais l'occasion de la réforme de 2003 n'a pas été saisie.

Somme toute, l'adaptation du Code de l'environnement au contexte réunionnais permet une certaine régularisation du droit dans le département, mais elle demeure incomplète et accuse d'importants retards quant à la gestion durable d'espèces fortement exploitées tel l'emblématique bichique.

§ 2 – Le droit local de la pêche en eau douce, une réglementation peu perfectionnée

Dans les deux collectivités du Pacifique Sud, les situations réglementaires sont contrastées, compte tenu de l'extension plus ou moins grande de l'activité de pêche. La faible pratique de l'activité en Polynésie française conduit ainsi à l'existence d'un droit minimaliste réduit au strict nécessaire (A). En Nouvelle-Calédonie, le droit de la pêche en eau douce permet d'encadrer une activité un peu plus répandue, mais sa réactualisation demeure nécessaire (B).

A – La pêche en eau douce en Polynésie française, une réglementation minimaliste pour une pratique peu répandue

En Polynésie française, la pêche en eau douce est très peu pratiquée. Quelques anguilles sont parfois pêchées, des « natos » du genre *Kuhlia*, mais surtout des « chevrettes » du genre *Macrobrachium*, très recherchées et dont la pêche se pratique la nuit, à l'aide d'un harpon et de la lumière d'une lampe-tempête. Pour ces raisons, le patrimoine piscicole ne connaît pas de problème de surexploitation. En revanche, l'invasion des eaux douces par des espèces piscicoles introduites constitue une forte menace sur la biodiversité, d'autant qu'il existe dans les eaux douces de Polynésie française quinze espèces endémiques de poissons sur les trente-trois indigènes⁶⁸² et douze espèces de crustacés décapodes indigènes sur les dix-huit peuplant les cours d'eau⁶⁸³. Eu égard à cette richesse, le minimalisme de la réglementation interpelle.

La délibération modifiée du 7 février 1958 sur le régime des eaux et forêts dans le territoire de la

⁶⁸¹ C. env., article R. 436-56.

⁶⁸² Ministère du Développement Durable, chargé de l'aménagement, de l'environnement de la qualité de la vie, et de la prévention des risques naturels, Stratégie pour la biodiversité de la Polynésie française, 2006, p. 8.

⁶⁸³ P. KEITH, E. VIGNEUX et G. MARQUET, Atlas des poissons et crustacés d'eau douce de Polynésie française, Patrimoines Naturels, MNHN, vol. 55, 2002, 175 p.

Polynésie française prévoit que « tous les cours d'eau font partie du domaine public, compte tenu des droits de pêche des riverains prévus par le décret du 18 juillet 1933⁶⁸⁴ qui [dispose] notamment : « Nul n'a la faculté de pêcher sur une propriété privée sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit »⁶⁸⁵.

Une délibération de 2004 définit de manière plus détaillée la composition du domaine public fluvial de la Polynésie française. Il couvre l'ensemble des cours d'eau avec leurs dépendances, les lacs, toutes les eaux souterraines et sources⁶⁸⁶. La domanialité publique des cours d'eau s'explique, comme dans les DOM⁶⁸⁷, à Saint-Pierre et Miquelon⁶⁸⁸ et à Mayotte⁶⁸⁹ par des raisons à la fois d'ordre historique – « dans les colonies l'octroi des titres de propriété était un attribut de la puissance publique et n'a jamais compris les cours d'eau »⁶⁹⁰ – et d'ordre conservatoire pour la ressource : « Compte tenu de la sécheresse du sol, de l'irrégularité des cours d'eau et de leur petit nombre, l'eau est un bien rare qui doit bénéficier d'une protection spéciale »⁶⁹¹.

Pour ce qui concerne les plans d'eau qui ne communiquent pas avec des cours d'eau, des canaux ou des ruisseaux, aucune disposition particulière n'est prévue. Il faut en déduire leur appartenance au propriétaire des fonds riverains. La pêche s'y exerce donc avec le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit, alors que sur le domaine public fluvial, elle dépendra du consentement de la Polynésie française. Mais à défaut de mention particulière restreignant l'exercice de la pêche sur le domaine public fluvial, son exercice est libre.

De rares textes fixent les conditions de pêche de certaines espèces d'eau douce telles que les

⁶⁸⁴ Décret du 18 juillet 1933 portant réglementation de la pêche fluviale dans les Établissements français de l'Océanie, *JOEFO* 1^{er} octobre 1933, p. 348.

⁶⁸⁵ Délibération modifiée n° 13-1958 du 7 février 1958 sur le régime des eaux et forêts dans le territoire de la Polynésie française, article 1^{er}, *JOPF* 15 juillet 1958, p. 390.

⁶⁸⁶ Délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 portant composition et administration du domaine public en Polynésie française, article 2, *JOPF* 19 février 2004, p. 574. Voir aussi loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 47, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183.

⁶⁸⁷ Les cours d'eau des DOM font partie de façon dérogatoire du domaine public de l'État (décret du 31 mars 1948). L'article L. 5121-1 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoit en effet : « Dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, sous réserve des droits régulièrement acquis par les usagers et propriétaires riverains à la date du 6 avril 1948 et validés avant le 6 avril 1953 :

1° Les sources et, par dérogation à l'article 552 du code civil, les eaux souterraines font partie du domaine public de l'État ;

2° Les cours d'eau et lacs naturels, sous réserve de leur déclassement, font partie du domaine public fluvial défini à l'article L. 2111-7 du présent code ».

⁶⁸⁸ Voir CGPPP, article L. 5261-1.

⁶⁸⁹ CGPPP, article L. 5331-8 : « Font partie du domaine public de la collectivité départementale de Mayotte, sous réserve des droits régulièrement acquis par les usagers et propriétaires riverains à la date du 1^{er} juillet 1993 :

1° Toutes les eaux stagnantes ou courantes, à l'exception des eaux pluviales même lorsqu'elles sont accumulées artificiellement ;

2° Tous les cours d'eau navigables, naturels ou artificiels ;

3° Les sources ;

4° Par dérogation aux dispositions de l'article 552 du code civil, les eaux souterraines ».

⁶⁹⁰ J. DUFAU, Les cours d'eau des DOM appartiennent au domaine public, Note sous C. Cass, 3^e civ., 3 mai 2007, M. Marraud des Grottes, *AJDA*, 2007, p. 1757.

⁶⁹¹ *Ibidem*.

chevrettes (*Macrobrachium lar* et *Macrobrachium latimanus*)⁶⁹² ou le poisson de rivière (*Kuhlia marginata*)⁶⁹³. Elles ne peuvent être pêchées si leur taille est respectivement inférieure à six et douze centimètres, ni entre le 1^{er} novembre et le 28 février. Quant aux modes de pêche, il est interdit d'utiliser des filets, des rets ou des éperviers sur l'ensemble des cours d'eau et lacs du territoire, et partout, d'utiliser des substances naturelles ou artificielles, explosives ou non, susceptibles d'endormir, de paralyser ou de détruire les poissons. L'usage de procédés électriques, de barres à mines⁶⁹⁴, de pioches ou de tout autre outil susceptible de bouleverser l'habitat des espèces⁶⁹⁵ est également prohibé. Il faut souligner par ailleurs que le Conseil des ministres de la Polynésie française peut, depuis 1996 et sur des parties délimitées du domaine public, restreindre ou prohiber de façon temporaire ou permanente certains moyens et techniques de pêche⁶⁹⁶. Cet outil, inspiré du mécanisme des réserves métropolitaines de pêche, est utilisé pour le milieu marin, mais n'a jamais encore été appliqué en eau douce.

D'ailleurs, la réglementation relative à la pêche est principalement orientée sur la gestion du patrimoine piscicole marin et pour cause : l'exploitation de la ressource piscicole ne pose en définitive pas de problème majeur de surexploitation, même si une recherche précise de l'impact des activités de pêche sur les écosystèmes est nécessaire.

B – La nécessaire réactualisation du droit de la pêche en eau douce en Nouvelle-Calédonie

La biodiversité des eaux douces de Nouvelle-Calédonie est riche. Soixante-quatre espèces de poissons et trente-sept crustacés décapodes y sont recensés, alors que « certains bassins versants possèdent des espèces que l'on ne trouve nulle part ailleurs dans le monde : ces endémiques représentent plus de 24,8 % des espèces »⁶⁹⁷. Dans la collectivité, la pêche est pratiquée pour le Black-bass (*Micropterus salmoides*) dans le lac de Yaté, mais aussi pour des poissons improprement dénommés « carpes » ou « doules »⁶⁹⁸ et les crevettes des rivières de la Grande Terre.

La réglementation de la pêche en eau douce en Nouvelle-Calédonie, fixée par un arrêté modifié de 1955, prévoit que « la pêche fluviale est libre en Nouvelle-Calédonie sous les réserves ci-

⁶⁹² Délibération modifiée n° 88-184 AT du 8 décembre 1988 relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien, article 1^{er}, *JOPF* 22 décembre 1988, p. 2353.

⁶⁹³ Même texte.

⁶⁹⁴ La barre à mine est en fait utilisée en milieu marin pour casser le corail ou déplacer des grosses pierres dans le but de déloger les poissons. Son usage est particulièrement destructeur des habitats marins.

⁶⁹⁵ Délibération n° 88-183 AT du 8 décembre 1988 portant réglementation de la pêche en Polynésie française, articles 13 à 17, *JOPF* 22 décembre 1988, p. 2353.

⁶⁹⁶ Délibération n° 94-162 AT du 22 décembre 1994 complétant la délibération n° 88-183 AT du 8 décembre 1988 portant réglementation de la pêche en Polynésie française, article 17 bis, *JOPF* 12 janvier 1995, p. 51.

⁶⁹⁷ G. MARQUET, P. KEITH, E. VIGNEUX, Atlas des poissons et des crustacés d'eau douce de Nouvelle-Calédonie. Patrimoines Naturels, vol. 58, MNHN, 2003, 282 p.

⁶⁹⁸ Il s'agit en réalité de Kuhlidés dont l'espèce *Kuhlia rupestris* présente le plus grand intérêt pour les pêcheurs. Elle est aussi présente à La Réunion où elle porte le nom de « poisson plat ». D'autres espèces de Kuhlidés existent en Nouvelle-Calédonie.

après »⁶⁹⁹. Le principe est donc celui de la liberté de la pêche, mais quelques restrictions sont fixées concernant les engins et méthodes de pêche et l'accès à certains cours d'eau et lacs.

Les engins autorisés pour la pêche sont limitativement énumérés : « La ligne flottante tenue à la main ou les lignes à lancer, assimilées à une ligne flottante ; l'épervier ; la ligne de fond munie d'un seul hameçon, le harpon ou la sagaie ; pour la pêche des crevettes, le haveneau ou filet à mailles de 10 millimètres ». Il faut souligner qu'en métropole, l'épervier⁷⁰⁰ est un engin de pêche autorisé, mais seulement s'il est jeté à la main et manœuvré par un seul homme⁷⁰¹. Étant donné le mode peu sélectif de la pêche à l'épervier, cette restriction aurait pu utilement être reprise en Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, la pêche à la sagaie⁷⁰², prohibée en métropole, « s'avère difficilement compatible avec les dispositions du même arrêté qui fixent les dimensions en dessous desquelles les poissons ne peuvent être pêchés et doivent être rejetés »⁷⁰³. Même si le maniement de la sagaie exige une grande maîtrise de l'outil et n'est donc pas l'apanage de tous les pêcheurs, les poissons seront transpercés de part en part par la lance et ne pourront être rejetés que morts s'ils sont trop petits.

Quant aux méthodes de pêche, certaines sont interdites⁷⁰⁴. Ainsi les articles 4 et 5 de l'arrêté de 1955⁷⁰⁵ prohibent-ils certaines pratiques comme l'établissement d'un dispositif quelconque destiné à empêcher le passage des poissons (barrage, appareil ou établissement de pêcherie⁷⁰⁶, etc.). Il est également interdit de jeter dans les eaux des drogues ou appâts qui sont de nature à empoisonner, enivrer, endormir ou paralyser le poisson ou à le détruire et de faire l'usage d'armes à feu ou d'explosifs. Si cela paraît assez évident aux pêcheurs métropolitains, tel n'est pas forcément le cas en Nouvelle-Calédonie. Aussi le premier soupçon quant à l'origine d'une mortalité élevée du Black-bass en octobre 2008 a-t-il porté sur la pêche à la dynamite⁷⁰⁷.

Ces dispositions destinées à faire de la pêche une activité de loisir tout en permettant le maintien des populations piscicoles sont complétées par des limitations de la taille des poissons et crevettes qui peuvent être prélevés. Les poissons dont la taille est inférieure à quatorze centimètres et les

⁶⁹⁹ Arrêté modifié n° 916 du 5 juillet 1955 fixant la réglementation de la pêche en rivière en Nouvelle-Calédonie, article 1^{er}, *JONC* 18 juillet 1955, p. 291. L'arrêté a été codifié aux articles 342-1 et suivants du Code de l'environnement de la Province Nord et aux articles 342-1 et suivants du Code de l'environnement de la Province Sud.

⁷⁰⁰ L'épervier est un filet en forme de cône évasé lesté de plomb et retenu par une ligne amarrée en son centre ; lancé du rivage ou d'une embarcation, il se referme sur les poissons.

⁷⁰¹ C. env., article R. 436-30.

⁷⁰² La pêche à la sagaie consiste à harponner et frapper à vue les poissons au moyen d'une lance.

⁷⁰³ G. ORFILA, *L'animal et le droit en Nouvelle-Calédonie*, CDP 2000, p. 95.

⁷⁰⁴ Il est prévu, en Province Sud (C. env. de la Province Sud, article 342-2) et en Province Nord (C. env. de la Province Nord, article 342-2) que d'« autres engins peuvent être utilisés sur autorisation spéciale délivrée par le Président de [la province], pour des raisons ayant trait au rétablissement de l'équilibre de toutes les espèces dulçaquicoles, à la réalisation d'études scientifiques ou à l'exploitation durable de la ressource. L'autorisation spéciale précise les méthodes de pêche utilisées, la durée de la dérogation et les sites retenus ».

⁷⁰⁵ Ou C. env. de la Province Nord, articles 342-3 et 342-4 et C. env. de la Province Sud, articles 342-3 et 342-4.

⁷⁰⁶ Il s'agit en réalité d'interdire ce qui est communément appelé le pacage marin ou « sea-ranching ».

⁷⁰⁷ H. LEPOT, *Des poissons morts sur le lac de Yaté, Les Nouvelle Calédoniennes*, 4 octobre 2008. Cette hypothèse a ensuite été écartée, car « la dispersion des poissons mourants sur une [...] vaste surface » la rendait fragile.

crevettes plus petites que sept centimètres⁷⁰⁸, antennes non comprises⁷⁰⁹, ne peuvent être pêchés et doivent être rejetés à l'eau. A noter que l'arrêté de 1955 utilise les termes crevette et écrevisse comme des synonymes⁷¹⁰, alors qu'il existe des différences entre les deux familles. Elles relèvent certes toutes les deux du même sous-embouchement des crustacés, de la classe Malacostracea et de l'ordre des Décapodes, mais demeurent deux familles bien distinctes. Une telle confusion est tout à fait révélatrice de la vétusté de la réglementation de la pêche en eau douce et n'est heureusement pas réitérée dans le Code de l'environnement de la Province Nord⁷¹¹ et de la Province Sud, lesquels ne visent que les crevettes. En Province Nord et aux Îles Loyauté, toutes les espèces sont soumises au même régime sans que soient prises en considération les situations particulières de chacune d'entre elles, comme la menace qui pèserait sur la Crevette de Creeks (*Macrobrachium aemulum*) du fait de l'introduction récente de l'Écrevisse bleue (*Cherax quadricarinatus*) en provenance d'Australie. En Province Sud, de nombreuses espèces d'eau douce sont protégées au titre du Code de l'environnement⁷¹² dont onze espèces de crevettes.

Par ailleurs, l'arrêté de 1955 prévoit, pour assurer la reconstitution des poissons, la possibilité d'interdire la pêche dans certains cours d'eau pendant un, deux ou trois ans. Cette possibilité de mettre en réserve des cours d'eau est limitée à six rivières, dont trois sur la côte est et trois sur la côte ouest aux Îles Loyauté. En Province Nord Sud, tous les cours d'eau peuvent être interdits de pêche⁷¹³ pour une durée de 3 ans. Enfin, l'arrêté de 1955 dispose qu'en dehors des réserves mélanésiennes, certaines rivières peuvent être soumises à un régime de location du droit de pêche à des « sociétés de pêche » constituées en associations sur la totalité ou sur une partie seulement d'un cours d'eau. Dans le but de pérenniser les stocks, il faudrait encourager les associations à prendre des mesures de gestion sur les parties de cours d'eau qu'elles utilisent.

A côté de cette réglementation générale, une délibération⁷¹⁴ particulière encadre la pêche des poissons dans le bassin d'alimentation du barrage du Lac de Yaté⁷¹⁵, le plus grand lac artificiel de Nouvelle-Calédonie. Le lac couvre une superficie de 40 km² et abrite en particulier des Black-bass

⁷⁰⁸ La dimension minimale de pêche était de cinq centimètres entre 1955 et 1972 (délibération n° 388 portant modification de la réglementation de la pêche en rivière en Nouvelle-Calédonie, article 1^{er}, *JONC* 12 mai 1972, p. 493). Pour la Province Nord, voir C. env. de la Province Nord, article 342-5.

⁷⁰⁹ Pour comparaison, en métropole, la taille minimale des écrevisses que l'on peut pêcher ne peut être inférieure à neuf centimètres (C. env., R. 436-18).

⁷¹⁰ Voir l'article 6 de l'arrêté de 1955 : « Les dimensions en dessous desquelles les poissons et écrevisses ne peuvent être pêchés et doivent être rejetés à l'eau sont : quatorze centimètres de longueur totale pour les poissons et cinq centimètres de longueur totale, antennes non comprises pour les crevettes ».

⁷¹¹ Voir C. env. de la Province Nord, article 342-5 et C. env. de la Province Sud, article 342-5.

⁷¹² C. env. de la Province Sud, article 240-1.

⁷¹³ C. env. de la Province Nord, article 342-6 et C. env. de la Province Sud, article 342-6

⁷¹⁴ Délibération codifiée n° 357 du 5 juillet 1966, *JONC* 4 août 1966, p. 563 (C. env. de la Province Sud, articles 342-8 et suivants). La délibération a été modifiée à deux reprises par une délibération n° 109 du 9 mai 1980 (*JONC* 2 juin 1980, p. 624) et d'une délibération n° 32-2003 du 16 octobre 2003. La réforme de 2003 a été sollicitée par l'association de pêche sportive en eau douce (APSED), compte tenu de la raréfaction constatée du black-bass surexploité. En 2006 les membres de l'association ont même demandé à la Province Sud la fermeture totale de la pêche sur le lac (voir X. SERRE, Les pêcheurs veulent protéger les black-bass, *Les Nouvelles Calédoniennes*, 9 janvier 2006).

⁷¹⁵ Édifié en 1959, le barrage de Yaté alimente l'usine de Doniambo et fournit 20 % de l'électricité de la Nouvelle-Calédonie.

à grande bouche (*Micropterus salmoides*), principale espèce pêchée. Dix-neuf spécimens en provenance d'Hawaï furent introduits en 1960 pour l'intérêt de ce poisson pour la pêche sportive et sa chair savoureuse. Les effectifs annuels moyens de sa population sont aujourd'hui estimés à 27 500 individus, soit sept individus par hectare. Chaque année, environ 1 400 poissons sont pêchés tandis que plus de 13 500 disparaissent de façon naturelle. Le modèle de croissance de ce poisson établi pour le Lac de Yaté traduit une croissance importante comparée à celle qui a été décrite dans d'autres régions du monde⁷¹⁶. Aussi le Black-bass constitue-t-il une menace potentielle pour les espèces locales – comme *Galaxias neocaledonicus*, un poisson endémique protégé en Province Sud depuis 2009, mais quasi éteint – même si sa répartition est limitée au lac du barrage de Yaté⁷¹⁷.

Sur le lac, les limites de la zone de pêche sont définies de façon très précise à l'article 342-8 du Code de l'environnement de la Province Sud. La pêche du black-bass dite « sportive » se pratique essentiellement au moyen d'une ligne flottante ou à lancer tenue à la main avec un seul leurre ou un appât. Les engins comme les éperviers, les sagaies et les harpons sont interdits⁷¹⁸. La pêche sportive s'exerce du lever au coucher du soleil, avec une prise d'un maximum de cinq spécimens de Black-bass par personne et par jour⁷¹⁹ dont la longueur ne saurait être inférieure à 25 centimètres (14 centimètres pour les autres poissons)⁷²⁰. La pêche sportive se pratique soit au bord de l'eau, soit à bord d'un bateau, mais dans les deux cas le pêcheur ou le propriétaire de l'embarcation devra être muni d'un permis de pêche délivré par la Province et renouvelé chaque année⁷²¹. La pêche à la traîne est interdite et la pêche à bord d'un bateau ne peut être pratiquée que lorsqu'il est à l'arrêt⁷²². La pêche n'est autorisée que du 1^{er} janvier au 30 septembre et le Président de la Province Sud peut en outre la suspendre temporairement pour assurer la protection et la survie du poisson⁷²³. Il a d'ailleurs utilisé cette prérogative le 7 janvier 2009 au constat de la forte mortalité du Black-bass pour interdire la pêche à Yaté jusqu'à nouvel ordre, dans l'attente d'analyses toxicologiques.

Enfin, pour la pêche scientifique pratiquée à des fins de recherche, et pour la reprise de poissons pour les opérations de repeuplement, d'autres règles ont été élaborées⁷²⁴. Les activités se pratiquent sous le contrôle du président de l'assemblée de province qui spécifie, dans ses autorisations, les moyens et engins de pêche autorisés, la période de l'opération, le nombre et les

⁷¹⁶ Voir C. CHAUVET, Résultats d'une expérience de marquage dans une population exploitée de *Micropterus salmoides* (*Centrarchidae*), 35 ans après son introduction en Nouvelle-Calédonie, *Cybium*, 1999, vol. 23, n° 4, p. 401-412.

⁷¹⁷ O. GARGOMINY, P. BOUCHET, M. PASCAL, T. JAFFRÉ et J.-C. TOURNEUR, Conséquences des introductions d'espèces animales et végétales sur la biodiversité en Nouvelle-Calédonie, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 51, 1996, p. 392. Quant aux problèmes posés par les espèces introduites, voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

⁷¹⁸ C. env. de la Province Sud, article 342-10.

⁷¹⁹ C. env. de la Province Sud, article 342-10.

⁷²⁰ C. env. de la Province Sud, article 342-14.

⁷²¹ C. env. de la Province Sud, article 342-12.

⁷²² C. env. de la Province Sud, article 342-13.

⁷²³ C. env. de la Province Sud, article 342-9.

⁷²⁴ C. env. de la Province Sud, article 342-16.

caractéristiques des poissons à pêcher. Un compte rendu de la pêche doit être établi et transmis à la Direction de l'environnement.

Aux Îles Loyauté, les infractions à la réglementation de la pêche en eau douce sont passibles des peines d'amende prévues pour les contraventions de la 5^e classe, éventuellement complétées par la confiscation du matériel de pêche ainsi que des véhicules utilisés par les délinquants pour se rendre sur les lieux de l'infraction ou s'en éloigner. Il est certain que les peines ne semblent pas en adéquation avec la gravité de certains comportements (pêche à la dynamite, pêche d'alevins, etc.). Quant aux Province Nord⁷²⁵ et Sud⁷²⁶, les pénalités ont été alourdies pour la mise en place de dispositifs destinés à empêcher entièrement le passage des poissons (447 494 F CFP en Province Nord et 447 000 F CFP en Province Sud avec remise en état des lieux sous astreinte) et l'usage de toute substance illicite, explosive ou d'armes à feu pour la capture des poissons (deux ans d'emprisonnement et 536 000 F CFP dans les deux provinces). Pour le reste (emploi d'un procédé de pêche prohibé, pêche, vente et transport de poissons en infraction aux dimensions fixées, non-respect d'une interdiction de pêche), une contravention de troisième classe pourra être constatée en Province Nord et de cinquième classe en Province Sud⁷²⁷.

Il reste qu'aucune mesure n'est prévue pour empêcher ou contrôler l'introduction de poissons destinés à renouveler les populations piscicoles, ce qui est particulièrement regrettable dans la mesure où il existe de nombreuses espèces endémiques particulièrement sensibles à la concurrence inter et intra spécifique.

En tout état de cause, la réglementation néo-calédonienne, presque inchangée depuis 1955, ne satisfait pas aux exigences de gestion durable du patrimoine piscicole, le dispositif apparaissant là encore des plus rudimentaires.

⁷²⁵ C. env. de la Province Nord, articles 342-7 et suivants.

⁷²⁶ C. env. de la Province Sud, articles 342-17 et suivants.

⁷²⁷ Sauf pour la pêche de poissons en-dessous des tailles autorisées et en dehors des temps d'interdiction (contravention de la troisième classe) ;

Conclusion du Chapitre 2

Le droit de l'exploitation des ressources naturelles outre-mer demeure bien en deçà des exigences de gestion rationnelle du patrimoine piscicole et faunistique et n'apporte guère de mesures satisfaisantes pour la conservation de la biodiversité. De manière générale, la réglementation se limite à des mesures de contrôle des activités de chasse et de pêche sans s'étendre à sa gestion. Elle reste encore marquée par « une conception très ponctuelle de la conservation »⁷²⁸.

Si l'on s'en tenait aux textes, l'état du droit de la pêche et de la chasse dans les collectivités régies par l'identité législative et à Mayotte paraît relativement avancé. Mais la simple existence de textes n'est pas un repère fiable pour apprécier l'efficacité du droit de l'environnement⁷²⁹. La réalité se charge de démentir l'apparent enrichissement que tire l'outre-mer de l'application du Code en révélant les diverses possibilités légales ou non de contourner l'ambition des règles (adaptation négative, adaptation pour une moindre contrainte, etc.).

Les droits de la chasse et de la pêche apparaissent ainsi comme des entreprises inachevées et reflètent l'absence d'ouverture aux nécessités de protection de la nature. Il est certes difficile de faire prévaloir la conservation sur des intérêts purement cynégétiques ou halieutiques et les tentatives de rupture avec ce que l'on pourrait considérer comme des archaïsmes se heurtent indéniablement aux héritages du passé et à l'inertie des pouvoirs publics. Les obstacles à une modernisation des réglementations inspirée par le modèle métropolitain ne sont en effet qu'accessoirement d'ordre juridique ou scientifique, mais ils relèvent plutôt de la sphère politique et de l'absence d'ambition nationale pour la conservation de la nature outre-mer.

Pour ce qui concerne les collectivités qui élaborent leur propre droit, elles semblent plus réalistes quant aux objectifs – souvent peu ambitieux – qu'elles se fixent. Certes le droit évolue, par des avancées lentes et patientes, mais il n'en demeure pas moins qu'il ne répond pas à l'urgence écologique. Il s'apparente encore souvent à un droit rudimentaire, voire archaïque, proche du droit des années 1960 applicable en métropole. Parfois plus moderne et ambitieux, inspiré en cela par le droit métropolitain, comme le statut des espèces protégées en Polynésie française, à Wallis et Futuna ou en Province Sud, il reste néanmoins voué à l'échec quand la transformation du droit n'est pas accompagnée par les pouvoirs publics. Les populations d'outre-mer sont en effet encore peu sensibles aux enjeux environnementaux et un droit, même parfait, ne saurait combler les lacunes de la sensibilisation. Le droit devient, lorsqu'il se transforme plus vite que les mentalités, inefficace en raison de son audace démesurée.

⁷²⁸ O. DELFOUR, « Histoire de la conservation des espèces », p. 249, *in* M. CORNU et J. FROMAGEAU (dir.), *Genèse du droit de l'environnement*, L'Harmattan, 2001, vol. 2, 282 p.

⁷²⁹ Voir J. UNTERMAIER, *Le droit de l'environnement, réflexions pour un premier bilan*, PUF, 1981, p. 67-78.

Conclusion du Titre 1

Si l'outre-mer bénéficie d'une situation géographique exceptionnelle qui lui confère une richesse faunistique et floristique des plus intéressantes, le dispositif juridique de protection des espèces demeure lacunaire et ne répond pas de façon satisfaisante aux menaces pesant sur ce patrimoine biologique naturel très fragile. Les techniques juridiques de protection directe ou indirecte des espèces sont certes utilisées, mais de façon très partielle. Les potentialités actuelles du droit de l'environnement sont loin d'être épuisées dans notre domaine.

L'application ou la transposition du droit métropolitain outre-mer révèle par ailleurs un paradoxe surprenant : des mesures de conservation de la nature classiques (liste d'espèces protégées) sont parfois élaborées avant même que le droit de la protection des ressources naturelles (droit de la chasse et de la pêche) ne soit lui-même effectif. Dans une chronologie classique du droit de l'environnement ces étapes se succèdent et l'approche utilitaire (droit protecteur des richesses naturelles) précède l'approche éthique (droit protecteur de la nature)⁷³⁰. Face à ce schéma historique, l'outre-mer fait figure d'exception.

En tout état de cause, l'hypothèse selon laquelle l'existence au niveau national d'un droit de l'environnement construit et moderne profiterait à l'outre-mer n'est pas vérifiée. Aussi séduisante que puisse être cette idée, elle se concrétise difficilement, la mise en œuvre du droit progressant lentement au gré de la sensibilisation de la population. Autrement dit, si le droit de l'environnement métropolitain est arrivé à un certain degré de maturité, tant dans ses concepts que dans son application, l'outre-mer évoluant dans un contexte socio-économique et historique différent de la métropole ne profite pas de cet état supposé avantageux. La migration du droit métropolitain reste aléatoire.

Évidemment, les mécanismes de protection des espèces et de gestion des ressources naturelles, complétés par d'autres dispositifs protecteurs, ne suffisent pas à eux seuls à refléter l'état général du droit de la nature outre-mer.

⁷³⁰ J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, thèse, Lyon, 1972, p. 15.

TITRE 2 – LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES MILIEUX

Plusieurs techniques permettent de préserver directement le caractère naturel des milieux : la création de parcs nationaux, de réserves naturelles, l'édiction d'arrêtés de biotope en application du Code de l'environnement ; la mise en place de parcs provinciaux, de réserves naturelles intégrales ou d'aires de gestion durable des ressources ou des habitats en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ; le classement d'une zone en espace naturel protégé ou en aire marine protégée à Wallis et Futuna, etc. Mais la protection des milieux et habitats ne se limite pas à de tels instruments. Elle doit aussi être intégrée dans les politiques plus générales comme l'exploitation des ressources naturelles.

Il est constant que l'intérêt porté à la protection des milieux par des outils à vocation exclusive ou quasi exclusive de protection de la nature ou par d'autres dispositifs qui poursuivent simultanément des objectifs de nature différente, n'a pas toujours figuré parmi les impératifs politiques prioritaires des sociétés.

Ainsi aura-t-il fallu attendre les années 1960/1970 en France métropolitaine pour que naissent les parcs nationaux ou les réserves naturelles. Trente ans plus tard, de nombreux espaces sont protégés et bénéficient d'une certaine considération juridique et politique. Ils constituent aujourd'hui un ensemble relativement abouti en particulier depuis la mise en place du réseau Natura 2000 considéré, pour sa partie française, comme « satisfaisant et cohérent »⁷³¹ par la Commission européenne.

Dans ce domaine, il faut constater, globalement, le retard de l'outre-mer sur la métropole. Les aires protégées ultramarines étaient hier encore, très peu étendues et effectives rendant improbable toute politique sérieuse de conservation de la nature. Mais sous l'impulsion du droit national et international, une ambition neuve a émergé pour l'outre-mer, traduite par le développement récent des aires protégées ultramarines (Chapitre 1).

Quant à l'exploitation des ressources naturelles, génératrice d'atteintes à l'environnement toujours plus graves au fur et à mesure de son développement, le droit devait nécessairement l'encadrer pour concilier les intérêts économiques et écologiques. Pour ce faire, il a institué des techniques ou des outils aptes à servir les impératifs de conservation de la nature comme l'étude d'impact, cette « procédure administrative révolutionnaire »⁷³².

Malgré des avancées incontestables comme en matière forestière, l'ordre des priorités ne semble

⁷³¹ A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, 2^e éd., PUF, Thémis, 2007, p. 334.

⁷³² M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5^e éd., Dalloz, 2004, p. 71.

pas aujourd'hui véritablement renouvelé⁷³³ : la prise en compte de la protection de l'environnement se heurte souvent à des impératifs économiques puissants, à plus forte raison outre-mer dans les secteurs de l'exploitation de l'or et du nickel radicalement incompatibles avec une politique de préservation. De fait, l'émergence des impératifs de conservation de la nature dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles d'outre-mer est lente (Chapitre 2).

⁷³³ Voir en ce sens S. CAUDAL, « Les conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement », p. 149-163, *in* M. PRIEUR (dir.), *Vers un nouveau droit de l'environnement*, Centre international de droit comparé de l'environnement, 2003, 736 p.

Chapitre 1 – Le développement récent des aires protégées ultramarines

Outre-mer, l'actualité est riche de plusieurs créations d'aires protégées parmi lesquelles les parcs nationaux de La Réunion et de Guyane sont les plus marquantes. Dans la même année, en 2007, deux réserves naturelles ont aussi été instituées : celle de l'îlot Mbouzi à Mayotte et la réserve nationale marine de La Réunion. Également, le parc des Grandes Fougères (Province Sud) a été créé en avril 2008 et des parties du lagon de Nouvelle-Calédonie ont été inscrites depuis juillet 2008 sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Il ne faut néanmoins pas se méprendre quant à cette profusion : si elle traduit une prise en considération de la conservation de la nature d'outre-mer, elle révèle surtout le caractère récent de cette vigilance. Jusqu'alors, en effet, l'outre-mer brillait non par la protection de sa biodiversité exceptionnelle, mais par l'absence de réelles aires protégées ou de réseaux tels Natura 2000 sur le territoire européen de la France, « fer de lance de la politique de préservation de la biodiversité au sein de l'Union européenne »⁷³⁴. Sans être la panacée, force est de constater que le réseau Natura 2000 permet d'identifier sur des fondements scientifiques clairs des espèces et des habitats d'intérêt communautaire pour leur maintien « à long terme au sein de leur aire de répartition européenne »⁷³⁵. Sous cet angle, le dispositif apparaît ainsi comme « un système cohérent de procédures et de normes » qui lui vaut le nom de réseau.

Outre-mer, à défaut d'application du mécanisme Natura 2000 ou d'autres mesures similaires, d'éventuels réseaux écologiques n'existeront qu'*a posteriori*, une fois constatée une certaine cohérence de la protection des milieux naturels dans telle ou telle collectivité⁷³⁶. Ils n'ont en tout cas pour l'heure aucune réalité juridique.

Cette situation de carence tend à se résorber progressivement – ou en tout cas à ne pas être pire qu'en métropole – sous l'effet d'impératifs environnementaux de plus en plus pressants telle la

⁷³⁴ C.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets », p. 957, in Mélanges M. PRIEUR, Pour un droit commun de l'environnement, Dalloz, 2007, 1740 p.

⁷³⁵ *Ibidem*, p. 957.

⁷³⁶ C'est bien à l'échelle de chaque collectivité, voire de chaque écorégion que la création d'un réseau écologique aurait du sens. Conçu à l'échelle de tout l'outre-mer, il ne s'agirait plus d'un réseau au sens écologique, mais au sens gestionnaire du terme, la dispersion des aires protégées dans tout l'outre-mer empêchant de lui conférer la nature d'une « trame verte » ou d'une « trame bleue ». En ce sens, les orientations du projet de loi relatif au Grenelle de l'environnement (tel qu'adopté par le Sénat le 10 février 2009) nous questionnent s'agissant de la création « d'une trame verte et bleue, outil d'aménagement du territoire ». Conçue à l'échelle nationale comme un mécanisme qui « permettra de créer des continuités territoriales », en somme un corridor écologique, la trame verte et bleue doit aussi s'appliquer à l'outre-mer. Il ne s'agira donc plus d'une trame mais de *plusieurs* trames (une en métropole et une dans chaque collectivité), à moins de perdre l'essence même de l'outil et de le réduire à un réseau administratif rassemblant un ensemble d'aires protégées. A l'échelle de tout l'outre-mer, seule la trame bleue pourrait éventuellement avoir un sens écologique s'il s'agissait de connecter les lieux de vie des espèces migratrices comme les tortues marines ou les mammifères marins. Pour les autres espèces marines, il reste aujourd'hui très difficile d'évaluer leurs mouvements compte tenu des connaissances insuffisantes en courantologie et en génétique.

consommation croissante d'espaces naturels.

Déjà, les instruments nationaux de protection des milieux et habitats (Section 1) ont conquis les collectivités régies par l'identité législative même s'il aura parfois fallu prendre en considération certaines particularités locales pour aménager leur régime (les parcs nationaux). Il reste que la protection n'est pas toujours efficacement assurée pour diverses raisons à déterminer.

Dans les collectivités régies par la spécialité législative – Wallis et Futuna, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie – les droits locaux ont quant à eux été longtemps très en retrait des évolutions du droit national. Ce n'est que récemment que des outils juridiques ont été élaborés pour la protection des espaces naturels. Des carences conceptuelles de mise en œuvre révèlent toutefois encore l'inachèvement du droit local des aires protégées (Section 2).

Section 1 – Les instruments nationaux de protection des milieux et habitats

La superficie cumulée des aires protégées des collectivités régies par l'identité législative est largement supérieure à celle de la métropole⁷³⁷ et révèle une mise en œuvre quantitativement positive des dispositifs du Code de l'environnement. Ce succès, confirmé par la création des deux immenses parcs nationaux de La Réunion et de la Guyane, ne saurait occulter les difficultés rencontrées outre-mer, qu'elles soient conceptuelles, concrètes, identiques ou non à celles de la métropole. L'analyse des trois principaux instruments de protection réglementaire de l'espace naturel⁷³⁸ – les parcs nationaux, les réserves naturelles et les arrêtés de biotope – permettra de mettre en évidence les spécificités juridiques ultramarines, s'il en est.

Du point de vue du régime juridique, il apparaît vite que seul celui des parcs nationaux a fait l'objet d'une réelle adaptation pour l'outre-mer, aboutissant à un régime sur mesure (§ 1). Pour les deux autres, les différences avec la métropole n'apparaissent guère. Cette similitude s'avère en soi riche d'enseignements et n'ôte pas l'intérêt d'une analyse approfondie de ces mécanismes appliqués tels quels outre-mer : les réserves naturelles (§ 2) et les arrêtés de biotope (§ 3).

⁷³⁷ Pour ce qui concerne les seules réserves naturelles nationales et régionales, en juin 2006, le réseau « protège environ 240 000 hectares en France métropolitaine et 306 000 hectares outre-mer » (Discours de Madame Nelly OLIN, Ministre de l'Écologie et du Développement durable, Inauguration de l'extension de la réserve naturelle de la Petite Camargue Alsacienne, 24 juin 2006). C'est sans compter les autres réserves créées par la suite outre-mer : le Mont Grand Matoury, l'îlot Mbouzi, les TAAF et la réserve naturelle marine de la Réunion couvrant 2 275 765 hectares (2 270 000 hectares pour les seules TAAF).

⁷³⁸ Bien que d'autres mécanismes participent de la préservation des espaces naturels de l'outre-mer, comme les parcs naturels régionaux ou la politique départementale des espaces naturels sensibles, nous n'analyserons ici que les protections réglementaires, et parmi celles-ci seules les plus caractéristiques du droit de l'environnement (parcs nationaux, réserves naturelles et arrêtés de biotope). A noter toutefois qu'il existe deux parcs naturels régionaux situés outre-mer, l'un en Guyane sur 224 700 hectares (2001) et l'autre en Martinique sur 62 725 hectares (1976).

§ 1 – Le parc national outre-mer, un régime sur mesure

Il existe aujourd'hui trois parcs nationaux situés outre-mer, l'un institué en 1989 en Guadeloupe sous le régime de la loi de 1960 et les deux autres créés en 2007 à La Réunion et en Guyane sous l'empire de la loi du 14 avril 2006. S'il est certainement trop tôt pour faire un bilan de la conservation de la nature dans les parcs guyanais et réunionnais, il est en revanche possible d'analyser l'assouplissement du régime des parcs nationaux de l'outre-mer (A) et ses effets sur le principal milieu concerné par la protection : la forêt tropicale (B).

A – L'assouplissement du régime des parcs nationaux ultramarins

Au constat d'un « système à bout de souffle »⁷³⁹, l'État s'est engagé, sur les préconisations du rapport Giran⁷⁴⁰, dans une profonde révision du régime des parcs nationaux. Ce dernier résultait, pour l'essentiel, de la légendaire loi du 22 juillet 1960⁷⁴¹ dont la vertu première était d'assurer le principe de l'« excellence écologique »⁷⁴². La révision était particulièrement risquée⁷⁴³, parfois même fortement critiquée⁷⁴⁴ face au danger d'édulcoration des contraintes. La loi du 14 avril 2006⁷⁴⁵, fondatrice du nouveau statut juridique des parcs nationaux, a ainsi recherché un équilibre entre le besoin d'un outil de protection fort et la prise en compte de la nécessité d'associer les collectivités locales à la gestion de l'institution. Écartelé entre ces impératifs, le législateur a finalement créé des hybrides maladroitement définis⁷⁴⁶, des parcs de « seconde génération »⁷⁴⁷ ou encore des institutions ambiguës⁷⁴⁸.

Il s'agissait aussi de faciliter la création de nouveaux parcs, en particulier outre-mer, le dernier institué sous l'empire de la loi de 1960 datant de 1989⁷⁴⁹. Il importe alors d'analyser les éléments qui concourent à un assouplissement du régime des parcs nationaux dans le droit commun (1) et dans le droit d'outre-mer à travers les adaptations législatives et réglementaires énoncées (2).

⁷³⁹ E. NAIM-GESBERT, Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable, *Dalloz*, 2006, p. 2061.

⁷⁴⁰ J.-P. GIRAN, Les parcs nationaux. Une référence pour la France. Une chance pour ses territoires, Rapport au Premier ministre, Paris, 27 juin 2003, 50 p.

⁷⁴¹ Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative aux parcs nationaux, *JORF* 23 juillet 1960, p. 6751.

⁷⁴² Y. COCHET, 2^e séance du jeudi 1^{er} décembre 2005, *JORF*, Assemblée nationale, Débats, compte-rendu intégral, 2 décembre 2005, n° 101, p. 7807.

⁷⁴³ C. CANS, Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux... de développement local, *AJDA*, 2006, p. 1431-1436 ; E. NAIM-GESBERT, Le projet de parc national de la Réunion, parc de seconde génération ? Anatomie d'une législation controversée en cours de réforme, *RJP*, 2006, n° 1, p. 103-119 ; J.-M. FEVRIER, Les parcs à l'heure de la réforme, *Environnement*, juin 2006, p. 9-14 ; R. ROMI, Parcs nationaux : fin ou renouveau d'un modèle juridique, *RJE*, 2007, p. 37-52.

⁷⁴⁴ D. CAËL, Les parcs nationaux sur la sellette, *Combat nature*, mai 2004, n° 145, p. 25-57. Le projet de loi sur les parcs nationaux a même donné lieu à une pétition intitulée « Sauvons les parcs nationaux français » et portée par plusieurs associations de protection de la nature (*Le Courrier de la Nature*, juillet-août 2004, p. 25).

⁷⁴⁵ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *JORF* 15 avril 2006, p. 5682.

⁷⁴⁶ R. ROMI, *op. cit.*

⁷⁴⁷ E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 118.

⁷⁴⁸ *Ibidem.*

⁷⁴⁹ Il s'agit du Parc national de la Guadeloupe.

1 – Les modifications issues du droit commun

Le mécanisme dualiste du parc et de sa zone périphérique est maintenu, mais sous une forme différente : il y a désormais un ou plusieurs cœurs⁷⁵⁰ où s'applique une protection réglementaire forte et, pour les communes volontaires⁷⁵¹, une aire d'adhésion destinée à favoriser « la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants »⁷⁵². Innovation majeure de la réforme de 2006, une charte, négociée localement et approuvée par décret en Conseil d'État, établit les orientations des espaces du cœur et de l'aire d'adhésion.

Dans une première partie, pour les espaces du cœur, la charte présente, les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et elle précise les modalités d'application de la réglementation fixée par le décret de création du parc.

Dans une seconde partie, pour l'aire d'adhésion, la charte définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens pour les mettre en œuvre. Madame Cans observe qu'« en termes de contraintes, cette deuxième partie semble particulièrement modeste, mais elle constitue incontestablement un progrès au regard de l'indigence de l'encadrement normatif des anciennes zones périphériques »⁷⁵³.

Pour l'heure, ni la Guyane, ni la Guadeloupe, ni La Réunion ne se sont encore dotées de chartes pour leurs parcs nationaux⁷⁵⁴. Les décrets de création renvoient d'ores et déjà à la charte une partie substantielle des modalités de leur application. Ainsi, pour la seule Guyane, la charte précisera les règles générales applicables dans le cœur du parc⁷⁵⁵. Elle devra délimiter les secteurs où seront permis le feu, la création de carbet ou l'ouverture de layons et de clairières⁷⁵⁶ et d'autres secteurs dans lesquels l'accès, la circulation et le stationnement des personnes, des animaux domestiques, des véhicules et des embarcations seront soumis à autorisation⁷⁵⁷. Elle identifiera par ailleurs les communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt⁷⁵⁸ et les conditions de reconnaissance du statut de « résidents du parc »⁷⁵⁹. La charte devient ainsi un instrument essentiel de la réglementation des parcs dont le contenu comporte autant de risques que de potentialités.

⁷⁵⁰ La loi de 2006 reprend ici la terminologie controversée du Rapport Giran (J.-P. GIRAN, Les parcs nationaux. Une référence pour la France. Une chance pour ses territoires, Rapport au Premier ministre, Paris, 27 juin 2003, 50 p.).

⁷⁵¹ Chaque commune est libre de fixer les limites de son aire d'adhésion dans le cadre de celles élaborées par les décrets de création des parcs. Elle est également libre de refuser d'adhérer.

⁷⁵² C. env., article L. 331-3. A noter que l'aire d'adhésion n'est plus délimitée par l'État comme l'ancienne « zone périphérique » mais résulte de la libre adhésion des communes au plan de préservation et d'aménagement du parc national. Le législateur s'est ici inspiré de l'expérience des chartes des parcs naturels régionaux.

⁷⁵³ C. CANS, *op. cit.*, p. 1434.

⁷⁵⁴ Les chartes devraient être approuvées début 2010 pour le Parc national de La Réunion, fin 2010 pour celui de Guadeloupe et fin 2011 pour le Parc amazonien de Guyane.

⁷⁵⁵ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le Parc national dénommé « Parc amazonien de Guyane », article 2, *JORF* 28 février 2007, p. 3757.

⁷⁵⁶ Même texte, article 3.

⁷⁵⁷ Article 12.

⁷⁵⁸ Article 19. Voir *infra*.

⁷⁵⁹ Article 23. Voir *infra*.

La réforme de 2006 innove par ailleurs pour associer les collectivités locales à la politique du parc. La loi « instaure une forme de gouvernance locale exigeante où l'État demeure fortement présent au regard du patrimoine de niveau national ou mondial dont il s'agit, mais où les collectivités trouvent une place et assument une responsabilité à la mesure des intérêts qui sont les leurs »⁷⁶⁰. Concrètement, ces idées se traduisent notamment par une présence majoritaire de représentants des intérêts locaux au sein des conseils d'administration des parcs nationaux⁷⁶¹ et par la soumission des projets de chartes à l'avis des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements. Une telle ouverture participe de l'évolution de la conception des aires protégées : créées à l'origine au terme de procédures autoritaires et centralisées, elles reposent désormais sur des mécanismes plus flexibles au bénéfice de leur acceptation locale. Pour l'outre-mer, même si la procédure de création des parcs nationaux nouvelle génération demeure soumise au pouvoir discrétionnaire de l'État⁷⁶², le droit des parcs nationaux n'échappe désormais plus à la décentralisation ni à la modernisation qui faisaient obstacle aux projets réunionnais et guyanais, « régions à très forte identité où l'action de l'État et la loi nationale sont contestées »⁷⁶³. L'association des collectivités locales à la politique du parc risque néanmoins de conduire à une distorsion entre « le pragmatisme local et la mission essentielle de préservation écologique du parc, ce qui pourrait dénaturer son caractère national »⁷⁶⁴.

2 – *L'assouplissement par les adaptations législatives et réglementaires*

Fruit d'une « territorialisation du droit »⁷⁶⁵, la réforme du régime des parcs nationaux prévoit, à côté du droit commun, des adaptations propres à l'outre-mer pour les travaux, constructions et installations (a) réalisées dans le parc, domaine particulièrement sensible conditionnant l'acceptation de l'institution. Il aura aussi fallu prendre en compte l'existence du schéma d'aménagement régional dans les DOM pour l'articuler avec la charte des parcs nationaux (b). Enfin, compte tenu du contexte particulier de la Guyane quant à la superficie du département et à la présence d'une population autochtone, des mesures spécifiques ont été prévues pour le Parc amazonien (c).

⁷⁶⁰ Projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, 25 mai 2005, disponible sur http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=4170.

⁷⁶¹ C. env., article L. 331-8, alinéa 4 : « Les administrateurs représentant les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements, y compris les membres de droit, et les membres choisis pour leur compétence locale détiennent la moitié au moins des sièges du conseil d'administration ».

⁷⁶² En outre, le juge ne pourra connaître de l'opportunité du classement (CE, 18 avril 1969, Commune de Sireix, Estaing et autres, *Rec.* p. 205).

⁷⁶³ O. HENRY, « Réflexion sur le régime juridique des parcs nationaux français », p. 480, in Mélanges Jean-Philippe Colson, Environnements, PUG, 2004, 591 p. (CE, 18 avril 1969, Commune de Sireix, Estaing et autres, *Rec.* p. 205).

⁷⁶⁴ E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 116.

⁷⁶⁵ Sur cette notion, voir Y. MADIOT, Vers une territorialisation du droit, *RFDA*, 1995, p. 946-960.

a – Les travaux, constructions et installations

Au moment du vote de la loi de 2006, les perspectives de classement de parties importantes des territoires de La Réunion et de la Guyane ont été à l'origine d'un assouplissement de la réglementation lorsque « le cœur du parc national représente plus du quart de la surface totale du département »⁷⁶⁶. En effet, si les servitudes issues des parcs nationaux portent aujourd'hui sur 4 % du territoire métropolitain, la proportion n'est pas la même outre-mer. Les parcs nationaux réunionnais et guyanais couvrent respectivement 42 % et 40 % de la superficie de chacun des départements.

De ce fait, les autorisations de travaux et d'aménagement susceptibles d'être délivrées ont un champ d'application élargi outre-mer.

En principe – et pour l'essentiel⁷⁶⁷ – dans les cœurs des parcs nationaux, les travaux, constructions et installations sont interdits en dehors des espaces urbanisés⁷⁶⁸, sauf pour l'entretien normal et, pour les grosses réparations des équipements d'intérêt général⁷⁶⁹. Dans les espaces urbanisés, les interdictions de principe disparaissent et les travaux⁷⁷⁰, constructions et installations sont soumis à l'obligation d'obtenir une autorisation spéciale de l'autorité administrative après avis de l'établissement public du parc national⁷⁷¹.

Par dérogation à ce régime, quand le cœur du parc situé outre-mer représente plus du quart de la surface totale du département, peuvent aussi être spécialement autorisées les constructions et installations indispensables à l'approvisionnement en eau et en énergie géothermique, les installations ou constructions légères à usage touristique⁷⁷². Le législateur souhaite ainsi permettre la réalisation de « lodges », expression anglo-saxonne approximativement traduite par « installations ou constructions légères à usage touristique ». Les « lodges » désignent les habitations touristiques des grands parcs nationaux nord-américains ou sud-africains qui ne connaissent pas d'équivalent en France. Resterait proscrites « des opérations denses d'urbanisation touristique faisant appel à des constructions à plusieurs étages ou à une série dense de petits bâtiments en béton, ou encore à des aménagements proposant un degré d'artificialisation incompatible avec la vocation d'un cœur de parc national, comme des piscines, des golfs ou des

⁷⁶⁶ Cette adaptation ne vaudra que pour les parcs réunionnais et guyanais, le Parc national guadeloupéen ne couvrant que 10 % du territoire départemental. Dans le même sens, la loi prévoit une adaptation pour les parcs d'outre-mer dont le cœur est composé à plus de 60 % par des forêts, bois et terrains relevant du régime forestier, ce qui concerne aujourd'hui essentiellement la Guyane et La Réunion : les documents d'aménagement forestier y sont soumis à l'avis conforme de l'établissement public du parc national (C. env., article L. 331-15, II, *in fine*).

⁷⁶⁷ Pour des développements détaillés, voir R. CRISTINI, Réforme des parcs nationaux et droit de l'urbanisme, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2007, p. 173-189.

⁷⁶⁸ C. env., article L. 331-4, 1°.

⁷⁶⁹ A noter dans tous les cas qu'une autorisation spéciale de l'établissement public du parc peut être délivrée après avis de son conseil scientifique pour la réalisation de travaux, constructions et installations en principe interdits.

⁷⁷⁰ Avec les mêmes exceptions que dans les espaces non urbanisés : pour l'entretien normal et, pour les grosses réparations des équipements d'intérêt général.

⁷⁷¹ C. env., article L. 331-4, I, 2°.

⁷⁷² C. env., article L. 331-15, 1°.

parcs paysagers »⁷⁷³.

Une autorisation peut par ailleurs être accordée pour les activités, travaux, constructions ou installations d'intérêt général, lorsque les contraintes techniques ou topographiques rendent inacceptable – d'un point de vue technique ou financier – une autre localisation⁷⁷⁴.

En outre, dans tous les parcs nationaux ultramarins et indépendamment de leur superficie, le législateur autorise la réglementation et la charte du parc national à déroger aux règles relatives aux travaux, constructions et installations par « des dispositions plus favorables » au profit « des résidents permanents du cœur du parc, des personnes physiques ou morales exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente ou saisonnière dans le cœur et des personnes physiques exerçant une activité professionnelle à la date de création du parc national »⁷⁷⁵.

En métropole et dans les DOM, sont concernés par cette mesure les travaux de rénovation, de modification ou d'extension des habitations existantes lors du classement du cœur du parc national, les travaux de restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial justifie son maintien et les travaux sur les autres bâtiments existants modifiant leur aspect extérieur ou leur destination⁷⁷⁶.

Dans les DOM, le champ de la dérogation a été élargi aux « travaux de construction, de rénovation, de modification ou d'extension des bâtiments à usage d'habitation ou à usage artisanal, sous réserve que ces travaux ne portent pas atteinte au caractère du parc, qu'aucune entrave aux activités agricoles, pastorales ou forestières n'en résulte et qu'aucune voie d'accès nouvelle ne soit aménagée »⁷⁷⁷. En Guyane et à La Réunion, des populations vivent sur les terres aujourd'hui classées en parc national. Elles ont contribué au maintien d'un environnement de qualité – au moins ne l'ont-elles pas détruit – et partant de là, il n'était pas imaginable de les exclure des parcs ou de délimiter les cœurs des parcs en contournant leurs lieux de vie⁷⁷⁸. Il a donc fallu aménager un régime juridique particulier pour ces populations afin qu'elles puissent continuer à se loger et à mener leurs activités.

De telles adaptations, permissives en comparaison du régime de la loi de 1960, confirment la formule des « parcs à la française »⁷⁷⁹. A l'inverse de la conception anglo-saxonne de la protection de la nature, la France autorise en effet une présence anthropique dans les parcs nationaux.

Dans ces conditions, le professeur Untermaier se demandait à propos du Parc national des Cévennes⁷⁸⁰ « si, à la limite, la notion même de parc national [subsistait] »⁷⁸¹. A plus forte raison,

⁷⁷³ Mme la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable, Discussion du projet de loi, séance 1^{er} décembre 2005, *JORF*, Assemblée nationale, Débats, 2 décembre 2005, n° 101 (2), p. 7840.

⁷⁷⁴ C. env., article L. 331-15, 2°.

⁷⁷⁵ C. env., article L. 331-4-2.

⁷⁷⁶ C. env., article R. 331-20. Certaines réserves sont néanmoins définies par cet article.

⁷⁷⁷ C. env., article R. 331-52.

⁷⁷⁸ Les amérindiens guyanais ont d'ailleurs demandé leur inclusion dans le cœur du Parc national de Guyane pour échapper aux méfaits de l'orpaillage.

⁷⁷⁹ Voir J. UNTERMAIER, Les legs de la nature, *Le Monde*, 17 octobre 1970 et T. MONOD, Les parcs nationaux à la française, *Le Monde*, 28 novembre 1970.

⁷⁸⁰ Décret n° 70-777 du 2 septembre 1970 créant le parc national des Cévennes, *JORF* 3 septembre 1970, p. 8230.

⁷⁸¹ J. UNTERMAIER, La conservation de la nature et le droit public, thèse, Lyon, 1972, p. 163.

sa remarque peut être formulée pour l'outre-mer français où les dérogations aux interdictions de construction, de travaux et d'installations sont plus vastes qu'ailleurs.

Il résulte du régime des travaux dans les parcs nationaux d'outre-mer une « fragilisation de la protection »⁷⁸² d'autant plus que l'établissement public du parc et en particulier son directeur se trouvent « confronté[s] à des choix difficiles, compte tenu du poids des intérêts en cause et de l'âpreté des conflits opposant les vocations concurrentes de l'espace »⁷⁸³.

b – La charte du parc et le schéma d'aménagement régional

La charte des parcs nationaux d'outre-mer doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional (SAR)⁷⁸⁴. Si le principe de la compatibilité entre les documents ne posait aucun problème au Parlement, en revanche, savoir lequel des deux s'imposait à l'autre a suscité un débat. La logique du principe *Specialia generalibus derogant* aurait voulu que la charte, disposition particulière, prévale sur le SAR qui fixe les orientations à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Mais le choix final a été de conserver la vocation généraliste et transversale du SAR : clé de voûte de l'aménagement urbanistique des départements d'outre-mer, il prime alors sur la charte du parc qui peut être révisée, sur demande du conseil régional, pour sa mise en compatibilité avec le document.

Selon le professeur Untermaier, il s'en suit « une double exigence de compatibilité – compatibilité en « spirale » qui s'apparente en quelque sorte à un ruban de Moebius – affectant des dispositions de même valeur juridique. D'un côté, la charte approuvée par le décret en Conseil d'État créant le parc doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional⁷⁸⁵, lui aussi approuvé par décret en Conseil d'État⁷⁸⁶ »⁷⁸⁷, et d'un autre côté, le SAR, reste soumis, par une obligation de conformité, « aux règles générales de protection [de la nature] énoncées par le décret de création, et bien sûr aux dispositions législatives et réglementaires du Code de l'environnement »⁷⁸⁸, voire de la Constitution.

⁷⁸² J. UNTERMAIER, Le Parc amazonien de Guyane, *RJE*, 2008, p. 151.

⁷⁸³ *Ibidem*.

⁷⁸⁴ C. env., article L. 331-15, II. Le SAR fixe les orientations fondamentales en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de la mer en déterminant notamment la destination générale des différentes parties du territoire, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de communication routière, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques (voir CGCT, article L. 4433-7). Sur le SAR, voir *infra*, troisième partie, titre I, chapitre 2, section 1, § 1.

⁷⁸⁵ De ce fait, l'article L. 331-15 du Code de l'environnement a pour effet, contrairement au principe général *Specialia generalibus derogant*, de faire prévaloir une disposition générale, le SAR, sur une disposition particulière, la charte.

⁷⁸⁶ CGCT, articles L. 4433-7 et s. et L. 4433-1 à 22.

⁷⁸⁷ J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 152.

⁷⁸⁸ J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 153.

Partant de là, le problème présente une dimension pratique. D'aucuns estiment que le risque est grand d'une dénaturation du régime protecteur des parcs nationaux puisque le SAR est assujéti à des contraintes supérieures « dont le souci de préservation de la diversité biologique n'est qu'un élément parmi d'autres, d'égale valeur »⁷⁸⁹. Or la portée concrète de la supériorité du SAR sur la charte doit être nuancée. En effet, dans le cas où le premier imposerait à la charte – par exemple en fixant un programme lourd d'exploitation minière dans les zones à forte concentration aurifère – une orientation manifestement contraire à la réglementation générale du parc et à diverses dispositions du Code de l'environnement, le SAR serait en contradiction avec l'obligation à laquelle il est soumis par ailleurs de respecter les principes généraux du droit de l'environnement et les exigences de protection propres à un parc national. Dans notre exemple, le SAR s'opposerait notamment à l'article L. 331-4-1 du Code de l'environnement selon lequel « les activités industrielles et minières sont interdites dans le cœur d'un parc national ».

Dans les faits, l'idée d'une double exigence de compatibilité est confirmée. A La Réunion, lors de la révision du SAR, il a été mis en évidence d'un côté que « le périmètre de la zone du cœur du Parc national s'impose au SAR ; au sein de cette zone, le SAR ne pourra autoriser des travaux interdits par le décret de création du parc »⁷⁹⁰. D'un autre côté, le décret de création du parc national autorisant la réalisation en son sein d'équipements à vocation touristique⁷⁹¹, le SAR aura au préalable délimité les zones concernées.

Si la charte d'un parc national doit être conçue comme un outil pour la mise en œuvre du volet environnemental du SAR, ce dernier devra néanmoins respecter les principes environnementaux fondateurs de la charte. Un tel système favorisera la recherche d'une cohérence normative entre les deux documents, d'autant plus importante que les SCOT, les PLU et les cartes communales doivent être rendus compatibles à la fois avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du parc national⁷⁹² et avec les SAR. Sur ce point, la compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte est limitée au cœur du parc national⁷⁹³, à la différence de la métropole où elle concerne également l'aire d'adhésion.

Cette adaptation cherche à favoriser les aménagements périphériques au parc ou en tout cas à ne pas leur faire obstacle. L'assouplissement ainsi consacré est accentué par la dispense, dans l'aire d'adhésion, de l'avis conforme de l'établissement public du parc pour les travaux et aménagements soumis à autorisation ou à étude d'impact et susceptibles d'affecter de façon notable le cœur ou les espaces maritimes du parc⁷⁹⁴. Seul un avis simple est requis.

⁷⁸⁹ E. NAIM-GESBERT, Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable, *Dalloz*, chronique, 2006, p. 2065.

⁷⁹⁰ SAR Réunion, Révision du SAR, premières options spatiales, Document de travail, 17 décembre 2008, p. 13.

⁷⁹¹ SAR Réunion, Document de réflexion : quel projet de territoire pour le développement durable de la Réunion ?, 26 juin 2008, p. 37.

⁷⁹² C. env., article L. 331-3 III : « Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du parc. Lorsque l'un de ces documents est approuvé avant l'approbation de la charte, il doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans à compter de l'approbation de celle-ci ».

⁷⁹³ C. env., article L. 331-15, III, 1°.

⁷⁹⁴ Voir C. env., articles L. 331-15 III et L. 331-4 II.

L'adaptation a été portée en particulier par les élus réunionnais au vu des nombreux projets d'aménagements lourds envisagés dans l'aire d'adhésion (tram-train, route des Tamarins)⁷⁹⁵. Elle permettra aussi, en fonction des choix opérés dans la charte, de développer l'activité minière aux abords du Parc amazonien de Guyane. Ce faisant, la dérogation réduit presque à néant l'intérêt de l'aire d'adhésion, espace tampon créé pour pallier les défauts des anciennes zones périphériques dont le développement excessif a été préjudiciable à la protection de la nature dans les parcs⁷⁹⁶. A cet égard, l'outre-mer ne bénéficie pas des apports de la loi de 2006 qui cherche à assurer une certaine continuité écologique entre les cœurs et l'aire d'adhésion, espace de vie et de développement durable.

« Le poids considérable des orientations et des choix relevant de la charte »⁷⁹⁷, représente « des espoirs et beaucoup de risques »⁷⁹⁸. Pour l'outre-mer en particulier, la prise en compte de la cohérence écologique entre les cœurs et l'aire d'adhésion des parcs n'étant pas organisée par la loi, pourra – ou non – être traduite dans les chartes.

c – Le Parc amazonien de Guyane

Aux règles générales sur les parcs nationaux et aux dispositions particulières à l'outre-mer, s'ajoute une législation pour le Parc amazonien de Guyane⁷⁹⁹ dont la création, très discutée, devait alors en être facilitée. Pour l'essentiel⁸⁰⁰, les adaptations portent sur les modalités d'application du régime des travaux⁸⁰¹, les communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leur moyen de subsistance de la forêt⁸⁰², l'accès aux ressources génétiques⁸⁰³ et l'établissement public du parc national⁸⁰⁴. Quant aux **travaux**, l'article L. 331-15-2 du Code de l'environnement rappelle le principe général d'interdiction des travaux dans le ou les cœurs des parcs nationaux, à l'exception des travaux d'entretien et, pour les équipements d'intérêt général, des grosses réparations⁸⁰⁵. Comme pour les parcs situés dans les autres départements d'outre-mer, l'article autorise néanmoins l'établissement public du parc à déroger à cette règle après avis de son conseil scientifique et – spécificité guyanaise – du comité de vie locale. Ce dernier est une instance consultative composée de représentants des communautés d'habitants présentes dans la forêt amazonienne et chargée de

⁷⁹⁵ M. HAORAU, Chargé de mission Cultures et Métiers – Mission de création du parc national de la Réunion, La Réunion, communication orale, 15 juin 2006.

⁷⁹⁶ L'affaire du tunnel du Somport dans les Pyrénées « illustre bien l'absence de portée juridique des zones périphériques des parcs nationaux » (M. PRIEUR, « L'introuvable protection des espaces à protéger », p. 350, *in* Mélanges en l'honneur de Jean Waline, Gouverner, administrer, juger, *Liber amicorum* Jean Waline, Dalloz, 2002, 826 p.) comme les créations de stations de ski dans les zones périphériques des parcs nationaux de la Vanoise (Tignes, Val Thorens) et des Écrins (Puy Saint Vincent).

⁷⁹⁷ J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 153.

⁷⁹⁸ *Ibidem*.

⁷⁹⁹ C. env., articles L. 331-15-1 à L. 331-15-7.

⁸⁰⁰ Ces points seront détaillés dans le B, 2.

⁸⁰¹ C. env., article L. 331-15-2.

⁸⁰² C. env., article L. 331-15-3.

⁸⁰³ C. env., article L. 331-15-16.

⁸⁰⁴ C. env., article L. 331-15-4 et L. 331-15-5.

⁸⁰⁵ C. env., article L. 331-4.

recueillir leur avis. Il exerce les attributions du conseil économique, social et culturel mentionné à l'article R. 331-33 du Code de l'environnement.

Par ailleurs, il a fallu reconnaître aux **communautés d'habitants** qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt des droits particuliers dans le parc national, ce qui était loin d'être acquis au départ. En effet, l'intégration des amérindiens et des noirs marrons dans le parc a fait l'objet de nombreuses réticences et revendications, apaisées ensuite par la loi de 2006⁸⁰⁶.

Du côté des communautés d'habitants, les revendications principales consistaient à pouvoir continuer à exercer des activités traditionnelles (chasse et pêche de subsistance, artisanat, etc.) dans le parc. En même temps, les populations redoutaient – à juste titre – l'impact d'un afflux touristique non maîtrisé et la poursuite d'une activité d'orpaillage préjudiciable à leur survie et à celle des écosystèmes. Sous réserve de ces questions, elles ne s'opposaient pas à la création du parc, bien au contraire.

C'est pourquoi les membres du comité de pilotage pour la création du parc, élargi aux autorités coutumières⁸⁰⁷ en octobre 2003, ont admis – les amérindiens n'ayant pas jusque là réussi à détruire leur milieu – le principe qu'ils puissent continuer leurs activités traditionnelles, même à l'intérieur du cœur de parc.

Pour ces raisons, la charte du Parc national de Guyane peut prévoir des dispositions plus favorables « au bénéfice des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, pour lesquelles des droits d'usage collectif sont reconnus pour la pratique de la chasse, de la pêche et de toute activité nécessaire à leur subsistance »⁸⁰⁸.

En Guyane, il est également prévu que l'**accès aux ressources génétiques** des espèces prélevées et leur utilisation sont soumis à autorisation du Président du Conseil régional, après avis conforme du Président du Conseil général et consultation de l'établissement public du parc⁸⁰⁹. Cette innovation est encouragée par l'article 8 j de la Convention sur la diversité biologique de 1992 pour prévenir et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

Ceci dit, contrairement à l'esprit de la Convention, le régime d'autorisation mis en place pour l'accès aux ressources génétiques n'associe pas réellement les communautés autochtones au processus décisionnel. Elles auront, pour faire entendre leur position, le seul conseil

⁸⁰⁶ Voir E. VERDIER, Le projet de parc de la forêt tropicale guyanaise, *Le Courrier de la nature*, n° 168, n° spécial Guyane, 1998, p. 36-37 ; E. NAVET, Le parc de la forêt tropicale guyanaise : espace de vie ou dernier avatar du colonialisme ?, *JABTA Revue d'ethnobiologie*, 1998, vol. 40, n° 1 et 2, p. 329-354 ; M. FLEURY, Les populations du Haut-Maroni et le projet de parc national de la Guyane, *JABTA Revue d'ethnobiologie*, 1998, vol. 40, n° 1 et 2, p. 577-610 ; J. UNTERMAIER, Le Parc amazonien de Guyane, *RJE*, 2008, p. 140-141. Sur la prise en considération des communautés traditionnelles, l'évolution du droit des parcs nationaux s'inspire de la recommandation 5.24 issue du cinquième congrès sur les parcs de l'UICN réuni à Durban (Afrique du Sud) du 8 au 17 septembre 2003.

⁸⁰⁷ Le comité de pilotage a également été ouvert aux présidents des chambres consulaires et aux spécialistes des sciences de l'homme.

⁸⁰⁸ C. env., article L. 331-15-3, 1°.

⁸⁰⁹ C. env., article L. 331-15-6.

d'administration du parc auquel elles participent, mais qui ne donne du reste qu'un avis consultatif. L'essentiel de la décision relève en fait du Conseil régional et du Conseil général, pas forcément intéressés par le sort des peuples autochtones⁸¹⁰. Réunies en Congrès, les deux assemblées ont en effet voté majoritairement contre le projet de création du parc guyanais en 2005⁸¹¹, sans doute plus acquises aux intérêts économiques et miniers de l'or et de la chasse commerciale qu'à des préoccupations de conservation de la forêt ou de la biodiversité⁸¹².

Quant aux adaptations relatives à l'**établissement public du parc national guyanais**, elles sont doubles. D'abord, les missions assignées par la loi au Parc amazonien de Guyane « lui confèrent une valeur d'exemple »⁸¹³ : « L'établissement public [...] a pour mission de préserver, gérer, mettre en valeur et assurer un rayonnement national et international de la diversité biologique de la Guyane, de contribuer au développement des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, en prenant en compte leur mode de vie traditionnel et de participer à un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel dans le cadre du projet de développement durable défini par la charte du parc national »⁸¹⁴.

Ensuite, il est prévu que les autorités coutumières sont représentées dans le conseil d'administration du parc national guyanais⁸¹⁵.

De façon générale, les adaptations prévues pour l'outre-mer concourent à amoindrir le régime protecteur des parcs nationaux. Si elles résultent pour l'essentiel des sollicitations des élus locaux, l'implication de ces derniers ne saurait légitimer de telles adaptations du droit, la vocation de la loi n'étant pas de satisfaire des « commandes locales »⁸¹⁶, ni de donner à penser que la réglementation des parcs nationaux est modulable selon les convenances. Néanmoins, quand bien même le risque d'une édulcoration ou d'une dilution du concept protecteur existerait – les écueils reposant principalement sur les chartes – les aménagements sollicités pour l'outre-mer sont « appropriés »⁸¹⁷ ou « plaidables »⁸¹⁸ en raison de la superficie des parcs en question, de la présence de populations et plus généralement des particularités humaines et sociales propres à l'outre-mer.

⁸¹⁰ Voir en ce sens P. KARPE, L'illégalité du statut juridique français des savoirs traditionnels, *RJE*, 2007, p. 185.

⁸¹¹ Avis rendu le 18 octobre 2005.

⁸¹² Voir en ce sens, J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 141.

⁸¹³ *Ibidem*, p. 143.

⁸¹⁴ C. env., article L. 331-15-5.

⁸¹⁵ Le conseil d'administration compte cinq représentants des autorités coutumières.

⁸¹⁶ G. LE CAM, Discussion du projet de loi, séance du 31 janvier 2006, *JORF*, Débats Sénat, compte rendu intégral, 1^{er} février 2006, n° 7, p. 404.

⁸¹⁷ *Ibidem*, p. 395.

⁸¹⁸ Y. DAUGE, Discussion du projet de loi, séance du 31 janvier 2006, *JORF*, Débats Sénat, compte rendu intégral, 1^{er} février 2006, n° 7, p. 402.

B – L’extension significative de la protection de la forêt tropicale

Jusqu’alors, seul le parc national guadeloupéen⁸¹⁹ (1), premier et dernier à être créé outre-mer sous l’empire de la loi de 1960, permettait la conservation d’une infime partie de la superficie totale de la forêt tropicale ultramarine. Le droit adapté en 2006 a conduit à la création des parcs guyanais⁸²⁰ et réunionnais⁸²¹ (2) qui protègent désormais des portions significatives de forêts tropicales particulièrement riches et représentatives de la biodiversité régionale.

1 – Le Parc national de la Guadeloupe

La création du Parc de la Guadeloupe en 1989 s’inscrit dans la continuité d’une initiative du département qui crée en 1970 un parc naturel sans aucune assise juridique, ni aucune limite précise⁸²² dans le but de protéger une partie du patrimoine naturel guadeloupéen⁸²³. Il convient de présenter les milieux et les espèces protégés par le parc (a) et la réglementation qui s’y applique (b).

a – Le patrimoine naturel protégé

Jusqu’alors essentiellement forestier, le parc national couvre les parties centrale et méridionale du massif montagneux de la Basse-Terre avec le dôme volcanique de la Soufrière. Il abrite le réservoir de la ressource en eau de l’île et surtout une des forêts denses primaires parmi les mieux conservées des Petites Antilles, étagée entre plusieurs niveaux d’une végétation riche et diversifiée. La forêt humide s’étend entre 300 et 1 000 mètres d’altitude et couvre 80 % du cœur du parc⁸²⁴ dans lequel « les interventions sylvicoles sont limitées à l’entretien et au maintien de la qualité biologique du milieu ». Cette forêt montagnarde dense, luxuriante et riche⁸²⁵ est très peu

⁸¹⁹ Décret n° 89-144 du 20 février 1989 créant le Parc national de la Guadeloupe, *JORF* 7 mars 1989, p. 2998.

⁸²⁰ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le Parc national dénommé « Parc amazonien de Guyane », *JORF* 28 février 2007, p. 3757.

⁸²¹ Décret n° 2007-296 du 5 mars 2007 créant le Parc national de la Réunion, *JORF* 6 mars 2007, p. 4265.

⁸²² P. MERVEILLEUX du VIGNAUX, *L’aventure des parcs nationaux*, ATEN, 2003, p. 187.

⁸²³ En 1970, le Conseil général avait confié la gestion du « parc naturel » à l’ONF. Un lien organique continuera à exister entre l’établissement public industriel et commercial et le Parc national de 1989 : durant ses premières années d’existence, de 1989 à 1996, son directeur était également le directeur régional de l’ONF. L’autonomie de la structure vis-à-vis de l’établissement public s’est ensuite matérialisée par la nomination d’un directeur indépendant de l’ONF, en 1996. Cette dissociation des compétences, bien que pas encore tout à fait clarifiée, est heureuse et permet désormais de « vérifier au titre des activités forestières qui s’exercent librement dans le Parc (...) quelles sont les contraintes spécifiques d’une gestion que seul l’ONF pourrait assurer » (M. PRATS et al., *Évaluation de la politique du Parc national de la Guadeloupe*, rapport n° 2001-0263-01, ministère de l’Écologie et du Développement durable, mai 2003, p. 70).

⁸²⁴ Le cœur du Parc couvre 17 300 ha, soit 10 % du territoire de l’archipel et les deux tiers de la forêt tropicale de la Basse-Terre. Le massif montagneux compte 30 000 ha.

⁸²⁵ On y trouve de très grands arbres (30 à 35 mètres) : Gommier (*Dacryodes excelsa*), Acomat boucan (*Sloanea caribaea*), Châtaignier (*Sloanea massonii*) ; des arbres de taille moyenne (6 à 10 mètres) : Marbri (*Richeria grandis*), Laurier rose (*Podocarpus coriaceus*) ; des arbustes et des herbacées (du sol jusqu’à 10 mètres) : Palmiste montagne (*Prestoea montana*), Balisier (*Heliconia caribaea*), Fougères (environ 70 espèces) et des plantes suspendues (un enchevêtrement de lianes, de plantes épiphytes et épiphyllles) : Siguine blanche

perturbée par les aménagements ou la fréquentation. Dans l'aire d'adhésion et dans les régions les moins élevées (jusqu'à 500 mètres d'altitude) se situe la forêt mésophile à pluviométrie moyenne (1,80 à 3 mètres d'eau par an) largement défrichée par l'homme⁸²⁶. La forêt d'altitude ou forêt des nuages apparaît à partir de 1 000 mètres. La végétation y est moins luxuriante, en raison du vent souvent violent, de l'excès d'humidité et de la persistance des nuages⁸²⁷.

En contraste avec la richesse de la végétation, le Parc et la Guadeloupe plus généralement abritent une faune peu nombreuse du fait de la relative jeunesse du territoire et d'une longue et précoce pratique de la chasse⁸²⁸. Pour ce qui concerne les mammifères, on y trouve un Raton laveur (*Procyon minor*)⁸²⁹, dix espèces de chauves-souris dont deux sont endémiques de l'île, la Mangouste indienne (*Herpestes auropunctatus auropunctatus*) importée d'Inde en 1887 pour lutter contre les rats qui ravageaient les champs de canne à sucre et l'Agouti (*Dasyprocta aguti fulvus*) fortement décimé par l'homme et menacé de disparition dans le département. L'avifaune recèle des colombidés devenus parfois très rares⁸³⁰, des colibris, des moucherolles, des parulines, des perdrix, le pic endémique de Guadeloupe (*Melanerpes herminieri*) et de nombreux passereaux. Il est aussi possible d'observer des oiseaux de mer (sternes, frégates, pélicans bruns), et d'eau douce (poules d'eau, martins pêcheurs).

b - La réglementation

La réglementation du parc issue du décret de création de 1989 était de facture relativement classique et semblable à celle des autres parcs nationaux : la pêche, la chasse, l'introduction d'espèces animales et végétales, la destruction de la faune et de la flore étaient interdites. Il était néanmoins permis aux propriétaires – ou à leurs ayants droit sur les terres privées – et aux titulaires d'autorisations accordées par l'ONF sur les terres relevant du régime forestier, de disposer librement des plantes médicinales, choux-palmistes, fruits et autres végétaux sauvages pour les besoins familiaux et à l'exception des espèces rares ou menacées dont la liste est arrêtée par le directeur de l'établissement public⁸³¹. Par ailleurs, les travaux publics ou privés susceptibles

(*Philodendron giganteum*), Aile-à-mouche (*Asplundia rigida*), Orchidées (environ une centaine d'espèces), Ananas-Bois, etc. Voir aussi la présentation sur le site internet du Parc national de la Guadeloupe : <http://www.guadeloupe-parcnational.com/site.html>.

⁸²⁶ Elle se caractérise par la présence de l'Acajou rouge (*Cedrela mexicana*), l'Acajou blanc (*Simaruba amara*), le Courbaril (*Hymenea courbaril*) et le Bois de rose (*Cordia alliodora*).

⁸²⁷ On y trouve surtout des savanes composées d'Ananas montagnes rouges (*Pitcaimia bifrons*) ou jaunes (*Guzmania plumierii*), de Thym-montagne (*Tibouchina ornata*). Les seuls arbres présents sont le Mangle de montagne (*Clusia venosa*) et le Laurier rose (*Podocarpus coriaceus*).

⁸²⁸ Les perroquets et les perruches ont ainsi totalement disparu depuis le siècle dernier, chassés pour leur plumage et leur chair très prisée.

⁸²⁹ Le Raton laveur est une espèce non autochtone devenue l'animal mascotte du Parc national de la Guadeloupe.

⁸³⁰ Le Ramier bleu ou Ramier à cou rouge (*Columba squamosa*) et le Ramier à tête blanche (*Columba leucocephala*).

⁸³¹ Décret n° 89-144 du 20 février 1989, précité, article 17. Des dispositions semblables existent dans la réglementation des parcs du Mercantour, des Écrins et des Cévennes pour les escargots, les champignons, les

d'altérer le caractère du Parc étaient interdits ou soumis à autorisation du directeur s'ils modifiaient l'état ou l'aspect des lieux. Étaient également prohibées les activités commerciales ou artisanales nouvelles sauf celles délimitées par le conseil d'administration.

Du fait de l'intervention de la loi de 2006, le Parc national de la Guadeloupe a été conduit à revoir le décret de création pour le mettre en conformité avec les dispositions actuelles du Code de l'environnement.

Le Conseil d'administration a saisi l'opportunité de la révision pour élargir le champ du parc en proposant d'une part, l'inclusion dans le cœur du parc d'espaces actuellement compris dans la réserve naturelle du Grand cul-de-sac marin⁸³² ainsi que les îlets Pigeon, les îlets Kahouane et Tête à l'Anglais et d'autre part, la création d'une aire d'adhésion et d'aires maritimes adjacentes⁸³³. De la sorte, le Parc national de Guadeloupe étend son régime initialement protecteur du seul massif forestier tropical de la Basse-Terre à l'écosystème marin, récifal et littoral du Grand Cul-de-sac marin et des îlets Pigeon.

Par ailleurs, la réglementation reprend l'essentiel des interdictions du décret de 1989 et en ajoute d'autres comme les activités hydroélectriques, les sports d'eau vive ou, pour le cœur marin du Parc national, la pêche sous-marine et en mer, la circulation des véhicules nautiques à moteur, le ski nautique et la pêche à pied depuis le littoral. En outre, la charte devra réglementer et éventuellement soumettre à autorisation l'utilisation d'objets sonores ou lumineux, le changement de pratiques agricoles ou pastorales, les activités sportives en milieu naturel, le campement, le bivouac, etc.

Concernant les principales menaces pesant sur le patrimoine biologique guadeloupéen, elles proviennent essentiellement des pressions anthropiques localisées le long ou en périphérie des routes, des rivières, des pistes forestières, des sentiers et dans les sites touristiques (les Chutes du Carbet et la Soufrière essentiellement). La lutte contre le braconnage⁸³⁴, le déplacement ou la destruction des équipements ou des itinéraires mal placés ainsi que la création d'aménagements appropriés dans les sites touristiques⁸³⁵ contribueront à réduire l'effet de ces pressions.

Dans l'ensemble, le Parc fonctionne plutôt bien et participe d'une conservation efficace du patrimoine forestier et marin de la Guadeloupe. Il reste qu'il revient désormais à la charte le soin

plantes médicinales, les fruits sauvages (Cévennes) et pour d'autres produits sauvages dont la liste est établie par le conseil d'administration.

⁸³² Le parc est actuellement gestionnaire de la réserve naturelle du Grand cul-de-sac marin créée en 1987 et il participe ainsi à la protection des milieux humides du littoral et des milieux marins avoisinants (mangrove, herbiers de phanérogames marines et récifs coralliens). Voir le décret n° 87-951 du 23 novembre 1987 portant création de la réserve naturelle du Grand cul-de-sac marin, *JORF* 27 novembre 1987, p. 13843. Pour une description de la réserve, voir F. MILOCHAU, Le Grand cul-de-sac marin, *Le Courrier de la nature*, septembre-octobre 1999, n° 180, p. 34-39.

⁸³³ Elle couvre au nord la totalité de la baie de Grand Cul-de-sac marin et s'étend à l'ouest jusqu'à la limite des eaux territoriales. Sa limite sud se situe au droit de l'anse à la Barque.

⁸³⁴ En 2006, neuf procès-verbaux ont été dressés en forêt (campements de chasse, pêche, travaux non autorisés, etc.) et deux dans le Grand Cul-de-sac marin (pêche en réserve naturelle) (Parc national de la Guadeloupe, Rapport d'activités 2006, 3 juillet 2007, p. 6).

⁸³⁵ Afin de préserver les sites des Chutes du Carbet et de la Soufrière, le programme d'aménagement 2006-2011 du Parc national de la Guadeloupe prévoit la recherche de solutions alternatives à l'automobile individuelle pour les accès motorisés.

de définir le contenu d'un certain nombre d'interdictions ou de réglementations et le risque demeure d'une dénaturation de la protection.

2 – Les parcs nationaux de La Réunion et de Guyane

La contemporanéité de la création des parcs nationaux réunionnais et guyanais, inspire un traitement comparatif des deux institutions à travers une présentation du patrimoine naturel protégé (a) et une analyse de leur réglementation (b).

a – Le patrimoine naturel protégé

A **La Réunion**, île densément peuplée, subsistent des portions de territoire encore relativement intactes du fait notamment de leur relief et de leur inaccessibilité. Elles font l'objet du Parc national. L'île abrite notamment 30 % de forêt primaire de nature riche et variée⁸³⁶ en fonction des variations climatiques, de l'altitude et de l'exposition des côtes au vent ou sous le vent. Ainsi, la forêt semi-sèche des fonds de cirques abrite-t-elle un grand nombre d'espèces rares et menacées (Bois maigre⁸³⁷, Change écorcé⁸³⁸, Bois de cabri-blanc⁸³⁹, Tan rouge⁸⁴⁰, Bois d'olive⁸⁴¹, Mahot⁸⁴², etc.) et la forêt de Tamarins des Hauts (*Acacia heterophylla*), espèces endémiques⁸⁴³, ceinture la presque totalité de l'île entre 1 500 et 1 900 mètres d'altitude.

Les forêts pluviales de montagne ou « forêts de bois de couleurs des Hauts » situées entre 800 et 1 000 mètres sur la côte au vent et 1 000 et 1 200 mètres sous le vent constituent l'écosystème forestier le mieux conservé, occupant une zone impropre aux cultures et donc épargnée des défrichements, sauf sur les sites d'élevage bovin et de culture du géranium. « Plus d'une centaine de plantes ligneuses indigènes et de très nombreux lichens, mousses, fougères, orchidées composent ce milieu »⁸⁴⁴. Les forêts humides de moyenne altitude ou « forêts de bois de couleurs des Bas » s'étagent entre 400 et 1 100 mètres d'altitude et recèlent également un nombre important d'espèces rares. S'il reste 60 % des forêts de montagne, il ne subsiste en revanche que 1 % de la végétation semi-sèche à cause de la pression anthropique grandissante depuis 150 ans : surexploitation d'essences rares, défrichements pour l'agriculture et l'urbanisme, ouverture de routes, plantation d'espèces exotiques, mitage de l'espace. Les lambeaux de cette forêt se trouvent à Saint-Pierre, à Saint-Denis et dans les cirques de l'Ouest. Ils abritent une grande majorité

⁸³⁶ MEDD, Plan d'action du gouvernement en faveur des forêts tropicales, 7 avril 2004, annexe 2.

⁸³⁷ *Casearia fragilis* Vent.

⁸³⁸ *Aphloia theiformis*.

⁸³⁹ *Antidesma madagascariense*.

⁸⁴⁰ *Weinmannia tinctoria*.

⁸⁴¹ *Olea lancea*.

⁸⁴² *Dombeya* sp.

⁸⁴³ Le Tamarin des Hauts a évolué, tout comme le Koa (*Acacia koa*) endémique de l'archipel d'Hawaï, à partir d'un ancêtre originaire d'Australie, le Blackwood (*Acacia melanoxylon*).

⁸⁴⁴ Voir le premier état des lieux pour le projet du parc national de la Réunion (Les Hauts de la Réunion, projet de parc national, principes pour un parc national de nouvelle génération), p. 18.

d'espèces menacées et protégées. Enfin, les fourrés perhumides de montagne à Pandanus se rencontrent sur les sols gorgés d'eau (pentes du massif de la Fournaise jusqu'à la plaine des Palmistes et sur les contreforts du Mazerin). Ils abritent le Palmiste rouge des Hauts⁸⁴⁵, le Fanjan femelle⁸⁴⁶ et le Pimpin des Hauts ou Pandanus⁸⁴⁷ ainsi que des bruyères, le Bois de tabac, le Velours blanc⁸⁴⁸, l'Herbe sabre⁸⁴⁹ et le Bois de rat⁸⁵⁰.

L'application du régime forestier sur 90 000 hectares⁸⁵¹ qui incluent 80 % des milieux primaires terrestres a permis de conserver les massifs forestiers des Hauts de La Réunion⁸⁵² où se concentrent les richesses naturelles parmi les plus originales de l'île. L'activité ancienne et actuelle des deux volcans⁸⁵³ contribue également à la richesse paysagère de l'île et à son intérêt pour la connaissance scientifique.

Dans un contexte de modification des écosystèmes par les espèces invasives et de développement exponentiel de l'urbanisation et d'aménagements divers qui menacent de défigurer irrémédiablement les vestiges d'un écosystème insulaire sauvage fortement convoité, la protection renforcée de ces zones riches et fragiles au titre de la réglementation des parcs nationaux était nécessaire. La volonté politique de créer un parc national sur les hauteurs de l'île remonte au schéma d'aménagement régional approuvé par décret le 6 décembre 1995, puis elle a été réaffirmée à deux reprises dans une charte de l'environnement signée en 1997 par l'État, la région et le département et dans le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux de juillet 1999.

Les 84 000 km² de **la Guyane**, sont couverts à 95 % de forêt tropicale humide de basse altitude quasiment intacte. La richesse en biodiversité de ce massif forestier équatorial est unanimement reconnue bien qu'elle ne soit pas totalement décrite. On y trouve de nombreuses espèces endémiques au plateau des Guyanes, une population estimée de 1 200 arbres⁸⁵⁴, 300 orchidées, 186 mammifères, 100 chauves-souris, 740 oiseaux, 187 reptiles, 110 amphibiens, 480 poissons d'eau douce et saumâtre et 350 000 à un million d'insectes⁸⁵⁵.

Outre cette biodiversité exceptionnelle, la forêt guyanaise recèle des milieux rares comme les

⁸⁴⁵ *Acanthophoenix rubra* est une espèce endémique des îles Mascareignes. Il fait l'objet d'une récolte du chou (coupe du bourgeon terminal entraînant la mort du palmier) à l'origine de la raréfaction de l'espèce.

⁸⁴⁶ Le Fanjan est une fougère arborescente, symbole du Parc national de La Réunion. Deux espèces, *Cyathea excelsa* et *Cyathea glauca*, se partagent le nom de "fanjan femelle".

⁸⁴⁷ *Pandanus montanus*.

⁸⁴⁸ Le Bois de tabac (*Psiadia boivini*) et le Velours blanc (*Heliechrysum heliotropifolium*) sont endémiques de la Réunion.

⁸⁴⁹ *Machaerina iridifolia*.

⁸⁵⁰ *Cnestis glabra*.

⁸⁵¹ Depuis 1948, le département est propriétaire de la forêt et l'État en est l'usufruitier. Le domaine forestier dit « départemento-domanial » provient de l'ancien domaine colonial et relève de plein droit du régime forestier. Il est administré et géré par l'ONF.

⁸⁵² Les Hauts désignent les espaces non littoraux situés à l'intérieur de l'île dans une vaste zone au relief escarpé.

⁸⁵³ La Réunion est formée de deux ensembles volcaniques : le volcan de Piton des neiges (3 070 m) inactif depuis 20 000 ans et le Piton de la Fournaise (2 632 m), un des volcans les plus actifs au monde.

⁸⁵⁴ Contre 80 espèces autochtones en France métropolitaine. Voir O. BRUNAUX et J. DEMENOIS, Aménagement forestier et exploitation en forêt tropicale humide guyanaise, *RFF*, 2003, n° spécial, p. 260.

⁸⁵⁵ S. LOCHON et S. LINARES, Conservation de la nature : les espaces protégés de la Guyane, *RFF*, 2003, n° spécial, p. 323.

savanes-roches des inselbergs⁸⁵⁶. Ces derniers, constitués par des affleurements granitiques sur lesquels s'installe une végétation dénommée savane-roche, ont chacun une dynamique propre, « responsable d'une différenciation floristique et écologique »⁸⁵⁷. Le contraste entre les milieux de l'inselberg et « ceux de la forêt pluviale dont ils émergent »⁸⁵⁸ invite, d'un point de vue écologique, à les considérer comme des formations insulaires. Les savanes-roches apportent à la diversité biologique de la forêt des espèces, peu nombreuses, mais inconnues de la forêt dense. En raison de leur petite étendue et de la très faible profondeur de leur terre, ces espaces sont particulièrement sensibles aux perturbations et notamment aux piétinements.

Du fait de sa grande superficie⁸⁵⁹, la forêt guyanaise remplit par ailleurs des fonctions écologiques importantes telles que la régulation du climat local. Aussi est-il admis « par la majorité des scientifiques que la forêt amazonienne constitue un puits de carbone, qui limite l'augmentation de gaz carbonique dans l'atmosphère engendrée par les activités humaines »⁸⁶⁰. La couverture végétale favorise également la stabilité des terres en freinant leur érosion, rapide dans des zones à forte pluviométrie. La prévention de l'érosion des terres est particulièrement importante puisque les sols amazoniens comportent du mercure d'origine naturelle et anthropique (orpaillage) dont l'écoulement par lessivage et la transformation chimique sous forme méthylée est toxique tant pour la faune aquatique que pour l'homme⁸⁶¹.

L'absence de voies de communication terrestre et l'arrêté préfectoral de 1970⁸⁶² soumettant l'accès de la partie sud du département à l'obtention d'une autorisation préfectorale ont contribué à la protection de la forêt tropicale⁸⁶³. L'arrêté répondait à la nécessité de protéger les populations

⁸⁵⁶ Un inselberg (de l'allemand « insel » : île ; berg : montagne) est une colline ou une petite montagne isolée qui s'élève abruptement depuis une légère déclivité ou une plaine virtuellement plate.

⁸⁵⁷ J.-P. GASC et al., Inselbergs et savanes-roches en Guyane, biodiversité et conservation des milieux associés aux affleurements granitiques, *JABTA Revue d'ethnobiologie*, 1998, vol. 40, n° 1 et 2, p. 312.

⁸⁵⁸ *Ibidem*, p. 313.

⁸⁵⁹ A noter toutefois que la forêt guyanaise ne représente que 1 % de la forêt tropicale humide d'Amérique du sud (M. BORDERES, Les problématiques de gestion durable du massif forestier guyanais, *RFF*, 2003, n° spécial, p. 220).

⁸⁶⁰ Mission pour la création du Parc de la Guyane, Projet de Parc amazonien de Guyane, Un projet de territoire qui nous rassemble, Livret, juin 2006, p. 12.

⁸⁶¹ Voir *infra* chapitre 2, section 1, § 1.

⁸⁶² Arrêté préfectoral n° 1236 PDC du 14 septembre 1970 portant réglementation des expéditions dans le département de la Guyane. Il a ensuite été repris dans un arrêté n° 1845/C modifié du 3 octobre 1977 précisant dans son article 2 : « L'accès du territoire du département situé au sud de la ligne définie par Camopi sur l'Oyapock et le confluent de la crique Ouaqui et du Maroni sur le Maroni ainsi que l'accès du village de Camopi sont soumis à autorisation préfectorale ».

⁸⁶³ Certains scientifiques déplorent la création d'un parc national dans le sud du département alors que la partie nord de la Guyane est la plus vulnérable du fait de l'impact des activités anthropiques : chasse illégale, projets de mines à ciel ouvert, vente illégale de gibier, ouverture de routes, etc. (voir en ce sens F. HALLE, Quelques arguments en faveur d'un parc national dans le centre nord, *JABTA Revue d'ethnobiologie*, 1998, vol. 40, n° 1 et 2, p. 533-539). Néanmoins, le choix du sud est amplement justifié d'une part, parce que les zones reconnues d'intérêt biologique exceptionnel dans le nord bénéficient toutes d'une protection forte (réserves naturelles des Nouragues, de Trinité, de Kaw-Roura, et de l'Amana, réserve naturelle régionale du Trésor, réserve biologique domaniale de Lucifer Dekou Dekou) et d'autre part, parce que la mise en place et l'extension du Parc naturel régional de Guyane correspondent davantage à un outil en adéquation avec la protection et le développement d'une zone côtière peuplée (voir Mission pour la création du parc national, Préfecture de Guyane, Avant-projet pour la création du parc national de Guyane, Livret II, octobre 2005, p. 23). Il faut ajouter à cela que le parc situé dans le sud assure la continuité du parc Tumucumaque dans l'État brésilien d'Amapa. Il renforcera ainsi la

amérindiennes vivant dans le sud ainsi que l'indique un de ses motifs : « Considérant qu'il convient de respecter le mode de vie, les coutumes, l'organisation sociale et familiale, ainsi que le particularisme des populations indiennes [...] de préserver l'état sanitaire de ces populations ». Il cherchait également à limiter les aventuriers dans leurs entreprises risquées d'exploration de la forêt tropicale. Quoiqu'il en soit l'arrêté aura permis d'éviter une trop grande fréquentation du sud de la Guyane et a participé ainsi à la sauvegarde de la forêt. Mais cette dernière est aujourd'hui menacée par les activités minières, légales et illégales⁸⁶⁴. Abrisant le seul massif forestier tropical d'envergure appartenant à un pays riche, la France est responsable de la protection et du maintien de ce patrimoine naturel exceptionnel vis-à-vis de la communauté internationale. La création d'un parc national, déjà annoncée au sommet de Rio en 1992⁸⁶⁵, était devenue nécessaire.

b – La réglementation

En application de la loi de 2006, les décrets de création des parcs nationaux de La Réunion et de la Guyane présentent des analogies avec le régime des autres parcs, mais également quelques innovations, fruits de la réforme. Les deux décrets ont une structure similaire organisée autour de quatre titres : « création et délimitation », « règles générales de protection dans le cœur du parc », « établissement public », « dispositions diverses et transitoires ».

En ce qui concerne la protection dans le cœur du parc, deux aspects retiennent particulièrement notre attention : le régime général rassemblant les règles relatives à la protection du milieu naturel, aux travaux et aux activités et les dispositions particulières définissant des dérogations pour certaines catégories de personnes.

- Le régime général

Les dispositions relatives à la protection du milieu naturel sont relativement classiques, ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu de l'efficacité de telles mesures dans les parcs ancienne version. Ainsi est-il interdit de porter atteinte aux végétaux et aux animaux, d'en introduire, d'allumer des feux, de faire des inscriptions sur les pierres, les arbres ou tout bien meuble ou immeuble, ou encore de déposer des ordures.

Par ailleurs, la réglementation adapte certaines mesures au contexte local et innove parfois. Il faut relever à cet égard les mesures relatives à la lutte contre les espèces invasives dans les deux parcs et au renforcement des populations de faune et de flore indigènes à La Réunion. Ainsi est-il

dynamique de coopération dans le domaine des aires protégées entre la Guyane et le Brésil, les deux parcs formant ainsi l'une des plus vastes zones terrestres protégées du monde.

⁸⁶⁴ Voir *infra*, chapitre 2, section 1, § 1.

⁸⁶⁵ La communauté scientifique recommandait la création d'un Parc depuis les années 1970. Voir J.-M. THIOLLAY, *Area requirements for the conservation of the rain forest raptors and game birds in French Guiana, Conservation Biology*, 1989, n° 3, p. 128-137.

prévu une dérogation à l'interdiction d'allumer du feu dans le cœur du parc de La Réunion « aux fins d'éradication et de contrôle des espèces végétales envahissantes »⁸⁶⁶, sous réserve de l'autorisation du directeur du parc. Ce dernier prend aussi des mesures destinées à renforcer les populations d'espèces animales ou végétales indigènes⁸⁶⁷.

En Guyane, il est précisé que l'éradication des espèces animales ou végétales envahissantes – ou à défaut leur contrôle – est décidée par le directeur et mise en œuvre selon les modalités recommandées par le conseil scientifique⁸⁶⁸. Il faut regretter que cette dernière précision n'ait pas été étendue à La Réunion, compte tenu du nécessaire recours à des expertises scientifiques pour contrôler les espèces envahissantes et éviter des catastrophes écologiques⁸⁶⁹.

En outre, les travaux sont limitativement autorisés pour la sécurité civile, l'alimentation en eau, l'accueil du public et, en Guyane, pour les installations ou constructions légères à usage touristique (carbets⁸⁷⁰ notamment).

Le décret de création du Parc amazonien de Guyane n'apporte en revanche aucune précision à l'article L. 331-15-6 du Code de l'environnement portant sur l'accès et l'utilisation des ressources génétiques des espèces prélevées dans le parc et le partage des bénéfices pouvant en résulter. Il faut penser que la disposition sera alors largement ignorée, dans un premier temps en tout cas : le livret explicitant le projet de parc national pour l'enquête publique précise en effet que la charte du parc national s'attachera à définir les modalités d'accès aux ressources génétiques⁸⁷¹.

Par ailleurs, s'agissant des activités plus « sensibles », les décrets interdisent la pêche et la chasse en Guyane, mais seulement la chasse des espèces indigènes à La Réunion, la chasse des espèces introduites (tenrec, cerf, cochon sauvage, etc.) et la pêche étant réglementées par ailleurs. En Guyane, l'interdiction est assez largement atténuée pour les communautés d'habitants et les résidents permanents du parc⁸⁷².

Conformément au Code de l'environnement, les activités industrielles et minières restent par ailleurs interdites dans le cœur des parcs nationaux⁸⁷³. C'est essentiel pour la Guyane où l'orpaillage est ravageur de l'environnement tropical, même si la formulation aurait pu être plus explicite s'agissant du prélèvement de minerais comme le suggéraient plusieurs associations de protection de l'environnement⁸⁷⁴. Dans tous les cas, l'orpaillage demeure possible dans la zone d'adhésion.

⁸⁶⁶ Décret n° 2007-296 du 5 mars 2007, précité, article 3 III dernier alinéa.

⁸⁶⁷ Même texte, article 7.

⁸⁶⁸ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le Parc national dénommé « Parc amazonien de Guyane », article 5, *JORF* 28 février 2007, p. 3757.

⁸⁶⁹ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

⁸⁷⁰ Le carbet est un abri en bois, sans mur, typique des cultures amérindiennes. On en trouve dans la forêt amazonienne, au Brésil, en Guyane et au Suriname et parfois même sur les îles antillaises. Il est en général conçu pour attacher facilement des hamacs.

⁸⁷¹ Mission pour la création du Parc de la Guyane, *Projet de Parc amazonien de Guyane, un projet de territoire qui nous rassemble*, Livret, juin 2006, p. 24.

⁸⁷² Voir *infra*.

⁸⁷³ C. env., article L 331-4-1.

⁸⁷⁴ SEPANGUY, KWATA, GEPOG, WWF-France en collaboration avec FNE et le Comité français de l'UICN, *Contribution commune à l'enquête publique relative au projet de Parc amazonien de Guyane des organisations non gouvernementales de protection de la nature*, octobre 2006, p. 9.

De façon générale, la réglementation réunionnaise est un peu plus permissive que celle de la Guyane : la pêche et la chasse des espèces autres qu'indigènes sont autorisées (interdites en Guyane), le survol peut être réglementé par le directeur du parc à une hauteur inférieure à 1 000⁸⁷⁵ (interdit en dessous de 300 mètres en Guyane) et la recherche et l'exploitation de matériaux non concessibles sont soumises à autorisation à La Réunion (interdites en Guyane).

- Les dérogations

Si des dérogations permanentes sont légitimement consenties pour certaines activités d'intérêt général (secours, police, douanes, sécurité civile), « en revanche, [à La Réunion] les activités militaires sur les champs de tir traditionnels sont maintenues, donnant pour le coup un argument solide à la controverse sur la dénaturation des parcs nationaux issus de la refonte législative »⁸⁷⁶. En Guyane, la dérogation est encore plus large puisqu'elle permet aux unités et personnels du ministère de la Défense, dans le cadre de leurs missions, de chasser et de pêcher afin d'assurer leur subsistance lorsque leurs missions excèdent une durée de quinze jours, mais encore de prélever et détruire librement des végétaux non cultivés pour construire des carbeta, d'ouvrir des layons ou des clairières, de faire du feu, d'accéder, circuler et stationner, d'effectuer des survols et des déposes en aéronef⁸⁷⁷ en tout temps. Ces dispositions dérogatoires n'ont pas manqué de susciter les inquiétudes du Conseil national de la protection de la nature⁸⁷⁸ et pour reprendre les propos du professeur Untermaier, « à une époque où l'exploitation spatiale envoie des cosmonautes des mois entiers dans une navette, on ne comprend guère pourquoi des « missions ou expéditions » qui ne peuvent assurer leur « autonomie alimentaire » seront libres de chasser et pêcher dans le cœur du parc, sur autorisation du directeur »⁸⁷⁹.

En outre, les deux décrets prévoient⁸⁸⁰ des dispositions particulières au profit des résidents permanents, des exploitants agricoles, pastoraux ou sylvicoles et des personnes exerçant une activité professionnelle à la création des parcs. Celles-ci font problème.

S'agissant des « résidents permanents », la loi de 2006 ne définit pas la catégorie. Le décret créant le Parc amazonien de Guyane considère alors de façon prudente qu'elle recouvre les personnes dont le « domicile réel [est] dans le parc »⁸⁸¹ et qui remplissent les conditions définies par la charte. À La Réunion, les résidents permanents sont entendus comme les personnes qui « ont leur domicile »⁸⁸² dans les zones du cœur du parc figurant sur les cartes au 1/25 000^e annexées au

⁸⁷⁵ Le décret créant le parc national de la Réunion se contente ici de préciser les dispositions de l'article L. 331-4-1 selon lequel la réglementation du parc national et la charte peuvent soumettre à un régime particulier et le cas échéant interdire « le survol du parc à une hauteur inférieure à 1000 mètres du sol ».

⁸⁷⁶ E. NAIM-GESBERT, Parc national de la Réunion, un facteur de nouvelles solidarités territoriales, *AJDA*, 2007, p. 1128.

⁸⁷⁷ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007, précité, article 17.

⁸⁷⁸ Avis émis par le Conseil national de protection de la nature, 15 juin 2006, p. 7.

⁸⁷⁹ J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 144.

⁸⁸⁰ En application de l'article L. 331-4-2 du Code de l'environnement et L. 331-15-3 pour la Guyane.

⁸⁸¹ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007, précité, article 23.

⁸⁸² Décret n° 2007-296 du 5 mars 2007, précité, article 23.

décret de création. La disparité des définitions et leur imprécision (qu'est ce qu'un domicile « réel » ?) ne joue pas en faveur de la clarté du droit. Afin de prévenir tout contentieux sur la question délicate du domicile, il aurait sans doute été plus judicieux de définir de façon uniforme la résidence permanente et de ne pas transférer la difficulté d'identification aux chartes, compte tenu des intérêts en cause.

Dans la réalité, on trouve environ 700 habitants dans les îlets⁸⁸³ du cirque de Mafate inclus dans le parc de La Réunion⁸⁸⁴ et 5 300 dans le sud de la Guyane « peuplé essentiellement d'amérindiens, de noirs marrons et de quelques créoles, descendants des premiers chercheurs d'or »⁸⁸⁵. Aucun village permanent n'est néanmoins établi dans le cœur du parc.

A La Réunion, la charte édictera des dispositions plus favorables pour les résidents permanents pour le prélèvement d'espèces pour la consommation domestique, les activités artisanales et agricoles ainsi que la commercialisation des produits qui en sont issus, les travaux sur les bâtiments à usage d'habitation ou artisanal, pour la desserte aérienne ou terrestre des habitations, les dépôts d'ordures et les émissions sonores et lumineuses. Les exploitants agricoles pourront bénéficier des mêmes faveurs, à l'exception de la circulation terrestre et aérienne et des émissions sonores et lumineuses. Étant donné les potentialités ravageuses offertes par ces dérogations, il faut espérer que les rédacteurs de la charte resteront vigilants et maintiendront un haut niveau de protection du cœur du parc.

En Guyane, les personnes résidant et exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière ne sont pas soumises à la réglementation du parc pour l'accès, la circulation et le stationnement des personnes, des animaux domestiques, des véhicules et des embarcations⁸⁸⁶ et pour la pratique de l'agriculture « itinérante sur brûlis traditionnelle ». Ces mêmes personnes peuvent, « à titre occasionnel »⁸⁸⁷, aux fins de subsistance, prélever ou détruire des végétaux non cultivés afin de construire des carbet, d'ouvrir des layons ou des clairières, faire du feu, chasser et pêcher. Elles peuvent encore prélever des roches, des minéraux, des végétaux non cultivés et des animaux sauvages pour la confection d'objets domestiques à leur usage. Elles peuvent encore se livrer à une activité de troc et, le cas échéant, vendre ou acheter le surplus de produits de la chasse et de la pêche exclusivement à d'autres résidents du parc ou aux membres des communautés d'habitants, pour leur consommation. À défaut de précision, il faut espérer que la charte définira de façon plus circonstanciée ce que le pouvoir réglementaire entend par l'expression incertaine « à titre occasionnel », mais plus encore par « surplus de produits de la chasse et de la pêche »⁸⁸⁸. Rien ne

⁸⁸³ À la Réunion, un îlet est un petit plateau isolé par des ravins ou une petite plate-forme sur le flanc d'une paroi. Le terme est employé dans un sens différent dans les Antilles françaises pour désigner les petites îles.

⁸⁸⁴ Les premiers habitants de Mafate étaient les esclaves en fuite (« Noirs marrons ») rejoints ensuite, à la fin du XIX^e siècle, par des blancs sans terres aujourd'hui encore appelés « Petits Blancs des Hauts » ou « Yabs » (voir à ce sujet A. BOURQUIN, *Histoire des Petits-Blancs de la Réunion : XIX^e – début XX^e siècle : aux confins de l'oubli*, Karthala, coll. Hommes et sociétés, Paris, 2005, 327 p.).

⁸⁸⁵ M. FLEURY et P. KARPE, *Le parc national de Guyane : un arbitrage difficile entre intérêts divergents*, *Journal de la société des américanistes*, 2006, tome 92, n^o 1 et 2, disponible sur le site internet <http://jsa.revues.org/document3210.html#tocto16>.

⁸⁸⁶ L'absence d'énumération des véhicules autorisés laisse supposer que tous les moyens de transport sont permis, même les plus perturbants pour le milieu naturel comme les véhicules motorisés de loisir (jet skis, quadricycles à moteurs, quatre-quatre).

⁸⁸⁷ Décret n^o 2007-266 du 27 février 2007, précité, article 25.

⁸⁸⁸ Décret n^o 2007-266 du 27 février 2007, précité, article 25, 4^o.

l'y oblige cependant et on peut craindre le développement de pratiques peu pérennes par les personnes concernées.

Plus dérogatoires encore – mais certainement justifiées par l'exigence essentielle du maintien des modes de vie traditionnels – sont les dispositions relatives aux communautés d'habitants situées « sur le territoire des communes de Camopi, Maripasoula et Papaïtchon qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt »⁸⁸⁹. Sous réserve de leur identification par la charte, et après avis des autorités coutumières, ces communautés ne sont pas soumises à la réglementation du parc en matière d'accès, de circulation et de stationnement des personnes, des animaux domestiques, des véhicules et des embarcations. De même pour la pratique de l'agriculture itinérante sur brûlis traditionnelle, les travaux, la création et l'entretien de nouveaux villages à leur usage ou pour la protection des animaux non domestiques et pour la domestication des animaux sauvages.

Outre ces dérogations, le décret prolonge le mécanisme existant des droits d'usage collectifs⁸⁹⁰ qui permettent à ces communautés d'habitants de prélever ou de détruire librement des végétaux non cultivés afin de construire des carbet, d'ouvrir des layons ou des clairières, de faire du feu aux fins de subsistance, de chasser et de pêcher, sauf dans le cadre d'excursions touristiques ou d'expéditions professionnelles. Les droits d'usage permettent aussi l'exercice d'une activité artisanale et, dans ce cadre, autorisent le prélèvement de roches, de minéraux, de végétaux non cultivés et d'animaux non domestiques (sauf pour les espèces protégées). Comme pour les résidents permanents, les communautés d'habitants peuvent se livrer à une activité de troc et, le cas échéant, vendre ou acheter le surplus de produits de la chasse et de la pêche exclusivement à d'autres membres des communautés d'habitants, ou aux résidents du parc, pour leur consommation.

Si le maintien des modes de vie traditionnels apparaît comme la « clé de voûte du Parc amazonien de Guyane »⁸⁹¹, les dérogations ainsi consacrées nous questionnent, par leur ampleur, quand on les confronte aux interdictions de porter atteinte, de quelque manière que ce soit, aux animaux et aux végétaux sauvages du cœur des parcs nationaux⁸⁹². Des doutes pèsent sur l'opportunité de telles mesures si peu précisément définies « et dont le respect, dans l'immensité de la forêt [guyanaise ou des montagnes réunionnaises], sera très difficile à contrôler »⁸⁹³. Les chartes devront impérativement pallier les insuffisances de la loi et des décrets pour éviter les destructions abusives de la biodiversité ou les trafics divers.

⁸⁸⁹ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007, précité, article 19. L'appellation « communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt » empêche *a priori* « toute description libérale et exclut notamment toute possibilité de considérer une activité commerciale comme une activité nécessaire à la subsistance » (M. FLEURY et P. KARPE, *Le parc national de Guyane : un arbitrage difficile entre intérêts divergents*, *Journal de la société des américanistes*, 2006, tome 92, n° 1 et 2, disponible sur le site internet <http://jsa.revues.org/document3210.html#tocto16>).

⁸⁹⁰ Voir *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2, section 2.

⁸⁹¹ J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 147.

⁸⁹² Décret n° 2007-266 du 27 février 2007, précité, article 3 pour la Guyane ; décret n° 2007-296 du 5 mars 2007, précité, article 3 pour La Réunion.

⁸⁹³ J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 148.

Étant donné la relative souplesse du régime des parcs nationaux réunionnais et guyanais, on regrettera qu'aucun des deux décrets ne retienne la création de « réserves intégrales », zones destinées à la protection de la faune et de la flore dans un but scientifique⁸⁹⁴, essence même du parc national. Mais ce regret ne vient que s'ajouter à ceux formulés pour les autres parcs, tous dépourvus de réserve intégrale à l'exception de celui des Écrins (réserve intégrale du Lauvitel).

Somme toute, le droit des parcs nationaux issu de la loi de 2006 a été particulièrement stimulant pour l'outre-mer qui compte désormais trois parcs dont deux s'inscrivent dans l'esprit de la réforme. Celle-ci a permis d'aménager quelque peu les contraintes classiques de l'« ancien droit » à l'outre-mer et de faciliter la prise en compte des intérêts du territoire départemental, gage de l'acceptation locale de l'institution. Si les effets psychologiques de tels aménagements législatifs et réglementaires sont indéniables, il faudra en revanche attendre de connaître le contenu des chartes et leur mise en œuvre pour en vérifier les conséquences sur la biodiversité. Concrétisation du « projet de territoire solidaire »⁸⁹⁵, les chartes permettront d'apprécier les effets réels de la réglementation sur la biodiversité réunionnaise, guyanaise et guadeloupéenne.

§ 2 – Les réserves naturelles de l'outre-mer

Contrairement aux parcs nationaux, le droit relatif aux réserves naturelles ne compte aucune adaptation pour l'outre-mer. Compte tenu du champ très vaste couvert par les objectifs d'une réserve naturelle, les potentialités offertes par l'article L. 332-1 du Code de l'environnement ont néanmoins trouvé un terrain d'application favorable outre-mer à partir du milieu des années 1990⁸⁹⁶. Des parties du territoire peuvent en effet être classées en réserve naturelle « lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général du milieu naturel présente une importance particulière » ou s'il convient de « les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader ». L'outre-mer compte ainsi dix-neuf réserves naturelles dont trois sont des réserves naturelles régionales⁸⁹⁷. Le dispositif est donc assez largement appliqué outre-mer et reste un modèle pour la conservation de milieux naturels variés (A). Il n'en demeure pas moins que des difficultés particulières à l'outre-mer se posent et rendent parfois la protection bien incertaine (B).

⁸⁹⁴ C. env., article L. 331-16.

⁸⁹⁵ E. NAIM-GESBERT, Parc national de la Réunion, un facteur de nouvelles solidarités territoriales, *AJDA*, 2007, p. 1229.

⁸⁹⁶ Avant 1992, seules deux réserves naturelles existaient outre-mer : la presqu'île de la Caravelle en Martinique (1976) et le Grand cul-de-sac marin en Guadeloupe (1987). Onze réserves furent ensuite créées entre 1992 et 1998 puis une en 2002 (Domaine de l'Oseille, réserve naturelle régionale de Guadeloupe) une autre en 2006 (Mont Grand Matoury en Guyane), deux en 2007 (réserve marine de la Réunion et réserve de l'îlot Mbouzi à Mayotte) et une en 2008 (réserve naturelle de l'Étang de Saint-Paul).

⁸⁹⁷ Le Trésor en Guyane, l'étang du Bois rouge à la Réunion et le domaine de l'Oseille en Guadeloupe.

A – Un modèle pour la conservation de milieux naturels variés

Les motifs du classement en réserve naturelle, très larges et énumérés de façon détaillée par le législateur⁸⁹⁸, sont suffisamment nombreux pour s'adapter à la réalité écologique ultramarine et permettre la mise en réserve de milieux naturels exceptionnels.

Outre-mer, des réserves naturelles ont été créées pour préserver ou constituer **des étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage**. La réserve des îlets⁸⁹⁹ rocheux du Grand Connétable (Guyane)⁹⁰⁰ inclut un périmètre marin et préserve ainsi une zone de tranquillité autour de la partie terrestre. Haut lieu de l'ornithologie, elle abrite plusieurs milliers de couples d'oiseaux nicheurs (Frégate superbe, Sterne de Cayenne, Sterne royale, Sterne fuligineuse, Noddi brun et Mouette atricille) dont les populations représentent « un fort pourcentage des populations mondiales »⁹⁰¹. Les îlets, seuls sites accueillant ces espèces entre l'Orénoque et l'Amazone, bénéficient d'un régime des plus protecteurs : la chasse et la pêche⁹⁰² y sont interdites ainsi que le débarquement, la circulation et le stationnement des personnes sur la partie terrestre, le mouillage et les activités sportives dans toute la réserve. Dans le même ordre d'idées, les îlets Sainte-Anne⁹⁰³ (Martinique) sont intégralement protégés⁹⁰⁴. Ils présentent l'intérêt majeur de constituer des refuges pour la nidification de cinq espèces d'oiseaux de mer⁹⁰⁵. La réserve héberge notamment « les plus importantes colonies reproductrices de Puffins d'Audubon et de Sternes fuligineuses »⁹⁰⁶ à l'échelle des Caraïbes. En outre, la réserve des îles de la Petite Terre (Guadeloupe)⁹⁰⁷ abrite des sites particulièrement bien placés sur les voies migratoires des oiseaux d'Amérique du Nord vers l'Amérique du Sud. Elles servent de halte pour de nombreuses espèces du fait de l'existence de lagunes salées, de plages de sable et de zones rocheuses en bord de mer.

⁸⁹⁸ Voir C. env., article L. 332-1, alinéa 2.

⁸⁹⁹ Le terme est ici employé pour désigner de petites îles. Il ne faut pas le confondre avec les îlets réunionnais qui désignent quant à eux des petits plateaux isolés par des ravins ou des petites plates-formes sur le flanc d'une paroi.

⁹⁰⁰ Décret du 8 décembre 1992 portant création de la réserve naturelle de l'île du Grand-Connétable (Guyane), *JORF* 15 décembre 1992 p. 17151.

⁹⁰¹ S. LOCHON et S. LINARES, Conservation de la nature : les espaces protégés de la Guyane, *RFF*, 2003, n° spécial, p. 328.

⁹⁰² La pêche peut néanmoins être autorisée par le préfet au-delà d'un rayon d'un mille à partir des rives des deux îles.

⁹⁰³ Ils s'agit des îlets Hardy, Burgeaux, Percé et Poirier ou Toisroux. Décret n° 95-915 du 11 août 1995 portant création de la réserve naturelle des îlets de Sainte-Anne (Martinique), *JORF* 15 août 1995, p. 12237.

⁹⁰⁴ Outre des interdictions classiques, l'accès et la circulation des personnes, la chasse, la pêche, les activités agricoles, forestières, pastorales, industrielles, commerciales, sportives et touristiques sont prohibées.

⁹⁰⁵ Puffin d'Audubon, Noddi brun, Sterne bridée, Phaéon à bec rouge et Sterne fuligineuse.

⁹⁰⁶ M. PASCAL, R. BRITHMER, O. LORVELEC et N. VENUMIERE, Conséquences sur l'avifaune de la réserve naturelle des îlets de Saint-Anne (Martinique) de la récente invasion du Rat noir (*Rattus rattus*) établies à l'issue d'une tentative d'éradication, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 59, 2004, p. 313. Voir aussi J.-F. ASMODE, Une nouvelle réserve naturelle en Martinique : les îlets Sainte-Anne, *Le Courrier de la nature*, n° 153, septembre-octobre 1995, p. 14.

⁹⁰⁷ Décret n° 98-801 du 3 septembre 1998 portant création de la réserve naturelle des îles de la Petite Terre (Guadeloupe), *JORF* 10 septembre 1998, p. 13 827. Sur la création de la réserve, voir P. BOISARD, La création de la réserve naturelle marine et terrestre des îlets de Petite Terre de la Désirade, mémoire DESS, Limoges, 1994, 96 p.

La chasse y est interdite ainsi que le trouble ou le dérangement des animaux, sous réserve de certaines activités de pêche autorisées⁹⁰⁸.

D'autres réserves permettent **le maintien de la biodiversité et d'habitats en voie de disparition ou remarquables** comme les récifs coralliens et les phanérogames marins⁹⁰⁹ (Grand cul-de-sac marin⁹¹⁰, Petite Terre⁹¹¹, Saint-Martin⁹¹², Saint-Barthélemy⁹¹³, réserve marine de La Réunion⁹¹⁴ et îlot Mbouzi⁹¹⁵), les mangroves (Amana⁹¹⁶, marais de Kaw-Roura⁹¹⁷ notamment), la forêt tropicale humide primaire et les inselbergs (Nouragues⁹¹⁸, Mont Grand Matoury⁹¹⁹, Trésor⁹²⁰, Trinité⁹²¹), un étang (Étang de Saint-Paul⁹²²) ou encore des reliques de forêt côtière xéro-mésophile semi-sempervirente, un écosystème en voie de disparition (Presqu'île de la Caravelle⁹²³). Bien qu'il ne

⁹⁰⁸ « La pêche à la ligne, au filet, à la nasse, la chasse sous-marine au fusil ou tout autre instrument similaire, le ramassage d'animaux vivants ou morts sont interdits dans l'espace maritime de la réserve. Toutefois, la pêche des appâts à l'épervier, d'une part, et l'usage des types de sennes ciblant des espèces pélagiques de petite taille sans contact du filet avec le fond, d'autre part, peuvent être autorisés dans des conditions déterminées par arrêté cosigné par le préfet et par le délégué du Gouvernement pour la coordination de l'action de l'État en mer, après avis du comité consultatif » (décret n° 98-801 du 3 septembre 1998, précité, article 9).

⁹⁰⁹ Sur les récifs coralliens et les herbiers, voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 2, section 1.

⁹¹⁰ Décret n° 87-951 du 23 novembre 1987 portant création de la réserve naturelle du Grand cul-de-sac marin (Guadeloupe), *JORF* 27 novembre 1987, p. 13 843. La réserve naturelle a la particularité de regrouper les trois principaux écosystèmes marins côtiers des Caraïbes : les récifs coralliens, les herbiers de phanérogames marines et la mangrove.

⁹¹¹ Décret n° 98-801 du 3 septembre 1998, précité.

⁹¹² Décret n° 98-802 du 3 septembre 1998 portant création de la réserve naturelle de Saint-Martin (Guadeloupe), *JORF* 10 septembre 1998, p. 13829. La réserve, essentiellement maritime couvre 3060 hectares de mangroves, récifs coralliens et herbiers de phanérogames marines.

⁹¹³ Décret n° 96-885 du 10 octobre 1996 portant création de la réserve naturelle de Saint-Barthélemy (Guadeloupe), *JORF* 11 octobre 1996, p. 14928.

⁹¹⁴ Décret n° 2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion, *JORF* 23 février 2007 p. 3315. Avec cette réserve, environ 80 % du patrimoine corallien de l'île est protégé.

⁹¹⁵ Décret n° 2007-105 du 26 janvier 2007 portant création de la réserve naturelle de l'îlot Mbouzi, *JORF* 28 janvier 2007, p. 1813.

⁹¹⁶ Décret n° 98-165 du 13 mars 1998, portant création de la réserve naturelle de l'Amana (Guyane), *JORF* 14 mars 1998, p. 3835.

⁹¹⁷ Décret n° 98-166 du 13 mars 1998, précité.

⁹¹⁸ Décret n° 95-1299 du 18 décembre 1995 portant création de la réserve naturelle des Nouragues (Guyane), *JORF* 20 décembre 1995, p. 18 432.

⁹¹⁹ Décret n° 2006-1124 du 6 septembre 2006 portant création de la réserve naturelle nationale du Mont Grand Matoury (Guyane), *JORF* 8 septembre 2006, p. 13320. La réserve naturelle du Mont Grand Matoury abrite des forêts, des savanes, des mangroves, des marais et deux « criques » marécageuses (petites rivières). Elle est une sorte d'île au milieu de terres basses, ce qui a favorisé l'émergence et le maintien d'espèces endémiques ainsi que la variété des espèces. Elle constitue le dernier secteur de forêt primaire de la région de Cayenne. Son classement doit permettre de lutter contre l'érosion du massif, d'assurer la conservation du couvert boisé en limitant la déforestation liée à l'anthropisation et aux occupations illégales (voir MEDD, Création de la réserve naturelle nationale du Mont Grand Matoury (Guyane), communiqué de presse du 13 septembre 2006).

⁹²⁰ Arrêté préfectoral n° 598 1D/4B du 20 mai 1997 portant création de la réserve naturelle volontaire du Trésor (Guyane).

⁹²¹ Décret n° 96-491 du 6 juin 1996 portant création de la réserve naturelle de La Trinité (Guyane), *JORF* 7 juin 1996, p. 8423..

⁹²² Décret n° 2008-4 du 2 janvier 2008 portant création de la réserve naturelle nationale de l'étang de Saint-Paul (Réunion), *JORF* 4 janvier 2008, p. 266.

⁹²³ Arrêté du 2 mars 1976 portant création de la réserve naturelle dite « presqu'île de la Caravelle (Martinique), *JORF* 30 mars 1976, p. 1919. Voir C. SASTE, M. VENETTIER et A. DELATTE, Biodiversité et projet de

constitue pas une réserve naturelle, le « parc marin de Sazyley » créé par un arrêté préfectoral en 1991⁹²⁴ devrait le devenir prochainement pour sa partie marine⁹²⁵. Il protégerait alors cinq plages, des herbiers et une portion du récif corallien et du lagon.

Il reste que, comparativement à la métropole, le développement des réserves naturelles sur les zones humides et le milieu marin demeure insuffisant. En effet, si quatre réserves naturelles d'outre-mer protègent des zones humides d'importance internationale qui relèvent de la Convention de Ramsar (l'Amana, l'île du Grand Connétable et le marais de Kaw-Roura en Guyane, le Grand cul-de-sac marin en Guadeloupe), le Muséum national d'histoire naturelle en identifie dix autres qui remplissent les critères de la Convention⁹²⁶ : la crique Yiyi, la pointe Behague, le marais Panato et les marais et marécages littoraux en Guyane, le récif de la côte est et de Sainte-Luce à Trois-Rivières en Martinique, la totalité des récifs coralliens de Mayotte ainsi que la vasière des Badamiers⁹²⁷ et enfin, la lagune du grand Barachois à Saint-Pierre et Miquelon. Pour ce qui concerne l'exceptionnel patrimoine écologique marin de la France, 13 réserves naturelles nationales sur plus de 160 protègent le milieu marin et seulement 6 se situent outre-mer (le Grand cul-de-sac marin, les îles Petite Terre en Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, l'îlot Mbouzi à Mayotte et la réserve naturelle marine de La Réunion).

Ces insuffisances tiennent principalement à l'éloignement des centres décisionnels qui ne tenaient jusqu'alors pas compte de la protection et de la gestion de ces zones d'importance internationale ultramarine, concentrant leurs interventions sur la métropole. La *Stratégie nationale pour la biodiversité* adoptée en 2004 marque un changement : elle fixe comme priorités géographiques pour la conservation de la biodiversité⁹²⁸ à la fois l'outre-mer et la mer. Dans cette même veine, la loi du 14 avril 2006⁹²⁹ impulse de nouvelles orientations en créant en premier lieu une Agence des aires marines protégées (AAMP)⁹³⁰, établissement public national à caractère administratif, pour contribuer à la constitution et, le cas échéant, à la gestion des parties maritimes des parcs nationaux, des réserves naturelles, des arrêtés de biotope, des sites Natura 2000 et du domaine relevant du Conseil de l'espace littoral et des rivages lacustres ainsi que les parcs naturels

gestion de la réserve naturelle de la Caravelle (Martinique), *JABTA Revue d'ethnobiologie*, 1994, vol 36, n° 2, p. 261-281 et M. VENNETIER, C. SASTRE et R. BRITHMER, Gestion de la biodiversité dans la réserve naturelle de la Caravelle, *RFF*, 2001, n° spécial, p. 196-206.

⁹²⁴ Arrêté n° 518/SG du 8 avril 1991 relatif au parc marin de Sazyley. L'arrêté n'est fondé sur aucune base juridique préexistante. De fait, aucune pénalité n'est prévue pour les infractions à sa réglementation. Il constitue, comme l'annoncent ses considérants, « une zone pilote pour l'amélioration des productions agricoles et pour la protection du milieu » et la notion de parc est définie par l'arrêté qui limite certaines activités en son sein.

⁹²⁵ J.-P. ARNAUD, Chef du service environnement et forêt, DAF Mayotte, communication écrite, 27 août 2007. Pour sa partie terrestre, il devrait faire l'objet d'un prochain arrêté de biotope.

⁹²⁶ H. LETHIER, Zones humides françaises répondant aux critères de la convention de Ramsar - Liste actualisée en 1998, MNHN, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1998, p. 13 et 16.

⁹²⁷ Sur les 115 hectares de la vasière, 96 sont la propriété du Conservatoire du littoral et 19 se trouvent sur le domaine public maritime.

⁹²⁸ Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, *Stratégie nationale pour la biodiversité : enjeux, finalités, orientations*, 2004, p. 48.

⁹²⁹ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *JORF* 15 avril 2006, p. 5682.

⁹³⁰ C. env., article L. 334-1.

marins⁹³¹. Hélas, là encore, l'outre-mer tarde à être à l'honneur ; la *Stratégie nationale pour la création d'aires marines protégées* adoptée en 2007 pour guider l'action de l'AAMP ne porte que sur les eaux métropolitaines et pour cause : « La composition du comité de concertation autant que les travaux préparatoires sur la représentation des enjeux ne permettaient pas d'aborder le cas de l'outre-mer dans de bonnes conditions »⁹³². Par ailleurs, la loi du 14 avril 2006 prévoit – après plus de trente ans de demandes en ce sens⁹³³ – un outil ayant pour objet spécifique la protection du milieu marin : le parc naturel marin⁹³⁴ dont la gestion est assurée par l'AAMP. Mayotte s'en est déjà saisi pour lancer l'étude d'un parc dans le lagon⁹³⁵. Malgré les défaillances déjà observées, en particulier en ce qui concerne la stratégie de l'AAMP, la loi de 2006 crée un nouvel élan qui favorisera peut-être la création d'aires marines protégées et particulièrement de réserves naturelles dont l'avantage consiste en leur adaptabilité aux données biogéographiques locales et à la variété des habitats et des espèces. La concrétisation de projets de réserves naturelles ou des parcs naturels marins annoncés (les îlets Pigeon, Marie-Galante et la réserve naturelle géologique de la Désirade en Guadeloupe, le lagon de Mayotte, la plage des Salines jusqu'à la baie des Anglais sur la commune de Sainte-Anne en Martinique) devrait contribuer à ce mouvement de consolidation des aires marines protégées.

Certaines réserves naturelles visent principalement **la préservation d'espèces animales en voie de disparition**. A ce titre, quatre réserves, l'Amana (Guyane)⁹³⁶, Saint-Martin (Saint-Martin)⁹³⁷, le Grand cul-de-sac marin⁹³⁸ et Petite Terre⁹³⁹ (Guadeloupe) participent à la conservation des tortues en protégeant leurs lieux de ponte. La réserve d'Amana porte ainsi sur le littoral guyanais et particulièrement sur le cordon dunaire constitutif des plages de ponte parmi les plus importantes à l'échelle mondiale (Basse Mana, Organabo et Maroni). On y trouve la Tortue luth, la Tortue verte, la Tortue olivâtre et beaucoup plus rarement, la Tortue imbriquée, toutes menacées d'extinction. Les réserves de Petite Terre et de Grand cul-de-sac marin en Guadeloupe présentent quant à elles un fort potentiel pour la reproduction de la Tortue imbriquée. De façon plus générale, trois espèces se reproduisent dans l'archipel guadeloupéen et à Saint-Martin (Tortue imbriquée, Tortue verte, Tortue luth) et sont aussi présentes, au large, la Tortue caouanne

⁹³¹ C. env., article L. 334-1.

⁹³² *Stratégie nationale pour la création d'aires marines protégées*, Note de doctrine pour les eaux métropolitaines, 20 novembre 2007, p. 1.

⁹³³ Voir J.-P. BEURIER, Quelques réflexions sur le concept de parc marin en droit français, *RJE*, 1980, p. 318-336.

⁹³⁴ Après enquête publique, un décret peut créer un parc sur le domaine public maritime, les eaux placées sous la souveraineté française et, le cas échéant, en continuité avec celles-ci, sur celles placées sous sa juridiction (C. env., article L. 334-3).

⁹³⁵ Arrêté du 26 décembre 2007 relatif à la conduite de la procédure d'étude et de création d'un parc naturel marin à Mayotte, *JORF* 29 décembre 2007, p. 21750. Le premier parc naturel marin créé est le parc naturel marin d'Iroise, au large du Finistère, en Bretagne (Décret n° 2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise, *JORF* 2 octobre 2007, p. 16192).

⁹³⁶ Décret n° 98-165 du 13 mars 1998, précité.

⁹³⁷ Décret n° 98-802 du 3 septembre 1998, précité.

⁹³⁸ Décret n° 87-951 du 23 novembre 1987, précité.

⁹³⁹ Décret n° 98-801 du 3 septembre 1998, précité.

et la Tortue olivâtre⁹⁴⁰. Dans ces quatre réserves, la pêche est soumise à certaines limitations notamment quant aux engins autorisés⁹⁴¹ et la chasse est interdite sauf dans une zone de la réserve de l'Amana où le préfet la réglemente ou peut encore l'interdire dans des secteurs qui abritent des dortoirs ou des nids d'oiseaux.

La réserve naturelle des marais de Kaw-Roura⁹⁴² héberge quant à elle une des dernières populations importantes de Caïman noir (*Melanosuchus niger*)⁹⁴³, mais aussi de Caïman à lunettes (*Caïman crocodilus*), de Caïman rouge ou nain de Cuvier (*Paleosuchus palpebrosus*). Elle abrite une avifaune très riche [Ibis rouge (*Eudocimus ruber*) et Héron agami⁹⁴⁴] et le marais constitue un lieu d'accueil et de reproduction pour de nombreux oiseaux, notamment des limicoles nord-américains en halte migratoire ou en hivernage. Il forme ainsi une zone humide d'importance internationale (site Ramsar). La protection de ce site est d'un intérêt écologique évident comme celle des îles de la Petite Terre⁹⁴⁵ (Guadeloupe), peuplées d'espèces végétales et animales rares telles que le gaïac (*Gaiacum officinale*), plante arborescente disparue des autres îles de l'archipel et l'Iguane délicat (*Iguana delicatissima*) dont le tiers de la population mondiale vit sur ces deux îles⁹⁴⁶. Alors que la chasse est interdite dans la réserve de Petite Terre, elle peut être pratiquée dans le marais de Kaw dans une zone définie (zone D) proche du village de Kaw, et à l'exception de la capture de toutes espèces de caïmans⁹⁴⁷.

Une autre réserve, celle de la Roche écrite⁹⁴⁸ avait été créée pour favoriser la protection de l'habitat de l'Échenilleur cuisinier (*Coracina newtoni*), oiseau forestier endémique de l'île de La Réunion aussi appelé tuit-tuit. Ce passereau en voie de disparition est classé en danger par l'UICN en raison de son aire de répartition extrêmement réduite (19 km²) et du faible nombre de couples existants (80). Néanmoins, le décret créant la réserve naturelle a été abrogé par le décret du 5 mars

⁹⁴⁰ Voir C. PAVIS et al., Stratégie de conservation des tortues marines dans l'archipel guadeloupéen, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 59, 2004, p. 381.

⁹⁴¹ A Saint-Martin et dans les îles de la Petite Terre, seule la pêche aux appâts, à l'épervier et l'usage de la senne ciblant des espèces pélagiques de petite taille et sans contact du filet avec le fond est autorisée. Dans la réserve du Grand cul-de-sac marin (Guadeloupe), seule la pêche des appâts (pisquettes) par les professionnels à l'épervier peut être autorisée et enfin dans la réserve de l'Amana, des zones sont délimitées pour autoriser la pêche à la palangre, au filet et à la ligne (zone dite « A »), la soumettre à réglementation pendant la période de ponte des tortues (zone dite « C ») ou l'interdire (zone dite « B »).

⁹⁴² Décret n° 98-166 du 13 mars 1998, précité.

⁹⁴³ Cette espèce était classée en danger par l'UICN jusqu'en 2000. Au constat d'un substantiel redressement de ses effectifs, des études récentes considèrent que l'habitat de l'espèce demeure étendu et l'extinction du caïman est peu probable (voir J.-P. ROSS, « *Melanosuchus niger* », 2000, in IUCN, Red List of Threatened Species, 2006).

⁹⁴⁴ Une importante colonie de Hérons agami (*Agamia agami*) a en effet été découverte en 2002 dans le marais de Kaw.

⁹⁴⁵ Décret n° 98-801 du 3 septembre 1998, précité.

⁹⁴⁶ Création de deux réserves naturelles en Guadeloupe, *Le Courrier de la nature*, n° 174, novembre-décembre 1998, p. 9. Voir aussi O. LORVELEC et al., Évolution de la densité de population de l'Iguane des Petites Antilles (*Iguana delicatissima*) dans la réserve naturelle des îles de la Petite Terre (Guadeloupe) entre 1995 et 2002, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 59, 2004, p. 331-344. Les auteurs de ce dernier l'article estiment la population d'iguanes à 10 000 individus adultes ce qui lui « confère le statut d'une des trois plus importantes populations mondiales de l'espèce avec celle des îles de la Dominique et la Désirade ».

⁹⁴⁷ Voir *infra*, B.

⁹⁴⁸ Décret du 21 décembre 1999 portant création de la réserve naturelle de la Roche écrite (Réunion), *JORF* 29 décembre 1999, p. 19637.

2007 relatif au parc national de La Réunion⁹⁴⁹. Il est prévu que la charte du parc prendra des mesures « au moins équivalentes » à celles qui existaient dans la réserve.

Par ailleurs, des réserves comme celle de la presqu'île de la Caravelle⁹⁵⁰ et des îlets de Sainte-Anne⁹⁵¹ en Martinique cherchent à **préserv**er des **gisements de minéraux et de fossiles**. Les deux sites présentent des reliefs émergés de l'arc ancien qui ont accumulé des matériaux (cendres et blocs de lave) constituant le complexe de base. Ces formations, très altérées, pourraient appartenir au miocène ou encore à l'oligocène et elles abritent de nombreux minéraux : jaspe, calcédoine, bois silicifié, zéolites, barytine, quartz. Sur la presqu'île de la Caravelle, la réserve naturelle vise également la préservation d'une mosaïque végétale caractéristique des différents stades de reconstitution de la forêt semi-décidue d'origine⁹⁵². Pour cela il a notamment fallu maîtriser l'érosion sur les pentes raides de la presqu'île afin « de diminuer la sédimentation sur les écosystèmes marins de la Baie du Trésor »⁹⁵³.

Enfin, d'autres réserves sont dédiées aux **études scientifiques ou techniques** indispensables au développement des connaissances humaines et à la surveillance permanente de l'environnement. La réserve naturelle de la Trinité⁹⁵⁴ (Guyane) comporte un massif forestier difficilement accessible. C'est un site privilégié pour la réalisation d'inventaires et d'études scientifiques en forêt primaire non perturbée qui sert également « de zone témoin pour des études sur l'éthologie et la dynamique des populations animales non chassées, ainsi qu'en hydrologie, sur la qualité des eaux, notamment sur la bassin versant de la rivière Grand Leblond »⁹⁵⁵.

La réserve naturelle des Nouragues⁹⁵⁶ abrite quant à elle 100 000 hectares de forêt primaire localisée en grande partie sur le bassin versant de l'Arataye et comprend « des formations ripicoles, des hautes futaies de collines bien drainées, des chaos rocheux de bas de pente, des terrasses et falaises d'inselbergs »⁹⁵⁷. Une station du CNRS créée en 1986, non ouverte au public et basée au cœur de la réserve permet aux scientifiques d'étudier l'écologie des forêts primaires (mécanismes de régénération naturelle, interactions plantes/frugivores, physiologie animale, diversité biologique, paléoclimatologie...) ⁹⁵⁸ dans un site aussi éloigné que possible de l'influence

⁹⁴⁹ « Les décrets du 28 août 1981 portant création de la réserve naturelle de Saint-Philippe-Mare-Longue et du 21 décembre 1999 portant création de la réserve naturelle de la Roche écrite sont abrogés à compter de la date d'entrée en vigueur des modalités d'application de la réglementation, fixées par le conseil d'administration de l'établissement public du parc en application de l'article 31 de la loi du 14 avril 2006 susvisée.

Les modalités d'application de la réglementation ainsi fixées par le conseil d'administration prévoient, dans les espaces classés dans les réserves naturelles par les décrets abrogés, des mesures de protection au moins équivalentes à celles instituées par lesdits décrets » (décret n° 2007-296 du 5 mars 2007, précité).

⁹⁵⁰ Arrêté du 2 mars 1976, précité.

⁹⁵¹ Décret n° 95-915 du 11 août 1995, précité.

⁹⁵² Sol nu, savane, fourrés, forêt plus ou moins évoluée.

⁹⁵³ P. LAUNE, Tentatives de maîtrise de l'érosion sur les pentes raides de la Caravelle, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 59, 2004, p. 376-377.

⁹⁵⁴ Décret n° 96-491 du 6 juin 1996, précité.

⁹⁵⁵ S. LOCHON et S. LINARES, Conservation de la nature : les espaces protégés de la Guyane, *RFF*, 2003, n° spécial, p. 332.

⁹⁵⁶ Décret n° 95-1299 du 18 décembre 1995, précité.

⁹⁵⁷ S. LOCHON et S. LINARES, *op. cit.*, p. 333.

⁹⁵⁸ La réserve comprend également un camp d'écotourisme pour l'éducation à l'environnement de l'association Arataï, gestionnaire de la réserve.

directe des activités humaines.

Le régime juridique de ces deux réserves permet *a priori* de conserver la biodiversité dans un état peu perturbé par l'homme. Les activités de chasse, de pêche, de recherche ou d'exploitation minière et industrielle y sont interdites. Quant au sport et au tourisme, ils sont limités aux zones d'accueil et la circulation des personnes et des véhicules est réglementée par un plan arrêté par le préfet après avis du comité consultatif de la réserve.

B – Une protection parfois incertaine

Les effets du classement en réserve naturelle, *a priori* bénéfiques pour la conservation de la nature, sont néanmoins parfois amoindris pour diverses raisons.

En **Guyane**, les intrusions d'orpailleurs clandestins et le braconnage au sein même des réserves naturelles sont particulièrement révélateurs des difficultés rencontrées par des réserves, certes vastes, mais difficilement contrôlables. Parmi les sept réserves naturelles guyanaises, trois sont les plus grandes de France, à l'exception des Terres australes et antarctiques françaises : les Nouragues (100 000 ha)⁹⁵⁹, le marais de Kaw-Roura (94 700 ha)⁹⁶⁰ et la Trinité (76 000 ha)⁹⁶¹. S'y ajoutent l'Amana⁹⁶², l'Île du grand connétable, le Trésor et le Mont Grand Matoury.

Mais passé le constat positif d'un département français comptant la plus grande superficie d'espaces protégés⁹⁶³, la réalité de la protection offerte par les réserves naturelles n'est pas toujours des plus éclatantes.

En ce qui concerne les activités de prélèvement, les caïmans et les oiseaux d'eau sont braconnés à Kaw-Roura, la pêche sous-marine est pratiquée dans des zones interdites, des œufs de tortue sont prélevés sur les plages de ponte de l'Amana, etc. La problématique du braconnage rejoint en fait celle de la réglementation de la chasse, qui, très peu encadrée⁹⁶⁴, conduit à en « banaliser » la pratique, dans les aires protégées et plus généralement dans la région des plateaux guyanais. Ainsi, pour ce qui concerne la chasse dans la réserve naturelle de Kaw-Roura, elle est en principe interdite, tout comme la capture des animaux non domestiques dans trois zones identifiées A, B et D⁹⁶⁵. Elle est autorisée dans la zone C, sauf pour les caïmans. La pêche est quant à elle permise dans les zones A, C et D « pour la seule consommation locale » et dans la zone D, la capture « accidentelle » de caïmans (sauf le Caïman noir) dans les filets de pêche ne sera pas

⁹⁵⁹ Décret n° 95-1299 du 18 décembre 1995, précité.

⁹⁶⁰ Décret n° 98-166 du 13 mars 1998 portant création de la réserve naturelle des marais de Kaw-Roura (Guyane), *JORF* 14 mars 1998, p. 3838.

⁹⁶¹ Décret n° 96-491 du 6 juin 1996, précité.

⁹⁶² A noter que les réserves naturelles de l'Amana et de Kaw-Roura font partie depuis 2001 du Parc naturel régional de Guyane (décret n° 2001-268 du 16 mars 2006 portant classement du parc naturel régional de Guyane (région Guyane), *JORF* 30 mars 2001, p. 4990).

⁹⁶³ « Les espaces protégés s'étendaient sur environ 14 % du département à la veille de la création du parc national. Depuis 2007, le taux de protection est de l'ordre de 25 % et si l'on prend en compte les protections non réglementaires, on atteint 57,53 % » (J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 140).

⁹⁶⁴ Voir *supra*, titre 1, chapitre 2, § 1, B.

⁹⁶⁵ Décret n° 98-166 du 13 mars 1998, précité, article 12.

sanctionnée⁹⁶⁶. Étant donné que la remise à l'eau n'est pas imposée (pour dissuader toute pêche illicite), cela revient à autoriser *de facto* les captures de caïmans dans la zone D qui n'auront alors d'« accidentelles » que le nom. D'ailleurs, des mesures aussi permissives ont laissé libre cours à une innovation touristique totalement illégale : des embarcations motorisées sont utilisées pour traquer, capturer (et relâcher) des caïmans, aux seules fins récréatives. La poursuite de ces pratiques, malgré leur interdiction par le décret de création de la réserve, a été tolérée depuis le début (1998) « afin de permettre aux prestataires de pratiquer leur activité tout en [évoluant] progressivement »⁹⁶⁷. Dix ans plus tard, la situation est inchangée alors que l'impact des captures, très souvent menées sans aucune considération pour les actions de conservation des caïmans, ni aucune perspective naturaliste, induit un stress physiologique important sur le spécimen qui peut se traduire par une baisse des chances de survie⁹⁶⁸. Pire, une brochure promotionnelle sur la Guyane éditée par le Comité du tourisme présente, sous le titre « Incroyable Guyane », une petite fille cajolant un caïman qu'elle tient dans ses bras⁹⁶⁹. Incroyable Guyane en effet, le seul département français où l'on encourage institutionnellement des activités illicites sous couvert d'aventures. La question de l'organisation des pratiques touristiques dans les aires protégées devrait être posée.

L'orpaillage illégal⁹⁷⁰ s'ajoute aux pressions anthropiques de l'intérieur des réserves naturelles guyanaises. Il contribue à la destruction des écosystèmes (pollution des rivières, rejet de mercure s'accumulant dans les chaînes trophiques, destruction du couvert forestier, etc.) et engendre une insécurité certaine allant du sabotage des installations⁹⁷¹ jusqu'au meurtre des agents de surveillance de la réserve des Nouragues en 2006⁹⁷² et aux menaces sur les amérindiens habitants les zones exploitées⁹⁷³. La recrudescence de l'orpaillage illégal menace la pérennité de la protection, l'insécurité compromettant gravement certaines actions comme l'éducation à l'environnement, le tourisme ou la surveillance. La situation est assez caractéristique d'un certain déni de la règle justifié par l'appât du gain (orpaillage clandestin). La répression et le contrôle sont des moyens parmi d'autres pour limiter ces comportements, mais il s'agit plus généralement d'une question d'éducation et de sensibilisation à la protection de l'environnement, voire d'une problématique sociale.

D'autres menaces pèsent encore sur les réserves naturelles guyanaises, en provenance de

⁹⁶⁶ Même texte, article 13.

⁹⁶⁷ F PAQUIER, P.-Y HENRY et G. DUBOIS, Étude d'impact des activités touristiques dans la réserve naturelle des marais de Kaw-Roura, Rapport final, septembre, p. 31.

⁹⁶⁸ *Ibidem*.

⁹⁶⁹ Voir, l'image sur le site officiel du Comité du tourisme de la Guyane : http://www.tourisme-guyane.com/frontoffice/page.php?id_rubrique=15006&id_page=48&id_langue=1.

⁹⁷⁰ Sur l'orpaillage légal et illégal, voir *infra*, chapitre 2, section 1, § 1.

⁹⁷¹ Voir un communiqué de la réserve naturelle Trésor de décembre 2005 : « Un incendie criminel contre le carbet d'accueil de la Réserve Naturelle Trésor ». Voir aussi sur le pillage du camp scientifique du CNRS de Saut-Pararé en 2004 dans la réserve des Nouragues : D. VANNIER, Aux Nouragues, l'insécurité fait reculer la science, *France-Guyane*, 22 mai 2005.

⁹⁷² Voir P. FOLTZER, Guyane, meurtre aux Nouragues, *Le Courrier de la nature*, n° 228, juillet-août 2006, p. 12.

⁹⁷³ « L'orpaillage clandestin est aussi source de divisions dans les communautés » entre ceux qui participent à l'activité et ceux qui la dénoncent (L. MAROT, Un nouveau plan exceptionnel contre l'orpaillage clandestin en Guyane (le problème génère toujours insécurité et problèmes sanitaires), *Le Monde*, 18 avril 2009, p. 10).

l'extérieur cette fois-ci, comme le développement de l'orpaillage légal. Le projet Cambior, désormais abandonné⁹⁷⁴, aurait ainsi pu conduire à la dénaturation du marais de Kaw-Roura par la pollution des réseaux hydrographiques⁹⁷⁵, ce qui plaide d'ailleurs aujourd'hui en faveur d'une révision des contours de la réserve pour y inclure le flanc forestier du versant sud, « composante essentielle du complexe écologique de la Montagne de Kaw »⁹⁷⁶.

Dans ces conditions, faut-il considérer que les atteintes aux réserves naturelles guyanaises, et en particulier aux Nouragues et à Kaw-Roura, ont un impact tel qu'elles ont pour effet de retirer le fondement du classement en réserves naturelles ? En matière de déclassement⁹⁷⁷, le Conseil d'État se refuse à tout laxisme : il juge que l'Administration « n'a l'obligation d'engager une telle procédure que dans le cas où le changement qui s'est produit dans les circonstances de fait et, notamment, dans la configuration des lieux a transformé les caractéristiques du site à un point tel qu'il a eu pour effet de retirer son fondement au classement initial »⁹⁷⁸. Compte tenu de l'étendue des réserves naturelles guyanaises et des richesses faunistique et floristique qu'elles recèlent, le déclassement total est peu probable. L'impact du braconnage ou de l'orpaillage est bien réel, mais dans l'ensemble la cohérence écologique des réserves n'est pas menacée et les étendues qu'elles couvrent ne sont pas défigurées. En revanche, la question d'un déclassement partiel des réserves naturelles pourrait se poser notamment dans les zones où l'orpaillage a irrémédiablement détruit le couvert végétal et toute chance de régénération rapide de la forêt.

A **Mayotte**, la création⁹⁷⁹ de la réserve naturelle sur l'îlot Mbouzi (82 ha) et le domaine maritime attenant (60 ha) pose également des problèmes particuliers qui n'ont de semblables qu'eux-mêmes. Propriété de la Collectivité départementale de Mayotte, l'îlot a été classé au terme d'une procédure de consultation simplifiée, tous les propriétaires et titulaires de droits réels ayant consenti au projet.

La réserve nourrit un triple objectif de conservation de la nature : protéger des espaces de forêt sèche naturelle dont l'existence constitue l'un des motifs essentiels de la mise en réserve, préserver les populations d'intérêt patrimonial, en particulier l'avifaune, les deux espèces de tortues, les coraux et les populations ichtyques et « conserver les lémurien à travers un programme global »⁹⁸⁰. Si les deux premiers objectifs ne posent pas de difficultés, en revanche le troisième révèle une situation problématique.

Le Maki brun de Mayotte, primate de la sous-espèce endémique *Eulemur fulvus mayottensis*, figure à l'Annexe 1 de la CITES et est considéré comme « presque menacée d'extinction » par

⁹⁷⁴ Voir *infra*, chapitre 2, section 1, § 1.

⁹⁷⁵ P-M. FORGET, O. PONCY, Note d'analyse sur la biodiversité et la conservation du patrimoine naturel guyanais, mission d'expertise réalisée du 3 au 7 décembre 2007 dans le cadre d'une mission d'inspection générale interministérielle sur le projet d'exploitation aurifère de Camp Caïman (CBJ Cambior), MNHN, 2 janvier 2008, 30 p.

⁹⁷⁶ *Ibidem*, p. 28.

⁹⁷⁷ C. env., article L. 332-10.

⁹⁷⁸ CE, 23 juin 2004, Association Les Amis de la Bérarde et du Haut Vénéon, req. n° 208297.

⁹⁷⁹ Décret n° 2007-105 du 26 janvier 2007 portant création de la réserve naturelle de l'îlot Mbouzi, *JORF* 28 janvier 2007, p. 1813.

⁹⁸⁰ Préfecture de Mayotte, Création de la réserve naturelle de l'îlot Mbouzi, Présentation du projet, mai 2003, p. 55.

l'UICN. Il reste parfois encore chassé et il est en tout cas redouté des agriculteurs quand il dévore les productions. L'association Terre d'Asile s'est prise d'affection pour les primates, et s'occupe, depuis 1997, de « sauver » des spécimens en les introduisant sur l'îlot inhabité de Mbouzi où elle a élu domicile dans une léproserie abandonnée. L'îlot ne disposant pas de ressources fruitières suffisantes pour nourrir les quelque 500⁹⁸¹ rescapés, l'association pourvoit à leurs besoins en les alimentant deux fois par jour.

Du point de vue juridique, plusieurs griefs peuvent être reprochés à l'association. Elle organise des visites guidées payantes⁹⁸² du refuge des Makis, sans autorisation. En outre, si elle dispose d'un agrément en qualité de groupement de défense des animaux⁹⁸³ au titre des articles L. 5143-6 et suivants du Code de la santé publique, ses activités ont été menées en méconnaissance de l'article 6 de l'arrêté n° 347/DAF fixant la liste des espèces animales terrestres (et tortues marines) protégées. Le texte interdit en effet « en tout temps et sur tout le territoire de Mayotte, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la naturalisation des [lémuriens], ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ». Or l'introduction des Makis sur l'îlot implique leur capture préalable et leur transport. L'association ne dispose pas non plus de certificat de capacité lui permettant d'entretenir ces animaux⁹⁸⁴ au titre des établissements détenant des animaux non domestiques.

Du point de vue de la conservation de la nature, la démarche de l'association a conduit à une artificialisation de la vie sauvage. Ainsi, du fait de leur nourrissage, de surcroît peu adapté à leurs besoins énergétiques réels, les makis présents sur Mbouzi consacrent peu de temps à rechercher les éléments constitutifs de leur alimentation et connaissent une surcharge pondérale⁹⁸⁵. Accomplies sans l'appui de protocoles scientifiques établis et selon une politique interventionniste outrancière, les pratiques de Terre d'Asile sont totalement inverses aux principes contemporains de gestion de la faune sauvage. En effet, si elles permettent de sauver quelques spécimens, on peut nourrir des doutes quant à leur pertinence et leur durabilité. Déjà, les makis présentent une situation sanitaire et épidémiologique préoccupante⁹⁸⁶ ; en outre, ils se trouvent dans un milieu naturel insulaire dont les capacités d'accueil ont été largement dépassées et plusieurs individus, imprégnés par l'homme, ne pourront vraisemblablement pas se réadapter à des conditions de vie naturelles.

Dans ces conditions, la mise en place de la réserve naturelle de l'îlot Mbouzi apparaît à la fois problématique et salutaire.

Problématique, parce qu'elle ne peut pas faire table rase de la situation actuelle de l'îlot. Le décret de création prend en compte l'activité de Terre d'Asile en prévoyant à son article 8 la possibilité de créer une « zone d'activité particulière terrestre » par arrêté du représentant de l'État. Les

⁹⁸¹ La population a été évaluée entre 421 et 515 individus en 2007 (M. SIGAUD, Bilan sanitaire et épidémiologique d'une population semi-captive de Lémurs bruns (*Eulemur fulvus*) sur l'îlot M'bouzi (Mayotte), thèse vétérinaire, Créteil, 2007, p. 53).

⁹⁸² Plus de 3 000 visiteurs en 2002.

⁹⁸³ Agrément n° 330 du 12 février 2001 de la Délégation à l'Environnement de Mayotte.

⁹⁸⁴ C. env., article L. 413-1 et suivants.

⁹⁸⁵ M. SIGAUD, *op. cit.*, p. 74.

⁹⁸⁶ *Ibidem*.

activités qui ne sont pas directement liées à la gestion de la réserve ou à sa valorisation ne peuvent se situer que dans cette zone. La délimitation, la surface (3 hectares maximum), la réglementation et la durée de validité de cette zone seront définies dans ce même arrêté. Celui-ci n'étant pas encore paru, il faut se demander dans quelle mesure il autorisera l'association à poursuivre son activité. Sa participation à la gestion de la réserve naturelle n'est pas forcément une mauvaise chose, mais encore faudra-t-il en définir les conditions d'autant plus que l'association s'oppose aujourd'hui à la réserve naturelle qu'elle considère comme une « décision inique »⁹⁸⁷ et un moyen de faire disparaître les lémuriens. Ses accusations reposent sur les projets de gestion de la réserve naturelle consistant à contrôler – par translocation sur la Grande Terre et stérilisation si nécessaire – la population introduite exponentielle des lémuriens de l'îlot afin d'en stabiliser les effectifs à un niveau viable sans apports alimentaires extérieurs.

La mise en place de la réserve est par ailleurs salutaire, car elle appelle une meilleure application du droit bafoué depuis de nombreuses années, en toute impunité, au vu et su de tout le monde et parfois avec l'appui de l'Administration elle-même⁹⁸⁸. Pour employer le vocabulaire photographique, la réserve agit à la fois comme révélateur des défaillances de l'application du droit de l'environnement à Mayotte et comme fixateur des règles applicables obligeant à une rationalisation des pratiques. En effet, le laxisme et la tolérance des administrations ne peuvent plus tenir face à l'exigence du statut des réserves naturelles. Depuis le classement de l'îlot Mbouzi, la Brigade nature de l'Océan Indien s'est en quelque sorte réapproprié le droit dans cet espace oublié et a relevé des infractions. Elle a dressé un procès verbal contre la présidente de Terre d'Asile, pour l'exploitation d'un élevage de makis sans certificat de capacité, pour l'entretien de ces animaux, leur capture, leur enlèvement, leur utilisation et leur transport illicites⁹⁸⁹. Même si les faits reprochés à la prévenue auraient pu être relevés bien avant 2009, la naissance de la réserve est un déclencheur permettant de réaffirmer l'existence d'un cadre juridique.

Ces quelques exemples (Guyane, Mayotte) de la protection incertaine offerte par les réserves naturelles ultramarines ne suffisent pas à discréditer la valeur de cette institution protectrice. Ils lui donnent en réalité une dimension tout autre qu'en métropole. Les réserves naturelles ultramarines révèlent en effet les lacunes de l'application du droit de l'environnement et permettent de les combler, sur un espace donné, à défaut de pouvoir le faire sur toute l'étendue de la collectivité, là où les moyens de police, faibles, ne sont pas adaptés à un territoire trop vaste (Guyane) ou quand la protection de la nature ne figure pas encore parmi les priorités sociales (Mayotte).

⁹⁸⁷ D. HERRMANN et C. BAILLE, Les makis de Bouzi, stars de la barre, *Les Nouvelles de Mayotte*, 19 février 2009, n° 1028, p. 2.

⁹⁸⁸ L'association Terre d'Asile abritait par exemple des tortues confiées par le Service des Douanes. De même, la Direction de l'agriculture et de la forêt avait planté 600 bananiers sur l'îlot pour permettre aux makis de subvenir à leurs besoins (*ibidem*).

⁹⁸⁹ Le procès qui a défrayé la chronique locale s'est tenu le 18 février 2009 et le verdict sera rendu le 15 avril.

D'une manière générale, il faut considérer que la mise en place de réserves naturelles outre-mer est loin d'être achevée bien qu'elle soit plutôt en phase d'amélioration. L'outil juridique permet une conservation satisfaisante de la nature outre-mer, mais il n'en demeure pas moins qu'un renforcement des structures de gestion et un usage plus large de cet instrument doivent être encouragés.

§ 3 – Les arrêtés de biotope de l'outre-mer

Pour ne pas entrer dans les détails de la compréhension scientifique de la notion de biotope qui s'avère multiple⁹⁹⁰, rappelons que le Code de l'environnement en adopte une conception intuitive⁹⁹¹. Considéré comme synonyme de l'expression « formation naturelle », le biotope juridique peut être une mare, un marécage, un marais, une haie, un bosquet, une lande, une dune ou une pelouse. Outre-mer, les arrêtés de protection de biotope concernent des milieux variés, à la mesure même de la diversité biologique de DOM et de Mayotte : habitats côtiers et halophiles (mangroves, forêts littorales), marais et marécages, étangs, petites îles ou « îlets », parcelles de forêts tropicales, grottes, rochers, falaises et côtes rocheuses, plages, petites collines ou « mornes »⁹⁹², paysages.

Si l'on connaît le succès de l'arrêté de biotope en métropole, il faut en constater l'utilisation outre-mer (A), mais aussi sa fragilité juridique du fait de ses nombreuses irrégularités (B). Ce constat dressé – au demeurant similaire à celui de la métropole – il convient de relever l'intérêt particulier de l'arrêté de biotope qui, par son adaptabilité, saisit les spécificités ultramarines (C).

A – Un outil utilisé outre-mer

Institués en 1977⁹⁹³, les arrêtés préfectoraux de conservation de biotope ou « arrêtés de biotope » visent la préservation de certaines formations naturelles nécessaires à l'alimentation, la reproduction, le repos ou la survie des espèces protégées ou d'interdire certaines actions portant atteinte à l'équilibre biologique des milieux⁹⁹⁴. Pour ce faire, ils réglementent l'exercice des activités humaines sur des périmètres de taille très variable dont la superficie cumulée est aujourd'hui d'environ 160 000 hectares⁹⁹⁵. 645 arrêtés ont été pris en métropole⁹⁹⁶, 30 outre-mer,

⁹⁹⁰ Voir J. BLONDEL, *Biogéographie. Approche écologique et évolutive*, Paris, Masson, 297 p.

⁹⁹¹ Voir J. UNTERMAIER, *Les arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes*, ministère de l'Environnement, SFDE, convention d'étude n° 1082, septembre 1984, p. 22.

⁹⁹² Les petites collines sont dénommées « mornes » aux Antilles.

⁹⁹³ Décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvage du patrimoine naturel français, *JORF* 27 novembre 1977, p. 5 560.

⁹⁹⁴ C. env., articles R. 411-15 à R. 411-17. Voir aussi J. UNTERMAIER, *op. cit.*, 201 p.

⁹⁹⁵ IFEN, *Données essentielles, Connaissance et préservation des espaces naturels*, 2007 : <http://www.ifen.fr/donnees-essentielles/nature-et-biodiversite/espaces-naturels.html>.

⁹⁹⁶ *Ibidem*.

élaborés avec un retard certain sur la métropole⁹⁹⁷ en raison notamment de l'identification tardive des espèces protégées ultramarines⁹⁹⁸ qui justifient l'adoption des arrêtés.

Les arrêtés de biotope se répartissent de façon très déséquilibrée entre les collectivités : il n'en existe aucun à Saint-Pierre et Miquelon, un seul à Saint-Martin et en Guyane, deux à Mayotte et à Saint-Barthélemy, trois à La Réunion, quatre en Guadeloupe et dix-sept en Martinique. Divers éléments expliquent la disparité entre les collectivités. A Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte, il n'existe pas de DIREN qui pourrait impulser une politique environnementale forte. L'essentiel des compétences environnementales est en effet exercé par les Directions de l'agriculture et de la forêt dont les fonctions diluent quelque peu la priorité de conservation. La disparité peut encore s'expliquer – compte tenu du pouvoir discrétionnaire du préfet ou du ministre compétent pour adopter un arrêté de biotope – par une absence de volonté politique ambitieuse de ces autorités.

Même inégalement répartis entre les collectivités, les arrêtés de biotope de l'outre-mer connaissent néanmoins un succès incontestable quant à leur champ spatial : les trente arrêtés couvrent 300 km² soit 1,25 % de la superficie terrestre des collectivités où le dispositif s'applique, alors qu'il en faut plus de 600 en métropole pour atteindre 1 300 km², soit à peine 0,24 % du territoire.

Plus encore qu'en métropole, la souplesse de la procédure explique en partie la réussite des arrêtés de biotope, sur le plan spatial en tout cas. Ils sont élaborés par le préfet⁹⁹⁹, sans enquête publique et ne nécessitent qu'un affichage dans les communes concernées, une publication au recueil des actes administratifs et dans deux journaux locaux diffusés dans tout le département. Pour ces raisons, et avant les réserves naturelles ou *a fortiori* les parcs nationaux, l'arrêté de biotope a parfois été le premier outil à être utilisé pour la protection des espaces ultramarins. Ainsi en a-t-il été, en 1989, de la plaine et de la montagne de Kaw (Guyane) ou encore, en 2005, de la plage de Papani¹⁰⁰⁰ et de la lagune d'Ambato-Mtsangamouji¹⁰⁰¹ (Mayotte). Ces arrêtés ont ouvert la voie à d'autres mécanismes plus stricts. Sur les six arrêtés de biotope guyanais, il n'en reste aujourd'hui qu'un seul, les autres ayant été remplacés par les réserves naturelles du Marais de Kaw-Roura, du Mont Grand Matoury et par le parc amazonien de Guyane pour la forêt de Saül¹⁰⁰² ; de même pour les îlets de Petite Terre en Guadeloupe, aujourd'hui classé en réserve naturelle. Dans le même

⁹⁹⁷ Si le premier arrêté de biotope ultramarin date de 1986 (arrêté n° 446/DAGR/2 du 17 février 1986 interdisant l'accostage et le débarquement dans l'île de « Petite-Île » (Martinique), il faudra attendre le milieu des années 1990 pour que d'autres apparaissent alors qu'un grand nombre d'entre eux ont été adoptés dès le début des années 1980 en métropole.

⁹⁹⁸ Voir *supra*, titre 1, section 1, § 1.

⁹⁹⁹ Ou par le ministre chargé des pêches maritimes sur le domaine public maritime.

¹⁰⁰⁰ Arrêté préfectoral n° 040/DAF du 5 août 2005 portant protection du biotope de la plage de Papani.

¹⁰⁰¹ Arrêté préfectoral n° 051-DAF du 22 septembre 2005 portant protection du site naturel dénommé « Lagune d'Ambato-Mtsangamouji ».

¹⁰⁰² En outre, l'arrêté de biotope portant conservation des biotopes des Monts de Cayenne (arrêté n° 08/1/4B du 3 janvier 1995) a été annulé pour vice de procédure par le Tribunal administratif de Cayenne le 16 avril 1999 (confirmation en appel : CAA Bordeaux, 22 novembre 2001, n° 99BX01476). Sur le fond, l'arrêté de biotope n'a pas permis une conservation efficace du milieu puisque certaines forêts des monts ont été en partie remplacées par des abattis (Rorota) et des constructions illégales (Baduel) (DIREN Guyane, Rapport d'activités 2004, p. 5).

ordre d'idées, à Mayotte, les deux arrêtés préfectoraux de conservation de biotope ont initié l'utilisation d'outils de protection des espaces issus du Code de l'environnement applicable depuis 1997¹⁰⁰³, reflet d'une volonté politique de mettre en œuvre le droit national. S'en sont suivies la création de la réserve naturelle de l'îlot Mbouzi et la mise à l'étude d'un parc naturel marin.

Par ailleurs, la déconcentration de la compétence au profit du préfet facilite l'adoption d'arrêtés de biotope dans les collectivités d'outre-mer fort éloignées de la métropole. Comme l'indique la maxime napoléonienne : « On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près »¹⁰⁰⁴. D'ailleurs, le préfet d'outre-mer reste compétent pour la conservation des biotopes sur le domaine public maritime¹⁰⁰⁵ tandis qu'en métropole, seul le ministre chargé des pêches maritimes l'est. La compétence ministérielle est très peu exercée et ne s'avère guère concluante puisqu'il n'existe à ce jour que neuf biotopes protégés sur le domaine public maritime, quatre d'entre eux se situant en Corse. Outre-mer, de nombreux arrêtés préfectoraux portent sur le domaine public maritime et permettent d'inscrire la conservation d'un biotope dans le prolongement d'une protection terrestre (les abords d'un îlet) ou de couvrir des milieux côtiers particulièrement riches (récif corallien, herbier de phanérogame marines, mangroves, plages, etc.). En somme, la procédure déconcentrée a l'avantage de faciliter la réactivité, à l'inverse de la centralisation qui ne permet pas au ministre de porter le regard qu'il conviendrait sur les zones marines particulièrement importantes au niveau local, national, régional et international, même en métropole.

B – La légalité douteuse du plus grand nombre d'arrêtés de biotope

Malgré une assez large utilisation du mécanisme des arrêtés de biotope, leur efficacité juridique interroge si l'on s'attache au contenu des clauses présentant des irrégularités. En effet, certains arrêtés portent sur le biotope d'espèces non protégées (1), d'autres présentent des mesures de police non proportionnelles au but à atteindre (2) ou des mesures si larges qu'elles révèlent l'incompétence du préfet pour imposer des servitudes proches de celles des réserves naturelles (3). Enfin, alors que les interdictions formulées par les arrêtés sont normalement limitées à « la conservation des biotopes », certaines poursuivent d'autres objectifs et sont ambivalentes (4).

1 – La protection du biotope d'espèces non protégées

En vertu de l'article R. 411-15 du Code de l'environnement, les arrêtés ne peuvent concerner que les biotopes des « espèces figurant sur la liste prévue à l'article R. 411-1 ». Autrement dit, la présence d'une espèce protégée est la justification nécessaire de l'adoption d'un arrêté de biotope

¹⁰⁰³ Voir *supra*, première partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 2, A, 1.

¹⁰⁰⁴ Décret du 25 mars 1852.

¹⁰⁰⁵ Décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer, article 2, *JORF* 8 décembre 2005, p. 18944. Sur les particularités du préfet d'outre-mer, voir *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1, section 2, § 2, A.

ce que la jurisprudence n'a eu de cesse de le rappeler¹⁰⁰⁶. Tout arrêté destiné à conserver un milieu utile à des espèces non protégées au titre de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement sera donc illégal.

En Martinique, un arrêté du 15 janvier 1999¹⁰⁰⁷ protège pourtant la forêt lacustre du Galion pour la conservation du Mangle médaille (*Pterocarpus officinalis*) et du Figuier blanc (*Ficus insipida*). Ces espèces composent la forêt dite marécageuse de l'arrière mangrove¹⁰⁰⁸, mais malgré leur rôle essentiel dans l'écosystème littoral et leur destruction massive pour des projets urbanistiques ou routiers, elles ne figurent pas sur la liste des espèces végétales protégées de Martinique¹⁰⁰⁹. Ceci ôte le fondement légal de l'arrêté de biotope susvisé.

2 – La non-proportionnalité des mesures de police

En tant que mesure de police, l'arrêté de biotope doit respecter les limites traditionnelles¹⁰¹⁰ dans ce domaine : une mesure de police n'est légale que si elle apparaît nécessaire, adaptée et proportionnée au but à atteindre. Seront entachés d'illégalité les arrêtés qui édictent des mesures d'interdiction absolues ou des mesures insuffisamment précises¹⁰¹¹.

Sur cette base, le constat de l'irrégularité de nombreux arrêtés de biotope métropolitains¹⁰¹² peut être étendu à l'outre-mer.

Bien sûr, certaines interdictions générales comme l'interdiction totale d'accès peuvent être justifiées par les circonstances locales, lorsqu'il s'agit par exemple d'un lieu exigu et d'une importance capitale parce qu'il abrite un site de nidification de Puffins du Pacifique (Rocher de Petite Île à La Réunion¹⁰¹³). En revanche, des arrêtés présentent un degré de généralité

¹⁰⁰⁶ Voir TA Versailles, 5 juillet 1994, SCI du Planet contre préfet des Yvelines, req. n° 904238.

¹⁰⁰⁷ Arrêté n° 99-82 du 15 janvier 1999 portant protection d'un biotope sur le territoire de la commune de Trinité, forêt lacustre du Galion.

¹⁰⁰⁸ Partie de la forêt située vers l'intérieur des terres, dans les endroits inondables mais hors d'atteinte de la marée.

¹⁰⁰⁹ Arrêté du 26 décembre 1988 relatif à la liste des espèces végétales protégées en région Martinique, *JORF* 3 mars 1989, p. 2857.

¹⁰¹⁰ Voir CE, 19 mai 1933, Benjamin, *Rec.* p. 541.

¹⁰¹¹ L'arrêté modifié n° 98-494/AD/1/4 du 12 mai 1998 portant protection du biotope du marais et du bois de « Folle Anse » interdit par exemple les activités agricoles ou pastorales « intensives ». A l'heure où des élevages sont qualifiés de « semi-extensifs » ou de « semi-intensifs » (voir G. ALEXANDRE et al., Production semi-intensive au pâturage de caprins à viande en zone tropicale humide : le cas des cabris Créoles sur pangola (*Digitaria decumbens*) en Guadeloupe, 1997, *INRA Production Animale*, n° 10, p. 43-53), une telle interdiction est définie de façon beaucoup trop vague pour qu'elle puisse être admissible. Il aurait été préférable d'utiliser par exemple la formulation de l'article R. 411-17 du Code de l'environnement qui permet au préfet d'interdire l'épandage de produits phytosanitaires au titre des arrêtés de biotope.

¹⁰¹² Voir notamment J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 35-39 et S. BELIER, « De la nécessité de préserver l'habitat d'une espèce protégée : l'arrêté de protection de biotope a-t-il fait ses preuves ? », p. 157-177, in M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE et M. DUROUSSEAU, La protection de la nature, 30 ans après la loi du 10 juillet 1976, PUS, 2007, 224 p.

¹⁰¹³ Arrêté n° 446/DAGR/2 du 17 février 1986 interdisant l'accostage et le débarquement dans l'île de Petite-Île. L'article 1^{er} de l'arrêté prévoit que « tout accostage ou débarquement est interdit ».

difficilement admissible parce qu'ils prohibent « les activités susceptibles de dégrader le milieu », avec pour seule précision celles qui sont « notamment » visées. Ainsi formulée, l'interdiction ne permet pas aux administrés de connaître l'étendue de leurs obligations et le juge. Or, dans son contrôle de l'adéquation d'une mesure de police à son objectif, il rappelle l'obligation de préciser quelles sont les actions interdites¹⁰¹⁴. Sur ce fondement, l'usage de l'adverbe « notamment » contribue à vicier les arrêtés portant protection de biotope de l'étang de Saint-Jean (Saint-Barthélemy)¹⁰¹⁵, de la plage de Grande-Anse (Guadeloupe)¹⁰¹⁶, des étangs de Grand et Petit cul-de-sac (Saint-Barthélemy)¹⁰¹⁷ et des grottes abritant les chiroptères (Guadeloupe)¹⁰¹⁸.

3 – L'incompétence du préfet pour imposer des servitudes proches de celles des réserves naturelles

Au surplus, la compétence du préfet se trouve limitée par l'article R. 411-15 du Code de l'environnement à la seule « conservation d'un biotope ». C'est pourquoi les servitudes imposées par les arrêtés de biotope ne doivent pas être si larges qu'elles s'apparenteraient en réalité à celles d'une réserve naturelle¹⁰¹⁹, ce qui constituerait une incompétence, moyen d'ordre public que le juge doit soulever d'office.

Or, il apparaît qu'en fixant les mesures de protection de plusieurs îlets¹⁰²⁰, le préfet de Martinique outrepassait largement les pouvoirs dont il dispose.

Il interdisait en effet en des termes similaires dans les différents arrêtés de « prélever ou détruire toute espèce animale sauvage ou espèce végétale protégée, de pratiquer l'élevage¹⁰²¹ ou toute activité zootechnique, de créer des cheminements et sentiers pédestres qui porteraient atteinte au biotope nécessaire aux espèces protégées, de porter atteinte au couvert végétal, d'extraire des

¹⁰¹⁴ TA Bordeaux, 16 avril 1981, Baudinière et autres, req. n° 47880.

¹⁰¹⁵ Arrêté n° 94-1056 AD1/4 du 3 octobre 1994 portant protection de biotope de l'étang Saint Jean sur la commune de Saint-Barthélemy.

¹⁰¹⁶ Arrêté n° 97-677/AD/1/4 du 30 juin 1997 portant protection du biotope de la plage de « Grande Anse », commune des trois-rivières.

¹⁰¹⁷ Arrêté n° 2002-920/AD/1/4 du 2 juillet 2002 portant protection de biotope sur la commune de Saint-Barthélemy (Étangs de Grand et Petit cul-de-sac).

¹⁰¹⁸ Arrêté n° 94-1162/AD1/4 portant protection des biotopes abritant des Chiroptères.

¹⁰¹⁹ TA Bordeaux, 2 décembre 1982, SCI Vermeney, req. n° 961/81 et 998/81.

¹⁰²⁰ Arrêté n° 023043 du 22 octobre 2002 portant création d'une zone de protection du biotope l'îlet La Grotte, Commune du Robert ; arrêté n° 023044 du 22 octobre 2002 portant création d'une zone de protection du biotope l'îlet Petite Martinique, Commune du Robert ; arrêté n° 023045 du 22 octobre 2002 portant création d'une zone de protection du biotope l'îlet Petit Vincent, Commune du Robert ; arrêté n° 023047 du 22 octobre 2002 portant création d'une zone de protection du biotope l'îlet Boisseau, Commune du Robert, arrêté n° 023046 du 22 octobre 2002 portant création d'une zone de protection du 22 octobre 2002 du biotope l'îlet Madame, Commune du Robert ; arrêté n° 023048 du 22 octobre 2002 portant création d'une zone de protection du biotope l'îlet Loup Garou, Commune du Robert ; arrêté n° 030952 bis du 4 avril 2003 portant création d'une zone de protection du biotope l'îlet Long, Commune de Saint-François ; arrêté n° 030953 bis du 4 avril 2003 portant création d'une zone de protection du biotope l'îlet Lavigne, Commune du François ; arrêté n° 030955 bis du 4 avril 2003 portant création d'une zone de protection du biotope l'îlet Frégate, Commune du François ; arrêté n° 050110 du 17 janvier 2005 portant création d'une zone de protection des biotopes et de conservation de l'équilibre biologique des milieux de l'îlet Thierry, Commune du François.

¹⁰²¹ Sauf aux îlets Loup Garou et Boisseau.

matériaux du sol et du sous-sol, d'introduire toute espèce animale et végétale sous quelque forme que ce soit, exceptés les chiens domestiques dans la limite de la zone bâtie, de créer des nuisances sonores excessives troublant la quiétude des lieux¹⁰²², de pratiquer la chasse, de pénétrer ou de circuler hors des sentiers balisés, de circuler avec des engins motorisés »¹⁰²³. Hors des espaces bâtis, il est également prohibé « de procéder à la coupe d'arbres et aux prélèvements de végétaux, de camper et faire du feu, d'introduire tout matériel susceptible de faire du bruit, en particulier toute arme à feu ou engin motorisé ». En outre, il est prévu, « afin de préserver la qualité des eaux, de l'air, du sol et du sous-sol » l'interdiction de « survoler l'îlet à une altitude inférieure à 300 mètres à l'aide d'engins motorisés » et de déposer des déchets. Enfin, sont prohibés toutes constructions, installations ou ouvrages nouveaux ainsi que les travaux nuisibles à la conservation du biotope¹⁰²⁴.

Les interdictions, pléthoriques et au champ très large, mettent en cause la légalité des arrêtés d'autant que certaines demeurent peu définies : qu'est-ce qu'une nuisance « excessive » ?, qu'est-ce qu'un matériel « susceptible de faire du bruit » ? Le glissement de l'arrêté de biotope vers la réglementation d'une pseudo réserve pourrait ainsi se réaliser. La question demeure néanmoins délicate, car il reste difficile d'identifier les mesures qui, en elles-mêmes ou en raison de leur cumul avec d'autres dispositions, caractérisent plus un arrêté de biotope qu'une réserve naturelle. Rien ne s'oppose en outre à ce que la conservation d'un biotope soit plus contraignante qu'une réserve naturelle¹⁰²⁵, la rigueur du régime de cette dernière n'étant que potentielle.

Il reste qu'en dehors du contenu des interdictions susvisées, deux éléments semblent caractériser le glissement vers la réserve naturelle.

D'abord, la mise en place des « comités consultatifs de suivi des biotopes » chargés notamment de se prononcer sur les « plans de gestion » des îlets alimente – quelles que soient les bonnes intentions qui l'ont inspirée – la confusion entre les catégories juridiques. Quand bien même le juge administratif n'a jamais sanctionné des créations de ce type – en tout cas tant que le comité ne dispose d'aucune compétence administrative¹⁰²⁶ – la gestion des espaces naturels dépasse le champ de l'article R. 411-15 *a priori* restreint à la protection des milieux.

En outre, et avec toutes les limites que comporte une analyse comparative, des milieux d'une semblable richesse¹⁰²⁷ confrontés à des problématiques de conservation similaires font d'ores et

¹⁰²² Aux îlets Madame, Boisseau et Loup Garou, toutes les nuisances sonores sont prohibées, excessives ou non.

¹⁰²³ Sauf pour l'entretien nécessaire de la propriété et de ses abords immédiats à l'îlet Frégate.

¹⁰²⁴ A l'exception des travaux nécessaires à la restauration écologique, à l'information du public et à la mise aux normes, à l'entretien et à la réparation des bâtiments existants.

¹⁰²⁵ En effet, l'article L. 332-3 du Code de l'environnement précise que : « L'acte de classement d'une réserve naturelle peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant interdire [...] » (Nous soulignons).

¹⁰²⁶ A cet égard, une disposition de l'arrêté de biotope constitué du rocher du Diamant (Martinique) apparaît totalement illégale dès lors qu'elle soumet à l'avis d'un groupe de travail à vocation scientifique institué par l'arrêté tous travaux d'excavation (arrêté n° 94-407 du 1^{er} mars 1994 portant protection d'un biotope sur le territoire de la commune du Diamant, constitué du rocher du Diamant, article 2).

¹⁰²⁷ Les îlets « constituent des systèmes singuliers tant par la dimension biologique exprimée que par les conditions climatiques dans lesquelles ils se trouvent » (P. JOSEPH, « Les îlets : des singularités au sein de « l'écosystème Martinique » », p. 313, in GEODE Caraïbe, La question de la terre dans les colonies et départements français d'Amérique, 1848-1998, Kartala, 2000, 439 p.). Petites îles issues pour la plupart des processus volcaniques, ils concentrent une végétation peu exubérante, mais composée d'espèces peu communes ou rares comme le Mûrier du pays (*Maclura tinctoria*) aux îlets Boisseau, Madame, Chancel et La Grotte en Martinique, des stations de cactacées et d'orchidées sur le Grand îlet et de Tête à l'Anglais (cactus) sur l'îlet

déjà l'objet de réserves naturelles après une protection par arrêté de biotope. Tel est le cas des îlets Sainte-Anne (Martinique)¹⁰²⁸ et des îlets de la Petite Terre (Guadeloupe)¹⁰²⁹ dont le régime juridique ne diffère guère de celui existant actuellement sur les îlets martiniquais au terme des protections préfectorales.

Compte tenu de ces éléments, la sécurité juridique des arrêtés susvisés s'en trouve affectée et le remplacement de cet ensemble d'arrêtés de biotope par une réserve naturelle semble opportun.

4 – L'ambivalence de certaines interdictions

Une analyse orthodoxe de l'article R. 411-15 du Code de l'environnement conduit à penser que la compétence du préfet pour prendre des arrêtés se restreignant à « la conservation des biotopes »¹⁰³⁰, les mesures doivent porter sur les *formations naturelles*¹⁰³¹ et non sur les espèces faunistiques ou floristiques qui y vivent.

En ce sens, les interdictions de chasse ou de pêche ne contribuent pas à la préservation d'un biotope dans la mesure où ce n'est pas le milieu physico-chimique qui est visé par l'activité, mais bien les espèces animales qu'il héberge. « Ce ne sont pas ces activités en tant que telles qui peuvent être interdites ou réglementées, mais l'exercice de celles-ci qui est susceptible d'altérer le biotope et dont la limitation est opposable à toutes personnes »¹⁰³² : divagation des chiens, circulation des véhicules, etc. Pour ces raisons la jurisprudence sanctionne les arrêtés de biotope interdisant la chasse si les prohibitions ne sont pas justifiées par le fait que le passage des chasseurs ou de leurs chiens perturbe les espèces protégées¹⁰³³. Le juge se montre ici plutôt compréhensif, car si la chasse peut perturber les espèces par le bruit ou le mouvement qu'elle occasionne, elle n'altérera pas nécessairement le biotope. Il reste que la légalité des nombreux arrêtés ultramarins interdisant la pratique de la chasse sans plus de précision peut être mise en doute. Dans chaque cas, seule une analyse circonstanciée des lieux permettra d'identifier la

Cabrit en Guadeloupe. L'avifaune y est également tout à fait exceptionnelle. En Guadeloupe, le Grand îlet est ainsi le seul site de nidification du Fou à pieds rouges (*Sula sula*) connu dans les Antilles françaises et il abrite également une importante colonie d'oiseaux marins, notamment le Fou brun (*Sula leucogaster*) et la Frégate superbe (*Fregata magnificens*). L'îlet Cabrit recèle quant à lui une avifaune terrestre abondante et spécifique des milieux secs : la Tourterelle à queue carrée (*Zenaida aurita*), le Paruline jaune (*Dendroica petechia*), le Viréo à moustaches (*Vireo altiloquus*) et pour les reptiles, l'Anolis de Terre-de-Haut (*Anolis terraealtae terraealtae*), le Mabouya domestique (*Hemidactylus mabouia*) et l'Iguane commun (*Iguana iguana*). Parmi les îlets martiniquais protégés par un arrêté, les îlets Thierry, Frégate, Oscar, Lavigne, Long, La Grotte, Petit Vincent, Chancel et Petite Martinique accueillent des espèces d'oiseaux protégés tels que le Sucrier à ventre jaune (*Coereba flaveola*), le Paruline jaune, le Moqueur des savanes (*Mimus gilvus*), le Colibri huppé (*Orthorhynchus cristatus*) et le Quiscal merle (*Quiscalus lugubris*). La richesse écologique de l'îlet Chancel est quant à elle principalement révélée par l'importante population d'iguanes des Petites Antilles (*Iguana delicatissima*) recensée en 2004 à hauteur d'environ 400 individus. L'îlet abrite également une population de cinq chauves-souris protégées.

¹⁰²⁸ Décret n° 95-915 du 11 août 1995, précité.

¹⁰²⁹ Décret n° 98-801 du 3 septembre 1998, précité.

¹⁰³⁰ C. env., article R. 411-15.

¹⁰³¹ Nous soulignons.

¹⁰³² S. BELIER, *op. cit.*, p. 170.

¹⁰³³ TA Montpellier, 24 juin 1994, Giupponi, req. n° 89-2327.

possible contribution de la chasse à la destruction du biotope.

La même question pourrait se poser concernant les mesures interdisant l'introduction d'espèces animales ou végétales. Elles visent en effet en premier lieu le risque d'atteinte aux espèces. Ainsi, un arrêté de biotope prohibe sur l'îlet Chancel l'introduction de l'Iguane commun (*Iguana iguana*) afin d'éviter toute pollution génétique de l'Iguane des Petites Antilles (*Iguana delicatissima*), espèce protégée présente sur l'îlet. Aussi intéressante soit-elle, cette mesure ne protège en réalité pas le biotope de l'Iguane des Petites Antilles, mais directement ce dernier contre les risques de croisement des espèces.

Cela étant, à moyen terme, les introductions d'espèces bouleversent aussi le milieu. Pour ce qui concerne les animaux, leur régime alimentaire par exemple ou encore le piétinement qu'ils engendrent, peut en effet conduire à la disparition de certaines espèces nécessaires à l'alimentation d'autres animaux éventuellement protégés. De même, l'introduction d'une plante peut, prenant la place d'une autre espèce végétale, contribuer à détruire le biotope d'une formation nécessaire à la survie d'une espèce protégée. Dans ces cas, l'introduction entraîne une déstabilisation des écosystèmes et *in fine* des populations animales¹⁰³⁴ et peut donc être interdite au titre de la protection des biotopes.

En toute hypothèse, la jurisprudence relative aux arrêtés de biotope est plutôt compréhensive à cet égard, tellement que l'on peut constater des « distorsions et incohérences entre l'esprit du texte et la pratique »¹⁰³⁵. Ainsi, les mesures interdisant la pêche, la chasse ou encore les introductions d'espèces exotiques seront rarement sanctionnées malgré l'ambivalence de leurs objectifs. Le juge admet en effet que « les mesures édictées en vue de la protection d'un biotope impliquent nécessairement, et par voie de conséquence, l'édition de mesures destinées à interdire ou à réglementer des activités susceptibles de porter atteinte à la faune et à la flore qui composent ces biotopes, en raison de l'interdépendance existant entre ces milieux et les espèces qui y vivent »¹⁰³⁶.

C – L'adaptabilité des arrêtés de biotope aux spécificités ultramarines

Malgré les défaillances des arrêtés de biotope et les limites de la protection, il faut convenir que l'outil s'adapte facilement aux spécificités de l'outre-mer.

D'abord, en ce qui concerne les spécificités juridiques, l'arrêté de biotope, parfois présenté comme un palliatif¹⁰³⁷ au réseau Natura 2000, est tout à fait adapté à l'outre-mer où les obligations communautaires à l'origine de ce réseau ne s'y appliquent pas. L'arrêté de biotope offre donc un

¹⁰³⁴ Voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

¹⁰³⁵ S. BELIER, « De la nécessité de préserver l'habitat d'une espèce protégée : l'arrêté de protection de biotope a-t-il fait ses preuves ? », p. 160, in M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE et M. DUROUSSEAU, *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PUS, 2007, 224 p.

¹⁰³⁶ TA Lille, 17 janvier 2007, GDEAM, req. n° 0504729.

¹⁰³⁷ Selon Sandrine Bélier, « l'arrêté de protection de biotope [...] pourrait, [...] pallier une insuffisance du processus de mise en œuvre du réseau Natura 2000 » (*op. cit.*, p. 171).

outil de protection des espaces naturels.

Il permet ensuite de protéger des écosystèmes particulièrement fragiles et propres aux zones intertropicales, témoignage de son adaptabilité aux spécificités ultramarines. Sont ainsi protégés des portions de forêts littorales, des mangroves et leurs milieux associés (étangs et marécages côtiers). En Guyane, un arrêté de biotope du 4 décembre 1995¹⁰³⁸ protège 25 700 hectares une immense zone de forêt sur sables blancs pour la conservation des espèces endémiques qui s'y trouvent et du palmier à huile américain inféodé à l'est du département le long du fleuve Approuague. L'intérêt de cette forêt est également paysager puisqu'elle abrite un arbre au port caractéristique en forme de dôme, l'*Humiria balsamifera*.

Les arrêtés de biotope permettent encore la protection d'habitats devenus rarissimes et pour cette raison, précieux. Ainsi, en Guadeloupe, une des dernières grandes étendues marécageuses de l'archipel, le marais et le bois de « Folle Anse » (Marie Galante), est protégée. Elle est couverte d'une forêt mésophile¹⁰³⁹, formation phytoécologique devenue rarissime, et plusieurs espèces végétales protégées y évoluent. Seule zone humide sur l'île relativement sèche de Marie-Galante, elle est très fréquentée par les amphibiens et les tortues, mais aussi par une avifaune riche et variée. De même, à Saint-Barthélemy, deux arrêtés de biotope protègent les étangs de Saint-Jean et ceux de Grand et Petit cul-de-sac, ultimes étendues d'eau saumâtre entourées d'une étroite frange de mangrove.

Ces éléments plaident évidemment pour le maintien des arrêtés préfectoraux de biotope lesquels permettent de protéger des milieux variés et particulièrement fragiles de l'outre-mer. Presque tous menacés par l'exception d'illégalité, ils rendent aussi nécessaires une réécriture de leur régime, dans le but d'harmoniser la pratique et le droit aujourd'hui tout à fait dissonants. Il s'agirait pour l'essentiel – étant donné que le toilettage des arrêtés de biotope s'avérerait nuisible à la protection de la nature – de prendre en considération l'évolution des arrêtés de biotope aujourd'hui utilisés pour la *gestion*¹⁰⁴⁰ des biotopes d'espèces protégées et pas seulement pour leur *conservation*¹⁰⁴¹.

Section 2 – L'inachèvement du droit local des aires protégées

La décentralisation de la compétence environnementale conduit à l'inapplication des instruments du Code de l'environnement et à l'élaboration d'outils de droit local pour la conservation de la nature. Dans le Pacifique Sud, des cadres juridiques ont été élaborés pour la constitution d'aires protégées. Néanmoins, sur le plan de leurs principes et de leur mise en œuvre, force est de constater que les réglementations des trois collectivités sont beaucoup trop permissives pour permettre une protection satisfaisante de la nature. En Polynésie française, le droit se caractérise par une situation manifeste de carence réglementaire dissimulée par l'existence d'une apparente

¹⁰³⁸ Arrêté n° 2242/1D/4B du 4 décembre 1995 portant conservation du biotope des sables blancs de Mana sur la commune de Mana.

¹⁰³⁹ La forêt mésophile est une transition entre la forêt hydrophile et la forêt sèche.

¹⁰⁴⁰ Nous soulignons.

¹⁰⁴¹ Nous soulignons.

cohérence systémique (§ 1). En Nouvelle-Calédonie, des outils de conservation existent, mais ils requièrent une consolidation conceptuelle et un développement plus conséquent (§ 2), comme à Wallis et Futuna où les instruments de protection sont encore inappliqués (§ 3).

§ 1 – Les carences du système d’aires protégées en Polynésie française : une apparente cohérence systémique

Rationalisé en 1995 avec l’adoption de la délibération sur la protection de la nature¹⁰⁴², le droit des espaces naturels de la Polynésie française propose des outils de protection dont il faut analyser le régime juridique (A). Confronté à la réalité, ce droit peine néanmoins à s’affirmer. D’abord, les modalités de protection retenues dans les espaces naturels protégés existants présentent une variabilité certaine (B) confinant parfois à l’inconsistance. Ensuite, dans tous les cas et quoiqu’on puisse dire des carences théoriques des espaces naturels protégés polynésiens, leur faiblesse, chronique, en limite de toute manière les effets (C).

A – Le régime juridique des espaces naturels protégés

Des parties du territoire polynésien peuvent être classées en espaces naturels protégés pour des intérêts tenant à la recherche scientifique, à la protection des espèces, au maintien des fonctions écologiques, à la préservation de la diversité génétique, au tourisme ou aux loisirs¹⁰⁴³. Tous sont créés selon la même procédure¹⁰⁴⁴ : le classement est prononcé par arrêté pris en Conseil des ministres après consultation des communes concernées, de l’assemblée de la Polynésie française et de la Commission des sites et monuments naturels¹⁰⁴⁵. Si le bien n’est pas la propriété du territoire, il faudra en notifier le classement aux propriétaires. Dans tous les cas, une enquête publique est menée comme en matière de documents d’aménagement¹⁰⁴⁶, selon une procédure très allégée¹⁰⁴⁷. L’article D. 111-2 du Code de l’environnement de la Polynésie française prévoit six catégories d’espaces naturels protégés classés selon leurs objectifs de gestion : la réserve naturelle intégrale ou zone de nature sauvage¹⁰⁴⁸, le parc territorial¹⁰⁴⁹, le monument naturel¹⁰⁵⁰, l’aire de

¹⁰⁴² Délibération n° 95-257 AT du 14 décembre 1995 relative à la protection de la nature, *JOPF* 28 décembre 1995, p. 2642.

¹⁰⁴³ C. env. de la Polynésie française, article D. 111-1.

¹⁰⁴⁴ C. env. de la Polynésie française, article D. 111-3.

¹⁰⁴⁵ A noter que la modification du régime particulier d’un espace naturel protégé n’est pas régie par le principe du parallélisme des formes puisqu’elle s’effectue par un arrêté du Conseil des ministres pris après l’avis conforme de la Commission des sites et des monuments naturels.

¹⁰⁴⁶ C. aménagement de la Polynésie française, articles D. 134-1 et D. 134-2.

¹⁰⁴⁷ Voir *infra*, chapitre 2, § 4.

¹⁰⁴⁸ C. env. de la Polynésie française, article D. 111-2-I : « La réserve naturelle intégrale est un espace protégé géré principalement à des fins scientifiques et la zone de nature sauvage est un espace protégé géré principalement à des fins de protection des ressources sauvages ».

¹⁰⁴⁹ C. env. de la Polynésie française, article D. 111-2-II : « Parc territorial : espace protégé géré principalement dans le but de protéger les écosystèmes et à des fins récréatives ».

¹⁰⁵⁰ C. env. de la Polynésie française, article D. 111-2-III : « Monument naturel : espace protégé géré principalement dans le but de préserver des éléments naturels particuliers ».

gestion des habitats ou des espèces¹⁰⁵¹, le paysage protégé¹⁰⁵² et l'aire protégée de ressources naturelles gérées¹⁰⁵³. Le Code reprend ainsi presque mot pour mot la classification des aires protégées retenue par l'UICN dans ses lignes directrices en 1994.

Si l'on s'en tenait aux objectifs associés à chaque catégorie, la réserve naturelle intégrale ou zone de nature sauvage s'apparenterait à la réserve naturelle¹⁰⁵⁴ et le parc territorial à un parc national¹⁰⁵⁵. Mais aucune disposition réglementaire ne permet de différencier les protections entre elles : elles dépendent toutes de la même procédure de classement dont l'acte « peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdit¹⁰⁵⁶ à l'intérieur de l'espace naturel protégé toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et plus généralement, d'altérer le caractère dudit espace, notamment la chasse et la pêche, la cueillette et la collecte, les activités agricoles, forestières et pastorales, industrielles, minières, publicitaires et commerciales, l'exécution de travaux publics ou privés, l'extraction de matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen employé »¹⁰⁵⁷. Cette disposition reprend assez précisément le premier alinéa de l'article L. 332-3 du Code de l'environnement relatif aux réserves naturelles.

Le mécanisme apparaît assez simple. Il a l'avantage d'énoncer d'un seul tenant toutes les mesures envisageables et de présenter ainsi un panel de choix allant de la meilleure protection à une protection moins forte. Mais cette souplesse cache mal un certain désengagement politique dans la façon d'envisager la protection de la nature. Il n'offre en effet aucune idée claire et précise des protections attachées à telle ou telle catégorie et aucun contenu particulier préalablement orienté ne répond aux objectifs affichés. Au moins pour les protections les plus fortes, il aurait pu être envisagé de réglementer les travaux, les installations ou les constructions ainsi que les activités industrielles ou minières. En ce sens, l'assemblée de Polynésie française aurait dû mener le débat plus avant, notamment pour favoriser la « reconnaissance de l'environnement comme valeur collective nouvelle¹⁰⁵⁸ ». Mais le régime juridique des espaces naturels protégés est quasi intégralement laissé à la discrétion du pouvoir exécutif.

De fait, toute approche synthétique des protections est mise à mal et la disparité des réglementations oblige à une analyse du régime propre à chaque espace pour en évaluer l'efficacité écologique. Ceci reste possible compte tenu du faible nombre d'espaces protégés.

¹⁰⁵¹ C. env. de la Polynésie française, article D. 111-2-IV : « Aire de gestion des habitats ou des espèces : espace protégé principalement à des fins de conservation des habitats et des espèces, avec l'intervention dirigée au niveau de la gestion ».

¹⁰⁵² C. env. de la Polynésie française, article D. 111-2-V : « Paysage protégé : espace protégé géré principalement dans le but d'assurer la conservation de paysages et/ou à des fins récréatives ».

¹⁰⁵³ C. env. de la Polynésie française, article D. 111-2-VI : « Aire protégée de ressources naturelles gérées : espace protégé principalement à des fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels ».

¹⁰⁵⁴ C. env., article L. 332-1.

¹⁰⁵⁵ C. env., article L. 331-1.

¹⁰⁵⁶ Pour une question de syntaxe, il aurait été préférable d'utiliser l'infinitif « interdire ».

¹⁰⁵⁷ C. env. de la Polynésie française, article D. 111-4.

¹⁰⁵⁸ M. PRIEUR, Pourquoi une codification ?, *RJE*, n° spécial 2001, p. 12.

B – La variabilité des modalités de protection des espaces naturels

Malgré la diversité des espaces naturels protégés de la Polynésie française, trois catégories sont utilisées dans la collectivité : les parcs territoriaux (1), les aires de gestion des habitats et des espèces (2) et les réserves naturelles intégrales (3).

1 – Les parcs territoriaux

Pour ce qui concerne les parcs territoriaux, et malgré l'absence de dispositions réglementaires communes, les régimes juridiques des deux parcs, celui de Te Faaiti (a) et celui de Vaikivi (b) ne diffèrent guère.

a – Le parc de Te Faaiti

L'arrêté classant la vallée de Te Faaiti¹⁰⁵⁹ sur l'île de Tahiti délimite le parc, fixe des objectifs généraux et remet à une charte le soin de définir ses modalités de gestion. L'arrêté agréant la charte¹⁰⁶⁰ a complété le dispositif et punit de peines contraventionnelles, pêle-mêle, le dépôt d'ordures, la circulation, le bivouac ou le camping en dehors des lieux aménagés, le prélèvement ou l'introduction de végétaux et d'animaux sans autorisation, l'apposition d'inscriptions sur les pierres, vestiges archéologiques, arbres ou meuble et immeuble sans autorisation, le trouble porté aux animaux, la destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, le fait de blesser ou de tuer les animaux protégés par la réglementation territoriale ou leur transport, colportage, mise en vente, vente ou achat effectués sciemment, la détention d'une arme à feu ou de matériel de pêche en période d'interdiction de chasse ou de pêche, l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sans autorisation, les travaux de construction, l'implantation d'équipements mécaniques ou d'ouvrages hydrauliques, le détournement des eaux, l'ouverture de nouvelles voies de communication, toutes activités de recherche ou d'exploitation minière, la publicité sans autorisation, le feu en dehors des lieux prévus pour et le survol du parc à une hauteur inférieure à 500 mètres.

Les interdictions ainsi dressées appellent quelques commentaires. En effet, certaines d'entre elles ne font que rappeler des réglementations existantes comme l'interdiction de jeter des ordures. D'autres sont inopérantes. Ainsi en est-il de la punition de détention d'armes ou de matériel de pêche en dehors des périodes d'ouverture des activités de chasse ou de pêche, alors que leur temps

¹⁰⁵⁹ Arrêté n° 678 CM du 7 juin 1989 portant classement de la vallée Faaiti appelée parc territorial de Faaiti, *JORF* 15 juin 1989, p. 1048. Le Parc a été créé en réponse à des protestations de citoyens contre la construction de barrages hydroélectriques dans la vallée voisine de la Papenoo en 1987, mais sans aucune étude révélant un intérêt écologique particulier du site (J.-Y. MEYER, Conservation des forêts naturelles et gestion des aires protégées en Polynésie française, *BFT*, 2007, n° 291 (1), p. 33). Il s'agit d'une sorte de mesure compensatoire du projet d'aménagement de la Papenoo.

¹⁰⁶⁰ Arrêté n° 689 CM du 30 mai 1990 agréant la charte du parc naturel territorial de Faaiti, *JOPF* 14 juin 1990, p. 557.

d'exercice n'est pas réglementé en Polynésie française. Plus graves, des dispositions apparaissent en retrait de la réglementation générale des espèces protégées. En effet, l'article L.P. 121-2 du Code de l'environnement prévoit toute une série d'interdictions applicables « en tout temps et en tous lieux » pour les espèces protégées, mais l'arrêté de Te Faaiti limite les prohibitions de transport, colportage, mise en vente, vente ou achat d'espèces protégées aux seuls actes commis « sciemment ». Certes, l'arrêté de Te Faaiti a été pris en 1990, soit cinq ans avant l'adoption de la délibération fondatrice du droit de la protection de la nature en Polynésie française¹⁰⁶¹, ce qui peut expliquer le décalage. Il n'en demeure pas moins qu'en près de vingt ans, aucun ajustement n'a été effectué, ce qui est particulièrement nuisible à la lisibilité du droit. En toute hypothèse, compte tenu de la supériorité, dans la hiérarchie des normes, de la délibération de 1995 – reprise et codifiée par une loi du pays en 2008¹⁰⁶² – sur l'arrêté de 1990, la prescription susvisée est illégale. Pour le reste de la réglementation du parc de Te Faaiti, elle pourrait révéler – du moins théoriquement – une volonté de protection relativement forte destinée à limiter l'impact anthropique dans le périmètre du parc, mais les peines – contraventionnelles – associées aux infractions demeurent des plus limitées.

La charte¹⁰⁶³ du parc naturel territorial de Te Faaiti qui accompagne la réglementation générale du parc vient en outre relativiser le régime protecteur.

Bien que le terme de « charte » exprime habituellement un consensus, celle de Te Faaiti présente un caractère réglementaire en raison de son approbation par arrêté du Président du Gouvernement de la Polynésie française, de la nature de ses dispositions et de l'absence de consultation de la population, des collectivités ou autres personnes intéressées. La charte consigne en effet certaines règles de gestion du parc (administration, plan et limites, principes d'aménagement, actions à mener et mesures à prendre) et complète le règlement de l'espace naturel protégé. De telles mesures revêtent bien un caractère général et impersonnel.

Il reste qu'au lieu de participer à un renforcement ou au moins à une amélioration du régime du parc territorial, la charte apporte quelques nouvelles incohérences et affadit encore la protection. Si elle précise que « la cueillette, la pêche et la chasse restent autorisées dans l'enceinte du parc » sous réserve du constat par l'Administration d'une surexploitation des ressources, cette mesure

¹⁰⁶¹ Délibération n° 95-257 AT du 14 décembre 1995 relative à la protection de la nature, *JOPF* 28 décembre 1995, p. 2642.

¹⁰⁶² Loi du pays n° 2008-3 du 6 février 2008 portant modification du livre 1^{er} du code de l'environnement quant aux dispositions relatives aux espèces et aux espaces, *JOPF* 6 février 2008, numéro spécial 6, p. 29.

¹⁰⁶³ Si l'on compare les objectifs de la charte des parcs naturels régionaux (PNR) et des parcs territoriaux, leur filiation s'exprime en filigrane. Dans un PNR la charte détermine « les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc » (C. env., article L. 333-1). La charte du parc de Te Faaiti comprend quant à elle « le plan du parc indiquant l'implantation des équipements prévus et la localisation de différentes zones en fonction de leur vocation ; l'indication des mesures qu'il apparaît nécessaire de prendre dans le cadre de la réglementation en vigueur ; le programme des équipements à réaliser et leur plan de financement, ; le règlement intérieur du parc » (arrêté n° 678 CM du 5 juin 1989 portant classement de la vallée Faaiti appelée parc naturel territorial de Faaiti, article 5). Néanmoins, outre le fait que la charte de Te Faaiti ne se réfère pas au patrimoine mais surtout aux équipements, les deux chartes n'ont pas la même portée puisque les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte des PNR, contrairement à celle de Te Faaiti.

contredit les dispositions pénales de l'arrêté de 1990 qui sanctionnent quiconque aura « détruit, coupé, mutilé, arraché, enlevé des végétaux ou leur *fructification*¹⁰⁶⁴ » sans autorisation ou quiconque aura « sciemment troublé ou dérangé des animaux ». Or on voit mal comment il est possible de pratiquer la cueillette sans enlever une fructification ou un végétal, ou de chasser et pêcher sans troubler ou déranger les animaux. L'incohérence de la réglementation du parc apparaît ici flagrante et nuit à l'information du public.

Par ailleurs, la charte interdit « toute agriculture, sylviculture, industrie, activité minière » et la création de « barrages ou de retenues d'eau et l'installation de lignes électriques »¹⁰⁶⁵. Il paraît évident que ces mesures n'ont pas vocation à figurer dans la charte prévue pour permettre une gestion évolutive du parc, mais plutôt dans son arrêté de création. Les objectifs d'une charte sont d'autant plus ignorés ici que sa révision, prévue tous les trois ans¹⁰⁶⁶ n'a jamais eu lieu.

De surcroît, depuis la création du parc, aucune mesure de gestion concrète n'a été prise afin de préserver et protéger les écosystèmes, ce qui est pourtant l'objectif principal de l'espace naturel protégé. La charte prévoyait notamment que les administrateurs (la Direction de l'environnement) devaient « veiller au respect de l'équilibre du milieu naturel en contrôlant l'introduction d'espèces animales et végétales »¹⁰⁶⁷ et pouvaient en autoriser l'éradication. Le parc abrite en effet des plantes envahissantes telles que *Miconia*, *Spathodea*, *Syzygium jambos*, *Lantana*, *Tecoma*, *Rubus* dont certaines provoquent des transformations radicales de l'habitat naturel dans lequel elles évoluent. Ainsi, les deux tiers de l'île de Tahiti sont aujourd'hui envahis par *Miconia calvescens*, une plante ornementale introduite en 1937 qui menace les espèces d'arbres endémiques. Aucun dispositif concret n'a pourtant été mis en place dans le parc pour tenter de l'éradiquer ou de conserver les plantes endémiques rares qui s'y trouvent comme *Psychotria tahitensis* (rubiacées)¹⁰⁶⁸. D'autres mesures auraient encore pu être envisagées afin de protéger les oiseaux endémiques comme la Rousserolle à long bec (*Acrocephalus caffer*), l'Hirondelle de Tahiti (*Hirundo tahitica*), le Ptilope de la Société (*Ptilinopus purpuratus*), le Martin-chasseur vénéré (*Todiramphus veneratus*) ou encore les sites de nidification du Pétrel de Tahiti (*Pseudobulweria rostrata*) et du Puffin d'Audubon (*Puffinus lherminieri*) contre les animaux prédateurs présents dans le parc (rats et busard de Gould notamment). Le Parc demeure donc en grande partie virtuel.

b – Le parc de Vaikivi

Les imperfections juridique et pratique du parc territorial de Te Faaiti se retrouvent aussi dans l'arrêté relatif à **Vaikivi**¹⁰⁶⁹. Il prévoit un régime similaire applicable dans le parc et la réserve

¹⁰⁶⁴ Nous soulignons.

¹⁰⁶⁵ Charte du parc naturel territorial de Faaiti, article 18, *JOPF* 14 juin 1990, p. 858.

¹⁰⁶⁶ Arrêté n° 678 CM du 5 juin 1989 portant classement de la vallée Faaiti appelée parc naturel territorial de Faaiti, article 5-1, *JOPF* 15 juin 1989, p. 1048.

¹⁰⁶⁷ Charte du parc naturel territorial de Faaiti, article 14, *JOPF* 14 juin 1990, p. 858

¹⁰⁶⁸ Cf. J.-Y. MEYER, J. FLORENCE et V. TCHUNG, Les *Psychotria* (rubiacées) endémiques de Tahiti (Polynésie française) menacés par l'invasion de *Miconia Calvescens* (Melastomacées) : statut, répartition, écologie, phénologie et protection, *Revue Ecologie*, vol. 58, 2003, p. 161-185.

¹⁰⁶⁹ Arrêté n° 1472 CM modifié du 26 décembre 1997 portant classement du domaine territorial de Vaikivi (Ua Huka) en espace naturel protégé, *JOPF* 8 janvier 1998, p. 46. Le domaine de Vaikivi situé dans l'île de Ua Huka

naturelle intégrale qui lui est accolée. Il interdit les constructions, aménagements et équipements, les activités minières, industrielles, agricoles, pastorales et forestières, les activités commerciales ainsi que la divagation des animaux domestiques et du bétail, les captages d'eau, la pêche et la chasse, le dépôt d'ordures, l'introduction d'espèces non présentes dans la réserve au moment de son classement, le camping ou la bivouac, le feu, les nuisances sonores et l'accès aux véhicules motorisés.

Des assouplissements sont prévus pour la zone classée en parc territorial où les activités de chasse ou de pêche, de cueillette, de plantation, de réintroduction sont possibles à condition qu'elles s'inscrivent dans la cadre d'un programme de réhabilitation du milieu naturel retenu par le comité de gestion et sur autorisation de l'administrateur de l'espace naturel protégé.

Dans le contexte du parc, ces mesures sont justifiées. En effet, il se situe sur l'île Ua Huka dont le couvert végétal est extrêmement dégradé à cause de la prolifération et du surpâturage des animaux herbivores (chevaux, chèvres et bovins) en semi-liberté. La fougère indigène (*Angiopteris evecta*) est ainsi consommée par les animaux au sein même du parc. Il fallait envisager, dans le cadre d'un plan de gestion, la possibilité de détruire ces espèces et au besoin d'en réintroduire d'autres.

Par ailleurs, dans le parc, les constructions, équipements et travaux immobiliers sont permis s'ils s'inscrivent dans un programme d'aménagement « approuvé par la majorité qualifiée aux deux tiers des membres du comité de gestion et sur autorisation des ministres de l'environnement et de l'agriculture »¹⁰⁷⁰. Si les conditions d'autorisation sont donc relativement encadrées – quoiqu'une étude d'impact aurait pu être exigée – en revanche, il n'y a aucune restriction du champ des travaux alors que la construction d'une route ou d'un complexe hôtelier ne représente pas la même menace qu'un aménagement touristique léger (cabane, plateforme de lecture de paysage, etc.). Afin d'éviter toute dérive, il aurait été préférable de limiter les aménagements à certains types de constructions. Cela est d'autant plus regrettable que le comité de gestion ne sera sans doute pas en capacité d'analyser les conséquences écologiques de travaux sur la pérennité du parc : sur quinze membres, seuls deux représentent les intérêts de l'environnement, soit l'administrateur de l'espace naturel protégé et le ministre de l'Environnement¹⁰⁷¹.

Une charte devait préciser les modalités de gestion du parc et notamment les orientations de réhabilitation du milieu naturel, les conditions d'accès au parc, son balisage, sa clôture et l'aménagement de sentiers. Elle n'a jamais vu le jour. Du fait de son absence et de la non-constitution du comité de gestion, les menaces qui pesaient sur le domaine de Vaikivi lors de son classement persistent aujourd'hui. Rien ne permet de lutter contre la prolifération et le surpâturage des mammifères herbivores alors que des mesures de gestion très simples comme la pose de clôtures auraient pu empêcher leur divagation dans le site. Rien non plus ne permet d'envisager sérieusement le suivi de certaines plantes qui pourraient s'avérer envahissantes comme le faux

aux Marquises a principalement été protégé pour la ressource en eau de l'île et la protection du Lori ultramarin (*Vini ultra marina*), un oiseau endémique des Marquises menacé d'extinction mais encore pour lutter contre la destruction du couvert végétal par les animaux herbivores et contre les espèces envahissantes. Vaikivi est un des rares sites de l'île à posséder des forêts naturelles humides encore relativement intactes.

¹⁰⁷⁰ Arrêté n° 1472 CM, précité, article 6, 3°.

¹⁰⁷¹ Les autres membres sont le maire de Ua Huka, l'administrateur de la circonscription des Marquises, le ministre de l'Agriculture, le président du syndicat d'initiative de Ua Huka, les trois directrices d'école primaire, la directrice du centre de jeunes adolescents, deux présidents d'associations sportives et trois présidents d'associations de sculpteurs.

pistachier (*Syzygium cumini*)¹⁰⁷².

2 – Les aires de gestion des habitats et des espèces

Outre les deux parcs territoriaux, il existe en Polynésie française¹⁰⁷³ quatre aires de gestion des habitats et des espèces protégeant des îles et îlots¹⁰⁷⁴ (Eiao, Hatutu, Motu One¹⁰⁷⁵ et Motane ou Mohotani)¹⁰⁷⁶.

Pour ces dernières, l'arrêté de classement précise qu'il est interdit de modifier l'aspect, la forme, la disposition, les détails naturels ou artificiels du lagon et de ses rivages ; de procéder à des travaux d'exploitation des gisements, de la faune et de la flore des lagons et sites classés, et, sans autorisation, de modifier les conditions écologiques des réserves. Il reste que ces uniques mesures de police ne suffisent pas à elles seules à conserver la biodiversité des îles et îlots qui subit d'importantes dégradations dues à la présence de plantes envahissantes (*Acacia farnesiana*, *Leucaena* à Eiao), de mammifères herbivores (moutons à Mohotani) ou d'animaux prédateurs (rats à Hatutu et Mohotani), fortement nuisibles aux plantes endémiques ou menacées et aux oiseaux¹⁰⁷⁷. Il faudrait envisager de réelles mesures techniques pour établir notamment les modalités de gestion des aires concernées en fonction des priorités de conservation¹⁰⁷⁸. Une mission scientifique du mois de mars 2007 dans les îles inhabitées de Eiao, Hatutu, Motu one et Mohotani, avait ainsi pour objectif d'effectuer un inventaire et une cartographie de la diversité de la flore et de la faune et d'évaluer les menaces pesant sur ce patrimoine biologique afin de créer un plan de gestion des espaces naturels protégés. Il reste que la mobilisation des autorités pour mettre en œuvre les propositions scientifiques demeure parfaitement hypothétique.

¹⁰⁷² Cet arbre présent à Vaikivi est « particulièrement envahissant à Hiva Oa où il a été introduit [...] avant 1910 et a colonisé depuis les forêts naturelles d'altitude jusqu'à 1270 mètres » (J.-Y. MEYER, *Espaces menacés de la Société et des Marquises, Contribution à la biodiversité de Polynésie française n° 1-5, Délégation à l'environnement/Délégation à la recherche*, Papeete, 1996, p. 166).

¹⁰⁷³ Il faut saluer l'effort de clarification traduit dans l'arrêté n° 1225 PR du 14 août 2000 qui reclasse, pour une meilleure lisibilité, les sites et monuments naturels de Polynésie française dans l'une des catégories prévues par le Code de l'environnement (*JOPF* 24 août 2000, p. 1990).

¹⁰⁷⁴ Ces îles et îlots ont été classés en « réserve territoriale » le 28 juillet 1971 (arrêté n° 2559/DOM du 28 juillet 1971 portant classement en vue de leur préservation du lagon de l'île Manuae ou Scilly dépendant de la circonscription administrative des Îles sous le vent et de divers îles et îlots dépendant de la circonscription administrative des îles Marquises, *JOPF* 15 août 1971, p. 460) dans le cadre du Code de l'aménagement du Territoire avec l'avis conforme de la Commission des monuments naturels et des sites. Leur reclassement en réserve naturelle intégrale date de 2000 (arrêté n° 1225 PR du 14 août 2000 reclassant les sites et monuments naturels de Polynésie française dans l'une des catégories prévues par la délibération sur la protection de la nature, *JOPF* 24 août 2000, p. 1990).

¹⁰⁷⁵ Il s'agit du Motu One de la commune de Nuku Hiva, à ne pas confondre avec le Motu One de Bellinghausen sur la commune de Maupiti.

¹⁰⁷⁶ 10 grottes sont aussi classées en monuments naturels depuis 1952 et 9 espaces en paysages protégés : le belvédère du Tahara'a (1952), la Pointe Vénus (1952), le Pari (1964), le lac Vaihiria (1952), le plateau de Tamanu (1952), la pointe Hotuarea (1952), le Motu tapu (1964), la baie des Hohoi (1952) et des Vierges (1952).

¹⁰⁷⁷ Sur la problématique des espèces endémiques et insulaires, voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 1^{er} et sur les espèces exotiques envahissantes, voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

¹⁰⁷⁸ Voir en ce sens, J.-Y. MEYER et al., 2005. Sites de conservation importants et prioritaires en Polynésie française. Contribution à la biodiversité de Polynésie française n° 13. Sites naturels d'intérêt écologique V, Délégation à la recherche, Papeete, 35 p.

3 – Les réserves naturelles intégrales

La Polynésie française abrite encore trois réserves naturelles intégrales : la réserve de Vaikivi¹⁰⁷⁹, les îles de Scilly et Bellinghausen¹⁰⁸⁰ (a) et l'île Taiaro¹⁰⁸¹ (b).

a – Scilly et Bellinghausen

La réserve de Scilly et Bellinghausen appelle quelques remarques. Dans un premier temps, en 1971, seul le lagon de Scilly était protégé, puis le périmètre a été étendu à l'ensemble de l'atoll et à Bellinghausen en 1992. La présence de tortues et d'un important site de ponte, mais aussi de gisements de nacres encore indemnes de pollution génétique, d'une perruche endémique (*Vini peruviana*) et d'une base d'hivernage pour un autre oiseau protégé, le Courlis d'Alaska (*Numenius tahitiensis*) ont été à l'origine du classement. À l'instar des parcs territoriaux, c'est la charte de la réserve qui détermine une partie conséquente du régime juridique applicable. Élaborée en 1996¹⁰⁸², elle identifie deux zones différentes : la réserve couvrant les deux atolls jusqu'à 100 mètres à l'extérieur de la crête récifale, et un périmètre de protection de 3 milles marins comptés à partir des limites de la réserve et dans lequel « sont prohibés les activités de pêche et de collecte, la navigation et le stationnement de tout navire non autorisé, et plus généralement toutes activités préjudiciables à la protection des ressources naturelles de la réserve »¹⁰⁸³.

Le périmètre de protection, zone tampon autour de la zone protégée, n'est pas sans rappeler le mécanisme du même nom institué comme « zone de transition entre le droit commun et le droit plus rigoureux »¹⁰⁸⁴ des réserves naturelles par l'article L. 332-16 du Code de l'environnement.

¹⁰⁷⁹ Le régime juridique de la réserve naturelle intégrale de Vaikivi a été analysé en concomitance avec celui du Parc territorial de Vaikivi (voir *supra*, 1, b).

¹⁰⁸⁰ Arrêté n° 2559/DOM du 28 juillet 1971 portant classement en vue de leur préservation du lagon de l'île Manuae ou Scilly dépendant de la circonscription administrative des Îles sous le vent et de divers îles et îlots dépendant de la circonscription administrative des îles Marquises ; arrêté n° 1230 CM du 12 novembre 1992 prononçant le classement des atolls Scilly (Manuae) et Bellinghausen (Motu One) en réserve territoriale, sis dans la commune de Maupiti (*JOPF* 19 novembre 1992, p. 2207).

¹⁰⁸¹ L'atoll de Taiaro a été cédé par son propriétaire W.A. Robinson, en 1971 pour en faire une réserve scientifique intégrale (J.-Y. MEYER, Conservation des forêts naturelles et gestion des aires protégées en Polynésie française, *BFT*, 2007, n° 291 (1), p. 33). Il a fait l'objet d'un premier classement en réserve naturelle intégrale le 1^{er} août 1972 (arrêté n° 2456 AA du 1^{er} août 1972 prononçant le classement de l'atoll de Taiaro-Tuamotu sur la liste des sites à conserver et à préserver, et proposant le classement dudit site, *JOPF* 15 août 1972, p. 590) puis en réserve de la biosphère en 1977 dont le champ a été étendu en octobre 2006 (voir première partie, titre 2, chapitre 1 ; voir P.-M. DECOUDRAS et K. SOYE, « Médiation spatiale : mise en place de la réserve de la biosphère des Tuamotu à Fakarava (Polynésie française) », p. 149-164, in J.-M. LEBIGRE et P.-M. DECOUDRAS, Les aires protégées insulaires littorales et tropicales, CRET, coll. Îles et archipels, n° 32, 2003, 302 p.).

¹⁰⁸² Arrêté n° 1460 CM du 27 décembre 1996 approuvant la charte de la réserve territoriale Scilly (Manuae) et Bellinghausen (Motu One), *JOPF* 9 janvier 1997, p. 63.

¹⁰⁸³ Charte de la réserve territoriale Scilly (Manuae) et Bellinghausen (Motu One), article 7, *JOPF* 9 janvier 1997, p. 64.

¹⁰⁸⁴ M. PRIEUR, « L'introuvable protection des espaces à protéger » p. 349, in Mélanges en l'honneur de Jean Waline, Gouverner, administrer, juger. *Liber amicorum* Jean Waline, Dalloz, 2002, 826 p.

Celui des atolls de Scilly et Bellinghausen ne repose cependant sur aucun texte.

Dans la réserve *stricto sensu*, la charte prévoit un zonage particulier qui distingue entre les zones de gestion scientifique dans lesquelles les sentiers et voies de navigation balisés sont obligatoirement empruntés et les zones de vie où les constructions et aménagements agricoles dépendent d'une autorisation conjointe de l'Administration et du comité de gestion de la réserve et les sanctuaires. Sur Scilly, la présente simultanée de quinze habitants est tolérée, mais soumise à un régime drastique. Une famille vit effectivement sur place¹⁰⁸⁵ et un de ses membres est le « gardien de la réserve »¹⁰⁸⁶. Sa présence n'a pas empêché – à moins qu'elle n'ait favorisé¹⁰⁸⁷ – une baisse de près de 94 % du nombre des tortues venant pondre dans les atolls de Scilly et Bellinghausen¹⁰⁸⁸ en raison d'un important braconnage, mais également de la présence de prédateurs (rats, chats) qui détruisent les oiseaux et leurs œufs. En outre, les rapports conflictuels entre la famille résidant à Scilly et le Gouvernement de la Polynésie ne facilitent guère la gestion et la surveillance efficaces du site. Aucune expulsion de la famille, qui n'occupe d'ailleurs l'atoll que de façon temporaire, n'a été envisagée malgré les hauts risques pour la conservation de la nature induits par leur présence¹⁰⁸⁹.

Par ailleurs, « tout débarquement de missionnaires¹⁰⁹⁰ ou de personnes non régulièrement autorisées à séjourner la réserve doit faire l'objet d'une demande d'autorisation préalable auprès de l'administration de la réserve »¹⁰⁹¹, autorisation limitée à vingt personnes pour une présence maximale d'un mois. Les introductions de végétaux et d'animaux sont soumises à autorisation et dans tous les cas, la présence de chats et de chiens est formellement interdite. La chasse, la pêche et la cueillette sont aussi prohibées sauf pour les habitants de Scilly, dans des conditions particulières¹⁰⁹². Aussi, la perliculture, la plongée, l'exploitation commerciale de l'huître perlière sont-elles interdites dans l'ensemble de la réserve, tout comme l'introduction et l'échange d'huîtres entre Scilly et Bellinghausen afin de préserver les derniers stocks de nacres au patrimoine génétique indemne de toute introduction extérieure. Le prélèvement de quelques

¹⁰⁸⁵ Elle est autorisée à exploiter la cocoteraie à condition que « le mode d'exploitation agricole s'inspire des principes de l'agriculture biologique. En particulier, la pratique du brûlis est interdite. Le compostage est encouragé. Les élevages sont prohibés en raison du risque de déprédations dues aux animaux divagants ou retournés à la vie sauvage. Cependant, les habitants peuvent élever pour leurs besoins personnels des cochons (moins de 5) et de la volaille (moins de 50). Ces animaux doivent être groupés en zone de vie. Aucun lâcher ne doit être effectué sur les autres « Motu ». [...] Seuls les habitants autorisés de Scilly peuvent récolter dans le milieu naturel et en zone de vie les ressources strictement nécessaires à leur subsistance. Aucune exportation de ressources (à l'exclusion du coprah) hors de la réserve n'est autorisée ». Pour le reste, les habitants de Scilly sont soumis à la réglementation de la réserve (Charte de la réserve territoriale Scilly (Manuae) et Bellinghausen (Motu One), article 15).

¹⁰⁸⁶ Les atolls de Scilly et de Bellinghausen érigés en sanctuaires naturels, Réunion du conseil des ministres de la Polynésie française, 13 juillet 2005.

¹⁰⁸⁷ Il n'existe aucune analyse du rôle bénéfique ou non du « gardien de la réserve ».

¹⁰⁸⁸ Voir sur le site internet du MEEDDAT : <http://www.ecologie.gouv.fr/Etat-des-milieux-en-Polynesie.html>.

¹⁰⁸⁹ Le Code de l'environnement de la Polynésie française prévoit pourtant la possibilité d'indemniser les préjudices subis par les propriétaires du fait du classement d'une zone en aire protégée s'il « comporte des prescriptions de nature à modifier l'état ou l'utilisation antérieure des lieux » (article D. 111-9).

¹⁰⁹⁰ Il faut entendre par missionnaire, un fonctionnaire ou un autre employé qui part en mission c'est-à-dire en déplacement professionnel.

¹⁰⁹¹ Charte de la réserve territoriale Scilly (Manuae) et Bellinghausen (Motu One), article 15, *JOPF* 9 janvier 1997, p. 64.

¹⁰⁹² Voir *supra*.

huîtres perlières est permis pour les besoins de la recherche scientifique en zone de vie ou en zone de gestion scientifique. Ces interdictions n'ont pas empêché des occupants illégaux de l'atoll de Scilly de confirmer en 2000, leur souhait de se lancer dans la perliculture dans le lagon sans autorisation, sauf si la Polynésie française les dédommageait pour qu'ils quittent l'île¹⁰⁹³.

La réserve naturelle intégrale de Scilly et Bellinghausen dispose certes d'un régime juridique relativement abouti avec un système de zonage, mais sa conservation souffre d'une absence totale de gestion et de missions de surveillance, rares, voire inexistantes. En principe, la charte prévoit que l'Administration dresse annuellement un bilan de la gestion de la réserve, mais il n'en existe aucun depuis 1997. Les difficultés de gestion de la réserve reposent en partie sur l'isolement géographique des atolls. Il aurait toutefois été envisageable de salarier un véritable garde assermenté, de nommer un conservateur, de contractualiser des actions de gestion avec les habitants de l'atoll de Scilly afin d'encourager une utilisation raisonnable du milieu ou encore de créer, dans la zone de vie, un centre de recherche et d'études sur les tortues marines. Le manque de mobilisation politique et de moyens financiers est en fait essentiellement à l'origine d'une gestion inexistante de l'aire protégée.

b – Taiaro

La réserve naturelle intégrale de l'atoll de Taiaro se trouve dans une situation un peu différente puisqu'elle n'est ni habitée, ni visitée par les touristes ou les scientifiques. Les menaces qui pèsent sur la réserve sont de ce fait quasi inexistantes. Intégralement protégée et exempte de fréquentation, elle représente l'aire centrale de la réserve de la biosphère de la commune de Fakarava régie, en dehors de Taiaro, par un plan de gestion des espaces maritimes¹⁰⁹⁴ et un plan général d'aménagement¹⁰⁹⁵. Elle « a pour but la mise en réserve d'une manière absolue et définitive du lagon et de l'atoll [...], l'homme s'interdisant toute intervention dans leur équilibre »¹⁰⁹⁶. La seule activité envisageable était la pêche au bénéfice de la Société agricole de Taiaro, de ses employés, de M. W. A. Robinson et ses descendants, uniquement pour leur alimentation personnelle. La réserve aurait dû être confiée à un comité dont le président était W. A. Robinson, le propriétaire de l'atoll. Il était assisté d'un vice-président, d'un représentant du Muséum national d'histoire naturelle et de l'UICN ainsi que d'un conservateur. Néanmoins, ce comité n'a jamais vraiment fonctionné. Un comité de gestion de la réserve de la biosphère l'a aujourd'hui relayé. Établi en décembre 2007¹⁰⁹⁷, il dispose d'un président et est doté d'un réel

¹⁰⁹³ Te Manu, *Bulletin de la Société d'Ornithologie de Polynésie*, n° 31, juin 2000, p. 2.

¹⁰⁹⁴ Arrêté n° 932 CM du 4 juillet 2007 rendant exécutoire le plan de gestion de l'espace maritime de la commune de Fakarava, *JOPF* 12 juillet 2007, p. 2506. Sur les PGEM, voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 1, section 2, § 2, B.

¹⁰⁹⁵ Arrêté n° 976 CM du 12 juillet 2007 rendant exécutoire le PGA de la commune de Fakarava, *JOPF* n° 47 NS du 12 octobre 2007, p. 771. Sur l'aménagement du territoire polynésien, voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 1.

¹⁰⁹⁶ Arrêté n° 2456 AA du 1^{er} août 1972 prononçant le classement de l'atoll de Taiaro-Tuamotu sur la liste des sites à conserver et à préserver, et proposant le classement dudit site, article 2, *JOPF* 15 août 1972, p. 590.

¹⁰⁹⁷ Arrêté n° 1811 CM du 24 décembre 2007 créant le comité de gestion de la réserve de biosphère de Fakarava, *JOPF* 10 janvier 2008, p. 57.

budget de fonctionnement et d'investissement¹⁰⁹⁸. Cela permettra sans doute d'envisager des mesures de gestion de l'atoll lorsque celles-ci s'avéreront nécessaires. Eu égard au rôle particulier du propriétaire de l'île, initiateur du classement de l'atoll, la situation juridique de la réserve n'est pas sans rappeler celle des anciennes réserves naturelles volontaires (aujourd'hui réserves naturelles régionales)¹⁰⁹⁹. Il faut regretter l'absence de mise en œuvre des dispositions propres à ce type de classement en Polynésie française bien que le Code les prévoient¹¹⁰⁰.

C – La faiblesse chronique des espaces naturels protégés

Les espaces naturels protégés de Polynésie française concernent neuf îles (sur un total de 120 îles) et couvrent 2,3 % de la surface terrestre polynésienne¹¹⁰¹, ce qui est particulièrement faible. Parmi eux, six concernent des îles inhabitées et trois (les deux parcs et la réserve intégrale de Vaikivi) seulement se trouvent dans des îles habitées. Ils ne correspondent pas toujours à des sites de fort intérêt écologique (présence d'espèces rares, menacées ou protégées) et ne concernent qu'une petite proportion d'habitats différents. Ainsi, « aucune zone de forêt sèche, de forêt de nuages, de forêt littorale sur plateaux calcaires ou de maquis sommital [...], alors qu'il s'agit des types de végétation les plus rares en Polynésie »¹¹⁰², ni aucune des zones humides recensées sur la liste des sites susceptibles d'être désignés au titre de la Convention de Ramsar¹¹⁰³ (à l'exception de l'atoll de Taiaro) n'est constituée en aire protégée malgré leur richesse en biodiversité. Il faudrait de toute évidence envisager l'extension du réseau d'aires protégées à des îles à fort intérêt écologique et particulièrement menacées par les activités anthropiques ou les espèces envahissantes.

Outre leur faible superficie totale, les espaces naturels protégés de la Polynésie française sont à l'évidence et pour la plupart d'entre eux des « réserves de papier », c'est-à-dire que leur existence est purement textuelle et ne traduit aucune réalité de protection. En ce sens et à l'examen de critères simples et vérifiables¹¹⁰⁴, la Délégation à la recherche de Polynésie française dénonce

¹⁰⁹⁸ Voir <http://www.ecologie.gouv.fr/Reserve-de-biosphere-de-la-commune.html>.

¹⁰⁹⁹ C. env., article L. 332-2.

¹¹⁰⁰ C. env. de la Polynésie française, article D. 111-7 : « Afin de répondre aux objectifs de classement énoncés à l'article D. 111-1 du présent code, les propriétaires peuvent demander que leurs propriétés privées soient agréées comme espace naturel protégé volontaire. L'autorité administrative procède au classement après consultation des communes intéressées et de la commission des sites et des monuments naturels.

Un arrêté en conseil des ministres précise la durée de l'agrément, ses modalités, les mesures conservatoires dont bénéficient ces espaces ainsi que les obligations du propriétaire, notamment en matière de gardiennage et de responsabilité civile à l'égard des tiers ».

¹¹⁰¹ J.-Y. MEYER, *op. cit.*, p. 33.

¹¹⁰² *Ibidem*. Voir aussi J.-Y. MEYER et al., *op. cit.*, 35 p. Il faut noter en outre que des propositions de classement des falaises du Pari sur la presqu'île de Tahiti en 1973 et des forêts de nuages du Mont Marau à Tahiti en 1976 (J. RAYNAL et J.-C. THIBAUT, Les sommets de Tahiti et l'urgence de leur protection, 2^e colloque régional sur la conservation de la nature dans le Pacifique Sud, Apia, 14-17 juin 1976, Antenne du Muséum et des Hautes Études, Tahiti, Polynésie française) sont restées lettre morte. Des études sont néanmoins en cours pour un projet de parc territorial sur le massif du Mont Marau.

¹¹⁰³ Y. FONTAINE, « French Polynesia », p. 105-127, in D.A. SCOTT (dir.), *A directory of Wetlands in Oceania*, IWRB, AWB.

¹¹⁰⁴ Inventaire écologique lors ou après le classement, inventaire écologique récent (inférieur à 10 ans), mesures de surveillance ou de gestion, de signalisation et d'information, activités touristiques.

l'absence de gestion de ces aires protégées : « Faiblesse des inventaires floristiques et faunistiques pour une grande majorité des sites et absence de suivi scientifique, absence de « comité de gestion » (sauf dans le cas du parc et de la réserve de Vaikivi, mais il ne s'est pas réuni depuis sa création en 1998), absence de « gardes nature » pour surveiller et entretenir les sites, manque de formation des associations locales et subventionnées pour gérer certains sites protégés ou pour guider les visiteurs. Seul Te Faaiti, où une « maison du parc » a été inaugurée en 1991 à l'entrée de la vallée, est signalée par un panneau d'information générale, mais aucune signalisation n'existe le long du chemin »¹¹⁰⁵, ni dans les autres sites. L'absence de mobilisation des pouvoirs publics et le réel manque de planification et de suivi à long terme sont sans aucun doute préjudiciables à la protection des milieux. La *Stratégie pour la biodiversité de la Polynésie française* de 2006 fixe alors parmi les axes prioritaires d'intervention, la mise en œuvre d'une réelle gestion des espaces naturels protégés, la nécessité d'un effort financier tant de la collectivité¹¹⁰⁶ que des pouvoirs publics centraux et la mise à disposition de moyens techniques et humains adéquats.

§ 2 – Le nécessaire renforcement conceptuel et concret des aires protégées en Nouvelle-Calédonie

Depuis 1940, un certain nombre d'aires protégées existent en Nouvelle-Calédonie. Selon l'état des lieux rédigé en mai 2002 dans le cadre de l'adoption du *Schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie* prévu par la loi organique, les réserves naturelles intégrales, les parcs territoriaux ou provinciaux et les réserves spéciales terrestres couvraient 68 659 hectares pour leur partie terrestre, soit 3,6 % de la superficie totale de la collectivité et plus de 40 000 hectares sur la partie marine c'est-à-dire environ 2 % de la surface lagonaire totale. Sans régime juridique clair jusqu'à la délibération du 9 mai 1980¹¹⁰⁷, les zones protégées ont ensuite été classées dans une des trois catégories de la délibération : les réserves naturelles intégrales, les parcs territoriaux et les réserves spéciales. La typologie n'a ensuite eu de cesse d'évoluer tout comme le régime juridique attaché à chacune des aires protégées. Si la protection de l'espace naturel a pour point commun, dans toute la Nouvelle-Calédonie, d'avoir un champ d'application limité au domaine des collectivités publiques (A), une grande disparité règne par ailleurs entre les provinces. Le régime désuet issu de la délibération du 9 mai 1980 (B) continue à s'appliquer aux Îles Loyauté et dans les réserves spéciales de la Province Nord. Cette dernière a

¹¹⁰⁵ J.-Y. MEYER, *op. cit.*, p. 35.

¹¹⁰⁶ Il faut relever que « le Gouvernement [de la Polynésie française] a alloué [...], dans son budget 2006, 194 millions CFP pour la biodiversité répartis en 50 millions pour l'Observatoire de la biodiversité et des changements climatiques, 54 millions pour la protection et la gestion des espèces et 90 millions pour la gestion des espaces naturels » ce qui représente déjà un effort financier important et inédit pour la collectivité. Cette dernière intervenait auparavant à une hauteur d'une vingtaine de millions CFP (*Stratégie pour la biodiversité de la Polynésie française* de 2006, ministère du Développement durable chargé de l'aménagement, de l'environnement de la qualité de la vie, et de la prévention des risques naturels, ministère de l'Outre-Mer, 2006, p. 14).

¹¹⁰⁷ Délibération de l'assemblée territoriale n° 108 du 9 mai 1980 définissant les aires de protection de l'environnement et classant les zones déjà protégées en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 2 juin 1980, p. 621.

fait l'effort de rationaliser le régime juridique de ces aires naturelles protégées en 2008, mais l'édifice demeure inachevé (C) tant juridiquement que dans sa mise en œuvre. Seule la Province Sud, déjà forte de nombreuses aires protégées, présente un modèle d'évolution du droit depuis 2009¹¹⁰⁸ (D).

A – La limitation du champ d'application des aires protégées au domaine des collectivités publiques

Dans les trois provinces, les outils réglementaires de protection des espaces naturels rencontrent d'emblée une importante limite puisqu'ils ne peuvent s'appliquer que sur des terrains appartenant « au Territoire, à l'État ou à des collectivités publiques »¹¹⁰⁹ dans les Îles Loyauté, « sur le domaine des collectivités publiques »¹¹¹⁰ en Province Nord et « sur des terrains appartenant à la Province Sud »¹¹¹¹.

Pour étendre le champ d'application des aires protégées, les trois réglementations prévoient certes la possibilité de passer des conventions avec les autres propriétaires (État, collectivités publiques, propriétaires privées, coutumiers, etc.)¹¹¹², mais aucune protection ne découlera d'une contrainte juridique quelconque comme cela est prévu en droit national, notamment pour les réserves naturelles et les parcs nationaux.

Ainsi, la création d'aires protégées sur les terres coutumières ou privées dépendra essentiellement de la concertation entre les autorités provinciales et coutumières ou les propriétaires¹¹¹³, ce que souligne d'ailleurs le plan d'action sur la biodiversité de la Nouvelle-Calédonie¹¹¹⁴. Si un tel régime limitant la création d'aires protégées aux terres appartenant aux collectivités publiques était justifié dans un contexte foncier extrêmement conflictuel, il conviendrait aujourd'hui, au regard des enjeux environnementaux, de le réviser en prévoyant notamment des dispositions pour permettre l'expropriation ou la préemption de terrains en vue de les conserver, pour interdire la privatisation des terres comprises dans les zones protégées ou, plus simplement, pour autoriser la création unilatérale d'aires protégées sur les terres coutumières et les propriétés privées quand l'intérêt de l'environnement le commande.

Les limites de cette réglementation se perçoivent aisément, car de fait, la Province des Îles Loyauté, intégralement constituée de terres coutumières, ne compte aucune aire protégée. Il

¹¹⁰⁸ Délibération n° 1-2009/APS du 18 février 2009 relative aux aires protégées, *JONC* 26 février 2009, p. 1230.

¹¹⁰⁹ Délibération n° 108 du 9 mai 1980, précitée, article 3.

¹¹¹⁰ C. env. de la Province Nord, article 213-5.

¹¹¹¹ C. env. de la Province Sud, article 211-5.

¹¹¹² Délibération de l'assemblée territoriale n° 108 du 9 mai 1980, précitée, article 3 ; C. env. de la Province Nord, article 213-5 ; C. env. de la Province Sud, article 211-5.

¹¹¹³ En ce sens, il faut relever l'existence d'un projet de création d'une aire marine protégée sur les récifs Thovagné et Khênep en Province Nord (commune de Hienghène) à l'initiative de la tribu de Panié (voir Nouvelle-Calédonie : démarche coutumière pour la création d'une aire marine protégée, *Les Nouvelles Calédoniennes*, 29 juin 2007).

¹¹¹⁴ Plan d'action sur la biodiversité de la Nouvelle-Calédonie, ministère de l'Outre-Mer, septembre 2006, p. 23.

pourrait certes en exister, mais seulement à l'initiative et avec l'accord des autorités coutumières. En Province Nord, les protections sont également limitées puisqu'il n'existe que trois réserves spéciales de faune (Île de Pam¹¹¹⁵, Aoupinié¹¹¹⁶, Étang de Koumac¹¹¹⁷) et une réserve spéciale botanique, le Mont Panié¹¹¹⁸, point culminant de la Nouvelle-Calédonie. Seule la Province Sud, où la superficie des terres coutumières et des propriétés privées est plus réduite, compte de nombreuses aires protégées, sur le domaine public maritime notamment.

B – Les aires de protection de l'environnement dans la délibération du 9 mai 1980, un régime désuet

La délibération du 9 mai 1980 a rationalisé la création des aires protégées en Nouvelle-Calédonie. Elle constituait jusqu'il y a peu (2008 en Province Nord et 2009 en Province Sud) le fondement de toutes les protections en Nouvelle-Calédonie. Elle reste applicable dans la Province des Îles Loyauté et le demeure aussi pour les cinq réserves spéciales de la Province Nord. Pour ces raisons, il convient d'analyser les diverses catégories d'aires protégées qu'elle présente : la réserve naturelle intégrale (1), le parc territorial (2) et les réserves spéciales (3).

1 – La réserve naturelle intégrale

La réserve naturelle intégrale offre *a priori* une protection maximale : sur toute son étendue, la chasse, la pêche, l'exploitation forestière, agricole ou minière, les fouilles ou prospections, sondages, terrassements ou constructions, les travaux tendant à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation, les actes de nature à nuire ou à apporter des perturbations à la faune ou à la flore, les introductions d'espèces, les collectes d'échantillons botaniques ou géologiques sont strictement interdits. En outre, il est défendu de pénétrer, de circuler ou de camper dans la réserve, sans une autorisation spéciale écrite de l'autorité compétente ; le survol est réglementé et les recherches scientifiques ne peuvent être effectuées qu'avec une autorisation¹¹¹⁹. La réserve naturelle intégrale a pour but de protéger un espace de façon absolue pour le conserver dans une sorte d'état « sauvage », en dehors de toute influence humaine.

¹¹¹⁵ A l'origine, l'île de Pam a été classée « réserve communale de Ouegoa » par un arrêté n° 66-603/CG du 29 décembre 1966 (*JONC*, 19 janvier 1967, p. 83). Il y était « fait interdiction de pénétrer, sauf cas de force majeure, et de chasser en toute éventualité ». La délibération n° 108 du 9 mai 1980 (précitée) l'a classée parmi les réserves spéciales de faune.

¹¹¹⁶ La réserve spéciale de faune de l'Aoupinié – ainsi dénommée depuis la délibération n° 108 du 9 mai 1980 (précitée) – trouve son origine dans la réserve de chasse créée par la délibération n° 234 du 14 novembre 1975 portant création d'une réserve de chasse rendue exécutoire par arrêté n° 2405 du 25 novembre 1975 (*JONC* 5 décembre 1975, p. 1197).

¹¹¹⁷ Délibération n° 71 du 26 janvier 1989 portant création de l'Étang de Koumac en Réserve Spéciale de Faune, *JONC* 14 février 1989, p. 289.

¹¹¹⁸ Protégé depuis un arrêté n° 931 du 7 juillet 1950, le Mont Panié est classé dans la catégorie des réserves spéciales botaniques par la délibération n° 108 du 9 mai 1980 (précitée).

¹¹¹⁹ Délibération n° 108 du 9 mai 1980, précitée, article 2 A. L'article précise en outre que « les réserves intégrales ne pourront être instituées que sur des aires où toutes prospections, recherches ou exploitations minières auront été interdites en application de l'article 33 du décret 54-1110 du 13 novembre 1954 ».

Dans l'histoire de la colonisation, cette conception de la protection de la nature a souvent été à l'origine de spoliations foncières des peuples autochtones¹¹²⁰ et a remis en cause la légitimité de ce type d'outil du fait de nombreux conflits avec les populations. Du point de vue de la conservation, le dispositif de protection intégrale demeure néanmoins très intéressant puisqu'il permet de protéger des espèces et des écosystèmes en maintenant des processus naturels non perturbés afin de disposer d'exemples écologiquement représentatifs d'un milieu naturel particulier pour divers besoins : la recherche scientifique, la surveillance continue de l'environnement, l'éducation ou encore la conservation des ressources génétiques. Il existe un lien de parenté entre cet instrument néo-calédonien et les réserves biologiques intégrales¹¹²¹ du Code de l'environnement. Constituées dans les forêts gérées par l'ONF, elles permettent de laisser libre cours à la dynamique spontanée des habitats aux fins d'étude et de connaissance des processus impliqués, ainsi que de conservation. Toutes les opérations sylvicoles y sont exclues, sauf cas particulier d'élimination d'essences exotiques ou de sécurisation d'itinéraires longeant ou traversant la réserve.

Malgré l'importance de tels mécanismes pour la conservation de la nature, une seule réserve naturelle intégrale a été créée en Province Sud sous l'empire de la délibération de 1980 : la Montagne des sources. Aucune autre ne l'a été depuis sur ce fondement alors qu'elle assure le niveau de protection le plus élevé d'un espace naturel. Toute proportion gardée, cette situation évoque celle des réserves intégrales dans les cœurs des parcs nationaux¹¹²² au nombre de deux seulement¹¹²³ ou des forêts de protection¹¹²⁴, outil juridique le plus contraignant en droit national pour la préservation des forêts présentant de forts enjeux en matière environnementale et sociale.

2 – Le parc territorial

Le parc territorial est « une aire mise à part pour la propagation, la protection et la conservation de la vie animale sauvage et de la végétation, instituée en vue de l'éducation et de la récréation du public dans laquelle la chasse, l'abattage ou la capture de la faune, la destruction, la mutilation et le ramassage de la flore, la collecte d'échantillons botaniques ou géologiques sont interdits, sauf avec l'autorisation écrite de l'autorité compétente et dans un but scientifique. L'autorité compétente permet, dans un but d'éducation et de récréation du public, la construction de routes,

¹¹²⁰ Voir en ce sens l'expulsion des indiens Shoshone du premier parc naturel au monde, celui du Yellowstone en 1872 ou encore celle des Iks pour l'établissement du Parc national Kipedo dans l'Ouganda colonial (M. COLCHESTER, *Parcs ou peuples ?*, *Ethnies-Documents*, n° 24-25, p. 172-173).

¹¹²¹ Le classement en réserve biologique, domaniale (domaine forestier de l'État) ou forestière (autres forêts relevant du régime forestier) permet l'institution de trois types de protection : la réserve biologique intégrale dans laquelle toutes les opérations sylvicoles sont exclues, sauf cas particulier d'élimination d'essences exotiques ou de sécurisation d'itinéraires longeant ou traversant la réserve ; la réserve biologique dirigée, dans laquelle tous les actes de gestion sont subordonnés à l'objectif de conservation des habitats ou espèces ayant motivé la création de la réserve et des zones tampons dans lesquelles des règles spécifiques de gestion sont établies en fonction des objectifs propres à chaque réserve.

¹¹²² C. env., article L. 331-16.

¹¹²³ Décret n° 95-705 du 9 mai 1995 portant création de la réserve intégrale du Lauvitel dans le parc national des Ecrins, *JORF* 11 mai 1995, p. 7919 et décret n° 2007-757 du 9 mai 2007 portant classement de la réserve intégrale des îlots de Port-Cros dans le cœur du parc national de Port-Cros, *JORF* 10 mai 2007, p. 8351.

¹¹²⁴ C. for., article L. 411-1.

sentiers, restaurants, hôtels ou toutes installations nécessaires à son fonctionnement »¹¹²⁵.

Le régime du parc territorial se situe à mi-chemin entre celui du parc national et celui du parc naturel régional respectivement visés aux articles L. 331-1 et L. 333-1 du Code de l'environnement. Tout comme les parcs nationaux, les parcs territoriaux ont pour objectif de protéger le milieu naturel, mais ils sont institués en vue de l'éducation et de la récréation du public (la délibération prévoit même la possibilité de construire des hôtels) à l'instar des parcs naturels régionaux qui tendent à concilier protection de l'environnement, aménagement du territoire, développement économique et social, éducation et formation du public. Le régime des parcs territoriaux rappellerait aussi le compromis issu de la loi de 2006 sur les parcs nationaux dans ses dispositions particulières à l'outre-mer qui autorisent des installations ou constructions légères à usage touristique, mais conçues pour l'éducation et la récréation du public. Néanmoins, dans leur forme finale, les parcs territoriaux créés uniquement en Province Sud¹¹²⁶ ne ressemblent guère à des parcs nationaux et s'apparentent plutôt à des parcs régionaux.

3 – Les réserves spéciales

La troisième catégorie d'aires protégées créée par la délibération de 1980 concerne les réserves spéciales¹¹²⁷ dans lesquelles certaines activités peuvent être interdites ou réglementées à des fins spécifiques de protection de l'environnement. A défaut d'avoir été reclassées dans les catégories issues du Code de l'environnement de la Province Nord, les trois réserves spéciales de faune (Île de Pam¹¹²⁸, Aoupinié¹¹²⁹, Étang de Koumac¹¹³⁰), la réserve spéciale botanique du Mont Panié¹¹³¹ et la réserve spéciale marine de Négoro¹¹³², toutes situées en Province Nord, relèvent aujourd'hui encore de la délibération de 1980.

Celle-ci distingue deux sortes de réserves : la réserve spéciale de faune dans laquelle sont prises des mesures particulières pour la protection d'une ou plusieurs espèces animales et la réserve spéciale botanique créée en vue de la reconstitution, de la préservation et de la conservation de formations ou d'espèces végétales rares, remarquables ou en voie de disparition.

¹¹²⁵ Délibération n° 108 du 9 mai 1980, précitée, article 2, B.

¹¹²⁶ Voir *infra*, D.

¹¹²⁷ Délibération n° 108 du 9 mai 1980, précitée, article 2 C.

¹¹²⁸ A l'origine, l'île de Pam a été classée « réserve communale de Ouegoa » par un arrêté n° 66-603/CG du 29 décembre 1966 (*JONC*, 19 janvier 1967, p. 83). La délibération n° 108 du 9 mai 1980 (précitée) l'a classée parmi les réserves spéciales de faune. Il y est « fait interdiction de pénétrer, sauf cas de force majeure, et de chasser en toute éventualité ».

¹¹²⁹ La réserve spéciale de faune de l'Aoupinié – ainsi dénommée depuis la délibération n° 108 du 9 mai 1980 (précitée) – trouve son origine dans la réserve de chasse créée par la délibération n° 234 du 14 novembre 1975 portant création d'une réserve de chasse rendue exécutoire par arrêté n° 2405 du 25 novembre 1975 (*JONC* 5 décembre 1975, p. 1197).

¹¹³⁰ Délibération n° 71 du 26 janvier 1989 portant création de l'Étang de Koumac en Réserve Spéciale de Faune, *JONC* 14 février 1989, p. 289.

¹¹³¹ Protégé depuis un arrêté n° 931 du 7 juillet 1950, le Mont Panié est classé dans la catégorie des réserves spéciales botaniques par la délibération n° 108 du 9 mai 1980 (précitée).

¹¹³² Délibération n° 130-2000/APN du 29 septembre 2000 portant création d'une réserve spéciale marine, *JONC* 14 novembre 2000, p. 6245.

Dans les réserves spéciales botaniques, il est notamment interdit, sauf autorisation exceptionnelle délivrée par le « chef du service des eaux et forêts »¹¹³³, d'exécuter des travaux tendant à modifier l'aspect de la végétation ainsi que tout acte de nature à nuire ou à apporter des perturbations à la flore naturelle comme l'exploitation forestière, la destruction, le ramassage, la cueillette et la mutilation des espèces végétales ou de leurs produits. Les délibérations instituant les réserves spéciales préciseront en outre le but de la protection recherchée et les prescriptions particulières applicables.

La distinction entre la « réserve spéciale de faune » et la « réserve spéciale botanique » reflète une conception quelque peu vieillie de la protection de la nature¹¹³⁴. En effet, au gré de l'évolution de l'écologie et des sciences naturelles en général, les efforts de conservation initialement orientés vers la protection d'espèces phares ont évolué pour intégrer des considérations scientifiques (prise en compte de la migration, de la conservation des habitats et des biotopes, création de zones tampons pour éviter que les activités extérieures ne nuisent à la zone protégée, etc.) importantes pour la conservation des espèces. En ce sens, la loi française du 10 juillet 1976 perfectionne les dispositions anciennes de la loi du 2 mai 1930 relatives au classement d'un site en réserve naturelle « en vue de la conservation et de l'évolution des espèces »¹¹³⁵. La loi affirme en particulier « la nécessité de préserver les biotopes remarquables et de constituer des étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage... sans que soient pour autant oubliés, grâce au concept de site paléontologique, les œufs de dinosaures »¹¹³⁶. La délibération de 1980 reste pour sa part bien en retrait de ces transformations du droit influencées par l'écologie et conserve un caractère archaïque : les réserves spéciales sont limitées dans leur objet et protègent dans une zone donnée les espèces contre la chasse, la pêche ou la cueillette. Au constat du caractère étriqué des réserves spéciales, la Province Sud avait d'ailleurs choisi – avant de renoncer définitivement à ce mécanisme avec l'adoption du Code de l'environnement en 2009 – de créer des « réserves spéciale de faune et de flore ». Il y était interdit de détruire la faune et la flore de façon indissociable, sans distinguer entre les espèces animales ou les espèces végétales¹¹³⁷.

Pour les réserves spéciales de faune existantes, il est « fait interdiction de pénétrer, sauf cas de force majeure, et de chasser en toute éventualité »¹¹³⁸ sur l'île de Pam ; « toute action de chasse est absolument interdite sur toute l'étendue de la réserve [spéciale de l'Aoupinié] »¹¹³⁹ et, dans la

¹¹³³ Aujourd'hui il s'agit du Service chargé de l'environnement de la province concernée.

¹¹³⁴ La distinction ne sera d'ailleurs pas reprise dans le droit des provinces Nord et Sud.

¹¹³⁵ C'est d'ailleurs sur ce fondement que fut pris un arrêté du 24 avril 1975 portant création de la réserve naturelle zoologique et botanique de Camargue aujourd'hui appelée « Réserve nationale de Camargue », *JORF* 10 mai 1975, p. 4721.

¹¹³⁶ J. UNTERMAIER, La protection de l'espace naturel, généalogie d'un système, *RJE*, 1980, n° 2, p. 122.

¹¹³⁷ Arrêté n° 1847 du 7 juillet 1981 créant la réserve spéciale du Mont Do ; délibération n° 12-95/APS du 14 avril 1995 créant la réserve spéciale de la Haute Pourina, *JONC* 20 juin 1995, p. 1688 ; délibération n° 33-95/APS du 24 novembre 1995 relative à la création d'une réserve spéciale de faune et de flore au massif Kouakoué, *JONC* 9 janvier 1996, p. 78 ; délibération n° 29-96 du 30 juillet 1996 relative à la création d'une réserve spéciale de faune et de flore dans la Nodela, *JONC* 3 septembre 1996, p. 3364.

¹¹³⁸ Arrêté n° 66-603/CG du 29 décembre 1966, précité.

¹¹³⁹ Délibération n° 234 du 14 novembre 1975, précitée, article 2. En outre « l'introduction d'armes et des chiens y est également prohibée » et « la circulation et le séjour des personnes sur toute l'étendue de la réserve

réserve spéciale de l'Étang de Koumac, « la chasse, l'abattage et la capture de la faune terrestre et aquatique sont interdits sauf avec l'autorisation écrite de l'autorité compétente et dans un but scientifique »¹¹⁴⁰. Quant à la réserve spéciale botanique du Mont Panié, les travaux tendant à « modifier l'aspect de la végétation ainsi que tous actes de nature à nuire ou à apporter des perturbations à la flore naturelle, tels que exploitations forestières, destructions, ramassages, cueillette et mutilation des espèces végétales ou de leurs produits »¹¹⁴¹ sont interdits. Il faut noter que les réserves de faune sont un peu plus contraignantes que des simples réserves de chasse interdisant uniquement cette activité, puisqu'elles prohibent aussi parfois le port d'armes (Aoupinié) ou la circulation (île de Pam) et, pour les anciennes réserves spéciales de la Province Sud, l'introduction de chiens, de chats ou de tout autre animal.

A côté des réserves spéciales de faune et de flore, la pratique réglementaire a conduit à la création des réserves spéciales « marines ». Pas moins de 17 réserves ont été créées sous ce régime¹¹⁴². Il en demeure aujourd'hui une seule en Province Nord : la réserve spéciale marine de Négoro¹¹⁴³ dans laquelle « la capture, ou la destruction par quelque procédé que ce soit, des poissons, des crustacés, coquillages et autres animaux marins ainsi que la récolte du corail sont interdites »¹¹⁴⁴. La protection est minimaliste.

Quant aux anciennes réserves spéciales marines de la Province Sud, elles sont aujourd'hui considérées comme des réserves naturelles au sens du Code de l'environnement de la Province¹¹⁴⁵. Leur régime a été unifié, au constat des grandes disparités existant entre chacune d'elles. En effet, certaines visaient la protection des espaces marins et des parties terrestres (îlots, îles) dans le but de préserver leur état naturel tandis que d'autres étaient davantage destinées à garantir une gestion rationnelle des ressources naturelles. Au regard des différentes catégories d'aires protégées définies par l'UICN en fonction du degré de protection envisagé¹¹⁴⁶, les réserves spéciales marines de la Province Sud se rangeaient soit dans les catégories 1a (réserve naturelle intégrale) et 1b (zone de nature sauvage), soit dans la catégorie 6 (aire protégée de ressources naturelles gérées). Fort heureusement, les objectifs des réserves spéciales marines ont été redéfinis

sont réglementés : seuls sont autorisés à y circuler et à y séjourner régulièrement : les titulaires de permis temporaires d'exploitation forestière [...] ; les titulaires de permis de recherche d'exploitation ou de concessions minières autorisés » (article 3).

¹¹⁴⁰ Délibération n° 71 du 26 janvier 1989, précitée, article 2.

¹¹⁴¹ Délibération n° 108 du 9 mai 1980, précitée, article 2, C.

¹¹⁴² Leur classement a commencé dans les années 1970 avec la réserve Yves Merlet dans laquelle la pêche et l'accostage étaient interdits. Puis viennent, en 1981, les premières réserves marines autour des îlots Maître et Amédée suivies, en 1989, du classement des îlots Signal, Larégnère, Bailly et de l'îlot Canards. En 1993, la baie de Prony (réserves de l'îlot Casy et de l'Aiguille) et le parc du lagon de Bourail (réserves de la Roche Percée et de la baie des Tortues, de l'île Verte et de Poé) sont à leur tour classés. Enfin, la réserve du Humboldt, épave d'un voilier qui tient son nom du naturaliste et explorateur allemand Alexandre de Humboldt (1996), de l'îlot Tenia (1998), de la pointe Kuendu (1998), de la baie de Négoro en Province Nord (2000) et de Ouano (2004) furent créées. Il faut noter que certaines de ces réserves étaient regroupées sous des appellations diverses en fonction de leur situation géographique : Parc du Lagon Sud, Parc du Lagon de Bourail, réserves de la Baie de Prony.

¹¹⁴³ Délibération n° 130-2000/APN du 29 septembre 2000 portant création d'une réserve spéciale marine, *JONC* 14 novembre 2000, p. 6245.

¹¹⁴⁴ Même texte, article 2.

¹¹⁴⁵ Voir *infra*, D.

¹¹⁴⁶ UICN, Guidelines for protected areas management categories, UICN, Cambridge, UK and Gland, Switzerland, 1994, 261 p.

en Province Sud, d'abord par souci de « géométrie juridique »¹¹⁴⁷, mais aussi pour épousseter quelque peu leur régime et y intégrer des notions scientifiques importantes (habitat, écosystème, biotope, migration, etc.). Une telle démarche pourrait utilement être transposée en Province Nord et aux Îles Loyauté.

C – Les aires naturelles protégées du Code de l'environnement de la Province Nord, un effort de rationalisation inachevé

Remodelant son droit de l'environnement en 2008¹¹⁴⁸, la Province Nord a identifié six catégories d'aires protégées à l'article 211-2 du Code de l'environnement : les réserves naturelles intégrales, les réserves de nature sauvage, les parcs provinciaux, les réserves naturelles, les aires de protection du patrimoine naturel et culturel et les aires de gestion durable des ressources¹¹⁴⁹. En l'absence d'application de ces dispositions, l'analyse, fondée uniquement sur les textes, ne peut être que théorique. Elle porte sur les dispositions communes aux aires protégées (1) et sur le régime juridique de chacune d'entre elles (2).

1 – Les dispositions communes

Les aires naturelles protégées de Province Nord sont établies par délibération de l'assemblée de province après consultation des communes et des autorités coutumières concernées¹¹⁵⁰.

La délibération doit préciser au minimum la dénomination de l'aire naturelle, la catégorie à laquelle elle correspond, la durée ou la périodicité du classement, le motif, la délimitation géographique de l'aire et les dispositions particulières complémentaires ou dérogatoires par rapport au régime général¹¹⁵¹.

En ce qui concerne la durée et la périodicité du classement, le principe est celui de la permanence du classement. Exceptionnellement néanmoins, une aire protégée pourra l'être « à titre temporaire ou périodique »¹¹⁵² lorsque cela est compatible avec son objet. Un tel mécanisme n'est pas sans rappeler celui des réserves dites « tournantes » qui existaient jusqu'en 1996 en Province Sud¹¹⁵³. Sorte de mise en jachère de l'espace maritime sur trois secteurs contigus, la réserve tournante

¹¹⁴⁷ J. UNTERMAIER, La protection de l'espace naturel, généalogie d'un système, *RJE*, 1980, n° 2, p 122.

¹¹⁴⁸ Délibération n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008 relative au code de l'environnement de la Province Nord, *JONC*, 29 décembre 2008, numéro spécial, p. 8578.

¹¹⁴⁹ C. env. de la Province Nord, article 211-2.

¹¹⁵⁰ C. env. de la Province Nord, article 213-2.

¹¹⁵¹ C. env. de la Province Nord, article 213-4.

¹¹⁵² C. env. de la Province Nord, article 213-3.

¹¹⁵³ Voir par exemple : 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 (rendue exécutoire par arrêté n° 1889 du 10 juillet 1981), *JONC* 27 juillet 1981, p. 1004. Le mécanisme a été supprimé par 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 (*JONC* 3 septembre 1996, p. 3366).

permettait d'interdire la capture et la destruction des animaux marins ainsi que la récolte du corail pendant la période de mise en réserve, c'est-à-dire pendant trois ans. Les réserves tournantes ont été abandonnées et remplacées par des réserves permanentes au constat d'une inefficacité relative du mécanisme : la fermeture pendant la période de reproduction serait sans effet sur les effectifs piscicoles en raison de l'absence de relation directe entre le nombre de géniteurs et le renouvellement des stocks¹¹⁵⁴. En outre, l'effet bénéfique d'une période de fermeture de la pêche – ou, le cas échéant, de la chasse – est anéanti très rapidement après la levée de la réserve. S'il est certain que la permanence d'une protection est plus intéressante pour la conservation de la biodiversité que son caractère périodique et *a fortiori* temporaire, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre du mécanisme peut s'avérer intéressante, en particulier dans des zones exploitées où une protection permanente serait rejetée par la population. Plus commodes que protectrices, les aires protégées permettront en outre de pallier certaines défaillances du droit de la chasse ou de la pêche maritime en interdisant ces activités pendant les périodes de reproduction, de nidification ou de vulnérabilité particulière des espèces.

Quant à la délimitation géographique des aires protégées, le Code précise qu'elle peut inclure une zone donnée si au moins trois quarts de sa surface sont consacrés « à un objectif de gestion conforme » à l'appellation « aire protégée ». A ce stade, un problème se pose pour identifier le contenu du concept « objectif de gestion ». Il s'agit notamment de savoir s'il inclut ou non les diverses interdictions ou restrictions en principe applicables dans les aires protégées. Dans ce cas, le régime juridique de l'aire protégée pourrait être écarté sur une portion non négligeable (un quart de la superficie totale) de l'aire concernée, ce qui est peu pertinent tant du point de vue juridique qu'écologique. Le Code présente l'« objectif de gestion » comme un synonyme du « motif »¹¹⁵⁵. Même si le rapprochement de ces deux termes n'est guère satisfaisant et ajoute à la confusion – l'objectif signifie un but à atteindre et le motif, une cause déterminante – l'amalgame a au moins pour avantage d'écartier l'idée qu'il puisse être dérogé sur un quart de la superficie d'une aire protégée aux diverses interdictions et restrictions prévues par le Code. La notion d'« objectif », associée au « motif », tient en effet plus de la justification générale du classement en aire protégée que de son régime juridique. Il s'agit donc de considérer qu'une certaine superficie peut être incluse dans une aire protégée, même si elle ne remplit pas précisément les conditions de classement dans telle ou telle catégorie. Aussi, si une réserve naturelle intégrale doit héberger des « écosystèmes, des caractères physiologiques ou géologiques et/ou des espèces remarquables (notamment par leur rareté) ou représentatifs »¹¹⁵⁶, un quart de sa superficie peut être banal sur le plan écologique, mais bénéficier du régime de l'aire protégée. De même, alors que sera classée en réserve de nature sauvage une « zone peu ou pas modifiée par l'homme »¹¹⁵⁷, l'aire protégée pourra inclure un espace touché par l'homme (ancienne mine, sentier de randonnée, espace cultivé, etc.) pour lui faire bénéficier de la même protection. Bien que la formule initiale surprenne, le mécanisme est en définitive intéressant car il permet d'étendre une

¹¹⁵⁴ C. CHAUVET, Témoignage, *RJE*, 1993, n° spécial, « Droit de l'environnement et Nouvelle-Calédonie », p. 88-102.

¹¹⁵⁵ C. env. de la Province Nord, article 213-4.

¹¹⁵⁶ C. env. de la Province Nord, article 212-1.

¹¹⁵⁷ C. env. de la Province Nord, article 212-2.

protection à une zone qui ne remplit pas initialement les conditions de classement. Ce régime est plus avantageux que celui des zones tampons dans lesquelles des règles souvent plus souples s'appliquent.

Par ailleurs, le Code prévoit que toutes les aires naturelles protégées de la Province Nord « peuvent être dotées d'un règlement et/ou d'un plan de gestion dont la teneur est approuvée par l'assemblée de la Province Nord »¹¹⁵⁸.

Facultative, son élaboration aurait pu être obligatoire pour certaines aires naturelles dont les objectifs impliquent une réflexion quant à leur gestion. Ainsi en est-il de l'aire de gestion durable des ressources naturelles¹¹⁵⁹ ou des parcs provinciaux¹¹⁶⁰. En outre, la procédure d'adoption de ces documents – pourtant essentiels – semble peu favorable à la conservation de la biodiversité. Adoptés par l'assemblée de province, les règlements et les plans de gestion ne sont soumis à aucun conseil scientifique, consultatif ou autre qui serait garant d'une certaine expertise scientifique. A défaut d'institution de ce genre en Province Nord, il aurait été envisageable de solliciter l'avis du Comité consultatif de l'environnement, lui-même assisté d'un conseil scientifique et dont l'une des missions principales consiste à « conseiller la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales en matière de développement durable et d'environnement »¹¹⁶¹.

Outre cette lacune d'expertise, le Code de l'environnement de la Province Nord présente quelques fragilités juridiques.

Il précise en effet que le règlement de l'aire naturelle protégée a « valeur réglementaire et est opposable aux usagers et prestataires »¹¹⁶². Cette précision est assez surprenante et superflue, car le règlement, adopté par délibération de l'assemblée de Province Nord revêt nécessairement le caractère d'un acte administratif unilatéral réglementaire. En effet, approuvé par l'assemblée, il a pour destinataire les usagers et prestataires des aires protégées désignés de façon abstraite et il contient aussi des mesures réglementaires (il peut notamment conditionner l'accès à l'aire protégée). Mais il s'agissait semble-t-il de distinguer d'un côté le règlement et d'un autre, le plan de gestion dont la valeur juridique n'est pas précisée par le Code. Par cette omission, le Code de l'environnement entendait *a contrario* ne pas accorder de valeur réglementaire au plan de gestion¹¹⁶³. Au demeurant, s'agissant d'un document qui présente, d'un point de vue formel, toutes les caractéristiques d'un acte réglementaire opposable aux tiers (il est en effet approuvé par l'assemblée de province) et d'un point de vue matériel, des mesures réglementaires (le plan de gestion peut « instituer un zonage à l'intérieur de l'aire naturelle protégée et une gestion différenciée y afférente »¹¹⁶⁴), on peut légitimement s'attendre à ce que le juge reconnaisse dans le plan de gestion des dispositions susceptibles de produire des effets juridiques. Mais tout dépendra en réalité du contenu du plan de gestion, lequel pourra aussi n'être qu'un document d'orientation

¹¹⁵⁸ C. env. de la Province Nord, article 213-8.

¹¹⁵⁹ C. env. de la Province Nord, article 212-6.

¹¹⁶⁰ C. env. de la Province Nord, article 212-3.

¹¹⁶¹ Délibération n° 155 du 9 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement, *JONC* 24 janvier 2006, p. 468. Voir aussi *supra*, première partie, titre 1, section 2, § 1, A.

¹¹⁶² C. env. de la Province Nord, article 213-8.

¹¹⁶³ A noter que l'inobservation des orientations et des dispositions du plan de gestion n'entraîne aucune sanction.

¹¹⁶⁴ C. env. de la Province Nord, article 213-8.

ou une simple aide à la décision pour les acteurs compétents sur le site.

Parmi les fragilités du régime juridique des aires naturelles protégées de la Province Nord, l'insuffisant effet dissuasif des sanctions doit également être relevé : toutes les infractions à la réglementation seront en effet punies des peines prévues pour les contraventions de la cinquième classe seulement¹¹⁶⁵.

2 – Les différents régimes juridiques

S'il est possible d'analyser concomitamment le régime juridique de la réserve naturelle intégrale, de la réserve de nature sauvage et de la réserve naturelle (a) en raison du régime strict d'interdictions prévu, il faut en revanche dissocier le statut des parcs provinciaux (b) et celui des aires de protection et de valorisation du patrimoine naturel et culturel et des aires de gestion durable des ressources (c).

a – La réserve naturelle intégrale, la réserve de nature sauvage et la réserve naturelle, une quête de « naturalité »

Sur les six catégories d'aires protégées en Province Nord, trois sont régies par un régime strict d'interdictions : la réserve naturelle intégrale¹¹⁶⁶, la réserve de nature sauvage¹¹⁶⁷ et la réserve naturelle¹¹⁶⁸. Certaines activités comme la chasse, la pêche, la détention d'armes et engins de chasse ou de pêche, la collecte, l'altération, le prélèvement de faune, de flore ou de minéraux ou la visite du public sont totalement interdites dans la réserve naturelle intégrale et ne peuvent s'exercer que sur autorisation provinciale dans les deux autres réserves. D'autres activités sont prohibées dans les trois catégories d'aires protégées : l'introduction d'espèces, le nourrissage ou la perturbation d'animaux sauvages, l'abandon de déchets et tous travaux modifiant l'aspect du terrain ou de la végétation (terrassement, construction, fouille, prospection, etc.) et, pour la seule réserve naturelle intégrale, la fréquentation du public. Ailleurs, elle doit être fortement limitée et est soumise à autorisation.

Outre ces différences, la distinction entre les trois types de réserves résulte de la philosophie de conservation de chacune d'entre elles. On peut les classer en fonction du degré d'intervention de l'homme dans la politique de conservation et de la recherche d'une nature plus ou moins anthropisée.

La réserve naturelle intégrale en Province Nord – comme celle de la délibération de 1980 et celle de la Province Sud – est ainsi inspirée par une stratégie de non-intervention sur le milieu dans le but de ne pas contrarier la dynamique naturelle des écosystèmes. En ce sens, même les activités scientifiques ou environnementales ne sont acceptées que si leur impact est limité et qui plus est

¹¹⁶⁵ C. env. de la Province Nord, article 214-1.

¹¹⁶⁶ C. env. de la Province Nord, article 212-1.

¹¹⁶⁷ C. env. de la Province Nord, article 212-2.

¹¹⁶⁸ C. env. de la Province Nord, article 212-4.

temporaire. Il s'agit en réalité d'une transcription novatrice du concept de naturalité¹¹⁶⁹ lequel retient, parmi les mesures de gestion envisageables, l'intervention humaine la plus légère et la moins perturbatrice de l'environnement. Le concept s'est construit en réaction à l'interventionnisme exacerbé de l'homme dans les aires protégées¹¹⁷⁰ et met en doute les pratiques à travers lesquelles l'homme continue à s'ériger, sans arguments scientifiques valables, en seul « maître et possesseur de la nature » selon la formule de Descartes¹¹⁷¹. Il s'agit en fait de donner au gestionnaire une place plus modeste que celle qu'il a pu occuper pour tenter un retour vers « les écosystèmes qui existaient avant que l'homme ne soit devenu un facteur important dans leurs évolutions »¹¹⁷², même si, dans tous les cas, ces espaces n'échapperont pas à la mondialisation des pollutions et du réchauffement climatique.

La réserve de nature sauvage est quant à elle « gérée de façon à préserver ses caractéristiques naturelles intactes, avec un niveau d'intervention sur le terrain très faible ou nul »¹¹⁷³. A cette fin sont tolérées, sous réserve d'une autorisation provinciale, les activités scientifiques et environnementales, la circulation (sauf en véhicules à moteur sur les espaces terrestres), l'implantation d'infrastructures légères (refuges, mouillages, sentiers aménagés, etc.) et les activités de chasse, de pêche et de cueillette à caractère traditionnel.

Enfin, la réserve naturelle peut faire l'objet d'une gestion conservatoire pour le maintien des habitats ou la satisfaction des besoins d'espèces spécifiques. Il s'agira donc, comme dans un grand nombre d'aires protégées, de permettre des interventions humaines aux fins susvisées. Cette gestion pourra par exemple consister à reproduire certaines pratiques agricoles (fauche, débroussaillage, pâturage) pour maintenir le milieu ouvert.

b – Le parc provincial

La filiation avec les parcs territoriaux de la délibération de 1980 ayant vocation à accueillir du public est nette, même si le régime est plus strict en Province Nord.

Le parc est une « zone destinée à préserver l'intégrité des écosystèmes et des processus écologiques et à exclure toute exploitation ou occupation incompatible avec cet objectif, mais à permettre les usages spirituels, scientifiques, pédagogiques et récréatifs compatibles avec le règlement »¹¹⁷⁴.

La référence à l'usage « spirituel » est assez surprenante dans la République française où l'État laïque est censé respecter toutes les croyances de manière égale, sans devoir en reconnaître aucune. Le principe de laïcité a certes fait l'objet d'un régime spécifique pour l'outre-mer¹¹⁷⁵,

¹¹⁶⁹ De l'anglais *wilderness*. Sur ce concept, voir J. LECOMTE, La nature singulière ou plurielle ? Connaître pour protéger, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 2005, n° 29, p. 19-22.

¹¹⁷⁰ A. SCHNITLZER, J.-C. GENOT, M. WINTZ, Espaces protégés : de la gestion conservatoire vers la non-intervention, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 2008, n° 56, p. 29-44.

¹¹⁷¹ R. DESCARTES, Discours de la méthode, 1637, GF Flammarion, 2000, 190 p.

¹¹⁷² J. LECOMTE, *op. cit.*, p. 21.

¹¹⁷³ C. env. de la Province Nord, article 212-3.

¹¹⁷⁴ Même article.

¹¹⁷⁵ Conseil d'État, Réflexions sur la laïcité, rapport public 2004, La Documentation française, Paris 2004, p. 269.

mais il trouve à s'appliquer en droit de l'environnement. De fait, la référence aux usages spirituels dans le parc provincial implique bien que l'État opère une distinction entre ce qui relève de la spiritualité et ce qui n'en relève pas, ce qui le mène indirectement à dresser des critères religieux pour distinguer entre les personnes ou groupes de personnes. La référence à la spiritualité, en tant qu'elle rompt ici avec l'égalité de traitement, est donc tout à fait contestable.

Pour en revenir au régime juridique du parc provincial, certaines activités sont totalement interdites (introduction d'espèces animales ou végétales, nourrissage ou perturbation d'animaux sauvages, abandon de déchets, exploitation forestière, agricole et minière), d'autres sont localisées (le feu) et d'autres encore doivent être « compatibles avec le règlement » : la chasse, la pêche, la cueillette, la circulation, l'occupation temporaire, l'édification et l'entretien d'infrastructures d'accueil, les activités sportives. L'exigence d'un simple rapport de compatibilité avec le règlement – qui plus est facultatif¹¹⁷⁶ – pour ces activités et aménagements potentiellement ravageurs des écosystèmes ne semble pas à la hauteur des objectifs d'une aire protégée « destinée à préserver l'intégrité des écosystèmes et des processus écologiques ». Un rapport de conformité stricte entre le règlement du parc et les activités et aménagements est évidemment requis, à moins d'accepter que la zone protégée puisse être progressivement dénaturée.

c – L'aire de protection et de valorisation du patrimoine naturel et culturel et l'aire de gestion durable des ressources

En ce qui concerne les deux dernières catégories d'aires protégées, l'aire de protection et de valorisation du patrimoine naturel et culturel et l'aire de gestion durable des ressources, leurs objectifs ne visent pas une protection rigoureuse. La première envisage la préservation des paysages – mais aucune interdiction ni orientation de gestion n'est prévue par le Code – et la seconde vise « la protection à long terme de la diversité biologique et le maintien de la production des biens et services naturels satisfaisants les besoins de la population »¹¹⁷⁷. Il s'agira notamment de préserver les ressources en eau potable.

¹¹⁷⁶ Voir *supra*, 1.

¹¹⁷⁷ C. env. de la Province Nord, article 212-6.

D – Les aires protégées du Code de l’environnement de la Province Sud, un modèle d’évolution juridique

Depuis la délibération du 18 février 2009 relative aux aires protégées¹¹⁷⁸, la Province Sud a rompu avec la délibération quelque peu obsolète du 9 mai 1980. La rupture avec l’ancien système n’est cependant pas totale puisque deux types d’aires protégées existent encore – la réserve naturelle intégrale et le parc provincial – auxquelles s’ajoutent désormais la réserve naturelle et l’aire de gestion durable des ressources. Toutes les aires protégées qui relevaient de l’ancienne réglementation et étaient régies par des dispositions très disparates et peu lisibles – dans la mesure où la délibération de 1980 n’orientait que très peu le contenu des protections – ont été regroupées dans les catégories de 2009. En Province Sud, il existe ainsi aujourd’hui 5 réserves naturelles intégrales, dont une sur le milieu terrestre et 4 situées en mer ; 19 réserves naturelles terrestres et 14 réserves naturelles marines ; 6 parcs provinciaux dont 2 sont marins et 7 aires de gestion durable des ressources (une seule est terrestre).

Des dispositions communes (1) à toutes les catégories d’aires protégées de la Province Sud ont été prises, mais leur régime juridique demeure bien distinct (2).

1 – Les dispositions communes

Les aires protégées de la Province sont créées par délibération de l’assemblée de province après avis du Comité pour la protection de l’environnement¹¹⁷⁹ et après consultation des communes concernées, du sénat coutumier et, le cas échéant, du comité de gestion¹¹⁸⁰. La délibération précise de quelle catégorie d’aire protégée relève l’espace visé, fixe les limites géographiques de la protection et les éventuelles prescriptions particulières et modalités de gestion applicables.

Par ailleurs, les possibilités de déléguer l’aménagement et la gestion des aires protégées –

¹¹⁷⁸ Délibération n° 1-2009/APS du 18 février 2009 relative aux aires protégées, *JONC* 26 février 2009, p. 1230.

¹¹⁷⁹ Ce comité a été mis en place par la délibération modifiée n° 38-90/APS du 28 mars 1990 créant un comité pour la protection de l’environnement dans la Province Sud (*JONC* 1^{er} mai 1990, p. 1217). C’est une instance consultative de la Province Sud composée d’élus, de techniciens, de représentants d’ONG ou d’organismes de recherche dont l’avis est sollicité sur toute question d’ordre réglementaire, ou pour toute question pour laquelle cet avis est obligatoire. Le comité peut en outre faire toute proposition visant à la protection de l’environnement ou à la communication sur ce thème.

¹¹⁸⁰ C. env. de la Province Sud, article 211-3. A noter qu’en l’absence de réponse des communes, du sénat coutumier ou du comité de gestion, leur avis est réputé donné dans un délai de deux mois à compter de leur sollicitation.

jusqu'alors limitées aux syndicats mixtes¹¹⁸¹ – ont été nettement élargies : elles sont désormais étendues aux établissements publics, aux groupements d'intérêt public, aux associations de protection de l'environnement, aux fondations, aux propriétaires d'un ou plusieurs terrains inclus dans l'aire protégée constitués en associations, aux collectivités (ou à leurs groupements)¹¹⁸².

Pour chaque aire protégée, un plan de gestion peut être élaboré. Il est même obligatoire dans les parcs provinciaux¹¹⁸³ et les aires de gestion durable des ressources¹¹⁸⁴. Son contenu (mesures de protection, de sensibilisation, de mise en valeur et de développement durable dans les aires de gestion durable des ressources ; documents graphiques indiquant la vocation des différentes zones pour les parcs provinciaux, etc.) doit être compatible avec les objectifs de gestion fixés pour chaque catégorie d'aires protégées.

Les effets juridiques qui s'attachent à l'existence d'un plan de gestion sont de plusieurs sortes et dépassent largement ceux de leurs homonymes de la Province Nord.

Le plan de gestion s'impose d'abord aux gestionnaires pour lesquels le non-respect du plan peut entraîner une décision du bureau de l'assemblée leur retirant la gestion de l'aire concernée.

Par ailleurs, en l'absence de plan de gestion, les aménagements permanents et les activités commerciales – dans tous les cas inenvisageables dans une réserve naturelle intégrale – ne peuvent être autorisés qu'après l'avis favorable du Comité pour la protection de l'environnement et la présentation d'un dossier contenant notamment une notice d'impact¹¹⁸⁵. En outre, dans l'attente de l'élaboration d'un plan de gestion (obligatoire) dans les aires de gestion durable des ressources, le régime juridique applicable est celui des réserves naturelles¹¹⁸⁶, lequel est plus strict. *A contrario*, dans ces mêmes aires et dans les parcs provinciaux, des activités commerciales peuvent donc être organisées si elles sont conformes au plan de gestion approuvé.

La création des plans de gestion traduit une modernisation importante du droit de l'environnement de la Province Sud¹¹⁸⁷. Largement inspirés du droit des réserves naturelles nationales¹¹⁸⁸ et suscités par l'ajout d'une grande partie du lagon de Nouvelle-Calédonie sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO le 7 juillet 2008, les plans de gestion devraient favoriser une plus grande efficacité des aires protégées encore trop souvent considérées comme des « réserves de papier » c'est-à-dire des réserves qui n'ont d'existence que leur nom. En effet, en raison de moyens

¹¹⁸¹ Au sens de l'article 54 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 (précitée) : « Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre la Nouvelle-Calédonie, des provinces, des communes, des syndicats de communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'activités ou de services présentant une utilité pour chaque personne morale intéressée.

Le syndicat mixte est un établissement public ; il comprend au moins une collectivité territoriale ou un syndicat de communes.

Il est institué par des délibérations concordantes des assemblées et organes délibérants des personnes morales concernées, qui en approuvent les statuts ».

¹¹⁸² C. env. de la Province Sud, article 211-6

¹¹⁸³ C. env. de la Province Sud, article 211-17.

¹¹⁸⁴ C. env. de la Province Sud, article 211-12, alinéa 2.

¹¹⁸⁵ C. env. de la Province Sud, article 211-14, III.

¹¹⁸⁶ C. env. de la Province Sud, article 211-15.

¹¹⁸⁷ Voir C. MARTINI, Les parcs et réserves naturels en Nouvelle-Calédonie, *RJE*, 2007, n° spécial, p. 80.

¹¹⁸⁸ Les articles R. 332-21 et suivants du Code de l'environnement prévoient en effet que les réserves naturelles nationales font l'objet de plans de gestion arrêtés par le préfet après avis du comité consultatif et du conseil scientifique de la réserve

financiers et matériels insuffisants, l'absence de gestion réelle et de surveillance efficace des réserves sont à l'origine de la faiblesse de la conservation de la nature néo-calédonienne. Certaines espèces sont braconnées au sein même des aires protégées sans que les contrevenants n'aient à s'inquiéter de quelconques sanctions. La Province Sud a déjà renforcé les contrôles de police en instituant des brigades nature pour contrôler le Parc de la rivière bleue, la réserve de la chute de la Madeleine et en développant les moyens d'intervention en mer¹¹⁸⁹. Le droit tel que réformé en 2009 apporte désormais un soutien à cet effort. Avec le renforcement des sanctions¹¹⁹⁰, la rationalisation du mécanisme des aires protégées et la mise en place de plans de gestion, des situations comme celle de l'îlot Maître ne devraient plus exister.

Dans cette réserve marine située non loin de Nouméa, les intérêts économiques ont en effet primé de façon assez caricaturale sur la protection de l'environnement, puisque « trente bungalows supplémentaires installés sur le platier corallien, [...] le creusement d'un lagon artificiel et la destruction d'un site de ponte potentiel de tortue verte et d'un nid de balbuzard »¹¹⁹¹ ont pu être réalisés en dehors de toute considération de la loi du pays sur le domaine public maritime, du statut de réserve marine de l'îlot et des limites fixées par les services provinciaux. « Les perspectives de développement touristique et les retombées financières du projet l'ont malgré tout emporté »¹¹⁹² : les recommandations n'ont manifestement pas été respectées et les infractions, évidentes, n'ont fait l'objet d'aucune sanction alors que l'impact physique des infrastructures sur la conservation de l'îlot était loin d'être négligeable.

Sans préjuger par avance de l'efficacité des plans de gestion imposés pour certaines catégories d'aires protégées, leur élaboration par le bureau de l'assemblée de province avec l'avis du Comité pour la protection de l'environnement, des représentants des aires coutumières et du comité de gestion aura au moins le mérite de rendre publiques les diverses contraintes applicables, ce qui participera de l'information et de la sensibilisation environnementale de la population d'autant plus que révisé tous les cinq ans, sa mise en œuvre fera l'objet d'une évaluation annuelle par le Comité pour la protection de l'environnement.

2 – Les différents régimes juridiques

Si le régime juridique des réserves naturelles intégrales et des réserves naturelles (a) présente des similarités, il convient de distinguer entre les aires de gestion durable des ressources naturelles (b)

¹¹⁸⁹ En Province Sud, avant que deux bateaux affectés à la surveillance des réserves ne soient mis à l'eau en 1991 pour l'Isabelle et en 1995 pour l'Amérée, les protections portant sur les aires protégées n'avaient que peu d'incidences sur le comportement des pêcheurs. Aujourd'hui, trois bateaux, six capitaines et trois membres d'équipage assurent la surveillance de l'ensemble des aires marines protégées de la zone du Grand Nouméa (400 km²). Par ailleurs, un capitaine technicien supérieur et un matelot sont affectés à la surveillance de la Baie de Prony et trois personnes (un capitaine, un matelot et un responsable) pour les réserves de Bourail, Ténia et Ouano. Enfin, le classement de six parties de la barrière de corail au Patrimoine mondial de l'UNESCO a suscité le renforcement des équipes de contrôle : depuis 2007, des gardes sont assermentés pour la surveillance du lagon sud.

¹¹⁹⁰ C. env. de la Province Sud, articles 216-1 et suivants.

¹¹⁹¹ N. BOITEUX, Outil de gestion de la bande côtière, les implications juridiques, *RJE*, 2007, n° spécial, p. 92.

¹¹⁹² C. MARTINI, Le développement durable en Nouvelle-Calédonie – Données juridiques et politiques, Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2006, p. 126.

et les parcs provinciaux (c).

a – Les réserves naturelles intégrales et les réserves naturelles

Les réserves naturelles intégrales et les réserves naturelles de la Province Sud présentent des régimes juridiques extrêmement protecteurs. Elles sont néanmoins distinctes puisque les premières visent à « empêcher tout impact lié aux activités humaines »¹¹⁹³ et ont une vocation principalement scientifique alors que dans les secondes « certaines activités humaines compatibles avec [les objectifs de la réserve] peuvent y être menées »¹¹⁹⁴ pour permettre notamment l'éducation et la sensibilisation du public.

De nombreuses activités et travaux sont ainsi prohibés dans les deux catégories d'aires protégées (chasse, pêche, survol à moins de 500 pieds, introduction d'espèces¹¹⁹⁵, collecte ou prélèvement de faune, flore, minéraux ou fossiles, dépôt de déchets, nourrissage d'animaux terrestres ou marins, activités forestière, agricole ou minière, etc.), mais le régime de la réserve naturelle intégrale reste le plus rigoureux (interdiction de tout terrassement ou construction et installation, interdiction de tout feu¹¹⁹⁶, pénétration interdite, etc.). Dans la réserve naturelle, il demeure en effet possible de mener des activités commerciales nécessitant des installations permanentes, sous réserve de l'obtention d'une dérogation et de leur compatibilité avec les objectifs de gestion de l'aire.

La volonté de protéger les réserves naturelles intégrales de tout impact humain ressort encore de l'institution systématique d'une zone tampon de 200 mètres autour de l'aire, zone dans laquelle le survol est interdit à moins de 500 pieds tout comme l'atterrissage, l'usage d'engins motorisés marins ou terrestres et le feu.

Du reste, le régime strict de protection contre les activités anthropiques se lézarde dans la mesure où il est possible de déroger aux interdictions de chasse et de pêche, de collecte ou de prélèvement de la faune, de la flore et des minéraux à des fins scientifiques ou de régulation des espèces envahissantes – ce qui peut encore se justifier – mais également à des fins coutumières. Ainsi, des hommes pourront pénétrer au cœur même des espaces les plus protégés de la Province Sud pour y chasser ou y pêcher en contradiction totale avec les objectifs mêmes de la réserve. Les dérogations accordées à des fins coutumières concerneront notamment la réserve naturelle intégrale Yves Merlet¹¹⁹⁷ dans laquelle, du fait de la présence abondante de tortues marines et de poisson-lait

¹¹⁹³ C. env. de la Province Sud, article 211-8.

¹¹⁹⁴ C. env. de la Province Sud, article 211-10.

¹¹⁹⁵ Sauf, sur dérogation, pour les espèces indigènes ou endémiques à des fins de restauration de sites dégradés ou de conservation d'espèces rares et menacées.

¹¹⁹⁶ Il est simplement cantonné dans des aménagements publics destinés à cet effet dans les réserves naturelles (C. env. de la Province Sud, article 211-11, I, 2°, c).

¹¹⁹⁷ La réserve Yves Merlet (17200 ha) a été créée par l'arrêté n° 2604 du 9 décembre 1994 portant création et modification de réserves marines dans les eaux de la Nouvelle-Calédonie (*JONC* 20 décembre 1994, p. 4173). Yves MERLET était chercheur à l'ORSTOM (actuel Institut pour la Recherche et le Développement) et il a

(*Chanos chanos*)¹¹⁹⁸, la pêche coutumière, en surface et au moyen de lignes ou de filets, a toujours été autorisée sur les récifs Tia, Ua et Gunoma au bénéfice des communautés traditionnelles uniquement à l'occasion des fêtes coutumières. Le chef de la communauté devait informer « en temps utile » les autorités chargées de la surveillance de la réserve. En pratique la Direction de l'environnement de la Province Sud, une fois informée, exigeait alors de connaître la date de la pêche et les bateaux concernés tout en rappelant quelles étaient les parties du récif où la pêche était autorisée, en délimitant les moyens de pêche autorisés et le nombre de captures permises. Étant donné l'étendue relativement large des autorisations jusqu'alors accordées et les menaces graves qui pèsent sur la conservation des tortues marines à l'échelle mondiale, de tels blancs-seings sont fondamentalement contradictoires avec des objectifs de conservation, qui plus est au sein d'une réserve naturelle dite « intégrale ».

De façon plus générale, lors de la création des réserves naturelles (intégrales ou non), la réglementation peut déroger aux interdictions prévues par le Code de l'environnement soit pour en amoindrir les effets dans les cas limitativement énumérés par le Code, soit pour les renforcer. Ainsi, les zones tampons créées autour des réserves naturelles intégrales de la Montagne des sources¹¹⁹⁹ et Yves Merlet ont-elles été élargies à un rayon de 500 mètres ; le survol de la réserve intégrale de la montagne des sources est interdit en dessous d'une altitude de 4 300 pieds ; tout survol par les ailes de kite surf¹²⁰⁰ est prohibé dans les zones tampons des réserves naturelles intégrales des récifs de Sèche-Croissant, de l'îlot Goéland et de l'îlot N'Digoro.

Par ailleurs, bien que le régime général des réserves ne le prévoit pas, certaines protections sont temporaires. Ainsi en est-il de la réserve naturelle intégrale saisonnière de l'îlot Goéland¹²⁰¹ et des réserves naturelles saisonnières de la passe de Dumbéa¹²⁰² et de Grand Port¹²⁰³.

découvert le site de la réserve au cours de ses prospections. Il a par ailleurs activement participé à la création et à la mise en place de l'Aquarium de Nouméa.

¹¹⁹⁸ Le poisson-lait est la seule espèce vivante de la famille Chanidae et du genre *Chanos*. Cette famille comprenait sept autres espèces de cinq genres différents, aujourd'hui éteintes. Pour autant, *Chanos chanos* n'est pas une espèce menacée à l'échelle mondiale.

¹¹⁹⁹ La réserve a été créée à l'origine par l'arrêté modifié 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 Nouvelle-Calédonie. D'une superficie de 5 878 ha, elle couvre le bassin de la rivière de Dumbéa à un endroit où les populations locales n'avaient pas d'activités. La création de la réserve ne fut donc pas à l'origine de tensions particulières entre l'autorité administrative et la population d'autant qu'elle est directement utile à l'homme puisqu'elle abrite les sources des cours d'eau alimentant Nouméa et sa banlieue. Bien que le site ne fasse l'objet d'aucune surveillance particulière, ni d'aucune gestion spécifique, il est protégé de fait par son inaccessibilité (relief montagneux avec des pentes très fortes) et couvre un important habitat pour l'avifaune endémique. Les incendies, pour la plupart intentionnels, constituent néanmoins un risque important pour ce site : en décembre 2005 et en janvier 2006, 16 % de la superficie de la réserve furent ainsi brûlés, portant atteinte à la grande valeur écologique de l'écosystème (présence de nombreuses espèces remarquables telles que le Grand kaori, *Agathis lanceolata* et le Kaori de montagne, *Agathis ovata*).

¹²⁰⁰ Le kite surf est un sport nautique de traction qui consiste à glisser sur une planche de surf de taille réduite en étant tracté par un cerf-volant (kite en anglais) appelé « aile » et muni d'une armature gonflable.

¹²⁰¹ C. env. de la Province Sud, article 212-5.

¹²⁰² C. env. de la Province Sud, article 213-23.

¹²⁰³ C. env. de la Province Sud, article 213-20. La réserve du Grand Port a été créée par la délibération n° 18-2006/APS du 13 juin 2006 relative à la création de réserves spéciales marines dans la Baie de Prony (*JONC* 27 juin 2006, p. 4404).

Pour les deux premières, les réserves sont instituées du 1^{er} novembre au 1^{er} mars pendant la période de nidification des espèces. Sur l'îlot Goéland¹²⁰⁴, 4 000 couples de Sterne de Dougall nichent en effet chaque année¹²⁰⁵, soit 10 % de la population mondiale. L'îlot représente un enjeu primordial en matière de conservation internationale de l'espèce et il fallait le soustraire aux activités anthropiques en empêchant la fréquentation du site. Un seul dérangement peut en effet nuire à la reproduction de toute la colonie. Il conviendrait certainement, pour un espace abritant une avifaune si remarquable et fragile, de classer le site en réserve naturelle intégrale toute l'année afin notamment d'éviter la pollution du site ou sa destruction (arrachage de végétaux, piétinement, feux, etc.).

En ce qui concerne la passe de Dumbéa, il s'agit de protéger les milliers de Mérous bleus (*Epinephelus cyanopodus*) au moment du frai. Quant au Grand Port, la réserve est instituée du 1^{er} septembre au 31 décembre pour protéger le Mérou à taches orange (*Epinephelus coioides*) pendant sa période de reproduction. Les dispositifs ainsi conçus de la passe de Dumbéa et du Grand Port sont plus proches du mécanisme métropolitain des réserves temporaires de pêche instituées de façon à préserver les alevins¹²⁰⁶ en vue d'une gestion rationnelle des ressources naturelles que des catégories classiques des outils de conservation de la nature.

A noter que l'on trouve depuis 2009 parmi les réserves naturelles, l'ancien Parc provincial de la forêt de Thy¹²⁰⁷ (1 133 ha). Couverte d'un maquis d'altitude et de forêt dense sur pentes, la vallée de Thy constitue un habitat important pour l'avifaune endémique. On y trouve une cinquantaine d'espèces d'orchidées et des fougères arborescentes (*Cyathea spp.*, *Marattia attenuata*, *Angiopteris evecta*), des guttifères (*Montrouziera cauliflora*), des palmiers (*Chambeyronia macrocarpa*), le Cerisier bleu (*Elaeocarpus angustifolius*) et des ficus (*Ficus spp.*). Bien qu'il ait été aménagé pour recevoir le public, le parc était fermé depuis 1984. L'accès se fait en effet par les terres de la tribu de Saint-Louis qui s'est opposée à la plupart des passages sur son territoire. Aucun contrôle du respect de la réglementation n'était donc opéré et le Parc de la forêt de Thy était en quelque sorte la chasse gardée de la tribu sans que personne n'y trouve à redire. Cette situation a directement inspiré la création de la réserve naturelle et une disposition du Code de l'environnement de la Province Sud selon laquelle « le fait de mettre [les] agents dans l'impossibilité d'accomplir leurs fonctions, notamment en leur refusant l'entrée d'une réserve naturelle¹²⁰⁸, est puni d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 1 073 000 FCFP d'amende, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par les articles 433-6 et suivants du code pénal relatifs à la rébellion »¹²⁰⁹. Le passage d'un parc provincial ouvert au public à une réserve naturelle permet d'éviter une trop grande fréquentation du lieu, non souhaitée par la tribu. Mais la protection est désormais renforcée et on peut douter de son efficacité dans la vallée compte tenu du contexte de « résistance » de la tribu.

¹²⁰⁴ La réserve existe depuis la délibération n° 35-9/APS du 24 novembre 1995 portant création d'une réserve spéciale provisoire de faune sur l'îlot Goéland (*JONC* 9 janvier 1996, p. 80).

¹²⁰⁵ La population mondiale compte environ 55 000 couples.

¹²⁰⁶ C. env., articles L. 431-3 (eaux libres) et L. 431-5 (eaux closes).

¹²⁰⁷ Arrêté n° 420/34/78 du 28 février 1978 et délibération n° 108 du 9 mai 1980, précitée.

¹²⁰⁸ Nous soulignons.

¹²⁰⁹ C. env. de la Province Sud, article 216-1 *in fine*.

b – Les aires de gestion durable des ressources naturelles

L'aire de gestion durable des ressources naturelles « est instituée en vue de permettre, dans le cadre d'une gestion active »¹²¹⁰ la conciliation entre la conservation de la diversité biologique et le développement d'activités compatibles avec l'objectif de protection durable. Contrairement aux réserves, il ne s'agit plus de limiter, voire d'exclure la présence humaine, mais de la rendre compatible avec le maintien de la diversité biologique. En ce sens, les aires de gestion durable des ressources naturelles contribuent « au développement économique local et aux activités de découvertes durables et de tourisme adaptées »¹²¹¹.

Pour éviter toute dérive préjudiciable à la conservation, un plan de gestion est obligatoirement adopté. A défaut, le régime juridique des réserves naturelles s'applique. En outre, les exploitants des activités pratiquées à la date de création des aires de gestion durable des ressources naturelles disposent d'un délai d'un an pour soumettre un plan de gestion à l'Administration. A défaut d'approbation dans les six mois suivants le dépôt du dossier – ou si les activités ne sont pas conformes au plan de gestion approuvé – elles seront interdites.

De telles mesures de transition sont tout à fait nécessaires dans la mesure où des anciennes « réserves spéciales marines » issues de la délibération de 1980 entrent désormais dans cette catégorie. Elles abritent toutes sortes d'activités et des autorisations exceptionnelles de travaux et d'édification immobilière dans un but d'aménagement touristique ont pu être accordées. C'est ainsi que fut autorisé l'agrandissement d'un complexe hôtelier sur l'îlot Maître. Il existe aussi au sein même d'autres aires de gestion durable, des aménagements lourds pour des îlots de si petite taille : un restaurant sur l'îlot aux Canards, un hôtel sur l'îlot Maître, l'îlot Casy et la pointe Kuendu, des aménagements touristiques de jour (restauration, centre de plongée) au phare Amédée et un camping à l'îlot Ténia. L'adéquation de ces activités avec les objectifs de conservation de la nature doit être vérifiée et leur développement encadré.

Dans une perspective de conservation de la nature, il faut souhaiter que les prescriptions des plans de gestion n'aillent pas en deçà des règles applicables jusqu'alors. Dans les anciennes réserves spéciales dites « marines », dont certaines sont devenues des aires de gestion durable des ressources naturelles, la capture ou la destruction par quelque procédé que ce soit, des poissons, des crustacés, coquillages et autres animaux marins ainsi que la récolte du corail étaient interdites¹²¹². Des autorisations pouvaient néanmoins être délivrées aux fins d'études ou de recherches scientifiques et pour des raisons tenant à la nécessité de rétablir l'équilibre des espèces. Par ailleurs, dans les anciennes réserves des îlots Signal, Larégnère, Canard, Bailly, Maître, Amédée et Casy il était aussi prohibé de troubler les oiseaux lors de leur nidification, de déplacer ou détruire les œufs des oiseaux et des reptiles (tortues et serpents), de défricher ou d'arracher la

¹²¹⁰ C. env. de la Province Sud, article 211-12.

¹²¹¹ C. env. de la Province Sud, article 211-12, 4°.

¹²¹² Des dérogations à ces dispositions étaient prévues dans l'ancienne réserve spéciale de l'îlot aux Canards pour la pêche à pied ou à la gaule, dans un but d'autoconsommation ou de loisirs sur le récif Ricaudy (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'îlot aux Canards, *JONC* 23 septembre 1997, p. 3204).

végétation ou d'opérer des dégradations de toute nature. Il est regrettable qu'aucune garantie n'existe quant au maintien de ces règles protectrices.

c – Les parcs provinciaux

Les parcs provinciaux, au nombre de six, sont institués d'un côté, pour préserver des espèces animales ou végétales, des biotopes ou des sites, des écosystèmes ou des processus et fonctions écologiques et d'un autre côté, dans un but éducatif, récréatif et culturel¹²¹³.

Ils se situent à mi-chemin entre les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux. Leur régime juridique est assez simple puisque sont interdits toute activité extractive et tout « abandon, dépôt, jet, déversement ou rejet de tout déchet, détritiques 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 »¹²¹⁴. Des activités peuvent y être organisées à condition d'être conformes au plan de gestion ou au règlement intérieur du parc provincial concerné. Pour le reste, les orientations et les règles applicables proviendront du plan de gestion, obligatoirement élaboré et d'un éventuel règlement. Un document graphique pourra accompagner le plan de gestion pour préciser la vocation des différentes zones et leur vocation puisque le parc peut contenir une ou plusieurs autres catégories d'aires protégées. Ainsi, le Parc du grand lagon Sud inclut-il la réserve naturelle intégrale Yves Merlet et la réserve naturelle de l'Aiguille de Prony tandis que le Parc de la zone côtière Ouest couvre la réserve naturelle de N'Digoro et les réserves naturelles de l'île verte, de la Roche Percée et de la Baie des tortues, de Poé et de Ouano. Le Parc de la rivière bleue comprend quant à lui les réserves naturelles de la Haute Pourina et de la Haute Yaté.

En ce qui concerne l'approche de conservation, il existe une assez grande disparité entre les parcs provinciaux terrestres.

Le premier parc provincial créé en 1962, le « Parc zoologique et forestier Michel Corbasson »¹²¹⁵ est situé à proximité immédiate de Nouméa. Même s'il remplit un rôle de conservation d'espèces menacées (Cagou, Perruche d'Ouvéa) dans des volières ou en liberté et de protection d'un petit secteur de forêt sèche dégradée, il ressemble plus à un jardin zoologique qu'à une institution de conservation de la nature. Dans cet espace clôturé de 34 hectares de plus en plus aménagé en parc animalier et dont l'entrée est payante, on trouve aussi un restaurant, un magasin de souvenirs, un petit train touristique, des aires de jeux et une ferme pédagogique. D'une superficie à peu près équivalente (44 ha), le « parc municipal de Ouen Toro »¹²¹⁶ est conçu dans le même esprit, mais conserve des espaces légèrement plus sauvages. Situé à proximité de Nouméa, il abrite une forêt sclérophylle en grande partie secondarisée et très largement aménagée pour les visiteurs : il compte trois kilomètres de parcours pédestres et la plus importante aire de jeux de la commune de

¹²¹³ C. env. de la Province Sud, article 211-16.

¹²¹⁴ C. env. de la Province Sud, article 211-18.

¹²¹⁵ Michel Corbasson était chef du Service des eaux et forêts et fut à l'origine de la création du parc.

¹²¹⁶ Délibération modifiée n° 72 du 26 janvier 1989, *JONC* 14 février 1989, p. 290. Le parc garde l'appellation de parc « municipal » par égard pour la ville.

Nouméa.

Ces deux parcs ressemblent plus à des espaces verts périurbains qu'à des parcs naturels, à la différence de celui de la rivière bleue qui a l'avantage d'être un peu plus éloigné de Nouméa.

Le Parc de la rivière bleue¹²¹⁷ est le plus grand des parcs territoriaux (17 300 ha)¹²¹⁸. Il est conçu comme un outil de protection et de développement local. Il abrite de nombreuses espèces végétales remarquables et couvre surtout une importante partie de l'habitat du Cagou (*Rhynochetos jubatus*) et du Méliphage toulou (*Gymnomyza aubryana*), espèces « en danger d'extinction » selon l'UICN. Il protège différents types de végétation : des maquis miniers, des forêts sur alluvions, des forêts de pentes et d'altitude. Il comporte également de nombreux aménagements pour les visiteurs (maison du parc, aires de camping, de pique-nique et de baignade, sentiers, parking, etc.) et autorise l'exercice de divers sports (randonnée, VTT, canoë¹²¹⁹). D'année en année, le parc subit une pression croissante due à la forte fréquentation touristique (piétinement, arrachage de plantes, dépôts de déchets de consommation, etc.) et une saturation des aménagements.

Quant au Parc des Grandes Fougères, de création récente¹²²⁰, il est divisé en trois zones : un secteur réservé à la promenade et à la randonnée, un secteur exclusivement réservé à la chasse et au contrôle des populations d'animaux et enfin, entre les deux, une « zone de sécurité [...] où aucun usage n'est prévu »¹²²¹.

Le risque est grand que les parcs provinciaux terrestres de la Province Sud, de par leur accessibilité et leur mode de fonctionnement, ne deviennent que des espaces verts, de qualité certes, mais où les visiteurs se rendent seulement pour profiter des aménagements (accès facilité à la baignade, pratique du sport dans un cadre agréable, chasse, etc.) et se détendre. Le parc perdrait alors sa vocation éducative et pédagogique pourtant à l'origine de sa création pour ne devenir qu'un outil de divertissement dont pâtirait inévitablement la protection de la nature.

En ce qui concerne les parcs provinciaux marins, le Parc du grand lagon Sud¹²²² et le Parc de la zone côtière Ouest, ils résultent en réalité de l'inscription de ces deux sites de la Province Sud sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO en juillet 2008¹²²³. En effet, parmi les obligations liées à l'inscription d'un site de « valeur universelle exceptionnelle », il faut notamment « que le site fasse partie d'un système juridique d'espace protégé en droit national qui satisfasse aux

¹²¹⁷ Arrêté n° 72-396/CG du 17 août 1972 instituant dans la région de la Haute-Yaté un périmètre de protection à l'intérieur duquel sont interdites la prospection, la recherche et l'exploitation minières (périmètre dit « Réserve naturelle de la Rivière Bleue » (*JONC* 25 août 1972, p. 883) et délibération n° 108 du 9 mai 1980, précitée.

¹²¹⁸ Il est même plus grand que le plus petit des parcs nationaux métropolitains, celui de Port-Cros, d'une superficie de 3 741 ha. Le deuxième plus petit parc national est par contre d'une superficie légèrement supérieure : il s'agit du parc de la Guadeloupe couvrant 17 380 ha.

¹²¹⁹ Un service de location de canoës et de VTT est disponible dans le parc.

¹²²⁰ Le parc était à l'origine une réserve spéciale (voir délibération n° 09-2008/APS du 10 avril 2008 portant création d'une réserve spéciale dénommée « Parc des Grandes Fougères », *JONC* 22 avril 2008, p. 2954).

¹²²¹ C. env. de la Province Sud, article 215-10.

¹²²² Délibération n° 73 du 26 janvier 1989 relative à la création d'un parc territorial intitulé "Parc du Lagon Sud", *JONC* 14 février 1989, p. 291.

¹²²³ Les autres sites sont la zone côtière Nord et Est et le Grand Lagon Nord en Province Nord, les atolls d'Ouvéa et de Beautemps-Beaupré en Province Sud et, au large, les atolls d'Entrecasteaux.

objectifs de la Convention »¹²²⁴ de l'UNESCO. Il serait souhaitable que la protection ainsi choisie en Province Sud inspire des mesures similaires en Province Nord et aux Îles Loyauté.

En somme, la plupart des zones protégées se situent en Province Sud, ce qui s'explique par l'importance de son poids économique et démographique : « La grande majorité de la population et, *a fortiori*, de l'activité économique (entreprises industrielles, services publics et privés) étant présente à Nouméa et dans sa banlieue, c'est en Province Sud que les pressions anthropiques se font le plus durement ressentir »¹²²⁵ et rendent nécessaires la création d'aires protégées. Pourtant, dans l'ensemble, les aires protégées ne suffisent pas à assurer la protection des habitats intéressants du point de vue de la biodiversité. Ainsi les zones humides sont-elles particulièrement peu représentées (écosystèmes de la plaine des lacs et mangroves)¹²²⁶ comme d'autres espaces riches et vulnérables tels les monts sous-marins¹²²⁷ ou les reliquats de forêt sèche ou sclérophylle¹²²⁸. C'est pourquoi il faut se réjouir du « projet de parc provincial du Kouakoué qui devrait couvrir 60 000 hectares et comprendre la chaîne centrale et le lagon, dont des sanctuaires totalement fermés au public. À l'intérieur de cet espace, les niveaux de protection [seraient] différents selon l'importance des ressources naturelles (rareté, richesse), l'intérêt scientifique ou économique et l'usage que l'on veut en faire à long terme »¹²²⁹. Il s'agirait ainsi de trouver une certaine cohérence entre la gestion des aires marines et terrestres adjacentes et d'initier la création d'un réseau écologique à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie. Le *Plan d'action sur la biodiversité de la Nouvelle-Calédonie* annonce par ailleurs des objectifs ambitieux pour la Province Nord « qui veut créer des réserves ou des aires protégées d'intérêt écologique sur 10 % de la surface des habitats terrestres et 30 % de la surface des habitats marins ». La démarche ne sera intéressante du point de vue de la conservation que si elle vise la création d'un réel réseau d'espaces protégés

¹²²⁴ M. PRIEUR, Conséquences juridiques de l'inscription d'un site (UNESCO), *RJE*, 2007, numéro spécial, p. 104.

¹²²⁵ E. LAMAND, « Aires protégées et politique environnementale en Nouvelle-Calédonie », p. 297, in J.-M. LEBIGRE et P.-M. DECOUDRAS (dir.), Les aires protégées insulaires et littorales tropicales, CRET, coll. Îles et archipels, n° 32, 2003, 302 p.

¹²²⁶ Ce constat, fait en 1995 dans le rapport de Catherine GABRIE, *L'état de l'environnement dans les territoires français du Pacifique Sud*, est toujours d'actualité. La Plaine des Lacs est considérée comme la zone humide la plus originale de Nouvelle-Calédonie. Malgré la très faible productivité du secteur, l'endémisme floristique et faunistique y est très élevé. L'urgence de sa protection ne fait pas de doute d'autant que du fait de sa situation dans les massifs ultramaïques du sud de la Grande Terre, elle est directement menacée par le développement de l'activité minière (perturbation du réseau hydrographique, déstabilisation de la nappe phréatique, décapage de la couche latéritique).

¹²²⁷ Chaque mont sous-marin est isolé des autres et présente des espèces différentes pour plus de la moitié d'entre elles de celles qui vivent sur des monts voisins. Ils abritent aussi une faune relique et permettraient de reconstituer des paléo-environnements, compte tenu de la longévité des organismes benthiques (B. RICHER de FORGES, C. CHAUVIN, *Les faunes de profondeurs de l'Indo-Pacifique : richesse spécifique et vulnérabilité des faunes des monts sous-marins*, Communication orale des assises de la Recherche Française dans le Pacifique, Nouméa 24-27 août 2004). Voir aussi B. Richer de Forges, Le benthos des fonds meubles des lagons de Nouvelle-Calédonie, ORSTOM, Paris, coll. Études et thèses, 1991, vol. 1, 311 p.

¹²²⁸ Voir *infra*, chapitre 2, section 2, § 5, C.

¹²²⁹ C. MARTINI, Le développement durable en Nouvelle-Calédonie – Données juridiques et politiques, Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2006, p. 123.

représentatifs des différents types d'habitats présents en Nouvelle-Calédonie¹²³⁰. Cela suppose une démarche scientifique de référencement des sites écologiquement intéressants, mais surtout une coordination entre les provinces, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, ni juridiquement, ni concrètement.

§ 3 – Les aires protégées à Wallis et Futuna, un instrument de protection encore inappliqué

Il n'existe pour l'heure aucune aire protégée à Wallis et Futuna. Le caractère récent du développement d'un corpus juridique pour la protection de la nature, avec l'adoption du Code de l'environnement en octobre 2006¹²³¹, explique en grande partie l'absence de réalisations concrètes. Cette situation ne prive pas d'intérêt l'analyse du régime juridique des aires protégées à Wallis et Futuna dans la perspective de sa mise en œuvre. En effet, la création de zones protégées terrestres et marines constitue une action prioritaire du *Plan d'action pour la biodiversité de Wallis et Futuna*. A ce titre, des projets d'aires forestières protégées devraient se concrétiser sur les hauts de l'île de Futuna et sur la forêt primaire de l'île d'Alofi afin de lutter contre les défrichements sauvages pour les cultures ou pour l'exploitation du bois.

Les motifs de classement en aire protégée sont variés. En effet, leur mise en place « concerne les sites et espaces présentant un intérêt pour la préservation de la diversité biologique [...] et plus généralement pour toute question d'ordre environnemental, économique, social, culturel ou esthétique »¹²³². Le champ est donc vaste et compréhensif d'autant qu'il peut viser des zones terrestres, maritimes ou littorales et porter sur des espaces réduits tels une forêt, un tertre, un îlot, une zone humide, une bande littorale, un lac ou une rivière¹²³³. La vocation des aires protégées est généraliste.

Quant aux mesures de préservation envisageables pour chaque aire protégée, le Code de l'environnement de Wallis et Futuna en énonce un certain nombre, tout en laissant la possibilité de choisir entre elles et d'en imaginer d'autres¹²³⁴. La création d'une aire protégée pourra ainsi s'accompagner de préconisations décidées en fonction des caractéristiques de la zone et des

¹²³⁰ Actuellement, 80 % des 397 plantes menacées répertoriées sont situées hors des aires protégées. Voir J.-Y. MEYER, Gestion de la biodiversité terrestre dans les îles françaises du Pacifique, Communication orale des Assises de la Recherche Française dans le Pacifique, Nouméa, 24-27 août 2004.

¹²³¹ Délibération n° 31/AT/2006 du 2 octobre 2006 rendue exécutoire par l'arrêté n° 2007-309 et modifiée par la délibération n°09 bis/AT-2007 du 26 juillet 2007 rendue exécutoire par l'arrêté n° 2007-310.

¹²³² C. env. de Wallis et Futuna, article E. 321-1.

¹²³³ Si l'aire protégée ne porte que sur l'espace maritime, il s'agira d'une « aire marine protégée ». En revanche, elle sera dénommée « espace naturel protégé » lorsque sont concernés des espaces maritimes ou terrestres en même temps ou seulement des espaces terrestres ou littoraux. En outre, « dans l'hypothèse où un écosystème, un site, voire un paysage, est clairement identifié comme étant l'objet unique de l'instrument de protection, comme une forêt, un tertre, un îlot, une zone humide, une bande littorale, un lac, une rivière, etc., il peut être qualifié par ces dénominations générique et géographique, auxquelles est accolé l'adjectif « protégé » » (C. env. de Wallis et Futuna, article E. 321-2).

¹²³⁴ L'emploi de l'adverbe « notamment » l'atteste.

objectifs poursuivis pour :

- « I – Instaurer des mesures destinées à favoriser la diversité biologique, le maintien des fonctions écologiques et la protection des paysages et des monuments naturels ;
- II - Définir des périodes de chasse ou de pêche autorisées, ou interdire temporairement ou de façon permanente, sur tout ou partie de son emprise :
 - 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation, d'espèces animales protégées ou non en vertu du Livre deuxième du présent code ;
 - 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement d'espèces végétales protégées ou non en vertu du Livre deuxième du présent code ;
 - 3° La destruction, l'altération ou la dégradation des habitats particuliers de ces espèces animales ou végétales ;
- III – Interdire ou réglementer les actions favorisant l'érosion du littoral ou la dégradation des espaces attenants, comme l'extraction de sable ou de terre, l'aménagement des côtes, les activités minières, les travaux de remblaiement ou de dragage ;
- IV – Prévoir des règles ou aménagements relatifs à :
 - 1° La circulation terrestre ou marine, l'accès aux sites ;
 - 2° L'élimination ou la collecte de déchets ;
 - 3° La concentration ou l'éloignement de l'habitat et de l'élevage domestique ;
 - 4° L'exercice des activités industrielles, agricoles ou forestières, et plus généralement des activités potentiellement génératrices de pollution, de risques et de nuisances ;
 - 5° L'ouverture de chemins, l'adduction d'eau et autres réseaux ;
 - 6° L'installation de dispositifs de lutte contre l'érosion.
- V – Interdire ou réglementer les activités sportives ou ludiques, comme la plongée sous-marine, l'utilisation de jet skis, d'embarcations, de véhicules terrestres à moteur ;
- VI – Prévoir des initiatives destinées à promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles, la qualité de vie, l'accueil, l'éducation ou l'information du public ;
- VII – Envisager dans quelles mesures peuvent être menées des recherches ou investigations à vocation principalement scientifique ;
- VIII – Prévoir des aménagements de signalisation ou d'information à la limite des espaces ou en leur sein. »¹²³⁵

Le Code présente ainsi un panel de choix intéressant pour la conservation de la biodiversité¹²³⁶. Il laisse les créateurs d'aires protégées libres de concevoir des protections plus ou moins rigoureuses, chacune des préconisations étant facultative et non définie précisément¹²³⁷.

Le mécanisme, simple, révèle en filigrane la principale caractéristique du droit de l'environnement de Wallis et Futuna : son état lacunaire. En effet, au terme des dispositions susvisées, il apparaît que la mise en place d'une aire protégée est un moyen de créer du droit de l'environnement et de réglementer ce qui devrait déjà l'être de façon générale dans toute la collectivité comme la définition de périodes de chasse ou de pêche, l'élimination ou la collecte de déchets ou encore l'exercice d'activités potentiellement génératrices de pollutions, de risques et

¹²³⁵ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 321-3.

¹²³⁶ Les préconisations peuvent également s'appliquer dans « les zones de transition, dite « tampon », visant à préparer les accès à la zone protégée, à la signaler le cas échéant, ou à la protéger contre des pollutions, risques ou nuisances » ou dans le cœur des aires protégées dit « réserve intégrale » pour « offrir une protection maximale aux espèces animales et végétales, et à leurs habitats » (C. env. de Wallis et Futuna, article E. 321-4).

II – Les préconisations en vigueur au sein des zones « tampon » et « de réserve intégrale » sont fixées selon les dispositions de l'article E. 321-3 du présent code.

¹²³⁷ Dans tous les cas, il pourra être dérogé au régime juridique des aires protégées « pour des motifs d'ordre scientifique ou culturel » au terme d'un arrêté du Chef du Territoire spécialement motivé et délivré après instruction du Service territorial de l'environnement (C. env. de Wallis et Futuna, article E. 322-4).

de nuisances. En l'absence de mesures générales applicables dans ces domaines, l'aire protégée n'est plus un lieu où l'on renforce les règles d'utilisation du milieu et des espèces dans une perspective de conservation. Elle devient un espace privilégié de création de normes environnementales quasi inexistantes ailleurs. Si la vocation initiale des aires protégées est ainsi détournée, cela permet toujours de faire pénétrer la protection de la nature sur de petits espaces, avant, le cas échéant, d'en étendre les effets aux îles tout entières, comme une sorte d'expérimentation juridique. Le droit de Wallis et Futuna est en tout cas idéal pour éclairer les effets d'une décentralisation paroxystique de la compétence environnementale et apporte les enseignements de ce cas extrême qui donne peu de satisfaction du point de vue de la conservation.

En ce qui concerne la procédure de classement d'une aire protégée, elle est assez classique et adaptée au contexte local.

L'opportunité et les modalités du classement seront discutées au sein de la commission de l'assemblée territoriale chargée des questions environnementales sur la base d'études scientifiques préalables et en concertation avec les autorités concernées, notamment coutumières¹²³⁸. La consultation et la discussion avec les autorités coutumières, rendues nécessaires par le contexte foncier de Wallis et Futuna, permettront de valider la protection de l'environnement comme valeur collective. Un rapport relatif à l'état initial du site et aux enjeux retenus sera ensuite dressé pour servir de fondement à la décision de classement de l'aire protégée prise par délibération de l'assemblée territoriale. Elle inclura la délimitation et les préconisations applicables sur le site.

Par ailleurs, le Code de l'environnement prévoit, en des termes évasifs, que la délibération puisse fixer « les modalités de gestion administrative et de contrôle du respect des prescriptions qu'elle contient » et « aborder les questions financières relatives à la protection et à la mise en valeur de la zone considérée, voire aux modalités d'indemnisation ou d'acquisition concernant certains sites »¹²³⁹. Il s'agit en fait essentiellement d'ouvrir la possibilité de confier la gestion et le contrôle de l'aire protégée à un organisme public ou privé (association de village, association de protection de l'environnement, etc.) en établissant une convention.

Conformément à l'article 9 de la loi statutaire du 29 juillet 1961¹²⁴⁰, la délibération sera ensuite entérinée par un arrêté du Chef du Territoire qui peut encore préciser les orientations fixées et prévoir des sanctions pénales en cas de violation des textes¹²⁴¹. Si le statut de Wallis et Futuna engendre cette organisation et laisse penser que le Chef du Territoire pourra *in fine* prendre des dispositions nouvelles pour l'aire protégée concernée, dans les faits, il en va autrement, toutes les règles qui ressortent à la fois de la compétence de l'assemblée territoriale étant étroitement négociées. De fait, dans le domaine de l'environnement, le Chef du Territoire ne pourra pas imposer de nouvelles prescriptions si elles n'ont pas été préalablement débattues¹²⁴².

¹²³⁸ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 322-1.

¹²³⁹ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 323-2.

¹²⁴⁰ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 portant organisation des pouvoirs publics dans les îles Wallis et Futuna, *JORF* 30 juillet 1961, p. 7019.

¹²⁴¹ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 322-3.

¹²⁴² Voir en ce sens *supra*, première partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 1, C.

Le Code de l'environnement prévoit encore que les aires protégées issues de l'article E. 321-3 puissent être contenues dans un plan de gestion des espaces maritimes ou terrestres. Dans une perspective de gestion intégrée du territoire, ce plan concerne des espaces plus larges que les seules aires protégées, sans pour autant couvrir toutes les îles. Il fixe des objectifs généraux de « protection et de mise en valeur des espaces et coordonne les mesures propres aux zones protégées entre elles, ainsi qu'avec les écosystèmes qui les environnent »¹²⁴³. Il « tient compte des plans territoriaux qui concernent la ressource en eau ou la prévention des pollutions, de façon à favoriser une gestion intégrée des zones côtières »¹²⁴⁴ aujourd'hui inexistants. A ces fins, le plan peut utiliser les dispositions susévoquées de l'article E. 321-3 du Code de l'environnement pour les appliquer à des espaces ne bénéficiant pas d'une protection expresse.

Si l'on s'en tient à la lettre du Code de l'environnement de Wallis et Futuna, on voit finalement mal ce qui distingue les plans de gestion des espaces maritimes ou terrestres des aires protégées : des prescriptions identiques peuvent s'y appliquer, la procédure d'adoption est analogue et un plan de gestion pourrait même, de façon tout à fait légale, être plus contraignant qu'une aire protégée incluse dans son périmètre. Mais dans l'esprit du texte, le plan de gestion des espaces terrestres correspondrait plus à un parc naturel régional à la procédure de création allégée qu'à une véritable aire protégée. De même, le plan de gestion des espaces maritimes équivaldrait plutôt à un schéma de mise en valeur de la mer métropolitain¹²⁴⁵. Dans les faits, l'étude préliminaire à la mise en place d'un plan de gestion des espaces maritimes à Wallis et Futuna vise d'ailleurs l'élaboration de règles d'utilisation du lagon (réglementation de la pêche ou des usages comme le nourrissage des requins ou la vitesse des engins motorisés) et la création d'aires protégées pour protéger la mangrove ou le récif corallien¹²⁴⁶. En toute hypothèse, les modalités d'utilisation de cet outil appellent de sérieuses mises au point afin d'en clarifier l'objet et d'en préciser le contenu.

¹²⁴³ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 323-1.

¹²⁴⁴ Même article.

¹²⁴⁵ Voir *supra*, chapitre 2, section 2, § 4.

¹²⁴⁶ Voir M. VERDUCCI et M. JUNCKER, Faisabilité de la mise en place d'un plan de gestion des espaces maritimes (PGEM) à Alofi, Futuna et Wallis, rapport de mission, CRISP, 2007, 91 p.

Conclusion du Chapitre 1

Si d'aucuns s'interrogent sur l'efficacité écologique de la multiplicité des procédures de protection de l'espace naturel en droit commun¹²⁴⁷, leur pensée ne serait que plus tourmentée à la découverte du foisonnement d'institutions et de normes outre-mer. Certains outils, bien qu'homonymes, relèvent même de régimes juridiques différents. Ainsi, la procédure et les effets attachés à une réserve naturelle nationale, à une réserve naturelle de la Province Nord, de la Province Sud ou de la Province des Îles Loyauté ou encore à une réserve naturelle intégrale polynésienne, s'ils présentent quelques points communs, restent régis par des règles et des concepts parfois très éloignés les uns des autres, défiant toute volonté de synthèse. Malgré ce caractère composite, il reste possible de reconnaître une certaine unité théorique à ces techniques, toutes orientées vers un objectif commun : la protection de la nature outre-mer.

Dans un autre ordre d'idées, il faut constater que la conservation de la nature dans les collectivités régies par l'identité législative tire profit de l'application du Code de l'environnement et de la mise à disposition d'outils déjà éprouvés comme les réserves naturelles ou les arrêtés de biotope, ou adaptés au contexte local pour les parcs nationaux. Comme partout ailleurs la protection se heurte néanmoins bien souvent à des résistances locales ou à des conflits d'intérêts difficiles à dépasser et à éviter.

Quant aux droits locaux, ils ont longtemps été dépourvus d'outils permettant une efficace conservation de la nature, retardant ainsi la constitution de réseaux d'aires protégées. Il n'existe ainsi aucune aire protégée à Wallis et Futuna et aux Îles Loyauté, seulement cinq en Province Nord et celles de Polynésie française n'ont de réalité que leur nom. Si les outils de protection existent désormais, ils véhiculent parfois encore des notions vieillies et sont souvent très peu sophistiqués et en tout cas pas « à la mesure de la complexité du monde vivant qui forme son objet »¹²⁴⁸.

De fait, la protection du patrimoine naturel d'outre-mer se trouve dans une situation générale de défaillance, même si les DOM présentent une meilleure prise en considération des nécessités de la conservation.

¹²⁴⁷ Pour des points de vue opposés quant à l'efficacité de cette multiplicité, voir notamment : C. CANS, La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique, *RJE*, 2008, numéro spécial, p. 149-166 et J.-M. FEVRIER, « Plaidoyer pour la cohérence du droit de la protection des milieux naturels », p. 1081-1091, in Mélanges M. PRIEUR, Pour un droit commun de l'environnement, Dalloz 2007, 1740 p

¹²⁴⁸ J. UNTERMAIER, « Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier », p. 506, in Études en hommage à Alexandre Kiss, Les Hommes et l'environnement, Frison Roche, 1998, 691 p.

Chapitre 2 – La lente émergence des impératifs de conservation de la nature dans le domaine de l’exploitation des milieux naturels

A côté des instruments dont l’objet principal est la protection des espaces naturels, il en est d’autres, conçus pour prendre en compte la protection de la biodiversité tout en poursuivant simultanément d’autres objectifs. C’est par excellence dans le domaine de l’exploitation des milieux que la question de l’intégration des exigences écologiques¹²⁴⁹ se pose.

Il nous appartiendrait de recenser tous les outils qui contribuent à limiter l’impact des activités anthropiques sur les milieux quant à l’exploitation des sols par l’agriculture, des fonds marins pour les ressources minérales, de l’eau pour l’hydro-électricité, du sous-sol pour les ressources minières, des énergies renouvelables pour les besoins énergétiques ou encore de la forêt pour les besoins en bois ou en espace. Néanmoins, face à l’ampleur de cette tâche qui dépasserait largement le cadre d’une seule thèse, deux champs particulièrement problématiques outre-mer retiennent notre attention : le domaine minier et le domaine forestier. Ce choix exclusif est guidé par l’importance de la menace qui pèse sur l’espace naturel, en particulier la forêt du fait de la destruction des milieux induite par l’exploitation minière, l’urbanisme ou encore l’agriculture.

Il s’agira alors de vérifier dans quelle mesure les droits minier et forestier concourent à la conservation de la nature. Si, en métropole, la prise en compte de la dimension écologique dans ces domaines, même inachevée, n’est pas nouvelle, elle peine en revanche à s’affirmer outre-mer. On décèle quelques évolutions, très lentes, mais globalement, la maîtrise de l’impact de l’exploitation minière sur le milieu naturel demeure insuffisante (Section 1) et l’intégration des impératifs écologiques dans le droit forestier tout à fait inégale selon les collectivités concernées (Section 2).

Section 1 – L’insuffisante maîtrise de l’impact de l’exploitation minière sur les milieux naturels

L’exploitation minière, ou l’extraction de la terre des roches et des minéraux solides à valeur économique, est une importante source de pollution et de destruction de la biodiversité et du paysage. Si elle n’existe presque plus en France métropolitaine pour le charbon, la potasse, l’or ou la houille, elle est très présente dans au moins deux collectivités situées outre-mer¹²⁵⁰ : la Guyane pour l’or et la Nouvelle-Calédonie pour le nickel. Dans l’échelle des menaces pour la biodiversité, les deux activités s’avèrent être les plus importantes dans les collectivités concernées.

¹²⁴⁹ Sur cette notion, voir S. CAUDAL-SIZARET, La protection intégrée de l’environnement en droit public français, thèse, Lyon 3, 1993, 729 p.

¹²⁵⁰ Nous ne traiterons pas ici de l’exploitation minière dans les autres collectivités compte tenu soit de l’absence d’exploitation, soit de l’inexistence de ressources du sous-sol potentiellement exploitables, soit encore, du très faible développement de l’activité minière alors peu problématique. A noter toutefois qu’il existe un Code minier de la Polynésie française issu d’une délibération modifiée n° 85-1051 AT du 25 juin 1985 (*JOPF* 20 juillet 1985, p. 893).

Bien que le droit minier ait vocation à prendre en compte l'impact de l'exploitation minière sur l'environnement, cela ne se vérifie pas toujours.

En métropole, l'intégration des impératifs de conservation de la nature dans le droit minier a été « ponctuelle et progressive »¹²⁵¹ depuis la fin des années 1970, mais elle n'a concerné les DOM qu'à partir de 1998¹²⁵², lorsque le Code minier y a été étendu et adapté. C'est tout particulièrement pour la Guyane que des adaptations ont été conçues dans le sens d'un assouplissement du régime au détriment de la conservation de la nature (§ 1). Le droit minier néo-calédonien accuse quant à lui un retard certain : même si des améliorations existent depuis 2009, la réglementation n'a longtemps pas pris en compte l'impact environnemental de l'exploitation du nickel (§ 2).

§ 1 – L'exploitation de l'or en Guyane : un régime juridique assoupli au détriment de la conservation de la nature

L'exploitation de l'or constitue un des principaux enjeux environnementaux du département guyanais étant donné son impact écologique majeur (A). Hélas, le droit ne prend pas en considération l'ampleur du problème. Au contraire, des adaptations (B) ont été adoptées pour assouplir le droit minier en Guyane et les dispositifs en place ne parviennent pas à lutter contre les pratiques illégales persistantes (C). Compte tenu de ces éléments, le développement spatial de l'orpaillage doit nécessairement être contraint par la planification (D).

A – L'impact écologique de l'exploitation de l'or

Depuis la découverte des premières pépites en Guyane en 1854, l'intérêt des chercheurs d'or pour l'intérieur des terres guyanaises n'a cessé de grandir. Aussi l'inventaire minier réalisé par le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) entre 1975 et 1995 identifie de nombreux gisements d'or de diverses sortes.

Cent vingt tonnes sont recensées dans les gisements filoniens profonds dits « primaires »¹²⁵³. Leur exploitation, dite « en primaire » ou en roche, souterraine ou en carrière, nécessite des techniques lourdes, coûteuses et potentiellement nuisibles à l'environnement pour extraire, broyer et concasser la roche (souvent du quartz) afin de récupérer l'or par cyanuration¹²⁵⁴. Bien que les

¹²⁵¹ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5^e éd., Dalloz, 2004, p. 720. Voir aussi P. GUTTINGER, « Droit minier et environnement », p. 27-71, in M. CORNU et J. FROMAGEAU (dir.), *Genèse du droit de l'environnement*, L'Harmattan, 2001, vol. 2, 282 p.

¹²⁵² Loi n° 98-297 du 21 avril 1998 portant extension partielle et adaptation du code minier aux départements d'outre-mer, *JORF* 22 avril 1998, p. 6167.

¹²⁵³ Emprisonné dans une roche mère dure datant de l'ère primaire, l'or peut toutefois affleurer en surface.

¹²⁵⁴ L'utilisation du cyanure requiert des mesures rigoureuses de stockage des résidus pour éviter tout écoulement dans le milieu. Les accidents de pollution au cyanure sont en effet relativement fréquents, que ce soit lors du transport du produit (mine de Kumtor au Kirghizistan en 1998, Papouasie Nouvelle-Guinée en février

chantiers d'exploration et d'exploitation de l'or primaire soient en général bien contrôlés au titre de la réglementation ICPE, de telles activités sont en tout état de cause d'une ampleur sans commune mesure avec les autres types d'exploitations. Ainsi, le projet CBJ Caïman couvrait 30 km² de forêt tropicale et prévoyait la construction d'une usine de traitement, de deux carrières et de parcs à résidus.

L'or se trouve aussi dans les éluvions, conséquence de l'altération de la roche-mère et dans les gisements alluvionnaires¹²⁵⁵ présents essentiellement dans les lits vifs ou secs des rivières. L'or est alors dit « secondaire » ou libre. Les méthodes d'exploitation éluvionnaires sont plus simples et moins coûteuses que pour l'or primaire, la récupération se faisant essentiellement par gravimétrie compte tenu de la densité élevée de l'or. Elles ne sont néanmoins pas dépourvues d'effets sur l'environnement. En effet, l'exploitation du lit mineur des rivières se pratique à l'aide de pelles, de pioches, à la batée¹²⁵⁶, ou plus couramment aujourd'hui, à l'aide de barges¹²⁵⁷ et de plongeurs, techniques particulièrement destructrices du milieu aquatique. Bien qu'interdite en Guyane depuis une directive préfectorale du 3 juillet 1997¹²⁵⁸, l'exploitation minière à l'aide de ces méthodes se poursuit toujours tout comme les activités d'extraction dans le lit mineur des cours d'eau.

En ce qui concerne l'exploitation des éluvions dans le lit sec ou asséché d'une rivière, elle « consiste à utiliser une ou deux lances à incendie de gros calibre [...] pour abattre la couche sédimentaire et une pompe à gravier pour amener le mélange (la pulpe) sur une table de triage garnie de moquette (sluice), où l'or, plus lourd, se déposera et sera ensuite amalgamé au moyen de mercure »¹²⁵⁹. À cette fin, sont requis des matériels plus conséquents tels que des engins de travaux publics, de même que des terrassements et une gestion du circuit de l'eau. Mal maîtrisée, l'exploitation éluvionnaire est susceptible d'avoir des impacts importants sur l'environnement, d'autant que dans tous les cas, les gisements éluvionnaires sont situés à flanc de coteaux, sur des zones de forêt primaire encore vierges, au potentiel biologique important.

En définitive, les sites pour lesquels le BRGM a identifié une probabilité de découverte d'un gisement représentent 24 100 km², soit 27 % du territoire de la Guyane¹²⁶⁰. Sachant que par

2000), du fait de rejets diffus (Summitville aux États-Unis en 1990), ou de manière plus spectaculaire lors de ruptures de barrages (mine de Brewer aux États-Unis en 1990, mine d'Omaï au Guyana en 1995, mine de Baia Mare en Roumanie en janvier 2000). Voir C. TAUBIRA, *L'or en Guyane : éclats et artifices*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2000, p. 45-46. Dans un autre registre, la Nouvelle-Calédonie vient également de subir une pollution massive début avril 2009 : des centaines de poissons et de crustacés sont morts, suite à une fuite d'acide sulfurique à l'usine de traitement « Goro-nickel », en phase de tests (AFP, *Pollution à l'acide en Calédonie: des centaines de poissons et crustacés morts*, 3 avril 2009).

¹²⁵⁵ Dépôts provenant du transport des éluvions par les eaux courantes.

¹²⁵⁶ Il s'agit d'un récipient peu profond de la forme d'une assiette creuse. Il constitue l'outil de base de l'orpailleur.

¹²⁵⁷ Une barge est un bateau à fond plat dépourvu de moteur. Pour l'orpaillage, elle est généralement constituée d'un ponton sur lequel s'effectue le traitement gravimétrique d'alluvions aspirés du lit du fleuve par un tuyau relié à une pompe manœuvrée soit par un plongeur, soit mécaniquement.

¹²⁵⁸ Directive préfectorale du 3 juillet 1997 portant organisation des activités minières.

¹²⁵⁹ J. HUCHON, *Projet de loi portant extension partielle et adaptation du code minier aux départements d'outre-mer*, Rapport n° 216, Sénat, 1996-1997.

¹²⁶⁰ C. TAUBIRA, *L'or en Guyane : éclats et artifices*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2000, p. 38.

ailleurs l'ensemble de la forêt guyanaise recèle un patrimoine biologique d'une importance mondiale tant par sa richesse que par son étendue, les conflits d'utilisation de l'espace sont inévitables. Et à plus forte raison sachant que les zones de potentiel minier recouvrent précisément les zones de potentiel écologique, « c'est-à-dire les espaces qui présentent une forte probabilité de contenir une biodiversité ou un endémisme élevé, en général liés à la morphologie du terrain ou au climat ». Ceux-ci couvriraient 43 000 km², soit 48 % du territoire de la Guyane. Cette superposition se vérifie notamment sur la commune de Saint Elie, sur les monts Lucifer, Dékou-Dékou, sur la Montagne française, dans l'Inini et sur les Montagnes de Kaw et Tortue.

Toutes les aires protégées guyanaises (Parc amazonien¹²⁶¹, réserves naturelles, arrêtés de biotope) interdisent en leur sein l'exploitation de l'or, mais en dehors de celles-ci, l'orpaillage peut être autorisé et constitue une atteinte à la forêt tropicale. D'abord, il conduit à déboiser la zone d'exploitation et à détruire la couche sédimentaire ce qui rend alors difficile une reconquête ultérieure par la végétation¹²⁶². L'accès au site d'exploitation et le transport du matériel qui ne peut être hélicopté, ni transporté par la voie fluviale (engins de travaux publics), entraînent aussi le déboisement sur cinq à dix mètres de large et la perturbation des cours d'eau traversés. C'est sans compter par ailleurs que la présence humaine en forêt est une source de perturbations diverses pour la faune (bruit, chasse) et les milieux (pollutions diverses, hydrocarbures, rejets d'eaux usées, déchets).

Ensuite, le rejet des boues issues du chantier et le travail dans le lit même des cours d'eau rendent les cours d'eau turbides, à plus forte raison durant la saison des pluies du fait du lessivage des sols, et participent de la destruction de l'écosystème aquatique.

Enfin, la plupart des techniques d'orpaillage utilisent le mercure pour amalgamer les particules d'or¹²⁶³, ce qui conduit à son rejet dans le milieu naturel. En effet, selon les techniques utilisées, 500 g à 1,3 kg de mercure sont nécessaires pour extraire 1 kg d'or. Les pertes « sont estimées à 1,32 kg par kilo d'or récupéré, dont 0,40 kg s'échappe dans les cours d'eau de Guyane, altérant la potabilité de l'eau, et 0,92 kg s'évapore dans l'atmosphère »¹²⁶⁴. Sous l'action de l'acidité de l'eau, le mercure se transforme en un dérivé, le méthyle mercure, dangereux pour l'environnement et pour l'homme en raison de sa toxicité et de ses capacités de bioamplification le long de la chaîne trophique¹²⁶⁵. Il provoque d'importants troubles neurologiques et des malformations¹²⁶⁶,

¹²⁶¹ Il faut noter que l'interdiction de l'orpaillage dans l'aire d'adhésion du Parc national n'est pas acquise. Tout dépendra du contenu de la charte, mais d'ores et déjà d'importantes pressions s'exercent pour autoriser cette exploitation.

¹²⁶² Christiane Taubira nuance néanmoins ce point de vue en soulignant que « la majorité des zones exploitées aujourd'hui l'auraient déjà été au début du siècle, et donc ne seraient que des zones de forêt secondaire ». Elle constate en outre un phénomène récent selon lequel « certains opérateurs clandestins exploiteraient sans déforester, à couvert et avec du matériel plus léger, pour éviter les contrôles » (C. TAUBIRA, *op. cit.*, p. 43).

¹²⁶³ L'amalgame est ensuite chauffé à haute température pour séparer les deux métaux.

¹²⁶⁴ WWF, Parc amazonien de Guyane, Dossier de presse, février 2007, p. 8.

¹²⁶⁵ La bioamplification est le processus par lequel le prédateur concentre une substance (ou un élément) à un niveau supérieur à celui où il se trouve dans sa proie.

¹²⁶⁶ Une étude de la Direction générale de la santé a montré en 1997 que plus de 70 % des enfants amérindiens Wayana du Haut-Maroni présentaient des concentrations de métal élevées, supérieures à la valeur recommandée par l'OMS, du fait de la consommation de poissons contaminés. En outre, selon un rapport de 2004 de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE, Risques sanitaires liés au mercure en Guyane, Note de synthèse et recommandations, 4 octobre 2004, 25 p.), les niveaux moyens d'exposition relevés sur les

déjà bien connus dans l'affaire de la maladie de Minamata au Japon¹²⁶⁷.

L'utilisation du mercure a certes été interdite par arrêté préfectoral au 1^{er} janvier 2006¹²⁶⁸, mais cette mesure, prise sur le fondement de l'article 68-20 du Code minier¹²⁶⁹, n'a aucun effet sur l'érosion des sols libérant le mercure déposé ou enterré, ni sur les activités aurifères clandestines ou légales qui utilisent toujours ce métal pour amalgamer l'or¹²⁷⁰.

B – Les adaptations du droit

Jusqu'en 1998, l'exploitation minière était régie, dans les DOM, par des décrets de 1955 et 1956¹²⁷¹ qui définissaient un régime minier autonome resté à l'écart des modifications du Code minier. Face à la désuétude de cette réglementation, tout particulièrement en ce qui concerne la prise en compte de l'environnement¹²⁷², une loi de 1998¹²⁷³ est venue étendre le Code minier aux DOM. Elle a toutefois admis quelques adaptations qui tendent à faciliter l'ouverture des travaux et à alléger les formalités de demande d'exploration et d'exploitation lorsque les surfaces concernées sont de petites tailles ou lorsque l'exploitation est envisagée pour une courte durée.

Les adaptations portent d'une part, sur les conditions d'octroi des titres miniers du droit commun (1) et consistent d'autre part, à créer des titres spécifiques à l'outre-mer (2) et à alléger les règles d'ouverture des travaux miniers (3).

populations du Haut-Maroni atteignent 11 à 13 µg/g dans les cheveux, taux de concentration réputé dangereux et qui accroît le risque d'atteinte cérébrale de l'enfant lorsqu'il concerne une femme enceinte.

¹²⁶⁷ Une usine pétrochimique installée à Minamata, au sud-ouest du Japon a déversé à partir de 1932 et jusqu'en 1966 des résidus de métaux lourds dans la mer, dont du mercure. Suite à la consommation des poissons de la baie de Minamata, de nombreuses personnes ont connu de graves troubles neurologiques ou des malformations, d'autres sont décédées. Dans cette affaire, il aura fallu attendre 1996 pour que l'État mette en place un système d'indemnisation et reconnaisse ainsi officiellement les effets de l'usine et plus généralement d'une politique industrielle immodérée.

¹²⁶⁸ Arrêté préfectoral n° 1232/SG du 8 juin 2004 interdisant l'utilisation du mercure pour l'exploitation aurifère en Guyane.

¹²⁶⁹ Code minier, article 68-20 : « Dans chaque département d'outre-mer, en tant que de besoin, les conditions générales d'exécution et d'arrêt des travaux sont déterminées par le représentant de l'État dans le département ». Le Code opère ainsi une véritable déconcentration des pouvoirs outre-mer. Pour la métropole, le règlement général des industries extractives est visé aux articles 84 et 85 du Code minier.

¹²⁷⁰ Le mercure est en vente libre au Surinam et au Brésil.

¹²⁷¹ Décrets n° 55-586 du 20 mai 1955 portant réforme du régime des substances minérales dans les départements de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion (*JORF* 21 mai 1955, p. 5100) et décret n° 56-1039 du 5 octobre 1956 fixant les conditions d'application du décret n° 55-586 du 20 mai 1955 (*JORF* 17 octobre 1956, p. 9941).

¹²⁷² Absence de prise en compte des conséquences de la législation sur l'eau et de rattachement des carrières à la législation des installations classées.

¹²⁷³ Loi n° 98-297 du 21 avril 1998 portant extension partielle et adaptation du code minier aux départements d'outre-mer, *JORF* 22 avril 1998, p. 6167.

1 – L’adaptation des titres miniers du droit commun

Le droit commun prévoit deux types de titres miniers dont le régime juridique a été adapté pour la Guyane : les travaux pour découvrir les gisements sont autorisés par les permis exclusifs de recherche (a) et l’exploitation d’une mine pour une durée qui ne peut excéder cinquante ans¹²⁷⁴ est permise par la concession minière (b).

a – Le permis exclusif de recherche

Le permis exclusif de recherche est accordé par le ministre chargé des mines, après mise en concurrence pour une durée de cinq ans au plus. En droit guyanais, la demande n’est pas soumise à concurrence, sauf pour les hydrocarbures liquides ou gazeux, et à condition que le permis sollicité pour l’exploitation de l’or couvre une superficie inférieure ou égale à 50 km²¹²⁷⁵.

Dans ce cas, le préfet doit consulter, outre les chefs des services civils (DRIRE et DIREN) et l’autorité militaire – comme en droit commun – les maires des communes concernées en tout ou partie par le permis¹²⁷⁶.

b – La concession minière

La concession minière est normalement accordée par décret en Conseil d’État après enquête publique et mise en concurrence. Dans les DOM, la demande n’est pas soumise à concurrence si elle s’inscrit dans le prolongement d’un permis exclusif de recherche¹²⁷⁷ ou d’un permis d’exploitation¹²⁷⁸. L’absence de mise en concurrence ne permettra donc pas de choisir le demandeur qui offre le plus de garanties environnementales et présente la notice d’impact la plus sérieuse¹²⁷⁹.

¹²⁷⁴ La durée des concessions était illimitée jusqu’à la réforme de 1994.

¹²⁷⁵ Décret modifié n° 2006-648 du 2 juin 2006, article 18, précité. Il faut également que la surface pour laquelle le permis est sollicité soit en tout point à 3 km au moins des surfaces couvertes par des titres miniers déjà détenus par le demandeur ou dont il est amodiatiaire ou qui ont été attribués ou amodiés à des sociétés appartenant au même groupe que le demandeur.

¹²⁷⁶ Décret modifié n° 2006-648 du 2 juin 2006, article 20, précité.

¹²⁷⁷ Code minier, article 26.

¹²⁷⁸ Code minier, article 68-18.

¹²⁷⁹ Toute demande de permis exclusif de recherche ou de concession s’accompagne en effet d’une notice d’impact qui doit indiquer les incidences éventuelles des travaux projetés sur l’environnement et les conditions dans lesquelles l’opération projetée prend en compte les préoccupations d’environnement (décret modifié n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrains, articles 17 et 24, *JORF* 3 juin 2006, p. 8414).

2 – La création de titres miniers spécifiques à la Guyane

Les opérateurs miniers de Guyane sont divers. On trouve les « artisans-orpailleurs », au nombre d'une centaine, qui génèrent 20 à 25 % de la production officielle d'or ; une dizaine de petites et moyennes entreprises assurant l'essentiel de l'exploitation (75 à 80 % de la production d'or) et deux filiales de grandes sociétés internationales. Pour tenir compte de cette diversité quant à la taille des entreprises, deux titres miniers spécifiques à l'outre-mer – et plus particulièrement à la Guyane – ont été créés¹²⁸⁰ : l'autorisation d'exploitation (a) et le permis d'exploitation (b).

a – L'autorisation d'exploitation

Les « artisans-orpailleurs » qui souhaitent exploiter de petits gisements (1 kilomètre carré maximum) bénéficient, en remplacement de l'ancienne autorisation personnelle minière¹²⁸¹, d'une autorisation d'exploitation¹²⁸² de courte durée (quatre ans renouvelables une fois) accordée par arrêté préfectoral, après avis des chefs de service de la DRIRE et de la DIREN, des maires des communes concernées et de la Commission départementale des mines¹²⁸³. Le titre ne peut être accordé qu'à une seule personne physique ou une seule société commerciale¹²⁸⁴. Il est soumis à une procédure allégée définie par le décret du 6 mars 2001¹²⁸⁵ selon lequel la demande comprendra notamment une notice d'impact indiquant les incidences éventuelles des travaux projetés sur l'environnement et les conditions dans lesquelles l'opération projetée prend en compte les préoccupations d'environnement.

L'acte octroyant l'autorisation d'exploitation confère à son détenteur, à l'intérieur des limites qu'il fixe, l'exclusivité du droit de faire tous travaux de recherches et d'exploitation des substances qu'il mentionne¹²⁸⁶. Il combine ainsi en un titre unique, à la fois l'autorisation de recherche et

¹²⁸⁰ Il faut souligner que l'ONF, en tant que gestionnaire du domaine privé forestier de l'État en Guyane, est amené à accorder des autorisations de recherches minières, mais elles ne constituent pas des titres miniers au sens du Code minier.

¹²⁸¹ L'autorisation personnelle minière était accordée par arrêté du préfet de la Guyane pour cinq ans (sauf si elle portait sur les hydrocarbures, auquel cas un arrêté ministériel était requis). L'arrêté préfectoral, approuvé ou rejeté dans les 3 mois par arrêté du ministre chargé des mines, autorisait l'exploitation pour une ou plusieurs substances et pour un nombre précis de permis de recherches et de titres d'exploitation. Son retrait ou la réduction de son champ s'opérait sans indemnité, ni dédommagement, par arrêté préfectoral et sans approbation ministérielle.

¹²⁸² Code minier, article 68.

¹²⁸³ Sans équivalent en métropole, la commission a pour mission de réunir différents acteurs concernés par l'activité minière et d'émettre un avis sur les demandes relatives aux titres miniers. Voir l'article 69-19 du Code minier, l'article 6-1 du décret modifié n° 95-427 du 19 avril 1995 relatif aux titres miniers et adaptant ses dispositions aux départements d'outre-mer (*JORF* 22 avril 1995, p. 6272) et l'article 9 du décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain (*JORF* 3 juin 2006, p. 8414).

¹²⁸⁴ Cette disposition est innovante par rapport au droit minier métropolitain car elle permet d'établir le caractère personnel du titre minier comme l'était l'autorisation personnelle minière. Afin d'assurer le respect de ce titre personnel, le Code minier punit la cession, l'amodiation ou la location d'une autorisation d'exploitation d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros (Code minier, article 141).

¹²⁸⁵ Décret n° 2001-204 du 6 mars 2001 relatif aux autorisations d'exploitation des mines dans les départements d'outre-mer, *JORF* 7 mars 2001, p. 3534.

¹²⁸⁶ Code minier, article 68-1.

l'autorisation d'exploitation minière et répond ainsi aux défaillances de l'autorisation personnelle minière qui existaient auparavant. Cette dernière ne donnait que le droit de procéder à des investigations superficielles en vue de la découverte de l'or et la capacité de demander des titres miniers. Dans la pratique néanmoins, l'orpailleur outrepassait le plus souvent ce cadre et un régime de tolérance administrative s'était instauré, l'autorisation personnelle minière valant officieusement permis d'exploitation. Cette situation n'était guère favorable au respect de la réglementation environnementale.

L'autorisation d'exploitation permet donc aux « petits » prospecteurs de poursuivre leur activité, tout en les incitant à se fixer sur une zone précise et pour une courte durée afin d'une part, de faciliter leur contrôle¹²⁸⁷ et d'autre part, de les inciter à mieux exploiter le sous-sol, « de façon à limiter l'écroulement des gisements par récupération insuffisante de l'or »¹²⁸⁸. La prise en compte de l'environnement et particulièrement de la réglementation sur l'eau demeure néanmoins lacunaire. En effet, l'autorisation d'exploitation accordée sans étude d'impact, ni enquête publique vaut autorisation ou déclaration au titre de la nomenclature eau¹²⁸⁹ puisque l'instruction de l'autorisation d'exploitation se confond avec celle de la demande d'autorisation¹²⁹⁰. Autrement dit, alors qu'un certain nombre d'actions menées dans le cadre de l'exploitation minière, comme le détournement d'un cours d'eau ou encore le rejet d'eau polluée dans le milieu naturel, requièrent une déclaration ou une autorisation, ces dernières ne seront pas exigées d'un exploitant qui détient une autorisation d'exploitation.

Afin de remédier à cette insuffisance, les entrepreneurs adhérant à la Charte des opérateurs miniers de Guyane¹²⁹¹ s'engagent à réaliser non plus une notice d'impact, mais une étude d'impact pour tout nouveau site d'exploitation, préalablement à la demande d'autorisation d'exploitation. Étant donné les effets importants de l'exploitation aurifère sur le réseau hydrographique guyanais et « quels que soient les mérites ou les limites »¹²⁹² de l'étude d'impact, cette démarche qualitative ne devrait pas être optionnelle, mais imposée par le droit minier.

b – Le permis d'exploitation

Alors que la loi du 15 juillet 1994¹²⁹³ avait supprimé le permis d'exploitation en métropole, la loi du 21 avril 1998 le réactive dans les DOM. Il apparaissait plus adapté que la concession pour les

¹²⁸⁷ L'autorisation personnelle minière qui existait auparavant n'était pas octroyée pour un périmètre donné, ce qui rendait les contrôles extrêmement difficiles, voire impossibles, surtout dans la forêt tropicale guyanaise.

¹²⁸⁸ J. HUCHON, *Projet de loi portant extension partielle et adaptation du code minier aux départements d'outre-mer*, Rapport n° 216, Sénat, 1996-1997.

¹²⁸⁹ Décret n° 2001-204 du 6 mars 2001 relatif aux autorisations d'exploitation de mines dans les départements d'outre-mer (*JORF* 7 mars 2001, p. 3534), article 2.

¹²⁹⁰ Décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains, article 5, *JORF* 3 juin 2006, p. 8422.

¹²⁹¹ Fédération des Opérateurs Miniers de Guyane, *Charte des opérateurs miniers de Guyane, Guide des bonnes pratiques*, février 2005.

¹²⁹² J. UNTERMAIER, « Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976 ? », p. 32, *in* M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE et M. DUROUSSEAU (dir.), *La protection de la nature, 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PUS, 2007, 224 p.

¹²⁹³ Loi n° 94-588 du 15 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L. 711-12 du code du travail, *JORF* 16 juillet 1994, p. 10239.

petites et moyennes entreprises exploitant des gisements alluvionnaires de moyenne importance ou des petits gisements filoniens.

Le permis est accordé pour une durée de cinq ans au plus (renouvelable deux fois) par simple arrêté ministériel après enquête publique sur avis conforme du Conseil départemental des mines et mise en concurrence, sauf si la demande découle d'un permis exclusif de recherche ou si elle couvre une surface inférieure ou égale à 50 km²¹²⁹⁴. La procédure est donc plus lourde que pour l'autorisation d'exploitation, mais moins contraignante que la concession¹²⁹⁵. Le titre confère à son titulaire le droit exclusif d'exploitation indivisible sur les substances mentionnées dans la décision d'octroi. Il crée un droit immobilier, non susceptible d'hypothèque¹²⁹⁶. Il s'agit en réalité de favoriser le développement de l'activité des petites et moyennes entreprises par l'obtention de titres miniers dans des délais relativement courts.

Pour l'essentiel, le permis d'exploitation et l'autorisation d'exploitation susvisés permettent d'échapper dans la plupart des cas à la mise en concurrence et d'accélérer ainsi l'octroi du titre minier. La préservation de l'environnement n'est pas tout à fait laissée de côté puisque tous les titres miniers, quels qu'ils soient, requièrent une notice d'impact, degré minimum dans l'évaluation des conséquences d'un projet sur l'environnement. La notice d'impact, sorte de « mini étude d'impact »¹²⁹⁷, recèle néanmoins des insuffisances certaines liées d'une part, à l'absence de contenu précis et d'autre part, aux difficultés de publicité en l'absence d'enquête publique¹²⁹⁸. En tout état de cause, les notices d'impact guyanaises demeurent « la plupart du temps stéréotypées et incomplètes, sans même qu'il y ait eu déplacement sur le terrain, non seulement en raison du coût de réalisation de telles études, mais aussi sans doute de l'absence ou du manque de compétences spécialisées pour les réaliser »¹²⁹⁹. Or il importe de connaître précisément les répercussions des activités d'exploration sur l'environnement pour les contrôler ou les limiter. En Guyane, le manque de moyens financiers et de connaissances du fonctionnement des écosystèmes de la forêt tropicale constitue un obstacle à une appréhension fine de l'impact de l'orpaillage sur le milieu.

3 – Les règles d'ouverture des travaux miniers

Outre l'obtention de titres miniers, l'exploitant est tenu de respecter les règles d'ouverture des travaux miniers (exploitation et recherche)¹³⁰⁰ et notamment les procédures d'autorisation ou de

¹²⁹⁴ Comme pour le permis exclusif de recherche, il faut également que la surface pour laquelle le permis est sollicité soit en tout point d'au moins trois kilomètres des surfaces couvertes par des titres miniers déjà détenus par le demandeur ou dont il est amodiatraire ou qui ont été attribués ou amodiés à des sociétés appartenant au même groupe que le demandeur.

¹²⁹⁵ La concession est accordée par décret en Conseil d'État après enquête publique et mise en concurrence.

¹²⁹⁶ Code minier, article 68-13.

¹²⁹⁷ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5^e éd., Dalloz, 2004, p. 77.

¹²⁹⁸ Seule la notice d'impact d'une demande de concession minière est facilement accessible étant donné qu'elle paraît dans le dossier d'enquête publique. A noter qu'il ne s'agit pas de l'enquête publique du Code de l'environnement, dite « Bouchardeau » mais de celle issue du décret n° 80-204 du 11 mars 1980 relatif aux titres miniers (*JORF* 16 mars 1980, p. 736) et prolongée par le décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 (précité).

¹²⁹⁹ C. TAUBIRA, *op. cit.*, p. 47.

¹³⁰⁰ Code minier, article 83.

déclaration telles que fixées par le décret du 2 juin 2006¹³⁰¹. Pour ce qui concerne les travaux de recherche de mines d'or notamment, ils relèvent de l'autorisation lorsque le terrassement total est d'un volume supérieur à 20 000 mètres cubes ou lorsqu'ils entraînent la dissolution de certaines couches du sous-sol ou encore, sauf en ce qui concerne la Guyane, s'ils sont effectués sur des terrains humides ou des marais¹³⁰². Les travaux effectués dans ces dernières zones échappent donc à l'étude d'impact et relèvent de la déclaration soumise à notice d'impact. Cette exception guyanaise paraît particulièrement inadmissible dans un contexte de sensibilité du réseau hydrographique à l'activité aurifère et en raison de la présence de multiples zones humides et marais essentiellement localisés le long de la bande côtière¹³⁰³. Il faut croire que l'abondance des terrains humides ou des marais justifie des atteintes plus fortes qu'ailleurs – ou en tout cas une moindre protection – et que certaines dispositions du Code minier sont animées d'une logique purement économique : seule la rareté est synonyme de richesse.

L'adaptation du Code minier à la Guyane contribue donc à un certain allègement de la prise en considération des contraintes environnementales alors que les milieux concernés sont sensibles à l'orpaillage. Les adaptations ne sont que rarement justifiées par une situation spéciale et des conditions de vie particulière¹³⁰⁴, mais elles visent plutôt à satisfaire les demandes insistantes de la profession pour écarter la mise en concurrence, les études d'impacts ou la prise en considération d'autres législations (nomenclature eau notamment) afin de faciliter le développement de la filière. L'institution de tels mécanismes assouplis est d'autant plus inadmissible que de nombreuses activités d'orpaillage s'exercent en marge du droit et contribuent à une dégradation significative de la biodiversité.

C – La persistance de pratiques illégales

Malgré les adaptations du droit qui visent notamment, en allégeant le mécanisme, à faciliter la déclaration des activités, l'orpaillage illégal persiste.

Des sociétés exploitent de l'or sans avoir obtenu d'autorisation ICPE¹³⁰⁵ ou en dehors des obligations imposées par l'arrêté d'autorisation¹³⁰⁶ (rejets, prélèvements). Ainsi, le projet de

¹³⁰¹ Décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains, *JORF* 3 juin 2006, p. 8422.

¹³⁰² Décret précité, article 3.

¹³⁰³ J.-J. de GRANVILLE, G. CREMERS et M. HOFF, Formations végétales des zones humides de Guyane, Journées de l'environnement, Cayenne, 3-9 juin 1991, ORSTOM, 11 p.

¹³⁰⁴ A noter toutefois que l'article 13 du décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 précité adapte le recours à l'enquête publique pour la demande d'autorisation de travaux miniers en tenant compte de la géographie particulière de la Guyane et de la difficulté de parcourir des distances rapidement et aisément. La durée de l'enquête publique est portée à trois mois au lieu de deux et le siège de l'enquête, le lieu où sont reçues les observations du public et le lieu de consultation du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête sont fixés au chef-lieu de l'arrondissement dans le ressort duquel doivent se dérouler les travaux prévus.

¹³⁰⁵ En principe, le Code minier punit le fait d'exploiter une mine ou de disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation ou de ne pas se conformer aux mesures prescrites par l'autorité administrative de deux ans de prison et 30 000 euros d'amende (Code minier, article 21).

¹³⁰⁶ Voir F. FARINE, Guyane : dans la jungle de l'or, *Le Journal du Dimanche*, 5 août 2007.

schéma d'orientation minière de Guyane¹³⁰⁷ reconnaît que, malgré l'applicabilité de la réglementation ICPE, sa mise en œuvre effective n'est intervenue qu'à partir de la fin de l'année 2006.

En outre, à côté de l'exploitation de l'or si ce n'est licite, disons officielle, l'orpaillage clandestin prend des proportions très importantes en Guyane. Contraire à toutes les règles d'implantation – puisque l'on trouve même des camps dans les réserves naturelles – l'orpaillage est également clandestin du fait de sa pratique par des travailleurs étrangers (Brésiliens, Surinamiens essentiellement) employés en méconnaissance totale du Code du travail. Il véhicule un cortège de conséquences environnementales et sociales dramatiques : déforestation sauvage, destruction de la faune sauvage, pollution des cours d'eau par l'utilisation du mercure, reconduites à la frontière¹³⁰⁸ d'étrangers qui reviennent pourtant travailler dans des conditions précaires et dangereuses au profit de patrons peu scrupuleux, trafic d'armes et de stupéfiants, prostitution, développement d'organisations mafieuses, règlements de compte, meurtres, etc.

Face à ce problème persistant, deux mesures principales ont été prises : le renforcement des effectifs de gendarmerie pour mener les opérations dites « Anaconda »¹³⁰⁹ et « Harpie »¹³¹⁰ et la modification de l'article 140 du Code minier afin de permettre, sur directive du procureur de la République, de détruire les matériels saisis et les aménagements illégaux constatés¹³¹¹. L'efficacité de la répression est contestable au vu des résultats des opérations « Anaconda » : en 2005, sur les 107 opérations menées¹³¹², trois cents motos pompes, quatre-vingts groupes électrogènes, cent trente pirogues et trente véhicules ont été détruits, 12,70 kg d'or et 63,46 kg de mercure saisis et mille deux cent cinquante-deux étrangers en situation irrégulière interpellés. Quant aux opérations « Harpie », elles auront permis, au bilan de juillet 2008 « de saisir 19 kilos d'or (12 kg en 2007) et 193 kilos de mercure (70 kg en 2007), le montant des destructions et saisies s'élevant à plus de 26 millions d'euros (environ 23 pour 2007) »¹³¹³.

Si le renforcement des effectifs de gendarmerie ne parvient pas à réduire l'orpaillage clandestin de

¹³⁰⁷ Proposition de Schéma d'orientation minière de la Guyane, document de travail, 18 décembre 2008, p. 32.

¹³⁰⁸ La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a prorogé les mesures dérogatoires édictées en 1998 pour cinq ans en Guyane afin de priver d'effet suspensif les recours formés contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière. Par ailleurs, l'article 143 de cette même loi a étendu la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité sur le fondement de l'article 78-2 du Code de procédure pénale de part et d'autre de la RN2, sur le territoire de Regina, zone de passage des clandestins en provenance du Brésil.

¹³⁰⁹ Ces opérations menées depuis 2002 consistent, pour la gendarmerie, à repérer en hélicoptère les sites clandestins d'orpaillage puis à intervenir immédiatement pour détruire les moteurs des pompes ou des groupes électrogènes indispensables à l'orpaillage. Cent cinquante militaires sont spécialement affectés à ces opérations de lutte contre l'orpaillage clandestin (à noter que l'Anaconda (*Eunectes sp.*) est un serpent aquatique constricteur de la famille des boas).

¹³¹⁰ Harpie (*Harpia harpyja*), du nom de l'aigle forestier d'Amérique latine, a consisté en 201 missions menées de février à juin 2008 mobilisant 850 gendarmes et militaires.

¹³¹¹ Code minier, article 140 *in fine* : « Le procureur de la République peut ordonner la destruction des matériels ayant servi à commettre la ou les infractions constatées par procès-verbal lorsqu'il n'existe pas de mesures techniques raisonnablement envisageables pour empêcher définitivement le renouvellement de cette ou de ces infractions ». Cette disposition est issue de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (*JORF* 10 septembre 2002, p. 14934).

¹³¹² 22 en 2002, 37 en 2003 et 73 en 2004.

¹³¹³ Proposition de Schéma d'orientation minière de la Guyane, document de travail, 18 décembre 2008, p.7.

façon significative¹³¹⁴, il aura provoqué en revanche « une inflation des prix pratiqués par les commerces illicites rendant l'extraction aurifère illégale moins rentable »¹³¹⁵ que l'exploitation légale. En toute hypothèse, il semble illusoire de tenter, par les seuls moyens de la répression, de contrôler un territoire quasi inhabité de 84 000 km² couvert d'une forêt tropicale dense. La question de l'orpillage clandestin ne se résoudra pas sans une réelle coopération régionale avec le Brésil et les pays limitrophes afin notamment de faire face aux problèmes sociaux et à la pauvreté.

D – La nécessaire planification de l'exploitation aurifère

Même si les règles étaient correctement appliquées, il paraît très difficile de concilier le développement aurifère avec la protection de l'environnement. Le cas du projet minier très controversé de la société CBJ Caïman¹³¹⁶ est symptomatique de ces difficultés. En effet, le site proposé pour l'exploitation de l'or couvrait 30 km² de forêt tropicale et abritait « 700 espèces de végétaux, dont 18 endémiques, près de 100 espèces de mammifères et 254 espèces d'oiseaux, sans compter des milliers d'insectes »¹³¹⁷. Il empiétait par ailleurs sur le parc naturel régional de Guyane et sur une ZNIEFF d'importance majeure (de type 1), à proximité directe de deux réserves naturelles, dont l'une, la réserve naturelle des marais de Kaw est une zone humide d'importance mondiale reconnue par la Convention de Ramsar. La première demande d'autorisation avait été rejetée en octobre 2006 en réponse aux réserves émises par la mission d'inspection complémentaire mandatée en Guyane par les ministères de l'Industrie et de l'Écologie. Elle relevait des faiblesses de l'étude d'impact présentée, notamment quant aux effets du projet sur le milieu, aux risques de rejets de cyanure et aux mesures compensatoires proposées. Un second dossier a alors été constitué, suivi d'une nouvelle enquête publique en mars 2007 et de l'avis favorable de la commission d'enquête. Il faut constater que les intérêts économiques liés à l'exploitation aurifère sont très forts : en métropole, dans un contexte similaire de richesse en biodiversité, un tel projet aurait été inenvisageable dès l'origine, alors qu'en Guyane, il avait déjà fait l'objet d'une concession minière et de permis de recherche. Le raisonnement est en quelque sorte inversé, la richesse écologique semblant aller de pair avec une application plus souple du droit. Sous la pression de nombreuses associations et acteurs de la société civile, le secrétariat d'État à l'Outre-Mer a heureusement décidé de geler le projet de mine d'or jusqu'à l'issue du Grenelle de l'environnement. Le Président de la République a finalement annoncé, le 30 janvier 2008, qu'il ne serait pas donné suite au projet et il s'est engagé par ailleurs et pour éviter le

¹³¹⁴ Un article du *Monde* souligne ainsi que « malgré la multiplication des opérations [Harpie] – 423 en 2008 –, la déforestation et la pollution des fleuves se sont aggravés, selon une étude confidentielle de l'Office national des forêts révélée en février par le quotidien *France Guyane* » (L. MAROT, Un nouveau plan exceptionnel contre l'orpillage clandestin en Guyane (le problème génère toujours insécurité et problèmes sanitaires), *Le Monde*, 18 avril 2009, p. 10).

¹³¹⁵ Voir sur le site du ministère de la Défense :

http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/dossiers/bilan_anaconda_2007

¹³¹⁶ Filiale de la multinationale Lamgold (10^e producteur mondial d'or), la société a obtenu une concession de mines dite « concession de Camp Caïman » en 2004 (décret du 26 novembre 2004 accordant une concession de mines d'or, *JORF* 27 novembre 2004, p. 20155).

¹³¹⁷ Comité français de l'UICN, Position sur le projet minier LamGold/Cambior en Guyane, Contribution à l'enquête publique, 29 mars 2007.

renouvellement de telles péripéties, à ce qu'un *Schéma départemental d'orientation minière* soit élaboré.

La maîtrise spatiale de l'activité aurifère s'impose pour sauvegarder les écosystèmes fragiles en les soustrayant aux pressions économiques, assurer une gestion rationnelle de l'or – ressource non renouvelable – et ne pas déposséder les générations futures de ce patrimoine minier. En ce sens, le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement¹³¹⁸ prévoit à l'article 49, l'élaboration d'un « schéma minier qui garantisse un développement des activités extractives durable, respectueux de l'environnement et structurant sur le plan économique » en Guyane.

Le dispositif juridique devrait être précisé par la loi portant engagement national pour l'environnement. Le projet, présenté en janvier 2009, énonce en effet que le schéma¹³¹⁹ « définit les conditions générales de recherche, d'implantation et d'exploitation des sites miniers terrestres. A ce titre, il définit, notamment par un zonage, la compatibilité des différents espaces du territoire de la Guyane avec les activités de recherche et d'exploitation minières, en prenant en compte la nécessité de protéger les milieux naturels sensibles, les paysages, les sites et les populations ainsi que de gérer de manière équilibrée l'espace et les ressources naturelles, l'intérêt économique de la Guyane et la valorisation durable de ses ressources minières. Au sein des secteurs qu'il identifie comme compatibles avec une activité d'exploitation, il fixe les contraintes environnementales et les objectifs à atteindre en matière de remise en état des sites miniers ».

Si l'on peut reconnaître une sincérité de la démarche de planification de l'activité minière, sa concrétisation comporte des espoirs et beaucoup de risques.

En ce qui concerne le zonage du territoire guyanais pour autoriser, soumettre à certaines conditions ou interdire l'exploitation de l'or, il ne saurait être légitime que s'il tient compte de la biodiversité (ZNIEFF, inventaires, zones protégées, etc.), mais également de la sécurité sanitaire des populations situées à proximité ou en aval des sites, du tourisme, des sites archéologiques, etc. Par ailleurs, il serait intéressant de délimiter des zones dans lesquelles l'exploitation aurifère pourrait être exercée à l'exclusion de toute autre pour concentrer les efforts de contrôle des activités légales à certains endroits et lutter ainsi contre l'orpaillage clandestin. Il faut souligner au passage que si la délimitation du Parc amazonien limite l'impact spatial de l'orpaillage, prohibé dans le cœur de l'aire protégée, elle ne saurait en revanche servir de prétexte à une utilisation irrationnelle de l'espace restant, au demeurant extrêmement vaste.

En outre, l'effectivité du schéma dépendra de sa valeur juridique. Pour l'heure, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement prévoit que « les titres miniers délivrés en application du [Code minier] doivent être compatibles avec ce schéma ». Plus que la compatibilité, c'est la conformité qu'il faut rechercher pour établir une obligation positive d'identité de la décision au schéma. De même pour les titres légalement institués avant l'entrée en

¹³¹⁸ Tel qu'adopté par le Sénat le 10 février 2009.

¹³¹⁹ Le schéma serait par ailleurs élaboré, complété ou révisé par l'État et soumis aux dispositions du Code de l'environnement relatives à l'évaluation des plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement (C. env., article L. 122-4). Le projet de schéma serait soumis à enquête publique et approuvé par décret en Conseil d'État, après avis du conseil régional, du conseil général de Guyane et des communes concernées.

vigueur du schéma : le projet de loi prévoit qu'ils demeureraient légaux « jusqu'à la date d'expiration de leur validité ». Or, concernant des titres comme la concession minière dont la durée peut aller jusqu'à cinquante ans, l'aménagement d'un régime transitoire est nécessaire pour permettre aux opérateurs miniers de s'adapter aux nouvelles règles prévues par le schéma.

Dans le même ordre d'idées, il est envisagé que « le schéma d'aménagement régional de la Guyane et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prennent en compte le schéma d'orientation minière ». S'agissant de documents de nature différente – le SAR est prospectif alors que le schéma minier est un document plus précis – tous deux adoptés par décret en Conseil d'État, la simple prise en compte pourrait être suffisante. Mais il reste que les deux schémas établissant des zonages et des règles particulières, un rapport de compatibilité pourrait au minimum être imposé afin d'éviter les contradictions.

Outre la maîtrise spatiale de l'orpaillage, il faudrait encore encourager le développement de procédés d'exploitation de l'or moins nocifs que l'usage du mercure tels que l'emploi de tables à secousses¹³²⁰, du sluice magnétique¹³²¹ ou encore la chlorination¹³²². Par ailleurs, au stade de la réhabilitation des sites, des efforts de connaissance et d'expérimentation doivent être entrepris afin de mieux appréhender les techniques de revégétalisation. Il faut aussi renforcer le contrôle des garanties financières, si nécessaire par le dépôt bloqué d'une caution, l'exigence d'une redevance forfaitaire ou encore la réalisation des travaux par des organismes tiers agréés. En effet, bien que la réhabilitation des sites d'orpaillage est exigée des « artisans orpailleurs » et des petites et moyennes entreprises comme condition d'attribution d'un nouveau titre minier, elle se heurte souvent à l'absence de moyens financiers et techniques (engins de travaux publics) alors que les grandes entreprises « disposent souvent des moyens pour s'y soustraire »¹³²³.

Il reste que toutes ces mesures s'apparentent plus à « une clause de style »¹³²⁴, la poursuite de l'orpaillage étant dans tous les cas incompatible avec la protection de l'environnement.

§ 2 – L'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie : une activité insuffisamment maîtrisée pour limiter son impact environnemental

L'exploitation du nickel constitue en Nouvelle-Calédonie une atteinte importante à l'environnement compte de la fragilité écologique particulière de la collectivité (A). Jusqu'à 2009, l'activité pourtant en plein développement n'était que très peu encadrée. Les carences du droit (B) tendant aujourd'hui à se résorber sous l'impulsion d'une ambition réformatrice (C).

¹³²⁰ Table à vibration horizontale qui trie les sédiments en fonction de leur gravimétrie.

¹³²¹ Tapis incliné équipé de lattes bloquant les particules en fonction de leur gravimétrie.

¹³²² Cette technique consistant à lessiver le sable aurifère dans l'acide chlorhydrique et le chlore, afin de dissoudre les particules d'or, si elle est sans doute moins problématique que le mercure, reste polluante du fait des résidus d'acide déversés dans le milieu naturel.

¹³²³ C. TAUBIRA, *op. cit.*, p. 122.

¹³²⁴ S. CAUDAL, « Les conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement », p. 154, in M. PRIEUR (dir.), *Vers un nouveau droit de l'environnement*, Centre international de droit comparé de l'environnement, 2003, 736 p.

A – L'exploitation du nickel dans un contexte de fragilité écologique

Depuis de nombreuses années¹³²⁵, l'histoire sociale, économique et environnementale de la Nouvelle-Calédonie est liée au nickel, « élément majeur du paysage »¹³²⁶ de l'île. Son exploitation constitue à la fois la principale richesse économique de la collectivité¹³²⁷, troisième productrice mondiale après la Russie et le Canada et une des menaces les plus fortes pour l'environnement dénoncée depuis longtemps déjà¹³²⁸. Si les sociétés minières utilisent aujourd'hui des techniques de plus en plus respectueuses de l'environnement¹³²⁹, la prospection et l'exploitation du nickel ont plusieurs conséquences désastreuses.

Elles impliquent d'abord le décapage de centaines d'hectares pour l'ouverture des pistes d'accès et des zones de travail. La destruction du couvert végétal et d'écosystèmes riches et rares est d'autant plus problématique que les conditions édaphiques qui ont doté la Nouvelle-Calédonie de son patrimoine minier sont aussi à l'origine d'une biodiversité exceptionnelle. De fait, le minerai de nickel, « lié à l'altération de péridotites »¹³³⁰, se situe sur des sols ultramafiques¹³³¹ où se développent des forêts et les « maquis miniers » dont le taux d'endémisme floristique atteint 80 %¹³³². Pour la seule flore des phanérogames, les terrains miniers « comptent plus de 1 800 espèces dont 1 150 leur sont strictement liées »¹³³³.

Ensuite, la prospection et l'exploitation du minier participent de l'accroissement des surfaces dénudées, particulièrement inesthétiques du point de vue paysager. Très sensibles à l'érosion lors de fortes pluies, ces zones sont sources de pollution par hypersédimentation des cours d'eau et du lagon situés en aval.

Autre corollaire nuisible de l'exploitation minière, la circulation des engins et des humains

¹³²⁵ La première exploitation de nickel date de 1874 sur le gisement du Mont d'Or et la première usine de traitement du minerai fut construite en 1879 à Nouméa, sur la pointe de Chaleix.

¹³²⁶ T. MENESSION, Calédoniens, mines et environnement, *RJPENC*, 2006/2, n° 8, p. 30.

¹³²⁷ Ce secteur économique représente 12 % du produit intérieur brut de la Nouvelle-Calédonie (La biodiversité néo-calédonienne, *Le Courrier de la nature*, n° 234, juillet-août 2007, p. 12).

¹³²⁸ Voir par exemple G.-G. DUGAIN, Dégradation et protection des sols en Nouvelle-Calédonie, *Étude mélanésienne*, 1953, n° 7, p. 69-86. Pour des recherches récentes, voir M. PASCAL, B. RICHER DE FORGES, H. LE GUYADER et D. SIMBERLOFF, Mining and other threats to the New Caledonia biodiversity hotspot, *Conservation biology*, vol. 22, n° 2, p. 498-499; B. RICHER DE FORGES et M. PASCAL, La Nouvelle-Calédonie, un « point chaud » de la biodiversité mondiale gravement menacé par l'exploitation minière, *Journal de la Société des Océanistes*, vol. 1, n° 126-127, 2008, p. 41-58.

¹³²⁹ Parmi les techniques avantageuses pour l'environnement, il faut souligner la mise en verse des stériles miniers, l'exploitation avec conservation d'un merlon de terrain naturel, l'évacuation des déblais lors de l'ouverture des pistes, la gestion des eaux de ruissellement par des caniveaux et décanteurs et les sondages héliportés pour la reconnaissance des sites (voir T. JAFFRE, Restauration écologique, *Sciences au sud, Le journal de l'IRD*, n° 20, mai-juin 2003, p. 10).

¹³³⁰ T. JAFFRE, F. RIGAUT et J.-M. SARRAILH, La végétalisation des anciens sites miniers, *Bois et forêts des tropiques*, 1994, n° 242, p. 46.

¹³³¹ Les roches ultramafiques (ou ultrabasiqes) comprennent des péridotites (roche magmatique) et des serpentinites (roche métamorphique dérivant des péridotites). Ce sont des roches constituées de silicates de magnésium renfermant du fer et des traces de nickel, cobalt, manganèse, etc. Elles recouvrent le tiers de la superficie du territoire néo-calédonien.

¹³³² La biodiversité néo-calédonienne, *Le Courrier de la nature*, n° 234, juillet-août 2007, p. 12.

¹³³³ T. JAFFRE et al., Changements dans la végétation de la Nouvelle-Calédonie au cours du Tertiaire : la végétation et la flore des roches ultramafiques, *Bulletin du Muséum national d'Histoire naturelle*, Paris, 4^e série (9), section Adansonia n° 4, p. 365-391.

conduit à la dissémination de graines, plantes et animaux et favorise ainsi les introductions d'espèces envahissantes (fourmis, araignées, etc.)¹³³⁴.

Les années 1950 ont été particulièrement destructrices de la nature à cause de la mécanisation et de l'expansion de l'exploitation minière¹³³⁵. Stigmates de cette époque, quelque 300 sites orphelins¹³³⁶ déversent encore aujourd'hui leurs sédiments dans les cours d'eau.

B – Les carences du droit avant 2009

De façon tout à fait paradoxale, alors que l'exploitation du nickel constitue la principale source de pollution, jusqu'en 2009, aucune réglementation environnementale ne portait spécifiquement sur ce point (1). Seule la police des installations classées offrait quelques petites garanties de protection de l'environnement. Mais le substitut demeurait insuffisant (2).

1 – L'absence de réglementation environnementale spécifique

Jusqu'en 2009, un décret modifié de 1954¹³³⁷ régleme certes la détention, la prospection, la recherche, la possession, la circulation et la transformation des substances minérales, mais il est aujourd'hui obsolète dans la mesure où il est dépourvu de dispositions tendant à protéger l'environnement de façon efficace. Jugeons-en. Le décret prévoit que le permissionnaire ou le concessionnaire « est tenu de réparer tous dommages que ses travaux pourraient occasionner à la propriété superficielle »¹³³⁸, mais la dégradation se répare moyennant une indemnité et non une remise en état des lieux. Aussi est-il précisé que « les travaux de mine doivent être conduits suivant les règles de l'art »¹³³⁹, mais aucun texte ultérieur, ni aucune jurisprudence n'est venu intégrer la protection de l'environnement parmi ces règles.

Seule une disposition du décret de 1954 a eu un effet positif sur la conservation de la nature. Il s'agit de l'article 31 selon lequel des périmètres peuvent être fermés à la prospection et à la recherche minière « pour la protection des édifices et agglomérations, sources, voies de communication, ouvrages d'art et travaux d'utilité publique »¹³⁴⁰, comme en tous points où ils seraient jugés nécessaires de les fermer dans l'intérêt général. À ce titre, des périmètres de

¹³³⁴ Sur les espèces introduites, voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

¹³³⁵ Ainsi, « après 180 000 tonnes produites en moyenne par an dans la décennie 1940, les productions des décennies 1950, 1960 et 1970 suivantes sont passées respectivement à 1 million de tonnes, 3,5 millions et 5,7 millions. La production moyenne de la décennie 1970 est 32 fois supérieure à la moyenne des années 1940 » (D. LEROUX, L'évolution de la réglementation de l'activité minière pour la protection de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, *RJPENC*, 2006/2, n° 8, p. 31).

¹³³⁶ A. DOWER et H. GERAUX, Quel minier en Nouvelle-Calédonie ? Le nickel, une industrie historique, *Le caillou vert, La lettre d'information du WWF en Nouvelle-Calédonie*, n° 6, janvier 2007, p. 2.

¹³³⁷ Décret modifié 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, *JONC* 30 décembre 1957, p. 706.

¹³³⁸ Même texte, article 34.

¹³³⁹ Décret modifié n° 54-1110 du 13 novembre 1954, précité, article 39.

¹³⁴⁰ Décret modifié n° 54-1110 du 13 novembre 1954, précité, article 31.

protection ont été institués et certains constituent aujourd'hui des aires protégées¹³⁴¹.

Par ailleurs, le décret de 1954 soumet de façon relativement classique le droit de faire des recherches minières à l'obtention d'un titre de recherche¹³⁴² et celui d'exploiter une mine à l'octroi d'un titre d'exploitation, le permis¹³⁴³ ou la concession¹³⁴⁴, mais sans offrir aucune garantie environnementale (notice d'impact, étude d'impact, garanties financières pour la réhabilitation, etc.). Dans tous les cas, il faut obtenir préalablement à ces titres miniers une « autorisation personnelle minière ». Celle-ci confère le droit de prospection sur toutes les zones non attribuées pour les substances qu'elle vise. Elle autorise son titulaire à acquérir le contrôle de titres miniers, soit par l'octroi de nouveaux permis de recherches, soit par l'achat ou l'amodiation de titres existants. Aucune étude de l'impact écologique de ces recherches et exploitations n'est exigée. L'activité minière est simplement soumise à un régime déclaratif : « Tout travail de recherche [doit] être déclaré au moins la veille de l'ouverture du chantier et au moins un mois à l'avance s'il [s'agit] d'ouvrir une exploitation »¹³⁴⁵.

2 – L'insuffisant substitut de la police des installations classées pour la protection de l'environnement

Jusqu'en 2009, seule la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), inspirée des dispositions du Code de l'environnement, permet une certaine connaissance de l'impact environnemental des activités minières sur le milieu qu'elles utilisent. L'approche demeure néanmoins sectorielle et ne prend pas en considération les effets du site minier dans son ensemble puisque seules les installations minières utilisant les produits visés par les nomenclatures ICPE feront l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration.

¹³⁴¹ Voir par exemple les sept réserves forestières du sud de la rivière bleue créées en 1972 et transformées en réserves spéciales botaniques par la délibération n° 108 du 9 mai 1980 définissant les aires de protection de l'environnement et classant les zones déjà protégées en Nouvelle-Calédonie (*JONC* 2 juin 1980, p. 621).

¹³⁴² Il en existe trois sortes : le permis ordinaire de recherche (POR), le permis de recherches A (PRA) et le permis de recherches B (PRB). Le POR couvre une superficie carrée de 100 ha, valable deux ans et renouvelable deux fois si une quantité minimum de travaux a été réalisée. Le PRA concerne plusieurs carrés jointifs de 100 ha. Il est valable au maximum trois ans et est renouvelable deux fois. Le demandeur doit fournir un mémoire détaillant ses engagements techniques et financiers. Il est accordé aux personnes physiques ou morales titulaires de l'APM appropriée, après enquête publique et mise à la concurrence (45 jours). Les substances réservées à son attribution sont le nickel, le cobalt, le chrome, les hydrocarbures, bitumes, asphaltes, schistes et grès bitumineux, les substances utiles à l'énergie atomique, les sels de potasse et sels connexes, ainsi que les métaux de base et les métaux précieux. Le PRB a les mêmes caractéristiques qu'un POR (un carré de 100 ha, valable deux ans, renouvelable deux) et est délivré dans les mêmes conditions qu'un PRA (enquête, mise à la concurrence, dossier technique et financier) mais il est attribué pour certaines substances dans une zone déterminée (les phosphates de Tiga). Aucun n'a jamais été délivré.

¹³⁴³ Le permis d'exploitation couvre un carré d'une superficie de 100 ha. Il est valable quatre années, renouvelable quatre fois. Il peut être octroyé à la suite d'un permis de recherches lorsque le gisement démontré est modeste.

¹³⁴⁴ La concession concerne une surface rectangulaire de dimension variable. Elle est aujourd'hui attribuée pour une durée maximale de cinquante ans, renouvelable par tranches de vingt-cinq ans. Elle provient soit d'un permis de recherches, soit d'un permis d'exploitation lorsque le gisement concerné est important. Il faut noter qu'il existe encore des concessions instituées avant 1927 à caractère perpétuel.

¹³⁴⁵ L'évolution de la réglementation de l'activité minière pour la protection de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, *RJPENC* 2006/2, n° 8, p. 33.

Instituée d'abord par un arrêté du 2 février 1876, la police des installations classées a fait l'objet de nombreuses modifications¹³⁴⁶ et relève aujourd'hui d'une délibération du 21 juin 1985¹³⁴⁷. La loi référendaire de 1999 ayant attribué la compétence environnementale aux provinces, chacune d'elle a repris les termes de cette délibération dans un texte qui leur est propre¹³⁴⁸.

Comme en métropole, les installations classées relèvent d'une nomenclature qui les soumet à un régime d'autorisation ou de déclaration en fonction des dangers ou inconvénients qu'elles présentent pour la commodité du voisinage, la santé, la sécurité et la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature et de l'environnement ou la conservation des sites et monuments¹³⁴⁹.

Seules les installations soumises à autorisation, accordée après enquête publique, requièrent la constitution d'un dossier incluant notamment une étude d'impact. En raison de la provincialisation de la compétence environnementale, l'étude ne contient pas les mêmes éléments selon les provinces concernées.

Aux Îles Loyauté, elle doit faire ressortir une analyse de l'état initial du site et de son environnement, les effets prévisibles de l'installation sur son environnement¹³⁵⁰ et enfin les mesures envisagées pour supprimer, limiter et compenser les inconvénients de l'installation. Le contenu de l'étude d'impact est pour le moins limité et correspond plus à une notice d'impact – au sens de l'article R. 122-9 du Code de l'environnement – qu'à une réelle étude d'impact.

À l'inverse, la Province Nord exige depuis 2005 et la Province Sud depuis 2009 un contenu nettement plus abouti. L'étude d'impact comporte en effet cinq éléments obligatoires : l'analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'analyse des effets de l'installation sur l'environnement, les raisons pour lesquelles le projet a été retenu, les mesures envisagées par le pétitionnaire et l'estimation des dépenses pour supprimer, limiter et si possible compenser les inconvénients de l'installation et enfin les conditions de remise en état du site après exploitation¹³⁵¹. Sur ce dernier point, il apparaît que les deux provinces vont même plus loin que le Code de l'environnement qui n'impose de faire figurer les mesures de remise en état des lieux

¹³⁴⁶ En particulier, une délibération relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes fut adoptée le 29 juillet 1971 (délibération n° 315 du 29 juillet 1971, *JONC* 13 août 1971, p. 906). Elle reprend la réglementation métropolitaine de 1815 qui divise en trois classes les établissements dangereux, insalubres ou incommodes en fonction de leur éloignement par rapport aux habitations.

¹³⁴⁷ Délibération n° 14 du 21 juin 1985 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *JONC* 16 juillet 1985, p. 942.

¹³⁴⁸ Délibération n° 9-2009/APS du 18 février 2009 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement en Province Sud (*JONC* 26 février 2009, p. 1299), délibération n° 90-65/API du 20 juillet 1990 (*JONC* 18 septembre 1990, p. 2372) pour la Province des Îles Loyauté et délibération n° 52/2005/APN du 15 avril 2005 (*JONC* 10 mai 2005, p. 2354) pour la Province Nord. Pour une étude détaillée du fonctionnement de la police des installations classées en Nouvelle-Calédonie, voir C. MARTINI, *Le développement durable en Nouvelle-Calédonie, données juridiques et politiques*, Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2006, p. 149-155.

¹³⁴⁹ L'article L. 511-1 du Code de l'environnement ajoute à cette liste les éléments du patrimoine archéologique.

¹³⁵⁰ Niveau acoustique des appareils employés, conditions d'approvisionnement et d'utilisation de l'eau, protection des eaux souterraines, évacuation des eaux résiduaires et des émanations gazeuses, élimination des déchets et résidus et conditions d'apport des matières premières, du transport des produits fabriqués.

¹³⁵¹ Voir délibération n° 52-2005/APN du 15 avril 2005, précitée, article 8. La délibération a été codifiée à l'article 412-1 du Code de l'environnement de la Province Nord. Pour la Province Sud, voir C. env. de la Province Sud, article 413-4, III, 4°.

dans une étude d'impact qu'en matière de carrières. Par ailleurs, afin de favoriser l'information du public, l'étude fait l'objet d'un résumé non technique. Bien que très complète et proche de l'étude d'impact métropolitaine, elle ne contient toutefois pas d'analyse des méthodes utilisées et des difficultés techniques et scientifiques rencontrées. Tout ne pouvant pas être évalué, l'utilité d'une telle analyse permettant de rendre scientifiquement sérieuse l'étude d'impact n'est pas à démontrer¹³⁵².

Les installations soumises à déclaration relèvent quant à elles d'une procédure similaire à celle prévue par le Code de l'environnement : la déclaration doit être envoyée aux présidents des assemblées provinciales dans le Sud et aux Îles Loyauté et à la Direction de l'aménagement et du foncier en Province Nord. Elle comprend des renseignements sur la nature et le volume des activités envisagées ainsi que des plans de situation. De plus, le déclarant doit préciser le mode d'évacuation et d'épuration des eaux résiduaires et des émanations de toute nature ainsi que les conditions d'élimination des déchets et résidus de l'exploitation.

Sauf dans les provinces Nord et Sud, la réglementation ICPE ne permet donc pas une réelle analyse de l'impact d'une installation minière sur les écosystèmes environnants. Il faut espérer un renforcement de la législation sur ce point, même si la pratique administrative corrige parfois les insuffisances du droit local des ICPE. En effet, les arrêtés d'autorisation transposent parfois les normes métropolitaines et communautaires prises sur le fondement des « meilleures technologies disponibles à un coût économiquement acceptable » tout en tenant compte « de la situation minéralogique particulière de la Nouvelle-Calédonie »¹³⁵³. Ainsi en était-il de l'arrêté ICPE du 15 octobre 2004, aujourd'hui abrogé, à propos de la valeur limite du manganèse fixée en fonction de l'arrêté modifié du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des ICPE soumises à autorisation¹³⁵⁴, alors que ce dernier ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie.

Dans le même ordre d'idées, le procédé de la défiscalisation a parfois été utilisé pour assurer une meilleure prise en compte des contraintes environnementales. En Nouvelle-Calédonie, l'octroi d'un agrément de défiscalisation pour les grands projets miniers était ainsi conditionné par le respect de normes plus sévères que celles applicables localement. Pour l'obtention de l'agrément de défiscalisation, le projet de la Société Goro Nickel « dans son ensemble et chaque installation en particulier, [devaient] être conformes aux prescriptions contenues dans les réglementations applicables en France métropolitaine, y compris celles transposant les directives

¹³⁵² Il faut aussi noter qu'un des défauts de la réglementation ICPE de Nouvelle-Calédonie réside dans l'absence de suivi des modifications intervenues dans le droit de l'environnement métropolitain et notamment dans la non-intégration de la mise en œuvre des directives SEVESO qui portent, pour l'une, adoptée le 24 juin 1982, sur les risques d'accident majeur de certaines activités industrielles, et pour l'autre, dite SEVESO II, adoptée le 9 décembre 1996, sur la maîtrise des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

¹³⁵³ A. TEXIER, Le point de vue de la Société Le Nickel : règles et contrôles par les pouvoirs publics de l'industrie minière en Nouvelle-Calédonie, *RJPENC*, 2006/2, n° 8, p. 72.

¹³⁵⁴ Arrêté modifié du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des ICPE soumises à autorisation, *JORF* 3 mars 1998, p. 3247.

européennes »¹³⁵⁵. Le mécanisme des incitations fiscales est tout de même bien léger, car il faut remarquer d'une part, que la défiscalisation, justifiée par la nécessité de compenser des handicaps structurels dont souffrent les économies d'outre-mer, est étrangère à toute logique environnementale¹³⁵⁶ et d'autre part, que les grands projets miniers concernés par ce procédé ont de toute évidence un impact écologique considérable.

C – L'ambition réformatrice de 2009

A la police des ICPE et la réglementation des mines, insuffisantes pour garantir la protection de la nature dans le cadre d'un projet minier, se sont ajoutés, en 2009¹³⁵⁷, deux textes réformant en profondeur le droit local et intégrant – enfin – la prise en compte de l'environnement dans la réglementation minière. Il s'agit du très attendu schéma de mise en valeur des richesses minières (1) et du Code minier (2).

1 – Le Schéma de mise en valeur des richesses minières

Prévu par l'article 39 de la loi organique de 1999, le schéma aurait dû être arrêté depuis 2004¹³⁵⁸, mais son adoption a été maintes fois retardée pour des raisons plus politiques que juridiques. Ceci est d'autant plus regrettable que des projets miniers de grande envergure ont abouti juste avant l'adoption du schéma et du Code minier comme le projet « Goro Nickel » d'une compagnie brésilienne (Compania Vale do Rio Doce) autorisé en octobre 2008¹³⁵⁹. Située en Province Sud, l'usine hydrométallurgique comporte également un port, une usine de préparation du minerai, une base de vie pour les employés, un barrage et des aires de captage¹³⁶⁰.

¹³⁵⁵ H. TORRE, Mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel, *JORF*, Documents Sénat, 2005-2006, n° 7, p. 75.

¹³⁵⁶ Voir en ce sens J.-P. PALASI, C. MARTINEZ et A.-I. LAUDON, Financements publics et biodiversité outre-mer, quelle ambition pour le développement durable ?, Comité français de l'UICN, coll. Planète Nature, 2006, p. 95-122.

¹³⁵⁷ Les deux textes ont été adoptés par délibération du Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 18 mars 2009.

¹³⁵⁸ Aucune sanction n'étant prévue pour le dépassement de la date butoir, cette dernière est alors restée purement indicative. Le schéma étant arrêté par une délibération du Congrès, la loi organique aurait pu envisager une substitution des autorités déconcentrées de l'État pour l'élaboration du schéma en cas de carence de la Nouvelle-Calédonie.

¹³⁵⁹ 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, *JONC* 24 octobre 2008, p. 7347 ; arrêté n° 1466-2008/PS du 9 octobre 2008 autorisant l'exploitation d'une aire de stockage à résidus et ses cellules de suivi par la société Goro Nickel SAS - site de la Kwé Ouest - commune de Yaté, *JONC* 24 octobre 2008, p. 7306.

¹³⁶⁰ Un dossier de demande d'autorisation d'exploiter déposé en janvier 2002 avait déjà abouti à un arrêté ICPE accordé le 15 octobre 2004. Mais le Tribunal administratif de Nouméa l'avait annulé par un jugement du 14 juin 2006 pour insuffisance de l'étude d'impact au regard de la problématique liée au rejet de manganèse dans les eaux. Voir conclusions J.-P. BRISEUL sous TA Nouméa, 14 juin 2006, Comité Rheebeu Nuu et M. Raphaël X., n° 0536, *RJE*, 2007, p. 225-237 et C. MARTINI, Le jugement du Tribunal administratif de Nouméa du 14 juin 2006, « Comité Rheebeu Nuu et Raphaël Mapou » : les principes de précaution et de participation devant le juge, *RJPENC*, 2006/2, n° 8, p. 53-57. Il faut relever par ailleurs l'ordonnance de référé du Tribunal de grande instance de Paris rendue le 21 novembre 2006 et ordonnant la suspension des travaux de construction du site de

De même, le second projet d'envergure en Nouvelle-Calédonie, le projet « Koniambo » de la Société minière du Sud Pacifique (SMSP) et de Falconbridge (groupe canadien), a été autorisé en 2005¹³⁶¹. Situé en Province Nord, il consiste à exploiter une mine, construire une usine pyrométallurgique d'une capacité de 60 000 tonnes de métal contenu par an, d'un port en eaux profondes et d'une centrale électrique au charbon¹³⁶². Il est permis de penser que ce schéma vient donc un peu tard, en tout cas après les usines du Sud et du Nord.

Toujours est-il que le schéma adopté le 18 mars 2009¹³⁶³ comprend aujourd'hui l'inventaire minier, les perspectives de mise en exploitation des gisements, les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements, le recensement des zones soumises à une police spéciale, les orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable et les principes régissant la politique d'exportation des produits miniers.

Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma. Il vise donc une gestion rationnelle des minerais, ce qui apparaît d'autant plus nécessaire que les compétences en la matière sont partagées entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces¹³⁶⁴.

2 – Le Code minier

La partie législative du Code minier adoptée en 2009¹³⁶⁵ apporte quelques avancées pour la protection de l'environnement, même s'il reste difficile d'en évaluer la portée réelle en l'absence de partie réglementaire.

stockage des résidus miniers épaissis de Kwe ouest en raison du « risque sérieux de pollution des eaux souterraines et de surface, des eaux de la baie de Prony, pollution constituée par des effluents acides et chargés de métaux lourds » et faute d'autorisation administrative (cette dernière était en effet annulée depuis le 14 juin 2006).

¹³⁶¹ Arrêté n° 178/2005 du 30 décembre 2005 autorisant Falconbridge NC SAS à exploiter les installations du site industriel de la mine sur le massif du Koniambo - commune de Vook (Voh) et de Koohné (Koné) (*JONC* 26 janvier 2006, p. 680) ; arrêté n° 176/2005 du 30 décembre 2005 autorisant la société Falconbridge NC SAS à exploiter une unité de traitement de minerai de nickel sur le site de Vavouto" commune de Voh (*JONC* 26 janvier 2006, p. 597) ; arrêté n° 177/2005 du 30 décembre 2005 autorisant Falconbridge NC SAS à exploiter un stockage d'explosifs et de nitrate d'ammonium sur le massif du Koniambo - commune de Voh (*JONC* 26 janvier 2006, p. 668).

¹³⁶² Il faut noter qu'au-delà de l'exploitation minière, l'implantation de l'usine en Province Nord participe d'une volonté politique de rééquilibrage économique entre le sud et le nord de la Nouvelle-Calédonie.

¹³⁶³ Délibération n° 466 du 18 mars 2009 arrêtant les dispositions du schéma de mise en valeur des ressources minières, *JONC* 2 avril 2009, p. 2278.

¹³⁶⁴ La loi organique de 1999 prévoit en effet que la Nouvelle-Calédonie fixe la réglementation relative aux hydrocarbures, au chrome et au cobalt, laquelle relevait auparavant de l'État ; les provinces sont chargées de sa mise en œuvre et l'État reste compétent pour ce qui concerne les substances utiles aux recherches et réalisations liées à l'énergie atomique.

¹³⁶⁵ Loi du pays n° 2009-6 du 16 avril 2009 relative au code minier de la Nouvelle-Calédonie (partie législative), *JONC* 21 avril 2009, p. 3007.

Une des caractéristiques majeures du droit minier est de prévoir la réhabilitation du site en cours d'exploitation. Malgré l'importance écologique de la revégétalisation pour le réapprovisionnement des nappes phréatiques, la limitation de l'écoulement des eaux et de l'érosion et surtout la reconstitution des écosystèmes miniers, aucun texte n'imposait jusqu'alors une telle démarche. Pourtant, des travaux de recherche ont été entrepris en Nouvelle-Calédonie et en Australie afin d'améliorer les connaissances (fonctionnement physique, chimique et biologique des terres concernées) et d'expérimenter diverses techniques de revégétalisation comme l'ensemencement du sol par projection d'eau et de graines d'espèces endémiques pionnières. Ils démontrent que la biodiversité s'accroît de manière pérenne avec des espèces inféodées aux massifs ultramaïques. De ce point de vue, le Code minier est intéressant : il prévoit des règles générales à respecter ainsi que la constitution d'une caution de réhabilitation¹³⁶⁶. Il est soutenu en cela par le projet de schéma de mise en valeur des richesses minières qui contient un article selon lequel : « L'exploitant est tenu de remettre en état le site affecté par son activité, compte tenu des caractéristiques essentielles du milieu environnant. La remise en état du site doit être achevée au plus tard à l'échéance de l'autorisation ». Dans cette optique, diverses opérations sont prévues comme « le remodelage du site d'exploitation et des terrains affectés par l'activité et la végétalisation de l'ensemble des terrains dénudés »¹³⁶⁷.

Toutefois, les dispositions relatives à la réhabilitation des sites ne valent que pour les sites en cours d'exploitation, les mines aujourd'hui fermées étant gérées au moyen du « fonds de concours communal de réhabilitation »¹³⁶⁸. Le problème de leur remise en état persiste néanmoins. En effet, le fonds étant alimenté par les entreprises des communes, la mobilisation des ressources régresse mécaniquement là où les activités minières déclinent. Bien que ces collectivités aient « souvent payé le plus lourd tribut environnemental et social à la mine »¹³⁶⁹, elles bénéficieront donc très peu des progrès portés par le Code.

Le Code minier réduit par ailleurs le nombre de titres miniers. Les concessions perpétuelles disparaissent et les permis d'exploitation et de recherches sont réorganisés. Il faut désormais une autorisation personnelle minière pour prospecter¹³⁷⁰, un permis de recherches pour effectuer une recherche minière et une concession pour exploiter¹³⁷¹. L'ouverture de travaux de recherches et

¹³⁶⁶ Code minier de la Nouvelle-Calédonie, article L.P. 142-24. Il faut souligner que les exploitants des mines de Goro Nickel et du Koniambo respectivement autorisés en 2005 et en 2008 se sont engagés à revégétaliser les sites fermés, en activité ou à venir.

¹³⁶⁷ Voir B. COQUELET, La protection de l'environnement dans le projet de nouvelle réglementation minière sur les hydrocarbures, le chrome, le cobalt et le nickel (réflexions prospectives), *RJPENC* 2006/2, n° 8, p. 77-81.

¹³⁶⁸ Dans le cadre de la délibération n° 104 du 20 avril 1989 relative à la fiscalité minière et métallurgique (*JONC* 23 mai 1989, p. 1140), les entreprises minières soumises à l'impôt sur les bénéfices, peuvent en effet se libérer d'une fraction de cet impôt par des versements effectués à des fonds communaux pour l'environnement. Ceux-ci ont pour objet la réhabilitation d'anciens sites miniers ou la reconversion économique de ces zones d'activité. Entre 1990 et 2007, treize communes ont mis en place leur comité de réhabilitation des sites miniers. Le dernier en date, instauré fin 2006, est celui de Kaala-Gomen. Jusqu'alors une seule mine a fait l'objet d'une réhabilitation complète et sept sont en cours de réalisation.

¹³⁶⁹ B. COQUELET, La protection de l'environnement dans le projet de nouvelle réglementation minière sur les hydrocarbures, le chrome, le cobalt et le nickel (réflexions prospectives), *RJPENC* 2006/2, n° 8, p. 81.

¹³⁷⁰ Code minier de la Nouvelle-Calédonie, article L.P. 112-1.

¹³⁷¹ Code minier de la Nouvelle-Calédonie, article L.P. 112-2.

d'exploitation est subordonnée à une autorisation précédée d'une notice d'impact¹³⁷² ou de tout ou partie d'une étude d'impact à la demande du président de l'assemblée de la province compétente. Quant à l'autorisation de travaux d'exploitation, elle est précédée d'une étude d'impact¹³⁷³.

En outre, le Code minier fait des « capacités environnementales », un critère d'octroi de l'autorisation personnelle minière¹³⁷⁴ tout comme il institue la mise en place d'une véritable police des mines¹³⁷⁵ dont la mise en œuvre conditionnera le bon fonctionnement du Code.

Pour prendre en compte dans son ensemble la notion de développement durable, le Code minier prévoit encore de réserver les ressources minières à une valorisation métallurgique locale par la création de réserves géographiques métallurgiques¹³⁷⁶.

Malgré ces avancées, le Code ne se montre pas toujours très attentif à la préservation de l'environnement. Ainsi, les retraits d'autorisation personnelle minière, de permis de recherche ou de concessions minières peuvent être prononcés pour divers motifs comme « la perte des capacités techniques et financières » ou à « des infractions graves aux prescriptions de police des mines, de sécurité ou d'hygiène »¹³⁷⁷ pour l'autorisation personnelle, mais l'atteinte à l'environnement ne figure jamais parmi les causes du retrait malgré les enjeux considérables dans ce domaine. Le Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie considère à ce titre que « les intentions affichées en matière de protection de l'environnement par le schéma de mise en valeur des richesses minières ne sont pas suffisamment mises en exergue dans la partie législative du code minier »¹³⁷⁸. Si un effort de structuration du droit minier a donc été entrepris, il reste encore peu ouvert aux considérations environnementales.

Section 2 – L'inégale intégration de la conservation de la biodiversité dans le droit forestier

Les forêts d'outre-mer abritent plus de huit millions d'hectares de forêts primaires et d'écosystèmes forestiers d'une richesse exceptionnelle au niveau mondial. Quatre des vingt-cinq « hots spots » identifiés par Myers¹³⁷⁹ y sont localisés : le plateau des Guyanes, l'Océan Indien, les Caraïbes et la Nouvelle-Calédonie. Forêts primaires, forêts denses humides, forêts tropicales sèches¹³⁸⁰ et semi sèches, ces formations particulièrement riches en espèces endémiques se caractérisent par une importante biodiversité, notamment végétale. L'ensemble de ces habitats

¹³⁷² Code minier de la Nouvelle-Calédonie, article L.P. 142-10.

¹³⁷³ Même article, alinéa 2.

¹³⁷⁴ Code minier de la Nouvelle-Calédonie, article L.P. 142-24.

¹³⁷⁵ Code minier de la Nouvelle-Calédonie, articles L.P. 142-1 et suivants.

¹³⁷⁶ Code minier de la Nouvelle-Calédonie, article L.P. 132-2.

¹³⁷⁷ Code minier de la Nouvelle-Calédonie, article L.P. 121-10.

¹³⁷⁸ Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, Avis n° 11-2008 concernant l'avant projet de loi du pays relatif au Code minier de la Nouvelle-Calédonie (partie législative), 17 octobre 2008, p. 3.

¹³⁷⁹ N. MYERS et al., Biodiversity Hotspots for conservation priorities, *Nature*, 2000, vol. 403, p. 853-858.

¹³⁸⁰ Les forêts sèches ont particulièrement souffert et leurs formations originelles ont presque disparu de nos jours. La Nouvelle-Calédonie, la Réunion, la Guadeloupe et Mayotte abritent néanmoins des reliquats de cette formation végétale originale mais mondialement menacée.

subit néanmoins de fortes menaces dues à la réduction des habitats (défrichements, urbanisation, mise en valeur agricole, incendies, exploitation minière) ou encore à l'introduction d'espèces exotiques envahissantes¹³⁸¹. C'est pourquoi le plan d'action « forêt » de la *Stratégie nationale pour la biodiversité* adopté en septembre 2006, prévoit que « la connaissance, la protection et la valorisation » des écosystèmes forestiers ultramarins constituent une priorité pour la France.

Si la préservation des forêts d'outre-mer, pour être efficace, doit être évidemment intégrée dans diverses réglementations, notamment urbanistique et environnementale, elle repose en premier lieu sur le droit forestier qui, sous l'influence et la pression des considérations écologiques, a profondément évolué ces dernières années. À côté de la fonction économique de la forêt avant tout productiviste, le Code forestier s'est en effet enrichi de nouvelles fonctions : écologique pour assurer la préservation des équilibres biologiques indispensables et sociale pour faciliter l'accueil du public¹³⁸². C'est essentiellement à travers des mesures de conservation générales (réglementation des défrichements et du reboisement) ou particulières (restauration des terrains en montagne, protection des dunes, forêts de protection, lutte contre les incendies) de conservation que l'objectif écologique de la forêt est pris en considération.

Dans les réglementations forestières ultramarines, de telles mesures sont parfois absentes ou se retrouvent avec des degrés divers d'efficacité. Il faut dire que les problématiques ne sont pas les mêmes qu'en métropole. Outre-mer, le droit doit protéger la forêt tropicale guyanaise ; il doit s'adapter à des collectivités dans lesquelles l'exploitation sylvicole n'existe presque pas ; il doit encore faire face à la pression démographique et à des enjeux écologiques modernes tels l'introduction d'espèces exotiques envahissantes.

Afin d'analyser la façon dont le droit répond – ou non – à ces problématiques diverses, il faut distinguer entre les collectivités. D'abord, le Code forestier appliqué à la forêt tropicale humide guyanaise présente des singularités à expliciter (§ 1) tout comme le renforcement des contraintes du Code forestier dans les DOM insulaires (§ 2). En dehors du Code forestier, des réglementations locales ont été élaborées, mais aucune d'entre elles ne parvient à protéger de façon satisfaisante les écosystèmes forestiers tropicaux¹³⁸³. Ainsi l'original Code agroforestier de Mayotte demeure inappliqué (§ 3) tandis la réglementation forestière de la Polynésie française est trop laconique pour tenir compte des enjeux écologiques d'une forêt très menacée (§ 4) et, enfin, le droit forestier néo-calédonien presque inchangé depuis le début du XX^e siècle apparaît à bien des égards désuet (§ 5).

¹³⁸¹ Sur les espèces envahissantes, voir *infra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

¹³⁸² M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5^e éd., Dalloz, 2004, p. 319.

¹³⁸³ Notre recherche n'envisage pas la situation du droit forestier des îles Wallis et Futuna, des îles Saint-Barthélemy et Saint-Martin et de Saint-Pierre et Miquelon. Dans le premier cas, le droit forestier est en effet inexistant et dans le second, il n'a fait pour l'instant l'objet d'aucune adaptation propre et suit encore le régime guadeloupéen. Quant à Saint-Pierre et Miquelon, les adaptations du Code forestier consistent simplement à écarter certaines dispositions inadaptées au contexte local : le régime des centres régionaux de la propriété forestière (L. 221-1 à L. 221-8), des orientations régionales de production et plans simples de gestion (L. 222-1 à L. 222-5) et les dispositions associées (L. 223-2) ; le régime des groupements pour le reboisement et la gestion forestière (Livre 2, titre 4), les dispositions propres à certains massifs forestiers (L. 321-6 à L. 321-11). Pour le reste, les mesures générales ou particulières de conservation de la forêt sont régies par le droit commun.

§ 1 – Le droit forestier appliqué à la forêt tropicale humide guyanaise

Joyau de luxuriance, la forêt tropicale humide guyanaise dote la France d'un patrimoine forestier bien particulier qui a peu à voir avec les forêts tempérées métropolitaines. L'histoire, l'écologie, la géographie les séparent. En effet, à l'époque où fut adoptée la célèbre ordonnance des eaux et forêts de Colbert pour pallier la déforestation et rationaliser les pratiques d'exploitation au profit du Royaume, personne ne s'était encore rendu maître des forêts guyanaises, vaste refuge inexploré et inexploité pour la biodiversité. Aujourd'hui, la Guyane est française, mais les enjeux écologiques et juridiques de sa forêt (A) continuent à la différencier de la métropole. C'est pourquoi le Code forestier n'a été appliqué au département qu'après avoir fait l'objet de récentes adaptations, au demeurant très compréhensives (B).

A – Les enjeux écologiques et juridiques de la forêt guyanaise

La Guyane, boisée à 96 %¹³⁸⁴ abrite l'un des quinze derniers grands massifs de forêt tropicale¹³⁸⁵ qui représente à lui seul, avec quelque 90 000 km², 94 % des forêts d'outre-mer. On a recensé environ 5 000 plantes vasculaires, dont 1 200 arbres¹³⁸⁶ et une faune très riche qui « évoque pour le naturaliste des cohortes prestigieuses »¹³⁸⁷. La forêt dense et humide guyanaise reste aujourd'hui à peu près intacte, « même si la luxuriance des lieux ne doit pas faire oublier leur grande fragilité »¹³⁸⁸. En effet, les sols tropicaux sont très vulnérables : la déforestation entraînant leur érosion par la pluie ou le vent les rend stériles ou presque et compromet fortement toute reconstitution forestière. De même, la régénération d'une forêt tropicale est malaisée à cause de la lente réversibilité d'un milieu abimé. Il faudra en effet plusieurs milliers d'années à une forêt tropicale humide pour retrouver sa composition antérieure.

Dans ce contexte, de fortes menaces pèsent sur la forêt guyanaise. Si la plupart des activités économiques s'exercent principalement dans le nord du massif forestier¹³⁸⁹, l'orpillage dont l'impact sur la forêt s'avère catastrophique est beaucoup plus intrusif, car les gisements se trouvent au centre du département. De même, l'urbanisation et le développement des infrastructures vers l'intérieur des terres ont préoccupants et traduisent une ignorance certaine des enjeux écologiques de la forêt primaire. Ainsi la construction du barrage de Petit Saut a-t-elle ennoyé 370 km² de forêt primaire et la route liant Régina à Saint-Georges a créé une énorme ouverture en pleine forêt dense.

¹³⁸⁴ Région Guyane, Orientations régionales forestières de Guyane, 2002, p. 8.

¹³⁸⁵ Guyane, un immense massif forestier, *La lettre des sylvies*, septembre 2004, n° 41, France Nature Environnement, p. 8.

¹³⁸⁶ J.-J. de GRANVILLE, Le flore de Guyane, *Le Courrier de la nature*, n° 168, spécial Guyane, janvier 1998, p. 4.

¹³⁸⁷ J. UNTERMAIER, Le Parc amazonien de Guyane, *RJE*, 2008, p. 136.

¹³⁸⁸ *Ibidem*, p. 137.

¹³⁸⁹ Du fait d'une population restée peu nombreuse et concentrée sur la côte, les besoins en espace « agricole » et « urbain » se sont trouvés jusqu'à aujourd'hui relativement limités tout comme le développement d'infrastructures routières dans l'intérieur du massif forestier.

La protection de la forêt tropicale guyanaise est donc un enjeu primordial de la conservation de la nature et de la biodiversité de l'outre-mer et... du monde. En effet, si d'aucuns ne voient dans la forêt amazonienne qu'une ressource exploitable pour la foresterie ou la génétique, elle rend aussi des « services écologiques »¹³⁹⁰ parfois mésestimés en ce qui concerne l'équilibre climatique et atmosphérique ou le stockage de carbone.

Dans ces conditions tout à fait particulières, le droit forestier français issu de la célèbre ordonnance de Colbert de 1669 pouvait-il valablement s'appliquer à la forêt tropicale ? Il faut en douter (au moins avant les réformes des dernières années largement influencées par la pression des impératifs écologiques). En effet, Colbert cherchait avant tout à assurer la pérennité de l'exploitation sylvicole dans le but de subvenir aux besoins du Royaume (arsenaux, navires, bâtiments, etc.) et défendait une vision de la forêt avant tout productiviste. Envisager la forêt tropicale comme une filière économique paraît inadapté à la réalité guyanaise et en tout cas peu favorable au maintien pérenne d'un couvert végétal extrêmement fragile.

En toute hypothèse, mis à part les principes fondamentaux de la politique forestière et la définition des conditions d'intervention de l'ONF, l'essentiel du Code forestier national n'était pas applicable en Guyane jusqu'en 2005.

Avant cette date, l'exploration et l'exploitation forestière, l'extraction de l'essence et la récolte des gommages relevaient et relèvent encore – sous réserve des dispositions adoptées récemment – d'un régime particulier fixé par un décret codifié de 1968¹³⁹¹. Il fallait obtenir un permis spécial d'exploitation¹³⁹², un permis d'exploitation forestière¹³⁹³, un permis d'explorer¹³⁹⁴ ou de récolte¹³⁹⁵ accordés par le directeur de l'ONF après avis du préfet. Mais une telle réglementation, incomplète et succincte, ne permettait toujours pas d'assurer une gestion durable du patrimoine forestier tant du point de vue écologique qu'économique et restait en marge des évolutions contemporaines du droit forestier¹³⁹⁶.

¹³⁹⁰ A. KARSENTY et R. PIRARD, Forêts tropicales : la question du bien public mondial et la quête d'instruments économiques multilatéraux pour un régime international, RF 2007, n° 5, p. 539.

¹³⁹¹ Décret codifié n° 68-449 du 15 mai 1968 relatif à l'octroi de permis forestiers et aux ventes de coupes dans le département de la Guyane, *JORF* 19 mai 1968, p. 5007 (C. for., articles R. 172-2 à R. 172-5).

¹³⁹² « Le permis spécial d'exploitation confère à son titulaire dans les limites du périmètre de la zone dans laquelle il est octroyé et pour la durée de sa validité, l'exclusivité du droit d'exploiter certains bois en vue de l'extraction de l'essence et de la récolte des gommages » (arrêté du 29 novembre 1976 relatif aux permis forestiers et ventes de coupes dans le département de la Guyane, *JORF* 18 janvier 1977, p. 355, annexe 1).

¹³⁹³ « Le permis d'exploitation forestière confère à son titulaire, dans les limites du périmètre de la zone dans laquelle il est octroyé et pour la durée de sa validité, l'exclusivité du droit d'abattage, de récolte et d'enlèvement à des fins commerciales des bois pour lesquels il a été octroyé » (arrêté du 29 novembre 1976, précité).

¹³⁹⁴ « Le permis d'explorer confère à son titulaire, dans les limites du périmètre de la zone sur laquelle il est octroyé et pour une durée déterminée [...], l'exclusivité du droit d'effectuer des travaux d'inventaires, les recherches et les études propres à évaluer les conditions dans lesquelles peut-être envisagée l'exploitation commerciale des peuplements forestiers » (arrêté du 29 novembre 1976, précité).

¹³⁹⁵ « Le permis de récolte confère à son titulaire, dans les limites du périmètre de la zone dans laquelle il est octroyé et pour la durée de sa validité, l'exclusivité du droit d'enlever les sous-produits forestiers dont la liste est définie par les services de l'Office national des forêts. Cette liste comporte notamment les fruits, graines, tiges non ligneuses et plantes aquatiques pouvant faire l'objet d'un permis de récolte » (arrêté du 29 novembre 1976, précité).

¹³⁹⁶ Voir M. PRIEUR, La loi d'orientation sur la forêt, *AJDA*, 2001, p. 762-768.

De fait, l'ONF, en tant que gestionnaire du patrimoine forestier guyanais et sur commande de l'État, a développé des stratégies d'aménagement de l'espace forestier en établissant un zonage par « vocations et objectifs prioritaires »¹³⁹⁷ : la zone sublittorale des forêts aménagées réservées prioritairement à la production, la zone sud qui correspond au parc national actuel et reste un vaste espace naturel inexploité « permettant toutefois une mise en valeur touristique ainsi que la poursuite maîtrisée des usages traditionnels par les populations autochtones »¹³⁹⁸ ; une zone intermédiaire de 3 000 000 d'hectares environ dont l'objectif est la protection des milieux naturels, mais pour laquelle « les objectifs à long terme ne sont pas définitivement fixés dans la mesure où on ne peut préjuger des besoins à long terme liés au développement socio-économique de la Guyane »¹³⁹⁹.

Malgré ces mesures de gestion, il convenait de doter la Guyane d'un cadre législatif cohérent. C'est pourquoi une ordonnance de 2005¹⁴⁰⁰ et un décret du 14 novembre 2008¹⁴⁰¹ sont venus compléter le dispositif en étendant le contenu du Code forestier au département, moyennant des adaptations et des dispositions spécifiques « rendues nécessaires par le contexte et les enjeux particuliers de la forêt guyanaise »¹⁴⁰². Leur efficacité reste encore à démontrer.

B – Des adaptations complètes du Code forestier

L'architecture « colbertienne » du Code forestier n'a pas été modifiée pour la Guyane, mais des adaptations importantes ont été prises dans les domaines essentiels du droit forestier. Ainsi le champ d'application du régime forestier est-il restreint (1), les seuils au-dessus desquels l'adoption de plans d'aménagement de la forêt est rendue obligatoire ont été relevés (2) et un régime libéral des défrichements a été institué (3).

Par ailleurs, des dispositions particulières relatives aux prélèvements d'espèces végétales et animales dans la forêt domaniale guyanaise (4) existent et, dans toute l'étendue du Code, la prise en compte de la présence de peuples autochtones au cœur de la forêt guyanaise a été envisagée (5).

¹³⁹⁷ M. BORDERES, Les problématiques de gestion durable du massif forestier guyanais, *RFF*, n° 55, 2003, p. 228.

¹³⁹⁸ Région Guyane, Orientations régionales forestières, 2002, p. 38.

¹³⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰⁰ Ordonnance n° 2005-867 du 28 juillet 2005 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12379.

¹⁴⁰¹ Décret n° 2008-1180 du 14 novembre 2008 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane, *JORF* 16 novembre 2008, p. 17 534.

¹⁴⁰² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-867 du 28 juillet 2005 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12379.

1 – La restriction du champ d’application du régime forestier

L’une des principales adaptations du Code forestier consiste à limiter le champ d’application du régime forestier à des périmètres définis par décrets¹⁴⁰³. Étant donné que la forêt appartient pour l’essentiel au domaine privé de l’État¹⁴⁰⁴, l’application du Code forestier sans adaptation aurait conduit à étendre le régime forestier à la quasi-totalité du département. Cela aurait au moins permis de clarifier la situation juridique de l’espace guyanais. En effet, si la forêt fait partie du domaine privé de l’État et répond à ce titre à des règles particulières¹⁴⁰⁵, aucune ne porte spécifiquement sur la conservation du patrimoine forestier. Au contraire, il est prévu que ces terres puissent faire l’objet de cessions gratuites en vue de leur mise en valeur agricole¹⁴⁰⁶. Or, sans s’attarder sur les règles précises de ce régime, il faut convenir que l’usage agricole des terres se concilie souvent très mal avec la préservation du patrimoine forestier¹⁴⁰⁷. Ainsi, l’extension du régime forestier à la totalité du département aurait-elle permis de disposer d’un droit relatif à la forêt sur toute son étendue et non plus seulement du droit domanial qui n’a *a priori* pas de vocation forestière ou écologique. Mais tel n’a pas été le choix de l’ordonnance de 2005.

La première étape de délimitation du champ d’application du régime forestier, par un décret de 2008¹⁴⁰⁸, a concerné les forêts du littoral exploitées sous la responsabilité de l’ONF pour une superficie de 2,4 millions d’hectares. Ensuite, le périmètre sera progressivement étendu sans toutefois concerner la zone du futur parc national¹⁴⁰⁹. Il s’agit en réalité de n’appliquer le régime forestier que dans les zones où l’exploitation forestière s’est jusqu’alors cantonnée, soit la zone littorale et sublittorale. A terme, il faut espérer une concordance entre les zones délimitées pour l’application du régime forestier et celles identifiées par le schéma d’aménagement régional. Ce dernier prévoit, pour des raisons écologiques et économiques, que l’exploitation forestière ne s’étendra pas à plus de soixante-dix kilomètres à l’intérieur des terres, ce qui est déjà beaucoup. A ce titre, « cinquante-cinq forêts de 10 000 hectares ont été délimitées sur cette bande côtière avec un objectif de production permanente de bois d’œuvre »¹⁴¹⁰.

¹⁴⁰³ C. for., article L. 172-2.

¹⁴⁰⁴ L’arrêté du 12 mai 1934 confiait la gestion des forêts domaniales de la Guyane au Service des Eaux et Forêts du territoire étendant sa compétence à tout le territoire de la Guyane (territoire de l’Inini et Colonie de Guyane). A partir de 1948, lors de la départementalisation, la gestion forestière est dévolue à l’Administration des Eaux et Forêts puis, en 1967 à l’ONF à qui incombe la conservation et la gestion des forêts domaniales de Guyane (décret abrogé n° 67-207 du 10 mars 1967 *JORF* 16 mars 1967, p. 2553).

¹⁴⁰⁵ CGPPP, articles L. 5141-1 et suivants.

¹⁴⁰⁶ CGPPP, articles L. 5141-1 et suivants.

¹⁴⁰⁷ A l’inverse, la sauvegarde du patrimoine forestier métropolitain est principalement due à l’inaliénabilité du domaine de l’État ou plus exactement à la subordination du changement de propriétaire à une autorisation législative (CGPPP, article L. 3211-5).

¹⁴⁰⁸ Décret n° 2008-667 du 2 juillet 2008 délimitant les terrains à boiser et forêts de l’État en Guyane relevant du régime forestier, *JORF* 5 juillet 2008, p. 10833.

¹⁴⁰⁹ Communiqué du conseil des ministres, Droit domanial, droit foncier et droit forestier applicables en Guyane, 27 juillet 2005.

¹⁴¹⁰ O. BRUNAUX et J. DEMENOIX, Aménagement forestier et exploitation en forêt tropicale humide guyanaise, *RFF*, n° spécial 2003, p. 262.

En toute hypothèse, le droit forestier guyanais, limité dans son champ d'application, apparaît d'emblée embryonnaire, d'autant plus qu'en dehors des espaces délimités pour l'application du régime forestier seul le droit domanial s'applique.

A noter que l'ordonnance de 2005 prévoit, afin de satisfaire la demande des collectivités territoriales, un dispositif de transfert à titre gratuit des forêts de l'État à leur bénéfice. Il est rendu possible sur demande motivée notamment par le rôle social et environnemental joué localement par ces forêts qui demeureront régies par le régime forestier au même titre que les forêts domaniales¹⁴¹¹.

2 – Le relèvement des seuils d'élaboration des plans d'aménagement de la forêt guyanaise

S'agissant des plans d'aménagement des forêts, deux adaptations peuvent être relevées. La première concerne les forêts de l'État relevant du régime forestier. En principe, l'article L. 6 du Code forestier prévoit qu'elles sont gérées conformément à un document d'aménagement, sauf s'il leur est reconnu une faible potentialité économique ou si elles ne présentent pas d'intérêt écologique important. La partie réglementaire du Code précise alors que « peuvent être considérées comme offrant de faibles potentialités économiques les forêts domaniales de superficie inférieure à 25 ha, notamment celles dont les potentialités de production sont inférieures à la moitié des seuils de production minimale fixés régionalement pour l'accès aux aides de l'État »¹⁴¹². Pour la Guyane, le seuil est porté à 200 ha, soit près de dix fois plus qu'en métropole et les potentialités de production seront arrêtées par le préfet¹⁴¹³. La deuxième adaptation est identique, mais porte sur les bois et forêts des particuliers et les seuils au-delà desquels ils doivent être gérés conformément à un plan simple de gestion¹⁴¹⁴.

Le rehaussement des seuils au-dessus desquels des plans d'aménagement sont requis se fonde sur une représentation erronée de la Guyane faisant primer son immensité sur sa fragilité. En effet, en l'absence de document d'aménagement, les possibilités de gestion des forêts sont limitées : les coupes font l'objet d'un régime d'autorisations spéciales selon leur nature, mais sans aucune vision à long terme. Or on voit mal pourquoi, sous prétexte d'un vaste territoire forestier, son exploitation pourrait être encadrée de façon plus approximative qu'en métropole. Une telle orientation du droit – libérale – se rattache à la tendance générale du droit de la protection de l'environnement outre-mer et n'a en cela rien d'étonnant.

¹⁴¹¹ CGPPP, article L. 5142-2.

¹⁴¹² C. for. article R. 133-8.

¹⁴¹³ C. for., article R. 172-2, IV.

¹⁴¹⁴ C. for., article R. 252-2. A noter qu'en principe, « les forêts privées d'une superficie d'un seul tenant supérieure ou égale à un seuil fixé par département entre 10 et 25 hectares par le ministre chargé des forêts » doivent être gérées selon un plan simple de gestion agréé (C. for., article L. 6). Ce seuil est porté à 100 hectares pour la Guyane (C. for., article L. 14) et à 200 hectares pour les forêts qui présentent une « faible potentialité économique » (C ; for., article R. 252-2).

3 – Le régime libéral des défrichements

Un régime libéral est institué en ce qui concerne le défrichement : il n'est soumis à autorisation préalable que dans des périmètres sensibles arrêtés par le préfet après enquête d'utilité publique¹⁴¹⁵. Ailleurs, la pratique du défrichement n'est donc pas réglementée, à l'exception du périmètre du parc national dont le décret de création soumet à autorisation du directeur du parc « les activités agricoles, pastorales ou forestières »¹⁴¹⁶ et affecte « les forêts, bois et terrains relevant du domaine de l'État, situés dans le cœur du parc » à l'établissement public qui les gère¹⁴¹⁷.

Le législateur souhaite ici « éviter une procédure lourde d'autorisation de défrichement sur les périmètres de mise en valeur agricole et sur les périmètres d'aménagement »¹⁴¹⁸, au demeurant non définis réglementairement¹⁴¹⁹.

Il omet donc ici de résoudre le problème de la culture sur abattis-brûlis¹⁴²⁰, en perpétuelle augmentation, et plus généralement des défrichements agricoles. Si dans les zones rurales de l'intérieur, ce mode d'agriculture est plutôt extensif et itinérant et ne remet pas en cause définitivement l'état boisé malgré une transformation radicale de la forêt primaire¹⁴²¹, il est d'autres lieux, particulièrement dans la zone sublittorale, où il s'intensifie sous l'effet de la pression démographique et de la sédentarisation. Même si elle n'occupe que des superficies relativement faibles¹⁴²², la culture sur abattis se développe parfois de façon spontanée et précaire et doit nécessairement être prise en compte pour la gestion durable de la forêt au même titre que la chasse¹⁴²³ ou la cueillette. Le Parc amazonien de Guyane a quant à lui résolu la question, en tout cas sur le plan juridique, en autorisant « l'agriculture itinérante sur brûlis traditionnelle » au profit des communautés d'habitants et des résidents¹⁴²⁴.

Il faut souligner par ailleurs que la compétence déconcentrée pour la délimitation des périmètres

¹⁴¹⁵ C. for., article L. 362-1.

¹⁴¹⁶ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le parc national dénommé Parc amazonien de Guyane, article 10, *JORF* 28 février 2007, p. 3757.

¹⁴¹⁷ Même texte, article 26.

¹⁴¹⁸ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-867 du 28 juillet 2005 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12379.

¹⁴¹⁹ L'ordonnance fait en effet ici référence aux zonages adoptés par l'ONF, fruit d'une pratique administrative et non d'une obligation juridique.

¹⁴²⁰ La culture sur abattis consiste dans un premier temps à défricher une zone donnée, puis à incendier plus tard le bois séché au sol avant de mettre en culture cet espace pour une année ou plus. Pour la description d'une culture sur abattis traditionnelle, voir P. GRENAND, Commentaires à propos d'un abattis Wayapi (Guyane française), *Cahier de l'ORSTOM*, série Sciences Humaines, vol. XVI, n° 4, 1979, p. 299-303.

¹⁴²¹ A noter que dans le cœur du Parc national, les communautés d'habitants ne sont pas soumises à la réglementation du parc en matière d'activités agricoles, pour la pratique de l'agriculture itinérante sur brûlis traditionnelle (décret n° 2007-266 du 27 février 2007, précité, article 21, 2°).

¹⁴²² Voir en ce sens, M. TSAYEM DEMAZE, J.-M. FOSTING et F. HUYNH, La déforestation dans la région de Saint-Georges de l'Oyapock (Guyane française), *Les cahiers de l'outre-mer*, 2002, p. 207 et p. 212.

¹⁴²³ Sur la chasse, voir deuxième partie, titre 1, chapitre 2, section 1.

¹⁴²⁴ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007, précité, articles 21 (communauté d'habitants) et 23 (résidents).

où le défrichement est soumis à autorisation n'est pas très heureuse. Elle permettra certes la consultation des élus locaux, mais comme souvent dans de telles circonstances, elle conduira probablement à un amenuisement des périmètres pour atténuer les conflits d'intérêts.

Outre ces lacunes, le Code forestier applicable en Guyane ne permet pas, à l'inverse de la métropole¹⁴²⁵, de soumettre l'autorisation de défrichement à des conditions particulières comme la conservation de réserves boisées suffisamment importantes, l'exécution de travaux de reboisement sur les terrains en cause notamment lorsque le défrichement a pour objet l'exploitation du sous-sol à ciel ouvert, l'exécution de travaux du génie civil ou biologique visant la protection contre l'érosion des sols des parcelles concernées par le défrichement ou encore l'exécution de travaux ou mesures visant à réduire les risques naturels. En outre, si le refus d'autorisation de défrichement peut être prononcé quand certaines fonctions de la forêt se trouvent menacées, comme en métropole¹⁴²⁶, il reste qu'en Guyane, un motif disparaît : celui de l'existence d'une zone humide¹⁴²⁷. Compte tenu de la forte présence des zones humides (mangroves, forêts littorales) et de leur fragilité qui n'est plus à démontrer, la disparition de cette cause paraît particulièrement peu respectueuse de la conservation de la forêt.

4 – Les prélèvements d'espèces végétales et animales dans la forêt domaniale guyanaise

L'article L. 172-5 soumet à un régime d'autorisation les prélèvements de produits végétaux de toute nature selon des conditions techniques et financières fixées par l'ONF. Une telle mesure permettra sans doute de prévenir le pillage des ressources génétiques et des savoirs qui leur sont attachés¹⁴²⁸ en assurant ainsi un certain contrôle du prélèvement. Néanmoins, là encore¹⁴²⁹, l'occasion d'élaborer des règles claires et générales d'accès aux ressources génétiques en Guyane est manquée. Le législateur procède par petites touches sans jamais se saisir réellement de la question épineuse de l'accès à la biodiversité.

Par ailleurs, il faut mentionner l'article R. 172-2 du Code forestier selon lequel « pour l'application de l'article R. 121-2 [du Code forestier]¹⁴³⁰ l'Office national des forêts ne gère pas l'exploitation des droits de chasse et de pêche ». De même, les documents de gestion des forêts (directive et document d'aménagement et règlement type de gestion)¹⁴³¹ ou le schéma régional de

¹⁴²⁵ C. for., article L. 311-4. L'article L. 362-1 du Code forestier précise que l'article L. 311-4 n'est pas applicable en Guyane dans les périmètres définis par le préfet où le défrichement est soumis à autorisation.

¹⁴²⁶ C. for., article L. 411-3.

¹⁴²⁷ C. for., article L. 362-1.

¹⁴²⁸ Pour une description des différents usages des ressources forestières, voir M. FLEURY, C. MORETTI et D. BERAU, Usage des ressources forestières en Guyane : de la tradition à la valorisation, *RFF*, n° 55, 2003, p. 291-305.

¹⁴²⁹ Voir aussi l'absence de dispositions réglementaires pour préciser l'article L. 331-15-6 du Code de l'environnement (supra, titre 2, chapitre 1, section 1, § 1, A, 2, c).

¹⁴³⁰ Selon cet article, lorsque applique les arrêtés d'aménagement et assure la gestion et l'équipement des forêts et terrains qui lui sont confiés, il a « tous pouvoirs techniques et financiers d'administration, notamment en matière d'exploitation des droits de chasse et de pêche ».

¹⁴³¹ C. for., article R. 172-2.

gestion sylvicole¹⁴³² « ne comportent pas de dispositions relatives à la gestion cynégétique ». De telles dispositions confirment l'absence de volonté politique de régir la chasse en Guyane, aujourd'hui exercée selon des modalités totalement inadaptées pour la faune guyanaise¹⁴³³.

5 – La prise en considération des populations autochtones

A l'instar de la réglementation du Parc amazonien et du Code du domaine de l'État¹⁴³⁴, le Code forestier prend en considération l'existence de populations autochtones¹⁴³⁵ sur le territoire guyanais.

Pour leur permettre d'assurer leur subsistance, il aménage un régime dérogatoire à l'interdiction d'exercice des droits d'usage dans les forêts de l'État autres que ceux reconnus avant le 31 juillet 1827¹⁴³⁶. En Guyane en effet, les droits d'usage collectifs persistent et l'État ou les collectivités territoriales les constatent au profit des communautés d'habitants pour « l'exercice de toute activité nécessaire à [leur] subsistance »¹⁴³⁷. En outre, ces communautés constituées en personnes morales peuvent bénéficier de cessions ou de concessions gratuites de forêts appartenant à l'État ou aux collectivités territoriales¹⁴³⁸. Ces dispositions ne présentent guère de nouveauté si ce n'est d'étendre les dérogations applicables dans la forêt du domaine privé de l'État à celles du domaine privé des collectivités territoriales. Il est regrettable que le législateur n'ait pas tenu, à ce stade, à préciser le contenu et les conditions d'exercice des droits d'usage collectifs alors que les textes mériteraient d'être explicités. Il faut rappeler en effet que les pratiques originelles suscitées par les besoins essentiels de la subsistance évoluent souvent assez largement « vers un abandon progressif ou vers des pratiques plus individualistes et parfois moins respectueuses des ressources forestières »¹⁴³⁹.

Par ailleurs, le Code forestier associe désormais les autorités coutumières des communautés d'habitants à la prise de décision. Ainsi sont-elles représentées dans la Commission régionale de la forêt¹⁴⁴⁰ et consultées avant l'adoption de la directive régionale d'aménagement forestier¹⁴⁴¹ ou du document d'aménagement de l'article D. 143-2 du Code forestier¹⁴⁴².

Malgré des avancées significatives liées à l'introduction d'un droit forestier en Guyane – extension des dispositions relatives aux forêts de protection, à l'aménagement forestier, au régime

¹⁴³² C. for., article R. 252-2.

¹⁴³³ Voir nos remarques en ce sens, supra, titre 1, chapitre 2, section § 1, B.

¹⁴³⁴ Code du domaine de l'État, article R. 170-56.

¹⁴³⁵ Sur les populations autochtones, voir première partie, titre 2, chapitre 2.

¹⁴³⁶ C. for., article L. 138-2.

¹⁴³⁷ C. for., article L. 172-4.

¹⁴³⁸ C. for., article L. 172-4.

¹⁴³⁹ M. BORDERES, Les problématiques de gestion durable du massif forestier guyanais, *RFF*, n° 55, 2003, p. 229.

¹⁴⁴⁰ C. for., article R. 4-3-1.

¹⁴⁴¹ C. for., article R. 172-2.

¹⁴⁴² C. for., article D. 172-5.

forestier, etc. – et une amélioration du droit auparavant inexistant, l’encadrement de l’exploitation sylvicole demeure embryonnaire¹⁴⁴³ et se caractérise par une certaine indulgence. Les adaptations permettent certes de passer progressivement de la quasi-absence de droit à un début de législation en accoutumant la population à cette nouvelle situation, mais elles ne répondent pas aux enjeux nationaux et mondiaux de conservation du massif guyanais. Pour cela, sans doute aurait-il fallu se détacher du Code forestier « colbertien » et élaborer une réglementation propre à la Guyane prévoyant clairement l’impossibilité d’exploiter les trois-quarts du département – sous réserve des droits d’usage – encadrant l’accès aux ressources génétiques et la chasse et la pêche sur le domaine de l’État.

§ 2 – Le renforcement des contraintes du Code forestier dans les DOM insulaires

Le poids de l’histoire coloniale et les particularités des forêts tropicales ont justifié que le droit forestier métropolitain n’ait pas été appliqué tel quel dans ces trois DOM. Sans qu’il soit nécessaire de détailler les mesures communes avec la métropole, en raison du nombre important de recherches déjà existantes¹⁴⁴⁴, il convient en revanche de s’arrêter sur les particularités de la protection forestière les plus manifestes de La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique. Compte tenu du relief de La Réunion, le droit forestier de ce département a été renforcé en vue de la lutte contre l’érosion des sols (A). Quant à la Guadeloupe et à la Martinique, elles offrent la possibilité d’analyser comment le Code forestier est appliqué dans un contexte de faible exploitation sylvicole (B).

A – La Réunion : un droit forestier renforcé en vue de la lutte contre l’érosion des sols

Les enjeux écologiques et juridiques de la forêt réunionnaise (1) ont engendré la création d’un droit, certes respectueux de l’architecture du Code forestier, mais original à bien des égards du fait des adaptations dont il a fait l’objet (2).

¹⁴⁴³ De nombreuses dispositions restent inapplicables à la Guyane : articles L. 122-8 et L. 133-3 ; chapitres VII et VIII du titre III et chapitres V et VI du titre IV du livre préliminaire ; chapitre Ier du titre II du livre 2 (centres régionaux de la propriété forestière) ; articles L. 311-4, L. 321-1 à L. 321-12, L. 322-1 à L. 322-8, L. 331-2, L. 331-4, L. 342-4 et L. 343-1 ; titres II et III du livre 4 (forêts de protection et lutte contre l’érosion) ; titres I, II et III du livre 5 (inventaire et mise en valeur des ressources ligneuses – reboisement).

¹⁴⁴⁴ Pour une étude de la législation forestière, voir G. HUMBERT, Jurisclasseur environnement, fascicules 410 et 415.

1 – Les enjeux écologiques et juridiques de la forêt réunionnaise

Aujourd'hui, la forêt réunionnaise recèle une biodiversité encore remarquable¹⁴⁴⁵ et a été bien préservée dans les hauts de l'île¹⁴⁴⁶, difficilement accessibles, tandis que les strates de basse altitude ont fortement été mises à mal par l'activité humaine¹⁴⁴⁷. En effet, les premiers colons et naturalistes de la Réunion décrivaient une forêt luxuriante atteignant les côtes de l'île¹⁴⁴⁸ mais des défrichements intempestifs pour le bois de construction et de chauffage, les terres agricoles (café, épices, canne à sucre, géranium, pâturages) ou l'urbanisme ont eu lieu dès le XVIII^e siècle. Ils ont entraîné une érosion catastrophique des massifs montagneux réunionnais particulièrement exposés du fait de leur morphologie.

Face à ces menaces, il est apparu impératif, au milieu du XIX^e siècle, de doter La Réunion d'une réglementation satisfaisante.

Les prémices du droit forestier sont nées à l'initiative de la Compagnie française pour le commerce des Indes orientales¹⁴⁴⁹ dès 1701. Sous l'influence de l'ordonnance des eaux et forêts de Colbert, les directeurs de la Compagnie ont en effet demandé au gouverneur de l'île de l'époque, Jean-Baptiste de Villiers, « d'interdire de défricher du côté de la mer et de n'abattre aucun arbre sans sa permission ». La disposition, réitérée en 1709 est restée lettre morte, même dans les forêts exploitées pour la Compagnie. D'autres règlements et ordonnances se sont succédé, en vain¹⁴⁵⁰ et le mal de la déforestation prenait, au milieu du XIX^e siècle, des proportions alarmantes, encore accentuées par l'affranchissement des esclaves en 1848¹⁴⁵¹.

C'est pourquoi le gouverneur de l'île a établi une réglementation générale par un arrêté du 8 avril 1853 : il crée le Service des Eaux et Forêts et pose le principe d'une interdiction de défrichement sans déclaration préalable. Hélas, les mesures ainsi édictées n'entraient pas dans le champ de compétence du gouverneur et le texte, entaché d'excès de pouvoir, ne fut pas non plus appliqué. Il faudra attendre la délégation de la compétence forestière au Conseil général de La Réunion par une loi du 14 février 1872¹⁴⁵² et la naissance du règlement forestier du 25 février 1874¹⁴⁵³ pour que soient enfin limités les défrichements. Le règlement a directement inspiré la loi du 5

¹⁴⁴⁵ Voir notre présentation de la forêt réunionnaise, supra, chapitre 1, section 1, § 1, B, 2.

¹⁴⁴⁶ « D'importants massifs de végétation indigène subsistent cependant sur les pentes des volcans à des altitudes supérieures à 500 m, occupant environ 30 % de la superficie de l'île contre à peine 5 % à l'île Maurice » (O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 118).

¹⁴⁴⁷ « La quasi-totalité des forêts originelles de basse altitude (jusqu'à 500 m d'altitude) a disparu et a été convertie en terres agricoles ou zones urbanisées » (O. GARGOMINY, *op. cit.*, p. 118).

¹⁴⁴⁸ DIREN, ONCFS, Orientations Régionales de Gestion de la Faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses Habitats, La Réunion, 2004, annexes, p. 11.

¹⁴⁴⁹ La compagnie commerciale a été créée par Colbert en 1664.

¹⁴⁵⁰ Voir H. HOAREAU, Protection de la forêt à La Réunion, mémoire DEA, Bordeaux, 1986, p. 67 et suivantes.

¹⁴⁵¹ Voir A BOURQUIN, Histoire des petits-blancs de La Réunion, XIX^e, début XX^e : aux confins de l'oubli, Karthala, 2005, p. 162.

¹⁴⁵² Voir le texte de la loi dans C. DEVILLE, Répertoire de législation et de jurisprudence forestières, Paris, Bureau de la revue des eaux et forêts, 1863, tome 1, p. 145

¹⁴⁵³ Adopté par le Conseil général, le règlement est rendu exécutoire par un arrêté du gouverneur du 25 février 1874 (Centre des archives de l'outre-mer, C 453, d 5039 : Lettre du Gouverneur de Lormel au ministre, Saint-Denis, le 23 juillet 1874).

septembre 1941¹⁴⁵⁴ pour l'institution d'un régime propre à la forêt réunionnaise. Elle fut abrogée par la loi du 16 juin 1977¹⁴⁵⁵ qui étend le Code forestier à La Réunion¹⁴⁵⁶ sous réserve d'adaptations relativement importantes¹⁴⁵⁷. Bien que la loi de 1977 a été l'occasion pour le législateur d'affirmer le principe de l'assimilation législative des DOM, elle s'est aussi manifestement inspirée des préoccupations de protection du patrimoine forestier propres à La Réunion : violence de l'érosion, importance du ruissellement, rôle fondamental de la forêt réunionnaise pour la protection des sols, des sources et cours d'eau. Aussi de nombreuses règles particulières continuent à s'appliquer.

Le droit forestier réunionnais s'est ainsi construit du fait du développement économique de l'île d'une part, et de la nature physique des montagnes réunionnaises d'autre part. L'analogie avec le processus constaté en métropole au XIX^e siècle (et avant) et dans les pays montagneux d'Europe (Suisse) mérite d'être soulignée : le phénomène de déforestation dû au développement économique a eu pour conséquence l'essor d'un droit forestier doté d'institutions de protection. Que l'on se trouve outre-mer ou non, il faut finalement constater que lorsque la forêt répond aux seules nécessités économiques et provoque l'érosion des massifs avec des conséquences désastreuses pour le couvert végétal, le droit réagit de la même façon.

Si les défrichements pour l'agriculture ou l'urbanisme constituent aujourd'hui encore une menace importante pour la forêt réunionnaise, l'impact de l'exploitation forestière est quant à lui réduit. En effet, la récolte annuelle est de 6 000 mètres cubes seulement et elle ne couvre que 2,5 % des besoins en bois de l'île¹⁴⁵⁸. De fait, le marché du bois est essentiellement approvisionné par les importations. Le bois réunionnais provient de forêts cultivées de *Cryptomeria*, un conifère du Japon et de Tamarin des hauts (*Acacia heterophylla*), un arbre endémique de la Réunion de la famille des acacias. Les surfaces de production sont situées dans les Hauts de l'ouest, dans les Hauts de Saint-Denis, à la Plaine des Cafres, à Cilaos, à Bélouve et à la Plaine des Palmistes. Les orientations régionales forestières de 2002 prévoient de remplacer petit à petit les surfaces cultivées de *Cryptomeria* par des espèces indigènes. Par ailleurs, la production de bois ne concerne aujourd'hui que des parties de forêts gérées à cet effet depuis longtemps et elle ne pourra éventuellement s'étendre que sur des zones de végétation secondaire peuplées d'espèces exotiques, principale menace pour les forêts réunionnaises¹⁴⁵⁹.

Dans ce contexte, les priorités du droit forestier réunionnais se déplacent d'un droit de

¹⁴⁵⁴ Loi du 5 septembre 1941 fixant le régime forestier de La Réunion, *JORF* 13 septembre 1941, p. 3914.

¹⁴⁵⁵ Loi n° 77-618 du 16 juin 1977 relative aux bois et forêts du département de la Réunion, *JORF* 17 juin 1977, p. 3280.

¹⁴⁵⁶ A noter que le régime forestier de la Réunion s'applique également aux îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Noya et Europa.

¹⁴⁵⁷ Voir : décret n° 79-430 du 31 mai 1979 modifiant le décret 79-113 du 25 janvier 1979 portant révision du code forestier, *JORF* 2 juin 1979, p. 1292 et décret n° 79-431 du 31 mai 1979 modifiant le décret n° 79-114 du 25 janvier 1979 portant codification et modification des textes réglementaires concernant les forêts, *JORF* 2 juin 1979, p. 1296. Ces deux décrets furent codifiés, le premier dans la partie législative du Code forestier et le second dans sa partie réglementaire.

¹⁴⁵⁸ Orientations régionales forestières, île de La Réunion, État des lieux et travaux préparatoires aux orientations, janvier 2002, vol. 1, p. 31.

¹⁴⁵⁹ Voir infra, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

l'exploitation – tel qu'il a été conçu pour la métropole – à un droit plus attaché aux autres finalités de la forêt, en l'occurrence les fonctions écologique et sociale. Un des principaux objectifs des orientations régionales forestières consiste en effet à conserver les forêts et à lutter contre les espèces exotiques envahissantes. Même l'exploitation forestière traduit ces objectifs par le remplacement progressif du *Criptomera* par des espèces indigènes ou encore la lutte contre les espèces envahissantes dans les espaces sylvicoles.

2 – Les adaptations du Code forestier

Plusieurs particularités juridiques¹⁴⁶⁰, trouvant leur origine dans les caractéristiques écologiques de l'île, méritent une analyse approfondie : le renforcement du régime forestier (a), le principe de la délimitation avant exploitation des forêts privées (b), le régime du défrichement des bois particuliers (c), la protection renforcée pour les zones sensibles à l'érosion (d) et le régime de l'exploitation des choux palmistes et des fougères arborescentes (e).

a – Le renforcement du régime forestier

Devenu départementalo-domanial¹⁴⁶¹ à partir de 1946¹⁴⁶², puis complété par des acquisitions ultérieures des collectivités, le domaine forestier réunionnais couvre aujourd'hui 101 064 ha, soit 40 % de la superficie de l'île¹⁴⁶³ et environ 80 % des milieux primaires terrestres. La gestion de ces terrains est assurée par l'ONF et, depuis 2007, par le parc national de La Réunion dont la création offre des mesures supplémentaires de conservation de la forêt¹⁴⁶⁴.

Les forêts dites « départementalo-domaniales » qui relèvent du régime forestier sont « inaliénables et imprescriptibles »¹⁴⁶⁵. La formulation reprend celle utilisée pour les biens qui relèvent du domaine public¹⁴⁶⁶ mais n'en a pas tout à fait les mêmes effets. Le législateur peut toujours aliéner par une loi telle ou telle partie du domaine départementalo-domanial sans qu'il

¹⁴⁶⁰ Pour les autres aspects dérogatoires du droit forestier réunionnais, voir M. LAGARDE, La législation forestière de la Réunion, *LPA*, 31 juillet 1991, n° 91, p. 38-49.

¹⁴⁶¹ Les départements, héritiers des colonies, ont la nue-propriété des forêts départementalo-domaniales, mais l'État, usufruitier, les gère comme des forêts domaniales.

¹⁴⁶² A propos du régime départementalo-domanial, voir le décret n° 48-558 du 30 mars 1948 relatif à l'introduction dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion de la législation et de la réglementation domaniale, *JORF* 31 mars 1948, p. 3086.

¹⁴⁶³ Pour comparaison, les forêts domaniales métropolitaines représentent 7 % du territoire (J.-L. GUEBOURG, *Petites îles et archipels de l'Océan Indien*, Karthala, 1999, p. 466).

¹⁴⁶⁴ En effet, sont soumis à l'autorisation du directeur, le défrichement de forêts composées pour tout ou partie d'espèces indigènes, les opérations de débroussaillage, les coupes de bois ayant un impact visuel notable ou préjudiciable à la conservation d'une espèce végétale ou animale indigène, la création et l'élargissement de pistes ou routes forestières, les aménagements destinés à l'accueil du public en forêt, la plantation et le semis d'espèces forestières non indigènes et les cultures et pâturages sous couvert forestier (décret n° 2007-296 du 5 mars 2007 créant le Parc national de la Réunion, article 20, *JORF* 6 mars 2007, p. 4265).

¹⁴⁶⁵ C. for., article L. 173-2, alinéa 1.

¹⁴⁶⁶ CGPPP, article L. 3111-1.

soit nécessaire de déclasser le bien comme en matière de domanialité publique. Finalement, le même régime que pour les forêts domaniales privées s'applique¹⁴⁶⁷, mais il est renforcé à La Réunion puisqu'aucune dérogation n'est prévue¹⁴⁶⁸.

Quant à l'imprescriptibilité de la forêt départementalo-domaniale, elle permet de lutter contre les emprises de particuliers, comme pour le domaine public. La mesure fait obstacle – sous réserve de l'intervention d'une loi – à toute revendication de prescription acquisitive par une personne qui exercerait des actes de possession sur la forêt réunionnaise. L'importance des forêts pour la lutte contre l'érosion des sols nécessitait l'adoption d'une telle disposition préservant l'assiette foncière du régime forestier.

Le statut juridique de la forêt départementalo-domaniale, à mi-chemin entre la domanialité privée et la domanialité publique, ajoute des éléments au débat sur l'opportunité du classement des forêts domaniales dans le domaine privé ou public. Compte tenu du rôle écologique de la forêt et de l'intérêt public de sa conservation, la doctrine a en effet pu soutenir, fort à propos, que la forêt domaniale serait utilement incorporée dans le domaine public¹⁴⁶⁹. Du fait de la responsabilité de l'État pour exploiter, mais aussi pour garantir la fonction sociale et écologique de ses forêts, le classement des forêts domaniales dans le domaine privé a souvent été considéré comme inadapté en raison de la moindre protection attachée à ce statut. L'évidence de ces propos n'a pas été reprise par la jurisprudence qui considère toujours « quelles que soient les circonstances de l'espèce, que la forêt domaniale reste un bien du domaine privé »¹⁴⁷⁰. Mais le statut juridique hybride de la forêt départementalo-domaniale réunionnaise ajoute encore à la nécessité de reconnaître la domanialité publique aux forêts, plus encore dans ce département où les objectifs d'exploitation sylvicole sont supplantés par les autres fonctions de la forêt.

S'agissant des effets du régime forestier, il en est un qui mérite encore d'être souligné tant il importe pour la conservation de forêts fragiles dans un contexte d'érosion très prononcée.

¹⁴⁶⁷ CGPPP, article L. 3211-5.

¹⁴⁶⁸ Pour les bois et forêts de l'État, l'article L. 3211-5 du CGPP prévoit en effet que par dérogation à l'obligation de prendre une loi pour les aliéner, « l'État peut dans les conditions précisées par décret en Conseil d'État procéder à la vente des bois et forêts qui satisfont aux conditions suivantes :

1° Être d'une contenance inférieure à 150 hectares ;

2° N'être nécessaires ni au maintien et à la protection des terrains en montagne, ni à la régularisation du régime des eaux et à la protection de la qualité des eaux, ni à l'équilibre biologique d'une région ou au bien-être de la population ;

3° Et dont les produits tirés de leur exploitation ne couvrent pas les charges de gestion ».

¹⁴⁶⁹ Voir M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5^e éd., Dalloz, 2004, p. 322.

¹⁴⁷⁰ *Ibidem*.

L'article L. 173-4 du Code forestier¹⁴⁷¹ prévoit ainsi que les personnes en situation d'occupation abusive du domaine entraînant la destruction de l'état boisé peuvent faire l'objet de sanctions analogues à celles applicables en cas de défrichement non autorisé (amende de 3 750 euros par hectare détruit). Mais s'y ajoute une sanction administrative consistant à ordonner le rétablissement des lieux en l'état primitif, aux frais du délinquant et la possibilité de prononcer l'expulsion immédiate d'un occupant sans titre. Malgré l'intérêt de ces dispositions, notamment en ce qui concerne la remise en l'état, elles ne font hélas l'objet que de rares mises en œuvre.

Par ailleurs, afin d'assurer une plus grande cohérence du domaine forestier et d'étendre le régime forestier, le département peut acquérir certains biens par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique¹⁴⁷². Il s'agit des enclaves comprises dans ses forêts ou des terrains relevant du régime forestier et des propriétés riveraines pour les besoins de l'exploitation (accès à la voie publique, exécution de travaux de construction de routes et d'établissements de tous ouvrages permanents servant à l'exploitation). Ces dispositions, ont permis de préserver l'intégrité du domaine forestier du point de vue de la superficie et d'appliquer un régime relativement protecteur pour la nature.

b – Le principe de la délimitation avant exploitation des forêts privées

Pour ce qui concerne les forêts privées qui couvrent plus de 20 % de l'île et se situent le plus souvent à mi-versant, le Code forestier contient un seul article adapté à la Réunion. Les propriétaires de bois, terrains et forêts ne peuvent se livrer à aucune exploitation de végétation ligneuse ou de choux-palmistes, ni à aucun défrichement si les propriétés n'ont pas été préalablement délimitées et balisées entre elles ou, quand les propriétés sont riveraines des bois, forêts et terrains relevant du régime forestier, si elles n'ont pas été délimitées et abornées¹⁴⁷³. Cette deuxième condition est plus rigoureuse que le balisage puisqu'elle nécessite la pose d'une borne. Il va de soi que de telles mesures ne furent pas acceptées sans protestation : elles visaient en effet à obliger les propriétaires à délimiter leurs propriétés dans un bref délai puisque la majorité des propriétés jouxtent le domaine forestier¹⁴⁷⁴. Une telle disposition participe de la préservation de l'intégrité du domaine forestier en le protégeant de l'incurie des particuliers qui exploiteraient ou défricheraient par « mégarde » une portion du domaine.

¹⁴⁷¹ C. for., article L. 173-4 : « Quiconque procède à une occupation sans titre ou à un empiètement de toute nature, entraînant la destruction de l'état boisé dans les bois et forêts relevant du régime forestier, est puni d'une amende de 3 750 euros par hectare détruit, sans préjudice des dommages et intérêts s'il y a lieu et de la confiscation des récoltes, des outils et des installations. Toute fraction d'hectare est comptée pour un hectare, en application de l'article L. 363-21.

L'Office national des forêts a, en outre, la faculté de procéder, sur autorisation de l'autorité administrative et dès l'établissement d'un procès-verbal constatant l'état des lieux, au rétablissement de ces derniers en l'état primitif aux frais du délinquant. L'autorité administrative arrête le mémoire des travaux exécutés et le rend exécutoire.

Quiconque réside sur une parcelle relevant du régime forestier sans titre valable de location ou s'y est installé temporairement sans autorisation est passible d'expulsion immédiate, sans préjudice des dommages et intérêts, s'il y a lieu, et des amendes prévues par des dispositions réglementaires ».

¹⁴⁷² C. for., article L. 173-2, alinéa 2.

¹⁴⁷³ C. for., article L. 253-2.

¹⁴⁷⁴ En métropole, la délimitation des propriétés peut être requise soit par l'Administration, soit par les propriétaires riverains (C. for., article L. 132-1).

c – Le régime du défrichement des bois des particuliers

Face au fléau des défrichements à La Réunion, le législateur a souhaité renforcer la réglementation applicable en inversant le principe du droit commun selon lequel tout défrichement est autorisé, sauf lorsqu'il est refusé pour des motifs bien précis¹⁴⁷⁵. Ainsi, le défrichement du bois des particuliers à La Réunion¹⁴⁷⁶ est caractérisé par une règle générale d'interdiction alors qu'en métropole, il est en principe soumis à autorisation¹⁴⁷⁷. Ce régime rigoureux, édicté par l'article L. 363-2 du Code forestier, traduit *a priori* une certaine acuité du droit par rapport à la gravité des problèmes d'érosion, d'urbanisation et de développement agricole à La Réunion. L'intérêt du maintien d'un couvert végétal suffisant prime sur les droits du propriétaire forestier.

Il reste qu'il peut être dérogé à l'interdiction de défrichement sur le fondement de motifs presque identiques à ceux qui, en métropole, peuvent conduire à son refus¹⁴⁷⁸. Ce parallélisme nous questionne : le principe d'une interdiction générale retouché par des dérogations équivaut-il à un principe d'autorisation corrigé par l'identification de refus limitativement énumérés ? Appliquée au cas des défrichements réunionnais et métropolitains, cette question a conduit des auteurs à conclure – un peu rapidement sans doute – à l'absence de différence significative entre les deux régimes¹⁴⁷⁹. Si la différence peut certes être ressentie psychologiquement dans le sens où une dérogation sera plutôt perçue comme une faveur et une autorisation comme un droit, elle l'est aussi juridiquement, les effets attachés à un principe d'interdiction ou d'autorisation n'étant pas les mêmes.

En effet, les personnes qui souhaitent obtenir une dérogation à l'interdiction de défrichement doivent en faire la demande au préfet et obtenir une décision expresse, « l'accord tacite ne pouvant

¹⁴⁷⁵ C. for., article L. 311-3.

¹⁴⁷⁶ Pour les collectivités et certaines personnes morales (essentiellement les communes, départements, régions et les établissements publics), le même régime que la métropole régit la Réunion : elles ne peuvent faire « aucun défrichement de leurs bois sans une autorisation expresse et spéciale de l'autorité supérieure » (C. for., article L. 312-1).

¹⁴⁷⁷ Pour des remarques plus précises sur le régime métropolitain du défrichement, voir G. HUMBERT, *Le défrichement*, *Jcl. administratif*, fasc. 399-20.

¹⁴⁷⁸ Pour La Réunion, voir C. for., article L. 363-2 : « Toutefois, des dérogations peuvent être accordées par l'autorité administrative lorsque la conservation des bois n'est pas nécessaire : au maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes ; à la défense du sol contre les érosions et envahissements des fleuves, rivières ou torrents ; à l'existence des sources et cours d'eau ; à la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et les envahissements de sables ; à la défense nationale ; à la salubrité publique ; à la nécessité d'assurer le ravitaillement national en bois et produits dérivés, en ce qui concerne les bois provenant de reboisements exécutés en application du livre IV, titres II et III, ou du livre V du [Code forestier] ; à l'équilibre biologique d'une région ou au bien-être de la population ; à l'aménagement des périmètres retenus pour les opérations d'aménagement foncier agricole et forestier en zone forestière mentionnées aux articles L. 123-18 à L. 123-23 du Code rural ».

¹⁴⁷⁹ Voir en ce sens les propos de Michel Lagarde : « La nuance est subtile, et aboutit en tout cas au même fait ; mais l'esprit est différent : à La Réunion, tous les défrichements sont interdits et le propriétaire ne peut prétendre qu'à une dérogation » ; en métropole il doit pour « user du droit d'arracher ou de défricher (article L. 311-1, al. 1) obtenir une autorisation » (M. LAGARDE, *op. cit.* p. 41). Voir aussi F. MODERNE, Rubrique de droit public forestier, *Revue de droit rural*, 1978, n° 4, p. 68.

être présumé quel que soit le délai de l'instruction »¹⁴⁸⁰. Une telle disposition est très importante quand on connaît, à l'inverse, les inconvénients que présentent les régimes d'autorisation tacite au regard de la protection de l'environnement : en ce domaine, « la force d'inertie et le silence facilitent des choix contestables »¹⁴⁸¹. A La Réunion, chaque demande de dérogation fera donc l'objet d'une instruction à défaut de quoi elle ne sera pas accordée. Là encore, la protection de l'environnement est mieux garantie qu'en métropole où l'autorisation de défrichement est censée être accordée « faute de réponse de l'Administration dans les délais déterminés »¹⁴⁸².

Un autre effet juridique distingue le principe d'interdiction du principe d'autorisation. Il s'agit du contrôle opéré par le juge de l'excès de pouvoir. Si l'on sait que le juge exerce, en métropole, un contrôle restreint sur les autorisations de défrichement et un contrôle normal sur les refus d'autorisation de défrichement¹⁴⁸³, on peut estimer¹⁴⁸⁴ qu'il exercera à La Réunion, un contrôle normal sur les dérogations à l'interdiction de défricher. S'agissant effectivement d'un domaine où le législateur ne laisse que très peu de pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente (les dérogations au principe d'interdiction sont limitativement énumérées), l'Administration dispose d'une compétence liée face à laquelle le juge exerce traditionnellement un contrôle normal. L'appréciation de la légalité de la dérogation n'en sera que plus précise et favorisera, le cas échéant, le décèlement de décisions manifestement contraires à la protection de la forêt.

En ce qui concerne les demandes de dérogation, elles sont adressées au préfet et doivent comporter certains éléments mentionnés à l'article R. 363-3 du Code forestier et notamment une étude d'impact s'il s'agit de défrichements de plus de 25 ha¹⁴⁸⁵ « ayant pour objet des opérations d'urbanisation ou d'implantation industrielle ou d'exploitation de matériaux ». Dans les autres cas, et notamment pour les défrichements à des fins agricoles, une notice d'impact sera rédigée par le chef du Service forestier¹⁴⁸⁶. Ici, les choix opérés à La Réunion sont moins restrictifs qu'en métropole où une étude d'impact est nécessaire lorsque le défrichement projeté couvre une superficie cumulée d'au moins 25 hectares d'un seul tenant, *quelle que soit la finalité de l'opération*¹⁴⁸⁷. La Réunion reste en fait régie par les mesures applicables antérieurement en métropole où une distinction était opérée entre les défrichements à des fins industrielles ou d'urbanisation (étude d'impact obligatoire) et les autres (notice d'impact)¹⁴⁸⁸. Une telle discordance pourrait utilement être réduite, l'absence d'étude d'impact pour les défrichements agricoles n'étant pas justifiée du point de vue écologique, d'autant que la plupart des dérogations

¹⁴⁸⁰ C. for., article R. 363-2.

¹⁴⁸¹ J. UNTERMAIER, La Charte de l'environnement face au droit administratif, *RJE*, n° spécial 2005, p. 158.

¹⁴⁸² C. for., article L. 311-1.

¹⁴⁸³ CE, 23 avril 2001, SARL Girondine de travaux immobiliers, req. n° 221973.

¹⁴⁸⁴ Aucun contentieux n'existe à ce jour sur les dérogations accordées ou refusées à La Réunion.

¹⁴⁸⁵ C. env., article R. 122-5.

¹⁴⁸⁶ C. for., article R. 363-3.

¹⁴⁸⁷ Nous soulignons. Voir décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-530 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, article 10, *JORF* 26 février 1993, p. 3032.

¹⁴⁸⁸ Voir l'ancienne version du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977, précité.

sont accordées pour la mise en valeur agricole¹⁴⁸⁹. Dans les faits, pour l'année 2006, sur les cent cinq demandes de dérogations, trente-quatre ont été accordées pour 86 hectares environ et six refusées¹⁴⁹⁰. Les refus ont été pris pour des motifs de fond relevant des articles L. 363-2 et L. 363-12 du Code forestier (servitudes forestières des bords de ravines) ou de forme (absence de délimitation du terrain, défaut de production d'un titre de propriété, etc.).

A La Réunion comme en métropole, l'autorisation de défricher peut être par ailleurs subordonnée à la conservation sur le terrain considéré de réserves boisées nécessaires à l'exécution de travaux de reboisement sur d'autres terrains ou à d'autres conditions¹⁴⁹¹. Au surplus, et dans le département seulement, le particulier pourra être tenu d'exécuter des travaux de défense des sols contre l'érosion et de n'y pratiquer que certaines cultures à l'exclusion de toute autre¹⁴⁹². Ainsi, la plupart des autorisations de dérogations sont assorties d'obligations : création de barrières antiérosives, défrichement manuel, maintien de bouquets d'arbres, autant de dispositifs favorables à la lutte contre le ravinement et l'érosion.

Dans tous les cas, à l'instar du droit commun forestier, des bois ne sont pas soumis à l'interdiction de défrichement et sont dispensés de l'obtention d'une dérogation¹⁴⁹³. Ainsi sont exemptés les bois des parcs ou jardins clos attenants à une habitation principale, lorsque leur étendue est inférieure à dix hectares¹⁴⁹⁴ ; les jeunes bois pendant les dix premières années de leur semis ou plantation¹⁴⁹⁵ et les petits bois de moins de quatre hectares, sauf s'ils font partie d'un autre bois qui complète la contenance de quatre hectares, s'ils sont situés sur le sommet ou la pente d'une montagne, s'ils proviennent de reboisements¹⁴⁹⁶ ou s'ils se trouvent à l'origine d'une source permanente. En métropole, l'exemption d'autorisation préalable au défrichement est abaissée du seuil uniforme de quatre hectares à un seuil compris entre 0,5 et 4 hectares et fixé par département ou partie de département depuis la loi du 9 juillet 2001. Il est regrettable que cette disposition n'ait pas été étendue à La Réunion où il faut tenir compte, toute proportion gardée, de la petitesse de l'île, quatre hectares représentant déjà une superficie importante.

S'agissant des défrichements illicites, les sanctions administratives et pénales sont beaucoup plus sévères à La Réunion qu'en métropole et participent du renforcement de la réglementation des défrichements dans l'île. Ainsi, la législation métropolitaine prévoit-elle deux sortes de sanctions contre le propriétaire en infraction : des sanctions pénales et des sanctions administratives. Outre le versement d'une amende de 150 euros par mètre carré de bois défriché, le propriétaire peut être

¹⁴⁸⁹ J. LEGENTILLOMME, juriste, ONF, La Réunion, communication orale, 15 juin 2006.

¹⁴⁹⁰ *Idem.*

¹⁴⁹¹ C. for., article L. 311-4 et L. 363-4.

¹⁴⁹² C. for., article L. 363-4.

¹⁴⁹³ C. for., article L. 363-3.

¹⁴⁹⁴ En métropole, la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 restreint plus avant la liberté de défrichement des parcs et jardins clos de moins de 10 hectares en la limitant aux opérations d'aménagement et de construction soumises à un seuil fixé par département et compris entre 0,5 et 4 hectares (C. for., article L. 311-2).

¹⁴⁹⁵ En métropole, les opérations portant sur les jeunes bois de moins de vingt ans ne relèvent plus, depuis la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001, du régime des défrichements. Voir C. for., article L. 315-1.

¹⁴⁹⁶ Ces reboisements doivent être effectués en application du livre IV, titres II et III, et du livre V du Code forestier.

condamné à rétablir les lieux en nature de bois dans le délai que fixe l'autorité administrative¹⁴⁹⁷. Des peines complémentaires applicables en métropole et à La Réunion ont été insérées dans le Code par la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001¹⁴⁹⁸. Dans le département d'outre-mer, les sanctions pénales ne sont pas calculées au mètre carré, mais à l'hectare, toute fraction d'hectare étant comptée pour un hectare. Il s'agit, dans la mesure où les parcelles sont en général de petite taille, « d'instaurer un seuil de sanction permettant le versement d'une amende minimum correspondant à un hectare »¹⁴⁹⁹, soit 3 750 euros au plus¹⁵⁰⁰. Comme en métropole, le propriétaire peut être condamné à rétablir les lieux en nature de bois par l'autorité administrative ou – et c'est là une autre disposition propre à La Réunion – par le tribunal¹⁵⁰¹. Hélas, ces sanctions sont très peu appliquées et l'impunité des délinquants a entraîné le défrichement quasi total des versants de montagne situés sous la limite des forêts domaniales. Ainsi, sur les versants sous le vent, les forêts ont été totalement défrichées jusqu'à 1 200 mètres d'altitude. On n'y trouve plus que des lambeaux de forêts naturelles et des boisements spontanés. De même, sur les versants nord et nord-est, la forêt a complètement disparu jusqu'à 500 mètres d'altitude et il ne subsiste que des forêts dégradées à base de jamrose (*Syzygium jambos*) et de goyavier (*Psidium cattleiarum*), deux espèces envahissantes. Pour ces raisons, et face aux pressions générées par le développement de l'île, avec la croissance prévue des demandes dérogatoires de défrichement pour des projets ouvrant et fragmentant les milieux, le renforcement de l'application du Code forestier doit être envisagé. En particulier, les défrichements devraient être systématiquement interdits et sanctionnés sur toutes les parcelles restantes de forêts naturelles des particuliers, mais facilités sur les espaces colonisés par des espèces exotiques envahissantes en les soumettant à l'obligation de

¹⁴⁹⁷ C. for., article L. 313-1.

¹⁴⁹⁸ C. for., article L. 313-1-1 : « 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.

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 ».

¹⁴⁹⁹ H. HOAREAU, Protection de la forêt à la Réunion, mémoire DEA Droit de l'environnement, Bordeaux, 1986, p. 86.

¹⁵⁰⁰ Cette somme est proportionnellement bien inférieure à celle qui serait exigée pour un hectare en application de la législation métropolitaine soit 1 500 000 euros (150 X 10 000).

¹⁵⁰¹ Si, dix-huit mois après la mise en demeure, le propriétaire n'a pas effectué les travaux de reboisement sur le tiers au moins de la superficie requise, ils sont exécutés d'office et à ses frais par l'ONF après autorisation de l'autorité administrative qui arrête un mémoire des travaux et le rend exécutoire (C. for., article L. 363-7). La même procédure d'exécution d'office est applicable lorsque la remise en état de bois a été ordonnée par un tribunal et non suivie d'effet suffisant dans les délais requis (C. for., article R. 363-5). Il faut noter qu'en métropole, le délai de non-exécution conduisant à la mise en œuvre d'une telle procédure est de trois ans (C. for., article L. 313-2).

replanter des arbres indigènes. La problématique des espèces invasives est en effet assez largement ignorée par la réglementation du défrichement puisqu'un particulier souhaitant dégager un espace envahi – même pour y replanter des espèces indigènes – est pareillement soumis à l'interdiction de principe de défricher. De même, les obligations de remise en état des lieux devraient systématiquement imposer la plantation d'espèces indigènes¹⁵⁰².

Au vu de ces diverses dispositions, la police réunionnaise des défrichements est plus contraignante qu'en métropole, le législateur de 1977¹⁵⁰³ cherchant à protéger l'île contre les défrichements abusifs. Justifiée par les nécessités de prévenir l'érosion de la montagne, elle participe pleinement à la préservation d'un couvert boisé riche en biodiversité, mais n'a pas encore intégré les problématiques plus modernes comme la lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

d – Une protection renforcée pour les zones sensibles à l'érosion

Une autre adaptation du Code forestier concerne certaines zones qui présentent des caractéristiques naturelles nécessitant des mesures de lutte contre l'érosion des sols, phénomène préoccupant à La Réunion. Il s'agit des pentes d'encaissement des cirques et du sommet de ces mêmes pentes, des pitons et des mornes, des versants des rivières, bras ou ravines et de leurs affluents, des abords des sources ou des captages d'eau et des réservoirs d'eau naturels et des dunes littorales¹⁵⁰⁴. Dans ces zones, il est interdit de façon absolue de défricher, d'exploiter les terrains et d'y faire paître des troupeaux. Les interdictions portent sur les bois et forêts, mais également l'enlèvement de la végétation éricoïde¹⁵⁰⁵ semi-arborescente et les formations ligneuses secondaires¹⁵⁰⁶. Sur ces terrains, le préfet dispose d'une compétence liée pour constater l'irrecevabilité de toute demande de dérogation à l'interdiction générale de défrichement¹⁵⁰⁷.

Cette institution originale est l'une des plus rigoureuses du droit forestier réunionnais. Elle n'est pas sans rappeler le régime des espaces boisés classés des plans locaux d'urbanisme¹⁵⁰⁸ qui entraîne le rejet de plein droit des demandes d'autorisation de défrichement prévues par le Code forestier. L'institution se rapproche aussi du mécanisme des forêts de protection¹⁵⁰⁹ dans lesquelles aucun défrichement n'est autorisé¹⁵¹⁰.

Le régime des zones sensibles à l'érosion de La Réunion prévoit par ailleurs que certaines opérations de gestion et d'équipement compatibles avec la destination de ces bois et forêts

¹⁵⁰² Nos observations de terrain (juin 2006) confirment en effet que des lieux défrichés illicitement et pour lesquels une obligation de remise en état des lieux avait été imposée étaient replantés d'espèces exotiques envahissantes du fait de leur facilité à coloniser le milieu.

¹⁵⁰³ Loi n° 77-618 du 16 juin 1977 relative aux bois et forêts du département de la Réunion, *JORF* 17 juin 1977, p. 3280.

¹⁵⁰⁴ Voir les articles L. 363-12 et R. 363-7 du Code forestier.

¹⁵⁰⁵ Se dit d'une feuille courte et raide, plus ou moins filiforme, à bords enroulés, comme celle des bruyères.

¹⁵⁰⁶ C. for., article R. 363-10.

¹⁵⁰⁷ C. for., article R. 363-2.

¹⁵⁰⁸ C. urb., article L. 130-1.

¹⁵⁰⁹ C. for., article L. 411-1.

¹⁵¹⁰ C. for., article R. 412-14.

peuvent être effectuées par l'ONF dans les forêts relevant du régime forestier. Pour les autres terrains, le préfet peut autoriser « l'exploitation d'arbres isolés, sous réserve de la reconnaissance et du martelage préalables de ces arbres, par un agent assermenté de l'Office national des forêts » et « l'exploitation de faibles surfaces d'un seul tenant, moyennant passation d'une convention de reboisement immédiate et sous réserve du balisage du parterre de la coupe par un agent assermenté de l'Office national des forêts »¹⁵¹¹. Si l'ONF intervient pour installer des digues, des seuils de torrents ou encore des merlons pare-blocs et des filets de protection afin de minimiser les dégâts de l'érosion ou de pluies torrentielles, il faut considérer que les dérogations accordées pour les autres terrains constituent une lacune sérieuse du régime de protection. Même strictement encadrées, les autorisations ne tiennent pas compte des effets érosifs des techniques d'exploitation (circulation), de la fréquentation des lieux, des dépôts quelconques, etc.

En outre, le régime perd quelque peu sa vertu protectrice compte tenu des sanctions applicables en cas de défrichement, d'exploitation ou de mise en pâturage des zones sensibles identifiées : elles sont inférieures aux peines existantes en matière de défrichement. Une amende du même montant que pour les défrichements illicites est prévue (3 750 euros au plus par hectare¹⁵¹²), mais seule l'autorité judiciaire peut ordonner le reboisement des surfaces exploitées, pâturées ou défrichées.

e – L'exploitation des choux palmistes et des fougères arborescentes

Parmi les adaptations du Code forestier, il faut encore relever la réglementation de l'exploitation des choux palmistes et des fougères arborescentes dites « fanjans »¹⁵¹³. Leur coupe ou enlèvement requiert une autorisation, leur détention, transport et mise en vente, un laissez-passer. En outre, les choux palmistes ne peuvent être transportés, mis en vente ou détenus que s'ils ont été poinçonnés¹⁵¹⁴. Pour ce qui concerne les choux-palmistes, le contrôle de leur exploitation s'est avéré nécessaire pour résorber leur raréfaction due à la récolte intensive en milieu naturel du bourgeon terminal, le chou¹⁵¹⁵, qui entraîne la mort systématique du palmier. Aujourd'hui néanmoins, le développement de la culture du palmiste dans le sud-est de l'île de La Réunion rend relativement inopérant ce dispositif de contrôle inadapté à l'encadrement d'une filière agricole¹⁵¹⁶. Si le contrôle strict de l'exploitation en milieu naturel ne doit pas cesser, l'abandon du système de poinçonnage forestier est tout à fait envisageable pour les palmistes cultivés.

Justifié principalement par la lutte contre l'érosion, la défense et la restauration des sols et la protection des écosystèmes forestiers, le droit forestier réunionnais se caractérise par un

¹⁵¹¹ C. for., article R. 363-8.

¹⁵¹² C. for., articles L. 363-7 (défrichements) et L. 363-14 (zones sensibles à l'érosion).

¹⁵¹³ « Les deux fanjans femelles, dont l'un est endémique de la Réunion, ont une «souche» utilisée comme pots de fleurs et supports d'orchidée » (Le Fanjan, *La lettre d'information du projet de parc national des Hauts de la Réunion*, juin 2002, n° 2, p. 3).

¹⁵¹⁴ Voir C. for. articles R. 363-14 et suivants.

¹⁵¹⁵ Le chou est un met fin très apprécié en salade ou cuit. Il est aussi dénommé « cœur de palmier ».

¹⁵¹⁶ J. LEGENTILLOMME, juriste, ONF, La Réunion, communication orale, 15 juin 2006.

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. En toute hypothèse, l'application du droit forestier réunionnais aura permis de préserver une superficie importante du département désormais constituée en parc national. Il faut cependant regretter l'absence de mesure relative à la lutte contre les espèces invasives malgré la récurrence du problème, principale menace de destruction de la biodiversité forestière de l'île.

B – La Guadeloupe et la Martinique : l'application du Code forestier dans un contexte de faible exploitation sylvicole

En Guadeloupe et en Martinique, les bois et forêts couvrent un peu plus de 40 % des deux territoires¹⁵¹⁷. A l'intérieur des terres, la Guadeloupe abrite une des forêts denses primaires parmi les mieux conservées des Petites Antilles, aujourd'hui protégée par le Parc national. En Martinique, les forêts sont principalement des formations naturelles secondaires issues de la recolonisation de terrains abandonnés par la végétation, mais il reste encore quelques reliques de forêts primaires précolombiennes. Quant aux forêts du littoral, elles renferment des milieux fragiles et de grand intérêt écologique. Dans les deux départements, elles subissent des atteintes nombreuses du fait d'occupations illégales, de mise en culture et en pâture. Mais c'est tout particulièrement la mangrove, zone naturelle de décantation et de filtration entre la terre et la mer, qui est la plus menacée¹⁵¹⁸. Elle doit faire face, entre autres, à l'extension de l'urbanisation, à l'installation d'équipements divers (routes, zones d'activités, équipements touristiques, etc.), à la prolifération des décharges sauvages, aux rejets d'effluents et à la pollution en provenance du bassin versant (sédiments, pesticides, etc.). Toutes ces forêts ont aussi subi au cours des siècles précédents, des déboisements massifs pour l'exploitation du Gaiac et des bois de teinture laissant des zones ouvertes aux espèces exotiques opportunistes. Cette situation est commune à toutes les Antilles, ravagées au moment de la colonisation européenne : si, aujourd'hui, la végétation antillaise conserve des traces de son caractère originel, plus souvent les défrichements, la déforestation et l'érosion l'ont dégradée et définitivement transformée¹⁵¹⁹.

Comme à La Réunion, l'exploitation forestière est relativement faible dans les deux départements : 500 m³ sont extraits chaque année en Guadeloupe et un peu plus de 2 000 m³ en Martinique¹⁵²⁰. En Guadeloupe, la topographie et la nature des terrains ont rendu l'exploitation

¹⁵¹⁷ Source Agreste, Statistique agricole annuelle.

¹⁵¹⁸ Sur les mangroves, voir *infra*, troisième partie, titre 2, chapitre 2, section 1, § 1.

¹⁵¹⁹ F. ATZENBERGER, Paysages et végétation des Antilles, Karthala, 2001, 510 p.

¹⁵²⁰ Guadeloupe et Martinique : des situations contrastées, *La lettre des sylvies*, septembre 2004, n° 41, France Nature Environnement, p. 6. Sur l'exploitation sylvicole en Martinique, voir P. JOSEPH, « Sylviculture et milieu naturel : l'exemple de la Martinique », p. 285-310, in GEODE Caraïbes, Les antilles et la Guyane françaises à l'aube du XXI^e siècle, Karthala, 2002, 448 p.

difficile et, dans les deux départements, le bois local subit la concurrence du bois importé, souvent moins cher. L'intérêt économique de l'exploitation des forêts est de ce fait limité, malgré la demande locale. A l'instar du droit forestier réunionnais, il faut se demander ce que devient le Code forestier conçu à l'origine pour l'exploitation rationnelle des forêts quand il s'applique dans une région où cette activité n'existe pas. En Guadeloupe et en Martinique, en dehors des surfaces plantées, « les fonctions de protection (des sols, des milieux, des paysages) et d'accueil du public [de la forêt] sont souvent privilégiées par rapport à la fonction de production ligneuse »¹⁵²¹. De fait, les principales menaces pesant sur le patrimoine forestier ne sont pas liées à l'exploitation, mais aux défrichements agricoles et urbains, ou à l'envahissement des zones dégradées par des espèces exotiques envahissantes. Les priorités juridiques devraient donc se déplacer de l'encadrement de l'exploitation sylvicole à une prise en considération des autres fonctions de la forêt, en l'occurrence la fonction écologique. Ce qui subsiste des forêts primaires revêt en effet un intérêt patrimonial évident. Qu'en est-il en réalité ?

Le Code forestier applicable en Guadeloupe et en Martinique a été étendu et adapté à ces départements par le décret codifié du 30 décembre 1947¹⁵²². A quelques rares exceptions près, le régime est identique dans les deux collectivités. Aucune adaptation n'ayant été prise dans le domaine des forêts de protection, de lutte contre l'érosion, d'inventaire, de mise en valeur des ressources ligneuses et de reboisement, la législation métropolitaine s'applique pleinement dans ces domaines.

En revanche, il faut relever parmi les adaptations les plus significatives, l'extension du champ d'application du régime forestier, les particularités du régime des défrichements, de l'exploitation des coupes¹⁵²³ et de la constatation et de la poursuite des infractions.

En vertu de l'article R. 171-1 du Code forestier, les bois, forêts et terrains à boiser qui font partie du domaine public maritime et lacustre de l'État et du domaine départemental relèvent du **régime forestier**. Ainsi, des mangroves guadeloupéennes (7 455 ha) et martiniquaises (1 840 ha), dépendances du domaine public maritime, relèvent du régime forestier. En conséquence, les agents de l'ONF sont chargés de rechercher et sanctionner les infractions qui portent atteinte à la pérennité du domaine (coupes de bois non autorisées, incendie etc.). Si l'ONF applique le régime forestier, le domaine public maritime reste affecté à la Direction départementale de l'équipement (DDE), gestionnaire du fonds. Cette situation n'est pas des plus favorables à la conservation des mangroves, la DDE n'étant pas, du fait de ses attributions, une Administration protectrice. En Martinique, la mangrove a été détruite pour la construction du port de Fort-de-France, l'aéroport du Lamentin ainsi que de nombreuses maisons et complexes touristiques « les pieds dans l'eau ».

¹⁵²¹ *Ibidem*.

¹⁵²² Décret n° 47-2444 du 30 décembre 1947 portant application aux départements de la Guadeloupe et de la Martinique de la législation forestière en vigueur dans la métropole.

¹⁵²³ Pour les autres adaptations, voir M. LAGARDE, « Étude sur la définition et l'applicabilité du droit forestier des départements de Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion », p. 3-9, in J.-C. DOUENCE, *Le droit de l'environnement dans les DOM, SFDE*, 1991, vol. 2, n. p.

Par ailleurs, la notion de « terrains à boiser »¹⁵²⁴, particulièrement imprécise permet une application extensive du régime forestier. Celui-ci s'étend également aux « terrains couverts de végétation ligneuse et désignés communément sous le nom de broussailles »¹⁵²⁵, alors qu'en droit métropolitain, seule la végétation qui a de toute évidence l'apparence de forêts ou de bois relève du régime forestier. L'adaptation pour les deux DOM permet ainsi de prévenir tout litige lors de la délimitation et du bornage du domaine de l'État et d'étendre le régime forestier « dans tous les cas où des formations végétales analogues [y] échapperaient [...] en droit métropolitain »¹⁵²⁶. De fait, le régime forestier s'applique à des zones qui n'ont pas grand-chose de naturel, ce qui permet néanmoins de préserver la propriété publique et de ménager ainsi des zones de transition entre les espaces forestiers et les activités humaines.

Aussi les forêts et terrains à boiser du domaine de l'État situés dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique sont-ils imprescriptibles¹⁵²⁷. Issue de la loi du 30 décembre 1996¹⁵²⁸, la disposition vise essentiellement – comme à La Réunion – à lutter contre les occupations illégales du domaine forestier en excluant la possibilité de la prescription acquisitive. A cette fin, la loi d'orientation forestière de 2001 a étendu à la Guadeloupe et à la Martinique des mesures d'ores et déjà applicables à La Réunion. Les personnes en situation d'occupation abusive du domaine entraînant la destruction de l'état boisé sont désormais susceptibles de faire l'objet de sanctions¹⁵²⁹ : une amende de 3 750 euros par hectare détruit, des dommages-intérêts s'il y a lieu et la confiscation des récoltes, des outils et des installations. De surcroît, l'ONF a la faculté de procéder au rétablissement des lieux en l'état primitif aux frais du délinquant¹⁵³⁰. Par ailleurs, quiconque réside sur une parcelle relevant du régime forestier sans titre valable de location ou s'y est installé temporairement sans autorisation est passible d'expulsion immédiate, sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu, et des amendes prévues par des dispositions réglementaires. Ainsi est-il possible de lutter contre l'occupation illégale des mangroves soumises à des défrichements pour l'agriculture ou pour la construction illégale d'habitations après le drainage et le remblaiement du site. Outre la destruction des espèces arborées typiques de la forêt comme le palétuvier, ces défrichements conduisent au morcellement des milieux et à la perturbation des systèmes hydrologiques. La prise en compte de ces particularités par le régime forestier est tout à fait salutaire pour la conservation de la biodiversité forestière.

Les adaptations du régime du **défrichement** des forêts des particuliers concernent les motifs de refus de l'autorisation de défricher¹⁵³¹. À côté de ceux énumérés à l'article L. 311-3 du Code

¹⁵²⁴ C. for., article L. 111-1.

¹⁵²⁵ C. for., article R. 171-3.

¹⁵²⁶ M. LAGARDE, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵²⁷ C. for., article L. 171-2.

¹⁵²⁸ Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, *JORF* 1^{er} janvier 1997, p. 24.

¹⁵²⁹ L'article L. 171-3 du Code forestier rend en effet applicables les dispositions de l'article L. 173-4 aux forêts et terrains à boiser relevant du régime forestier et situés dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique.

¹⁵³⁰ L'autorité administrative arrête le mémoire des travaux exécutés et le rend exécutoire.

¹⁵³¹ Il existait aussi une adaptation du régime des « libertés de défricher » : certains défrichements étaient libres pour les jeunes bois pendant les vingt premières années après leur semis ou leur plantation (voir C. for., article L.

forestier, l'autorisation peut ne pas être octroyée « lorsque la conservation des bois ou des massifs que ces bois complètent est reconnue nécessaire à la protection des sols contre l'aridité et la dégradation »¹⁵³². La disposition, justifiée par des considérations paysagères, permet de lutter contre l'extension des régions arides et la dégradation des sols, éléments les plus alarmants de l'évolution des paysages antillais. Si l'aridité de certains espaces est liée aux conditions climatiques et à la nature du sol, à d'autres endroits, comme en Basse-Terre (Guadeloupe), elle provient de l'érosion occasionnée par les défrichements. La situation est commune à toutes les Antilles et la disposition du Code forestier intervient fort à propos.

Quant à l'exploitation des **coupes**, deux adaptations réglementaires existent à propos de la mise en valeur du parterre des coupes et des essences forestières en voie de disparition ou de régression. D'abord, en ce qui concerne le parterre des coupes, il s'agit d'éviter une modification de la destination du sol en laissant repartir la végétation. Ceci est particulièrement important dans un contexte où les sols sont fragiles et où l'altération de leur qualité serait irrémédiable. C'est pourquoi tout acheteur de coupes qui a labouré ou mis en culture des terrains dans l'enceinte de ces coupes est passible d'une amende de 0,9 euro par are. Il y a lieu, le cas échéant, au paiement des dommages et intérêts et à la confiscation des récoltes, des outils et des installations¹⁵³³. En métropole un tel acte ne peut tomber sous le coup d'une sanction qu'« au prix d'une interprétation extensive [du] contenu »¹⁵³⁴ de l'article R. 331-1 du Code forestier.

Par ailleurs, en vertu de l'article R. 361-4, le ministre chargé des forêts arrête les conditions d'exploitation des essences forestières en voie de disparition ou de régression dont le maintien ou le développement se justifie dans l'intérêt général. Il précise aussi les modalités de circulation et de vente des produits provenant de ces essences. Les infractions seront sanctionnées par les peines prévues pour abattage ou déficit d'arbres réservés¹⁵³⁵. Étant donné le caractère récent de ces dispositions¹⁵³⁶, aucun arrêté ministériel n'a encore été pris pour son application. Il faut néanmoins souligner leur intérêt écologique puisqu'elles permettent de distinguer entre les espèces fragiles et les autres. La réglementation aurait toutefois pu prendre en considération de façon plus certaine la différence entre la forêt primaire – quand elle existe encore –, les forêts naturelles secondaires et les espaces envahis par des espèces exotiques envahissantes : pour l'heure, le défrichement d'un recrû ligneux ne constitue pas une infraction moins grave que celui de la forêt primaire alors que sa conservation est fondamentale pour le maintien de la biodiversité.

Les **infractions** aux dispositions relatives au défrichement et aux coupes sont constatées et

315-1). En Guadeloupe et en Martinique, cette possibilité ne s'appliquait qu'aux bois de moins de cinq ans. L'adaptation a été abrogée en 2006 (décret n° 2006-871 du 12 juillet 2006 modifiant certaines dispositions réglementaires du code forestier, *JORF* 14 juillet 2006, p. 10628) et le même régime s'applique désormais en métropole et dans ces DOM (C. for., article L. 315-1). Ceci est regrettable puisque les arbres croissant plus rapidement en milieu tropical qu'en milieu tempéré, un tel dispositif permet le défrichement sans autorisation des forêts et bois dans un état de reconstitution déjà avancé.

¹⁵³² C. for., article R. 361-1.

¹⁵³³ C. for., article R. 361-3.

¹⁵³⁴ M. LAGARDE, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵³⁵ Voir C. for., article L. 135-5 et R. 135-3.

¹⁵³⁶ Décret n° 2006-871 du 12 juillet 2006 modifiant certaines dispositions réglementaires du code forestier, *JORF* 14 juillet 2006, p. 10628.

poursuivies comme celles commises dans les bois, forêts et terrains relevant du régime forestier¹⁵³⁷. Cette disposition est particulièrement remarquable puisqu'elle permet d'unifier le droit pénal dans le sens du régime forestier et d'appliquer ainsi à certains manquements « un corps de règles pénales particulièrement efficaces [...] notamment par la compétence de constatation des infractions de certains personnels de l'Office national des forêts »¹⁵³⁸.

En Guadeloupe et en Martinique, les adaptations du droit forestier ne couvrent donc pas un champ aussi large qu'à La Réunion mais révèlent une même tendance au renforcement des mesures et à la prise en considération de certaines spécificités paysagères ou écologiques locales. Elles dévoilent par ailleurs la façon dont le droit a tenté de faire face à la première crise écologique de ces trois départements. La régression catastrophique de la couverture forestière en raison de défrichements massifs suscités par le développement économique aura en effet conduit à un renforcement des outils de protection de la forêt. Une intervention relativement précoce du droit aura permis d'éviter une situation extrême comme celle de l'île de Pâques qui fut totalement déboisée et finalement dépeuplée. Il reste que même si le Code forestier garantit le maintien d'une superficie forestière non négligeable, il doit encore intégrer les enjeux écologiques contemporains, notamment en ce qui concerne la lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

§ 3 – L'inapplication du Code « agroforestier » mahorais

A Mayotte, la déforestation a été intense au XIX^e siècle pour la plantation de la canne à sucre et elle continue aujourd'hui pour satisfaire les besoins d'urbanisation, le pâturage ou encore la fabrication du charbon de bois. Fortement exploitée, « la forêt fournirait quelque 30 000 m³ à usage de bois de feu pour distillation, 30 000 m³ pour les besoins domestiques (cuisine, charbon...), 1 000 m³ pour l'artisanat local (pirogue, menuiserie, cases...) »¹⁵³⁹. Le couvert forestier est ainsi passé de 15 000 hectares en 1968 à 5 500 en 1974¹⁵⁴⁰. Aujourd'hui les forêts naturelles ne couvrent plus que 5 % de l'île, les 95 % restant consistant en des milieux secondarisés¹⁵⁴¹. Les couverts végétaux de l'île prennent diverses formes : il existe une forte proportion de végétation arbustive basse (7 430 ha), mais aussi des surfaces exploitées à dominante boisée (6 010 ha), de la forêt humide (5 740 ha) et des mangroves (730 ha)¹⁵⁴².

Pour l'heure, face aux impératifs économiques, démographiques et agricoles, la préservation de la forêt a beaucoup de difficultés à émerger. Assez significatif à cet égard, le contrat de développement pour Mayotte pour la période 2003-2007, tout en rappelant le contexte d'un fort développement démographique, prévoit dans la rubrique environnement et développement

¹⁵³⁷ C. for., article R. 361-5.

¹⁵³⁸ M. LAGARDE, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵³⁹ G FONTAINE, Mayotte, Karthala, coll. Méridiens, 1995, p. 108.

¹⁵⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁵⁴¹ F. BARTHELAT, Flore et végétation de Mayotte, Une histoire naturelle, *Univers maoré*, numéro 6, avril 2007, p. 33.

¹⁵⁴² Chiffres issus de Mayotte : nature fragile et forte pression démographique, *La Lettre des sylves*, septembre 2004, n° 41, France Nature Environnement, p. 16.

durable la lutte contre la déforestation par le seul soutien à l'action associative qui s'y consacre. Une telle mesure, bien peu ambitieuse dans le contexte mahorais où la dégradation du couvert végétal entraîne une forte érosion particulièrement nuisible au lagon, traduit la difficulté de concilier le développement et la protection de la forêt, ou en tout cas, l'absence de réelle motivation politique pour aboutir à cette conciliation.

Du point de vue juridique, il existe un Code forestier local issu d'une ordonnance du 12 octobre 1992¹⁵⁴³ et d'un décret du 9 octobre 1998¹⁵⁴⁴. Il est composé de six livres : un livre préliminaire relatif aux dispositions communes à tous les biens régis par le Code forestier, puis cinq livres sur le régime forestier, les biens forestiers et agroforestiers des particuliers, la conservation et la police des biens forestiers et agroforestiers en général, les forêts de protection et la lutte contre l'érosion et enfin l'inventaire, la mise en valeur des ressources ligneuses et agroforestières et le reboisement.

En dépit des dispositions innovantes et intéressantes qu'il présente, le Code forestier n'est que très peu appliqué.

Il introduit ainsi dans le droit français le concept d'**agroforesterie** qui désigne les pratiques culturelles surtout répandues en milieu tropical et subtropical. Ces pratiques permettent la protection et la mise en valeur du milieu rural et favorisent la lutte contre l'érosion et l'intégration paysagère. S'il n'existe pas de définition établie du concept, il est entendu qu'il vise des espaces à vocation mixte, associant arbres et exploitation agricole. Il peut s'agir de cultures ou d'élevages sous couvert arboré plus ou moins dense ou dispersé à l'image d'un verger. Mais l'agroforesterie peut aussi prendre une physionomie plus forestière lorsque « la composante arborée d'une association agroforestière est multiétagée, dense, diversifiée »¹⁵⁴⁵. Du point de vue de la biodiversité « cultivée », l'agroforesterie présente un intérêt certain puisqu'elle permet de varier les cultures. La biodiversité « naturelle » en bénéficie également, mais de façon indirecte à travers la constitution de zones tampons entre les espaces urbanisés et les espaces naturels ou encore parce que l'agroforesterie permet à des espèces arbustives sauvages de survivre, ce qu'elles ne pourraient faire dans des milieux strictement agricoles. Il reste que le développement de l'agroforesterie – ou sa généralisation – se fait nécessairement au détriment d'espaces non anthropisés. A Mayotte, les biens relevant de la catégorie agroforesterie sont définis par opposition aux biens forestiers (forêts, bois, mangroves et terrains à destination forestière¹⁵⁴⁶) : ils portent « des essences forestières nécessaires à la conservation et à la restauration des sols ou au maintien des ressources en eau, concurremment à des utilisations agricoles »¹⁵⁴⁷. Dans les faits, l'agroforesterie mahoraise consiste essentiellement en une agriculture vivrière pratiquée sur des terrains présentant des formes arbustives hautes, mais clairsemées, comme les cocoteraies sous

¹⁵⁴³ Ordonnance n° 92-1140 du 12 octobre 1992 relative au code forestier applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte (partie législative), *JORF* 16 octobre 1992, p. 14466.

¹⁵⁴⁴ Décret n° 98-935 du 9 octobre 1998 relatif au code forestier applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte (partie réglementaire), *JORF* 20 octobre 1998, p. 15873.

¹⁵⁴⁵ E. TORQUEBAU, *L'agroforesterie : des arbres et des champs*, L'Harmattan, 2007, p. 45.

¹⁵⁴⁶ Code forestier de Mayotte, article L. 012.

¹⁵⁴⁷ C. for. de Mayotte, article L. 013.

lesquelles sont cultivés du manioc, des patates douces, des bananiers, de la vanille, du girofle, de l'ylang-ylang pour la parfumerie et des ambrevades (légumineuse), ou encore en des zones semblables à une forêt qui présente cependant des cocotiers¹⁵⁴⁸. Près de 95 % du territoire de Mayotte se composent de forêts secondarisées et d'agroforêts qui, si elles présentent l'avantage de subvenir de façon plus ou moins pérenne aux besoins des habitants et de préserver les ressources en eau, sont beaucoup plus pauvres en biodiversité que les forêts naturelles.

Le Code prévoyait la définition de seuils de densité des essences au-dessus desquels les biens constituent des biens agroforestiers et les espèces forestières caractéristiques de ces espaces¹⁵⁴⁹. Cette disposition n'a cependant pas été mise en œuvre et l'absence d'identification a limité la portée du concept d'agroforesterie dont l'originalité juridique résidait dans l'extension des mesures applicables aux forêts aux biens agroforestiers. De ce fait, tous ces espaces sont considérés comme de la forêt¹⁵⁵⁰, ce qui conduit concrètement à des incohérences. Ainsi, la coupe de cocotiers doit-elle être *a priori* considérée comme un défrichement alors qu'il s'agit d'un arbre cultivé. Il va sans dire qu'un tel régime n'est pas appliqué et que les défrichements illégaux sont courants pour satisfaire la mise en culture.

Pour le reste, indépendamment de l'assimilation des biens agroforestiers aux biens forestiers, le Code s'inspire assez largement des mesures métropolitaines et réunionnaises. Sans entrer dans le détail, il faut toutefois relever la similarité du **régime de défrichements** des biens des particuliers à La Réunion et à Mayotte : soumis à un principe général d'interdiction¹⁵⁵¹, le défrichement peut néanmoins faire l'objet de dérogations. Comme à La Réunion, celles-ci peuvent être accordées si la conservation du couvert forestier n'est pas nécessaire au maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes, à la défense du sol contre les érosions et les envahissements des cours d'eau, à l'existence de sources et cours d'eau, à la protection des côtes contre les érosions, de la mer et les envahissements de sable ou tout autres matériaux, à la défense nationale, à la salubrité publique, à la nécessité d'assurer le ravitaillement national en bois et produits dérivés, en ce qui concerne les bois provenant de reboisements, à l'équilibre biologique d'une région ou au bien-être de la population. En outre, une disposition propre à Mayotte permet le refus de la dérogation si la forêt est nécessaire « à la protection des eaux du lagon contre les envahissements de tous matériaux »¹⁵⁵². La disposition est très intéressante dans la mesure où elle permet théoriquement de lutter contre la sédimentation ou la pollution terrigène du lagon causée par l'érosion de sols défrichés. Dans tous les cas, une dizaine de dérogations sont instruites chaque année¹⁵⁵³ pour l'agriculture et l'urbanisation principalement. Très peu sont refusées et l'application des textes demeure laxiste, notamment quant à la justification du titre de propriété dans un contexte foncier délicat. Il reste que la plupart des défrichements sont pratiqués illégalement et quotidiennement.

¹⁵⁴⁸ Voir Espaces, Dynamique écologique des mangroves de Mayotte en lien avec les processus d'érosion dans les bassins versants, Ladybio, DAF, CDM, IFRECOR, décembre 2003, p. 8.

¹⁵⁴⁹ C. for. de Mayotte, article R. 011.

¹⁵⁵⁰ J.-F. GONZALES, service forêt de la Direction de l'Agriculture et de la Forêt de Mayotte et Daniel LESUR, Collectivité départementale de Mayotte, Mayotte, communication orale, 26 juin 2006.

¹⁵⁵¹ C. for. de Mayotte, article L. 311-1.

¹⁵⁵² C. for. de Mayotte, article L. 311-3.

¹⁵⁵³ J.-F. GONZALES, Service Forêt, Direction de l'agriculture et de la forêt de Mayotte, communication écrite, 17 septembre 2007.

Des procès-verbaux sont certes établis, mais la plupart des infractions demeurent impunies¹⁵⁵⁴.

La mise en application du Code forestier tant du point de vue administratif que pénal pourrait être une solution pour rétablir un état cohérent du droit, mais l'évolution des pratiques agricoles de plus en plus agricoles et de moins en moins agroforestières et l'urbanisation croissante des espaces forestiers plaident plutôt pour une révision en profondeur du Code. La protection stricte des 5 % des forêts naturelles de Mayotte ou des espèces forestières remarquables devrait ainsi pouvoir être envisagée. De même, les pratiques agroforestières, malgré leurs limites écologiques, devraient continuer à être encouragées étant donné qu'elles ont permis jusqu'alors de préserver un couvert forestier sur l'île, même fortement secondarisé.

De façon plus générale c'est la place du droit forestier dans les pratiques mahoraises qui doit être reconsidérée. On ne peut dire qu'il n'y ait pas de droit. Au contraire, le Code forestier de Mayotte contient même des dispositions qui ne sont pas inintéressantes d'un point de vue écologique (principe d'interdiction des défrichements notamment) ou social (agroforesterie). Ce code, par son existence même, traduit une volonté politique originelle de bonne gestion écologique. En revanche, il n'est pas appliqué correctement : on accorde des autorisations de défrichement malgré un contexte forestier déplorable ; de nombreuses coupes et occupations sont illégales, etc. Il est certain que le contexte démographique, social et économique ne favorise pas la mise en place d'une politique de protection forte. Au total, l'île est peuplée d'environ 186 729 habitants (recensement de l'INSEE, 2007), parmi lesquels il faut compter approximativement 75 000 clandestins pour une superficie de 376 km². La maîtrise de la natalité et le contrôle des flux migratoires restent les principaux défis de l'île pour envisager une meilleure préservation de la forêt. De même, la traduction des règles de droit dans les langues parlées à Mayotte (essentiellement le shimaoré, langue dérivée du swahili et le shibushi, un dialecte malgache) permettrait de sensibiliser la population à la protection de l'environnement et à un système juridique différent du droit coutumier.

A défaut d'application et d'actualisation du Code, il faut rechercher dans les documents non contraignants les préconisations applicables aux forêts aujourd'hui. Ainsi, à l'instar des orientations régionales forestières (ORF) de métropole¹⁵⁵⁵, le Code forestier de Mayotte prévoit-il la conclusion **d'orientations territoriales forestières (OTF)** portant « sur la mise en valeur des biens forestiers ou agroforestiers publics et privés ainsi que sur le développement du secteur économique qui exploite et transforme ces produits »¹⁵⁵⁶. Les objectifs des ORF métropolitaines sont bien plus larges puisqu'ils doivent traduire, outre la fonction économique de la forêt, ses fonctions environnementale et sociale dans la perspective de l'aménagement du territoire et du

¹⁵⁵⁴ DAF et Collectivité départementale de Mayotte, Plan d'action pour la biodiversité, 2005-2010, juillet 2005, p. 24. A noter que les biens forestiers et agroforestiers situés dans les « réserves forestières » n'échappent pas aux défrichements illégaux : « Depuis 1987, environ 30 hectares de forêts disparaissent chaque année dans ces réserves au profit de zones cultivées, et ce en toute illégalité » (Plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte, Avant projet, avril 2004, p. 16).

¹⁵⁵⁵ C. for., article L. 4.

¹⁵⁵⁶ C. for. de Mayotte, article L. 021.

développement durable. À Mayotte, la dimension écologique de la forêt n'est guère reconnue par les textes. Les OTF adoptées en janvier 2006 – soit quatorze ans après la partie législative du Code – tentent toutefois de combler ce vide : elles reconnaissent la multifonctionnalité de la forêt et fixent deux axes favorables à la conservation de la nature : la nécessité de garantir la pérennité du foncier forestier et l'impératif de protection des milieux et des espèces remarquables.

Au titre du premier axe, les orientations précisent que « la forêt publique, et plus particulièrement les mangroves, ne devront plus être atteintes par la création de nouvelles infrastructures, sauf en l'absence démontrée de solutions alternatives ». À cette fin notamment, tout défrichement d'espace boisé public devra être soumis pour avis à la commission consultative de l'environnement et de la protection du patrimoine présidée par le préfet.

Pour ce qui concerne le second axe, « protéger les milieux et espèces remarquables », les OTF prévoient de favoriser des modes de gestion intégrée pour les espaces agricoles et la protection des milieux rares ou fragiles. Pour cela, des mesures techniques et financières inciteront au maintien de la pratique agroforestière et la « mise en réserve volontaire (réserve intégrale ou dirigée) des milieux les plus remarquables ou les plus menacés devra être s par les gestionnaires »¹⁵⁵⁷. Il reste que le Code forestier mahorais ne prévoit aucune mesure de mise en réserve de la forêt¹⁵⁵⁸, les rédacteurs des OTF s'inspirant de dispositions métropolitaines inapplicables à Mayotte¹⁵⁵⁹. Les actuelles « réserves forestières », créées principalement par des arrêtés du Gouvernement des Comores entre 1965 et 1975 et agrandies ou modifiées au cours des années 1990 par arrêté préfectoral, relèvent depuis l'ordonnance de 1992 du régime forestier en tant que forêts publiques, mais aucune norme spécifique ne leur est associée¹⁵⁶⁰. En principe, tous les biens soumis¹⁵⁶¹ sont assujettis à un document d'aménagement forestier réglé par un arrêté préfectoral¹⁵⁶², mais il n'en existe qu'un seul aujourd'hui¹⁵⁶³, celui de la « réserve forestière » de Songoro Mbili adopté en 2006. Selon les OTF, les « réserves forestières » ont pour objectif prioritaire la conservation patrimoniale notamment des peuplements de forêt naturelle, associé à la protection physique des terrains les plus érodés. Deux objectifs secondaires complètent ces orientations : la production forestière dans les zones ayant ou devant faire l'objet de travaux de reconstitution forestière en réponse à des incendies ou autres dégradations d'origine anthropique et la pérennisation de l'agroforesterie dans un espace délimité. Il est regrettable néanmoins que les « réserves forestières » qui abritent la quasi-totalité des forêts naturelles et couvrent 5 570 hectares (15 % environ de l'île) ne relèvent d'aucun régime spécifique. Elles auraient pu faire, par

¹⁵⁵⁷ DAF, CDM, Orientations de gestion forestière de Mayotte, janvier 2006.

¹⁵⁵⁸ Dans le cadre du défrichement des biens forestiers et agroforestiers des particuliers, le représentant du gouvernement peut subordonner la dérogation à la conservation, sur le terrain en cause, de réserves boisées (C. for. de Mayotte, article L. 311-4), mais il ne s'agit ni de réserves volontaires, ni de réserves intégrales ou dirigées.

¹⁵⁵⁹ Voir C. for., articles L. 133-1 et R. 133-5 (forêt domaniale), et article L. 143-1 (forêts non domaniales).

¹⁵⁶⁰ Les réserves ont été créées en application de l'article 24 du décret du 25 janvier 1930 réorganisant le régime forestier applicable à Madagascar et dépendances (*Journal officiel de Madagascar et dépendances*, 22 novembre 1930, p. 1066).

¹⁵⁶¹ Alors que le Code forestier métropolitain s'est affranchi de l'expression « soumis au régime forestier », elle perdure en droit mahorais.

¹⁵⁶² C. for. de Mayotte, articles L. 143-1 et L. 133-1.

¹⁵⁶³ La collectivité départementale de Mayotte prévoit d'élaborer les documents d'aménagement des autres « réserves forestières » dans un proche avenir.

exemple, l'objet d'un classement en forêts de protection au titre des articles L. 411-1 et suivants du Code forestier de Mayotte dès lors qu'elles participent au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes et à la protection de la ressource en eau.

Simple documents d'orientation, les OTF sont dépourvues de toute force contraignante et leur non-respect ne fera l'objet d'aucune sanction particulière. Si le document a le mérite d'être court et d'énoncer des règles précises et claires, il révèle néanmoins, par la simplicité de ses mesures, le retard important dans la mise en œuvre du droit forestier mahorais. De manière plus générale, cet état du droit accuse un certain défaut de motivation politique pour la protection de la forêt dans un contexte d'expansion agricole et urbanistique. Il s'agit de ne pas figer l'utilisation de l'espace afin de ne pas entraver le développement de l'île, ce qui se fait, on le sait, au détriment de la nature. Un tel choix – ou non-choix – qui limite essentiellement l'application du droit forestier aux « réserves forestières » est bien entendu animé par des perspectives à court terme dont il faudrait se départir urgemment pour éviter la destruction irréversible de l'environnement forestier insulaire mahorais.

§ 4 – Une réglementation forestière polynésienne laconique pour une forêt très menacée

Les cent vingt îles océaniques tropicales de Polynésie française ont une surface terrestre faible d'environ 350 000 hectares (104 000 pour Tahiti) dont la surface boisée est estimée à 140 000 ha, soit moins de 40 % de la superficie terrestre totale des îles. 30 000 à 50 000 hectares sont constitués par des forêts primaires (environ 10 à 15% des terres), peu ou pas perturbés par l'homme¹⁵⁶⁴ comme les forêts tropicales humides de montagne (8 000 hectares de forêts de nuage) particulièrement riches en espèces endémiques (archipels de la Société, des Marquises et des Australes) ou les forêts supralittorales, les forêts d'atoll, les forêts sèches ou semi-sèches (1 000 ha)¹⁵⁶⁵. Le reste est composé de forêts secondaires, dominées par des espèces introduites naturalisées ou envahissantes (70 000 hectares de *Miconia Calvescens* à Tahiti).

La découverte des îles polynésiennes il y a 1 500 ans s'est accompagnée d'une modification des formations végétales de basse et moyenne altitude « suivie parfois d'extinctions de plantes endémiques (cas de palmiers endémiques à Rimatara et à Rapa) »¹⁵⁶⁶. On peut estimer aujourd'hui que « la déforestation et les incendies répétés pour la mise en culture de tubercules comme le taro *Colocasia esculenta*, la patate douce *Ipomea batatas* et les ignames *Dioscorea spp.*, ainsi que les plantations de bananes plantain *Musa troglodytarum*, de l'arbre à pain *Artocarpus altilis*, du bancoulier *Aleurites moluccana*, du bambou *Schyzostachium glaucifolium* ou du châtaignier du Pacifique *Inocarpus fagifer* [...] ont détruit ou transformé un tiers de la surface boisée originelle de Polynésie française ». L'arrivée des colons européens à partir du XVI^e n'a ensuite fait qu'aggraver la dégradation des forêts naturelles du fait notamment de l'introduction de multiples

¹⁵⁶⁴ J.-Y. MEYER, Conservation des forêts naturelles et gestion des aires protégées en Polynésie française, *BFT*, 2007, n° 191, p. 26.

¹⁵⁶⁵ *Ibidem*, p. 31.

¹⁵⁶⁶ *Ibidem*, p. 30.

espèces végétales, dont certaines sont naturalisées, d'autres considérées comme envahissantes et de l'introduction de mammifères herbivores (chèvres, moutons, chevaux et bovins) dont les conséquences sont dramatiques pour la flore primaire ayant évolué en l'absence d'herbivores.

Aujourd'hui, les différents types de végétation naturelle (littorale, forestière, d'altitude) sont gravement menacés du fait d'une population sans cesse croissante, de l'urbanisation, des grands travaux d'aménagement, des mammifères herbivores, des plantes envahissantes, des incendies et potentiellement par le changement climatique global. Le défi est de taille pour la société polynésienne et le droit.

Or la réglementation polynésienne relative à la conservation de la forêt se caractérise par son extrême dénuement. Les principales mesures sont regroupées dans cinq articles de la délibération de 1958 sur le régime des eaux et forêts¹⁵⁶⁷ dont l'un d'entre eux qualifie de « forêts » « les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, d'industrie ou de service, les bois de chauffage ou à charbon ou les produits accessoires tels que les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles, tinctoriales, le kapok et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole »¹⁵⁶⁸. Alors qu'il n'existe aucune définition juridique précise de la forêt en droit métropolitain, le droit polynésien s'y essaye donc. Le critère de l'utilité économique est sollicité sans qu'aucune référence au milieu naturel ne soit exprimée. Est-ce à dire qu'en dehors de la forêt utilitaire il n'existe point de forêt ? En tout cas, une telle définition est très incomplète et omet les autres fonctions essentielles de ces espaces, notamment environnementale et sociale, d'autant plus que l'activité sylvicole est très peu répandue en Polynésie française en raison des fortes pentes et des problèmes fonciers.

Il faut souligner également que la réglementation polynésienne ne prévoit aucun principe général en mesure d'orienter la politique forestière locale. Tout dépendra donc de la pratique administrative et sylvicole. Ainsi des « plans d'aménagement par île » sont-ils en cours d'élaboration sans qu'ils ne soient imposés, ni régis par une quelconque réglementation¹⁵⁶⁹. Ils résultent de la motivation d'un ou deux agents du Service de développement rural de Polynésie française notamment pour envisager la collecte et la mise en culture en pépinière de santals endémiques de Tahiti, de Moorea et de Raiatea ou des Marquises (*Santalum insulare*), dont les populations naturelles sont très fortement dégradées en raison de leur exploitation par l'homme. Les plans, à caractère incitatif, présentent un état initial du terrain concerné du point de vue forestier et agricole, ainsi qu'un zonage (zone de protection, forestière, agricole, etc.) et les travaux à réaliser (clôtures, éradication de plantes envahissantes, etc.).

Au-delà de ces questions de définition et de principe, la délibération interdit la coupe ou l'arrachage des arbres sur les rives des cours d'eau sur une largeur de vingt mètres à partir des

¹⁵⁶⁷ Délibération modifiée n° 13/1958 du 7 février 1958 sur le régime des eaux et forêts dans le territoire de la Polynésie française, *JOPF* 15 juillet 1958, p. 390.

¹⁵⁶⁸ Même texte, article 8.

¹⁵⁶⁹ J.-F. BUTAUD, IGRF, Service de développement rural, Département des eaux et forêts, Pirae, Tahiti, Polynésie française, communication orale, 2 juillet 2004.

bords du lit¹⁵⁷⁰ ou de cinquante mètres sur les cent premiers mètres situés en amont de l'embouchure. La mesure permet de protéger les abords des cours d'eau et d'éviter ainsi l'érosion des berges. Dans le même ordre d'idées, il est interdit de défricher les terres par le feu¹⁵⁷¹ ou d'allumer du feu en forêt en dehors des habitations et des bâtiments d'exploitation¹⁵⁷². Les interdictions ainsi édictées sont très peu respectées : les rivières sont curées avec les arbres des abords et des feux sont allumés en forêt avec parfois même la participation des services polynésiens.

Quant au régime de l'arrachage, de la coupe et du défrichement, l'article 10 de la délibération prévoit qu'il relève, quelle que soit la situation juridique des terrains considérés, d'un système mixte de déclaration-autorisation¹⁵⁷³. Le demandeur doit faire une déclaration écrite au maire de la commune qui donne son avis et la transmet au chef du Service de développement rural (SDR)¹⁵⁷⁴. Dans les faits, ce dernier vérifie si le dossier est complet, procède à une enquête sur les lieux concernés et émet un avis technique. Si les avis des deux autorités concordent, l'autorisation est accordée par le Service du développement rural et notifiée par le maire. Sinon, le chef de subdivision tranchera. Cependant, en l'absence de toute opposition des autorités intéressées, le déclarant est considéré comme autorisé dans un délai de 30 jours à dater de la déclaration¹⁵⁷⁵. Le système de l'autorisation tacite est très critiquable dans le contexte polynésien : il facilite des choix non réfléchis et contestables du point de vue de la protection de l'environnement.

Au titre du Code de l'environnement de la Polynésie française, s'ajoute l'obligation de fournir une étude ou une notice d'impact pour les défrichements situés au-delà d'un certain seuil¹⁵⁷⁶. Les défrichements de plus de 20 hectares en plaine ou 10 hectares sur des pentes supérieures à 15 % situés dans une zone agricole protégée ou de 5 hectares en plaine et 2 hectares sur des pentes supérieures à 15 % en dehors d'une zone agricole protégée sont soumis à étude d'impact. Son contenu est défini par l'article D. 232-2 du Code¹⁵⁷⁷ et comprend neuf rubriques largement inspirées du droit métropolitain. Doivent être présentés des analyses de l'état initial du site et de son environnement et des effets sur l'environnement des actions projetés, les raisons et

¹⁵⁷⁰ Ceux-ci sont définis par « la hauteur des eaux coulant à plein bords avant de déborder » (délibération modifiée n° 13-1958, précitée, article 9).

¹⁵⁷¹ Délibération modifiée n° 13-1958, précitée, article 12.

¹⁵⁷² Même texte, article 11.

¹⁵⁷³ En revanche, la destruction des espèces végétales menaçant la biodiversité visées à l'article A. 123-2 du Code de l'environnement de la Polynésie française est autorisée et ne relève pas de la délibération de 1958. Voir *supra*, troisième partie, titre 1, chapitre 3.

¹⁵⁷⁴ Dans les faits, l'accord du propriétaire est également requis.

¹⁵⁷⁵ Une disposition similaire d'autorisation tacite de défrichement existe en métropole mais elle ne s'applique qu'à défaut de notification par l'Administration dans un délai de quatre mois suivant la réception de la demande d'autorisation du procès-verbal d'autorisation (voir C. for., articles L. 311-1 et R. 311-6).

¹⁵⁷⁶ L'article A 231-1 du Code de l'environnement de la Polynésie française fixe des seuils de superficie et distingue selon que le défrichement est pratiqué dans une zone agricole protégée ou non, dans une plaine ou sur une pente supérieure à 15 %, pour le soumettre à étude ou à notice d'impact.

¹⁵⁷⁷ Afin notamment de permettre une meilleure information du public, cet article a été réformé en 2006 par la loi du pays n° 2006-22 du 5 décembre 2006 portant modification du Code de l'environnement sur l'évaluation de l'impact des travaux, activités et projets d'aménagement sur la protection de l'environnement (*JOPF* 5 décembre 2006, p. 438).

justifications pour lesquelles le projet présenté a été retenu du point de vue des préoccupations environnementales par rapport aux différentes alternatives et solutions envisageables, une description des mesures prévues pour supprimer, prévenir et compenser les effets dommageables du projet sur l'environnement et un résumé succinct et compréhensible de l'étude d'impact. L'étude offre donc des garanties de prise en considération de l'environnement relativement importantes.

La notice d'impact concerne quant à elle les défrichements compris entre 5 et 20 hectares en plaine et 3 à 10 hectares sur des pentes supérieures à 15 % situés dans une zone agricole protégée ou de 2 à 5 hectares en plaine et 1 à 2 hectares sur des pentes supérieures à 15 % en dehors d'une zone agricole protégée. Elle consiste en une étude simplifiée comportant tout ou partie des rubriques de l'étude d'impact, mais analysées et développées plus succinctement¹⁵⁷⁸. Elle doit décrire en particulier les conditions dans lesquelles le projet satisfait aux préoccupations d'environnement.

Le Code de l'environnement de la Polynésie française prévoit un mécanisme de publicité original pour l'évaluation d'impact pendant la phase d'instruction administrative. En métropole, lorsqu'une enquête publique n'est pas prévue, l'étude d'impact ne peut être consultée que lorsque l'autorité administrative a décidé de prendre en considération, d'autoriser, d'approuver ou d'exécuter des aménagements ou ouvrages¹⁵⁷⁹ alors qu'en Polynésie française, l'évaluation d'impact (étude et notice) peut être consultée en amont de la prise de décision jusqu'à l'avis définitif du service instructeur, dans la limite toutefois d'un mois à compter de sa publicité¹⁵⁸⁰. Pendant ce délai, le public peut consigner ses avis et remarques sur l'évaluation d'impact dans un registre ouvert à cet effet ou les transmettre par courrier recommandé au service instructeur¹⁵⁸¹. Ce dernier émettra alors un avis définitif une fois la consultation achevée.

La procédure polynésienne a le mérite de porter l'évaluation d'impact à la connaissance du public avant toute autorisation définitive et surtout avant l'achèvement de l'instruction. Elle présente ainsi une apparente avancée par rapport au droit métropolitain qui, en l'absence d'enquête publique, ne permet la publicité de l'étude d'impact qu'une fois la décision prise. Il reste que les enquêtes publiques locales¹⁵⁸² étant uniquement requises pour l'autorisation de certaines installations classées pour la protection de l'environnement¹⁵⁸³, le dispositif polynésien, très peu contraignant, apparaît plutôt comme un succédané allégé d'une réelle enquête publique. Ce simulacre de participation du public, non garanti par l'existence d'une procédure d'analyse des observations du public ou par les conclusions indépendantes et *a priori* objectives d'un

¹⁵⁷⁸ C. env. de la Polynésie française, article D. 232-3.

¹⁵⁷⁹ C. env., article R. 122-12.

¹⁵⁸⁰ L'évaluation d'impact est rendue publique par l'affichage sur le site des travaux à venir et dans un rayon d'un kilomètre le long des voies de circulation principales et secondaires et par un encart dans un journal local. Ces avis doivent informer du lieu et des dates de consultation de l'évaluation (C. env. de la Polynésie française, article L.P. 233-3).

¹⁵⁸¹ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 233-3.

¹⁵⁸² Pour un état des lieux critique de l'enquête publique polynésienne, voir V. BERNIER, Imbroglie juridique et projet de carrière à Raiatea, quelle place pour le droit dans la régulation du conflit ?, Mémoire DEA, Université de Polynésie française, 2003, p. 35-51.

¹⁵⁸³ Il s'agit des installations classées dites de première classe telles que définies dans une nomenclature (C. env., articles D. 221-1 et suivants).

commissaire-enquêteur, se situe au final bien en deçà des exigences du droit métropolitain¹⁵⁸⁴.

Pour en revenir aux autorisations de défrichement et de déboisement, il est prévu, qu'elles peuvent être refusées ou soumises à certaines conditions lorsque la conservation de la végétation ligneuse¹⁵⁸⁵ est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense du sol contre les érosions et le débordement des cours d'eau, à la protection des côtes contre les érosions de la mer, à l'existence de sources et de cours d'eau, à la salubrité publique et à l'environnement¹⁵⁸⁶. Au cas où la végétation ligneuse ne jouerait aucun des rôles précédemment énumérés¹⁵⁸⁷, les autorités disposent d'une compétence liée et ne peuvent s'opposer aux défrichements qui ont pour objet la mise en valeur des terres. Cette disposition semble particulièrement difficile à mettre en œuvre et est *a priori* très favorable à la conservation de la forêt. En effet, si l'on conçoit sans peine que le maintien d'un couvert végétal ne soit pas forcément nécessaire à la lutte contre l'érosion, la défense du sol, la protection des cours d'eau ou de la salubrité publique, en revanche, l'absence totale de rôle environnemental est presque impossible à démontrer. Ainsi la conservation de la végétation ligneuse sera-t-elle toujours nécessaire à l'environnement si l'on se place, par exemple, du point de vue de la réserve en CO² et de sa fonction de lutte contre le changement climatique.

Si le défrichement n'a pas pour objet la mise en valeur, le déclarant prend l'engagement de reboiser les terres défrichées dans les conditions fixées par l'autorité compétente. À défaut, il sera mis en demeure de rétablir les lieux en nature de bois dans un délai de deux années. À l'expiration de ce délai, le reboisement sera effectué d'office par l'autorité administrative, aux frais du déclarant¹⁵⁸⁸. Ainsi formulée, il faut s'interroger sur la portée écologique de la disposition. Il n'est fait aucune mention des techniques ou des essences qui pourront être utilisées et il est évident que les espèces exotiques envahissantes, en particulier le *Miconia*, profiteront des ouvertures pour s'installer durablement.

D'un point de vue tout à fait théorique, la réglementation du défrichement paraît assez favorable à la conservation du patrimoine forestier par le contrôle absolu qu'elle offre potentiellement sur toute atteinte à la végétation ligneuse. Mais concrètement, la contrainte est telle qu'elle encourage plutôt le non-respect du droit. Dans les faits, de nombreux défrichements ou coupes d'arbres sont effectués sans aucune déclaration, ni aucune autorisation, particulièrement dans les îles éloignées. S'il est de notoriété publique que l'autorisation de défrichement est sollicitée lorsque le demandeur souhaite régulariser l'obtention d'un permis de construire, en revanche, sa sollicitation

¹⁵⁸⁴ Il convient néanmoins de noter que dans tous les cas le public se montre peu intéressé par les évaluations d'impact sur l'environnement et donne rarement son avis dans les registres (voir : Un séminaire afin d'améliorer les études d'impact sur l'environnement, *Tahiti Presse*, 10 juin 2005). Comme pour tout ce qui concerne l'environnement en Polynésie française, c'est d'abord l'éducation à l'environnement qu'il s'agirait de renforcer.

¹⁵⁸⁵ La végétation est qualifiée de ligneuse « lorsqu'elle est formée de plantes comprenant du bois en quantité suffisante pour rendre les tiges résistantes et rigides. Dans le cas contraire la végétation est dite herbacée » (délibération modifiée n° 13-1958, précitée, article 8, alinéa 2).

¹⁵⁸⁶ Délibération modifiée n° 13-1958, précitée, article 10, alinéa 4.

¹⁵⁸⁷ Même texte, article 10, alinéa 5.

¹⁵⁸⁸ Voir ensemble les articles 10 alinéas 6, 7 et 15 alinéa 2 de la délibération modifiée n° 13-1958, précitée.

reste rare dans la plupart des cas¹⁵⁸⁹. L'absence de cas particuliers ou de seuils en deçà desquels le défrichement est libre en est certainement la cause et la délibération mériterait à cet égard des améliorations. De même, le développement économique, en particulier à Tahiti, explique le développement des défrichements pour subvenir aux besoins de la population. Tahiti est en effet l'île la plus peuplée de la Polynésie française, avec 70 % de la population totale de la collectivité (260 338 habitants en 2007) et les besoins en urbanisation et terres agricoles demeurent élevés.

La réglementation polynésienne prévoit également quelques mesures relatives au **reboisement** pour le rendre obligatoire ou simplement le favoriser.

D'abord, la délibération de 1958 précise que les reboisements reconnus nécessaires à diverses fonctions¹⁵⁹⁰ peuvent, après enquête¹⁵⁹¹, être déclarés d'utilité publique dans certains secteurs. Autrement dit, ils s'imposent comme une servitude et sont, à ce titre, obligatoires. Cette disposition, inspirée du régime métropolitain de la restauration des terrains en montagne¹⁵⁹², vise notamment le maintien et la protection des terrains sur les montagnes et les pentes et la régularisation du régime des eaux, mais encore « l'amélioration du patrimoine forestier territorial »¹⁵⁹³. Afin de désigner les secteurs concernés, une commission territoriale dite du « reboisement » devra donner son avis sur les opérations projetées¹⁵⁹⁴. Créée le 30 décembre 1976, la commission ne se réunit plus si bien qu'aucun travail de reboisement n'est déclaré d'utilité publique.

En dehors de ces secteurs et afin d'encourager le reboisement, une délibération de 1966¹⁵⁹⁵ prévoit l'octroi d'une prime pour les particuliers et les collectivités qui entreprennent des travaux destinés à « accroître le potentiel de production de bois d'œuvre » ou à assurer « la protection des terres contre l'érosion, la conservation et la restauration des sols »¹⁵⁹⁶. De tels travaux s'opèrent avec l'accord et sous le contrôle du Service de développement rural (SDR). Cela implique notamment que les plants ou les graines sont sélectionnés par le SDR ou proviennent de pépinières agréées et désignées par ce dernier. Ce contrôle est particulièrement important en milieu insulaire tropical afin d'éviter la colonisation des espaces naturels par des espèces exotiques envahissantes. Il demeure néanmoins largement insuffisant et traduit l'état désuet du texte l'instituant il y a plus de quarante ans. Il se situe notamment en dehors de toute expertise et protocoles scientifiques, seuls les agents du SDR étant sollicités. De toute façon, pour l'heure, les particuliers ne sollicitent pas ces aides au reboisement. Les seuls reboisements effectués ont été le fait des services forestiers

¹⁵⁸⁹ Voir en ce sens les relevés de défrichements menaçant l'habitat des rousserolles de l'archipel des Tuamotu – A. CIBOIS, J.-C. THIBAUT et E. PASQUET, Les rousserolles de l'archipel des Tuamotu (Polynésie française) : aspect historique et stratégie de conservation, Société d'Ornithologie de Polynésie, 15 novembre 2007.

¹⁵⁹⁰ Mis à part la fonction environnementale, il s'agit des mêmes fonctions que celles précitées pour lesquelles le défrichement peut-être refusé ou soumis à condition. Il en existe toutefois une autre : l'amélioration du patrimoine forestier territorial (délibération modifiée n° 13-1958, précitée, article 16).

¹⁵⁹¹ Aucune précision ne portant sur cette enquête, il faut en conclure qu'il s'agit d'une enquête *sui generis* ou plutôt d'une simple instruction du Service de développement rural.

¹⁵⁹² C. for., articles L. 424-1 et suivants.

¹⁵⁹³ Délibération modifiée n° 13-1958, précitée, article 16.

¹⁵⁹⁴ Même texte.

¹⁵⁹⁵ Délibération modifiée n° 66-51 AT du 28 avril 1966 instituant une prime au reboisement, *JOPF* 15 juin 1966, p. 303.

¹⁵⁹⁶ Même texte, article 2.

territoriaux dans les années 1970. Ils ont planté quelque 3 300 hectares de « forêts de protection » pour reboiser les terrains érodés, des landes dégradées à fougères (*Gleichenia*, *Melinis* ou *Miscanthus*) ou détruits par les feux de brousse, « principalement avec les arbres fixateurs d'azote *Casuarina equisetifolia* et la légumineuse *Falcataria moluccana* [...] largement naturalisée, voire envahissante »¹⁵⁹⁷. A côté de ces forêts de protection, environ 5 900 hectares de Pin des Caraïbes (*Pinus caribea*)¹⁵⁹⁸ originaires des Antilles occidentales et d'Amérique centrale ont été plantés pour produire du bois pour l'ébénisterie et les habitations. Aujourd'hui, seulement 2 000 hectares de ces plantations sont exploitables, mais peu de reboisement ou de plantations sont entrepris à l'exception du bois d'œuvre¹⁵⁹⁹.

Par ailleurs, il faut noter qu'aucune disposition du droit forestier polynésien *stricto sensu* ne permet de classer un bois en **forêt de protection** au sens des articles L. 411-1 et suivants du Code forestier métropolitain ou de créer de quelconque réserve forestière. Il faut pour cela faire appel à la réglementation de l'urbanisme qui prévoit la possibilité de classer certaines zones en « site protégé » et particulièrement les sites et paysages, les bois et forêts, les rivières, les lacs et lagons, les côtes dont la préservation et la protection doivent être assurés¹⁶⁰⁰. Le Conseil des ministres arrête et délimite les zones de « site protégé » après avis du Comité d'aménagement du territoire, de la Commission des sites et des monuments naturels, du conseil municipal intéressé et après enquête publique¹⁶⁰¹, zones dans lesquelles sont réglementées ou interdites les installations ou constructions de quelque nature que ce soit. Dans la réalité, aucune mesure n'a été prise sur ce fondement.

En outre, le zonage « NDF » des plans d'aménagement¹⁶⁰² permet d'identifier des massifs forestiers à protéger en raison de la valeur du site et de la qualité écologique de la forêt. Dans ces espaces, sont réglementées ou interdites les installations ou constructions qui ne sont pas liées aux activités touristiques ou à la gestion de la forêt. Dans la réalité, les plans d'aménagement de la Polynésie française utilisent ce zonage tantôt pour préserver les forêts du territoire et interdire les défrichements ou les activités modifiant la structure forestière (affouillements, carrières, industries, etc.) comme sur la commune de Gambier¹⁶⁰³ ou de Maupiti¹⁶⁰⁴, tantôt pour définir une

¹⁵⁹⁷ J.-Y. MEYER, *op. cit.*, p. 31.

¹⁵⁹⁸ Les peuplements de pins des Caraïbes se trouvent essentiellement sur les îles Marquises, les Australes, les îles Sous le Vent et les îles du Vent. Arrivés à maturité, les arbres sont difficilement exploitables soit du fait de leur localisation sur des pentes abruptes, soit que l'intérêt économique est réduit, l'importation du bois étant plus avantageuse.

¹⁵⁹⁹ Des espèces d'arbres indigènes font l'objet de plantations : le Tamanu (*Calophyllum inophyllum*), le Bois de rose (*Thespesia populnea*) ou le Tou (*Cordia subcordata*). Il faut souligner que ces trois espèces sont aussi exploitées en médecine traditionnelle pour les propriétés médicinales contenues dans leurs feuilles, fruits ou écorces.

¹⁶⁰⁰ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 122-1. Cette disposition a été introduite par la délibération n° 94-95 AT du 21 juillet 1994 complétant le Code de l'aménagement de la Polynésie française et instituant des zones de site protégé (*JOPF* 4 août 1994, p. 1441).

¹⁶⁰¹ Celle-ci sera menée comme en matière de plan d'aménagement en vertu des articles D. 134-1 et D. 134-2.

¹⁶⁰² Voir *infra* troisième partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 1.

¹⁶⁰³ Voir arrêté n° 396 CM du 21 octobre 2004 rendant exécutoire le plan général d'aménagement de la commune des Gambier, *JOPF* 22 février 2006, p. 2.

¹⁶⁰⁴ Arrêté n° 805 CM du 1^{er} août 2006 rendant exécutoire le plan général d'aménagement de la commune de Maupiti, *JOPF* 8 août 2006, p. 342.

zone d'exploitation sylvicole et autoriser uniquement l'occupation ou l'utilisation du sol à cette fin comme à Mahina¹⁶⁰⁵. Les zones NDF n'ont finalement pas grand-chose à voir avec les espaces boisés classés de l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme dont le régime interdit les changements d'affectation ou les modes d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements.

La réglementation forestière de la Polynésie française apparaît en définitive très lacunaire¹⁶⁰⁶ et désuète : le régime du défrichement et du reboisement est assez largement inappliqué, aucune planification forestière n'est prévue, ni aucune réglementation distincte selon qu'il s'agit des bois domaniaux ou de ceux des particuliers. Au surplus, les régimes du reboisement et du défrichement n'intègrent pas les problématiques écologiques les plus importantes de la Polynésie française comme la question de la préservation des écosystèmes forestiers patrimoniaux ou la lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Si une autre branche du droit comme le droit de l'environnement palliait les insuffisances du droit forestier en favorisant la création d'aires protégées ou en réglementant les feux de végétation, la situation ne serait pas si catastrophique ; mais il existe actuellement très peu d'aires protégées¹⁶⁰⁷ et de fait, très peu de forêts protégées pour compenser un droit forestier embryonnaire. Ce dernier requiert un renforcement de ses principes et concepts pour la prise en compte de la multifonctionnalité de la forêt¹⁶⁰⁸.

§ 5 – La désuétude du droit forestier néo-calédonien

Le droit forestier néo-calédonien est aujourd'hui principalement axé sur la gestion des prélèvements. De ce fait, les menaces pesant sur les riches écosystèmes forestiers de Nouvelle-Calédonie (A) est envisagée de façon tronquée, sans aucune visibilité à long terme. En atteste le principal texte applicable dans ce domaine : le décret du 18 mars 1910, limité dans ses effets (B). Quant à la protection de la forêt pour elle-même, en tant que milieu, elle a longtemps été absente. Aujourd'hui se dessine néanmoins une timide prise en compte des écosystèmes forestiers patrimoniaux (C).

A – Les menaces sur les riches écosystèmes forestiers de Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie présente divers types de forêts toutes plus riches les unes que les autres. La forêt dense humide occupe 21 % du territoire. Si elle a déjà perdu plus des deux tiers de sa surface depuis l'arrivée de l'homme sur l'île, elle représente parfois encore de grands ensembles écologiques et abrite un très grand nombre d'espèces endémiques végétales et animales (Cagou,

¹⁶⁰⁵ Arrêté n° 933 CM du 4 juillet 2007 rendant exécutoire le plan général d'aménagement de la commune de Mahina, *JOPF* 31 août 2007, p. 622.

¹⁶⁰⁶ A noter que la réglementation des coupes est régie par la délibération modifiée n° 13-1958 (précitée) et l'arrêté n° 367 TP du 29 avril 1942 portant réglementation des coupes de bois dans les Établissements français libres de l'Océanie.

¹⁶⁰⁷ Voir *supra*, chapitre 1, section 2, § 1.

¹⁶⁰⁸ Pour le moment, les projets de révision de la réglementation ont tous été abandonnés du fait notamment de l'instabilité politique de la collectivité.

Notou, Méliophage noir, Perruche d'Ouvéa, Gecko géant, etc.).

Elle a l'avantage incontestable, « tant qu'elle est préservée à peu près intacte, [de se défendre] de toutes intrusions allochtones »¹⁶⁰⁹.

La forêt sèche ou forêt sclérophylle existe aussi en Nouvelle-Calédonie. Forêt de basse altitude, elle rassemble des formations végétales variées et uniques parmi les plus menacées de la planète. Elle compte en effet 262 plantes endémiques, toutes parfaitement adaptées à la sécheresse. Si elle occupait presque toute la côte ouest il y a 4 000 ans, soit environ 4 500 km² (25 % du territoire), sa superficie est aujourd'hui réduite à quelques noyaux dispersés totalisant 45 km², soit 1 % de la superficie d'origine¹⁶¹⁰. Elle a été remplacée par des savanes arborées où domine le Niaouli, espèce caractéristique de la Nouvelle-Calédonie qui résiste au feu et à la pourriture. Il a envahi les pentes de la mer jusqu'à 600 mètres d'altitude et est à l'origine de forêts secondaires presque homogènes.

Des mangroves existent aussi en Nouvelle-Calédonie sur 1 % du territoire.

Toutes ces formations végétales subissent les effets des défrichements, des feux de brousse, de l'introduction d'espèces envahissantes, de l'urbanisation, de l'élevage, et de l'agriculture.

Pour ce qui concerne la forêt sèche, elle a été défrichée de longue date compte tenu de la vocation agro-pastorale de la côte ouest et de l'installation de troupeaux qui a exigé de plus grands espaces. « Considérées comme de la vulgaire « brousse », les forêts sèches ont été arrachées ou coupées, ce qui explique la faible étendue et le morcellement des lambeaux survivant aujourd'hui »¹⁶¹¹. Les incendies d'origine anthropique (brûlage d'andains, de terrains et de parcours, pratiques de chasse, malveillance, etc.) ont également contribué à la destruction de cet écosystème.

Quant à la forêt humide, elle a autrefois été abondamment exploitée et reste aujourd'hui gravement menacée par les feux de brousse, l'exploitation minière et la prolifération d'espèces exogènes comme le cerf qui en empêche la régénération. La situation de la forêt humide de basse et moyenne altitude (soit entre 0 et 950 mètres) sur roches ultramafiques est plus préoccupante que les forêts d'altitude : les feux les ont largement ravagées et les reliques forestières se trouvent le plus souvent cantonnées à des fonds de vallée où sont couramment déversés les déblais miniers.

¹⁶⁰⁹ Ph. MORAT et al., « Affinités floristiques des phanérogames de la forêt dense humide néo-calédonienne », p. 81, *in* Nature et hommes dans les îles tropicales : réflexions et exemples, CRET, coll. Îles et archipels, n° 3, 1984, 162 p.

¹⁶¹⁰ T. JAFFRE et al., « Le Conservatoire botanique de forêt sclérophylle sèche de Tiéa (Pouembout) : typologie et analyse floristique des groupements végétaux », p. 258, *in* J.-M. LEBIGRE et P.-M. DECOUDRAS, Les aires protégées insulaires et littorales tropicales, CRET, coll. Îles et archipels, n° 32, 2003, 302 p.

¹⁶¹¹ Voir sur le site internet du Programme forêt sèche : <http://www.foretseche.nc>.

B – Les limites du droit forestier issu du décret du 18 mars 1910

Il convient d'analyser comment le droit répond à la problématique forestière assez dramatique de la Nouvelle-Calédonie. Dans la collectivité, il résulte essentiellement d'un décret modifié du 18 mars 1910 sur le régime forestier¹⁶¹², complété par des réglementations provinciales¹⁶¹³ et tout particulièrement par la Province Sud en 2009. Les préoccupations de 1910 traduisent la migration outre-mer de concepts forestiers nés au XIX^e siècle en métropole. Il s'agissait en fait de permettre le contrôle du prélèvement d'arbres à caoutchouc (*Ficus elascica*)¹⁶¹⁴ et le renouvellement de certaines espèces menacées du fait de leur surexploitation dénoncée par le Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie au ministre des Colonies. Tous les concepts du droit métropolitain n'ont néanmoins pas été retranscrits.

Pour l'essentiel, le décret de 1910 limite d'abord son champ d'application aux seules forêts soumises au régime forestier (1). Par ailleurs, le régime juridique qu'il détermine pour les défrichements montre des insuffisances (2), tout comme la gestion des bois des particuliers (3). Enfin, pour prendre en compte l'existence des peuples autochtones et de leurs besoins, il organise un régime dérogatoire pour les bois et forêts des terres coutumières (4).

1 – Un droit essentiellement limité aux forêts soumises au régime forestier

Le décret de 1910 s'applique aux bois et forêts dépendant du domaine de l'État affectés ou non à des services publics, aux réserves indigènes et aux bois des particuliers sous certaines conditions¹⁶¹⁵. Il faut noter dès à présent que le champ d'application du droit forestier néo-calédonien se limite aux forêts soumises au régime forestier. En dehors de celles-ci et mis à part l'extension de certaines mesures aux bois des particuliers, il n'existe aucune réglementation propre aux bois des particuliers, ni aux forêts de la collectivité de Nouvelle-Calédonie, des provinces ou des communes. Seule la Province Sud prévoit que les conditions d'exploitation de certains bois et forêts s'appliquent au domaine privé « d'autres personnes publiques »¹⁶¹⁶.

¹⁶¹² Décret modifié du 18 mars 1910 sur le régime forestier, *JONC* 1^{er} juin 1910, p. 258.

¹⁶¹³ Les provinces, créées en 1988, sont désormais compétentes pour fixer les conditions d'exploitation des bois et forêts sur leur territoire. Ainsi chacune dans leur ressort territorial, la Province Sud avait-elle adopté une délibération modifiée n° 89-90/APS du 11 juillet 1990 fixant les conditions d'exploitation de certains bois et forêts (*JONC* 7 août 1990, p. 2022) et la Province des Îles Loyauté une délibération n° 93-57 API du 22 décembre 1993 (*JONC* 1^{er} février 1994, p. 503) autorisant le Président de la Province des Îles Loyauté à signer des autorisations de coupe de certains bois et forêts.

¹⁶¹⁴ Voir M. ETESSE, *Le caoutchouc en Nouvelle-Calédonie*, A. Challamel, 1908, 24 p.

¹⁶¹⁵ Décret modifié n° 405 du 18 mars 1910 sur le régime forestier, précité, article 1^{er}.

¹⁶¹⁶ Délibération modifiée n° 89-90/APS du 11 juillet 1990 fixant les conditions d'exploitation de certains bois et forêts dans la Province Sud, article 1^{er}, *JONC* 7 août 1990, p. 2022. Cet article est aujourd'hui codifié à l'article 322-1 du Code de l'environnement de la Province Sud.

2 – L’insuffisance du régime juridique des défrichements

Le régime général (a) des défrichements en Nouvelle-Calédonie presque inchangé depuis 1910 reste très incomplet. Seule la Province Sud l’a amendé en 2009 en lui apportant d’importantes améliorations (b).

a – Le régime général

Si le décret régit les coupes et abattages de bois¹⁶¹⁷ et le prélèvement de certaines espèces¹⁶¹⁸, il contient aussi une disposition relative au défrichement encore applicable aux Îles Loyauté et en Province Nord. Ainsi est-il prohibé dans les bois domaniaux et dans les bois des particuliers de défricher ou de déboiser le versant des montagnes et coteaux présentant un angle supérieur ou égal à 30 degrés, les crêtes et les sommets sur une longueur de 50 mètres de chaque côté de la ligne de partage des eaux¹⁶¹⁹, les bords de rivières, ravins et ruisseaux sur une largeur de 10 mètres pour chaque rive et enfin, des terrains domaniaux déterminés¹⁶²⁰. *A contrario*, en dehors de ces espaces, le défrichement n’est soumis à aucune mesure réglementaire, ce qui est particulièrement problématique sur des terres où la préservation du couvert végétal constitue un enjeu de conservation très fort. Le régime reste minimaliste.

b – Des améliorations importantes en Province Sud

La Province Sud a abrogé l’article 8 du décret de 1910 relatif aux défrichements pour adopter une autre réglementation le 18 février 2009¹⁶²¹. Elle s’applique indifféremment aux forêts domaniales et privées et propose une définition du défrichement entendu comme « toute opération volontaire ayant pour effet de détruire le couvert végétal naturel d’un terrain » et « toute opération volontaire

¹⁶¹⁷ Dans les bois domaniaux, l’article 2 du décret de 1910 soumet à autorisation « du gouverneur ou de son délégué » le fait de « pratiquer des coupes, saigner les arbres à caoutchouc, à gomme et à résine ou entreprendre une exploitation forestière quelconque dans les bois du domaine ». La dimension des arbres pouvant être abattus ainsi que les techniques d’abattage sont précisées aux articles 3 et 4. La Province Sud a complété ces dispositions par la délibération précitée du 11 juillet 1990 et soumet toute coupe à autorisation du président de la province et au paiement d’une taxe (C. env. de la Province Sud, article 322-3). Aux Îles Loyauté, la délibération n° 93-57 API du 22 décembre 1993 (*JONC* 1^{er} février 1994, p. 503) permet au Président de la Province des Îles Loyauté de signer des autorisations de coupe de certains bois et forêts.

¹⁶¹⁸ Outre les espèces végétales protégées en Province Nord et en Province Sud (voir *supra*, titre 1, chapitre 1, section 2, § 3), certaines espèces bénéficient d’un régime protecteur. Ainsi en est-il du *Callitropsis araucaria* dont la coupe de bois vert est interdite par un arrêté du 9 septembre 1942 (arrêté n° 860 du 9 septembre 1942 portant interdiction de coupe de bois vert « *Callitropsis araucaria* », *JONC* 14-21 septembre 1942, p. 332) compte tenu de la faible répartition de l’espèce. Aucun permis de coupe de cette espèce ne pourra être accordé.

¹⁶¹⁹ Sauf pour l’établissement d’hôtels ou sanatoriums. A cet égard, il faut noter qu’à l’époque les préoccupations de santé publique prédominent sur l’écologie.

¹⁶²⁰ Décret modifié du 18 mars 1910, précité, article 8.

¹⁶²¹ Délibération codifiée n° 10-2009/APS du 18 février 2009 relative aux défrichements des espaces naturels, *JONC* 26 février 2009, p. 1330.

entraînant indirectement et à terme les mêmes conséquences, sauf si elle est entreprise en application d'une servitude d'utilité publique »¹⁶²². Le champ est donc large et englobe les défrichements directs et indirects. Il est d'autant plus large qu'il vise le « couvert végétal » et non pas seulement les arbres ou arbustes. La réglementation des défrichements en Province Sud ne s'applique donc pas uniquement aux forêts arborées, mais prend en considération la problématique de conservation des « maquis miniers »¹⁶²³, ces formations végétales, buissonnantes ou arbustives sur roches ultramafiques qui occupent près de 25 % du territoire de la Nouvelle-Calédonie, du bord de mer aux plus hauts sommets et comptent un degré d'endémicité très élevé¹⁶²⁴. Le maquis minier ne rassemble pas moins d'un tiers des espèces du territoire. Il est principalement menacé par les activités minières et les incendies. Prévoir un régime d'autorisation pour son défrichement répond donc avec acuité à la problématique néo-calédonienne. De ce point de vue, le droit forestier de la Province Sud n'est pas sans rappeler la circulaire du 25 mai 1978¹⁶²⁵ qui considère la forêt méditerranéenne comme une végétation forestière soumise à autorisation de défrichement incluant ainsi les maquis et garrigues.

La Province Sud complète par ailleurs la définition du défrichement en excluant très utilement « les actions de lutte contre les espèces exotiques envahissantes »¹⁶²⁶. La disposition permettra ainsi de réagir de façon efficace à toute invasion nouvelle.

Concernant le régime juridique des défrichements, le Code de l'environnement de la Province Sud soumet à autorisation les défrichements de plus de 30 hectares et ceux situés à plus de 600 mètres d'altitude, sur les pentes supérieures ou égales à 30°, sur les crêtes et les sommets (dans la limite d'une largeur de 50 mètres de chaque côté de la ligne de partage des eaux) et sur une largeur de 10 mètres de chaque rive des rivières, des ravins et des ruisseaux. Les défrichements inférieurs à 10 hectares relèvent quant à eux du régime de la déclaration. Les seuils ainsi fixés sont relativement élevés pour la superficie de l'île, mais permettent de protéger l'essentiel de la forêt dense humide située en altitude ou dans les fonds de vallée et d'assurer ainsi le maintien des sols pour lutter contre l'érosion.

A noter que l'obtention d'une autorisation est subordonnée à la réalisation d'une étude d'impact définie à l'article 431-4 du Code de l'environnement de la Province Sud (une notice d'impact suffira pour la déclaration). En outre, le Président de l'assemblée de province peut subordonner son autorisation à l'exécution de travaux de reboisement ou « de boisement ou reboisement sur d'autres terrains, pour une surface correspondant à la surface défrichée, assorti le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5, déterminé en fonction du rôle écologique ou social des surfaces défrichées »¹⁶²⁷. C'est du principe de compensation dont il s'agit. On connaît les

¹⁶²² C. env. de la Province Sud, article 431-1.

¹⁶²³ « Tous les maquis sont secondaires : ils proviennent à plus de 90 % de la destruction de la forêt et à moins de 10 % de la secondarisation de maquis initiaux dont les reliques très modifiées se trouvent encore à basse altitude en zone sèche et à haute altitude sur des crêtes exposées » (Association Ensemble pour la planète, *Le maquis minier*, <http://www.eplp.asso.nc/oldsite/index.html>).

¹⁶²⁴ Les plantes des maquis miniers se sont en effet adaptées à la présence de minéraux toxiques (nickel, cobalt, fer, chrome,...) dans le sol qui les supporte, à la faible teneur en minéraux essentiels (azote, phosphore, potassium...), à la chaleur et à la moindre quantité d'eau dans le sol.

¹⁶²⁵ *Le Moniteur des travaux publics*, 31 juillet 1978, p. 149.

¹⁶²⁶ C. env. de la Province Sud, article 431-1.

¹⁶²⁷ C. env. de la Province Sud, article 431-5.

risques de ce mécanisme séduisant¹⁶²⁸, risques auxquels n'échappe pas le dispositif néo-calédonien, malgré quelques précautions intéressantes. Du fait de sa mise en œuvre facultative, l'effectivité de la compensation de boisement n'est pas garantie, mais à l'inverse, certaines modalités d'exécution sont précisées et participent du renforcement du mécanisme (le délai de boisement ou reboisement ne peut excéder trois années ; la compensation peut consister à verser à la Province Sud une indemnité nécessaire à l'achat de terrains boisés ou à boiser ou à céder des terrains susceptibles de jouer le même rôle écologique ou social ; des sanctions administratives seront prises en cas de non-respect de l'obligation de compensation, etc.).

3 – L'absence de gestion des bois des particuliers

Certaines dispositions du régime forestier s'appliquent dans les bois des particuliers, et notamment celles relatives au défrichement¹⁶²⁹. Pour le reste, les particuliers exercent « sur les bois qui leur appartiennent tous les droits résultant de la propriété »¹⁶³⁰, ce qui signifie qu'ils ne sont soumis à aucune obligation de gestion rationnelle, ni à aucune mesure stricte de conservation des forêts alors que la propriété privée représente environ 19 % de la superficie terrestre de la Nouvelle-Calédonie¹⁶³¹. Une telle situation est assez révélatrice du contexte de colonisation terrienne à l'époque de la création de la réglementation forestière : l'appropriation ou la concession étant soumises à des conditions strictes de mise en valeur agricole¹⁶³², la protection et la gestion du patrimoine forestier dans les propriétés privées sont complètement ignorées. En droit métropolitain, l'article L. 5 du Code forestier prévoit certes que « tout propriétaire exerce sur ses bois, forêts et terrains à boiser tous les droits résultant de la propriété », mais il contribue, « par une gestion durable, à l'équilibre biologique du pays ». Cette précision utile permet de contrebalancer les idées classiques de satisfaction des besoins, de rentabilité et envisage la « sage gestion »¹⁶³³. Elle ne figure hélas pas dans le droit néo-calédonien.

¹⁶²⁸ J. UNTERMAIER, De la compensation comme principe général du droit et de l'implantation de télésièges en site classé, *RJE*, 1986, p. 381-412.

¹⁶²⁹ S'y appliquent également les articles 9 et 10 du décret relatifs respectivement au certificat de circulation des produits forestiers et à la possibilité de saisie en cas de non-respect des règles d'exploitation et de transport. L'article 15 prévoit aussi la possibilité d'établir des gardes particuliers sur la demande des propriétaires.

¹⁶³⁰ Décret modifié du 18 mars 1910, précité, article 14.

¹⁶³¹ F. CARDON-DUBOIS, Le contexte foncier en Nouvelle-Calédonie en 2001, Actes du séminaire « Foncier et développement en Nouvelle-Calédonie », Nouméa, Centre culturel Tjibaou, octobre 2001, p. 31.

¹⁶³² A l'origine, l'appropriation et la concession pour les candidats-colons étaient soumises à des conditions de mise en valeur des terres : « Défrichement de la moitié du terrain ou clôture du quart avec charge imposée d'une tête de gros bétail à l'hectare » (A. SAUSSOL, L'héritage, Essai sur le problème foncier mélanésien en Nouvelle-Calédonie, *Publication de la Société des Océanistes*, n° 40, Paris, 1979, p. 50).

¹⁶³³ J. UNTERMAIER, La conservation de la nature et le droit public, thèse, Lyon, 1972, p. 364.

4 – Un régime dérogatoire pour les bois et forêts des terres coutumières

Dans les bois et forêts situés sur les terres coutumières¹⁶³⁴, un régime dérogatoire au régime forestier est établi depuis une délibération de 1968¹⁶³⁵, en faveur des « habitants des réserves ». Le Service des Eaux et Forêts est chargé, en accord avec les autorités coutumières locales, de gérer ces espaces. L'exploitation des bois et forêts se trouvant dans la réserve ne peut se faire qu'avec l'accord de ces mêmes autorités, sachant que les habitants de la réserve sont prioritaires pour cette exploitation¹⁶³⁶. Outre ces avantages, ils sont également autorisés à couper sans paiement de taxe et dans les limites de leur réserve, les bois nécessaires aux cultures, à la construction de barrières, habitations et pirogues et au chauffage. Ce régime rappelle le droit d'affouage du Code forestier, à la différence qu'en droit métropolitain, la délivrance des bois de construction est faite aux usagers « sur présentation des devis dressés par les gens de l'art et constatant les besoins »¹⁶³⁷ et celle du bois de chauffage s'effectue par stères aux époques fixées par les clauses de la vente¹⁶³⁸. En Nouvelle-Calédonie, aucun devis, ni contrôle, ni étude préalable des besoins réels des habitants de la réserve ne sont établis, laissant ainsi libre d'interprétation l'expression « besoins personnels » alors susceptible de ne pas couvrir le strict nécessaire.

C – La timide prise en compte des écosystèmes forestiers patrimoniaux

A l'instar de la Polynésie française, le droit forestier néo-calédonien paraît particulièrement dépourvu d'outils efficaces de conservation du patrimoine forestier : il n'existe ni forêts de protection, ni réglementation efficace des défrichements (à part en Province Sud depuis 2009 seulement), des coupes et de l'abattage, ni plan de gestion et d'aménagement des forêts exploitées. Le droit reste empreint d'une conception du début du XX^e siècle parfaitement obsolète compte tenu de l'intérêt patrimonial des forêts calédoniennes et des enjeux écologiques modernes. En particulier, au regard des ravages causés par les incendies détruisant chaque année plusieurs dizaines de milliers d'hectares de végétation¹⁶³⁹, il paraît opportun que la Nouvelle-Calédonie se

¹⁶³⁴ Voir *supra*, première partie, titre 2, chapitre 2.

¹⁶³⁵ Délibération n° 59 du 25 janvier 1968 modifiant et complétant le décret du 18 mars 1910 relatif au régime forestier applicable en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 8 février 1968, p.108. Ce régime dérogatoire est repris dans les délibérations n° 89-90/APS du 11 juillet 1990 fixant les conditions d'exploitation de certains bois et forêts dans la Province Sud (*JONC*, 7 août 1990, p. 2022) et n° 93-57 API du 22 décembre 1993 autorisant le président de la Province des Îles Loyauté à signer des autorisations de coupe de certains bois dans la Province des Îles Loyauté (*JONC* 1^{er} février 1994, p. 503).

¹⁶³⁶ Il faut noter que le montant des taxes de coupes et droits perçus à l'exploitation du bois d'une réserve seront obligatoirement réutilisés à des travaux de reboisement ou d'enrichissement de forêt, à effectuer sur cette réserve suivant un programme établi conjointement par le service forestier et les autorités coutumières. La détermination des terrains à reboiser ainsi que la définition des travaux de reboisement à effectuer sur le périmètre de la réserve seront faites en accord avec les autorités coutumières de la réserve et seront précédées d'une consultation de toutes les personnes intéressées (décret modifié du 18 mars 1910, précité, article 18).

¹⁶³⁷ C. for., article R. 138-18.

¹⁶³⁸ C. for., article R. 138-17.

¹⁶³⁹ « Depuis 2000, le nombre d'hectares ravagés par le feu ne cesse d'augmenter, de 17 510 hectares en 2000 à 48 000 hectares en 2002. A titre de comparaison, au cours des douze dernières années les superficies parcourues

dote d'outils réglementaires de défense et de lutte contre les incendies à l'instar de ceux prévus par le Code forestier métropolitain¹⁶⁴⁰. Du point de vue technique, les moyens disponibles localement sont encore très insuffisants. Une ordonnance du 15 février 2006¹⁶⁴¹ est venue moderniser le régime juridique applicable en matière de sécurité civile en créant l'établissement public local d'incendie et de secours de Nouvelle-Calédonie, sorte d'équivalent des services départementaux d'incendie et de secours de la métropole. Jusqu'alors, sur les trente-trois communes néo-calédoniennes, une dizaine seulement disposaient d'un centre communal d'incendie et de secours « dont les moyens en personnels, en équipements et en matériels sont très hétérogènes »¹⁶⁴². L'établissement public a pour objectif de rationaliser les acquisitions de matériels des communes par le conseil ou la constitution d'un groupement d'achats, de mettre en place et de gérer un ou plusieurs centres de traitement de l'alerte qui font actuellement défaut en Nouvelle-Calédonie, d'informer et de sensibiliser le public aux risques et de réaliser des études et des recherches en matière de sécurité civile. Pour l'heure, l'établissement public n'est pas encore formé, mais on peut escompter que sa création contribuera à améliorer la lutte contre les incendies.

Aussi le droit local de la Province Sud a-t-il été renforcé avec l'adoption, depuis février 2009, d'un dispositif relatif aux feux de végétation¹⁶⁴³. Les mises à feu volontaires et les feux de végétation sont encadrés : permis à moins de 20 mètres des habitations, ils ne peuvent être pratiqués ailleurs que du 1^{er} janvier au 30 septembre sous réserve de dispositions plus contraignantes adoptées par le Président de l'assemblée de province. Par ailleurs, les feux de prospection minière et d'ouverture de carrière, couramment pratiqués sur de grandes superficies, sont désormais interdits. Un dispositif d'information est également mis en place pour les personnes ayant connaissance ou à l'origine d'un incendie. Au surplus, la Province Sud a adopté un système inspiré de l'article L. 321-1 du Code forestier : des massifs forestiers particulièrement exposés aux risques d'incendie pourront être classés avec pour conséquence l'application de servitudes pour les propriétaires (débroussaillage, nettoyage, servitude de passage et d'aménagement pour assurer la continuité des voies de défense contre l'incendie, etc.).

par les incendies de forêt n'ont jamais dépassé 25 000 hectares par an en France métropolitaine à l'exception de l'année caniculaire 2003 (90 000 hectares de forêts brûlées) » (Ministère de l'Outre-Mer, Stratégie nationale pour la biodiversité, Plan d'action outre-mer, Nouvelle-Calédonie, septembre 2006, p. 9).

¹⁶⁴⁰ C. for., articles L. 321-1 et suivants. Il existe certes une délibération n° 236 du 14 novembre 1975 (*JONC* 5 décembre 1975, p. 1199) qui régleme les divers types de mise à feu et interdit certains feux du 1^{er} octobre au 31 décembre ainsi que les feux de prospection minière et d'ouverture de carrières et une délibération n° 166/97/APN du 20 novembre 1997 relative aux incendies en Province Nord (*JONC* 6 janvier 1998, p. 12), mais elles sont insuffisantes pour encourager voire rendre obligatoire la réalisation de travaux de lutte contre les incendies. Ainsi la délibération de 1997 ne s'applique-t-elle qu'aux terrains des réserves autochtones et des collectivités publiques situés en Province Nord. Elle consiste à limiter les types et les périodes de feux autorisés et punit les infractions d'une peine contraventionnelle de la quatrième classe.

¹⁶⁴¹ Ordonnance n° 2006-172 du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie, *JORF* 7 février 2006, p. 2462.

¹⁶⁴² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-172 du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie, *JORF* 17 février 2006, p. 2461.

¹⁶⁴³ Délibération codifiée n° 11-2009/APS du 18 février 2009 relative aux feux de végétation, *JONC* 26 février 2009, p. 1333.

Face aux lacunes du droit forestier néo-calédonien – et malgré les quelques avancées en Province Sud – et aux menaces qui pèsent sur certains écosystèmes, diverses opérations sont menées en dehors de tout cadre réglementaire pour assurer la restauration de sites dégradés ou la protection d'habitats particulièrement fragiles. Ainsi en est-il du programme de conservation de la forêt sèche initié en 2001 aux termes d'un accord-cadre associant les pouvoirs publics (l'État, la Nouvelle-Calédonie, la Province Nord, la Province Sud), des établissements publics (l'Institut agronomique néo-calédonien, l'Institut pour la recherche et le développement, l'Université de Nouvelle-Calédonie) et des associations de protection de l'environnement (le Centre d'initiation à l'environnement et WWF). Du point de vue institutionnel, ce programme témoigne des limites des réglementations forestières actuelles élaborées dans un cadre provincial, mais aussi de la volonté des autorités locales de s'unir pour la protection de l'environnement. En ce qui concerne le programme en tant que tel, il s'applique aux quelques noyaux restant de forêt sclérophylle ou forêt sèche qui, malgré leur faible étendue, abritent pas moins de 262 plantes endémiques à l'île, dont 59 leur sont strictement inféodées¹⁶⁴⁴. Le programme a pour but de stopper la disparition des forêts sèches, de les protéger et de les gérer sur le long terme à travers cinq orientations : l'amélioration des connaissances, la protection (mise en défens, contrôles des feux, mesures d'incitation, lutte contre les espèces envahissantes...), la restauration *in situ* et *ex situ*, la sensibilisation et l'information du public et la gestion durable (élaboration d'un plan d'action).

S'il faut saluer une telle initiative pour la conservation de la forêt sèche, il est vrai qu'elle ne saurait valablement constituer l'unique outil de préservation de la forêt néo-calédonienne et occulter l'importance d'autres écosystèmes qui nécessitent la mise en œuvre de protections de la même ampleur. Mais aucun dispositif de protection de la forêt du type forêt de protection, espace boisé classé ou autre n'existe en Province Nord et aux Îles Loyauté indépendamment du droit des aires protégées. De tels éléments plaident évidemment pour la consolidation du droit forestier local et surtout pour la recherche d'une cohérence réglementaire sur tout le territoire la Nouvelle-Calédonie.

Seule la Province Sud a pris la mesure d'une telle nécessité en adoptant une délibération originale relative à la protection des écosystèmes d'intérêt patrimonial le 18 février 2009¹⁶⁴⁵. La délibération cherche à « préserver la capacité globale d'évolution des écosystèmes dans le but d'assurer les équilibres naturels et la préservation des processus naturels garants de ces équilibres »¹⁶⁴⁶ et vise cinq écosystèmes emblématiques de la Nouvelle-Calédonie : les forêts denses humides sempervirentes, les forêts sclérophylle ou forêts sèches, les mangroves et les herbiers et les récifs dont la surface est supérieure à cent mètres carrés. Il s'en suit une

¹⁶⁴⁴ Voir à cet égard : T. JAFFRE, J.-M. VEILLON, La forêt sclérophylle de la Province Sud, Rapport n° 6, ORSTOM, 1991 ; J.-M. VEILLON, G. DAGOSTINI et T. JAFFRE, Étude de la forêt sclérophylle de la Province Nord, rapport n° 10, IRD, 1999 ; A. BOCQUET et al., Modes de colonisation de la savane arborée par des plantes de forêt tropicale sèche en Nouvelle-Calédonie, *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 62, 2007, p. 87-91 et Recréer des forêts tropicales sèches en Nouvelle-Calédonie, contribution à une vision pour la restauration, rapport scientifique, WWF, mars 2004, 28 p.

¹⁶⁴⁵ Délibération codifiée n° 3-2009/APS du 18 février 2009 relative à la protection des écosystèmes d'intérêt patrimonial, *JONC* 26 février 2009, p. 1261.

¹⁶⁴⁶ C. env. de la Province Sud, article 231-1, alinéa 2.

présentation précise des caractéristiques écologiques de chacune de ces formations naturelles, aux fins d'identification¹⁶⁴⁷. Tout programme ou projet de travaux, d'installation, d'ouvrage ou d'aménagement¹⁶⁴⁸ « susceptible d'avoir un impact environnemental significatif » sur un de ces écosystèmes est soumis à autorisation¹⁶⁴⁹ délivrée le cas échéant après avoir fait l'objet d'une étude d'impact¹⁶⁵⁰. Aucun seuil de l'« impact environnemental significatif », ni aucune nomenclature n'étant délimitée, il faut en déduire que la plupart des projets, travaux, installations ou aménagements seront soumis à autorisation. Le Code de l'environnement de la Province Sud définit en effet la notion d'impact environnemental comme « tout effet significatif sur l'environnement, négatif ou positif, résultant totalement ou partiellement d'un programme ou d'un projet de travaux, d'installations, d'ouvrage ou d'aménagement ». Il est d'ailleurs intéressant de ne pas limiter le régime d'autorisation aux seuls impacts négatifs pour l'environnement et d'inclure aussi les impacts positifs, car d'une part, une bonne intention peut aboutir à des catastrophes (introduction d'espèces exotiques envahissantes pour lutter contre une autre ; déforestation des mangroves pour des raisons dites « sanitaires », restauration d'un site sans perspective paysagère, etc.) et d'autre part, l'interventionnisme, même animé par des mobiles protecteurs, n'est pas forcément la meilleure des solutions pour la préservation de l'environnement.

¹⁶⁴⁷ Une cartographie des écosystèmes présentant un intérêt patrimonial est établie mais à titre indicatif seulement (C. env. de la Province Sud, article 232-1, *in fine*).

¹⁶⁴⁸ On décèle ici que la réglementation est très librement inspirée des régimes d'autorisation ou de déclaration des installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de porter atteinte aux milieux aquatiques (voir C. env., article L. 214-1 et suivants).

¹⁶⁴⁹ A noter que le Président de l'assemblée de province peut soumettre la délivrance de l'autorisation à différentes conditions, notamment pour limiter dans le temps et dans l'espace des travaux, ouvrages ou aménagement projetés, imposer la mise en place d'un plan de suivi et de gestion et des mesures de suppressions, compensatoires ou d'atténuation utiles permettant de minimiser les atteintes à l'environnement (C. env. de la Province Sud, article 234-3).

¹⁶⁵⁰ L'étude comprend une analyse de l'état initial du site et de son environnement ; une analyse des effets directs et indirects, temporaires ou permanents de la réalisation du projet et de son exploitation sur l'environnement ; les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés qui font l'objet d'une description, le projet présenté a été retenu ; les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement ; une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation. De plus, pour les infrastructures de transport, l'étude d'impact comprend une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter.

Conclusion du Chapitre 2

Là où l'exploitation des ressources naturelles minières et forestières est particulièrement destructrice des habitats et du couvert végétal ne correspond pas un état satisfaisant du droit. Face aux répercussions non négligeables de l'activité minière tant en Guyane qu'en Nouvelle-Calédonie, les réglementations actuelles ne répondent pas en effet aux nécessités de la conservation de la biodiversité, même si elles tendent à les intégrer de plus en plus. S'il y a eu, pour une courte période brève, une forte évolution des textes, des pratiques et des esprits (adoption du schéma et du code miniers en Nouvelle-Calédonie, projet de schéma minier en Guyane); l'importance des enjeux de toutes natures nécessite aujourd'hui la définition d'une véritable politique minière. Le défi majeur des sociétés minières demeure – et demeurera sans doute toujours¹⁶⁵¹ – de délimiter, extraire et traiter les ressources minérales en causant le moins de bouleversement possible sur les écosystèmes. De la capacité du droit à ne pas se placer sous l'influence de puissants intérêts économiques et à modifier l'ordre des priorités dans les politiques minières dépendra son efficacité. Mais plus encore ce sont les choix de société qui importent pour définir des modes de développement économique respectueux de l'environnement.

Quant à l'intégration des enjeux environnementaux dans les réglementations forestières ultramarines, elle demeure très inégale selon les collectivités. L'application d'un droit forestier plus strict qu'en métropole a permis de préserver l'intégrité du patrimoine forestier de La Réunion et une bonne partie de celui de la Guadeloupe et de la Martinique. À l'inverse, dans les autres collectivités et à l'exception de la Guyane qui relève d'un cas particulier, la forêt, n'est pas envisagée dans ses fonctions écologiques et la réglementation ne traduit aucun objectif de gestion durable si bien qu'elle disparaît au profit d'intérêts plus immédiats. De fait, il paraît difficile de reconnaître l'existence d'un droit qui s'adresserait spécifiquement à la forêt ultramarine, un droit forestier d'outre-mer. Pour qu'il se constitue en tant que catégorie originale différenciée du droit commun, il faudrait pouvoir dégager assez de traits pertinents à ce domaine pour lui reconnaître une « place à part ». Tel n'est pas le cas aujourd'hui. Il reste qu'il faut voir, dans les enjeux écologiques propres aux forêts d'outre-mer (espèces exotiques envahissantes, exploitation minière, endémisme floristique, etc.) et la caractéristique commune aux collectivités d'outre-mer – Guyane mise à part – d'une faible exploitation sylvicole, une invitation à créer, si ce n'est un droit de la forêt ultramarine, au moins un statut juridique à part. Les priorités du droit de la forêt ultramarine se déplacent en effet d'un droit de l'exploitation à un droit plus attaché aux autres fonctions de la forêt, en l'occurrence les fonctions écologique et sociale.

¹⁶⁵¹ Il n'y a qu'à voir la pollution à l'acide sulfurique provoquée par un incident technique dans l'usine de nickel du brésilien Vale-Inco début avril 2009, usine en phase de tests. Des milliers de poissons et de crustacés ont été détruits par la pollution de la rivière qui se jette dans la baie de Prony, « zone tampon » du Parc du Grand lagon Sud, l'un des six sites du récif corallien, inscrits en juillet 2008 au patrimoine mondial de l'UNESCO (Colère en Nouvelle-Calédonie après une pollution à l'acide sulfurique, *Le Monde*, 13 avril 2009, p. 4).

Conclusion du Titre 2

S'il fallait malgré tout dégager une remarque positive quant au droit de la protection de l'espace naturel outre-mer, c'est par le mouvement qu'il traduit : une inflexion certes lente et tardive se dessine dans le sens d'une meilleure prise en considération de la biodiversité. Les outils s'affinent et s'appliquent plus volontiers. Ainsi, dans les DOM et à Mayotte, deux parcs nationaux, des réserves naturelles et des arrêtés de biotope ont été pris et d'autres sont en projet sous l'effet des pouvoirs publics de plus en plus intéressés par la biodiversité d'outre-mer, un effort de gestion et de surveillance du lagon est entrepris en Nouvelle-Calédonie du fait du classement de la barrière de corail au patrimoine mondial de l'UNESCO, la réglementation minière de cette même collectivité vient d'être modifiée pour intégrer les enjeux environnementaux, ce qui est un moindre mal.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

A ce stade de notre recherche, une double conclusion s'impose.

La première consiste à relever un état encore peu avancé du droit de la protection de la nature outre-mer.

En effet, le droit révèle une prise en considération relativement récente de la nécessité de préserver la biodiversité. Il s'est agi parfois de mettre en application le corpus juridique principalement issu du Code de l'environnement et d'autres fois d'édifier un droit inexistant comme dans le Pacifique Sud. Des codes de l'environnement ont ainsi été adoptés en Polynésie française (2003), à Wallis et Futuna (2007), en Province Nord (2008) et en Province Sud (2009). Des listes d'espèces protégées ont été dressées dans ces mêmes provinces en 2001 et en 2009, un droit forestier a été élaboré pour la Guyane en 2005, un Code minier en Nouvelle-Calédonie (2009), le Parc amazonien et le Parc national de La Réunion ont été créés, etc.

Malgré ces récentes améliorations, 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. Il faut en effet reprendre pour l'outre-mer d'aujourd'hui une réflexion du professeur Untermaier valable pour la métropole d'alors : « Le système juridique présente des faiblesses, parce que la volonté générale telle qu'elle est exprimée par les pouvoirs publics, ne recherche pas vraiment la protection de la nature »¹⁶⁵². Ainsi, outre-mer, 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. Il l'est d'autant moins que les sociétés ultramarines disposent de très peu d'organisations écologiques militantes susceptibles de faire avancer tant le droit que les mentalités, alors que la protection de la nature a besoin de l'appui de l'opinion publique.

Notre seconde conclusion révèle l'existence d'un droit fragmenté qui contraste avec l'internationalisation croissante du droit de l'environnement. Ce particularisme duquel résulte un ensemble original méritait d'être analysé. Il reste qu'au-delà de cette fragmentation, le droit applicable en matière de protection de la nature outre-mer s'identifie en partie à celui de la métropole, si ce n'est dans les règles techniques, au moins dans les principes. Il faut constater en effet, même lorsque la compétence environnementale est totalement décentralisée, une sorte d'acceptation du legs métropolitain. Plusieurs éléments sont susceptibles d'expliquer cette situation. D'un point de vue psychologique, le droit métropolitain est assimilé à la modernité, au développement, et sa transcription alors souhaitée serait le résultat d'un « progrès ». Mais la persistance de normes fortement inspirées du droit métropolitain découle surtout de contraintes d'ordre matériel. D'abord, les collectivités situées outre-mer font partie d'un système juridique

¹⁶⁵² J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, thèse, Lyon, 1972, p. 408.

unique et sont soumises aux règles de la Constitution française et au contrôle des juges constitutionnel et administratif. Ensuite, en ce qui concerne l'encadrement local, les administrateurs ne sont pas toujours issus de la collectivité concernée et ont souvent été formés par le système universitaire français favorisant la diffusion d'une réflexion centrée sur le droit métropolitain. De surcroît, dans le contexte d'isolement linguistique des collectivités d'outre-mer entourées de pays anglophones (Pacifique Sud, Océan Indien), hispanophones ou portugais (Antilles, Guyane), l'expertise juridique viendra souvent de métropole et ce d'autant plus qu'il existe un dispositif de coopération pour les jeunes diplômés européens souhaitant contribuer au « développement scientifique, économique, administratif, sanitaire et social, éducatif et culturel en outre-mer »¹⁶⁵³, le volontariat civil à l'aide technique.

Pour ces raisons, le droit d'outre-mer relatif à la protection de la nature est le résultat original d'une migration aléatoire du droit métropolitain.

¹⁶⁵³ <http://www.volontariat.gouv.fr/spip.php?article46>

**TROISIÈME PARTIE – LA PRISE EN COMPTE
DES SPÉCIFICITÉS ÉCOLOGIQUES
ULTRAMARINES**

Sans cesse invoquées, les spécificités de l'outre-mer ne sont pourtant pas toujours bien identifiées par leurs apologistes. Or, revendiquer leur reconnaissance pour susciter l'application de règles et d'institutions particulières, implique nécessairement l'examen de leur réalité, à moins de rester dans une posture purement incantatoire, voire idéologique.

C'est pourquoi il convient d'isoler, en matière de protection de la nature, les spécificités qui pourraient – ou non – justifier la création d'un droit particulier. A cet égard, deux éléments s'imposent assez aisément tant ils évoquent l'outre-mer : l'insularité et la mer. L'insularité est en effet une donnée écologique irréductible de l'outre-mer – exception faite de la Guyane – qui le différencie nettement de la métropole. Quant à la mer, elle constitue également un objet d'étude particulier du fait de son immense étendue ultramarine et de sa très forte corrélation avec les îles¹.

Ces éléments naturels, pour évidents qu'ils paraissent, ouvrent un vaste chantier pour le droit d'outre-mer. En effet, en quête d'une assise juridique, l'île et la mer – et plus encore leur protection – doivent encore pénétrer le droit. Or, l'entreprise reste délicate de par son ambition et les questions qu'elle soulève. Ainsi, le droit positif est rapidement confronté à des difficultés d'appréhension de « la complexité du monde vivant »² et à des intérêts divergents qui empêchent de saisir avec acuité les spécificités susvisées.

En partant de l'état actuel du droit de la protection de la nature, notre recherche vise alors à identifier la façon dont le droit est saisi par les spécificités écologiques ultramarines et la façon dont celles-ci pourraient, à leur tour, susciter une attention juridique particulière. Aussi faut-il s'attacher d'une part, au traitement juridique de l'insularité (Titre 1) et d'autre part, à celui de la mer outre-mer (Titre 2).

¹ A cet égard, l'outre-mer est au cœur des discussions du Grenelle de la mer et s'il n'a pas fait l'objet d'un « sous groupe » de travail, c'est justement parce qu'il représente 95 % de la surface dont il est débattu (voir en ce sens I. AUTISSIER, L'outre-mer français, par son extension, pas sa biodiversité, intéresse tout la planète », *Le Monde*, 4 mai 2009, p. 4).

² J. UNTERMAIER, *Le droit de l'environnement : réflexions pour un premier bilan*, PUF, 1981, p. 13.

TITRE 1 – LE TRAITEMENT JURIDIQUE DE L’INSULARITÉ

Du point de vue de la géographie physique, l’île est une terre entourée d’eau³, mais pour certains, elle est davantage « un sentiment à géométrie variable qu’une donnée objective »⁴. En effet, il existe une grande diversité de situations insulaires suivant les proportions des terres émergées, leurs formes ou leur éloignement du continent. Ainsi, François Doumenge établit des classifications d’îles en se fondant sur l’« indice côtier », c’est-à-dire le rapport entre la longueur du littoral et la surface⁵, sur l’isolement, soit la division de la surface de la zone économique exclusive par la surface émergée (plus l’indice est élevé, plus l’isolement est prononcé) ou encore sur l’endémisme compris comme le rapport « entre le nombre total de genres, d’espèces et de sous-espèces du peuplement insulaire et le nombre d’endémiques »⁶. D’autres typologies sont dressées en fonction de critères tels que le climat⁷, la géographie humaine, le relief ou l’origine géologique, mais toutes connaissent des limites du fait du caractère plus ou moins arbitraire des seuils retenus ou encore de la complexité inhérente à la notion d’isolement insulaire. D’ailleurs, celle-ci pourrait encore être envisagée sous l’angle de l’accessibilité ou des activités humaines (population, liaisons aériennes ou maritimes avec le continent). Si l’île échappe à toute définition géographique irrévocable, elle constitue néanmoins un objet de recherche spécifique.

Dans le domaine de la biogéographie, soit l’étude de la répartition spatiale des espèces, les îles occupent une place toute particulière. En effet, des singularités faunistiques et floristiques exceptionnelles et atypiques, favorisées par l’isolement, ont été observées de longue date. Depuis les travaux bien connus de Darwin, les mécanismes de spéciation et d’extinction-colonisation ont fait l’objet de très nombreuses recherches. Celles-ci ont permis de développer un corpus théorique important pour expliquer l’évolution et la composition des peuplements en milieu insulaire.

Pour autant, si le sujet retient l’attention pertinente des sciences biologiques, ce n’est pas le cas du droit français. Ce dernier est marqué par de vastes lacunes conceptuelles en la matière. En effet, bien que l’insularité soit une réalité écologique indéniable, aucun droit spécifique ne lui est

³ Telle est d’ailleurs la définition retenue par l’article 121 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer : « Une île est une étendue naturelle de terre entourée d’eau qui reste découverte à marée haute ».

⁴ F. TAGLIONI, Recherches sur les petits espaces insulaires et sur leurs organisations régionales, Mémoire d’habilitation à diriger des recherches, Paris IV, 2003, vol. 2, p. 13.

⁵ F. DOUMENGE, Les îles et les micro-États insulaires, *Hérodote*, n° 37-38, 1985, p. 299. L’auteur distingue alors entre « l’île volcanique et l’atoll ; la petite terre insulaire qui peut-être soit volcanique soit calcaire, soit même un fragment de plaque continentale ; la grande terre insulaire ; l’île continentalisée ; enfin l’île continentale ». En dessous d’un kilomètre de côtes pour 25 km² de terre, François Doumenge considère que l’île a un caractère fortement continental. Voir aussi du même auteur, « Unité et diversité des caractères naturels des îles tropicales », p. 9-11, *in* Nature et hommes dans les îles tropicales : réflexions et exemples, CRET, coll. Îles et archipels, n° 3, 1984, 162 p.

⁶ F. DOUMENGE, *op. cit.*, p. 15. Le PNUE a également développé depuis 1998 un indice d’isolement qui consiste à « additionner la racine carrée de la distance de l’île la plus proche ayant une taille équivalente ou supérieure, la racine carrée de la distance de l’archipel le plus proche et enfin la racine carrée de la distance du continent ou pays continental le plus proche » (F. TAGLIONI, *op. cit.*, p. 9).

⁷ Est une île, la terre « totalement soumise à l’hydro climat océanique ». En revanche, quand elle possède « un volume suffisant pour infléchir les spécificités du climat, elle entre dans la catégorie continentale » (F. DOUMENGE, « Quelques contraintes du milieu insulaire », p. 9, *in* Îles tropicales : insularité, « insularisme », CRET, coll. Îles et archipels, n° 8, 1987, 499 p.).

attaché (Chapitre 1). Il est alors nécessaire de rechercher parmi les outils juridiques disponibles, lesquels permettent *a priori* de prendre en compte les menaces pesant sur les écosystèmes îliens. Cette étape franchie, il faut examiner dans quelle mesure ces outils portent *réellement*⁸ les problématiques propres aux îles, et par ailleurs, proposer des voies pour les améliorer. Les outils d'aménagement et de planification du territoire, nécessaires à la mise en cohérence des politiques applicables à un espace donné, pourraient tout à fait prendre en considération la protection de l'environnement insulaire (Chapitre 2). Mais, concernant l'outre-mer, la réflexion ne semble pas suffisamment avancée pour une telle démarche, au demeurant ambitieuse. Dans le même sens, en raison du contexte écologique exceptionnel des îles, il serait d'une importance capitale que le droit envisage et renforce la maîtrise des espèces exotiques envahissantes en milieu terrestre⁹ (Chapitre 3).

⁸ Nous soulignons.

⁹ En raison des particularités du traitement des introductions d'espèces exotiques dans le milieu marin, nous traiterons de cet aspect plus loin (voir *infra*, titre 2, chapitre 2, section 2).

Chapitre 1 – L’insularité, une réalité sans droit spécifique

De tout temps, l’île, « laboratoire d’utopie »¹⁰, a exercé une étrange fascination sur l’homme et a inspiré son imaginaire littéraire et poétique : île Eden suscitant l’aventure dans de célèbres « robinsonnades », île prison tel un lieu de damnation¹¹, île jardin enchantresse des pièges de Circé, île divine sous la plume de Paul Valéry¹².

En dehors du champ littéraire, l’île intéresse aussi les disciplines scientifiques tant ses caractéristiques géographiques, géomorphologiques, biogéographiques, ou encore géostratégiques, géopolitiques, sociales et culturelles offrent un sujet majeur de réflexion. Le milieu insulaire a ainsi suscité de nombreuses recherches qui ont contribué à l’élaboration de la majeure partie des théories modernes de l’évolution en raison notamment de ses spécificités écologiques (Section 1). Une telle situation aurait pu entraîner un bouleversement du droit en quête de réalisme, d’une adaptation au fait¹³, mais aucune politique juridique ne tend dans cette direction. Force est de constater ainsi la carence d’outils consacrés exclusivement à l’insularité (Section 2).

Section 1 Les spécificités écologiques du milieu insulaire

L’installation et l’évolution des espèces sont confrontées à de multiples obstacles qui diffèrent selon le type d’îles concernées.

Du point de vue géologique, il est possible de distinguer deux sortes d’îles marines¹⁴ : les îles océaniques et les îles continentales. Naissant d’éruptions volcaniques sous-marines dont les laves accumulées émergent, les îles océaniques n’ont jamais été reliées au continent et sont peuplées d’espèces acheminées par dispersion. Malgré leur proximité avec le continent américain, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy résultent ainsi de l’activité volcanique de l’arc des Petites Antilles due à la subduction entre les plaques atlantique et caribéenne¹⁵. Mayotte et La Réunion, la Polynésie française et Wallis et Futuna font également partie de ce type d’îles.

Les îles continentales, en revanche, sont les points hauts d’un plateau continental dont le relief est ennoyé. Elles sont géologiquement dépendantes du continent. Ainsi les îles Saint-Pierre et Miquelon sont-elles des morceaux émergés de la chaîne des Appalaches qui s’étend de l’Alabama

¹⁰ M.-J. VINCIGUERRA, « L’île laboratoire d’utopie », p. 345, in Actes du colloque de l’université de Corse, 19-21 juin 1997, L’île laboratoire, éd. A. Piazzola, 1999, 459 p.

¹¹ De nombreuses îles ont été transformées en bagné comme par exemple les îles du Salut en Guyane, l’île de Nou en Nouvelle-Calédonie ou encore Alcatraz aux États-Unis.

¹² « Salut ! Divinités par la rose et le sel/ Et les premiers jouets de la jeune lumière/ Iles ! » (*La jeune Parque*, Paul Valéry).

¹³ C. ATIAS et D. LINOTTE, Le mythe de l’adaptation du droit au fait, *Dalloz* 1977, chronique, p. 251.

¹⁴ Il existe aussi des îles de fleuves et de rivières constituées par sédimentation dans le lit des cours d’eau.

¹⁵ La plaque atlantique glisse sous la plaque caraïbéenne.

à Terre-Neuve. De même, la Nouvelle-Calédonie, à la différence de beaucoup d'îles du Pacifique Sud, n'est pas d'origine volcanique, mais constituée d'un fragment d'abord submergé d'un ancien continent, le Gondwana duquel elle s'est détachée à la fin du Crétacé¹⁶. Dans le cas des îles continentales, les populations insulaires peuvent être constituées « d'une fraction isolée du stock originel lors de la séparation de l'île et du continent »¹⁷.

La diversité spécifique observée sur les îles n'est pas toujours très élevée. Ainsi, pour ce qui concerne la seule flore vasculaire, une île océanique telle La Réunion compte 844 espèces pour 2 512 km², soit une densité spécifique de 0,3 espèce au kilomètre carré. Sur les îles océaniques les plus éloignées des continents, la diversité spécifique est encore plus faible : la Polynésie française qui regroupe près de 120 îles, compte 893 espèces vasculaires pour 3 521 km² (soit 0,25 espèce au kilomètre carré). Quant à la Nouvelle-Calédonie, elle compte 3 261 espèces de plantes vasculaires, et 259 de ptéridophytes, ce qui en fait une flore relativement riche comparée à la Polynésie française. Par ailleurs, les îles océaniques proches des continents ont une richesse spécifique nettement plus importante, « ce qui tend à prouver que l'immigration de la flore dans les îles océaniques diminue avec l'éloignement des continents »¹⁸. Mayotte (377 km²) totalise 616 espèces vasculaires, soit une densité spécifique remarquablement élevée (1,63 espèces au kilomètre carré) ; la Guadeloupe et la Martinique, ensemble, comptent 1 863 espèces soit plus du double de La Réunion pour une surface presque équivalente (2 813 km², soit 0,66 espèce au kilomètre carré)¹⁹.

La diversité spécifique rencontrée sur les îles résulte de nombreux facteurs historiques, biogéographiques, climatiques et humains. Selon Louis Brigand, « le peuplement animal et végétal des îles s'apparente à une course d'obstacles : la chance du peuplement est d'autant plus faible que l'île est plus éloignée du lieu d'origine des espèces immigrantes »²⁰. Cela étant, plus les milieux insulaires sont diversifiés, plus les espèces immigrantes ont la possibilité de trouver un habitat favorable à leur installation, à condition néanmoins que « la superficie de l'île [soit] suffisante pour établir une population viable »²¹. En toute hypothèse, les espèces déjà implantées pourront exercer une compétition diffuse ou une prédation freinant ou empêchant l'établissement des nouveaux arrivants.

Les espèces ayant réussi à coloniser les milieux insulaires continuent, bien évidemment, à évoluer en fonction des pressions de sélection qui s'exercent dans leur nouvel environnement. Les théories modernes de l'évolution l'ont démontré, à commencer par l'étude des adaptations morphologiques

¹⁶ B. RICHER de FORGES, La Nouvelle-Calédonie, un « point chaud » de la biodiversité mondiale gravement menacé par l'exploitation minière, *Journal de la Société des océanistes*, n° 126-127, vol. 1, 2008, p. 43.

¹⁷ E. MAGNANOU, Micromammifères, helminthes et insularité : évolution des traits de d'histoire de vie du Rat noir (*Muridae*) et de deux musaraignes (*Crocidurinae*) sur les îles ouest méditerranéennes, thèse, Montpellier, 2005, p. 7.

¹⁸ Conservatoire botanique national de Mascarin, Introduction à la flore vasculaire de La Réunion, disponible sur le site internet http://flore.cbnm.org/index.php?fold=intro&page=intro_3.

¹⁹ Ces données sont disponibles sur le site internet du Conservatoire botanique national de Mascarin (http://flore.cbnm.org/index.php?fold=intro&page=intro_3)

²⁰ L. BRIGAND, Les îles du Ponant, histoires et géographie des îles et archipels de la Manche et de l'Atlantique, éd. Palantines, Plomelin, 2002, p. 25.

²¹ E. MAGNANOU, *op. cit.*, p. 8.

des « pinsons de Darwin »²² dans l'archipel des Galapagos sous l'effet de « la pression de compétition exercée par des espèces voisines »²³. L'évolution des espèces est fortement influencée par la taille et le degré d'isolement géographique du milieu insulaire concerné. Du point de vue génétique, les espèces colonisatrices, souvent en petit nombre d'individus, ne portent qu'une partie de la diversité de la population d'origine ce qui conduit à une perte de leur variabilité génétique. C'est l'effet fondateur. Le patrimoine génétique d'une population scissionniste séparée de la population mère poursuit ensuite sa propre évolution, ce qui peut aboutir à l'apparition de nouvelles espèces dites « endémiques ». Ce mode de spéciation²⁴, appelé allopatrique quand les deux populations sont séparées par des barrières géographiques, se rencontre fréquemment dans les îles.

Mais tous les isolements géographiques ne conduisent pas forcément à la formation d'espèces endémiques. Une telle apparition ne peut se produire que si les populations demeurent isolées, persistent dans leur existence et changent suffisamment pour former de nouvelles espèces. Les biologistes s'accordent à considérer que la différenciation génétique sera d'autant plus rapide que le taux d'immigration d'individus provenant de la source continentale est faible²⁵ et que la population immigrée est petite. En effet, « une petite population peut accumuler suffisamment de changements génétiques pour former une nouvelle espèce en seulement quelques centaines ou quelques milliers de générations »²⁶. À ce propos, Hervé Le Guyader constate que « d'un point de vue évolutif, tout va plus vite sur les îles »²⁷ que sur les continents.

La différenciation phénotypique²⁸, qui dépend des gènes, mais aussi du milieu est un effet de l'insularité, sans en être toutefois l'apanage²⁹. Les espèces évoluant sur les îles vont ajuster à leur environnement leurs caractères anatomiques, morphologiques (gigantisme, nanisme, aptérisme³⁰), physiologiques ou encore éthologiques du fait notamment du « relâchement des pressions de compétition et de prédation »³¹ ou encore de la modification de la disponibilité des ressources. Selon Jacques Blondel, « l'essentiel de ces adaptations se caractérise par une relation à l'espace

²² *Cactospiza pallida* et *Cactospiza heliobates*.

²³ J. BLONDEL, « Les pinsons de Darwin », p. 58, in J.-D. VIGNE, *Îles, vivre entre ciel et mer*, MNHN et Nathan, 1997, 126 p.

²⁴ Formation de nouvelles espèces au cours de l'évolution.

²⁵ E. MAGNANOU, *op. cit.*, p. 19.

²⁶ Voir N. A. CAMPBELL, *Biologie*, De Boeck Université, 1995, p. 463.

²⁷ H. LE GUYADER, La biodiversité : un concept flou ou une réalité scientifique ?, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 55, février 2008, p. 13.

²⁸ Le phénotype traduit l'ensemble des caractères physiques apparents de l'individu résultant d'une interaction entre le génotype et le milieu.

²⁹ Des différenciations phénotypiques peuvent également s'exprimer dans des milieux non proprement insulaires comme, par exemple, dans les petits bois isolés dans les zones de grande culture (Beauce).

³⁰ A défaut de prédateurs ou encore à cause de « l'effet nuisible que le vol pouvait avoir pour la survie d'une population occupant un territoire peu étendu et entouré d'eau de toutes parts, battu par les vents » (R. PAULIAN, *Les îles, laboratoires naturels, in Nature et hommes dans les îles tropicales : réflexions et exemples*, CRET, coll. *Îles et archipels*, n° 3, 1984, p. 74), certains oiseaux ont ainsi perdu en quelques millénaires leur capacité à voler. Outre-mer, c'est le cas du Cagou (*Rhynochetos jubatus*) de Nouvelle-Calédonie, espèce aujourd'hui en voie d'extinction du fait des prédateurs qu'elle ne connaissait pas à l'origine (chats, chiens, rats). Le célèbre Dodo de La Réunion ou dronte (*Raphus cucullatus*) de l'ordre des colombiformes, était aussi connu pour son gigantisme et son aptérisme. Cette espèce a aujourd'hui totalement disparu du fait de sa surexploitation par la chasse et de l'introduction d'espèces prédatrices.

³¹ E. MAGNANOU, *op. cit.*, p. 11.

qui est fondamentalement différente de celle des organismes continentaux »³². Il appelle d'ailleurs « syndrome d'insularité » l'ensemble des « modifications d'ordre morphologique, écologique, éthologique et génétique que présentent les systèmes vivants en situation d'isolement géographique et de confinement »³³.

L'île est ainsi un « microcosme soumis à des trajectoires évolutives particulières et souvent imprévisibles, avec une histoire qui lui est propre, chaque système insulaire [étant] un laboratoire singulier et unique de l'évolution »³⁴.

En contrepartie de leur richesse, les écosystèmes insulaires sont particulièrement sensibles aux agressions et présentent une fragilité intrinsèque.

Les espèces endémiques disposant d'un patrimoine génétique appauvri, sont souvent peu résistantes à une compétition d'espèces exogènes, si bien que les peuplements insulaires sont menacés dès que l'isolement est rompu. S'ajoute à cette fragilité le fait que la disparition d'une population endémique d'une île (extinction locale) signifie la disparition de l'espèce à l'échelle mondiale (extinction globale). L'UICN rappelle à cet égard que « depuis quatre cents ans, il y a eu soixante fois plus d'extinctions globales d'espèces dans les collectivités d'outre-mer qu'en métropole » et qu' « au niveau mondial, ces collectivités apparaissent au premier plan de la scène des extinctions »³⁵. De manière générale, le taux d'extinction des espèces est bien plus élevé sur les îles que sur les continents. C'est le cas en particulier des petites îles, car sur les grandes îles « la probabilité d'extinction est plus faible et les possibilités de diversification sont plus grandes »³⁶.

Enfin, il faut rappeler que l'île est un espace fini, cerné par un « contour »³⁷. L'espace disponible est limité tout comme les ressources naturelles du fait de la faible superficie : à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, qui fait près de 17 000 km², les autres îles de l'outre-mer français sont toutes d'une superficie inférieure à 2 500 km²³⁸. La limitation de cette surface terrestre a un effet évident sur la conservation de la nature, car si « les îles donnent souvent l'illusion d'offrir le pouvoir de maîtriser facilement les phénomènes qui s'y développent »³⁹, elles sont en fait des modèles réduits des continents dont elles ont la complexité et sur lesquelles « la moindre dégradation est rapidement surexprimée »⁴⁰. Certains parlent de l' « effet amplificateur »⁴¹ de l'insularité. Plus que sur le continent, l'insularité génère une interdépendance très forte entre les milieux terrestres

³² J. BLONDEL, Pourquoi les flores et faunes insulaires sont-elles à la fois si riches, si étranges et si vulnérables?, Colloque Nouméa, août 2004, Assises de la recherche française dans le Pacifique, p. 129.

³³ J. BLONDEL, Biogéographie : approche écologique et évolutive, Masson, 1995, 297 p.

³⁴ J. BLONDEL, « Les adaptations du vivant », p. 55, in J.-D. VIGNE, Îles, vivre entre ciel et mer, MNHN et Nathan, 1997, 126 p.

³⁵ O. GARGOMINY (dir.), Biodiversité et conservation dans les collectivités françaises d'outre-mer, Comité français pour l'UICN, coll. Planète Nature, 2003, p. 13.

³⁶ E. G. LEIGH et al., The biogeography of large islands, or how does the size of the ecological theater affect the evolutionary play ?, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 62, 2007, p. 106.

³⁷ A. MOLES, Nissonologie ou sciences des îles, *L'espace géographique*, 1982, vol. 11, n° 4, p. 282.

³⁸ Si la superficie totale des terres émergées de la Polynésie française est de 3 521 km², l'île la plus grande, Tahiti, compte un peu plus de 1 000 km².

³⁹ J.-M. LEBIGRE et P.-M. DECOUDRAS, « Avant-propos », p. 11, in Les aires protégées insulaires et littorales tropicales, CRET, coll. Îles et archipels, n° 32, 2003, 304 p.

⁴⁰ P. SAFFACHE, « Pour un aménagement raisonné de la baie de Fort-de-France (Martinique) », p. 100, in P. SAFFACHE (dir.), Les outre-mers et le développement durable, *Aménagement et nature*, n° 143-144, 174 p.

⁴¹ Y.-L. SAGE et A. COSTI, Droit international de l'environnement dans les pays insulaires du Pacifique Sud : un bilan et deux suggestions, *RJP*, hors série, 2005, p. 34.

et marins et une diffusion très rapide des menaces et des perturbations d'un écosystème à l'autre. C'est pourquoi l'agenda 21⁴² souligne que les îles sont confrontées « aux mêmes problèmes d'environnement que les zones côtières, mais ceux-ci sont concentrés sur un territoire restreint »⁴³. La faible superficie des îles offre dans tous les cas beaucoup moins de capacité à un écosystème et aux espèces pour absorber des perturbations sans subir de changements importants. Le franchissement de seuils d'irréversibilité qui se traduit par une perte de la résilience et l'impossibilité de toute restauration écologique – même en cas de disparition de la cause de la perturbation – est beaucoup plus rapidement atteint sur une île de faible superficie que sur un continent⁴⁴.

Section 2 – La carence d'outils juridiques consacrés exclusivement à l'insularité

A de nombreux égards, les îles sont des laboratoires biologiques de l'évolution et des territoires écologiques riches et fragiles à la fois. Elles constituent des cas particuliers aussi bien du point de vue écologique que de celui du développement, ce que rappelle le chapitre 17 de l'Agenda 21 en des termes non équivoques⁴⁵.

A ce titre, les îles devraient inspirer des outils de protection juridiques spécifiques, à l'instar des textes propres au littoral⁴⁶ ou à la montagne⁴⁷. Pour certains, l'idéal pour la conservation serait de maintenir les îles isolées de toute influence extérieure. Ce modèle est d'ailleurs à l'origine du concept des parcs nationaux et des aires protégées envisagées comme des îles au sens métaphorique de « l'isolat biogéographique », de l'île d'habitat. Il s'agit d'isoler la zone à préserver en renforçant « les discontinuités physiques (les barrières naturelles) par la création de discontinuités artificielles »⁴⁸. Même s'il subsiste quelques îles implicitement protégées, car

⁴² Le programme Action 21 (plus connu de son nom anglais Agenda 21) a été adopté par 173 pays en 1992 lors du sommet de la Terre de Rio. Il fixe pour le 21^e siècle des actions dans des domaines très variés afin de tendre vers le développement durable.

⁴³ Agenda 21, chapitre 17, point 17.125.

⁴⁴ Sur les difficultés de restauration d'écosystèmes insulaires perturbés, voir M. LÉBOUVIER et al., Résilience des communautés insulaires subantarctiques : facteurs influençant la vitesse de restauration écologique après éradication de mammifères introduits, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, supplément 9, 2002, p. 189-198.

⁴⁵ Agenda 21, chapitre 17, point 17.123 : « Les petits États insulaires en développement, de même que les îles sur lesquelles vivent de petites collectivités, constituent un cas particulier du point de vue tant de l'environnement que du développement, car ils sont écologiquement fragiles et vulnérables. Leur faible étendue, leurs ressources limitées, leur dispersion géographique et leur éloignement des marchés sont autant de handicaps économiques et empêchent les économies d'échelle. Pour les petits États insulaires en développement, l'océan et l'environnement côtier revêtent une importance stratégique et constituent une précieuse ressource pour le développement ».

⁴⁶ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JORF* 4 janvier 1986, p. 200.

⁴⁷ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *JORF* 10 janvier 1985, p. 320.

⁴⁸ C. GRENIER, « Discontinuité et accessibilité : du modèle insulaire au modèle réticulaire. Exemples des Galapagos (Equateur) et de la péninsule d'Osa (Costa Rica) », p. 33, in J.-M. LEBIGRE et P.-M. DECOUDRAS (dir.), Les aires protégées insulaires et littorales tropicales, SEPANRIT, CRET, coll. Îles et archipels, n° 32, 2004, 304 p.

inhabitées, peu fréquentées par les êtres humains et non envahies par des espèces allogènes, la rupture de l'isolement spatial semble aujourd'hui inévitable en raison de la mondialisation des échanges. Toutes les collectivités situées outre-mer sont desservies par des aéroports, des ports et elles entretiennent avec la métropole ou les pays alentours des relations constantes et soutenues. Les flux de personnes et de marchandises sont devenus incessants et l'isolement insulaire est alors presque virtuel, ce qui n'est pas sans conséquence sur la protection de la nature. Au surplus, les îles et particulièrement celles de l'outre-mer sont des espaces très convoités, notamment pour les activités liées au tourisme. Or le développement économique, pour nécessaire qu'il soit, ne prend pas toujours en compte la fragilité des écosystèmes et des espèces insulaires.

Dans un tel contexte, la protection intégrée de l'environnement apparaît comme une évidence difficilement contournable en raison des étroites interrelations existant au sein des écosystèmes insulaires et de leur vulnérabilité particulière. Une approche holistique de la conservation de la diversité biologique insulaire devrait ainsi prendre en compte les impacts des activités sur les écosystèmes, en amont (appauvrissement ou destruction du couvert végétal, pollution de l'eau, bouleversement des habitats, défrichement, etc.) comme en aval (pollution du lagon, destruction des récifs coralliens par envasement). Pour ce qui concerne la seule protection des espèces, Jacques Blondel considère que « les mesures conservatoires qui seraient les plus efficaces à long terme pour enrayer l'érosion de la biodiversité seraient de maintenir la fonctionnalité des communautés insulaires, laquelle nécessite que soient maintenus en l'état les milieux dans lesquels les espèces ont évolué et que soient évitées toutes les invasions qui entraînent de nouvelles pressions de sélection dévastatrices. C'est à ce prix qu'on pourra espérer conserver une biodiversité qui reste étonnamment élevée pour de nombreux groupes animaux et végétaux, sans compter toutes les espèces et sous-espèces qu'il reste à décrire »⁴⁹. Une autre mesure indispensable serait de proscrire l'introduction d'espèces vivantes non locales dans les territoires insulaires⁵⁰.

Malgré de telles évidences, il apparaît très vite qu'il n'existe pas ou très peu d'instruments juridiques qui permettent de prendre en compte, de manière intégrée ou non, la nécessaire conservation des fragiles écosystèmes insulaires.

Dans le droit national, les articles L. 146-6 et R. 146-1 du Code de l'urbanisme imposent que soient préservés les îlots inhabités lorsqu'ils « constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral » ou lorsqu'ils « sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique ». Dans le même Code, l'article L. 146-7 permet toutefois, aux termes d'une disposition compromettant la protection de l'environnement littoral, la réalisation de nouvelles routes de transit, de nouvelles routes sur les plages, les cordons lagunaires, les dunes ou en corniche et de nouvelles routes de desserte locale « en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou, le cas échéant, à l'insularité ».

Par ailleurs, le Code de l'environnement contient une disposition relative à la fiscalité de l'environnement pour la protection des espaces naturels insulaires. Le conseil général peut

⁴⁹ J. BLONDEL, Pourquoi les flores et faunes insulaires sont-elles à la fois si riches, si étranges et si vulnérables ?, août 2004, Assises de la recherche française dans le Pacifique, p. 129.

⁵⁰ A ce sujet, voir *infra*, chapitre 2.

instituer « un droit départemental de passage dû par les passagers de chaque véhicule terrestre à moteur » empruntant un ouvrage d'art reliant une île maritime au continent. Cette taxe, qui ne peut excéder 3,05 euros est affectée, « sur les îles concernées, au financement exclusif de mesures de protection et de gestion des espaces naturels »⁵¹. Aussi intéressante que soit cette mesure, elle n'est pas applicable outre-mer compte tenu de l'absence d'ouvrage d'art reliant les îles au continent. D'autres dispositions du Code de l'environnement visent les îles, mais il s'agit soit d'îles fluviales⁵², soit d'îles artificielles⁵³, soit de la taxe de transport maritime des habitants d'une île dont tout ou partie du territoire fait partie d'un espace protégé⁵⁴, ce qui ne concerne pas directement la problématique ici envisagée.

Toujours dans le droit national, il semble que la loi du 9 janvier 1985⁵⁵ relative au développement et à la protection de la montagne⁵⁶ tienne compte, dans une certaine mesure, de l'insularité des DOM ou au moins de leurs particularités géographiques. La loi adapte en effet la définition des zones de montagne aux DOM en application de son article 4⁵⁷. Ainsi les zones de montagne commencent à 500 mètres à La Réunion et à 350 mètres aux Antilles⁵⁸. Chaque DOM, exception faite de la Guyane⁵⁹, est donc un massif⁶⁰. De ce fait, la grande majorité des communes des DOM sont à la fois littorales au sens de l'article L. 321-2 du Code de l'environnement et de montagne en application de la loi du 9 janvier 1985⁶¹. Il reste que les dispositions de la loi les plus

⁵¹ C. env., article L. 321-11.

⁵² C. env., article L. 215-6 : « La propriété des alluvions, relais, atterrissements, îles et îlots qui se forment dans les cours d'eau non domaniaux est et demeure régie par les dispositions des articles 556, 557, 559, 561 et 562 du code civil ».

⁵³ Voir C. env., article L. 218-81.

⁵⁴ Voir C. env., article L. 321-12.

⁵⁵ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *JORF* 10 janvier 1985, p. 320.

⁵⁶ Pour une étude détaillée de l'application de la loi montagne dans les DOM, voir J. AUDIER, La loi sur le développement et la protection de la montagne dans les départements d'outre-mer, *RFDA*, 1985, p. 818-828.

⁵⁷ L'article reprend la délimitation issue du décret n° 75-202 du 18 mars 1975 portant application aux Antilles et à La Réunion des mesures métropolitaines concernant l'agriculture de montagne (*JORF* 28 mars 1975, p. 3335).

⁵⁸ En outre, peuvent être classées dans les zones de montagne de ces départements les communes et parties de communes situées à des altitudes inférieures à celles indiquées, mais dans tous les cas supérieures à 100 mètres et si la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins.

⁵⁹ L'article 98 de la loi montagne écarte l'application de certaines dispositions pour les trois DOM insulaires sans citer la Guyane. On pourrait en déduire, en vertu du principe d'assimilation, que la loi est alors applicable de plein droit et sans adaptation au quatrième DOM, la Guyane. Mais la définition des zones de montagne des articles 3 et 4 de la loi vise seulement et de façon expresse La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la métropole. Il en résulte que la loi montagne ne s'applique pas en Guyane bien que la chaîne formant la frontière avec le Brésil « culmine à 690 mètres dans une zone inhabitée et presque impénétrable » (J.-C. DOUENCE, *Le droit de l'environnement dans les départements d'outre-mer*, SFDE, tome 1, p. 44) et que le point culminant du département est le sommet Tabulaire à 830 mètres. Or le développement du tourisme sportif ou naturaliste n'est pas à exclure dans ces zones intéressantes et il pourrait par exemple être utile un jour de permettre aux communes d'exiger le remboursement des frais de secours engagés à la suite d'accidents sportifs survenus en montagne, de protéger les inselbergs de l'intérieur guyanais, de réglementer la circulation des hélicoptères et les dépôts, etc.

⁶⁰ Il n'a néanmoins pas été institué de comité de massif, « les collectivités territoriales existantes [ayant] paru suffire à la tâche » (J. AUDIER, *op. cit.*, p. 824). En effet, le rôle du comité de massif est assuré par les conseils régionaux dans les conditions prévues par l'article 9, alinéa 4, de la loi montagne qui prévoit leur compétence pour préciser « les objectifs et les actions qu'il estime devoir mener pour le développement et l'aménagement des zones de montagnes, notamment dans le cadre de l'élaboration du schéma régional d'aménagement ».

⁶¹ A noter que le département de La Réunion totalise à lui seul près des deux tiers de la montagne des DOM : il en compte « 1 900 km², contre 550 km² à la Martinique et 500 km² en Guadeloupe » (J. AUDIER, *op. cit.*, p. 818).

intéressantes pour la protection de l'environnement, soit les articles L. 141-1 à L. 145-13 du Code de l'urbanisme, sont rendues inapplicables aux DOM⁶². Toute une série de principes d'aménagement et de protection en zone de montagne sont ainsi écartés dans les domaines de la protection de l'agriculture, la préservation des espaces, des paysages et des milieux caractéristiques du patrimoine montagnard, la maîtrise de l'urbanisation (principe de l'urbanisation en continuité des bourgs et villages existants notamment) et l'orientation du développement touristique. Si la nécessité – contestable – de ne pas trop entraver le développement touristique, agricole et urbain des DOM contraint par l'insularité a justifié la mise à l'écart de ces dispositions⁶³, en revanche, la fragilité du milieu insulaire est totalement occultée. En effet, aucune disposition spécialement adaptée à la vulnérabilité des îles n'est prise en remplacement et le développement des activités en montagne insulaire se poursuit sans la protection de la loi.

Dans le droit polynésien, du fait de la toponymie, les références aux îles sont plus nombreuses qu'ailleurs, mais seul l'article D. 123-3 du Code de l'environnement de la Polynésie française traduit une prise en compte spécifique de la fragilité intrinsèque des écosystèmes insulaires. Il prévoit l'interdiction de tout transfert d'une île à l'autre de spécimens vivants d'espèces menaçant la biodiversité. La liste de telles espèces exotiques envahissantes⁶⁴ est fixée par arrêté pris par le conseil des ministres. D'autres mesures tiennent compte de façon indirecte de l'insularité, sans pour autant être justifiées par des raisons écologiques. Ainsi, une délibération de 1994 prend acte du caractère limité du territoire insulaire en fixant une superficie maximale d'implantation de commerces en fonction de la surface de l'île⁶⁵. Il reste que le texte ne contraint pas l'extension des commerces pour des raisons écologiques (saturation de l'espace insulaire, protection du paysage, etc.), mais pour contrôler l'essor commercial et éviter « qu'une croissance désordonnée des formes de distribution ne provoque des bouleversements profonds et inappropriés de l'équilibre du tissu commercial »⁶⁶. Par ailleurs, le Code de l'environnement et le Code de l'aménagement de la Polynésie française prévoient quelques adaptations aux situations particulières des archipels et des îles éloignées en assouplissant le formalisme pour certains actes : aménagement de délais supplémentaires d'une part, pour l'acheminement des dossiers⁶⁷ et d'autre part, pour la transmission des oppositions au commissaire-enquêteur lorsque celui-ci n'a pu se rendre sur place

⁶² L'inapplicabilité résulte de l'article 98 de la loi selon lequel « les articles 7, 23 à 26, 42 à 54, 71 à 75, 81 à 89 ne sont pas applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion ». Voir en ce sens E. NAIM-GESBERT et F. SAUVAGEOT, *Collectivités d'outre-mer et environnement*, *Jcl. environnement*, fasc. 4750, n° 30.

⁶³ Une autre adaptation a été adoptée dans les DOM, véritable spécificité ultra-marine. Elle concerne le régime de la mise en valeur des terres incultes repris aujourd'hui aux articles L. 128-4 à L. 128-12 du Code rural. Afin de donner un nouvel élan à une véritable politique foncière outre-mer, la loi montagne organise la récupération des terres incultes non seulement dans les zones de montagne mais partout ailleurs, après mise en demeure d'exploiter par le préfet si les terres sont restées en inculture ou en sous-exploitation manifeste pendant trois ans sur le littoral ou deux ans en montagne. Si de telles mesures se justifient par la création d'emplois ou le rééquilibrage du marché agricole vers l'autosuffisance, elles sont néanmoins contraires au retour au climax des terres abandonnées.

⁶⁴ Pour une approche plus détaillée, voir *infra*, chapitre 3.

⁶⁵ Délibération modifiée n° 94-163 AT du 22 décembre 1994 réglementant l'implantation de certains commerces de vente au détail, *JOPF* 12 octobre 1995, p. 51.

⁶⁶ Même texte, article A.

⁶⁷ Code de l'aménagement de la Polynésie française, articles A. 114-33 et A. 114-50.

dans le cadre d'une enquête sur les installations classées⁶⁸ ; possibilité de s'exonérer d'un géomètre dans certains cas où il ne « serait pas réaliste de l'envoyer »⁶⁹ ou encore utilisation de la voie télégraphique⁷⁰. Ces mesures, inspirées par des raisons pratiques liées à l'éloignement de certaines îles⁷¹, ne répondent pas, là encore, à une problématique écologique.

Quant au droit applicable en Nouvelle-Calédonie, il ne prend guère plus en considération directe l'insularité comme facteur de fragilité écologique. À l'inverse même, l'octroi de la compétence environnementale aux provinces traduit une négation du territoire insulaire pris dans son ensemble puisque le droit n'est pas conçu à l'échelle de l'île, mais pour des portions de cette entité.

Il apparaît ainsi que l'« insularité est une notion rarissime en droit positif de l'urbanisme et de l'environnement »⁷². Il est même possible, à l'heure où le droit compte pourtant de plus en plus de textes, de faire le recensement exhaustif des références explicites à cette notion.

Dans le domaine du droit de l'environnement tout particulièrement, on pourrait s'attendre à ce que l'insularité soit prise en compte de façon spécifique⁷³ pour les raisons écologiques citées plus haut. Néanmoins, il apparaît qu'aucune « spéciation juridique »⁷⁴, même embryonnaire, ne se dessine en droit interne. L'île ne dispose pas de « sa loi »⁷⁵ à l'inverse de la forêt, des zones humides ou encore de la montagne qui, en tant qu'objets particuliers, ont inspiré et inspirent encore des outils de protection spécialisés tels la Convention de Ramsar du 2 février 1971 pour les zones humides⁷⁶, la loi sur l'aménagement et la protection de la montagne du 9 janvier 1985 ou encore la Convention de Salzbourg dite Convention alpine du 7 novembre 1991 pour la montagne. La protection du milieu insulaire repose donc aujourd'hui sur le seul droit commun.

En revanche, dans le droit international, un processus de spéciation peut être décelé, lequel s'intéresse tout particulièrement à l'avenir des petits territoires insulaires. Le droit international a abordé dans un premier temps la problématique de l'insularité sous l'angle du changement climatique menaçant jusqu'à la disparition certains petits territoires du fait de l'élévation du niveau de la mer⁷⁷. En raison des interactions entre les problèmes de conservation de la

⁶⁸ C. env., article L. 222-6, alinéa 3.

⁶⁹ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article A 115-2.

⁷⁰ Code de l'aménagement de la Polynésie française, articles A. 114-32, A. 114-34 et A. 114-49.

⁷¹ Pour d'autres exemples, voir D. BLANCHET, Les particularités du droit de l'urbanisme en Polynésie française, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2005, p. 128 à 132.

⁷² E. LE CORNEC, Spécificité juridique des espaces insulaires, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement, *RJE*, 2000, p. 33.

⁷³ Mis à part un article d'Erwan Le Cornec paru à la Revue Juridique de l'Environnement en 2000 (E. LE CORNEC, *op. cit.*, p. 31-51), aucun auteur ne s'est d'ailleurs saisi du sujet sous l'angle juridique, reflet d'une carence conceptuelle en la matière.

⁷⁴ J. UNTERMAIER, « En guise de conclusion : Convention alpine et droit de l'environnement (une mise en perspective) », p. 138, in Actes du colloque des 6-7 mai 2008 à Chambéry, La Convention Alpine : un nouveau droit pour la montagne ?, 2008, 148 p.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine.

⁷⁷ En 1989, les gouvernements des États insulaires adoptent la Déclaration sur les changements climatiques et l'élévation de la mer (déclaration Malé, Doc. NU A/C.2/44/7 (14-18 novembre 1989)).

biodiversité et le développement des îles⁷⁸, il a ensuite envisagé l'insularité dans la perspective plus vaste du développement durable. En ce sens, la huitième Conférence des Parties de la Convention pour la diversité biologique⁷⁹ a adopté en 2006, un programme de travail spécifique sur la biodiversité insulaire afin d'aborder les problèmes auxquels font face les écosystèmes uniques des îles. Le programme vise à réduire de manière substantielle l'appauvrissement de la diversité biologique des îles d'ici 2010 et au-delà. Parmi ses objectifs portant sur la protection des éléments de la diversité biologique, figurent la conservation d'au moins 10 % de chacune des régions écologiques insulaires, la création d'aires protégées sur des milieux écologiquement représentatifs présentant un intérêt pour la diversité biologique insulaire, la restauration et la stabilisation des populations d'espèces insulaires menacées d'extinction, endémiques ou importantes sur le plan culturel ou écologique, et le contrôle des dangers que présentent les espèces exotiques. En toute hypothèse, cette préoccupation relativement récente engendre encore peu d'effets directs. La Convention pour la diversité biologique est certes à l'origine, en France, de la *Stratégie nationale pour la biodiversité* adoptée en février 2004 laquelle s'efforce de prendre en compte l'insularité, mais, bien qu'il s'agisse du principal dispositif d'action du gouvernement sur le thème du patrimoine naturel français, le document n'est pas contraignant. Il prévoit, au terme de dix plans dont un est consacré à l'outre-mer, les actions à mettre en œuvre par les ministères chargés de l'Ecologie, des Affaires étrangères, de l'Agriculture, de l'Equipement, de l'Outre-mer et de la Recherche, ainsi que le Secrétariat général de la mer et la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires. La *Stratégie nationale* et les stratégies locales adoptées pour chacune des collectivités situées outre-mer évoquent avec une certaine acuité l'insularité comme cause de richesse et de fragilité des écosystèmes. Ainsi, la *Stratégie nationale* constate-t-elle à juste titre que la destruction, la fragmentation et l'altération des habitats, l'introduction d'espèces allogènes et la surexploitation des milieux concernent les collectivités d'outre-mer « en raison de leur caractère principalement insulaire »⁸⁰. Bien que ces stratégies ne se traduisent par aucune incidence juridique particulière – mis à part probablement l'ouverture de lignes budgétaires pour le financement des actions prévues – leur apport n'est pas négligeable. Elles sont novatrices et permettent à maints égards d'attirer l'attention sur l'insularité. Sans doute faut-il y déceler les signes précurseurs d'une « diversification juridique »⁸¹, c'est-à-dire d'une évolution des outils de protection vers une spécialisation pour les milieux insulaires, « assez caractéristique d'une discipline en expansion comme l'est encore le droit de la protection de la nature et de l'environnement »⁸².

Pour l'heure, si l'insularité n'est pas saisie en tant que telle par le droit, elle est en revanche « le terrain d'application de normes généralement applicables à tout espace méritant une certaine attention, et partant, une certaine protection »⁸³. C'est pourquoi il convient de rechercher, dans les outils généraux, la part que les politiques publiques ont bien voulu donner à l'insularité.

⁷⁸ Voir la déclaration de Barbados issue d'une Conférence des Nations Unies sur le développement durable des petits États insulaires en développement, 25 avril-6 mai 1994.

⁷⁹ COP 8 Decision VIII/1.

⁸⁰ MEDD, *Stratégie nationale pour la biodiversité : enjeux, finalités, orientations*, février 2004, p. 6.

⁸¹ J. UNTERMAIER, *op. cit.*, p. 138.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ E. LE CORNEC, *op. cit.*, p. 42.

Conclusion du Chapitre 1

Aux fortes contraintes écologiques des îles ne répond aucune prise en considération juridique de la notion d'insularité. Rien – ou presque rien – dans le droit ne laisse transparaître une attention particulière et directe aux îles.

L'absence de traits pertinents permettant de reconnaître à l'insularité une « place à part » dans le droit tient notamment à la difficulté de trouver une traduction juridique satisfaisante à une notion pourtant appréhendée correctement sur le plan scientifique. Le droit « bute sur la complexité du monde vivant »⁸⁴. Peut-être faudrait-il également s'interroger sur l'absence ou la rareté de concepts et d'outils opérationnels élaborés par les biologistes pour la conservation des espèces et des habitats en milieux insulaires. Il y a sans doute, comme toujours, un fossé entre la science biologique (études très poussées dans les îles sur l'évolution, la composition des peuplements, la génétique, etc.) et sa « transposition » dans le domaine de la conservation.

Si la question de la nécessité ou non d'avoir un droit insulaire se pose, en sachant qu'il n'est pas certain que la traduction de concepts scientifiques « ait toujours des effets satisfaisants en droit »⁸⁵, il faut en tout cas admettre que le travail d'une catégorie originale du droit et la délimitation d'un espace intellectuel propre à cette notion permettrait d'attirer l'attention – comme en matière de littoral⁸⁶ ou de montagne – sur la fragilité intrinsèque des îles. Il reste en effet loisible d'imaginer que certains mécanismes juridiques puissent être renforcés ou aménagés au nom de la fragilité insulaire : des études d'impact plus poussées quand une espèce endémique est menacée par un aménagement ou une construction, des outils de planification qui prennent en compte la totalité du territoire insulaire, une maîtrise plus stricte des voies de passage pour contrôler les introductions d'espèces aux frontières, la mise en place de mesures de détection et d'intervention rapides des invasions, la protection systématique de milieux particuliers comme la mangrove, des proportions d'espaces protégés plus élevées que sur les continents, etc.

En toute hypothèse, si l'appréhension juridique de la notion d'insularité entraîne d'inévitables difficultés de méthode et de conceptualisation et n'est pas aujourd'hui au centre des débats de la conservation de la nature outre-mer, il faut au minimum en encourager l'appréhension juridique par des règles tirées du droit commun qui s'appliqueraient plus spécifiquement aux îles.

⁸⁴ J. UNTERMAIER, *Le droit de l'environnement : réflexions pour un premier bilan*, PUF, 1981, p. 13.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 12.

⁸⁶ Voir en ce sens, J. CAILLOSSE, *Qui a peur du littoral ?*, *RJE*, 1993, p. 513-530.

Chapitre 2 – La protection de l’environnement insulaire par les outils d’aménagement du territoire

Compte tenu de la superficie restreinte des îles et de l’interdépendance très forte entre les écosystèmes, il serait essentiel que les politiques d’aménagement du territoire, confrontant « l’ordre naturel et l’ordre juridique »⁸⁷, tiennent compte de l’insularité, unité territoriale par excellence. Pour cela, les documents de planification et d’urbanisme devraient s’appliquer à l’ensemble du territoire insulaire afin d’assurer la protection des milieux naturels, une gestion économe des terres et pour prévoir, à moyen et long terme, les aménagements et infrastructures nécessaires au développement rationnel et maîtrisé de l’espace. Encore faut-il, pour cela, d’une part que des outils de planification existent et d’autre part, que la protection de l’environnement figure parmi les objectifs de la politique d’aménagement du territoire.

Outre-mer, l’émergence d’outils envisagés à l’échelle de l’île et prenant en compte la protection de l’environnement est loin d’être aboutie, l’île n’étant pas systématiquement reconnue comme un territoire pertinent. En témoigne l’absence totale d’outil de planification à moyen et long terme à Wallis et Futuna. La délibération du 28 juillet 1967⁸⁸ prévoyant la mise en place d’un plan directeur d’aménagement du territoire et l’adoption de plans d’urbanisme n’a en effet jamais été appliquée. De toute manière, elle est aujourd’hui obsolète compte tenu de l’insuffisante prise en considération des enjeux du développement durable, la protection de l’environnement étant un paramètre totalement omis. Ailleurs, la considération de la fragilité insulaire n’est jamais un objectif apparent des outils d’aménagement et de planification du territoire. Parfois, ces derniers recèlent une certaine attention à l’insularité sans que cela ne soit néanmoins la conséquence d’un quelconque effort conceptuel. Il s’agit plutôt du résultat d’une situation de fait (Section 1). Dans d’autres cas, la planification ignore purement et simplement l’insularité et traduit ce faisant une conception surannée de l’aménagement du territoire (Section 2).

Section 1 – La protection émergente de l’environnement insulaire : une situation de fait

La protection de l’environnement insulaire est dite « de fait », quand un instrument de planification ne prend pas en compte parmi ses fins et de façon apparente, la fragilité insulaire, mais que son champ d’application d’une part, et ses objectifs environnementaux d’autre part, couvrent, de fait, l’environnement insulaire. Deux outils sont concernés : le schéma d’aménagement régional dans les régions d’outre-mer (§ 1) et le plan d’aménagement et de développement durable de Mayotte (§ 2).

⁸⁷ E. NAIM-GESBERT, La construction d’un système du droit de l’aménagement du territoire à La Réunion, *RJOI*, n° 2, 2001-2002, p. 165.

⁸⁸ Délibération modifiée n° 1/AT/67 du 28 juillet 1967 portant règlement sur l’aménagement du Territoire des îles Wallis et Futuna en matière d’urbanisme, d’habitat, de construction et d’habitation rendue exécutoire par arrêté n° 52 du 9 août 1967 (*JOWF* août 1967, p. 621).

§ 1 – Le schéma d'aménagement régional dans les régions d'outre-mer

Bien que l'essentiel du droit commun de l'aménagement de l'espace soit applicable dans les départements et régions d'outre-mer, il existe une singularité pour ces régions : le schéma d'aménagement régional (SAR). Élaboré par les régions d'outre-mer (ROM)⁸⁹, il fixe dans chaque collectivité les orientations générales « à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement »⁹⁰. Le SAR intègre donc de façon explicite la protection parmi ses objectifs, à l'instar des outils modernes d'aménagement de l'espace tels le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Le SAR est élaboré à l'initiative et sous l'autorité du conseil régional en association avec l'État, le département, les communes ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés de l'élaboration et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale. A leur demande, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les organisations professionnelles intéressées sont également associées. Le projet de SAR, assorti des avis du conseil général et des conseils consultatifs régionaux, est mis à la disposition du public pendant deux mois avant son adoption par le conseil régional⁹¹. Ensuite, il est approuvé par décret en Conseil d'État.

L'élaboration des SAR a été longue, « les conseils régionaux d'outre-mer n'ayant pas apprécié immédiatement le caractère ô combien essentiel de cette compétence qui leur était attribuée dans le cadre de la décentralisation »⁹². Ainsi, la procédure de substitution de l'État au conseil régional prévue à l'article L. 4433-9, a-t-elle été utilisée pour la Guadeloupe⁹³. Aujourd'hui, les quatre ROM disposent d'un SAR : La Réunion depuis le 6 novembre 1995⁹⁴, la Martinique depuis le 23 décembre 1998⁹⁵, la Guadeloupe depuis le 5 janvier 2001⁹⁶ et la Guyane depuis le 2 mai 2002⁹⁷.

⁸⁹ CGCT, articles L. 4433-7 à L. 4433-11. Sur les compétences particulières des ROM, voir *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1, section 2, § 2, B.

⁹⁰ CGCT, article L. 4433-7. Les notions de « développement durable » et de « moyen terme » ont été introduites par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (*JORF* 14 décembre 2000, p. 19760).

⁹¹ CGCT, article L. 4433-9.

⁹² D. BLANCHET, Les particularités du droit de l'urbanisme dans les départements et régions d'outre-mer, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2004, p. 232.

⁹³ CGCT, article L. 4433-9, alinéa 5 : « Si le conseil régional n'a pas adopté le schéma d'aménagement, selon la procédure définie ci-dessus, dans un délai de trente mois à compter du 1er janvier 1993, le schéma est élaboré par l'État et approuvé par décret en Conseil d'État ».

⁹⁴ Décret n° 95-1169 du 6 novembre 1995 portant approbation du schéma d'aménagement régional de La Réunion, *JORF* 8 novembre 1995, p. 16536. Le premier projet de SAR avait échoué en 1992 à cause d'un vice de procédure révélé par le Conseil d'État (absence de mise à disposition du public du schéma dans les Hauts de La Réunion).

⁹⁵ Le décret du 23 décembre 1998 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Martinique (*JORF* 24 décembre 1998, p. 19512) est abrogé et remplacé par le décret n° 2005-1323 du 20 octobre 2005 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Martinique modifié (*JORF* 27 octobre 2005, p. 16948).

⁹⁶ Décret n° 2001-16 du 5 janvier 2001 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe, *JORF* 7 janvier 2001, p. 335.

⁹⁷ Décret n° 2002-745 du 2 mai 2002 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Guyane, *JORF* 4 mai 2002, p. 8441.

Tel que conçu par la loi et le règlement, le SAR apparaît *a priori* comme un outil de planification pertinent (A). Il reste que le succès du schéma dépend pour l'essentiel de la façon dont les élus s'en saisissent et dont il peut évoluer (B).

A - Un outil de planification pertinent dans son principe

Le SAR est un outil indispensable aux ROM, car il leur permet de planifier l'utilisation de l'ensemble du territoire terrestre, littoral et maritime de la région. Aux termes de l'article L. 4433-7 du CGCT, le schéma détermine en effet « la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ». L'énoncé n'est pas limitatif, mais il est regrettable que la localisation des zones naturelles sur le territoire ne soit pas visée expressément, tant elles sont déterminantes pour l'équilibre des différentes vocations d'un territoire.

À cet égard, le dispositif législatif des SCOT est plus précis que pour les SAR. L'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme prévoit en effet qu'ils « déterminent les espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation ». Il reste que l'insuffisance de l'encadrement des SAR est quelque peu compensée par la partie réglementaire du Code général des collectivités territoriales précisant que le rapport du document « présente [...] le parti d'aménagement adopté compte tenu de l'équilibre à respecter entre, d'une part, les milieux urbains et d'autre part, les terres agricoles, les forêts et les milieux naturels à protéger en raison de la richesse du sol et du sous-sol, des sites et paysages ou de leur intérêt écologique »⁹⁸.

Le SAR a plusieurs effets juridiques qui en font un outil de grande importance.

D'abord, il tient lieu de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire⁹⁹ et sert à ce titre de fondement aux contrats de plan État Région, outils majeurs permettant la définition d'objectifs en matière d'aménagement et de développement du territoire.

Ensuite, le SAR a valeur de schéma de cohérence territoriale¹⁰⁰ pour l'application de l'article L. 122-2 du Code de l'urbanisme. De ce fait, son adoption a pour effet d'écarter la règle de l'urbanisation limitée fixée à l'alinéa 1^{er} de l'article précité¹⁰¹. À cet égard, le SAR est comparable

⁹⁸ CGCT, article R. 4433-1 alinéa 4.

⁹⁹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, article 34 bis, *JORF* 5 février 1995, p. 1973.

¹⁰⁰ L'alinéa 6 de l'article L. 122-2 du Code de l'urbanisme précise en effet que « les schémas d'aménagement régionaux prévus par la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion [...] ont valeur de schéma de cohérence territoriale ».

¹⁰¹ C. urb., article L. 122-2, alinéa 1^{er} : « Dans les communes qui sont situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, et qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle ».

au schéma directeur de l'Île-de-France¹⁰² et au plan d'aménagement et de développement durable de Corse¹⁰³.

Aussi, le SAR a-t-il vocation à être précisé par les documents d'urbanisme inférieurs comme le SCOT qui lui est lié par une obligation de compatibilité. De ce point de vue, il a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement¹⁰⁴ définies à l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, lesquelles s'imposent, par une obligation de comptabilité (et non de conformité) aux documents d'urbanisme et notamment aux SCOT (ou aux PLU à défaut de SCOT). Un problème de cohérence juridique anime cependant les rapports entre les deux documents¹⁰⁵. Si le SCOT est lié par une obligation de compatibilité avec le SAR, il est vraisemblable qu'il viendra préciser la portée des orientations de celui-ci. Or, tel n'est pas ce qui ressort de l'esprit du texte. En effet, le SCOT, élaboré à l'échelle d'une communauté d'agglomération ou de communes, fixe les orientations fondamentales de l'utilisation du territoire en termes d'objectifs¹⁰⁶ tandis que les SAR règlent « la destination générale des différentes parties du territoire de la région »¹⁰⁷. Ceux-ci déterminent notamment « l'implantation d'infrastructures et de transport »¹⁰⁸ alors que les SCOT « peuvent définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport »¹⁰⁹. Il ressort de ces dispositions que le SAR doit être plus précis que le SCOT, document de niveau inférieur, ce qui est aberrant. Il faut souligner que le législateur rend l'image encore un peu plus floue en prévoyant la possibilité d'intégrer le Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) dans les SCOT en métropole et dans les SAR outre-mer. Ainsi, en métropole, le SMVM a la même valeur que le SCOT, alors que dans les ROM il s'imposera à lui. Sans doute faut-il attribuer ces inepties au bricolage dont pâtit toujours le droit d'outre-mer conçu séparément du droit commun. Du point de vue de la technique juridique, l'intégration du dispositif du SAR, « système de planification inspiré par le droit de l'urbanisme »¹¹⁰, dans le Code de l'urbanisme et non plus dans le CGCT, permettrait peut-être d'en rationaliser l'approche par le codificateur lors de modifications législatives ou réglementaires ultérieures. Dans les faits, les autorités locales se sont accommodées de ces difficultés. Le degré de précision du document dépendra de l'échelle à laquelle il est conçu. Ainsi les documents graphiques des SAR doivent-ils être présentés au 1/100 000¹¹¹ tandis que ceux des plans locaux d'urbanisme doivent être suffisamment précis pour être opposables¹¹². Les SCOT, dont les documents graphiques sont opposables dans la limite de leur compatibilité avec les documents inférieurs¹¹³, se situent donc à l'intermédiaire.

¹⁰² C. urb., articles L. 141-1 et suivants.

¹⁰³ CGCT, article L. 4424-9 et suivants.

¹⁰⁴ CGCT, article L. 4433-8.

¹⁰⁵ Nous avons déjà souligné par ailleurs (voir *supra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 1, section 1, § 1, A, 2, b) les problèmes théoriques et pratiques que pose l'obligation de compatibilité entre la charte des parcs nationaux et les dispositions des SAR.

¹⁰⁶ Voir C. urb., article L. 122-1.

¹⁰⁷ CGCT, article L. 4433-7, alinéa 1.

¹⁰⁸ Même article.

¹⁰⁹ C. urb., article L. 122-1, alinéa 5.

¹¹⁰ E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 168.

¹¹¹ « A l'exception des zones de faible densité démographique de Guyane pour lesquelles une ou des échelles plus réduites peuvent être utilisées » (CGCT, article R. 4433-1).

¹¹² La jurisprudence considère que l'imprécision d'un document graphique rend le PLU inopposable au permis de construire (CAA Nantes, 1^{er} février 2005, SARL Le Val, req. n° 03NT00382).

¹¹³ C. urb., article R. 122-1.

Enfin, le SAR contient un chapitre particulier portant SMVM¹¹⁴. Ce dernier détermine les grandes orientations des zones littorales qui forment « une unité géographique et maritime » et présentent « des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au regard de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral »¹¹⁵. L'intégration du SMVM au SAR permet de prendre en considération dans un document unique la dimension terrestre et maritime de l'aménagement de l'espace. Cela est tout à fait opportun compte tenu de la faible superficie des îles et des fortes interactions entre les écosystèmes terrestres et marins.

Certains auteurs ont associé la dimension holistique du SAR à la prise en considération de l'insularité. Ainsi P. Hocreitere souligne-t-il : « C'est sans doute en raison de cette spécificité géographique (l'insularité) dans toutes ses composantes (physique, historique, économique, sociale, culturelle, patrimoniale, etc.) que par exception au droit commun, on a reconnu des compétences particulières aux régions d'outre-mer, mais aussi à la collectivité territoriale de Corse »¹¹⁶.

Une telle analyse, certes séduisante, n'évite cependant pas certains écueils. D'abord, si le dispositif du SAR s'applique à La Réunion, en Guadeloupe et à la Martinique, il l'est aussi en Guyane qui n'est pas une île. Ensuite, aucune mention dans les débats parlementaires ou dans les termes mêmes de la loi du 2 août 1984 qui crée les SAR ne laisse entendre qu'il s'agirait d'un outil à vocation insulaire. Au surplus, si l'intégration des SMVM dans le SAR et la décentralisation de leur élaboration était une particularité propre aux ROM jusqu'en 2005, la loi relative au développement des territoires ruraux¹¹⁷ est venue modifier le Code de l'urbanisme pour décentraliser et déconcentrer l'élaboration des SMVM des communes littorales métropolitaines, lesquels peuvent maintenant être intégrés dans un SCOT et en constituer un chapitre individualisé¹¹⁸. Si le régime des SMVM domiens continue certes de différer de celui

¹¹⁴ CGCT, article L. 4433-15 : « Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, le schéma d'aménagement mentionné à l'article L. 4433-7 vaut schéma de mise en valeur de la mer, tel qu'il est défini par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, notamment en ce qui concerne les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral.

Les dispositions correspondantes sont regroupées dans un chapitre individualisé au sein du schéma d'aménagement régional.

Ces dispositions doivent avoir recueilli l'accord du représentant de l'État préalablement à la mise à disposition du public de l'ensemble du projet de schéma d'aménagement.

Le conseil régional de chacune des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion est saisi pour avis de tout projet d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée.

En raison de sa situation géographique particulière, la région de La Réunion est tenue informée chaque année de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes de pêche hauturière par les armements opérant à partir des ports de La Réunion ».

¹¹⁵ Décret modifié n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, article 1^{er}, *JORF* 9 décembre 1986, p. 14791.

¹¹⁶ P. HOCREITERE, Le schéma d'aménagement de la Martinique, *Études foncières*, été 1999, n° 83, p. 21-24.

¹¹⁷ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 235, *JORF* 24 février 2005, p. 3073. Voir également le décret n° 2007-1586 du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer, *JORF* 10 novembre 2007, p. 18507.

¹¹⁸ Auparavant conçu comme un document autonome, le SMVM peut désormais constituer un chapitre individualisé du SCOT lorsqu'il englobe une ou des communes littorales (C. urb., article L. 122-3, *in fine*). Le préfet est alors consulté sur la compatibilité du périmètre de ce schéma avec les enjeux d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral. Ailleurs, le SMVM peut toujours être élaboré par l'État, mais avec une

établi par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983¹¹⁹ quant à sa procédure d'adoption¹²⁰, le contenu du schéma reste le même que celui des SMVM de droit commun.

Il faut donc considérer le champ spatial du SAR comme la seule conséquence de la « spécificité du statut territorial »¹²¹ des ROM. Il s'agissait en effet de créer un outil d'aménagement de l'espace décentralisé, à la dimension des régions monodépartementales d'outre-mer. De fait, si son champ d'application comprend la totalité de l'espace insulaire, ce n'est pas le fruit d'une situation écologique, mais bien celui d'une situation administrative et politique particulière. La prise en compte de l'espace îlien est une heureuse coïncidence.

B - L'évolution des SAR

Même si les SAR sont « une expérience et un modèle pour les documents d'aménagement »¹²², il faut convenir qu'ils ne sont pas un exemple de cohérence juridique en particulier dans leurs rapports avec les SCOT. De même, le niveau des exigences requises par le schéma et opposables aux documents d'urbanisme inférieurs varie considérablement d'une région à l'autre.

Ainsi, le conseil régional martiniquais reconnaît qu'« à ce jour, la démarche de planification a mis l'accent sur le rattrapage et le développement économique, délaissant les questions d'organisation et de planification spatiale »¹²³, éléments pourtant essentiels à une réelle prise en considération des espaces naturels¹²⁴. Force est de constater que le SAR martiniquais, même s'il a le mérite d'exister, n'intègre pas les préoccupations environnementales et encore moins insulaires, largement supplantées par les intérêts du développement économique : « La destruction de la mangrove, les atteintes portées au littoral, conséquences d'une politique touristique tournée vers le quantitatif, la dilapidation des terres agricoles, résultat d'une urbanisation et d'une spéculation

approbation désormais déconcentrée, par arrêté préfectoral (et non plus par décret en Conseil d'État). Voir également : S. TRAORE, Une relance des schémas de mise en valeur de la mer : nouveaux modes d'élaboration et nouvelles catégories, *Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, p. 21-27. Sur la définition des communes littorales, voir J.-M. BECET, Le droit de l'urbanisme littoral, PUR, 2002, p. 27-45.

¹¹⁹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, *JORF* 29 janvier 1983, p. 215.

¹²⁰ Ainsi, le SMVM métropolitain est-il approuvé par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'État, « en cas d'avis défavorable des deux tiers au moins des communes concernées représentant plus de la moitié de la population locale ou de la moitié au moins des communes concernées représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci » (décret modifié n° 86-1252 du 5 décembre 1986, précité, article 13) alors que l'approbation par décret en Conseil d'État est la règle dans les ROM.

¹²¹ E. LE CORNEC, Spécificité juridique des espaces insulaires, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement, *RJE*, 2000, p. 39.

¹²² P. SOLER-COUTEAUX, « Le schéma d'aménagement régional de La Réunion : une expérience et un modèle pour les documents d'aménagement », p. 347-364, in Mélanges J. MAS, Droit et anthropologie de la complexité, Economica, 1996, 426 p.

¹²³ Site internet de la Région Martinique : <http://www.cr-martinique.fr/francais/documents/dev-eco/indexsar.html>. Les mêmes remarques sont formulées par M. BURAC (« Le schéma d'aménagement régional de la Martinique : un pas vers la modernité », p. 381, in GEODE Caraïbe, Les Antilles et la Guyane françaises à l'aube du XXI^e siècle, Karthala, 2003, 447 p.).

¹²⁴ L'orientation prise par la région martiniquaise avait d'ailleurs été désapprouvée par le Conseil d'État refusant le projet de SAR en 1995, car le SMVM traduisait « le parti d'une urbanisation excessive du littoral au regard des articles L. 156-1 et suivants du Code de l'urbanisme, de même que la non-délimitation des espaces remarquables devant faire l'objet de protections strictes en vertu de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite « loi littoral » » (M. BURAC, *op. cit.*, p. 368).

foncière non contrôlées, n'ont pas été suffisamment prises en compte »¹²⁵. Il faut espérer que la Martinique se dotera, au terme du délai de révision, d'un outil de planification plus rigoureux et non pas simplement apparent tel que l'est le SAR aujourd'hui.

Quant au SAR de la Guadeloupe, seul son « objectif 1 » visait la protection de l'environnement, mais en des termes si imprécis qu'aucune concrétisation n'a été envisageable. Ainsi, le développement durable est évoqué à plusieurs reprises dans le schéma sans être traduit en objectifs opérationnels¹²⁶.

A l'inverse, le bilan du SAR de La Réunion est plus satisfaisant en ce qui concerne les « espaces naturels remarquables du littoral » à préserver, les « espaces naturels de protection forte » et leur identification dans les documents d'urbanisme locaux. En outre, le SAR aura appuyé la création d'une réserve marine et du Parc national. Il reste qu'il n'est parvenu à limiter ni l'urbanisation anarchique et dispersée qui « s'est poursuivie sur beaucoup de communes », ni « le phénomène du mitage et de l'habitat spontané »¹²⁷ sur le littoral et les coteaux. De même, les espaces identifiés comme des « coupures d'urbanisation » dans la carte du SAR font l'objet d'importantes pressions d'urbanisation, notamment pour les projets hôteliers et « sont partiellement « mités » par de l'habitat spontané »¹²⁸ en progression depuis 1995.

Deux garanties d'évolution sont récemment apparues et contribuent à une meilleure prise en considération de l'environnement. D'abord, la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000¹²⁹ remédie à une lacune originelle du régime juridique des SAR en imposant la révision du document au terme d'un délai de dix ans¹³⁰ à l'instar des SCOT¹³¹. Ensuite, depuis une ordonnance de 2004¹³², et à l'instar d'autres documents d'urbanisme ayant une incidence notable sur l'environnement, les SAR doivent désormais faire l'objet d'une évaluation

¹²⁵ M. BURAC, *op. cit.*, p. 380.

¹²⁶ Rapport de la Commission d'élaboration du schéma d'aménagement régional, *Élaboration et réduction du schéma d'aménagement régional de l'archipel Guadeloupe*, Direction de l'aménagement et du territoire, novembre 2007, p. 5.

¹²⁷ AGORAH, Bilan de mise en oeuvre du SAR de 1995 à aujourd'hui et synthèse des études réalisées par l'AGORAH dans le cadre de sa mission permanente sur le SAR, septembre 2005, p. 3. Ce document est disponible sur :

http://www.regionreunion.com/fr/spip/IMG/pdf/Bilan_du_SAR_et_synthese_des_etudes_AGORAH_Sept_2005.pdf

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, précitée.

¹³⁰ La modification ou la révision des SAR qui ne porte pas atteinte à l'économie générale du document est toutefois dispensée de l'évaluation environnementale, à condition qu'elle n'ait pas pour objet d'autoriser la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L. 414-4 du Code de l'environnement (C. urb., article R. 121-16). En outre, l'article 5 de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 (ordonnance relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JORF* 29 mai 2005, p. 9523) a spécifié que ces dispositions ne s'appliqueraient pas aux SAR dont l'élaboration ou la modification a été prescrite avant le 21 juillet 2004 et qui ont été approuvés avant le 21 juillet 2006. En 2004, les régions réunionnaise et guyanaise ont entrepris de réviser leur SAR, à La Réunion parce que l'échéance des dix années est arrivée et en Guyane parce que les objectifs d'aménagement du SAR approuvé en 2002 et fixés en considération de données des années 1990 apparaissaient désuets.

¹³¹ C. urb., article L. 122-14.

¹³² L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 (précitée) transpose la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*JOCE* 21 juillet 2001, L. 197, p. 30).

environnementale¹³³ au moment de leur élaboration, mais également lors de leur révision. La région délibérera alors sur le maintien en vigueur ou sur la révision totale ou partielle du SAR et à défaut, le document deviendra caduc¹³⁴. L'évaluation environnementale permet aux décideurs d'identifier les problèmes de mise en œuvre du schéma dans les documents d'urbanisme locaux et de proposer des solutions adaptées. Pour la Martinique, l'exigence d'une évaluation environnementale serait la bienvenue, le SAR ayant été orienté principalement vers le développement économique du territoire. En Guadeloupe, une évaluation des effets du SAR menée en 2006 a mis en évidence ses faiblesses – en particulier du fait de l'absence de prise en considération du schéma par les élus locaux – et a conduit la région à réviser totalement le document¹³⁵ avec une priorité : la protection accrue de l'environnement¹³⁶. À La Réunion, l'évaluation environnementale a conduit au constat que les dispositions du SAR relatives aux coupures d'urbanisation n'ont pas été suffisamment respectées par les communes, leurs raisons d'être n'ayant été ni expliquées, ni motivées. De ce fait, elles ont été « perçues comme un interdit généralisé dans les domaines de compétence municipale »¹³⁷. Afin de remédier à ces problèmes, le bilan propose « de préciser leur usage et leur fonction au cas par cas »¹³⁸ pour mieux justifier l'intérêt écologique de ces coupures et encourager ainsi leur conservation par les communes.

Au final, le SAR apparaît bien comme un « document de bilan, de prospection et de programmation »¹³⁹ tout à fait apte à prendre en considération les enjeux environnementaux insulaires. Il le sera d'autant que le projet de loi portant engagement national pour l'environnement prévoit de lui donner la valeur d'un schéma régional de cohérence écologique. Du reste, pour que ces schémas soient réellement « originaux et innovants »¹⁴⁰, encore faut-il que les régions s'en saisissent effectivement et prennent la mesure de l'importance de la maîtrise de l'aménagement insulaire, ce qui n'est pas toujours le cas.

¹³³ CGCT, article L. 4433-7, alinéa 2 : « Le schéma d'aménagement fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies par les articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme ». Il faut souligner que le contenu de l'évaluation environnementale exigée pour les SAR n'est pas le même que celui décrit aux articles R. 122-17 et suivants du Code de l'environnement. Il est fixé dans un décret distinct n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme (*JORF* 29 mai 2005, p. 9499).

¹³⁴ CGCT, article L. 4433-7, alinéa 3 et 4.

¹³⁵ Il devrait être adopté courant 2009.

¹³⁶ Groupement EDRConseils, Présentation résumée du contenu du SAR, Conseil général de la Guadeloupe, Région Guadeloupe, décembre 2008, p. 5.

¹³⁷ Conseil régional de La Réunion, E.C.s. et L.A.C, Évaluation du Schéma d'Aménagement Régional de 1995 de La Réunion, chapitre 8 (pistes et enjeux du prochain SAR), janvier 2006, p. 50.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ D. BLANCHET, Les particularités du droit de l'urbanisme dans les départements et régions d'outre-mer, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2004, p. 234.

¹⁴⁰ P. HOCREITERE, Spécial outre-mer, aménagement : des schémas originaux et innovants, *Le Moniteur*, 9 avril 2004, p. 80-82.

§ 2 – Le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte

Un document similaire aux SAR est prévu pour Mayotte. Depuis la loi statutaire du 11 juillet 2001¹⁴¹, la collectivité est chargée d'élaborer un plan d'aménagement et de développement durable (PADD) qui « fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de Mayotte, ainsi que ceux de la préservation de son environnement »¹⁴². Ce plan, qui a fait l'objet d'un avis positif du Conseil d'État début 2009, définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de transports, de télécommunications, de valorisation des ressources énergétiques et de protection et de mise en valeur du territoire de Mayotte. Comme pour les SCOT, les orientations du PADD doivent assurer un équilibre entre divers objectifs tels que le renouvellement et le développement urbains, la diversité sociale de l'habitat, la préservation des activités agricoles et forestières ainsi que la protection des espaces naturels, des sites et des paysages. Le plan intègre donc parmi ses buts et de façon explicite la préservation de l'environnement.

A l'instar du SAR, le PADD est élaboré à l'initiative et sous l'autorité d'une collectivité décentralisée, ici le conseil général. Assorti des avis des conseils consultatifs de la collectivité départementale, il est ensuite mis à la disposition du public pendant deux mois, avant son adoption par le conseil général et enfin son approbation par décret en Conseil d'État. Comme pour les SAR, le plan est réévalué au terme d'un délai de dix ans : le conseil général devra l'analyser et délibérer sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle. À défaut, il deviendra caduc¹⁴³. Contrairement aux documents d'urbanisme ayant une incidence environnementale comme les SAR ou les SCOT, aucune évaluation environnementale du PADD n'est exigée, que ce soit au stade de son élaboration ou de sa révision. Il faut regretter cette lacune tant l'évaluation permet aux élus de mieux prendre en considération l'impact du document sur l'environnement et d'en réajuster, le cas échéant, les objectifs.

Le PADD détermine les principes de localisation des infrastructures de transport, des principaux équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver, des extensions urbaines et des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives. En cela il s'impose dans un rapport de compatibilité à différents documents d'urbanisme tels les plans d'occupation des sols, les plans locaux d'urbanisme, les schémas d'aménagement de village ou de commune, les cartes communales, les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les opérations foncières, les autorisations prévues par la législation relative à l'urbanisme commercial et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'État. Il faut souligner que depuis une ordonnance de 2005¹⁴⁴, l'ensemble des règles générales d'urbanisme

¹⁴¹ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, *JORF* 13 juillet 2001, p. 11199.

¹⁴² CGCT, article L.O. 6161-42.

¹⁴³ CGCT, article L.O. 6161-42, alinéa 6.

¹⁴⁴ Ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12383.

s'applique à Mayotte, sauf celles relatives aux schémas de cohérence territoriaux en raison « du caractère encore très embryonnaire de l'intercommunalité »¹⁴⁵ dans l'archipel.

Quant à son champ, le PADD couvre aussi bien le milieu terrestre que le littoral et le milieu marin dont il précise les mesures de protection dans un chapitre particulier valant schéma de mise en valeur de la mer¹⁴⁶. Le plan doit notamment permettre de préciser les modalités d'application des dispositions particulières au littoral à Mayotte¹⁴⁷, comme le très protecteur article L. 711-3 III du Code de l'urbanisme selon lequel « les constructions et aménagements sont interdits sur le littoral quand leur implantation porte atteinte aux milieux particuliers que constituent les plages de sable, les mangroves, les lagons et les récifs coralliens »¹⁴⁸.

Le PADD a rencontré des difficultés de concrétisation. Alors que la loi statutaire de 2001 prévoyait que le conseil général devait l'adopter avant le 31 décembre 2004 à défaut de quoi l'État l'élaborerait, cette exigence, non respectée, a finalement été supprimée en 2007¹⁴⁹. Validé le 17 décembre 2004 par le conseil général, le PADD n'a pas, dans un premier temps, reçu l'approbation du Conseil d'État en considération de son imprécision globale¹⁵⁰. L'avant-projet de 2004 prévoyait par exemple un grand programme d'urbanisation et la poursuite de l'équipement de l'île sans présenter de garanties suffisantes pour la conservation des espaces naturels¹⁵¹. Si le PADD n'est toujours pas officiellement adopté aujourd'hui c'est aussi parce qu'il faut lui adjoindre, depuis 2005¹⁵², un schéma de mise en valeur de la mer. Dans l'attente, et en l'absence de PADD, l'extension de l'urbanisation et les opérations d'aménagement dans les espaces proches du rivage ne peuvent être autorisées¹⁵³.

Dès lors qu'il offre une occasion de réfléchir à l'aménagement d'un territoire insulaire, l'élaboration du PADD est essentielle pour l'avenir de Mayotte. Du reste, pour être pleinement efficace, encore faudra-t-il que les décideurs s'approprient le Code de l'urbanisme rendu applicable à Mayotte en 2005, en substitution au code local de 1990 et mettent en œuvre ses orientations dans les documents d'urbanisme locaux¹⁵⁴.

¹⁴⁵ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12382.

¹⁴⁶ CGCT, article L.O. 6161-42, alinéa 4.

¹⁴⁷ C. urb., articles L. 711-1 et suivants. Voir *infra*, titre 2, chapitre 1, section 1.

¹⁴⁸ Voir *infra*, titre 2, chapitre 1, section 1, § 1.

¹⁴⁹ Il reste que si le conseil général ne modifie pas le PADD pour assurer sa conformité aux règles visées au II de l'article L.O. 6161-42 CGCT et publiées postérieurement à l'approbation du plan, l'État peut y procéder d'office dans un délai de six mois à compter de la demande formulée par le préfet. En cas d'urgence, constatée par décret en conseil des ministres, il y est procédé sans délai par décret en Conseil d'État (CGCT, article L.O. 6161-42 IV).

¹⁵⁰ J.-M. ROY, Direction de l'équipement de Mayotte, M'Tsapéré (Mayotte), communication orale, 26 juin 2006.

¹⁵¹ Voir Conseil général, Plan d'aménagement et de développement durable, Avant-projet, avril 2004, 102 p.

¹⁵² Ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte, *JORF* 29 juillet 2005, article 3, 1°, p. 12383.

¹⁵³ C. urb., article L. 711-3.

¹⁵⁴ En ce sens, voir D. BLANCHET, Les particularités du droit de l'urbanisme à Mayotte, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2006, p. 107-127.

Section 2 – L’absence de prise en considération de la protection de l’environnement insulaire : une conception surannée de l’aménagement du territoire

Dans certaines collectivités d’outre-mer, la prise en compte de la fragilité insulaire n’est pas décelable dans les outils existants et, pire, la protection de l’environnement ne constitue parfois même pas un objectif de la politique d’aménagement du territoire. Cette situation traduit une conception tout à fait désuète de l’aménagement du territoire lequel devrait au moins permettre aux collectivités de prévoir, à moyen terme, la façon dont elles souhaitent utiliser l’espace et harmoniser leurs décisions sur un territoire plus vaste, ici l’île. En toute hypothèse, la planification est enserrée dans une vision à court terme en Polynésie française (§ 1) et demeure embryonnaire en Nouvelle-Calédonie (§ 2). Elle est par ailleurs totalement absente dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon (§ 3).

§ 1 – La planification en Polynésie française : une vision à court terme

Les dispositions urbanistiques applicables en Polynésie française figurent dans le Code de l’aménagement de la collectivité. Celui-ci date d’un arrêté du 31 octobre 1989¹⁵⁵, ensuite très largement modifié « au rythme des évolutions statutaires »¹⁵⁶.

Le Code prévoit différents outils de planification de l’espace allant du schéma d’aménagement général (SAGE) au plan général d’aménagement (PGA) et au plan d’aménagement de détail (PAD) établis à de plus petites échelles.

Il précise que « l’île de Tahiti, ainsi que l’ensemble de la Polynésie française, seront pourvus d’un schéma d’aménagement général et d’équipement »¹⁵⁷, ce qui correspond en réalité au SAGE¹⁵⁸. Il n’en existe pourtant aucun à ce jour.

Pour ce qui concerne les PGA, le Code prévoit que « l’ensemble des communes de l’archipel de la Société, les communes de Tubuai et Rangiroa, les communes associées de Taiohae, Atuona, Vaitahu, Hakahau, Haurei ainsi que l’île de Mangareva sont inscrites sur la liste des entités territoriales devant être pourvues d’un plan d’aménagement »¹⁵⁹. Dans les faits, ces dispositions sont devenues obsolètes, car les listes ainsi établies n’ont pas été suivies. En réalité, l’outil a été utilisé dans un plus grand nombre de communes. Ainsi, des PGA existent dans les communes de

¹⁵⁵ Arrêté n° 1192 CM du 31 décembre 1989 portant codification des réglementations territoriales en matière d’aménagement et créant le code de l’aménagement de la Polynésie française, *JOPF* 16 novembre 1989, n° 8 NS, p. 70.

¹⁵⁶ D. BLANCHET, Les particularités du droit de l’urbanisme en Polynésie française, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2005, p. 122.

¹⁵⁷ Code de l’aménagement, article A. 111-6.

¹⁵⁸ La dénomination « schéma d’aménagement général et d’équipement » qui figure dans la partie « arrêtés » du Code correspond en réalité au « schéma d’aménagement général » de la partie délibérative, mais les deux parties n’ont pas été mises en concordance.

¹⁵⁹ Code de l’aménagement, article A. 111-7.

Papara, Moorea-Maiao, Gambier, Tahaa, Fakarava, Maupiti, Ua Pou, Paea, Punaauia, Papeete et plusieurs projets sont actuellement à l'étude¹⁶⁰.

Quant au PAD, il n'en existe qu'un seul, dans la vallée de la Papenoo.

Pour ces schémas et plans il convient d'analyser plus précisément leur procédure d'élaboration (A) et leur contenu (B).

A – La procédure d'élaboration

L'élaboration et la révision de ces documents de planification sont ordonnées par le conseil des ministres, après avis du comité d'aménagement du territoire¹⁶¹ pour les SAGE et « sous le contrôle conjoint du service de l'urbanisme et de la commune ou des communes concernées »¹⁶² pour les PGA et les PAD. L'adoption du SAGE est de la compétence de l'assemblée de la Polynésie française¹⁶³ tandis qu'il faudra un arrêté du conseil des ministres pour celle des PGA et PAD.

Le projet de SAGE est soumis à l'accord du comité d'aménagement du territoire, institué auprès du conseil des ministres et obligatoirement consulté sur les projets de plans et documents d'aménagement¹⁶⁴. Le projet est ensuite mis à la disposition du public avant que l'avis des conseils municipaux concernés soit sollicité pour la transmission finale à l'assemblée de la Polynésie française.

Les PGA et PAD sont quant à eux élaborés par une commission locale d'aménagement dont la composition est fixée sur proposition du ou des maires concernés et placée sous la présidence du maire, s'il n'y a qu'une commune concernée, ou par un maire choisi par et parmi les maires des communes concernées. La commission est chargée de fixer les orientations du plan et d'arrêter le projet. Après examen, celui-ci est soumis à l'avis du comité d'aménagement du territoire puis à enquête publique avant que le ou les conseils municipaux en délibèrent pour approbation. Enfin, le PGA ou le PAD est approuvé par arrêté du conseil des ministres. Ces documents font l'objet d'un bilan de leur exécution tous les dix ans afin « d'examiner si l'évolution constatée nécessite ou non qu'il soit procédé à sa révision. Ce bilan sera sanctionné par une délibération du ou des conseils municipaux concernés après avis du comité d'aménagement du territoire »¹⁶⁵. A noter qu'à ce stade, aucune évaluation environnementale des effets des plans n'est formellement exigée, même si le Code de l'aménagement ne l'exclut pas non plus. Tout dépendra donc de la pratique de l'administration.

¹⁶⁰ Des projets sont à l'étude à Hitia'a O Te Ra, Hao, Takarua-Takapoto, Pirae, Huahine, Hiva Oa, Teva I Uta et Faa'a.

¹⁶¹ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 113-1.

¹⁶² Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 113-2.

¹⁶³ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 113-1.

¹⁶⁴ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 100-2.

¹⁶⁵ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 113-5, § 2.

Par ailleurs, la prééminence des institutions polynésiennes en matière de planification est ici manifeste et traduit « une marginalisation [...] des communes dans l'exercice des compétences d'urbanisme »¹⁶⁶.

B – Le contenu

Le SAGE doit fixer les grandes orientations de l'aménagement du territoire en fonction de la politique de développement économique et social. Il est regrettable que la préservation de l'environnement ne soit pas explicitement visée parmi les objectifs du schéma. En toute hypothèse, cette lacune traduit un retard certain quant à l'intégration des préoccupations environnementales dans le droit de l'urbanisme polynésien et la désuétude des dispositions datant de 1984 relatives au SAGE¹⁶⁷. Quant à leur échelle, les schémas concernant plusieurs communes s'apparentent approximativement aux SCOT métropolitains. Ils peuvent indiquer les parties du territoire sur lesquelles il faut établir des PGA ou des PAD¹⁶⁸. Par ailleurs, ils doivent intégrer « l'ensemble des aspects administratifs, économiques, sociaux, culturels, naturels et artificiels des portions de territoire auxquelles ils s'appliquent »¹⁶⁹. Jusqu'alors, aucune procédure d'élaboration de SAGE n'a abouti en raison notamment de l'absence de volonté politique pour la création de schémas de développement à long terme en Polynésie. Une telle inertie est particulièrement problématique pour les îles les plus habitées comme Tahiti ou Moorea où le développement n'est pas du tout maîtrisé, ni envisagé à moyen, voire à long terme. De façon plus générale, c'est toute la Polynésie française qui devrait faire l'objet d'un effort de planification, notamment parce que les îles éloignées dépendent très largement de l'île principale de Tahiti pour le transport, l'approvisionnement, l'énergie, etc. Il reste que les dispositions relatives au SAGE sont obsolètes et qu'il serait inopportun d'en adopter un sur leur fondement. Il a d'ailleurs été question de remplacer le SAGE par un autre document dénommé schéma d'aménagement et de développement durable¹⁷⁰, un document unique qui aurait été établi à l'échelle de toute la Polynésie française. Une évolution en ce sens est souhaitable. Elle permettrait de dépasser quelque peu la vision à court terme de l'aménagement pour tendre vers une approche plus globale et à moyen terme de planification. Il semble que des diagnostics soient relancés à cet égard¹⁷¹.

Quant aux PGA et aux PAD, ils sont plus précis et relèvent de l'urbanisme réglementaire. Ils concernent respectivement « une entité territoriale »¹⁷² ou des « secteurs ou quartiers

¹⁶⁶ D. BLANCHET, Les particularités du droit de l'urbanisme en Polynésie française, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2005, p. 127.

¹⁶⁷ Délibération n° 84-37 du 12 avril 1984 modifiant la délibération n° 61-44 du 8 avril 1961 portant code de l'aménagement du territoire, *JOPF* 21 décembre 1984, p. 1956.

¹⁶⁸ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 111-3.

¹⁶⁹ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 113-1.

¹⁷⁰ L. CASIMIR, juriste, Service urbanisme de la Polynésie française, communication écrite, 6 février 2008. Pour une référence à ce projet, voir Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, Le développement durable en Polynésie française, réalité et Devenir, rapport n° 141, 14 décembre 2007, p. 5.

¹⁷¹ A. JOUX, Service urbanisme de la Polynésie française, communication écrite, 14 février 2008.

¹⁷² Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 111-4 : « Le plan général d'aménagement dit PGA précise les éléments nécessaires au développement d'une entité territoriale. Il se compose de documents graphiques et d'un règlement. Il est accompagné d'un rapport justificatif.

Les documents graphiques déterminent notamment :

intéressés »¹⁷³. Ils doivent être conformes au SAGE correspondant, s'il existe, ou en cas d'absence, aux « options d'intérêt territorial » arrêtées par le conseil des ministres. Jamais définies, ces options d'intérêt territorial ne renvoient aujourd'hui à aucune réalité concrète. Les PGA¹⁷⁴ et les PAD sont accompagnés de documents graphiques et d'un règlement. Ils comportent « des dispositions graphiques et réglementaires concernant la protection des sites et monuments et, de façon générale, de l'environnement. Ces mesures peuvent aller jusqu'à la création de réserves naturelles totales »¹⁷⁵. Il reste que ni le Code de l'aménagement, ni le Code de l'environnement de la Polynésie française ne définissent la « réserve naturelle totale ». À supposer qu'il s'agisse de la catégorie d'espace naturel protégé dénommée « réserve naturelle intégrale » par le Code de l'environnement¹⁷⁶, son classement relève d'une procédure spécifique distincte de celle d'un plan d'aménagement qui ne saurait légalement en créer. La mise en œuvre de cette disposition consiste donc essentiellement à identifier dans les PGA et les PAD des zones naturelles telles que définies à l'article A. 111-5 du Code de l'aménagement.

De façon générale, au stade des orientations, il faudrait impérativement que les schémas et plans polynésiens ne se limitent pas à identifier des zones naturelles et à fixer leur réglementation, mais

-
- la répartition du sol en zones suivant l'affectation, les densités d'occupation du sol et les servitudes de chacune des zones ;
 - le tracé de principe des principales voies à conserver, à modifier ou à créer, avec leur catégorie, leur largeur et leurs caractéristiques ;
 - les emplacements réservés aux équipements, aux principales installations d'intérêt général et aux espaces publics ;
 - l'indication des espaces naturels à maintenir, à développer ou à protéger ;
 - éventuellement, les avant-projets directeurs d'alimentation en eau, de distribution électrique, d'assainissement et d'autres réseaux divers.

Le règlement fixe en particulier les règles, densités d'occupation et servitudes, relatives à l'utilisation du sol, justifiées par le caractère de la région, du site ou de l'agglomération ou les nécessités générales ou locales. Il peut comporter l'interdiction de construire et établit l'ordre de priorité de réalisation des équipements et infrastructures prévus.

Le plan général d'aménagement indique les parties du territoire dans lesquelles seront établis des plans d'aménagement de détail et définit les limites dans lesquelles ces plans d'aménagement de détail pourront lui apporter des modifications mineures.

Il peut être accompagné d'un cadre de programmation des opérations prévues audit plan, en définissant leur ordre d'urgence, à titre indicatif.

En tant que de besoin, pour assurer une cohérence formelle entre les différents documents élaborés par les communes, le conseil des ministres pourra définir, par arrêté, un cadre type de règlement ainsi que la légende des éléments et servitudes à reporter sur les documents graphiques ».

¹⁷³ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 111-5 : « Le plan d'aménagement de détail dit PAD détermine, en fonction des nécessités propres aux secteurs ou quartiers intéressés :

A l'aide de documents graphiques :

- les types ou zones particulières d'affectation, avec leurs conditions d'utilisation du sol ;
- le tracé de l'ensemble des voies de communications, avec tout le détail nécessaire ;
- les emplacements réservés aux équipements, installations d'intérêt général et espaces à usage public ;
- si nécessaire, l'épannelage des volumes de construction ;
- éventuellement, un avant-projet d'alimentation en eau potable, d'assainissement et réseaux divers.

A l'aide d'un règlement :

- les règles et servitudes d'utilisation du sol et de construction ;
- éventuellement, la programmation des opérations prévues audit plan, en définissant leur ordre d'urgence, à titre indicatif.

Il est accompagné d'un rapport justificatif ».

¹⁷⁴ Les PGA, dressés à l'échelle d'une commune, sont dans une certaine mesure l'équivalent des plans locaux d'urbanisme métropolitains.

¹⁷⁵ Code de l'aménagement, article D. 111-6.

¹⁷⁶ C. env. de la Polynésie française, article D. 111-2.

que les enjeux de conservation soient intégrés en amont. À cette fin, le Code de l'aménagement devrait se départir d'une conception purement urbanistique des documents de planification pour les transformer en véritables projets de territoire.

Outre les contenus propres à chacun d'eux, les plans d'aménagement (SAGE, PGA et PAD) doivent comporter un rapport justificatif qui « analyse, en fonction de la sensibilité du milieu, l'état initial du site et de l'environnement et les incidences de la mise en œuvre du plan d'aménagement sur leur évolution, ainsi que les dispositions prises pour leur préservation et leur mise en valeur »¹⁷⁷. Aucune précision n'étant apportée sur le contenu du rapport, il ne présente dans la réalité que des analyses laconiques et sans réelle profondeur de l'état de l'environnement, alors que c'est la seule évaluation requise quant à leur impact sur la nature. De ce point de vue, le peu d'encadrement est édifiant en comparaison des exigences fixées aux articles L. 122-1 et suivants du Code de l'environnement national. Le dispositif d'évaluation devrait être renforcé, en particulier pour tenir compte de la nécessité d'une évaluation tant au stade initial du plan que lors de sa révision.

Au final, bien que la Polynésie française dispose d'outils de planification, il faut constater qu'ils sont insuffisamment orientés vers le développement durable et ne prennent pas efficacement en considération les contraintes écologiques insulaires. Un effort d'intégration des enjeux écologiques est à faire.

§ 2 – Le stade embryonnaire de la planification en Nouvelle-Calédonie

L'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie est prévue par la loi organique de 1999¹⁷⁸ pour exprimer « 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 » et veiller « à un développement équilibré du territoire, en particulier au rééquilibrage de la répartition des fonds publics bénéficiant aux provinces et communes »¹⁷⁹. À cette fin, le schéma fixe les objectifs à atteindre et prévoit les moyens à mettre en œuvre par l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes. Il sert de base à la conclusion des contrats de plan État-Région, les orientations retenues dans le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie s'imposant, dans un rapport de compatibilité, aux contrats conclus entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces et aux contrats conclus entre l'État et les communes¹⁸⁰. Mais, pour l'heure, le schéma étant inexistant¹⁸¹, les contrats sont « signés sans faire référence à aucun

¹⁷⁷ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 111-6, *in fine*.

¹⁷⁸ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 211, *JORF* 21 mars 1999, p. 4197.

¹⁷⁹ Même texte.

¹⁸⁰ Même texte, article 211, *in fine*.

¹⁸¹ Voir C. MARTINI, *Le développement durable en Nouvelle-Calédonie – Données juridiques et politiques*, Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2006, p. 278 et s.

document de planification »¹⁸². Même si elle en constitue une part importante, la répartition des fonds publics n'est pas l'unique objet du schéma. Il a aussi vocation à être un « outil de coordination »¹⁸³ des politiques environnementales et urbanistiques menées par les provinces compétentes dans ces matières¹⁸⁴. Rares sont les dispositifs juridiques qui permettent d'harmoniser les règles applicables dans les provinces lorsque ces dernières disposent d'une compétence de principe. Il appartient certes à la Nouvelle-Calédonie de fixer les principes directeurs du droit de l'urbanisme¹⁸⁵, mais Céline Martini rappelle à juste titre qu'« en pratique, ces principes directeurs se résument à une délibération modifiée relative au permis de construire et à une délibération relative aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et au permis de démolir »¹⁸⁶. Le principe de l'obligation préalable pour un constructeur d'obtenir un permis de construire, fixé par une délibération du Congrès 8 novembre 1989¹⁸⁷ est aussi considéré comme un principe directeur du droit de l'urbanisme que les réglementations adoptées par les provinces reprennent¹⁸⁸, mais auxquelles échappent les constructions sur les terres coutumières. Outre les rares principes directeurs qui assurent une certaine cohérence des règles de l'urbanisme à l'échelle de toute la collectivité, l'adoption du schéma d'aménagement et de développement permettra ainsi de donner un cadre commun aux trois provinces pour planifier à moyen terme et, en particulier, des actions de protection de l'environnement.

Du point de vue procédural, le législateur a entendu maintenir une place importante à l'État dans l'élaboration du schéma conçu par le Haut-commissaire et le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le projet est approuvé par le Congrès, après avis des assemblées de provinces, du conseil économique et social et du sénat coutumier et après consultation des communes. Le schéma doit faire l'objet d'une évaluation et d'un réexamen tous les cinq ans ce qui est un délai somme toute assez court pour un schéma qui mettra au moins dix ans à émerger. La loi organique ne précise pas si les incidences du schéma sur l'environnement sont incluses dans l'évaluation, ce qui est regrettable compte tenu de l'évolution nationale et internationale du droit tendant à une

¹⁸² Il devrait néanmoins être adopté courant 2010, le diagnostic étant prévu pour 2009. Voir <http://www.nouvellecaledonie2025.gouv.nc/portal/page/portal/sap/calendrier>.

¹⁸³ C. MARTINI, *op. cit.*, p. 278.

¹⁸⁴ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, précité, article 20,

¹⁸⁵ Même texte, article 22, 21.

¹⁸⁶ C. MARTINI, *op. cit.*, p. 140.

¹⁸⁷ Délibération n° 24 du 8 novembre 1989 modifiant la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 portant réglementation de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie et relative aux plans d'urbanisme et d'aménagement, *JONC* 12 décembre 1989, p. 2760. L'article 8 de la délibération prévoit que « dans tous les cas prévus à l'article 1^{er} de la délibération n° 19 du 8 juin 1973 portant réglementation du permis de construire en Nouvelle-Calédonie, toute construction à caractère immobilier, c'est-à-dire attachée au fonds auquel elle s'applique, doit faire l'objet d'une demande de permis de construire dans les conditions fixées par les assemblées de province ».

¹⁸⁸ La réglementation du permis de construire fixée par la délibération modifiée n° 19 du 8 juin 1973 (délibération modifiée n° 19 du 8 juin 1973 relative à la réglementation du permis de construire en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 10 août 1973, p. 817) a été reprise par les provinces qui l'ont ensuite modifiée pour adopter leurs propres textes. Le permis de construire est désormais régi par les règles de la délibération n° 51-2005/APN du 15 avril 2005 portant réglementation du permis de construire (*JONC* 10 mai 2005, p. 2338) en Province Nord et par la délibération modifiée n° 19 du 8 juin 1973 relative au permis de construire dans la Province Sud (*JONC* 10 août 1973, p. 818). La Province des Îles Loyauté, exclusivement soumise au droit coutumier échappe à toute logique planificatrice. Les droits d'usage, de possession et de jouissance les terres sont constatés par des procès verbaux de palabre dont la procédure est encadrée par la délibération n° 95-31/API du 20 septembre 1995 (*JONC* 10 octobre 1995, p. 2947) et par la loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007 relative aux actes coutumiers (*JONC* 30 janvier 2007, p. 647).

prise en considération de plus en plus systématique des effets de certains plans et programmes sur l'environnement¹⁸⁹.

Il reste que si cet outil permettrait de gagner en cohérence du point de vue des perspectives de développement en Nouvelle-Calédonie, il demeurera isolé et sans doute peu opératoire tant que ses rapports juridiques ne seront pas déterminés avec les autres documents d'urbanisme tels que les plans d'urbanisme directeurs ou le « schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme » des communes de Voh Koné et Pouembout.

Le plan d'urbanisme directeur (PUD), très succinctement encadré par une délibération de 1959¹⁹⁰, fixe à l'échelle d'une commune ou d'un ensemble de communes les prévisions et règles d'urbanisme et complète en cela les règles provinciales relatives au permis de construire. L'initiative de son élaboration revient à l'assemblée de province. Le PUD est, dans une certaine mesure, l'équivalent du PLU métropolitain puisqu'il définit les règles d'urbanisme applicables dans des zones délimitées. Les communes dotées d'un tel document sont compétentes en matière d'autorisation d'occupation des sols, c'est-à-dire pour délivrer notamment les permis de construire et de lotir. Le PUD contient par ailleurs un rapport de présentation qui expose le diagnostic du territoire, un règlement, des documents graphiques et des annexes et servitudes¹⁹¹. Il est hélas adopté de façon autonome, sans aucune référence à un document de planification supérieur ainsi que pourrait l'être le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie.

Le droit de la planification et de l'urbanisme néo-calédonien connaît ainsi une certaine désorganisation qui nuit à une gestion efficace et à long terme du territoire. Ce désordre est accentué par l'existence de schémas *sui generis* dont les rapports avec les autres documents ne sont pas non plus clarifiés.

Ainsi en est-il du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) des communes de Voh, Koné et Pouembout adopté le 2 septembre 2005 par l'assemblée de la Province Nord. Créé en prévision des infrastructures nécessaires pour le projet d'exploitation minière du Koniambo aussi appelé « usine du nord », le schéma « détermine les conditions permettant d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacements, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites ou paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques ainsi que les pollutions et nuisances de toute nature et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en

¹⁸⁹ Voir, par exemple, la directive européenne relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*JOCE* 21 juillet 2001, L. 197) transposée en droit interne par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 (ordonnance relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JORF* 5 juin 2004, p. 9979).

¹⁹⁰ Délibération modifiée n° 74 des 10 et 11 mars 1959 portant réglementation de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 6-13 avril 1959, p. 207. Du fait de la provincialisation des compétences, cette délibération a été reprise et modifiée par la Province Sud par une délibération n° 21-2003/APS du 18 juillet 2003 modifiant les dispositions applicables aux plans d'urbanisme (*JONC* 30 juillet 2003, p. 4563) et en Province Nord par une délibération n° 2008-55/APN du 22 février 2008 relative aux plans d'urbanisme (*JONC* 13 mars 2008, p. 2001).

¹⁹¹ Pour une analyse du PUD de Nouméa, voir C. MARTINI, *op. cit.*, p. 298-304.

matière d'habitat »¹⁹². Il s'agit d'anticiper, sur une durée de quinze ans, l'augmentation de la population qui résultera de l'installation de l'usine du nord afin d'orienter l'aménagement du territoire des communes concernées. Il est indéniable qu'une telle démarche de planification à long terme est nécessaire pour un territoire qui va connaître un développement économique important dans les prochaines années, et ce afin d'éviter le gaspillage de l'espace, tout en pourvoyant aux besoins de la population.

Du point de vue conceptuel, le SDAU rappelle, de par son appellation, les anciens schémas directeurs¹⁹³ du Code de l'urbanisme national. Le cabinet d'étude chargé de son élaboration s'inspire d'ailleurs nettement de leur mécanisme en reprenant mot pour mot, dans la description de l'objet du SDAU, les termes de l'ancien article L. 122-1 du Code¹⁹⁴. Or, les schémas directeurs ont été remplacés par les schémas de cohérence territoriale en 2000 pour traduire un « changement de perspective [...] complet »¹⁹⁵ en réaction à l'échec global des schémas directeurs. Cette évolution n'est donc pas reprise à son compte par la Nouvelle-Calédonie qui aurait pourtant pu s'en inspirer pour éviter les écueils des anciens schémas directeurs. Le SDAU révèle d'autres lacunes : comme pour les rapports entre le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie et les PUD, la relation entre ces derniers et le futur SDAU n'est pas établie, même s'il semble évident qu'un rapport de compatibilité devrait s'imposer. Effectivement, la portée du SDAU serait amoindrie s'il ne s'imposait pas aux documents établis à des plus petites échelles territoriales.

En toute hypothèse, étant donné que la création du SDAU est empirique et ne repose sur aucune base juridique préexistante, cet outil n'est soumis qu'aux règles qu'il se fixe parmi lesquelles ne figurent ni la participation du public à son élaboration (soumission à une enquête publique), ni l'évaluation de ses effets sur l'environnement (étude d'impact, évaluation environnementale), ce qui en limite de toutes façons l'intérêt pour la protection de l'environnement. Alors que l'objet du SDAU est prospectif et révèle une démarche planificatrice, sa construction se réalise par des ajustements successifs dépourvus de toute logique et, dans ce contexte, le SDAU apparaît alors comme un outil taillé sur mesure pour les communes de Voh, Koné et Pouembout, sans vocation à régir d'autres parties du territoire néo-calédonien. Compte tenu de la carence de la planification dans la collectivité, cette situation est regrettable.

De façon générale, la planification en Nouvelle-Calédonie souffre d'importantes lacunes et d'une insuffisante mise en œuvre. À ce stade, il faut espérer que l'adoption du schéma d'aménagement et de développement du territoire permettra de mettre en cohérence les différents documents d'urbanisme et de planification et, dans l'idéal, de prendre en compte la protection de l'environnement.

¹⁹² Voir sur le site internet du cabinet d'études « Empreintes SARL » : http://www.empreintes.nc/sdau/la_commande.htm.

¹⁹³ En droit métropolitain, les SDAU sont devenus des schémas directeurs au moment où leur élaboration a été confiée aux communes par la loi du 7 janvier 1983.

¹⁹⁴ Voir http://www.empreintes.nc/sdau/la_commande.htm.

¹⁹⁵ J.-C. BONICHOT, Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2001, p. 47.

§ 3 – L’absence de planification à long terme dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon

Selon le Code général des collectivités territoriales, Saint-Barthélemy et Saint-Martin exercent les compétences dévolues aux communes, au département et à la région de la Guadeloupe¹⁹⁶ et Saint-Pierre et Miquelon celles des départements et régions¹⁹⁷. Au premier abord, de telles dispositions impliqueraient donc que les trois collectivités soient, à l’instar des régions d’outre-mer, compétentes pour élaborer un schéma d’aménagement régional¹⁹⁸. Mais une lecture plus fine du Code général des collectivités territoriales révèle que seules certaines de ses parties sont applicables à Saint-Martin¹⁹⁹, Saint-Barthélemy²⁰⁰ et Saint-Pierre et Miquelon²⁰¹. Ce faisant, le Code exclut toutes les dispositions particulières aux départements et aux régions d’outre-mer et notamment celles relatives aux SAR. Il reste que les conseils territoriaux de Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy peuvent, à différents degrés, planifier l’utilisation des sols en usant de leur compétence urbanistique. L’usage qu’ils en font est cependant assez réducteur puisque l’urbanisme est entendu dans un sens étroit comme la gestion des zones constructibles ou non, sans perspective de réelle planification visant à résoudre les conflits d’utilisations du territoire.

Saint-Barthélemy fixe les règles en matière d’urbanisme²⁰². À ce titre, la collectivité s’est dotée d’un Code de l’urbanisme adopté par le conseil territorial le 30 octobre 2007²⁰³. Ce texte prévoit pour seul document d’aménagement et de développement du territoire la conclusion d’une « carte d’urbanisme » couvrant l’intégralité de la collectivité²⁰⁴. En attendant son adoption, le Code de l’urbanisme de Saint-Barthélemy prévoit un principe d’inconstructibilité : « En dehors des espaces urbanisés, seuls peuvent être autorisés l’adaptation, le changement de destination, la réfection ou l’extension extrêmement mesurée des constructions existantes ainsi que les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l’exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d’opérations d’intérêt général »²⁰⁵.

¹⁹⁶ CGCT, article L.O. 6214-1 (Saint-Barthélemy) et L.O. 6341-1 (Saint-Martin).

¹⁹⁷ CGCT, article L.O. 6414-1.

¹⁹⁸ CGCT, articles L. 4433-7 et suivants.

¹⁹⁹ CGCT, article L.O. 6313-6.

²⁰⁰ CGCT, article L.O. 6213-6.

²⁰¹ CGCT, article L.O. 6413-5.

²⁰² CGCT, article L.O. 6214-3, I, 2°. En revanche, « par dérogation, les autorités de l’État délivrent, dans le cadre de la réglementation applicable à Saint-Barthélemy et après avis du conseil exécutif, les autorisations ou actes relatifs à l’utilisation et à l’occupation du sol concernant les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l’État et de ses établissements publics » (CGCT, L.O. 6214-3, alinéa 2).

²⁰³ Le Code a été publié au Journal officiel de Saint-Barthélemy le 16 novembre 2007.

²⁰⁴ C. urb. de Saint-Barthélemy, articles 13 et suivants. À noter que la carte d’urbanisme comporte « un règlement qui fixe les règles générales et les servitudes d’utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l’interdiction de construire, délimite les zones constructibles et les zones naturelles ou agricoles à protéger et définit les règles concernant l’implantation des constructions » (C. urb. de Saint-Barthélemy, article 14).

²⁰⁵ C. urb. de Saint-Barthélemy, article 2. À noter également qu’en l’absence de carte d’urbanisme, « les règles nationales d’urbanisme prévues aux articles R. 111-2 et suivants du Code national de l’urbanisme sont applicables » et que « la délivrance des autorisations d’urbanisme est soumise au respect des modalités d’application des règles nationales d’urbanisme (MARNU) annexées à l’arrêté préfectoral d’approbation n° 98-946 AD4 du 11 août 1998 » (article 2, 2°).

Comme la carte communale prévue par le Code de l'urbanisme national²⁰⁶, la carte d'urbanisme de Saint-Barthélemy est avant tout un zonage qui a pour fonction de délimiter les secteurs constructibles ou non. Néanmoins, la carte d'urbanisme offre plus de garanties de prise en considération de l'environnement qu'une simple carte communale puisqu'elle peut notamment « identifier et localiser les éléments du paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection »²⁰⁷ ou encore « délimiter les zones où le défrichage et l'abattage des arbres sont soumis à autorisation »²⁰⁸. Par ailleurs, elle « fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les plages, les zones naturelles côtières, les mornes, les zones humides, les îlots inhabités, les récifs coralliens. Elle détermine les aménagements légers qui peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public »²⁰⁹. Cette disposition n'est pas sans rappeler l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme dont elle n'a toutefois pas la même rigueur d'autant qu'elle n'est accompagnée d'aucun texte en précisant la portée²¹⁰, notamment en ce qui concerne la notion d'« aménagements légers ». De ce fait, toutes les interprétations sont permises et, dans un contexte où l'économie est « presque exclusivement orientée vers le tourisme haut de gamme »²¹¹, il faut craindre la réalisation d'aménagements, même légers, dénaturant ces espaces remarquables. Par ailleurs, il faut souligner que la procédure d'élaboration de la carte d'urbanisme est d'une telle simplicité qu'elle ne répond pas aux mêmes « garanties essentielles »²¹² que la carte communale. Le projet est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la collectivité²¹³ dont le président peut recueillir l'avis des acteurs concernés. Aucune enquête publique n'est toutefois prévue, le projet étant simplement « tenu à disposition du public » qui peut alors présenter ses observations sur un registre²¹⁴ dont il sera fait la synthèse dans un rapport soumis au conseil territorial. Celui-ci arrêtera alors la carte d'urbanisme. Pour le reste, rien n'est imposé, ni évaluation d'impact du document, ni révision au terme d'un certain délai. Ancienne commune de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy, maintenant collectivité d'outre-mer à part entière, n'a pas pris la mesure de sa responsabilité en ce qui concerne l'utilisation de l'espace. Si la carte d'urbanisme ainsi conçue et largement inspirée de la carte communale convenait sans doute à un territoire peu habité ou à une petite commune rurale, elle est particulièrement inadaptée à Saint-Barthélemy où près de 7 000 habitants se concentrent sur 24 km² et où il faut nécessairement, en raison de la petite taille de l'île, envisager l'avenir du territoire à travers l'emplacement des infrastructures, des routes, etc. La collectivité continue d'envisager l'aménagement de son territoire comme une petite commune,

²⁰⁶ Voir C. urb., articles L. 124-1 et suivants.

²⁰⁷ C. urb. de Saint-Barthélemy, article 14, 7°.

²⁰⁸ *Idem*, article 14, 15°.

²⁰⁹ C. urb. de Saint-Barthélemy, article 18, alinéa 2.

²¹⁰ L'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme est en effet précisé par la partie réglementaire du Code (article R. 146-2) qui limite drastiquement les possibilités d'aménagements légers.

²¹¹ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la Commission des Lois à la suite d'une mission effectuée en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin du 9 au 14 décembre 2004, *JORF*, Documents sénat, 2004-2005, n° 329, p. 24.

²¹² N. CHAUVIN, *Les cartes communales*, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2001, p. 73.

²¹³ C. urb. de Saint-Barthélemy, article 21.

²¹⁴ C. urb. de Saint-Barthélemy, article 22, *in fine*.

sans chercher à donner au droit une vision à plus long terme, ce que les communes métropolitaines trouvent dans des documents d'urbanisme plus élaborés (PLU) ou supérieurs (SCOT). Dans ce contexte, il faut craindre que l'aménagement du territoire de Saint-Barthélemy déjà soumis à de fortes pressions hôtelières et touristiques le soit plus encore avec un document si peu protecteur et prospectif.

La situation est un peu différente à **Saint-Martin** : la collectivité ne pourra fixer les règles en matière d'urbanisme qu'« à compter de sa première réunion suivant son renouvellement postérieurement au 1^{er} janvier 2012 »²¹⁵. D'ici là, le conseil territorial de Saint-Martin est habilité « à adapter aux caractéristiques et aux contraintes particulières de la collectivité les lois et règlements en matière d'urbanisme »²¹⁶. Le droit national est donc applicable sous réserve des adaptations définies en application de la disposition précitée. Les compétences de la collectivité vont donc être étendues plus progressivement à Saint-Martin qu'à Saint-Barthélemy. Quant à savoir si elles prendront suffisamment en considération l'environnement, tout dépendra de la façon dont la collectivité se saisira de sa compétence. En toute hypothèse, le droit ne sera pas totalement nouveau puisqu'il s'appuiera sur les dispositions du Code de l'urbanisme qui offrent des garanties claires et définies pour la protection de l'environnement.

À **Saint-Pierre et Miquelon**, le conseil territorial est compétent en matière d'urbanisme depuis la loi statutaire du 11 juin 1985²¹⁷. La collectivité exerce par ailleurs les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux départements et régions²¹⁸.

A l'origine, l'urbanisme était une compétence exclusive de la collectivité et les deux communes de l'archipel, Miquelon et Saint-Pierre, ne pouvaient intervenir en la matière. Mais la loi organique de 2007²¹⁹ permet désormais aux communes d'agir dans ce domaine, « dans les conditions définies par la réglementation édictée par la collectivité, sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences »²²⁰. À cette fin, le « président du conseil territorial peut donner, par arrêté pris sur la demande ou après accord du conseil municipal, compétence au maire, agissant au nom de la commune, soit pour l'instruction et la délivrance des autorisations individuelles d'occupation du sol et des certificats d'urbanisme, soit pour la seule délivrance de ces autorisations et certificats, dans les conditions prévues par la réglementation applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon »²²¹.

²¹⁵ CGCT, article L.O. 6314-3 II. Par dérogation toutefois, « les autorités de l'État délivrent, dans le cadre de la réglementation applicable à Saint-Martin et après avis du conseil exécutif, les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol concernant les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'État et de ses établissements publics » (CGCT, article L.O. 6314-3, *in fine*).

²¹⁶ CGCT, article L.O. 6351-5 V.

²¹⁷ Loi n° 85-595 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon, article 21, *JORF* 14 juin 1985, p. 6551. L'article 21 est désormais codifié à l'article L.O. 6414-1, II, 3°. Il faut noter que par dérogation, « les autorités de l'État délivrent, dans le cadre de la réglementation applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon et après avis du conseil exécutif, les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol concernant les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'État et ses établissements publics » (CGCT, article L.O. 6414-1 II, *in fine*).

²¹⁸ CGCT, article L.O. 6414-1.

²¹⁹ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF* 22 février 2007, p. 3121.

²²⁰ CGCT, article L.O. 6414-5.

²²¹ Même article.

Au titre de ses compétences, la collectivité d'outre-mer a adopté différents documents destinés à planifier l'utilisation des sols à commencer par le règlement d'urbanisme local²²². Celui-ci prévoit des règles générales d'utilisation du sol qui s'appliquent à l'ensemble de l'archipel à l'exception des secteurs dotés d'un plan d'urbanisme. C'est en quelque sorte l'équivalent des règles générales d'urbanisme en métropole lesquelles s'appliquent tant qu'un plan local d'urbanisme n'a pas été approuvé²²³. Les règles générales d'utilisation du sol permettent ici de refuser ou d'accorder sous réserve de prescriptions spéciales une autorisation de construire dans certains cas limitativement énumérés. Parmi ces cas, il en est qui intéressent l'environnement puisqu'une autorisation de construire peut-être refusée ou soumise à des prescriptions spéciales « si les constructions sont de nature, par leur localisation ou leur destination, à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants » ou « à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site »²²⁴.

Le règlement d'urbanisme local institue par ailleurs deux types de documents : le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme²²⁵. Le premier définit les options fondamentales en matière d'organisation de l'espace et d'équipement. Il s'impose, dans un rapport de conformité, aux décisions des administrations et des collectivités locales. Quant au plan d'urbanisme, il définit les règles, charges et servitudes qui s'imposent aux constructeurs, propriétaires et habitants des différents secteurs d'une commune délimités par le plan. Ses dispositions sont opposables aux tiers et doivent être compatibles avec les schémas d'aménagement qu'il reprend et précise. Le plan d'urbanisme composé d'un mémoire explicatif, d'un document graphique et d'un règlement identifie des zones à vocation urbaine ou naturelle et les différentes servitudes susceptibles de conditionner les constructions). Il fixe les règles applicables aux diverses zones.

Les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme sont établis à l'initiative du conseil territorial qui les révisé et les approuve selon une procédure associant les autorités communales concernées, les services de l'État et les organismes institutionnels compétents. Les projets de documents sont mis à la disposition du public pendant une durée d'un mois pour recueillir toute observation utile. Une telle procédure est très insuffisante du point de vue de l'évaluation environnementale des schémas et plans d'une part, et de la participation du public d'autre part.

Pour ce qui concerne l'évaluation environnementale, le Code de l'environnement l'impose pour certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification figurant sur des listes établies par décret en Conseil d'État²²⁶. La question se pose alors de savoir si ces dispositions relèvent du domaine environnemental ou du domaine urbanistique puisque dans le premier cas, elles s'appliqueront à Saint-Pierre et Miquelon régie en cette matière par l'identité législative, mais pas dans le second cas. Révélatrice de la complexité de la répartition des compétences outre-mer, cette question trouve néanmoins une réponse concrète et logique. D'abord, les dispositions

²²² Délibération modifiée n° 28-85 du 27 juin 1985 adoptant le règlement d'urbanisme local.

²²³ C. urb., article L. 111-1.

²²⁴ Règlement d'urbanisme local adopté par le conseil général lors de sa séance du 27 juin 1985 (délibération modifiée n° 28-85 du 27 juin 1995, précitée).

²²⁵ Pour l'heure, il existe trois documents d'urbanisme en vigueur à Saint-Pierre et Miquelon, tous modifiés : un plan d'urbanisme du 17 mars 1997 pour la Commune de Saint-Pierre et du 27 juin 1986 pour la Commune de Miquelon-Langlade et un schéma d'aménagement du 27 juin 1985.

²²⁶ C. env., article L. 122-4 et suivants.

législatives relatives à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement figurent dans le Code de l'environnement et non dans le Code de l'urbanisme ce qui plaide plutôt en faveur de leur application à Saint-Pierre et Miquelon. Ensuite, l'objet même de ces mesures porte de façon générale sur les plans et documents, mais ne concerne ni exclusivement, ni précisément l'urbanisme, même s'il est évidemment concerné. L'inspiration est donc bien plus environnementale qu'urbanistique et il faudrait alors penser que les mesures s'appliquent à Saint-Pierre et Miquelon. Il reste que l'article L. 122-4 du Code de l'environnement renvoie, pour son application à des décrets en Conseil d'État, lesquels ne visent pas la collectivité à ce jour²²⁷. Il faut en conclure que la collectivité ne peut au final que s'inspirer du mécanisme de l'évaluation environnementale, mais n'est pas tenue de l'appliquer, ce qui est tout à fait regrettable.

A Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon, il n'existe finalement pas de réelle planification de l'espace qui traduirait l'existence d'un projet de territoire élaboré de façon concertée avec l'ensemble des acteurs concernés et surtout qui prévoirait à moyen terme des orientations générales de protection de l'environnement ou de développement durable. En outre, l'insularité n'est pas prise en considération puisque les documents existants se contentent d'autoriser ou non la construction, mais portent très peu d'attention au milieu marin côtier. Depuis la loi organique de 2007²²⁸, le Code général des collectivités territoriales prévoit toutefois que les conseils économiques, sociaux et culturels de Saint-Barthélemy²²⁹, Saint-Martin²³⁰ et Saint-Pierre et Miquelon²³¹ sont consultés par le conseil territorial sur la préparation du « plan d'aménagement et de développement durable » de chacune de ces collectivités. Hélas, aucun autre élément, ni du Code général des collectivités territoriales, ni du Code de l'urbanisme, ni du Code de l'environnement, ni encore aucun texte non codifié ne vient préciser ce que sont ces plans d'aménagement et de développement durable. Il faut en déduire, soit que leur portée et leur contenu seront définis ultérieurement, soit qu'il s'agit non pas de soumettre un réel plan au conseil économique, social et culturel, mais simplement les projets qui touchent au développement durable.

²²⁷ Voir décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme (*JORF* 29 mai 2005, p. 9499) ; décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 (précitée) et décret n° 2006-454 du 18 avril 2006 relatif à l'évaluation des incidences des documents de gestion des forêts sur l'environnement et modifiant le code forestier (*JORF* 20 avril 2006, p. 5893).

²²⁸ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF* 22 février 2007, p. 3121.

²²⁹ CGCT, article L.O. 6223-3.

²³⁰ CGCT, article L.O. 6323-3.

²³¹ CGCT, article L.O. 6433-3.

Conclusion du Chapitre 2

Le bilan de la prise en considération de l'insularité par la planification de l'espace s'avère modeste.

Du point de vue géographique, les SAR des régions d'outre-mer et le PADD de Mayotte couvrent tout l'écosystème îlien incluant les espaces terrestres et marins. Mais, s'agissant de leur contenu, même si ces outils offrent des possibilités d'intégration de la problématique insulaire dans l'aménagement du territoire, le souci de la préservation de l'île en tant que telle n'est qu'incident et résulte en toute hypothèse de la seule motivation des concepteurs. Les outils traduisent néanmoins « la construction progressive d'un aménagement du territoire approprié à des espaces particuliers »²³².

En revanche, d'autres instruments, les plus nombreux, n'intègrent pas du tout la dimension îlienne. Se trouvent, parmi eux, aussi bien des mécanismes anciens (Saint-Pierre et Miquelon) que récents (Saint-Barthélemy, Nouvelle-Calédonie). Ils sont en toute hypothèse empreints d'une conception dépassée de l'aménagement du territoire, soit qu'ils n'intègrent pas les préoccupations environnementales dans leurs objectifs, soit que le droit n'envisage pas la planification.

En tout état de cause, le droit de la planification outre-mer ne parvient pas à prendre en considération de façon concluante la fragilité insulaire et demeure dans l'ensemble peu sensible aux problèmes d'environnement. La fonction de la planification qui est essentiellement d'offrir à un territoire donné un outil pour régler les conflits d'utilisation et mettre en cohérence les différents instruments applicables apparaît ici comme un outil encore trop sophistiqué pour l'outre-mer où la réflexion n'en est pas au point que l'on puisse adopter des unités de vues et de discussions.

²³² E. NAIM-GESBERT, La construction d'un système d'écriture du droit de l'aménagement du territoire à La Réunion, *RJOI*, n° 2, 2001-2002, p. 165.

Chapitre 3 – La maîtrise des espèces exotiques envahissantes en milieu insulaire terrestre

Les espèces ne sont pas assignées à résidence : elles se naturalisent, elles colonisent, elles migrent... L'homme les aide aussi dans leurs déplacements pour les acclimater, du temps de la Société impériale zoologique d'acclimatation – devenue en 1960 la Société nationale pour la protection de la nature – pour se nourrir, pour agrémenter ses jardins et disposer d'animaux de compagnie. D'autres transferts d'espèces ne sont pas volontaires : des espèces s'échappent ou profitent de réseaux de communication (bateaux, routes, canaux, etc.). Bref, le monde vivant n'est pas statique et quand il s'agit de contrôler un minimum les mouvements d'espèces, un véritable débat de société dans lequel le droit prend sa part s'ouvre.

Ainsi, que faire de ces espèces introduites, volontairement ou non, qui se mettent à pulluler dans le milieu récepteur et provoquent la disparition d'espèces autochtones ? Dans les îles en particulier, les introductions de ce type constituent une des menaces majeures pour la biodiversité locale et la conservation des espèces endémiques. De nombreux exemples le prouvent si besoin en était. Face à ce risque, le droit ne reste pas indifférent. Il s'attache à contrôler les introductions volontaires et involontaires et à limiter ou éradiquer les espèces installées et posant problème.

Compte tenu de l'exposition particulière des îles aux effets des introductions d'espèces exotiques envahissantes (Section 1), le droit aurait dû envisager un contrôle plus strict des mouvements d'espèces dans ce milieu. Mais tel n'est pas le cas : il accuse un certain retard et présente des lacunes dans son appréhension des introductions d'espèces exotiques envahissantes (Section 2). De même, si d'autres réglementations ne traitent pas directement de cette problématique, comme en matière d'aires protégées ou dans le domaine sanitaire, elles permettent parfois de pallier des défaillances. Mais, dans tous les cas, l'approche demeure sectorielle (Section 2).

Section 1 – L'exposition particulière des îles aux effets des introductions d'espèces exotiques envahissantes

De façon générale, l'introduction est « le fait d'amener une espèce quelconque, qu'il s'agisse de micro-organisme, de champignon, de plante ou d'animal, dans une région biogéographique éloignée de son aire d'origine, et dont elle est totalement étrangère »²³³. Les introductions d'espèces exotiques²³⁴ dans les milieux naturels sont une des premières causes d'appauvrissement de la biodiversité. Certaines, même non envahissantes, ont provoqué le déclin ou la disparition d'espèces autochtones (introduction de pathogènes, prédation, etc.). D'autres encore sont

²³³ F. RAMADE, Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement, Dunod, 2^e éd., 2002, p. 412.

²³⁴ D'autres termes sont aussi utilisés tels que « allogène », « exogène », « nouvelle ».

compromettantes lorsqu'elles deviennent envahissantes²³⁵ ou invasives²³⁶, c'est-à-dire quand elles se mettent à pulluler dans des zones nouvellement colonisées et quand elles étendent leur aire de répartition au détriment des espèces indigènes ou endémiques. Si « les invasions d'espèces exotiques ne constituent fort heureusement qu'une faible fraction du nombre total d'espèces introduites »²³⁷, elles ont, lorsqu'elles se manifestent, des effets dommageables.

C'est pourquoi, du point de vue écologique, la conception jardinière du monde défendue par les tenants d'un certain libéralisme quant aux introductions d'espèces se montre peu perspicace (§ 1). En toute hypothèse, la réalité ultramarine témoigne des effets catastrophiques de certaines introductions (§ 2).

§ 1 – L'absence de perspicacité d'une conception jardinière du monde

D'aucuns s'étonnent du mauvais procès fait aux espèces exotiques et considèrent que la lutte contre « les vagabondes »²³⁸ est une marche à contre courant face à une inévitable évolution, menée de surcroît au nom de l'identité nationale. En tout cas, c'est dire si le sujet est épineux et soulève des questions de fond quant à nos représentations du vivant.

Les tenants d'un certain libéralisme face aux introductions et au transport d'espèces ont en réalité une conception « jardinière » du monde selon laquelle le rôle de l'homme est de participer de la « dynamique du vivant »²³⁹. À ce titre, tout contrôle des espèces exotiques serait contre nature et reviendrait à gérer l'environnement comme une entreprise, à le soumettre aux calculs savants de l'homme. S'il est indéniable que l'homme, par ses multiples déplacements, influence fortement le phénomène de dispersion des espèces qui, pour certaines, n'auraient jamais pu atteindre les îles seules, il n'en est pas moins certain que favoriser l'anthropisation du monde tend vers une homogénéisation des milieux. Dans les îles, ou plus généralement dans les écosystèmes isolés géographiquement (lacs, marais, sommets des montagnes, vallées enclavées), choisir de ne pas intervenir sur les milieux envahis par des espèces exotiques – voire encourager cet envahissement – aboutit en effet à condamner, par extinction, les espèces endémiques. En effet, beaucoup d'entre elles ont déjà disparu des îles à cause de l'arrivée d'espèces exotiques. À cet égard les lignes directrices proposées en 2000 par l'UICN pour la prévention de la perte de diversité biologique causée par des espèces exotiques envahissantes rappellent que les îles sont des écosystèmes « vulnérables » devant bénéficier de mesures prioritaires de protection contre les espèces

²³⁵ Espèce envahissante : « Désigne une espèce susceptible de donner lieu à une invasion quand elle est introduite sur un nouveau continent dans un type d'écosystème dont les caractéristiques écologiques sont analogues à celui auquel elle est inféodée dans son aire d'origine » (F. RAMADE, *op. cit.*, p. 279).

²³⁶ « Invasive » provient de l'anglais « invasive species » dont la traduction donnerait « espèce envahissante ». Les termes « invasif » et « envahissant » ne sont néanmoins pas exactement des synonymes, l'invasion pouvant traduire un phénomène interne tandis que l'envahissement serait un événement fondamentalement extérieur.

²³⁷ F. RAMADE, *op. cit.*, p. 414. Ainsi, outre-mer, de nombreuses plantes ont-elles été introduites par l'homme à des fins alimentaires (le cocotier, le bananier, la patate, le taro, l'igname, etc.) sans que cela ne pose aucun problème écologique sérieux. Cf. par exemple E. A. de la RÜE, *L'homme et les îles*, Gallimard, 1935, p. 68.

²³⁸ Du titre du livre de G. CLEMENT, *Éloge des vagabondes*, Herbes, arbres et fleurs à la conquête du monde, éd. Nil, 2002, 200 p.

²³⁹ *Ibidem*, p. 182.

envahissantes²⁴⁰. Choisir de ne pas intervenir ou encourager l'envahissement des écosystèmes insulaires par des espèces exotiques aboutit également à limiter les possibilités évolutives des espèces indigènes. En effet, dans les îles, la faible fréquence de l'arrivée de nouveaux spécimens et l'isolement génèrent une « dérive génétique »²⁴¹ du fait de l'absence ou de la réduction de brassage génétique. Cette situation est à l'origine de l'émergence d'espèces de faune ou de flore endémiques dont la perte de variabilité génétique constitue une faiblesse avérée pour les individus concernés qui manquent de flexibilité dans un contexte écologique altéré par des changements climatiques, un nouveau prédateur ou une espèce introduite²⁴². De façon générale, le « jardin-monde » semble ainsi « contraire aux fondamentaux de la biologie »²⁴³. « Le biologique est caractérisé par le particulier [...] : la descendance avec modification et la sélection naturelle résultent obligatoirement en un plus de diversité, qu'elle soit intra ou interspécifique, c'est-à-dire en un accroissement de singularités »²⁴⁴. En toute hypothèse, il ne s'agit évidemment pas d'adopter une vision fixiste de la nature, l'évolution suivant son cours, mais de limiter l'impact destructeur de l'homme sur la biodiversité et donc, à long terme, sur lui-même et toutes les espèces de faune et de flore.

Quant au débat sur le caractère nationaliste de la lutte contre les espèces exotiques, il importe d'en éclairer les termes. Il est certain que le vocabulaire utilisé pour désigner les espèces introduites – « exotiques », « clandestines », « envahissantes » – n'est pas des mieux choisis tant il se rapproche de concepts nationalistes peu heureux et attribue à une espèce donnée – entité pourtant neutre au plan taxonomique – une connotation négative. Pour autant, il n'est pas question d'entrer ici dans une telle dispute sémantique, sous peine de stériliser tout débat sur une approche territoriale de l'écologie. En fait, les espèces sont à considérer comme exotiques non pas en fonction d'une frontière politique ou administrative, mais en fonction de leur aire de répartition naturelle. Il ne s'agit bien évidemment pas de stigmatiser certains taxons de la faune ou la flore, ce qui n'aurait pas de sens, mais de tenir compte de la réalité écologique : l'existence, dans le monde animal ou végétal, de barrières biogéographiques que l'homme, lui, ne connaît pas.

²⁴⁰ UICN, Lignes directrices de l'UICN pour la prévention de la perte de diversité biologique causée par des espèces exotiques envahissantes, Special Survival Commission, février 2000. Cela ne signifie pas que les îles sont plus facilement envahies que les habitats continentaux, mais que les écosystèmes insulaires sont plus susceptibles de subir les effets des invasions (C. M. d'ANTONIO et T. L. DUDLEY, « Biological invasions as agents of change on islands versus mainlands », p. 103-104, in P. M. VITOUSEK et al. (dir.), *Islands, biological diversity and ecosystem function*, *Ecological studies*, n° 115, 1995, 238 p.)

²⁴¹ R. PAULIAN, « Les îles, laboratoires naturels, Spécificité et contraintes biologiques des milieux insulaires », p. 75, in *Nature et hommes dans les îles tropicales : réflexions et exemples*, CRET, coll. Îles et archipels, n° 3, 1984, 162 p.

²⁴² Cf. R. J. WHITTAKER, *Island Biogeography – Ecology, Evolution and Conservation*, Oxford University Press, 1998, p. 194.

²⁴³ H. Le GUYADER, La biodiversité, un concept flou ou une réalité scientifique ?, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 55, février 2008, p. 24.

²⁴⁴ *Ibidem*.

§ 2 – Des introductions catastrophiques

Toutes les collectivités d’outre-mer sont concernées par l’impact des introductions d’espèces²⁴⁵. Il s’exprime principalement en matière écologique (A) et en matière économique et sanitaire (B).

A – L’impact écologique des introductions

Dans le **domaine animal**, les introductions d’espèces sont à l’origine de deux phénomènes qui se produisent souvent de façon concomitante.

En premier lieu, les espèces introduites envahissantes génèrent une dégradation des biotopes, surexploités par les individus de la population allogène qui se multiplient sans entrave. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, l’introduction du Cerf rusa (*Cervus timorensis*), en 1870, pour les besoins de la chasse et d’autres grands animaux domestiques tels que les bovins, les moutons ou les chèvres qui accompagnèrent les premiers colons²⁴⁶, sont directement à l’origine de la régression de la forêt sclérophylle²⁴⁷. Le Cerf rusa (*Cervus rusa*), en particulier, provoque, par surpâturage, des transformations radicales de l’habitat naturel dans lequel il évolue et nuit à la faune et à la flore. Il est le principal agent de destruction de la forêt sèche aujourd’hui très rare. Dans cette même collectivité, l’introduction accidentelle, il y a une quarantaine d’années, d’un insecte exogène, la Fourmi électrique (*Wasmannia auropunctata*), favorisant le développement d’insectes mutualistes (les pucerons notamment)²⁴⁸ et l’élimination de nombreux invertébrés, affecte l’ensemble du fonctionnement des écosystèmes infestés. Si les espèces exotiques transforment les écosystèmes dans lesquels elles évoluent, il faut aussi remarquer que la dégradation des habitats naturels par les hommes qui y vivent « représente un facteur majeur de facilitation des invasions »²⁴⁹. En effet,

²⁴⁵ La Guyane l’est un peu moins, en raison de son caractère continental. En effet, si les milieux guyanais les plus menacés sont les savanes, du fait de la revégétalisation des sites miniers par *Acacia mangium* ou de l’introduction de *Melaleuca quinquenervia* pour la production de bois (l’espèce figure sur la liste des 100 espèces identifiées par l’UICN comme étant parmi les plus envahissantes au monde), les invasions existantes restent localisées et identifiées, si bien que les mesures de lutte sont encore facilement envisageables. Quant aux invasions faunistiques, elles sont également de faible impact en Guyane, sauf dans certaines îles de la côte envahies par des espèces continentales telles que l’Iguane vert ou des rongeurs.

²⁴⁶ O. GARGOMINY et al, Conséquences des introductions d’espèces animales et végétales sur la biodiversité en Nouvelle-Calédonie, *Revue d’écologie (Terre et Vie)*, vol. 51, 1996, p. 376.

²⁴⁷ De fait, « l’extinction récente de *Pittosporum tianianum*, un arbre endémique de la forêt sclérophylle résulte directement de l’action des cerfs et des lapins introduits » (*ibidem*, p. 392).

²⁴⁸ H. JOURDAN, Entomologiste, Institut pour la Recherche et le Développement de Nouméa, communication orale, 9 juillet 2004.

²⁴⁹ Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 19. En effet, « les invasions peuvent se faciliter les unes les autres et des plantes et des animaux peuvent agir en synergie. Des oiseaux frugivores généralistes comme le Martin triste (*Acridotheres tristis*), le Bulbul Orphée (*Pycnonotus jocosus*), le Bulbul à ventre rouge (*Pycnonotus cafer*) ou le Rossignol du Japon (*Leiothrix lutea*) facilitent la dispersion sur de grandes surfaces de nombreuses plantes envahissantes comme la Vigne marronne (*Rubus alceifolius*), le lantana, le Troène de Ceylan (*Ligustrum robustum*) ou *Clidemia hirta*. Les herbivores tels les cerfs ou le bétail divagant et les omnivores comme le cochon sauvage ou les rats favorisent également la dispersion de pestes végétales en consommant leurs fruits ou en véhiculant leurs graines zoochores » (Y. SOUBEYRAN, *Espèces exotiques envahissantes dans les collectivités françaises d’outre-mer, État des lieux et recommandations*, coll. Planète Nature, Comité français de l’UICN, Paris, 2008, p. 24).

« les perturbations, qu'elles soient naturelles ou anthropiques, jouent un rôle déterminant dans le déclenchement des invasions et dans leur diffusion spatiale en augmentant la disponibilité des ressources et de l'espace et surtout en déstructurant et en fragilisant l'équilibre écologique de ces habitats naturels »²⁵⁰.

En second lieu, les introductions sont la cause directe de « la régression, voire de la disparition, de nombreuses espèces autochtones occupant des niches écologiques voisines de l'espèce introduite et exposées de ce fait à une intense compétition interspécifique »²⁵¹. Outre la compétition, la prédation exercée sur des espèces autochtones est un autre mécanisme important, responsable de l'extinction d'espèces insulaires. L'Escargot géant d'Afrique (*Achatina fulica*) introduit à La Réunion, à Mayotte, en Polynésie française, à Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et aux Antilles et l'escargot *Achatina immaculata* en Guyane, ont ainsi causé de terribles ravages aux cultures. Pire, l'introduction de l'Escargot carnivore de Floride (*Euglandina rosea*) à des fins de lutte contre l'*Achatina* s'est soldée par l'extinction de dizaines d'espèces d'escargots endémiques dans les îles du Pacifique²⁵².

Par ailleurs, les rats (*Rattus sp.*), habituels passagers clandestins des navires et les chats, emmenés pour lutter contre eux, ont été introduits dans de nombreuses îles²⁵³. Ils constituent une menace majeure pour l'avifaune terrestre comme le Cagou (*Rhynochetos jubatus*) nichant à terre en Nouvelle-Calédonie et le Monarque de Tahiti (*Pomarea nigra*) en Polynésie française, deux espèces menacées d'extinction ; ou encore pour les oiseaux marins nicheurs en Martinique²⁵⁴. Aux Antilles, les auteurs considèrent que le rat et la Petite mangouste indienne (*Herpetes auropunctatus*) « ont contribué à la disparition ou à l'extinction de plusieurs espèces de vertébrés terrestres dont certains étaient endémiques d'une île. La Petite mangouste indienne est d'ailleurs souvent considérée comme le principal responsable de l'impact sur l'herpétofaune »²⁵⁵. En Guadeloupe, elle pourrait avoir contribué, entre autres, à l'extinction de la Chouette des terriers (*Speotyto cunicularia*) et d'un lézard, l'Améive de la Guadeloupe (*Ameiva cineracea*), ainsi qu'à la forte raréfaction de deux espèces de couleuvres (*Liophis juliae* et *Alsophis antillensis*) et du Scinque mabouya (*Mabuya mabouya*)²⁵⁶. Par ailleurs, de façon générale, le retour à l'état sauvage d'animaux familiers comme le chat domestique (*Felis catus*) et les chiens (*Canis lupus familiaris*) est une cause courante d'invasion biologique particulièrement nuisible aux espèces indigènes ou endémiques de l'outre-mer. « Les chats sont parmi les prédateurs introduits les plus nuisibles à la faune indigène, surtout l'avifaune » et les reptiles²⁵⁷. Le Pétrel de Barau (*Pterodroma barau*) à La

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ F. RAMADE, *op. cit.*, p. 413.

²⁵² O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 18.

²⁵³ Atkinson estime qu'au moins une des trois espèces de rats commensaux (*Rattus exulans*, *Rattus rattus* et *Rattus norvegicus*) ont été introduites dans 82 % des îles du monde (I.A.E, ATKINSON, « The spread of commensal species of *Rattus* to oceanic islands and their effect on islands avifaunas », p. 35-81, in P.J. MOORS (dir.), Conservation of islands birds, ICBP Technical Publication, n° 3, 1985, 271 p.).

²⁵⁴ M. PASCAL et al., Conséquences sur l'avifaune nicheuse de la réserve naturelle des îlets Sainte-Anne (Martinique) de la récente invasion du Rat noir (*Rattus rattus*) établies à l'issue d'une tentative d'éradication, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 59, 2004, p. 309-318.

²⁵⁵ O. LORVELEC et al., Impacts des mammifères allochtones sur quelques espèces autochtones de l'îlet Fajou (réserve naturelle du Grand Cul-de-Sac marin, Guadeloupe), établis à l'issue d'une tentative d'éradication, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 59, 2004, p. 295.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 295.

²⁵⁷ Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 57.

Réunion et le Pétrel de Gould (*Pterodroma leucoptera*) en Nouvelle-Calédonie sont deux oiseaux directement menacés par les chats tout comme le Cagou (*Rhynochetos jubatus*) par les chiens. De même, cinq espèces (*Gallirallus pacificus*, *Pomarea pomarea*, *Prosobonia ellisi*, *Prosobonia leucoptera* et *Ptilinopus mercierii*) de Polynésie française sont aujourd'hui éteintes du seul fait des prédateurs exotiques (chat, chien et rat). En Guyane et à Mayotte²⁵⁸, les chiens divagants ont un impact très important sur les populations de tortues marines : « Les dégâts se portent à la fois sur les femelles venant nidifier sur les plages, et surtout sur les œufs et les juvéniles »²⁵⁹.

Dans le **domaine végétal**, le problème posé par les espèces exotiques envahissantes est tout aussi préoccupant. Sans pouvoir en exprimer toute l'étendue²⁶⁰, quelques exemples suffiront pour se convaincre de la gravité des conséquences de certaines introductions faites dans l'outre-mer.

*Miconia calvenscens*²⁶¹, une plante ornementale introduite en 1937, recouvre aujourd'hui les deux tiers de l'île de Tahiti²⁶² et remplace les forêts primaires par « des couverts denses monospécifiques où la lumière arrivant au sol est extrêmement réduite »²⁶³. À La Réunion, près d'une centaine de plantes, dont la Vigne maronne (*Rubus alceifolius*), le Troène de Ceylan (*Ligustrum robustum*) ou le Goyavier de Chine ou Goyavier-fraise (*Psidium cattleianum*, aujourd'hui *Psidium littorale*) sont des espèces exotiques extrêmement envahissantes²⁶⁴. La Vigne maronne étouffe la végétation indigène et contribue à la destruction de la forêt. Elle s'installe rapidement dans les trouées et « commence à former à certains endroits des tapis monospécifiques »²⁶⁵. Le Goyavier-fraise est quant à lui adapté à la faible luminosité et se développe en sous-bois dans les forêts humides de basse altitude. Enfin, le Troène de Ceylan forme des couverts denses monospécifiques « qui réduisent la quantité de lumière arrivant au sol et empêchent toute régénération de plantes indigènes et endémiques en sous-bois »²⁶⁶.

Outre l'impact écologique des espèces exotiques envahissantes, celles-ci ont également des effets économiques et sanitaires qu'il convient de prendre en considération.

B – L'impact économique et sanitaire des introductions

Les espèces invasives sont susceptibles de provoquer des dommages économiques, mais leur impact exact est souvent difficile à évaluer en raison des conflits d'intérêts qui se posent. Si

²⁵⁸ Concernant Mayotte, l'information est peu documentée (*ibidem*, p. 93).

²⁵⁹ *Ibidem.*, p. 87.

²⁶⁰ Le Comité français de l'UICN a lancé en 2004 une Initiative prioritaire sur les espèces exotiques envahissantes outre-mer laquelle a abouti à l'édition d'une synthèse des connaissances scientifiques en la matière. Voir Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, 202 p.

²⁶¹ Le Cancer vert est le nom vernaculaire de *Miconia calvenscens*.

²⁶² J.-Y. MEYER, J. FLORENCE et V. TCHUNG, Les *Psychotria* (rubiacées) endémiques de Tahiti (Polynésie française) menacés par l'invasion de *Miconia Calvenscens* (Melastomacées) : statut, répartition, écologie, phénologie et protection, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 58, 2003, p. 161-185.

²⁶³ Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 135.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 101.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 92.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 101.

certaines espèces contribuent en effet au développement économique des îles, elles peuvent à la même occasion être à l'origine de dégâts sur la flore ou la faune locale.

Ainsi, dans le domaine de la sylviculture, l'introduction du Pin des Caraïbes (*Pinus caribea*) en Guadeloupe, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna en raison de sa croissance rapide a permis à ces îles d'exploiter du bois, mais son implantation a été décriée et l'espèce est aujourd'hui considérée comme envahissante à certains endroits. L'épineux a en effet parfois tendance à proliférer dans les écosystèmes ouverts et dégradés après des feux, des coupes ou sur les bords des pistes et des routes comme dans l'archipel des Australes, aux Marquises et dans l'archipel des Sociétés²⁶⁷. Compte tenu des difficultés pour les espèces indigènes à coloniser ces espaces dégradés, la repousse des pins n'est toutefois pas toujours un problème si elle est maîtrisée. En effet, elle permet parfois de constituer un couvert végétal favorisant le développement des espèces locales à leur abri. Telle est d'ailleurs l'orientation des pratiques forestières développées à Wallis et Futuna²⁶⁸.

Plus emblématique est le cas du cochon domestique dans les îles de Wallis et Futuna. Cette espèce, souvent élevée en liberté, est connue pour causer des dégâts écologiques majeurs tels que la déstructuration de la végétation indigène, l'accélération de l'érosion des terres, la pollution des ressources en eau, la destruction des nids d'oiseaux²⁶⁹ ou encore la dispersion des plantes introduites²⁷⁰. Néanmoins, depuis son introduction au XII^e siècle, l'ongulé a pris une grande importance économique et sociale : il sert à la consommation, mais aussi de cadeau lors des cérémonies comme les mariages, les fêtes religieuses et de village ou d'offrandes aux chefs coutumiers. De même, à La Réunion, le Goyavier-fraise (*Psidium cattleianum*), bien qu'envahissant est un arbre dont les fruits sont très appréciés au point qu'il existe même une fête annuelle de l'arbre²⁷¹.

D'un point de vue sanitaire, les espèces exotiques envahissantes peuvent être des agents de transmission de micro-organismes nuisibles à la santé des hommes et des animaux. Ainsi en est-il de la transmission de la grippe dans le monde, de la peste bovine en Afrique, du vibron du choléra transporté probablement dans les eaux de ballast d'Asie en Amérique latine ou, pour ce qui concerne l'outre-mer, de la brucellose touchant les cochons puis les hommes à Wallis et Futuna²⁷². D'autres, comme la Petite fourmi de feu (*Wasmannia auropunctata*), sont dangereuses à la fois pour la faune endémique et pour la santé publique²⁷³.

Enfin, des coûts indirects liés aux introductions sont également parfois notés, comme ceux induits par la surveillance du comportement ou de la répartition des espèces, la mise en place de

²⁶⁷ *Ibidem.*, p. 62.

²⁶⁸ J. FOURMY, Directeur du service de l'économie rurale à Wallis et Futuna, communication orale, 16 juillet 2004.

²⁶⁹ E. K. IKUMA, D. SUGANO et J. KADOOKA MARDFIN, Filing the gaps in the fight against invasive species, Report n° 1, 2002, Legislative Reference Bureau, State Capitol, Honolulu, Hawaii, p. 10.

²⁷⁰ O. GARGOMINY et al., Conséquences des introductions d'espèces animales et végétales sur la biodiversité en Nouvelle-Calédonie, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 51, 1996, p. 392.

²⁷¹ A cette occasion, « Miss Goyavier » est élue, symbole de l'importance de l'arbre dans la culture locale.

²⁷² La brucellose persiste encore dans certains pays. C'est une maladie qui a touché quatre personnes en avril 2004 sur le territoire de Wallis.

²⁷³ En effet, les piqûres de la Petite fourmi de feu sont particulièrement douloureuses et peuvent même conduire à la cécité si elles sont localisées près des yeux.

mécanismes de lutte et la remise en état des écosystèmes. Il reste que d'importantes difficultés subsistent pour évaluer précisément ces coûts²⁷⁴.

En somme, si des nouvelles espèces peuvent être source de richesses économiques ou de biodiversité et si très peu deviennent envahissantes²⁷⁵, le risque que comportent les introductions et les incertitudes scientifiques quant à leurs effets invitent à la prudence. L'ignorance des conséquences exactes d'une introduction à court et long terme « ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement »²⁷⁶. Tel est le sens du principe de précaution particulièrement bien adapté aux espèces exotiques.

Toutefois, l'impact des introductions sur les équilibres écosystémiques demeure mal connu, plus particulièrement à long terme²⁷⁷, si bien qu'on ne peut considérer aujourd'hui les conséquences des invasions comme exclusivement négatives ou positives. La science s'interroge ainsi sur l'effet passager ou non de la perturbation écologique suscitée par l'introduction d'une espèce, sur l'impact de la mise à disposition d'une ressource nouvelle sur les communautés animales, sur les seuils d'invasion au-delà desquels la réalisation d'un programme de lutte doit être immédiatement engagée, sur les modes de compétition en jeu²⁷⁸, etc. Aujourd'hui, en raison du manque de connaissances scientifiques, le problème des espèces introduites est paré au plus urgent en termes sanitaires ou phytosanitaires et l'impact sur la biodiversité est peu pris en compte.

Section 2 – Les lacunes du droit pour appréhender l'introduction d'espèces exotiques envahissantes

Le droit français donne aux espèces différents statuts : domestiques ou non domestiques, protégées, gibiers comprenant les espèces susceptibles d'acte de chasse et celles pouvant être classées comme « nuisibles », poissons provoquant des déséquilibres biologiques ou poissons représentés dans les cours d'eau, etc. Autant de situations juridiques qui permettent en réalité de prendre en compte la complexité de l'appréhension du monde vivant par l'homme et *a fortiori* par le droit. Mais, dans cet ensemble, le droit d'outre-mer peine à donner une place à l'espèce

²⁷⁴ Voir en ce sens : C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GUNDLING, Guide pour l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel relatif aux espèces exotiques envahissantes, *Droit et politique de l'environnement*, n° 40, UICN, 2000, p. 10.

²⁷⁵ En effet, si 10 % d'espèces introduites se naturalisent, seulement 10 % de celles-ci deviennent envahissantes (M. WILLIAMSON, *Biological invasion*, 1996, Chapman and Hall, Londres, 1996, 256 p.). À La Réunion, on compte par exemple « près de 2 217 espèces [de plantes vasculaires] introduites dont 628 se sont naturalisées et près d'une soixantaine est envahissante » (O. GARGOMINY (dir.), *op. cit.*, p. 119).

²⁷⁶ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5^e éd., Dalloz, 2004, p. 154.

²⁷⁷ Pour ce qui concerne l'introduction de plantes à La Réunion, des scientifiques soutiennent ainsi que « la durabilité des impacts écologiques d'espèces invasives reste généralement peu documentée, ceux-ci n'étant étudiés que depuis peu » (J. TASSIN et al., Bilan des connaissances sur les conséquences écologiques des invasions de plantes à l'île de La Réunion (archipel des Mascareignes, Océan Indien), *Revue d'écologie (la Terre et la vie)*, vol. 61, 2006, p. 44).

²⁷⁸ « Les bases méthodologiques demeurent en outre peu homogène et peu comparables, utilisées le plus souvent à l'échelle exclusive des communautés d'espèces, et en accordant le plus souvent peu de place à la modification des processus écologiques et aux conséquences sur les communautés animales » (J. TASSIN *op. cit.*, p.45).

exotique envahissante. D'abord la question du vocabulaire scientifique et juridique importe, en particulier dans ce domaine où l'exercice de définition demeure malaisé (§ 1). Sans que cette difficulté n'en soit néanmoins la cause majeure, le droit applicable dans les collectivités situées outre-mer influe encore très peu sur la maîtrise des populations envahissantes. A bien des égards, son action demeure insatisfaisante (§ 2).

§ 1 – Des définitions malaisées

Avant de développer un corps de règles applicables aux introductions d'espèces exotiques envahissantes, encore faut-il savoir de quoi on parle. A cet égard, les débats scientifiques et juridiques²⁷⁹ témoignent des difficultés rencontrées pour définir l'espèce exotique (A), l'espèce envahissante (B) ou encore le territoire d'introduction (C).

A – L'espèce exotique

Étant donné que l'antonyme d'exotique est le terme indigène, le droit va devoir distinguer entre les deux. L'exercice n'est pas évident, car il existe des espèces déjà introduites qui ont pu, de longue date, s'établir dans un milieu : faudra-t-il alors les considérer comme indigènes ? Considérant la très grande difficulté de définir précisément les espèces indigènes et l'impossibilité pratique de nommer toutes les espèces exotiques – ce qui reviendrait à lister toutes les espèces du monde sauf celles du territoire concerné – le droit utilise parfois des fictions juridiques en distinguant les espèces présentes à une certaine date sur un territoire donné de celles qui viendraient s'y installer postérieurement.

Dans le Code de l'environnement, la législation sur la pêche se fonde ainsi sur une liste d'espèces représentées dans le milieu aquatique pour réglementer *a contrario* les espèces non mentionnées dans cette liste²⁸⁰. Dans le même sens, le Code de l'environnement de la Polynésie française interdit « l'introduction [...] de spécimens vivants d'espèces végétales ou animales n'existant pas sur le territoire à la date du 28 décembre 1995 »²⁸¹. Ces techniques ont pour effet d'interdire l'introduction de nouvelles espèces à partir d'une date donnée.

Elles peuvent s'appliquer sans grande difficulté pour la faune aquatique et plus généralement pour les vertébrés, mais en revanche, il n'est pas envisageable de lister les invertébrés, « trop nombreux et mal connus pour que leur énumération ait un sens, ainsi que pour la flore, surtout la flore inférieure »²⁸². En outre, la méthode ne permet pas de distinguer clairement, parmi les espèces représentées, celles qui sont envahissantes des autres, ni de « départager facilement les espèces

²⁷⁹ Voir T. BRETESCHÉ, L'introduction d'espèces exotiques et la protection de l'environnement : étude d'un système juridique, thèse, Nantes, 2008, 542 p. ; N. LIHOSSIER, Les introductions et les réintroductions d'espèces non domestiques, thèse, Lyon, 1994, 435 p.

²⁸⁰ C. env., article L. 432-10.

²⁸¹ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 123-1.

²⁸² C. de KLEMM, Les introductions d'organismes non indigènes dans le milieu naturel, Sauvegarde de la nature, n° 73, Conseil de l'Europe, 1996, p. 72.

indigènes de celles qui ne le sont pas »²⁸³. Les listes incluent en effet des espèces introduites dans le passé qui ne sont pas strictement indigènes. Ainsi, *Miconia calvescens*, espèce arborée hautement invasive en Polynésie française était-elle déjà présente à Tahiti avant 1995 sans être pour autant une espèce indigène. C'est pourquoi le droit polynésien instaure un mécanisme complémentaire pour les espèces déjà présentes sur le territoire : il prévoit l'édiction d'une liste « d'espèces menaçant la biodiversité » dont l'introduction est totalement interdite²⁸⁴ et sur laquelle figure donc *Miconia calvescens*.

Face à la difficulté de définir une espèce indigène, le droit esquivé donc la question. Il combine différentes méthodes afin de saisir l'espèce de la façon la plus précise possible. Ceci n'est pas forcément un inconvénient si toute introduction est soumise à autorisation et s'il revient à la personne qui souhaite introduire une espèce de prouver qu'elle est bien indigène. En tout état de cause, le droit ne saurait s'affranchir d'une certaine complexité pour appréhender correctement les espèces exotiques.

B – L'espèce envahissante

Le caractère éventuellement envahissant d'une espèce est à dissocier de son caractère exotique, étant donné que toutes les espèces introduites ne sont pas nécessairement envahissantes.

Pour les espèces déjà présentes sur un territoire, il s'agit de savoir à partir de quel moment elles peuvent être considérées comme envahissantes. Le recours à l'expertise scientifique est ici nécessaire pour définir, comme en Polynésie française, le moment où une espèce « menace la biodiversité ». Cela étant, c'est à juste titre que des auteurs soulignent la difficulté de « distinguer les invasions d'espèces exotiques de la dynamique des systèmes écologiques »²⁸⁵. Autrement dit, une espèce peut-être envahissante sans forcément nuire à la biodiversité comme dans le cas de la conquête d'écosystèmes dégradés. Elle peut même, à l'occasion, contribuer au maintien d'un certain équilibre écologique. Ainsi en est-il parfois – mais rarement – du chat dont l'éradication dans certaines îles a conduit à la prolifération du rat, « mettant à mal les populations d'oiseaux marins que l'on voulait protéger de la dent du félin »²⁸⁶.

Une telle situation invite en réalité à une appréhension globale du caractère envahissant des espèces exotiques. L'analyse scientifique ne saurait se fonder sur l'étude d'un taxon de façon isolée, mais elle devra apprécier les problèmes que pose l'espèce, tout comme ceux de son éradication à une échelle plus large. Cette approche permettrait d'apporter des solutions nuancées aux éventuelles éradications d'une espèce envahissante. Il s'agirait de prendre en considération d'autres éléments tels que les changements climatiques, la dégradation des écosystèmes, l'urbanisation croissante, les incendies ou encore la pollution qui facilitent la diffusion et l'établissement d'espèces envahissantes colonisatrices. Mais on se heurte ici aux limites des connaissances scientifiques inaptes à élaborer des modèles d'évolution aussi complexes. C'est

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 123-2.

²⁸⁵ J. TASSIN, Vers un autre regard sur les invasions biologiques, *Le Courrier de la nature*, n° 237, janvier-février 2008, p. 23.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 21.

pourquoi, face aux incertitudes pesant sur le caractère envahissant ou non d'une espèce, le droit doit s'appuyer sur le principe de précaution. Cette « référence incontournable dans tous les discours relatifs aux risques »²⁸⁷ s'applique à la prise de décision dans des situations où prévaut l'incertitude scientifique.

Quant aux espèces non encore présentes sur un territoire, il faudrait savoir, dans l'idéal, lesquelles ont un potentiel envahissant, ce qui n'est hélas pas possible. En effet, une espèce n'est pas envahissante en tant que telle ; son comportement sera différent selon le milieu dans lequel elle évolue. Même les études écologiques réalisées dans le pays d'origine ne sont pas entièrement fiables, car les espèces changent souvent de comportement une fois dans un nouvel habitat où elles ne retrouvent pas les concurrents ou les prédateurs qui régulent naturellement leurs populations. Puisqu'il est impossible d'augurer du caractère invasif ou non d'une espèce, le caractère envahissant d'une espèce sera découvert *a posteriori*. C'est pourquoi le critère de référence pour autoriser ou non l'introduction d'une espèce ne saurait raisonnablement être la propension à envahir un milieu, mais plutôt son caractère indigène ou non.

Mais, il est des situations dans lesquelles il va falloir, malgré tout, déterminer si une espèce risque de devenir envahissante ou non. Ainsi en est-il lorsque les introductions sont autorisées par dérogation à un principe d'interdiction « à des fins agricoles, piscicoles ou forestières ou pour des motifs d'intérêt général et après évaluation des conséquences environnementales »²⁸⁸ ou encore pour la lutte biologique. Il faudra alors démontrer « qu'il y a de bonnes raisons scientifiques de croire que l'introduction proposée ne sera pas dangereuse »²⁸⁹. Autrement dit, « l'introduction doit être considérée comme dangereuse pour le milieu naturel, à moins que l'on ait une probabilité raisonnable qu'elle [soit] inoffensive »²⁹⁰. Étant donné les effets imprévisibles d'une introduction sur la diversité biologique, la démarche n'est toutefois pas aisée et interroge tant l'expertise scientifique que le droit qui doit exprimer la notion de risque « avec un degré acceptable de précision »²⁹¹. En ce sens, l'UICN a créé une base de données internationale dénommée « Global Invasive Species Database » concernant les espèces exotiques modifiant la biodiversité originelle d'une région à la suite de leur introduction. Elle permet la diffusion d'informations scientifiques dans le but de prévenir l'introduction, de contrôler et d'éradiquer les espèces problématiques. Administrée par l' « Invasive Species Specialist Group » du Comité de surveillance des espèces de l'UICN, elle présente notamment une liste des cent espèces considérées comme les plus envahissantes de la planète dont quarante-neuf sont présentes outre-mer. Fort de ce dernier constat, le Comité français de l'UICN a entrepris une démarche similaire pour le seul outre-mer français²⁹² en initiant la création d'une base de données (fiches et méthodes de lutte par espèce) et une liste des espèces exotiques les plus dangereuses. Sans portée réglementaire, ces listes et bases de données permettront néanmoins de mieux cerner le risque envahissant d'une espèce. Elles pourront utilement inspirer le pouvoir réglementaire dans sa tâche de définition des listes de sous-

²⁸⁷ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5^e éd., Dalloz, 2004, p. 155.

²⁸⁸ C. env., article L. 411-3, II.

²⁸⁹ C. CANS et C. de KLEMM, Un cas d'irréversibilité, l'introduction d'espèces exogènes dans le milieu naturel, *RJE*, 1998, n° spécial, p. 119.

²⁹⁰ UICN, Lignes directrices de l'UICN pour la prévention de la perte de diversité biologique causée par des espèces exotiques envahissantes, Special Survival Commission, février 2000.

²⁹¹ C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GUNDLING, *op. cit.*, p. 59.

²⁹² Il s'agit de l'Initiative pour les espèces exotiques envahissantes de l'outre-mer lancée en 2005.

ensembles d'espèces exotiques susceptibles de porter préjudice aux milieux naturels ou aux usages qui leur sont associés.

De façon plus générale, avec l'expression « espèce envahissante », il faut se demander si on ne risque pas de reproduire les mêmes travers qu'une notion tant décriée, car dénuée de toute scientificité, celle de « nuisible ». En effet, selon E. Naim-Gesbert, le concept d'espèce nuisible est dépassé et en tout cas insensé du point de vue écologique²⁹³, même si on lui reconnaît le statut de « concept opérationnel »²⁹⁴. Aussi, comme pour les nuisibles, c'est plus une espèce dans sa dimension populationnelle qui va être envahissante qu'une espèce en tant que telle. C'est pourquoi il serait plus approprié de viser des populations envahissantes que des espèces envahissantes. La domoécologie, c'est-à-dire l'écologie des populations, servirait alors d'appui pour mesurer et expliquer les variations de la taille et de la composition des populations et l'espèce en tant que telle permettrait de déterminer taxonomiquement la population visée. Une orientation de ce type corroborerait d'ailleurs la tendance de la gestion contemporaine des invasives qui s'affranchit peu à peu de l'idée d'éradiquer totalement des espèces envahissantes – ce qui s'avère souvent proprement impossible – pour envisager plutôt des moyens de régulation de la population dans son ensemble.

C – Le territoire d'introduction

Une espèce est dite introduite par rapport à un territoire donné que le droit devra délimiter pour adopter les mesures les plus pertinentes possibles.

Le droit considère la plupart du temps les introductions au sens douanier du terme²⁹⁵, c'est-à-dire en fonction des **frontières nationales**. Autrement dit, une espèce sera considérée comme introduite si elle franchit les frontières d'un État. Cette approche est essentiellement adoptée dans les domaines phytosanitaire et zoosanitaire. Pour l'outre-mer, une approche douanière au sens national apparaît évidemment inappropriée compte tenu des caractéristiques biogéographiques différentes des écosystèmes ultramarins et européens et de l'exposition à des risques dissemblables. Des introductions qui ne seraient pas néfastes en métropole peuvent tout à fait l'être outre-mer et vice versa. Pis, des espèces métropolitaines comme le chat ou le rat s'avèrent très nuisibles outre-mer alors qu'elles se trouvent au sein des mêmes frontières politiques.

De façon plus éclairée d'un point de vue scientifique, d'autres réglementations régissent les introductions d'espèces en considération des **frontières des écosystèmes**. L'approche par écosystème est d'ailleurs encouragée par la cinquième conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique²⁹⁶. Elle « demande instamment aux parties, à d'autres gouvernements et

²⁹³ E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruylant et Vubpress, 1999, p. 307-308.

²⁹⁴ J. UNTERMAIER, Pour la faune sauvage de l'an 2000, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 14, 1991, p. 10.

²⁹⁵ C. CANS et C. de KLEMM, *op. cit.*, p. 111.

²⁹⁶ Décision V/8.

organismes compétents, tels que le Programme mondial sur les espèces envahissantes, d'accorder en priorité leur attention, dans leurs travaux sur les espèces exotiques envahissantes, aux écosystèmes isolés géographiquement et sur le plan de l'évolution, et d'avoir recours à l'approche par écosystème, à la biogéographie ou à l'approche de précaution, selon le cas ».

Les choix opérés par le Code de l'environnement se situent un peu en retrait de ces préconisations. En effet, est réglementée l'introduction dans le « milieu naturel » par opposition au milieu anthropisé (terres agricoles et sylvicoles). Or, les espèces – et les plantes surtout – circulent des jardins aux espaces naturels, de la forêt cultivée à la forêt naturelle. De multiples introductions d'espèces exotiques envahissantes sont d'ailleurs le fait de jardins d'acclimatation ou d'aquarium ou encore de la propagation de plantes d'ornementation²⁹⁷. Ainsi, à moins d'ériger les milieux anthropisés en véritables forteresses biologiques hermétiques où ne circuleraient ni le vent, ni les oiseaux, ni les hommes, vecteurs du transport des graines et semences, la distinction entre l'introduction dans le milieu naturel et dans les milieux anthropisés apparaît peu opératoire. Dans tous les cas en effet, une fois qu'une espèce est déplacée, il existe toujours « un risque de fuite, de mise en liberté ou de propagation »²⁹⁸. Sans doute la référence à l'écosystème est donc plus adéquate que celle au milieu naturel, car elle permet de prendre en considération des territoires écologiques pertinents sans exclure les milieux anthropisés. Elle reste cependant difficile à manier. En effet, les limites d'un écosystème entendu comme l'ensemble formé par l'association interdépendante de la biocénose et du biotope ne sont pas précises. Il existe des écosystèmes minuscules comme une flaque d'eau ou la serre d'un jardinier, et des écosystèmes très vastes, tels les lacs ou les forêts. Or, pour être opérationnel, le droit ne peut être trop imprécis. Les autorités ont besoin de savoir à quelles conditions elles doivent contrôler ou confiner une espèce introduite. Il faudra alors examiner au cas par cas ce qui compose un écosystème en fonction d'une circonstance donnée et « dans le but de déterminer si une espèce est véritablement exotique »²⁹⁹. Pour ce qui concerne l'outre-mer, la plupart des collectivités sont des îles qui sont autant d'écosystèmes facilement identifiables du fait de l'existence de frontières physiques nettes.

La considération de l'île comme un territoire que la réglementation des introductions d'espèces exotiques doit prendre en compte dans sa globalité s'avère tout à fait nécessaire. En effet, contrairement aux continents où l'insularisation croissante des habitats est parfois dangereuse pour la survie des espèces, sur les îles, le risque réside plutôt dans la perte de l'insularité³⁰⁰. Cette dernière facilite d'ailleurs la maîtrise des introductions aux frontières de l'île³⁰¹. Dans le cas des archipels, il faudra aussi envisager le transfert d'espèces entre les îles. Certaines peuvent en effet être endémiques d'une seule île et plus vulnérables à une éventuelle introduction que les espèces de l'île voisine. Le contrôle d'île à île est donc rendu nécessaire pour éviter qu'une espèce

²⁹⁷ L'introduction de *Miconia calvescens* est topique à cet égard.

²⁹⁸ C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GUNDLING, *op. cit.*, p. 59.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 57.

³⁰⁰ R. J. WHITTAKER, *Island Biogeography, Ecology, Evolution and Conservation*, Oxford University Press, 1998, p. 255.

³⁰¹ Pour ce qui concerne les continents, Cyrille de Klemm, s'attachant au problème des introductions d'espèces soulignait que « quelque soit la sévérité de la législation, un État, à moins qu'il ne s'agisse d'un pays insulaire, ne peut à lui tout seul établir un contrôle efficace des introductions espèces exotiques » (cf. C. de KLEMM, note sous CE, 19 mars 1990, Société ASTUVIF, *RJE*, 1991, p. 237). *A contrario*, il est plus facile, sur une île que sur un continent, de contrôler systématiquement les points d'entrée du territoire (ports et aéroports) et de se prémunir contre la pénétration d'espèces potentiellement envahissantes.

envahissante ne colonise un autre écosystème. Dans le droit français, seuls les droits polynésien et néo-calédonien tiennent compte de ce risque en interdisant tout transfert d'une île à l'autre de spécimens vivants d'espèces menaçant la biodiversité³⁰² ou en contrôlant leur transport³⁰³.

§ 2 – L'action encore insatisfaisante du droit

D'une manière générale, le droit s'attache à contrôler les introductions volontaires et involontaires et à limiter ou éradiquer les espèces installées et posant problème. Il s'agira ainsi pour le droit, d'une part d'interdire ou de réglementer l'introduction volontaire ou accidentelle d'espèces qui pourraient nuire à la biodiversité, et d'autre part de prévoir les moyens d'éliminer des espèces envahissantes déjà présentes. En ce sens, les principaux objectifs de la législation couvrent deux champs : l'action préventive (A) et l'action corrective (B).

A – L'action préventive

La plupart des conventions internationales traitant des espèces exotiques envahissantes obligent les États parties à prendre des mesures préventives. La logique est simple : la prévention est moins coûteuse que la lutte contre une espèce devenue envahissante, en raison des difficultés posées par son éradication ou son contrôle et de la destruction parfois irréversible des écosystèmes. L'action préventive est également rendue nécessaire compte tenu de l'impossibilité d'augurer du caractère envahissant ou non d'une espèce.

Quel que soit son degré d'application, l'interdiction d'introduction est le principe majeur de la prévention. S'agissant des réglementations applicables outre-mer, l'interdiction s'exprime de différentes façons à travers le mécanisme du Code de l'environnement (1) et les mécanismes issus des droits locaux (2).

1 – Le mécanisme du Code de l'environnement-

Applicable dans les DOM, à Mayotte, à Saint-Pierre et Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, le Code de l'environnement prévoit des dispositions interdisant certaines introductions d'espèces exotiques à l'article L. 411-3 I (a) et un régime dérogatoire dont il convient d'analyser l'étendue (b). Il reste que ce mécanisme n'est pas encore opératoire et présente des insuffisances importantes pour régir le problème des espèces exotiques envahissantes en milieu insulaire. Les autorités locales pallient utilement ces lacunes en édictant des arrêtés préfectoraux dont l'élaboration pose toutefois un problème de concours de police (c).

³⁰² C. env. de la Polynésie française, article L.P. 123-3.

³⁰³ De façon plus générale, ces questions rejoignent celles de la territorialisation du droit de l'environnement et de la place de l'écologie dans la définition des champs de compétences des collectivités. Voir *supra*, première partie, titre 1.

a – L'article L. 411-3 du Code de l'environnement

A l'origine, l'article L. 411-3 interdisait l'introduction dans le milieu naturel « de tout spécimen d'une espèce animale à la fois non indigène au territoire d'introduction et non domestique » et « de tout spécimen d'une espèce végétale à la fois non indigène au territoire d'introduction et non cultivée ». Mais, face à « l'impossibilité de définir clairement certaines notions telles que le caractère indigène d'une espèce et le territoire d'introduction »³⁰⁴, la loi sur le développement des territoires ruraux est venue modifier l'article L. 411-3 pour permettre l'élaboration de listes d'espèces envahissantes animales ou végétales par arrêtés interministériels.

Les espèces visées sont interdites d'introduction volontaire, par négligence ou par imprudence dans le milieu naturel. Elles sont à la fois non indigènes au territoire d'introduction et non domestique ou non cultivées pour les végétaux³⁰⁵. D'ores et déjà, limiter le champ des interdictions aux espèces non domestiques³⁰⁶ ou non cultivées n'est pas du tout approprié pour l'outre-mer où les chiens et les chats sont connus pour être parfois envahissants et dans tous les cas très nuisibles à l'avifaune et aux reptiles indigènes, en particulier dans les lieux éloignés des habitations. De même, des espèces végétales « échappées » des cultures ont pu causer des dommages graves à l'environnement. De façon plus générale, une telle restriction du champ de l'article L. 411-3 traduit une vision archaïque de la protection de l'environnement conçue séparément des activités humaines. En outre, l'article L.411-3 II permet déjà aux activités agricoles, sylvicoles et piscicoles de déroger aux interdictions d'introduction. Dès lors, il semble plus pertinent que toutes les introductions menées dans ces domaines relèvent d'un même régime, quelle que soit la qualité des espèces (domestique ou non, cultivée ou non).

Les listes d'espèces interdites d'introduction sont fixées par arrêtés ministériels. Le choix du pouvoir réglementaire permettra une certaine souplesse autorisant à distinguer entre les différents territoires et notamment entre le continent et les îles. L'esprit de la loi, décelé dans les débats de la loi sur le développement des territoires ruraux, révèle d'ailleurs qu'une attention singulière sera portée aux îles « pour lesquelles il est particulièrement important de préserver le caractère endémique de certaines espèces »³⁰⁷.

Par ailleurs, compte tenu de la rédaction de l'article L. 411-3 I du Code, rien n'empêche d'envisager, au choix et en fonction de la sensibilité du milieu, l'élaboration de listes positives ou négatives. Un système de liste positive conduit à énumérer les espèces dont l'introduction est interdite et se fonde sur un principe général d'autorisation. A l'inverse, un système de liste

³⁰⁴ Question n° 15036 à Monsieur le ministre de l'écologie et du développement durable, Questions -Réponses Sénat, 14 avril 2005, p. 1064. Pour un avis contraire, voir C. CANS, L'encadrement juridique des invasions d'espèces, *Sud-ouest Nature*, n° 120-121, p. 38-41. L'auteur soutient que « la rédaction de l'article L. 411-3, à une exception près, se suffit à elle-même et ne nécessite pas l'intervention d'un texte réglementaire ».

³⁰⁵ C. env., article L. 411-3 I.

³⁰⁶ L'article R. 411-5 du Code de l'environnement définit les espèces animales non domestiques comme « celles qui n'ont pas subi de modification par sélection de la part de l'homme » et les espèces végétales non domestiquées comme « celles qui ne sont ni semées, ni plantées à des fins agricoles ou forestières ».

³⁰⁷ Débat sur la loi de développement des territoires ruraux, *JORF*, Débats Sénat, séance du 25 janvier 2005, p. 307.

négative recense celles dont l'introduction est autorisée sur dérogation et repose sur un principe général d'interdiction

Le mécanisme des listes positives ne semble pas tout à fait satisfaisant pour l'outre-mer : en effet, même si les listes pourront être amendées pour tenir compte du caractère potentiellement envahissant d'une nouvelle espèce introduite, les autorités ne seront averties qu'après coup alors que la prévention requiert des décisions précoces. De fait, la méthode conduit à l'inscription sur les listes d'un nombre d'espèces bien inférieur au nombre réel d'espèces potentiellement envahissantes. Dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte, Saint-Barthélemy et à Saint-Martin où s'applique le Code de l'environnement en la matière, le choix n'est pas satisfaisant puisque des espèces qui ne figureront pas sur les listes et dont le risque pour la biodiversité n'aura pas été évalué pourront être introduites en toute légalité. En outre, ces listes « sont difficiles à gérer du point de vue administratif, car les réglementations doivent être amendées lors de chaque modification taxonomique »³⁰⁸.

Le mécanisme des listes négatives serait évidemment beaucoup plus adapté dans un contexte d'endémisme insulaire et compte tenu de l'impossibilité de définir exhaustivement toutes les espèces potentiellement dangereuses pour la biodiversité. Même si la pratique administrative ne va pas vraiment dans ce sens, il faut encourager l'usage de ce mécanisme déjà utilisé outre-mer dans un domaine proche, celui de la protection des espèces guyanaises³⁰⁹. L'outre-mer français, pour des raisons déjà largement exposées tenant à ses particularités écologiques, doit en effet bénéficier d'un régime plus protecteur que le continent. Cela étant, les listes négatives ne sont pas non plus totalement satisfaisantes puisque seront alors considérées comme exotiques les espèces dont l'aire de répartition naturelle s'étend ou celles nouvellement découvertes. Il faudra en réalité combiner les différentes techniques disponibles pour aboutir à un état du droit conforme aux objectifs visés : la protection de la nature et la conservation de la biodiversité.

Dans cette perspective, il reste à surmonter l'important obstacle du droit communautaire, lequel, imposant le principe de la libre circulation des marchandises, interdit les restrictions quantitatives ou les mesures d'effets équivalents³¹⁰. Dans un contexte où l'Union européenne reconnaît clairement le danger des espèces exotiques envahissantes³¹¹, ces mesures, de nature à entraver le libre commerce des espèces, se justifieraient sur le fondement de l'article 30 du Traité instituant la Communauté européenne selon lequel des interdictions ou des restrictions d'importation peuvent être imposées pour des raisons de protection de la santé et de la vie « des animaux ou de préservation des végétaux »³¹². La Cour de justice des communautés européennes a d'ailleurs reconnu en 1998 que le droit communautaire ne s'opposait pas à la législation danoise prise pour protéger l'Abeille brune (*Apis mellifera mellifera*) menacée de disparition en cas de croisement avec d'autres races d'abeille. Elle avait interdit la détention sur une île d'une quelconque espèce

³⁰⁸ C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GUNDLING, *op. cit.*, p. 87.

³⁰⁹ Voir *supra*, deuxième partie, chapitre 1, section 1, § 2, B, 2, a.

³¹⁰ Traité instituant la Communauté européenne, article 28.

³¹¹ Voir notamment la communication de la commission intitulée « Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà, préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain » (Bruxelles, 22 mai 2006, COM (2006) 216 final) et le projet d'élaboration d'une Stratégie communautaire sur les espèces exotiques envahissantes entamé début 2008.

³¹² Traité instituant la Communauté européenne, article 30.

d'abeilles autre que celles présentes³¹³. La Cour reconnaît que « les mesures de préservation d'une population animale indigène qui présente des caractéristiques distinctes contribuent à maintenir la biodiversité en garantissant la subsistance de la population concernée et visent ainsi à protéger la vie de ces animaux ». Rien ne semble donc s'opposer à ce que la France prenne des arrêtés ministériels interdisant de façon très stricte l'introduction d'espèces exotiques afin de mettre à l'abri d'un éventuel danger d'extinction les espèces indigènes et endémiques de son outre-mer.

En toute hypothèse, les dispositions de l'article L. 411-3 I du Code de l'environnement n'ont à ce jour pas été mises en œuvre pour l'outre-mer : aucune liste d'espèces n'a encore été établie. Seules deux espèces sont prohibées d'introduction sur le territoire métropolitain : la Ludwigie à grandes fleurs et la Jussie rampante³¹⁴. Cette situation lacunaire est regrettable quand on connaît l'urgence de limiter les introductions dans les îles et il faut espérer que d'autres arrêtés ministériels seront rapidement présentés, en toute priorité pour l'outre-mer.

b – L'étendue du régime dérogatoire

Tandis que seules deux espèces sont aujourd'hui interdites d'introduction, il est d'ores et déjà prévu, dans la partie réglementaire du Code de l'environnement³¹⁵, une procédure déconcentrée d'octroi de dérogations aux interdictions – à venir – formulées « à des fins agricoles, piscicoles, forestières ou pour des motifs d'intérêt général »³¹⁶. La demande provenant d'une personne autre que l'État³¹⁷ doit être adressée au préfet, accompagnée d'un dossier qui comprend notamment l'évaluation des conséquences de l'introduction sur les milieux naturels où elle doit avoir lieu ainsi que sur la faune et la flore qu'ils hébergent³¹⁸. Or il paraît particulièrement illogique de demander à la personne qui souhaite obtenir la dérogation d'évaluer de telles conséquences alors que l'introduction a été interdite, à l'origine, « afin de ne porter préjudice ni aux milieux naturels, ni aux usages qui leur sont associés, ni à la faune et à la flore sauvages »³¹⁹. Cela revient en quelque sorte à démontrer que l'interdiction originelle n'est pas totalement justifiée. Les introductions d'espèces à des fins de lutte biologique³²⁰ en milieu naturel ne seront soumises à autorisation que dans le cas où les spécimens sont visés par les arrêtés ministériels prévus à l'article L. 411-3. Mais, il y a peu de chance pour qu'une espèce soit à la fois considérée comme portant préjudice aux milieux naturels, aux usages qui leur sont associés ou à la faune et à la flore sauvages et contribue par ailleurs à la régulation d'une espèce envahissante. Le problème de la

³¹³ Arrêt de la Cour dans l'affaire C-67/97 du 3 décembre 1998.

³¹⁴ Arrêté du 2 mai 2007 interdisant la commercialisation, l'utilisation et l'introduction dans le milieu naturel de *Ludwigia grandiflora* et *Ludwigia peploides*, *JORF* 17 mai 2007, p. 9673.

³¹⁵ Décret n° 2007-15 du 4 janvier 2007 relatif aux espèces animales non domestiques ainsi qu'aux espèces végétales non cultivées et modifiant le code de l'environnement, *JORF* 5 janvier 2007, p. 191. Voir C. env., articles R. 411-31 et suivants.

³¹⁶ C. env., articles L. 411-3 II et R. 411-31.

³¹⁷ Pour la procédure applicable lorsque l'État souhaite solliciter une autorisation d'introduction, voir l'article R. 411-40 du Code de l'environnement.

³¹⁸ C. env., article R. 411-32, 7°.

³¹⁹ C. env., article L. 411-3, I.

³²⁰ La lutte biologique consiste à introduire un organisme vivant afin de limiter ou supprimer la prolifération d'une espèce envahissante.

lutte biologique en milieu naturel reste posé. Hormis dans le domaine phytosanitaire³²¹, ses modalités d'exécution sont très peu encadrées et des hommes peu scrupuleux pourront encore jouer les apprentis sorciers alors que de nombreuses mesures doivent être prises pour encadrer la prise de décision (protocole scientifique, suivi, évaluation, etc.).

Une fois le dossier mis à disposition du public, la dérogation sera délivrée par le préfet après consultation du conseil scientifique régional du patrimoine naturel³²². La dérogation est néanmoins accordée par le ministre chargé de la protection de la nature et le ministre chargé de l'agriculture³²³ après consultation du Conseil national de la protection de la nature « lorsqu'elle concerne des animaux ou des végétaux appartenant à des espèces qui, compte tenu de leur fort pouvoir de dissémination ou de colonisation, peuvent faire courir un risque particulièrement important au patrimoine naturel et à la diversité biologique »³²⁴. S'agissant des dérogations à l'article L. 411-3 I, il faut espérer que cette procédure sera systématiquement imposée dans les arrêtés relatifs aux espèces à la fois non indigènes et non domestique ou non cultivés interdites d'introduction³²⁵. La consultation du Conseil national de protection de la nature garantit en effet une certaine expertise scientifique tout à fait nécessaire dans ce domaine.

Toujours est-il que les dispositions réglementaires issues du décret du 4 janvier 2007 sèment la confusion, car elles s'adressent indistinctement aux opérations de réintroduction d'espèces indigènes, de renforcement des populations d'espèces menacées³²⁶ et d'introductions d'espèces exotiques, sans distinction majeure. Toutes ces opérations sont régies par les mêmes dispositions alors que les enjeux, notamment écologiques, sont bien différents. Le Code de l'environnement manque ici à définir un régime clair³²⁷. Il n'est pas forcément nécessaire de disposer d'« un droit des espèces exotiques envahissantes » au sens d'un ensemble formé par une qualification juridique et un régime juridique associé. Dans tous les cas, sur la forme, l'accueil de dispositions, même spécifiques à ces espèces, dans le Code de l'environnement compromet la diversification

³²¹ Voir *infra*, section 3, § 3, C.

³²² C. env., article R. 411-35.

³²³ Ou le ministre chargé des pêches maritimes pour les espèces marines.

³²⁴ C. env., article R. 411-36, 2°, b. Il existe d'autres cas dans lesquels la dérogation est accordée par le ministre chargé de la protection de la nature et le ministre chargé de l'agriculture, après consultation du Conseil national de la protection de la nature : « Lorsque cette opération est conduite par des personnes morales placées sous la tutelle ou le contrôle de l'État, dont les attributions ou les activités s'exercent au plan national » (R. 411-36, 2°, a) ; et, après consultation « du comité consultatif de la protection des végétaux, lorsque les espèces dont l'introduction dans le milieu naturel est envisagée sont des agents utilisés dans la lutte biologique contre les organismes nuisibles, au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 251-3 du Code rural » (R. 411-36, 3°).

³²⁵ Pour l'heure, l'arrêté du 2 mai 2007 interdisant la commercialisation, l'utilisation et l'introduction dans le milieu naturel de *Ludwigia grandiflora* et *Ludwigia peploides* (précité) n'a pas indiqué que les dérogations impliqueraient nécessairement la consultation du Conseil national pour la protection de la nature, mais notre suggestion a été entendue.

³²⁶ En atteste l'article R. 411-36, I, 1° qui vise les « animaux appartenant à une espèce de vertébrés, protégée au titre de l'article L. 411-1, menacée d'extinction en France en raison de la faiblesse observée ou prévisible, de ses effectifs et dont l'aire de répartition excède le territoire du département ».

³²⁷ Une telle incohérence se retrouve ailleurs dans la partie réglementaire. En effet, l'autorisation d'introduction peut être refusée pour tout motif et notamment si, « compte tenu du projet présenté, l'opération envisagée n'est pas conciliable avec l'intérêt général qui s'attache à la protection [...] des habitats naturels » (C. env., article R. 411-38). Or, la menace pour les habitats naturels est justement la raison pour laquelle l'introduction d'une espèce exotique envahissante est en principe interdite. On voit mal alors comment la dérogation pourra être accordée.

juridique sous l'effet de la codification³²⁸. Tout y est mélangé et finalement assimilé : espèces protégées, espèces indigènes envahissantes, espèces exotiques envahissantes, réintroduction, etc. Sur le fond, il reste toutefois nécessaire de pouvoir aisément identifier l'ensemble des règles qui ont en commun d'être applicables aux espèces invasives pour prévenir toute ambiguïté et favoriser la conjonction entre le droit et les faits.

c – Le recours palliatif à des arrêtés préfectoraux : un problème de concours de police

Face aux insuffisances du droit issu du Code, certaines collectivités d'outre-mer, pressées par la nécessité de trouver une solution pour se prémunir des espèces exotiques ont édicté des réglementations palliatives qui, bien que d'une extrême utilité, reposent sur des bases juridiques instables.

A La Réunion, deux arrêtés préfectoraux de 2005 font œuvre créatrice pour interdire l'introduction de nombreuses espèces animales exotiques. Le premier, du 19 janvier 2005³²⁹, prohibe « l'introduction, le transport, la reproduction, la mise en vente, la vente, l'achat et la cession de spécimens vivants d'espèces animales exotiques de la faune sauvage » considérées comme présentant des dangers ou inconvénients graves pour la sécurité des personnes, la salubrité publique, les milieux naturels et les espèces sauvages indigènes. La liste de ces espèces est dressée en annexe de l'arrêté et inclut en particulier des familles de tortues, de mygales, de scorpions, de scolopendres, de marsupiaux, de crocodiles, de primates et... « les chiens dangereux de 1^{ère} et 2^e catégorie »³³⁰ qui ne sont pourtant pas des espèces animales issues de la faune sauvage !

En réalité, la liste reprend – sauf pour les chiens – celle de l'arrêté du 21 novembre 1997³³¹ adressée aux animaux dangereux non domestiques dont la détention est soumise à une procédure particulière³³². Si la détention de ces espèces dans des établissements français est autorisée, à certaines conditions strictes, en revanche, elle est totalement prohibée sur le territoire de La Réunion. L'objectif est d'interdire non seulement leur introduction dans l'île, mais aussi leur détention dans des animaleries afin d'éviter leur évasion.

Le second arrêté, en date du 12 juillet 2005, complète la liste des espèces soumises aux interdictions susvisées, cette fois-ci de façon *sui generis*. Il ne s'agit plus ici de renforcer un arrêté ministériel, mais de dresser des prohibitions pour un nombre important d'espèces animales

³²⁸ Tel est le constat dressé par le professeur Untermaier à propos de la loi dite « montagne » (J. UNTERMAIER, « En guise de conclusion : Convention alpine et droit de l'environnement (une mise en perspective) », p. 138-146, in Actes du colloque des 6-7 mai 2008 à Chambéry, La Convention Alpine : un nouveau droit pour la montagne ?, 2008, 148 p.).

³²⁹ Arrêté modifié n° 05-126/SG/DRCTCV du 19 janvier 2005 interdisant dans le département de La Réunion l'introduction, le transport, la reproduction, la mise en vente, la vente, l'achat et la cession de spécimens vivants d'espèces animales exotiques de la faune sauvage.

³³⁰ Arrêté n° 2943/2007/SG modifiant l'arrêté n° 05-126/SG/DRCTCV du 19 janvier 2005 interdisant dans le département de La Réunion l'introduction, le transport, la reproduction, la mise en vente, la vente, l'achat et la cession de spécimens vivants d'espèces animales exotiques de la faune sauvage, article 1.

³³¹ Arrêté du 21 novembre 1997 définissant deux catégories d'établissements, autres que les établissements d'élevage, de vente et de transit des espèces de gibier dont la chasse est autorisée, détenant des animaux d'espèces non domestiques, *JORF* 5 février 1998, p. 1866.

³³² C. env., articles R. 413-14 et suivants.

dangereuses pour le milieu naturel : taupes, hérissons, lapins, rats, écureuils, opossums, corvidés, busards, hiboux, tourterelles, certains reptiles, des poissons, des insectes, etc. La liste pourrait utilement être reprise et complétée par les arrêtés ministériels prévus à l'article L. 411-3 I du Code de l'environnement. En attendant, elle permet de restreindre des importations dangereuses pour la biodiversité, même si les infractions aux deux arrêtés sont passibles d'une amende de première classe (38 euros), ce qui n'est pas très dissuasif.

A Mayotte, le préfet a pris un arrêté similaire pour interdire « l'introduction, la détention, le transport, la reproduction, la mise en vente, la vente, l'achat et la cession de spécimens vivants d'espèces animales exotiques de faune sauvage »³³³ dont la liste est encore plus générale qu'à La Réunion. Sont en particulier concernés tous les insectes et tous les mammifères placentaires à quelques exceptions près. Contrairement aux arrêtés réunionnais, les infractions sont passibles « de l'amende prévue aux articles L. 415-3 et R. 415-1 du Code de l'environnement », soit six mois d'emprisonnement et 9 000 euros pour les introductions volontaires ou 750 euros d'amende (contravention de quatrième classe) pour les introductions par négligence ou par imprudence.

Pour ces trois arrêtés, un problème de concours de police se pose. En effet, dans le domaine de l'introduction d'espèces et dans celui de la détention des animaux dangereux, le pouvoir de police spéciale est détenu par le ministre chargé de la protection de la nature³³⁴, ce qui empêche en principe l'intervention d'une autorité de police administrative générale, sauf pour aggraver les mesures en cas de circonstances locales particulières³³⁵ ou pour pallier la carence de l'autorité détentrice du pouvoir de police spéciale³³⁶. En l'espèce, les arrêtés des préfets de Mayotte et de La Réunion identifient, dans leurs considérants, des circonstances locales particulières telles que le caractère insulaire et isolé des deux territoires et « la fragilité biologique des milieux [...], la facilité d'acclimatation dans le milieu naturel de certaines espèces animales et le risque de reproduction incontrôlée ». Ils interviennent notamment pour combler l'absence d'arrêté ministériel définissant les espèces interdites à l'introduction en application de l'article L. 411-3 I du Code de l'environnement. Si l'on s'en tenait à ces éléments, les arrêtés sembleraient pourvus d'une base légale.

Il reste qu'en matière de protection de l'environnement, la jurisprudence traditionnelle relative aux concours de police est questionnée par des décisions récentes qui dénie à l'autorité de police générale toute compétence pour agir dans des domaines confiés exclusivement à une autre autorité, sauf en cas de « péril imminent ». Dans le domaine des installations classées³³⁷, en matière de police spéciale de l'eau³³⁸ ou d'organismes génétiquement modifiés³³⁹, les circonstances locales particulières ne suffisent pas à justifier la réserve de compétence des

³³³ Arrêté n° 9/DAF/2007 du 23 août 2007 interdisant dans la Collectivité départementale de Mayotte l'introduction, la détention, le transport, la reproduction, la mise en vente, la vente, l'achat et la cession de spécimens vivants d'espèces animales exotiques de faune sauvage.

³³⁴ Il s'agit d'un pouvoir de police spéciale puisqu'il est attribué par la loi au ministre chargé de la protection de la nature, autorité administrative normalement dépourvue de pouvoirs de police administrative.

³³⁵ CE, Section, 18 décembre 1959, Société Les Films Lutétia, *Rec.* p. 693.

³³⁶ CE, 8 mars 1993, Commune des Molières, *Rec.* p. 655.

³³⁷ Voir CE, 15 janvier 1986, Société Pec-Engineering et CE, 29 septembre 2003, Houillères du bassin de Lorraine.

³³⁸ CAA Nancy, 5 août 2004, Préfet de la Haute-Saône contre commune de Saulnot, req. n° 02NC00779.

³³⁹ CAA Versailles, 18 mai 2006, Commune de Dourdan, req. n° 05VE00098.

autorités de police administrative générale³⁴⁰. Selon le Commissaire du gouvernement Gilles Pellisier, cette tendance jurisprudentielle est justifiée « par le fait que les décisions à prendre dans ces matières impliquent une très grande expertise »³⁴¹ que les autorités locales n'auront pas les moyens de développer et « qu'elles nécessitent une certaine cohérence à l'échelle du département voire à l'échelle nationale »³⁴².

Il faut toutefois être prudent dans la méthode comparatiste. En effet, la jurisprudence susvisée ne s'applique qu'aux maires³⁴³, mais pas aux préfets. En outre, en dépit des trois cas, rien n'indique que le Conseil d'État jugerait de la même façon que les tribunaux et cours administratifs. Au surplus, il n'est pas impossible que les juges reconnaissent la diffusion dans le milieu naturel d'espèces exotiques envahissantes comme constitutive d'un péril imminent pour la biodiversité. Celui-ci renvoie à une notion d'immédiateté que la Cour administrative de Bordeaux a définie comme « l'urgente nécessité de faire face à des risques graves et caractérisés »³⁴⁴. L'introduction d'une espèce envahissante caractérise bien un risque écologique majeur.

Quelle que soit l'issue d'un éventuel contentieux, cette situation plaide en faveur de l'élaboration rapide des arrêtés ministériels définissant les espèces interdites d'introduction dans chaque collectivité d'outre-mer, d'autant que les réglementations palliatives adoptées se limitent à la prévention des espèces animales et ne résolvent pas les problèmes posés par les végétaux introduits.

2 – Les mécanismes issus des droits locaux

En Nouvelle-Calédonie d'abord, seules les provinces Nord et Sud ont élaboré un statut juridique des espèces exotiques envahissantes.

En **Province Nord**, une délibération du 20 mars 2001³⁴⁵ reprenait presque intégralement l'ancienne version de l'article L. 411-3 du Code de l'environnement avant qu'il ne soit modifié par la loi sur le développement des territoires ruraux de 2005. Les mêmes difficultés que celles qui se sont posées au gouvernement national avant la réforme se posaient donc aux autorités de la

³⁴⁰ Contrairement aux effets d'annonce, la décision du Tribunal administratif de Nîmes du 5 décembre 2008 (Préfet de Vaucluse c/ Commune de Le Thor, req. n° 0802882) ne va pas à l'encontre de la jurisprudence traditionnellement appliquée dans le domaine des arrêtés municipaux anti-OGM. Le tribunal n'a pas statué sur l'étendue des pouvoirs de police du maire en ce domaine, mais il a reconnu la légalité d'une délibération du conseil municipal de Le Thor émettant un vœu : l'opposition de la commune à toute culture de plantes génétiquement modifiées sur son territoire et le souhait que le maire use de ses prérogatives pour les interdire. Ce faisant, « l'assemblée délibérante s'est [...] bornée à rendre publique une position de principe sur la question de la culture des OGM, sans édicter d'interdiction de ce type de culture dans la commune ».

³⁴¹ G. PELLISSIER, conclusions sur CAA Versailles, 18 mai 2006, Commune de Dourdan, *Bulletin juridique des collectivités locales*, n° 8, 2006, p. 567.

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ Voir N. EVENO, « La compétence des autorités décentralisées en matière de police administrative et la protection de l'environnement, illustration d'une décentralisation inachevée », p. 49-62, in K. FOUCHER et R. ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Actes du Colloque de Nantes (9-10-2004), PUAM, 2006, 216 p.

³⁴⁴ CAA Bordeaux, 14 novembre 2006, Commune d'Ardin, req n° 04BX00265.

³⁴⁵ Délibération n° 23-2001 relative à la protection de la faune, de la flore et des espaces naturels en Province Nord, *JONC* 17 avril 2001, article 8, p. 1912.

Province Nord³⁴⁶. La délibération a été modifiée par le Code de l'environnement de la Province Nord de 2008, lequel prévoit désormais une liste d'espèces exotiques envahissantes. Celle-ci comprend quelques espèces animales (Tortue de Floride, chiens et chats ensauvagés, Bulbul à ventre rouge, Écrevisse à pinces rouges, Martin triste) et de nombreuses espèces végétales dont la plupart sont déjà présentes en Nouvelle-Calédonie comme la Sensitive géante (*Mimosa invisa*), la Paille de dys (*Imperata cylindrica*), l'Herbe à moutons (*Heteropogon contortus*), le Lantana (*Lantana camara*), le Goyavier (*Psidium guajava*), ou encore le Faux poivrier (*Schinus terebenthifolius*). Pour toutes ces espèces, une série d'interdictions s'appliquent : l'introduction intentionnelle, par négligence ou par imprudence, la culture, l'élevage ou la multiplication, le transport, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat³⁴⁷. A noter que le champ des prohibitions est bien plus complet que celui de l'article L. 411-3 du Code de l'environnement limité aux seules introductions. Il traduit une meilleure prise en considération de la problématique insulaire, mais révèle aussi une situation d'envahissement déjà bien réelle : il ne s'agit pas de lutter contre les seules introductions, mais aussi contre leur expansion locale.

Au surplus, il est interdit d'introduire intentionnellement ou non « tout spécimen d'une espèce non indigène au site d'introduction, et non domestique ou non cultivée »³⁴⁸. La disposition est intéressante puisqu'elle étend les interdictions d'introduction aux espèces exotiques non considérées comme envahissantes. Il reste qu'en l'absence de détermination de l'espèce indigène ou *a contrario* de l'espèce exotique, la disposition paraît inopérante d'autant que l'on ignore l'échelle à laquelle le « site d'introduction » doit être envisagé, la notion relevant plus du vocabulaire médical (pour une aiguille, un cathéter, etc.) qu'écologique.

Dans tous les cas, des dérogations aux interdictions susvisées peuvent être accordées pour les mêmes motifs qu'en métropole, c'est-à-dire « à des fins agricoles, piscicoles ou forestières ou pour des motifs d'intérêt général et après évaluation des conséquences de cette introduction »³⁴⁹ à la charge du demandeur³⁵⁰. S'agissant des sanctions applicables, elles diffèrent selon l'infraction : un million de francs CFP sera réclamé pour quiconque introduit³⁵¹ volontairement une espèce exotique envahissante figurant sur la liste tandis que l'introduction par négligence ou par imprudence, la culture l'élevage ou la multiplication de ces mêmes espèces seront punis d'une contravention de quatrième classe comme pour l'introduction de spécimens non indigènes au site d'introduction.

³⁴⁶ Voir *supra*, 1.

³⁴⁷ C. env. de la Province Nord, article 261-2.

³⁴⁸ C. env. de la Province Nord, article 261-4.

³⁴⁹ C. env. de la Province Nord, article 261-5.

³⁵⁰ Celui-ci devra « présenter un mémoire circonstancié exposant notamment : l'évaluation documentée et objective du risque environnemental, le descriptif des modalités d'utilisation de l'espèce, les moyens de contention envisagés et les garanties techniques et financières présentées » (C. env. de la Province Nord, article 261-5, alinéa 3).

³⁵¹ De même pour le transport, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat (C. env. de la Province Nord, article 262-2).

Aux **Îles Loyauté**³⁵², aucune réglementation des espèces exotiques envahissantes n'existe, comme ce fut le cas en **Province Sud** jusqu'à une délibération codifiée du 18 février 2009³⁵³. Celle-ci prévoit deux types de listes d'espèces exotiques envahissantes.

Le premier type correspond aux espèces animales et végétales pour lesquelles sont interdits l'introduction dans le milieu naturel, volontaire, par négligence ou par imprudence, la production, la détention³⁵⁴, le transport, l'utilisation, le colportage³⁵⁵, la cession à titre gratuit ou onéreux, la mise en vente, la vente ou l'achat. Un plus nombre d'espèces figurent dans les listes en Province Sud qu'en Province Nord, en particulier s'agissant des espèces animales. Une harmonisation doit impérativement être envisagée sous peine de condamner tout effort de régulation des populations envahissantes.

Le deuxième type de liste vise, parmi les espèces exotiques envahissantes, celles qui peuvent faire l'objet de dérogations³⁵⁶ aux interdictions susvisées « à des fins commerciales, agricoles, piscicoles ou forestières ou pour des motifs d'intérêt général »³⁵⁷. Il s'agit du Lapin sauvage (*Oryctolagus cuniculus*), de l'écrevisse *Cherax quadricarinatus*, du Goyavier (*Psidium guajava*), du Goyavier-fraise (*Psidium cattleianum*) et du Pin des caraïbes (*Pinus carinea*). En dehors de ces cinq espèces, seules des dérogations à des fins scientifiques ou pédagogiques pourront être accordées. Le mécanisme est donc plus restrictif qu'en Province Nord bien qu'il n'existe aucune interdiction générale d'introduction comme en Polynésie française.

Étant donné la fragilité particulière de la biodiversité insulaire, le dispositif le plus adéquat consiste à interdire de façon générale toute introduction, interdiction éventuellement assortie de dérogations lorsque les risques pour l'environnement ont fait l'objet d'analyses scientifiques suffisantes. Telle est la solution retenue en **Polynésie française**³⁵⁸ : est prohibée toute introduction

³⁵² La Province des Îles Loyauté a formulé le vœu d'élaborer une réglementation des espèces exotiques envahissantes dans *les Cahiers de l'agriculture et de l'environnement* (n° 4, décembre 2003, p. 12) sans que cela ne soit suivi d'effet à ce jour.

³⁵³ Délibération codifiée n° 5-2009/APS du 18 février 2009, *JONC* 26 février 2009, p. 1273. Voir C. env. de la Province Sud, articles 250-1 et suivants. Un projet de délibération avait été élaboré en 2002 (projet de délibération relative à la récolte, la sortie du territoire, et la détention d'espèces animales et végétales à protéger ainsi qu'à l'introduction d'espèces en Province Sud). Il reprenait les mêmes dispositions que l'ancienne délibération de 2001 de la Province Nord, mais n'a pas été voté. La Province Sud estimait en effet que le projet n'était pas suffisamment précis s'agissant en particulier des mesures d'application et de contrôle (A.-C. GOARANT, Chef du service de l'environnement par intérim, Direction des ressources naturelles de la Province Sud, communication écrite, 20 juin 2005). Il aura alors fallu attendre 2009 pour que la réflexion aboutisse.

³⁵⁴ Seulement pour les espèces animales.

³⁵⁵ Seulement pour les espèces végétales.

³⁵⁶ Les demandes d'autorisation sont soumises à des prescriptions particulières concernant notamment le dossier adressé au président de l'assemblée de province. Voir C. env. de la Province Sud, article 250-6.

³⁵⁷ C. env. de la Province Sud, article 250-3.

³⁵⁸ Délibération n° 95-257 AT du 14 décembre 1995 relative à la protection de la nature, *JOPF* 28 décembre 1995, p. 2642. Cette délibération a été intégralement codifiée dans le Code de l'environnement de la Polynésie française. Les premières mesures prises pour contrôler l'introduction d'espèces envahissantes étaient ponctuelles. Elles ne concernaient dans un premier temps que les oiseaux (voir arrêté 536 AGF du 20 mai 1938 qui interdit l'entrée, la détention et le lâcher des oiseaux autres que les oiseaux indigènes dans les Établissements français d'Océanie) et une espèce végétale très envahissante, *Miconia calvescens* (voir arrêté n° 290 CM du 14 mars 1990 déclarant le *Miconia calvescens* D.C. ou *Miconia magnifica* (hort.) *Triana*, espèce nuisible en Polynésie française, *JOPF* 22 mars 1990, p. 439 et arrêté n° 289 CM du 14 mars 1990 interdisant l'introduction en Polynésie française de toute espèce végétale issue de la famille des Mélastomatacées, *JOPF* 22 mars 1990, p. 438).

d'espèces non représentées sur le territoire à la date du 28 décembre 1995³⁵⁹. Si le principe a le mérite d'être clair, dans les faits, personne n'a une idée précise de la composition de la faune et de la flore à la date indiquée. Aujourd'hui, l'interdiction est donc totale, d'autant que l'arrêté du conseil des ministres prévu pour accorder une dérogation générale et permanente pour certaines espèces « en raison de leur intérêt économique et de leur innocuité sur la biodiversité » n'a pas été pris. Des dérogations particulières peuvent toujours être accordées si le pétitionnaire établit l'innocuité du spécimen sur la biodiversité locale, ce qui est en soi impossible. Ces choix sont de loin les plus protecteurs. Le procédé consistant à interdire toute introduction et à n'autoriser, par dérogation, que certaines espèces permet, en outre, de faciliter le contrôle des agents verbalisateurs ou des douaniers qui n'auront pas à se référer à une liste interminable d'espèces interdites dont la plupart des éléments seraient susceptibles de leur échapper. La Polynésie française est la seule collectivité d'outre-mer à imposer une interdiction aussi générale à l'importation ou à l'introduction d'espèces non indigènes et elle dispose de ce fait du corpus juridique le plus abouti de l'outre-mer français. Cela étant, le dispositif serait utilement complété par la mise en place d'une réglementation stricte concernant le transfert interinsulaire des espèces exotiques. La Polynésie française étant un territoire archipélagique, les îles habitées qui sont « d'une part les principaux points d'entrée des espèces exotiques envahissantes et d'autre part, les îles les plus envahies », « constituent de ce fait une source de dispersion »³⁶⁰ vers les autres îles. Les introductions inter-îles sont nombreuses et en perpétuelle croissance : en effet, « le Rat noir et l'Escargot carnivore de Floride (*Euglandina Rosea*) ont été introduits sur Fatu Hiva avec la construction d'une centrale hydro-électrique ; le *Miconia [calvescens]* a été introduit aux Marquises avec la construction de routes et à Rurutu aux îles Australes avec la construction d'un réservoir d'eau »³⁶¹. Le transfert interinsulaire est certes interdit pour les espèces « menaçant la biodiversité »³⁶², mais seulement pour celles-ci. Afin de protéger les îles contre toutes invasions, il serait ainsi nécessaire de transposer le régime douanier des espèces exotiques au transfert inter-îles, c'est-à-dire d'interdire toute introduction et surtout de veiller à l'effectivité du contrôle.

Quant à **Wallis et Futuna**, le Code de l'environnement comprend des lacunes similaires à celles du droit national. Les articles E. 213-2 et suivants prévoient le classement des espèces exotiques envahissantes en deux listes. La première regroupe les espèces exotiques dont « l'introduction, l'installation, la propagation sur le Territoire constitueraient une menace pour les espèces déjà présentes, les écosystèmes, voire les équilibres économiques et sanitaires »³⁶³ et dont l'importation est formellement interdite. La seconde liste rassemble les espèces « dont la présence sur le Territoire peut constituer un intérêt économique, social ou environnemental, mais dont l'introduction, voire l'exploitation, doit être strictement étudiée et encadrée afin de ne présenter aucun risque pour la biodiversité »³⁶⁴. L'introduction de ces espèces est soumise à autorisation administrative préalable « fondée sur une évaluation approfondie »³⁶⁵ de ses conséquences. En

³⁵⁹ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 123-1.

³⁶⁰ Y. SOUBEYRAN, *Espèces exotiques envahissantes dans les collectivités françaises d'outre-mer*, État des lieux et recommandations, coll. Planète Nature, Comité français de l'UICN, Paris, 2008, p. 34.

³⁶¹ *Ibidem*, p. 144.

³⁶² Voir *supra*, B, 2.

³⁶³ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 213-2 I.

³⁶⁴ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 213-2 II.

³⁶⁵ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 213-3.

dehors des espèces visées par ces deux listes et compte tenu de l'impossibilité d'énumérer toutes les envahissantes, des introductions seront donc permises sans évaluation de leur risque. Dans tous les cas, le dispositif juridique mis en place à Wallis et Futuna n'est pas encore opérationnel. Pour cela il faudra attendre les résultats des premiers inventaires floristiques et faunistiques³⁶⁶.

B – L'action corrective

A ce stade, la prévention a échoué et l'introduction d'une espèce exotique s'est produite. Il faut alors prendre des mesures pour diminuer, voire éradiquer l'espèce avant qu'il ne soit trop tard. Des questions d'ordre technique et scientifique, voire éthique se posent pour parvenir à corriger les effets des introductions, mais aussi des questions d'ordre juridique.

S'agissant de supprimer – ou de réguler – une population envahissante, encore faut-il que le statut juridique de l'espèce concernée le permette. Or il existe des obstacles juridiques (1) qui empêchent de prendre des mesures d'éradication ou de lutte outre-mer. Passés ces obstacles, il faut s'intéresser aux outils d'élimination et de contrôle des espèces exotiques envahissantes en tant que tels (2).

1 – L'existence d'obstacles juridiques

La lutte contre les espèces envahissantes consiste en partie à éliminer des spécimens par des moyens mécaniques, chimiques ou biologiques. Mais il n'est possible de détruire des spécimens problématiques que si leur statut le permet.

Ainsi, **le statut d'espèce protégée** est incompatible avec les mesures d'éradication d'une espèce envahissante. C'est souvent le cas lorsque la réglementation protège une espèce ou une famille d'espèces sans indiquer précisément quelles sous-espèces ou espèces sont concernées. Dans l'idéal, « les législateurs devront choisir des énoncés excluant d'office les espèces exotiques du champ de protection, tout en gardant une protection automatique pour des espèces accidentelles, des espèces nouvelles pour la science et celles dont l'aire de répartition a été élargie de façon naturelle »³⁶⁷. Telle n'est pas la situation outre-mer.

Ainsi, en Guadeloupe, les arrêtés du 17 février 1989 relatifs à la protection des mammifères, des reptiles et amphibiens³⁶⁸ protègent le Raton laveur (*Procyon lotor*³⁶⁹), deux reptiles (la Tortue à charnières, *Pelusios castaneus* et l'Iguane vert, *Iguana iguana*) et un amphibien (Hylode de Johnstone, *Eleutherodactylus johnstonei*) qui sont pourtant des espèces introduites. Parmi celles-

³⁶⁶ Des scientifiques ont déjà élaboré une liste d'espèces végétales potentiellement invasives, mais celle-ci n'a encore servi de fondement à aucune réglementation. Voir <http://www.hear.org/pier/>.

³⁶⁷ C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GUNDLING, *op. cit.*, p. 87.

³⁶⁸ Arrêté du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guadeloupe (*JORF* 24 mars 1989, p. 3875) et arrêté du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des reptiles et amphibiens représentés dans le département de la Guadeloupe (*JORF* 24 mars 1989, p. 3874).

³⁶⁹ Autrefois considéré comme endémique sous le nom *Procyon minor*, le Raton laveur est aujourd'hui rattaché à *Procyon lotor* (Y. SOUBEYRAN, *op. cit.* p. 76).

ci, trois sont connues pour être envahissantes : le Raton laveur, l'Iguane vert et l'Hylode de Johnstone.

Le Raton laveur représente en effet aujourd'hui « une menace écologique potentielle du fait de son régime alimentaire omnivore »³⁷⁰. Il faudrait sans doute reconsidérer son statut d'espèce protégée. Il reste qu'il fait partie du patrimoine culturel guadeloupéen. Il est même l'emblème du Parc national de la Guadeloupe. Le même problème se pose, en Martinique, avec le Manicou (*Didelphis marsupialis*³⁷¹), une espèce introduite de la famille de l'Opossum dont on ne connaît pas précisément le caractère envahissant, mais qui fait aussi partie intégrante de l'environnement culturel de l'île. À noter au demeurant que le schéma d'une espèce exotique envahissante qui devient patrimoniale pourrait bien ne pas être isolé. En effet, une espèce « emblématique » n'est pas nécessairement une espèce rare (ou mystérieuse), peu visible (comme le râle des genêts en Europe ou le Cagou en Nouvelle-Calédonie) ou de valeur pour une société (le Pygargue à tête blanche (*Haliaeetus leucocephalus*), oiseau national des États-Unis). Ce peut-être aussi bien une espèce facile à observer et qui fait partie du paysage et de notre environnement culturel et patrimonial. De ce point de vue, certaines espèces exotiques envahissantes ayant bien réussi ne manquent pas d'atouts. Pour ce qui concerne l'Iguane vert originaire d'Amérique du Sud, le plan d'action pour la biodiversité guadeloupéen constate sa pleine expansion dans les îles des Caraïbes au détriment de la population d'iguanes endémiques des Petites Antilles (*Iguana delicatissima*)³⁷² du fait de la compétition et de l'hybridation entre ces deux espèces. L'Hylode de Johnstone, une petite grenouille « colonisatrice qui profite des habitats perturbés créés par les activités humaines »³⁷³, est quant à lui « suspecté d'être un compétiteur des deux hylodes endémiques, *Eleutherodactylus pinchoni* et *E. barlagne* »³⁷⁴, sur Basse-Terre.

Une situation similaire existe à la Martinique où les arrêtés du 17 février 1989³⁷⁵ confèrent une stricte protection juridique à des espèces introduites et connues ailleurs comme étant envahissantes. Il s'agit notamment du Manicou (*Didelphis marsupialis*) et de l'Hylode de Johnstone (*Eleutherodactylus johnstonei*) qui « entre en compétition pour l'Hylode indigène *E. martinicensis* »³⁷⁶. L'Hylode de Johnstone s'avère envahissant et conduit à une diminution de l'aire de répartition des espèces endémiques de la même famille³⁷⁷.

Ce premier obstacle juridique peut être résolu par la modification des arrêtés ministériels des mammifères et reptiles protégés en tenant compte du caractère introduit et envahissant de certaines espèces. Rien n'est moins sûr toutefois pour les espèces à forte valeur patrimoniale.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 62.

³⁷¹ À noter que cette espèce est considérée, pour des questions culturelles, comme faisant partie intégrante du patrimoine martiniquais (J.-F. MAILLARD, *Le Manicou, patrimoine de la Martinique*, mai 2005).

³⁷² En Martinique, l'Iguane vert fait l'objet d'un arrêté préfectoral de lutte pour empêcher l'hybridation entre l'espèce introduite et l'espèce indigène *Iguana delicatissima*.

³⁷³ Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 69.

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 79.

³⁷⁵ Arrêté du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des mammifères représentés dans le département de la Martinique (*JORF* 24 mars 1989, p. 3877) et arrêté du 17 février 1989 fixant des mesures de protection des reptiles et amphibiens représentés dans le département de la Martinique (*JORF* 24 mars 1989, p. 3878).

³⁷⁶ Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 69.

³⁷⁷ Orientations régionales de gestion et de la conservation de la faune sauvage et de ses habitats, Guadeloupe, Document technique, DIREN, ONCFS, 2004, p. 80.

Dans le même ordre d'idées, la mise en œuvre de l'article L. 432-10 du Code de l'environnement relatif à l'introduction de poissons susceptibles de provoquer des déséquilibres écologiques dans les milieux aquatiques peut constituer un obstacle juridique à la lutte contre les espèces envahissantes. En dehors des **espèces de poissons représentées dans les cours d'eau** dont la liste est fixée par le ministre chargé de la pêche en eau douce, toute introduction de poissons est interdite, sauf autorisation. En revanche, l'introduction des espèces dites « représentées » n'est soumise à aucune autorisation particulière. Le mécanisme est intéressant car toute espèce absente des listes est soumise au régime d'autorisation. Il reste que le terme « représenté » ne distingue pas entre les espèces indigènes et exotiques si bien que les arrêtés ministériels applicables en Martinique et à La Réunion³⁷⁸ incluent dans les listes des espèces exotiques potentiellement envahissantes. En Martinique, sont ainsi concernées cinq espèces introduites, dont une crevette d'élevage (*Macrobrachium rosenbergii*) qui a déjà colonisé les cours d'eau avoisinants les bassins d'aquaculture³⁷⁹ ; deux espèces connues ailleurs pour être très envahissantes (*Poecilia reticulata*, *Oreochromis mossambicus*) ; et deux espèces non documentées (*Poecilia vivipara*, *Xiphophorus hellerii*)³⁸⁰. À La Réunion, la liste comprend quant à elle deux espèces exotiques potentiellement envahissantes : la Truite arc-en-ciel³⁸¹ et une espèce de « Guppy », poisson d'eau douce tropicale (*Poecilia reticulata*)³⁸². De ce fait, les lâchers des espèces énumérées ne sont soumis à aucune autorisation. Du reste, rien n'empêche qu'une autre réglementation – par exemple un arrêté ministériel pris sur le fondement de l'article L. 411-3 I du Code de l'environnement – les interdise. En attendant, afin de contrôler l'expansion des poissons exotiques d'eau douce potentiellement envahissants, il conviendrait bien évidemment de réviser les listes en les excluant. Tel a d'ailleurs été le choix opéré en Guyane : l'arrêté ministériel du 23 septembre 2005 dévoile quelque peu le sens de l'article L. 432-10 du Code de l'environnement en fixant la liste des seuls poissons *indigènes*³⁸³ représentés dans les cours d'eau et les plans d'eau.

Un autre obstacle juridique relève du droit de la chasse. Il pourrait empêcher la destruction d'espèces exotiques envahissantes. Si l'élimination ou la régulation est envisagée en recourant à la chasse, il faudra en effet nécessairement que les spécimens visés soient considérées comme des **espèces gibiers** dont la chasse est autorisée, sans quoi ils ne pourront faire l'objet d'acte de chasse. Mais lorsqu'une espèce introduite de façon illégale vient à être considérée comme du gibier, le message devient équivoque puisque l'espèce est alors traitée comme n'importe quel autre gibier alors qu'il s'agit d'une introduction illicite. Autrement dit, si la chasse d'une espèce introduite est autorisée en tant que gibier, « l'objectif de ceux qui l'ont introduite clandestinement

³⁷⁸ Arrêté ministériel du 7 septembre 1999 fixant la liste des espèces de poissons, grenouilles et crustacés représentés dans les cours d'eau et plans d'eau à La Réunion, *JORF* 19 octobre 1999, p. 1561 ; arrêté du 12 novembre 2001 fixant la liste des espèces de poissons et de crustacés représentés dans les cours d'eau et les plans d'eau de la Martinique, *JORF* 5 décembre 2001, p. 19362. Arrêté du 23 septembre 2005 fixant la liste des espèces de poissons représentés dans les cours d'eau et les plans d'eau de la Guyane, *JORF* 13 novembre 2005, p. 17762.

³⁷⁹ Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 70.

³⁸⁰ *Ibidem*, p. 71.

³⁸¹ Elle « est suspectée d'avoir des impacts négatifs sur les espèces de poissons, d'amphibiens et d'invertébrés indigènes par prédation ou par compétition pour les ressources alimentaires » (Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 105).

³⁸² *Ibidem*, p. 105 et p. 109.

³⁸³ Nous soulignons.

aura été atteint »³⁸⁴. Même s'il ne faut pas bannir l'autorisation de chasser ces espèces, puisqu'il s'agit d'« un mécanisme utile de lutte contre [leur] propagation »³⁸⁵, la situation reste ambivalente. En toute hypothèse, le problème de la chasse comme moyen de régulation dépasse celui des espèces exotiques envahissantes. La régulation vise aussi des populations indigènes comme les sangliers en métropole.

Dans le même ordre d'idées, le pouvoir réglementaire pourrait autoriser la destruction de certaines espèces envahissantes outre-mer en élargissant l'arrêté du 30 septembre 1988 fixant la liste des animaux susceptibles d'être classés nuisibles³⁸⁶ à des espèces problématiques telles que l'Iguane vert ou le Rat noir³⁸⁷. Ainsi, le préfet pourrait alors déterminer les espèces nuisibles dans son département afin que les particuliers puissent les détruire dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publique, pour la prévention de dommages importants aux activités agricoles, forestières et aquacoles et pour la protection de la flore et de la faune.

Au surplus, un problème particulier se pose pour l'élimination **des chats harets ou des chiens errants** devenus envahissants dans des lieux isolés et difficiles d'accès. En France, le chat haret a été retiré de la liste des espèces gibiers en 1987³⁸⁸ et de la liste des animaux susceptibles d'être classés nuisibles en 1988³⁸⁹. Le maire devient seul responsable de la divagation des chats et des chiens au titre du Code rural. En effet, le Code prévoit que le contrôle des chiens et chats errants relève de la sa compétence³⁹⁰ et qu'il doit prévoir des lieux de dépôts adaptés (fourrières³⁹¹ ou autres) pour les spécimens ramassés, dans l'attente de l'identification du propriétaire ou, à défaut, de son élimination. En tout état de cause, aucune destruction sur place n'est possible. Cela pose problème lorsque les animaux se trouvent dans des endroits si isolés qu'il est techniquement inenvisageable de les transporter jusque dans les lieux désignés. Ainsi en est-il, à La Réunion, des chats. Premiers prédateurs du Pétrel de Barau (*Pterodroma barau*) considéré comme étant en danger par l'UICN, on les trouve au sommet du Piton des neiges où niche l'oiseau, à plusieurs heures de marche de la première route carrossable. De même en Guyane, les chiens errants posent de graves problèmes sur les populations de tortues marines. Si la réglementation des espèces domestiques convient bien au contrôle des animaux errants en milieu urbain ou périurbain à des fins de santé publique, elle ne prend en revanche pas en considération l'impact des spécimens errants sur la biodiversité. Afin de remédier à cet état du droit peu satisfaisant, une intervention du législateur serait souhaitable pour autoriser de façon exceptionnelle la destruction des chats ou des chiens lorsqu'ils menacent la biodiversité indigène dans des lieux isolés.

³⁸⁴ C. de KLEMM, Les introductions d'organismes non indigènes dans le milieu naturel, *Sauvegarde de la nature*, n° 73, Conseil de l'Europe, 1996, p. 85. A noter qu'en Province Sud de la Nouvelle-Calédonie, le Lapin sauvage (*Oryctolagus cuniculus*) et le Canard colvert (*Anas platyrhynchos*) sont à la fois considérés comme des espèces exotiques envahissantes et des espèces dont la chasse est autorisée.

³⁸⁵ C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GUNDLING, *op. cit.*, p. 86.

³⁸⁶ Arrêté du 30 septembre 1988 fixant la liste des animaux susceptibles d'être classés nuisibles, *JORF* 2 octobre 1988, p. 12439.

³⁸⁷ Actuellement, les espèces dites « nuisibles » visent des espèces principalement métropolitaines.

³⁸⁸ Arrêté du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée, *JORF* 20 septembre 1987, p. 10942.

³⁸⁹ Arrêté du 30 septembre 1988, précité.

³⁹⁰ C. rur., articles L. 211-11 et suivants.

³⁹¹ Malgré les obligations du Code rural faites aux communes pour limiter la divagation des animaux domestiques errants en zone urbaine, il n'y a de fourrière ni en Martinique, ni à Mayotte et une seule existe en Guyane, à Kourou.

En Province Nord – où les dispositions susvisées du Code rural ne s’appliquent pas – le choix a été fait de considérer les « chiens ensauvagés » et les « chats ensauvagés » comme des espèces exotiques envahissantes soumises aux dispositions du Code de l’environnement de la province. Il s’agit des spécimens « retrouvés à plus de cinq cent mètres en dehors des espaces clôturés ou d’une habitation, dénués de collier ou autre marque apparente ou connue distinctive de l’animal domestique »³⁹². Leur destruction est « autorisée en tout temps et en tout lieu en Province Nord »³⁹³.

Se pose encore la question de la lutte contre les espèces envahissantes dans les **aires protégées**, lorsque celles-ci impliquent des opérations de destruction, mais aussi des travaux *a priori* soumis à autorisation, voire interdits comme l’arrachage des plantes. Outre ce problème qui sera réglé, le cas échéant, par chaque décret de création d’une réserve ou d’un parc³⁹⁴, des problèmes éthiques se posent s’agissant de détruire des espèces de faune et de flore au sein même d’un espace où la nature est en principe protégée... de l’homme.

Au final, dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon, le statut de certaines espèces devrait être reconsidéré lorsque, inscrites sur les listes d’espèces protégées, de poissons représentés en eaux douces, de gibiers ou d’animaux nuisibles, leur caractère exotique et potentiellement envahissant est avéré.

2 – Les outils d’élimination et de contrôle des espèces exotiques envahissantes

Une fois une espèce introduite dans le milieu naturel, il faudra prévoir les mécanismes qui permettront de la contrôler voire de l’éliminer afin d’en empêcher la propagation. Dans l’idéal, l’UICN préconise à cet égard « une interdiction de mise en liberté d’autres animaux ou de plantes envahissantes, que ce soit de façon intentionnelle ou par négligence ; des pouvoirs permettant de régler le confinement, la détention, le transport et le commerce des espèces introduites ; une obligation d’information de la part des propriétaires fonciers et des occupants pour ce qui est de la présence sur leurs terres d’espèces exotiques portées sur les listes ; des pouvoirs permettant aux autorités compétentes d’informer et de consulter les autorités d’États voisins, afin de coopérer avec elles, pour ce qui est des invasions potentielles et de plans concertés d’éradication et de contrôle ; des pouvoirs permettant aux autorités compétentes d’utiliser des mécanismes de remboursement de coûts ou de recevoir des recettes provenant de Fonds nationaux ou régionaux pour l’environnement afin de financer des programmes d’éradication et de lutte »³⁹⁵.

³⁹² C. env. de la Province Nord, article 120-1. A noter que la même définition est retenue pour les chats et chiens sauvages en Province Sud, mais ceux-ci sont considérés comme des espèces nuisibles (C. env. de la Province Sud, article 333-12).

³⁹³ C. env. de la Province Nord, article 261-3.

³⁹⁴ Voir *infra*, section 3, § 1.

³⁹⁵ C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GUNDLING, *op. cit.*, p. 87-88.

Il convient néanmoins de faire le départ entre le droit idéal ainsi présenté, les dispositions générales du Code de l'environnement (a) et les dispositions propres à l'outre-mer qui se situent bien en deçà de pareilles préconisations, sans pour autant négliger totalement les moyens à mettre en œuvre. En Nouvelle-Calédonie, les dispositions sont largement inspirées du Code de l'environnement (b) tandis que celles de la Polynésie française sont originales. Concrètement hélas, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes polynésienne est insuffisamment mise en œuvre (c). Quant à Wallis et Futuna, les outils juridiques existant pour l'élimination et le contrôle des espèces exotiques envahissantes demeurent des plus laconiques (d).

a – Les dispositions générales du Code de l'environnement

Dès que la présence dans le milieu naturel d'une des espèces exotiques définies par arrêté ministériel est constatée, le Code de l'environnement prévoit que l'autorité administrative pourra « procéder ou faire procéder à la capture, au prélèvement, à la garde ou à la destruction des spécimens concernés »³⁹⁶.

Il est regrettable à ce stade que ni la loi, ni le règlement n'impose de méthode ou propose des outils juridiques aux autorités qui seront chargées de la mise en œuvre de ces dispositions. Compte tenu de l'existence de diverses méthodes de lutte (mécanique, chimique, biologique), des risques qu'elles comportent, mais surtout des difficultés de mise en œuvre et de contrôle, le choix de l'administration devrait être mieux encadré. Une évaluation financière et scientifique de l'impact environnemental de telle ou telle méthode aurait ainsi pu être exigée afin que seul le moyen de lutte le plus adéquat soit retenu³⁹⁷.

Par ailleurs, aucune distinction n'est faite entre les situations d'urgence qui imposent une riposte précoce – en particulier quand les espèces risquent de se propager rapidement comme dans les milieux aquatiques – et les situations qui exigent des plans d'action sur le long terme, en raison, par exemple, de l'impossibilité d'éradiquer totalement l'espèce dont la gestion stratégique, le confinement et le suivi s'avéreraient nécessaires. Pour les végétaux, il aurait ainsi pu être envisagé de rendre obligatoire la lutte contre les espèces exotiques envahissantes par les propriétaires publics au moins, en délimitant par exemple des sites prioritaires.

L'extension d'une telle obligation aux propriétaires privés ne semble pas bien réaliste compte tenu du non respect d'obligations semblables comme le débroussaillage dans les zones à incendie. Encore serait-il possible de les y inciter au moyen d'accords contractuels, d'exonération ou de réduction de taxes foncières. Il est certes prévu que les personnes privées participent financièrement à ces opérations, mais ceci dans le seul cas où elles ont été condamnées pour une introduction illicite³⁹⁸.

³⁹⁶ C. env., article L. 411-3 III.

³⁹⁷ Les difficultés scientifiques et techniques liées à la lutte contre les espèces envahissantes sont nombreuses si bien que les résultats sont souvent décevants et constituent autant d'opportunités perdues d'éradication (voir R.-N MACK et W.-M. LONSDALE, « Eradicating invasive plants : hard-won lessons for islands », p. 164-172, *in* D. VEITCH et M. N. CLOUT (dir.), *Turning the tide : the eradication of invasive species*, IUCN SSC Invasive Specialist Group, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 424 p.).

³⁹⁸ C. env., article L. 411-3 IV.

Par ailleurs, le Code de l'environnement étend les dispositions de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée pour l'exécution des travaux publics aux opérations de contrôle des espèces exotiques envahissantes³⁹⁹. Ainsi l'Administration pourra-t-elle intervenir, à certaines conditions fixées par la loi, sur les terrains privés, ce qui est bien évidemment déterminant pour rendre la lutte efficace.

De toute manière, en l'absence de listes d'espèces interdites d'introduction et contre lesquelles la lutte doit être menée, les développements précédents sont purement théoriques. Dans les faits, il a fallu faire face, dans l'urgence, à certaines invasions et des préfets ont utilisé leur pouvoir de police administrative générale pour organiser l'éradication de certaines espèces. Ainsi, à La Réunion, le tir de *Corvus splendens* a-t-il été autorisé au titre des menaces qu'il comportait pour la salubrité publique⁴⁰⁰. On ne voit mal, *a priori*, en quoi ce corvidé pouvait menacer la salubrité publique, d'autant plus qu'omnivore, il mange les poubelles, ce qui est plutôt avantageux. Par contre, le Corbeau est considéré comme envahissant dans les îles voisines des Seychelles où il mange notamment les œufs des Plocéidés⁴⁰¹ et d'autres oiseaux indigènes. En ce sens, sa destruction – préventive – est justifiée. Par ailleurs, en 2005, en Martinique, la destruction de l'Iguane vert (*Iguana iguana*) a été autorisée pour prévenir les risques d'hybridation avec l'Iguane des Petites Antilles (*Iguana delicatissima*), espèce endémique et protégée⁴⁰². Dans le même sens, à La Réunion, certes après expertise du CIRAD et après dix ans de recherche financée par l'État, le conseil régional et l'Europe, mais en dehors de tout contrôle réglementaire, il a été décidé d'introduire une espèce de tenthrède (*Cibdela janthina*), insecte originaire de l'île de Sumatra dont les larves se nourrissent de Vigne maronne⁴⁰³, espèce hautement invasive. Six mois après son introduction, *Cibdela janthina* satisfait les chercheurs : « les larves ont fait reculer la peste sur plusieurs dizaines de mètres et ont déjà colonisé près de trois hectares »⁴⁰⁴. Mais il demeure des inconnues s'agissant en particulier des espèces qui vont coloniser les trouées. Des boulevards ne vont-ils pas être créés pour d'autres espèces exotiques envahissantes ?

³⁹⁹ Les dispositions de la loi du 29 décembre 1892 ont aussi été étendues aux opérations nécessaires à la conduite des inventaires du patrimoine naturel (C. env., article L. 411-5).

⁴⁰⁰ Arrêté n° 05-204/SG/DRCTCV du 1^{er} février 2005 autorisant le tir de *Corvus splendens*, corbeau exotique induisant des risques pour la salubrité publique. Cet arrêté est pris sur le fondement de l'article L. 2215-1 du CGCT qui donne au préfet un pouvoir de substitution au maire pour l'exercice de la police municipale quand le champ d'application des mesures excède le territoire d'une seule commune.

⁴⁰¹ Compte tenu des hybridations génétiques, la classification la plus récente place les Ploceidés dans la vaste famille des Passéridés.

⁴⁰² Arrêté n° 05/0589 autorisant la destruction des spécimens de l'espèce *Iguana iguana* ou Iguane vert. L'arrêté est pris sur le fondement de l'article L. 411-3 du Code de l'environnement relatif aux espèces introduites. Le préfet s'est ici substitué au titre de son pouvoir de police générale, au ministre chargé de la protection de la nature auquel est attribué la police spéciale de lutte contre les espèces introduites. L'intervention du préfet n'est possible qu'en cas de carence de l'autorité de police spéciale ou de péril imminent. Ces conditions semblent réunies ici.

⁴⁰³ Réunion : les « tueuses » de la Vigne maronne sont lâchées, *Journal de l'île*, La Réunion, 13 février 2008.

⁴⁰⁴ Résultats encourageants de la lutte biologique contre la Vigne maronne à La Réunion, *Journal de l'île*, La Réunion, 7 août 2008.

b – Des dispositions largement inspirées du Code de l’environnement en Nouvelle-Calédonie

En dehors de la Province des Îles Loyauté, les provinces Nord et Sud prévoient des mécanismes similaires pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, très largement inspirés de l’article L. 411-3 III du Code de l’environnement.

Ainsi, dans les deux provinces, dès que la présence d’une espèce exotique envahissante est constatée, l’autorité administrative (le président de province) peut procéder ou faire procéder à la capture, au prélèvement, à la garde ou à la destruction des spécimens de l’espèce introduite⁴⁰⁵. De même, comme en métropole, « lorsqu’une personne est condamnée pour infraction à l’interdiction d’introduction d’espèces envahissantes [...], le tribunal peut mettre à sa charge les frais exposés pour la capture, les prélèvements, la garde ou la destruction rendus nécessaires »⁴⁰⁶.

Passé ces similitudes de régime le droit des deux provinces se distingue sur deux points au moins. D’abord, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes est encadrée en Province Sud puisque « la destruction de tout spécimen doit être réalisée selon les méthodes préconisées par les services provinciaux compétents »⁴⁰⁷. En Province Nord, il n’est fait référence à aucune méthodologie de destruction.

Ensuite, la Province Nord prévoit, comme en métropole, la possibilité pour les autorités d’intervenir sur les propriétés privées avec un article ainsi formulé : « Les dispositions de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l’exécution des travaux publics sont applicables à l’exécution »⁴⁰⁸ des opérations de lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Or, la loi n’est pas applicable en Nouvelle-Calédonie⁴⁰⁹, si bien que la mention susvisée n’est pas légale. Bien qu’aucune loi ne permette aux autorités d’intervenir en matière de propriété privée, ceci n’a pas empêché les provinces Nord et Sud d’adopter chacune une délibération pour lutter contre la dissémination de *Miconia calvenscens*⁴¹⁰. Les deux textes interdisent « la culture, la production par quelque moyen que ce soit, la détention, la dissémination, le colportage, le transport, la vente et l’achat ainsi que l’obstruction [sic] à la prospection ou à la destruction de plants, graines, boutures ou quelconque partie » de l’espèce⁴¹¹.

⁴⁰⁵ C. env. de la Province Nord, article 262-1 ; C. env. de la Province Sud, article 250-2 II. En Province Nord, avant l’adoption du Code de l’environnement en 2008, il était prévu que le point de départ pour déclencher la lutte contre une espèce exotique n’était pas le constat de sa présence, mais celui d’une infraction. Cette condition était peu adaptée à la problématique des espèces exotiques envahissantes dont la présence peut être constatée sans qu’il y ait eu d’infraction au sens pénal du terme ou en tout cas sans que celle-ci ne soit constatée (délibération n° 23-2001/APN du 20 mars 2001 relative à la protection des espèces de la faune et de la flore et des espaces naturels en Province Nord, article 8, *JONC* 17 avril 2001, p. 1912).

⁴⁰⁶ C. env. de la Province Nord, article 262-1 ; C. env. de la Province Sud, article article 250-2 III ; C. env., article L. 411-3 IV.

⁴⁰⁷ C. env. de la Province Sud, article 250-2 II.

⁴⁰⁸ C. env. de la Province Nord, article 262-1, alinéa 2.

⁴⁰⁹ En effet, l’article 21 de la loi modifiée du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l’exécution des travaux publics précise : « La présente loi est applicable sur l’ensemble du territoire de la République, à l’exception de la Nouvelle-Calédonie et des îles Wallis et Futuna » (*JORF* 30 décembre 1892, p. 6319).

⁴¹⁰ Délibération n° 21/2006/APS du 13 juin 2006 relative à la lutte contre la dissémination de l’espèce envahissante *Miconia calvenscens*, *JONC* 27 juin 2006, p. 4406 et délibération n° 214-2005/APN du 2 septembre 2005, relative à la lutte contre la dissémination du *Miconia*, *JONC* 4 octobre 2005, p. 6246.

⁴¹¹ La délibération applicable en Province Sud interdit en outre la mise en vente de *Miconia calvenscens*.

Par ailleurs, « tout plant, graine, bouture ou partie de *Miconia calvescens* devra être détruit selon la méthode préconisée par les services provinciaux ». L'harmonisation des deux textes, rendue nécessaire pour que l'éradication ou, en tout cas, le contrôle de l'espèce soit efficace et ne s'arrête pas de façon totalement artificielle aux frontières d'une province, est cantonnée aux dispositions générales exposées. En effet, du point de vue des sanctions, aucune harmonisation n'existe, ce qui traduit là encore l'incohérence de l'octroi de la compétence environnementale aux provinces : les infractions aux délibérations sur le *Miconia* sont passibles d'une amende de 1 073 985 francs CFP en Province Sud et de 181 920 francs CFP en Province Nord (le double, en cas de récidive). En Province Nord, ce montant est fondé sur l'ancienne délibération du 20 mars 2001 relative à la protection de la faune, de la flore et des espaces naturels⁴¹² qui punissait toute infraction d'une amende de la cinquième classe au sens de l'article 131-13 du Code pénal, soit environ 181 920 francs CFP. En revanche, la peine déterminée en Province Sud est une peine correctionnelle relevant de la catégorie des infractions délictuelles en raison de son montant fixé à 9 000 euros. L'inspiration d'une telle disposition provient indubitablement de l'article L. 415-3 du Code de l'environnement lequel prévoit une peine similaire pour une infraction à peu près équivalente⁴¹³. A noter toutefois que les délibérations ont plus été adoptées à des fins de sensibilisation du public et de communication que dans un but coercitif.

c – L'insuffisante mise en œuvre des outils de lutte contre les espèces exotiques envahissantes en Polynésie française

En Polynésie française, le conseil des ministres fixe par arrêté une « liste des espèces menaçant la biodiversité »⁴¹⁴ et précise quelles mesures de contrôle ou d'éradication sont prises⁴¹⁵. La liste comprend aujourd'hui trente-cinq plantes⁴¹⁶, quatre oiseaux, un escargot carnivore (*Euglandina rosea*), la Petit fourmi de feu (*Wasmannia auropunctata*), quatre mammifères (les rats polynésien, noir et surmulot et la Souris commune) et un reptile, la Tortue de Floride (*Trachemys scripta*)⁴¹⁷. Il est non seulement interdit d'importer, de multiplier, de planter, de propager ainsi que de transférer ces espèces d'une île à une autre⁴¹⁸, mais leur destruction est aussi autorisée⁴¹⁹. Les ministres en charge de l'environnement et de l'agriculture définiront par arrêté les îles et les zones infestées. Ils « proposeront les moyens de lutte adaptés à leur contrôle, voire à leur éradication dans certaines îles ou zones »⁴²⁰. Les autorités peuvent donc entreprendre des actions ciblées sur

⁴¹² Délibération n° 22-2001/APN du 20 mars 2001 relative à la protection de la faune, de la flore et des espaces naturels en Province Nord, *JONC* 17 avril 2001, p. 1912.

⁴¹³ Est puni de six mois d'emprisonnement et de 9 000 euros d'amende 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 dispositions de l'article L. 411-3 ou des règlements pris pour son application » (C. env., article L. 415-3, 2°).

⁴¹⁴ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 123-2.

⁴¹⁵ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 123-2, *in fine*.

⁴¹⁶ C. env. de la Polynésie française, article A. 123-2.

⁴¹⁷ C. env. de la Polynésie française, article A. 123-3.

⁴¹⁸ C. env. de la Polynésie française, article A. 123-5 (espèces végétales) et A. 123-8 (espèces animales).

⁴¹⁹ Voir C. env. de la Polynésie française, article A. 123-5 pour les espèces végétales et A. 123-8 pour les espèces animales.

⁴²⁰ C. env. de la Polynésie française, article A. 123-6 pour les espèces végétales et A. 123-9 pour les espèces animales.

certaines zones infestées, ce qui est intéressant pour la Polynésie française où une mesure pourra porter sur une île en particulier. Cela étant, il est précisé que les autorités « proposeront »⁴²¹ des moyens de lutte. La question de leur mise en œuvre reste donc posée. Ainsi, en dehors des terres appartenant à la collectivité, l'exécution des mesures de lutte contre les espèces exotiques envahissantes dépendra-t-elle du bon vouloir des propriétaires auxquels rien n'est imposé. Une telle insuffisance ne facilite guère le contrôle des espèces envahissantes et il faudrait envisager de développer des outils qui permettraient d'impliquer les propriétaires ou les locataires dans la lutte, ou d'autoriser les personnes publiques à intervenir chez les particuliers.

À ce jour, le Code de l'environnement précise les mesures de contrôle de certaines espèces : la Petite fourmi de feu (*Wasmannia auropunctata*)⁴²² et les rongeurs⁴²³.

Pour ce qui concerne la Petite fourmi de feu originaire d'Amérique tropicale, le transfert intentionnel de tous matériaux divers infectés vers des zones indemnes est strictement interdit et les engins lourds travaillant dans des zones infestées devront être désinsectisés en fin de travaux et avant tout mouvement vers d'autres zones. Aussi, pour faciliter la lutte et le repérage des colonies, les propriétaires ou locataires des terrains infestés, dès qu'ils en ont connaissance, sont tenus d'en faire la déclaration à la Direction de l'environnement, en précisant la position de leur terre (numéro de parcelle, voie, etc.). Ils doivent encore « prendre toutes mesures économiquement et écologiquement appropriées pour traiter leurs terrains »⁴²⁴ et les propriétaires comme les locataires sont tenus de laisser le passage sur leurs terres aux agents publics et à leurs équipes chargées de la lutte contre l'insecte. Aussi intéressante soit-elle, cette dernière disposition est totalement illégale. En effet, l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 précise que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». En l'espèce, aucune loi n'est applicable pour autoriser des interventions sur les propriétés privées. Certes, la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics est applicable dans le territoire de la Polynésie française⁴²⁵, mais, contrairement à la situation métropolitaine, elle n'a pas été étendue spécifiquement aux opérations de lutte contre les espèces envahissantes entraînant une occupation des propriétés privées. Le législateur, seul compétent en la matière, pourrait utilement procéder à cette extension en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna.

Pour ce qui concerne les méthodes de lutte contre les rongeurs, l'article A. 123-11 du Code de l'environnement de la Polynésie française exige des transporteurs et des personnes responsables des sites de débarquement des matériaux et marchandises à destination des îles, qu'elles prennent toutes mesures préventives comme la dératisation ou la pose de pièges pour prévenir l'introduction de tout rongeur menaçant la biodiversité dans les îles, atolls, îlots et motu réputés indemnes. Des mesures régulières et continues d'élimination des rongeurs sur les sites d'embarquement, les aires de stockage et de dépôt des matériaux et marchandises à destination des îles doivent être prises par les responsables ou gérants desdits sites. En outre, le transport inter et intra insulaire de

⁴²¹ Nous soulignons.

⁴²² C. env. de la Polynésie française, article A. 123-10.

⁴²³ C. env. de la Polynésie française, article A. 123-11.

⁴²⁴ C. env. de la Polynésie française, article A. 123-10.

⁴²⁵ Contrairement à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna. Voir la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, article 22, *JORF* 4 janvier 1993, p. 202.

matériaux et de marchandises en stock pouvant abriter des rongeurs doit faire l'objet de dératisation. Enfin, les sites, aires et dépôts dans les îles réputées indemnes d'au moins une espèce de rongeurs menaçant la biodiversité doivent être équipés de dispositifs appropriés et efficaces permettant leur élimination.

Les mesures prises, tant pour la Petite fourmi de feu que pour les rongeurs sont donc relativement développées et offrent un panel d'outils à même de prévenir l'expansion de ces espèces. Pour les autres espèces envahissantes, aucun arrêté n'est venu définir les modes d'élimination des espèces envahissantes. C'est donc en marge du Code de l'environnement qu'ont été conclus des plans de lutte. Mis à part le programme de recherche établi depuis de nombreuses années pour la lutte et le contrôle de *Miconia calvescens*, les actions menées pour la destruction des espèces invasives sont totalement empiriques et ne reposent ni sur des plans d'action préétablis, ni sur des expertises scientifiques.

Il faut toutefois souligner la création d'un Comité interministériel de lutte qui visait, à l'origine, à « définir les conditions d'opération de contrôle, voire d'éradication⁴²⁶ » des seules populations de *Miconia calvescens*. Mais il ne s'est réuni que pour la préparation des campagnes d'arrachage de *Miconia calvescens* sur l'île de Raiatea. En 2006, son champ a été élargi à l'ensemble des espèces exotiques envahissantes végétales et animales⁴²⁷. Le Comité, depuis lors dénommé « Comité de lutte contre les espèces menaçant la biodiversité », est chargé de définir les conditions d'opération de contrôle, voire d'éradication des espèces menaçant la biodiversité, de proposer les listes d'espèces dont le transfert est interdit ou contrôlé et d'assurer l'alerte et la veille stratégique relatives à l'introduction d'espèces potentiellement envahissantes. À ces fins, il propose notamment des plans d'action à court et moyen terme, les moyens matériels, humains et financiers appropriés, les priorités en matière d'information, de formation, d'action de recherche et de réglementation et il donne un avis sur tout programme de lutte (manuelle, mécanique, chimique ou biologique) soumis ensuite pour approbation en conseil des ministres. Le Comité regroupe tous les services intéressés sous la présidence du Directeur de l'environnement⁴²⁸ et toute personne de son choix en raison de ses compétences ou de l'aide qu'elle peut apporter⁴²⁹. Les missions qui lui sont imparties sont à la hauteur des menaces pesant sur la biodiversité du fait de l'existence d'espèces envahissantes. L'instance a d'ailleurs un rôle similaire – toutes proportions gardées – au Conseil national de la protection de la nature⁴³⁰ spécialement et obligatoirement consulté sur les arrêtés ministériels fixant les listes d'espèces animales et végétales dont l'introduction est interdite⁴³¹. Toutefois, le rôle effectif du Comité est décevant : « La coordination entre les différents partenaires reste encore insuffisante et [...] l'absence d'enveloppe financière propre au

⁴²⁶ Arrêté n° 1151 CM du 31 août 1998 portant organisation et missions du Comité interministériel de lutte contre le *Miconia* et les autres espèces végétales menaçant la biodiversité de Polynésie française, article 1^{er}, *JOPF* 10 septembre 1998, p. 28.

⁴²⁷ Arrêté n° 518 CM du 7 juin 2006 portant création du comité de lutte contre les espèces menaçant la biodiversité de Polynésie française, *JOPF* 22 juin 2006, p. 2054.

⁴²⁸ Service délégué à la recherche, chef du Service du développement rural, chef du Service de la pêche, Directeur de l'équipement, tavana hau des archipels concernés (chef des circonscriptions), chef du Service du tourisme, Directeur des douanes et Directeur du port autonome.

⁴²⁹ Associations locales, élus, représentants d'organismes qualifiés, etc.

⁴³⁰ Voir C. env., articles R. 133-1 et suivants.

⁴³¹ C. env., article R. 411-2.

Comité limite son action »⁴³². Le renforcement de son fonctionnement est une nécessité incontournable pour assurer au mieux la lutte contre les espèces envahissantes et permettre le choix des mesures les plus appropriées.

d – Le laconisme des outils juridiques d'élimination et de contrôle des espèces exotiques envahissantes à Wallis et Futuna

A Wallis et Futuna, les outils d'élimination et de contrôle ne font l'objet que de dispositions succinctes. Il est prévu, en cas de prolifération d'espèces exotiques envahissantes ou nuisibles, que le Chef du territoire pourra décider d' « opérations de restriction voire d'élimination » menées « sous l'égide du Service territorial de l'environnement, en partenariat avec les autorités ou acteurs concernés »⁴³³. En réalité, il s'agira pour l'essentiel d'opérations de lutte mécanique puisque le Code renvoie, « pour tout autre mode d'intervention justifié par des circonstances d'opportunité ou de nécessité »⁴³⁴, au livre quatrième, lequel traite notamment de l'usage des produits chimiques⁴³⁵ et des biocides⁴³⁶ soumis à un régime d'autorisation ou de déclaration en fonction du risque immédiat ou différé qu'il présente pour l'environnement⁴³⁷. Un contrôle des moyens de lutte chimique et biologique est donc mis en place sans être spécifiquement visé. Aucune mesure complémentaire, ni aucun plan de gestion ou d'évaluation de l'impact de la technique utilisée n'est prévu. En somme, le dispositif juridique d'élimination et de contrôle des espèces exotiques envahissantes apparaît des plus succincts.

Il faut constater que les textes applicables outre-mer en matière de prévention et de lutte contre les espèces exotiques envahissantes ne s'adressent pas au problème des introductions dans son ensemble, soit qu'ils ne couvrent pas tous les milieux récepteurs (milieu terrestre, agricole et naturel, d'eau douce ou marin), ni tous les organismes susceptibles d'être introduits (gibier, poissons, ennemis des cultures, agents de lutte biologique, etc.), soit qu'ils se contentent de réglementer l'introduction *stricto sensu* en omettant la lutte. Pour reprendre les remarques de Cyrille de Klemm formulées au sujet du droit des États membres à la Convention de Berne, les textes en vigueur dans l'outre-mer français « sont toujours sectoriels et ne portent donc que sur un

⁴³² Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 148.

⁴³³ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 213-5, alinéa 1.

⁴³⁴ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 213-5, alinéa 2.

⁴³⁵ Le Code entend par substance chimique tous les « éléments chimiques et leurs composés à l'état naturel ou tels qu'obtenus par tout procédé de production, contenant tout additif nécessaire pour préserver la stabilité du produit et toute impureté dérivant du procédé, à l'exclusion de tout solvant qui peut être séparés sans affecter la stabilité de la substance ni modifier sa composition » (C. env. de Wallis et Futuna, article E. 431-1).

⁴³⁶ Le Code entend par substance biocide toute « substance chimique ou micro-organisme, y compris un virus ou un champignon exerçant une action générale ou spécifique sur ou contre les organismes nuisibles » (C. env. de Wallis et Futuna, article E. 431-1).

⁴³⁷ Il faut noter que « le fait de détenir, d'utiliser, de transporter, de manipuler, de vendre ou d'acheter, d'exporter ou d'importer des produits chimiques et biocides en contravention avec les dispositions du présent titre peut donner lieu à la prise d'office de toute mesure d'élimination par l'administration aux frais du responsable » (C. env. de Wallis et Futuna, article E. 432-8).

milieu particulier ou certaines catégories d'organismes »⁴³⁸. C'est pourquoi il faut rechercher des techniques de prévention et de lutte contre les introductions dans des réglementations autres que celles qui visent spécifiquement les espèces exotiques envahissantes.

Section 3 – L'approche sectorielle des réglementations complémentaires

Les introductions d'espèces exotiques envahissantes sont visées par des textes sectoriels qui constituent d'utiles compléments aux réglementations spécifiques encore trop peu élaborées ou effectives. Bien qu'il existe plusieurs domaines qui participent à la maîtrise des introductions⁴³⁹, les deux principaux relèvent du droit des aires protégées (§ 1), précurseur en la matière, et de la réglementation phytosanitaire et zoosanitaire (§ 2).

⁴³⁸ C. de KLEMM, Les introductions d'organismes non indigènes dans le milieu naturel, Sauvegarde de la nature, n° 73, Conseil de l'Europe, 1996, p. 69.

⁴³⁹ Outre le traitement juridique des eaux de ballast et des rejets de l'aquariophilie et de l'aquaculture dans le milieu marin (voir *infra*, titre 2, chapitre 2, section 3), le droit applicable aux installations d'élevage et aux établissements commerciaux (animaleries, etc.) méritent quelques remarques. Le Code de l'environnement prévoit en effet un mécanisme pour réduire les risques d'évasion de captivité des animaux ou de mise en liberté. Ainsi, un double contrôle s'applique aux établissements détenant des animaux d'espèces non domestiques : leurs responsables doivent être titulaires d'un certificat de capacité (C. env., article L. 413-2) et leur ouverture est soumise à autorisation (C. env., articles L. 413-3). Celle-ci prend spécifiquement en compte les risques de relâchés dans le milieu naturel puisqu'elle prescrit des mesures techniques pour prévenir « la fuite d'animaux afin d'éviter d'éventuels dangers écologiques pour les espèces indigènes » (C. env., article R. 413-19). En cas de non-respect, des sanctions pénales peuvent être prises (9 000 euros d'amende et six mois de prison – C. env., article L. 415-3) ainsi que des sanctions administratives pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'établissement (C. env., article L. 413-5). Des arrêtés du 10 août 2004 (arrêté fixant les règles générales de fonctionnement des installations d'élevage d'agrément d'animaux d'espèces non domestiques, *JORF* 25 septembre 2004, p. 16570 ; arrêté fixant les conditions d'autorisation de détention de certaines espèces non domestiques dans les établissements d'élevage, de vente, de location, de transit ou de présentation au public, *JORF* 30 septembre 2004, p. 16821) fixent dans leurs annexes 2 des listes d'espèces (espèces protégées, espèces considérées comme dangereuses, espèces hautement envahissantes) qui ne peuvent être détenues que dans des établissements d'élevage ou de présentation au public. Or ces listes ne tiennent compte que des espèces potentiellement envahissantes en métropole. Des espèces peuvent ainsi être vendues en animalerie alors qu'elles posent problème dans les milieux tropicaux (Psittacidés, passereaux, etc.). C'est pourquoi Mayotte a pris un arrêté préfectoral n° 91/DAF/SEF/2007 interdisant l'introduction, la détention, le transport, la reproduction, la mise en vente, la vente, l'achat et la cession de spécimens vivants d'espèces animales exotiques de la faune sauvage. Celui-ci inclut des espèces dangereuses pour les écosystèmes locaux.

Si les dispositions susvisées s'appliquent théoriquement dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, de nombreuses infractions sont relevées (voir C. SHINE, État des lieux et recommandations sur les outils juridiques portant sur les espèces exotiques envahissantes dans les collectivités françaises d'outre-mer, Comité français de l'UICN, Paris, France. 116 p.). Au surplus, aucun dispositif similaire n'est prévu à Wallis et Futuna et en Polynésie française. En Nouvelle-Calédonie, en dehors de la police des installations classées pour la protection de l'environnement, seuls les élevages de gibiers sont soumis à l'obligation de délimiter les exploitations « intégralement par une clôture infranchissable » (délibération de l'assemblée territoriale n° 133 du 22 août 1985 réglementant la mise en vente, la vente, l'achat, le transport, le colportage et l'exportation du gibier et des animaux de même espèce que les différents gibiers nés et élevés en captivité, *JONC* 3 septembre 1985, p. 1420). Ceci est bien évidemment très insuffisant.

§ 1 – Le droit des aires protégées, un outil opérationnel pour le contrôle des espèces exotiques envahissantes

En complément du contrôle des espèces exotiques dans le milieu naturel, le droit des aires protégées prend parfois en compte le caractère potentiellement envahissant des espèces. Les aires protégées sont en effet des lieux privilégiés d'observation des populations animales et végétales, de leur évolution et donc aussi des introductions.

Seule la réglementation générale des réserves naturelles de Nouvelle-Calédonie, toutes catégories confondues, impose aux actes de création d'interdire les introductions d'espèces animales ou végétales⁴⁴⁰. Une telle prohibition correspond parfaitement aux objectifs des réserves qui visent à protéger un espace de façon absolue pour le conserver dans une sorte d'état « sauvage » en dehors de toute influence humaine. À part ce cas particulier, aucune disposition générale n'oblige les textes de classement d'aires protégées à réglementer les introductions. Il revient donc à chaque acte de création de déterminer le régime applicable aux espèces exotiques⁴⁴¹. Il ressort de cette situation que la prise en considération de la problématique n'est pas systématique même dans les cas où elle s'imposerait en raison de circonstances écologiques particulières. Ainsi, si tous les décrets de création des parcs nationaux (A) et des réserves naturelles situées outre-mer (B) réglementent les introductions d'espèces, seuls certains arrêtés de biotope (C) et certains espaces naturels protégés de Polynésie française (D) en tiennent compte.

A – Les parcs nationaux

Dans les parcs nationaux, il est possible de réglementer l'introduction d'espèces, « toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national »⁴⁴² pouvant être soumise à un régime particulier et, le cas

⁴⁴⁰ Dans les réserves naturelles intégrales issues de la délibération du 9 mai 1980, « toutes introductions d'espèces zoologiques, ou botaniques, soit indigènes, soit importées, sauvages ou domestiques » sont interdites (délibération de l'assemblée territoriale n° 108 du 9 mai 1980 définissant les aires de protection de l'environnement et classant les zones déjà protégées en Nouvelle-Calédonie, article 2 A, *JONC* 2 juin 1980, p. 621). De même, en Province Nord dans les réserves naturelles intégrales (C. env. de la Province Nord, article 212-1), dans les réserves de nature sauvage (C. env. de la Province Nord, article 212-2) et dans les réserves naturelles (C. env. de la Province Nord, article 212-4) pour les espèces animales et végétales. Enfin, en Province Sud, il est interdit d'introduire des espèces « sauvages ou domestiques, zoologiques – notamment les chiens – ou botaniques » dans les réserves naturelles intégrales (C. env. de la Province Sud, article 211-9) et dans les réserves naturelles (C. env. de la Province Sud, article 211-11).

⁴⁴¹ Une telle analyse ne peut pas être menée pour Wallis et Futuna, en l'absence d'aire protégée. Cela étant, rien n'empêche lors de la création d'aires protégées au titre des articles E. 321-1 et suivants du Code de l'environnement de ces îles de réglementer l'introduction d'espèces. En effet, les mesures de préservation qui peuvent être préconisées au sein des espaces naturels sont énumérées dans le Code de façon non exhaustive et si elles ne visent pas directement l'interdiction d'introduction, celle-ci reste possible.

En Nouvelle-Calédonie, en dehors du cas des réserves, seul le parc provincial de la Rivière Bleue prohibe l'« introduction d'espèces, sauvages ou domestiques, zoologiques – notamment les chiens – ou botaniques » (C. env. de la Province Sud, article 215-2, II, 5°).

⁴⁴² C. env., article L. 331-4-1, 2°.

échéant, interdite⁴⁴³. L'analyse systématique des décrets de création des trois parcs situés outre-mer montre que cette possibilité est exploitée, mais de façon inégale.

En Guadeloupe, le décret du 20 février 1989⁴⁴⁴ en cours de révision prévoit que, sauf autorisation du directeur de l'établissement public, toute introduction végétale ou animale est formellement interdite dans le parc. Pour les espèces végétales, seules sont concernées celles qui ne se trouvaient pas à l'intérieur du parc à la date de sa création. Mais le décret prévoit par ailleurs que le directeur peut « autoriser les repeuplements et les essais de réintroduction d'espèces indigènes disparues ainsi que les essais d'acclimatation d'espèces nouvelles, après avis du comité scientifique du parc et du Conseil national de protection de la nature »⁴⁴⁵. La réintroduction d'espèces indigènes disparues n'est certes pas une mauvaise chose, même si elle est inenvisageable pour les espèces endémiques disparues⁴⁴⁶. Elle n'aura néanmoins d'efficacité que dans la mesure où le milieu n'a pas été trop modifié. Cette disposition permet en tout cas d'envisager la réintroduction du Lamantin des Caraïbes (*Trichechus manatus*), un mammifère marin autrefois présent dans la baie du Grand Cul de Sac marin, mais aujourd'hui totalement disparu des Petites Antilles⁴⁴⁷. En revanche, prévoir la possibilité d'autoriser « les essais d'acclimatation d'espèces nouvelles »⁴⁴⁸ n'est absolument pas compatible avec la sauvegarde des espèces locales disparues ou menacées puisqu'en milieu insulaire, toute introduction d'espèce exotique est susceptible de bouleverser les équilibres biologiques. A cet égard, le projet de révision du décret du parc national visant la mise en conformité avec la réforme de 2006 revient à des règles plus écologiquement acceptables : il est prévu une interdiction « d'introduire, à l'intérieur du cœur du parc national, des animaux non domestiques et des chiens, ou des végétaux, quel que soit leur stade de développement ».

Dans les parcs nationaux de La Réunion et de Guyane, il est interdit « d'introduire à l'intérieur du cœur [...], des animaux ou des végétaux, quel que soit leur stade de développement »⁴⁴⁹, sauf dérogation accordée avec l'autorisation du directeur de l'établissement public et, de surcroît, en Guyane, après l'avis du conseil scientifique⁴⁵⁰. Il est regrettable que le même avis ne soit pas requis à La Réunion, le conseil scientifique étant garant d'une certaine expertise écologique. Cela

⁴⁴³ Pour une étude détaillée de l'évolution de la réglementation des introductions d'animaux au sein des parcs, voir N. LINOSSIER, Les introductions et les réintroductions d'animaux d'espèces non domestiques, thèse, Lyon, 1994, p. 37 et s.

⁴⁴⁴ Décret n° 89-144 du 20 février 1989 portant création du Parc national de la Guadeloupe, articles 15 et 16, *JORF* 7 mars 1989, p. 2998.

⁴⁴⁵ Même texte, article 19.

⁴⁴⁶ En effet, si une espèce endémique de la Guadeloupe disparaît, cela signifie qu'elle n'existe plus ni localement ni mondialement.

⁴⁴⁷ L'espèce existe en revanche encore à Cuba et aux États-Unis (Floride). Le Parc national de la Guadeloupe envisage donc une coopération avec ces États aux fins de réintroduction du Lamantin (voir Parc national de la Guadeloupe, Programme d'aménagement 2006-2011, 2 décembre 2005, p. 101).

⁴⁴⁸ A première vue, on pourrait penser que cette disposition réduit à néant les interdictions d'introduire toute espèce végétale ou animale dans le parc. Néanmoins, la formulation « essais d'acclimatation » laisse entendre qu'il s'agit essentiellement d'expériences d'ordre scientifique encadrées par le conseil scientifique et le Conseil national de la protection de la nature.

⁴⁴⁹ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le parc national dénommé « Parc amazonien de Guyane », article 3, *JORF* 28 février 2007, p. 3757 et décret n° 2007-296 du 5 mars 2007 créant le Parc national de La Réunion, article 3, *JORF* 6 mars 2007, p. 4265.

⁴⁵⁰ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007, précité, article 3, alinéa 2.

est d'autant plus anormal que ce même conseil sera consulté à La Réunion pour « les mesures destinées à renforcer les populations d'espèces animales ou végétales indigènes » prises par le directeur de l'établissement public du parc⁴⁵¹. Autrement dit, la décision de réintroduction d'espèces indigènes est soumise à un régime plus strict (consultation du conseil scientifique) que celle qui pourrait conduire à l'introduction d'espèces exotiques (absence de consultation), ce qui est particulièrement inapproprié dans un contexte insulaire. Par ailleurs, pour toute réintroduction dans les parcs nationaux de La Réunion et de Guyane, il faudrait que soit en outre exigé – comme en Guadeloupe – l'avis du Conseil national de la protection de la nature. Cela permettrait de fonder toute décision du directeur du parc sur des avis dûment éclairés.

Aussi faut-il dénoncer l'absence de distinction entre la réintroduction d'espèces indigènes et l'introduction d'espèces exotiques. Pour la Guadeloupe et La Réunion, compte tenu du contexte écologique particulier des îles, seule la réintroduction d'espèces indigènes devrait être autorisée dans l'enceinte des parcs. Une telle approche préventive n'est cependant pas favorisée par les décrets.

En revanche, l'approche curative destinée à éradiquer les espèces déjà introduites est mieux prise en considération, au moins dans les parcs nationaux les plus récents de La Réunion et de Guyane. Le décret de création du Parc national de La Réunion apporte d'utiles précisions quant aux espèces déjà introduites. En effet, alors qu'il est interdit de détruire, de porter atteinte, de détenir ou de transporter et d'emporter en dehors du cœur du parc national des végétaux ou des animaux⁴⁵², ces interdictions « ne sont pas applicables lorsque les animaux non domestiques et les végétaux non cultivés n'appartiennent pas aux espèces indigènes »⁴⁵³. Ces espèces, exotiques, peuvent faire l'objet d'une réglementation particulière du directeur du parc.

En Guyane, l'article 5 du décret de création du parc prévoit quant à lui que « l'éradication des espèces animales ou végétales envahissantes, ou, à défaut, leur contrôle est décidé par le directeur de l'établissement public du parc et mis en œuvre selon les modalités recommandées par le conseil scientifique ». La disposition guyanaise est un peu plus stricte que la disposition réunionnaise, laquelle renvoie simplement au directeur du parc le soin de réglementer la lutte ou le contrôle des espèces exotiques envahissantes, tandis qu'en Guyane, la lutte se fera en conformité avec les recommandations du conseil scientifique. Cela permet au moins de s'assurer que le choix de la méthode de lutte sera précédé d'une analyse scientifique.

Plus ancien, le décret de création du Parc national de Guadeloupe n'aborde pas de façon très claire la question de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Si le danger était déjà connu au début des années 1990, il n'était encore que rarement retranscrit dans la législation. Ainsi « le directeur de l'établissement public, après avis du comité scientifique, peut organiser l'élimination des animaux malades, malformés ou en surnombre »⁴⁵⁴. Il ne fait aucun doute que ces dispositions peuvent être utilisées, en particulier avec la mention des animaux « en surnombre », pour lutter contre la faune envahissante. Néanmoins, et c'est ainsi que l'on remarque le caractère non généraliste de cette mesure, les espèces végétales ne sont aucunement visées. Pour ces raisons notamment, la réactualisation du décret de création du Parc national de la Guadeloupe est

⁴⁵¹ Décret n° 2007-296 du 5 mars 2007, précité, article 7.

⁴⁵² Même texte, article 3.

⁴⁵³ Même texte, article 3, II.

⁴⁵⁴ Décret n° 89-144 du 20 février 1989, précité, article 14.

attendue. On connaît d'ores et déjà une disposition du projet selon laquelle « le directeur prendra si nécessaire, selon les modalités recommandées par le conseil scientifique, les mesures de régulation des espèces animales ou végétales surabondantes ou envahissantes »⁴⁵⁵. Le contrôle du conseil scientifique s'avère tout à fait opportun en la matière.

Au final, les régimes juridiques des trois parcs nationaux traduisent une évolution de l'appréhension des menaces posées par les introductions d'espèces exotiques envahissantes en milieu insulaire : le décret de création du Parc national de la Guadeloupe pris en 1989 n'y consacre pas de dispositions spécifiques et encourage même les « essais d'acclimatation », tandis que ceux de La Réunion et de Guyane adoptés en 2007 prévoient des mesures propres au contrôle des espèces exotiques. Outre la réactualisation du décret de création du Parc de la Guadeloupe, il faut encourager le renforcement des procédures consultatives dans les parcs insulaires pour les autorisations d'introductions d'espèces exotiques. Au minimum, le conseil scientifique doit être consulté conjointement avec le Conseil national de la protection de la nature.

B – Les réserves naturelles

Tous les actes de classement des réserves naturelles d'outre-mer interdisent l'introduction d'espèces, ce qui n'est pas le cas pour toutes les réserves naturelles métropolitaines. Eu égard à leur rédaction, les textes ne différencient toutefois pas clairement les introductions d'espèces exotiques des réintroductions d'espèces indigènes. En effet, ils s'adressent presque tous indistinctement à l'introduction et à la réintroduction alors que les enjeux écologiques sont bien différents. Sans entrer dans les détails du concept de réintroduction, il est admis qu'il consiste à restaurer, dans leur région d'origine, des populations d'espèces indigènes disparues tandis que l'introduction d'espèces est associée au transfert de spécimens qui ne résident pas habituellement dans le territoire de lâcher. La réintroduction en milieu naturel pose des problèmes écologiques certains dès lors qu'elle est susceptible de bouleverser les équilibres biologiques, mais ces problèmes sont moindres et, en tout cas, pas du même ordre que ceux posés par les introductions d'espèces exotiques⁴⁵⁶. Ils ne nécessitent pas les mêmes degrés de contrainte juridique.

Seuls deux décrets de création de réserves naturelles ultramarines opèrent une distinction entre les phénomènes d'introduction et de réintroduction.

Le mécanisme créé pour la réserve naturelle de l'îlot Mbouzy à Mayotte est le plus abouti en la matière, puisqu'il prévoit que les introductions d'espèces animales et végétales sont interdites dans la réserve naturelle⁴⁵⁷, sauf deux cas particuliers : pour limiter « des populations d'animaux ou de végétaux surabondants » et pour réintroduire « des espèces animales ou végétales ayant existé sur l'îlot ou à Mayotte ». Le texte considère d'une part, l'hypothèse d'une introduction animale ou végétale destinée à la lutte biologique contre une espèce devenue envahissante et

⁴⁵⁵ Rapport de présentation du projet de modification du décret n° 89-144 portant création du Parc national de la Guadeloupe, mai 2008, p. 93.

⁴⁵⁶ Voir *supra*, section 1.

⁴⁵⁷ Décret n° 2007-105 du 26 janvier 2007 portant création de la réserve naturelle de l'îlot Mbouzi, article 6 et 7, *JORF* 28 janvier 2007, p. 1813.

d'autre part, l'hypothèse plus classique de la réintroduction qui permet de « rétablir une situation conforme à la nature »⁴⁵⁸. Ces précisions sont heureuses puisqu'elles permettent de renforcer les populations indigènes sans que cela n'entre en contradiction avec les interdictions d'introduction. Il est en outre prévu que les réintroductions s'opèrent « sous contrôle de personnalités scientifiques qualifiées » (sic)⁴⁵⁹. Si ce contrôle est évidemment nécessaire pour éviter des opérations anarchiques, il faut toutefois regretter d'une part, l'imprécision du texte et d'autre part, l'absence d'association du comité consultatif de la réserve, lui-même déjà composé de personnalités scientifiques qualifiées⁴⁶⁰.

Le décret de création de la réserve naturelle du Grand Cul-de-Sac marin⁴⁶¹ prévoit également des dispositions spécifiques aux réintroductions, mais de façon bien moins complète. Une disposition autorise en effet « les réintroductions d'espèces disparues », mais compte tenu de la place qu'elle occupe dans le décret, elle ne s'adresse qu'aux espèces végétales. Elle permet en réalité de limiter les introductions d'espèces végétales aux seules réintroductions. La décision doit être prise « par le ministre chargé de la protection de la nature après consultation du Conseil national de la protection de la nature »⁴⁶². La même distinction n'est pas opérée pour les espèces animales lesquelles peuvent être introduites par autorisation du ministre chargé de la protection de la nature après consultation du Conseil national de la protection de la nature »⁴⁶³, qu'il s'agisse d'espèces indigènes ou exotiques. Ceci n'est pas forcément négatif compte tenu de la caution scientifique apportée dans les deux cas par le Conseil, tout à fait apte à appréhender les risques d'introductions d'espèces exotiques en milieu insulaire.

Entre les dispositions élaborées en 1987 pour la réserve du Grand Cul-de-Sac marin et celles prévues pour l'îlot Mbouzy en 2007, une évolution sensible transparaît vers une prise en considération plus globale des introductions d'espèces exotiques, végétales ou animales. Elle demeure néanmoins insuffisante puisqu'elle ne concerne que deux réserves naturelles situées outre-mer. Ailleurs, les dispositions sont plus expéditives. Les prohibitions générales d'introduction sont parfois pondérées pour les activités agricoles ou sylvicoles. Ainsi en est-il pour la presqu'île de la Caravelle (Martinique) où il est interdit d'introduire à l'intérieur de la réserve « dans un but autre qu'agricole ou forestier, des graines, des semis, des plants, des greffons, des boutures ou des fructifications de végétaux quelconques »⁴⁶⁴. Il en est de même à l'étang Saint-Paul (La Réunion) dans la « zone B » identifiée agricole et forestière⁴⁶⁵, dans le Grand Cul-de-Sac Marin (Guadeloupe)⁴⁶⁶ et l'Amana en Guyane⁴⁶⁷ pour des fins agricoles. Si de

⁴⁵⁸ J.-C. COURBIS, Réhabiliter le Lynx, *Combat Nature*, mai 1993, n° 101, p. 7-9.

⁴⁵⁹ Décret n° 2007-105 du 26 janvier 2007, précité, article 8.

⁴⁶⁰ Même texte, article 2.

⁴⁶¹ A noter que la réserve naturelle se transformera en cœur du Parc national de la Guadeloupe dès la publication du décret modificatif du parc.

⁴⁶² Décret n° 87-951 du 23 novembre 1987 portant création de la réserve naturelle du Grand Cul-de-Sac Marin (Guadeloupe), article 6 alinéa 2, *JORF* 27 novembre 1987, p. 13843.

⁴⁶³ Même texte, article 5, 1°.

⁴⁶⁴ Décret du 2 mars 1976 portant création de la réserve naturelle dite « Presqu'île de la Caravelle », article 6, *JORF* 30 mars 1976, p. 1919.

⁴⁶⁵ Décret n° 2008-4 du 2 janvier 2008 portant création de la réserve naturelle nationale de l'étang de Saint-Paul (Réunion), article 4, 1°, *JORF* 4 janvier 2008, p. 266.

⁴⁶⁶ Décret n° 87-951 du 23 novembre 1987, précité, article 6.

telles atténuations au principe d'interdiction d'introduction sont justifiées d'un point de vue socio-économique pour favoriser la mise en place et l'acceptation de la réserve naturelle, elles ne le sont en revanche pas du tout pour des considérations écologiques. En effet, les plantes agricoles ou les essences forestières ne sont pas dénuées de tout risque invasif dans le milieu naturel. Bien au contraire, de nombreuses espèces envahissantes proviennent en réalité des milieux anthropisés et cultivés. Au demeurant, de telles dérogations ne semblent pas légitimes dans une aire strictement protégée, d'autant qu'il demeure impossible de déterminer, *a priori*, quels seront les effets d'une introduction sur la biodiversité indigène.

Par ailleurs, les interdictions d'introduction sont atténuées par la mise en place de procédures d'autorisation. Elles ne sont pas toutes aussi restrictives et ne prennent pas les mêmes formes procédurales.

Dans certains cas, l'autorisation est délivrée selon une procédure centralisée par le ministre chargé de la protection de la nature après avis du Conseil national de la protection de la nature. Ainsi en est-il pour les réserves naturelles des îles de Saint-Anne (Martinique)⁴⁶⁸, de Saint-Barthélemy⁴⁶⁹, du Grand Cul-de-Sac marin⁴⁷⁰, de l'île du Grand Connétable (Guyane)⁴⁷¹, de Trinité (Guyane)⁴⁷² et des Nouragues (Guyane)⁴⁷³. Dans d'autres cas, l'autorisation d'introduction est délivrée de façon déconcentrée par le préfet, soit seul (réserve naturelle dite « Presqu'île de la Caravelle »⁴⁷⁴), soit après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (Étang de Saint-Paul⁴⁷⁵, Mont Grand Matoury⁴⁷⁶, réserve naturelle nationale marine de La Réunion⁴⁷⁷), soit après consultation du Conseil national de la protection de la nature (Saint-Martin⁴⁷⁸, îles de Petite Terre (Guadeloupe)⁴⁷⁹, Amana (Guyane)⁴⁸⁰).

Sauf lorsque le préfet décide seul d'accorder une autorisation (réserve naturelle dite « Presqu'île de la Caravelle »), ce qui est aujourd'hui atypique et inadmissible compte tenu du nécessaire

⁴⁶⁷ Décret n° 98-165 du 13 mars 1998 portant création de la réserve naturelle de l'Amana (Guyane), article 9, *JORF* 14 mars 1998, p. 3837.

⁴⁶⁸ Décret n° 95-915 du 11 août 1995 portant création de la réserve naturelle des îlets de Saint-Anne (Martinique), *JORF* 15 août 1995, p. 12237.

⁴⁶⁹ Décret n° 96-885 du 10 octobre 1996 portant création de la réserve naturelle de Saint-Barthélemy, *JORF* 11 octobre 1996, p. 14928.

⁴⁷⁰ Décret n° 87-951 du 23 novembre 1987, précité.

⁴⁷¹ Décret du 8 décembre 1992 portant création de la réserve naturelle de l'île du Grand Connétable (Guyane), *JORF* 15 décembre 1992, p. 17151.

⁴⁷² Décret n° 96-491 du 6 juin 1996 portant création de la réserve naturelle de la Trinité (Guyane), *JORF* 7 juin 1996, p. 8423.

⁴⁷³ Décret n° 95-1299 du 18 décembre 1995 portant création de la réserve naturelle des Nouragues (Guyane), *JORF* 20 décembre 1995, p. 18432.

⁴⁷⁴ Décret du 2 mars 1976, précité, articles 6 et 7.

⁴⁷⁵ Décret n° 2008-4 du 2 janvier 2008 portant création de la réserve naturelle nationale de l'étang de Saint-Paul (Réunion), articles 3 et 4, *JORF* 4 janvier 2008, p. 266.

⁴⁷⁶ Décret n° 2006-1124 du 6 septembre 2006 portant création de la réserve naturelle nationale du Mont Grand Matoury (Guyane), article 3, *JORF* 8 septembre 2006, p. 13320.

⁴⁷⁷ Décret n° 2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de La Réunion, *JORF* 23 février 2007, p. 3315.

⁴⁷⁸ Décret n° 98-802 du 3 septembre 1998 portant création de la réserve naturelle de Saint-Martin (Guadeloupe), article 6, *JORF* 10 septembre 1998, p. 13829.

⁴⁷⁹ Décret n° 98-801 du 3 septembre 1998 portant création de la réserve naturelle des îles de Petite Terre (Guadeloupe), article 5, *JORF* 10 septembre 1998, p. 13827.

⁴⁸⁰ Décret n° 98-165 du 13 mars 1998 portant création de la réserve naturelle de l'Amana (Guyane), articles 8 et 9, *JORF* 14 mars 1998, p. 3835.

appui sur une expertise scientifique, les décisions sont éclairées par l'avis d'instances consultatives comme le Conseil national de protection de la nature ou le conseil scientifique régional du patrimoine naturel dont les compositions et les attributions⁴⁸¹ témoignent de leur capacité à appréhender les enjeux socio-économiques et écologiques de l'introduction envisagée. Il ne s'agit cependant que d'avis simples. Or, compte tenu des risques présentés par les introductions d'espèces, il serait tout à fait opportun qu'un avis conforme soit imposé aux décideurs, au moins dans un contexte insulaire.

Le droit des réserves naturelles prévoit aussi les moyens de lutter contre les espèces envahissantes. Ainsi, la plupart des décrets de classement permettent-ils au préfet de « prendre toutes mesures en vue d'assurer [...] la limitation de populations d'animaux ou de végétaux envahissants dans la réserve ». Parfois, le préfet doit consulter auparavant le comité consultatif de la réserve, mais dans d'autres cas, il est prévu qu'il puisse décider seul⁴⁸². Étant donné l'impact sur les écosystèmes des techniques de lutte contre les espèces envahissantes et des résultats même de cette lutte, il est évident qu'une telle décision ne doit pas être prise sans avoir reçu l'avis de personnes compétentes et intéressées comme celles présentes au comité consultatif⁴⁸³. Toutefois, il faut souligner que dans le cas où il est décidé de limiter les populations surabondantes par l'introduction d'une espèce compétitrice (lutte biologique), le régime juridique applicable sera le même que celui des introductions d'espèces et dans la plupart des cas, le préfet ne décidera alors pas seul.

La pluralité des formules retenues pour autoriser les introductions d'espèces ou la lutte contre les spécimens envahissants nuit bien évidemment à la cohérence du droit. Il faut constater que dans les réserves naturelles de création récente, les procédures totalement locales tant du point de vue de l'autorité de décision (le préfet) que de l'instance consultative (le conseil scientifique régional du patrimoine naturel) sont favorisées. Le choix d'une procédure déconcentrée plutôt que centralisée traduit en réalité l'évolution du paysage administratif dans son ensemble dans le sens de la décentralisation et de la déconcentration. S'il permet certes que les décisions soient prises au plus près de la population locale, ce choix reste contestable compte tenu des risques d'introductions fantaisistes ou répondant à des commandes locales sans être écologiquement justifiées.

De façon plus générale, un régime uniforme aurait pu être envisagé afin de rendre plus contraignantes, voire impossibles, les introductions d'espèces exotiques et de soumettre à une procédure plus souple les réintroductions d'espèces indigènes. Cela aurait au moins permis de distinguer clairement les introductions des réintroductions.

⁴⁸¹ C. env., articles R. 133-1 et suivants (Conseil national de la protection de la nature) et articles L. 411-5 III et R. 411-22 et suivants (conseil scientifique régional du patrimoine naturel).

⁴⁸² Ainsi en est-il dans les réserves naturelles de l'Étang de Saint-Paul (La Réunion), du Mont Grand Matoury (Guyane), de l'îlot Mbouzi (Mayotte), dans la réserve naturelle marine de La Réunion.

⁴⁸³ Voir C. env., articles R. 332-15 et suivants.

Si l'on compare le régime des introductions d'espèces dans les réserves naturelles de la métropole⁴⁸⁴ avec celui de l'outre-mer, il faut remarquer l'absence de particularités juridiques qui permettraient d'affirmer que les caractéristiques écologiques de l'outre-mer et notamment des îles, sont prises en considération. Certes, les textes réglementent les introductions d'espèces, mais aucun décret de création des réserves naturelles d'outre-mer n'accorde, par exemple, une attention particulière aux espèces endémiques, ni même ne distingue systématiquement les introductions d'espèces exotiques des réintroductions d'espèces indigènes. Cela est fort regrettable d'autant que l'objectif des réserves naturelles est bien identifié ; il intègre clairement la nécessité de contrôler les processus destructeurs des espèces animales ou végétales en voie de disparition ou présentant des qualités remarquables⁴⁸⁵.

C – Les arrêtés de biotope

Quelques arrêtés préfectoraux de biotope pris outre-mer prohibent l'introduction d'espèces sur une île⁴⁸⁶, un îlet⁴⁸⁷, un étang⁴⁸⁸, une plage⁴⁸⁹, dans un marais ou un bois⁴⁹⁰. Les formulations varient selon les arrêtés. Certains limitent l'interdiction aux animaux⁴⁹¹, aux seules espèces végétales ou animales « allochtones »⁴⁹², « exogènes »⁴⁹³ ou aux espèces végétales « étrangères au biotope de la plage »⁴⁹⁴, « du lac »⁴⁹⁵ ; d'autres étendent l'interdiction à « toute espèce animale et végétale sous quelque forme que ce soit »⁴⁹⁶ excepté parfois « les chiens domestiques dans la limite de la zone bâtie »⁴⁹⁷. À l'inverse des prohibitions formulées pour les réserves naturelles, celles issues des arrêtés de biotope ne sont pas accompagnées de régimes dérogatoires. Aucune

⁴⁸⁴ Voir N. LINOSSIER, Les introductions et les réintroductions d'animaux d'espèces non domestiques, thèse, 1994, Lyon, p. 71 et s.

⁴⁸⁵ Voir C. env., article L. 332-1.

⁴⁸⁶ Arrêté préfectoral n° 94-1055 du 3 octobre 1994 portant protection de biotope des îlets de Petite Terre, Commune de la Désirade, Guadeloupe, article 4.

⁴⁸⁷ Arrêté préfectoral n° 030953 bis du 4 avril 2003 portant création d'une zone de protection de biotope de l'îlet Lavigne, Commune du François, Martinique, article 3.

⁴⁸⁸ Arrêté préfectoral n° 94-1056 du 3 octobre 1994 portant protection de biotope de l'étang Saint-Jean sur la commune de Saint-Barthélemy, Guadeloupe, article 2.

⁴⁸⁹ Arrêté n° 97-677/AD/1/4 du 30 juin 1997 portant protection de biotope de la plage de « Grande Anse », commune des Trois Rivières, Guadeloupe, article 3.

⁴⁹⁰ Arrêté n° 98-494/AD/1/4 du 12 mai 1998 portant protection du biotope du marais et du bois de « Folle Anse », commune de Grand Bourg, Guadeloupe, article 3.

⁴⁹¹ Arrêté n° 94-407 du 1^{er} mars 1994 portant protection d'un biotope sur le territoire de la commune du Diamant, constitué du rochez du Diamant.

⁴⁹² Arrêté modifié n° 98-494/AD/1/4 du 12 mai 1998, précité, article 3.

⁴⁹³ Arrêté n° 053644 du 21 novembre 2005 portant création d'une zone de protection des biotopes et de conservation de l'équilibre biologique des milieux de l'île Chancel, commune du Robert.

⁴⁹⁴ Arrêté n° 97-677/AD/1/4 du 30 juin 1997, précité, article 3.

⁴⁹⁵ Arrêté n° 94-1056 AD/1/4 du 3 octobre 1994 portant protection de biotope de l'étang Saint Jean sur la commune de Saint-Barthélemy, article 2.

⁴⁹⁶ Arrêtés du 22 octobre 2002 portant création de zone de protection de biotope des îlets Madame (arrêté n° 023046), Boisseau (arrêté n° 023047) et Loup Garou (arrêté n° 023048).

⁴⁹⁷ Arrêtés portant création de zone de protection de biotope des îlets la Grotte (arrêté n° 023043 du 22 octobre 2002), Oscar (arrêté n° 030954 bis du 4 avril 2003), Frégate (arrêté n° 030955 bis du 4 avril 2003), Thierry (arrêté n° 050110 du 17 janvier 2005), Long (arrêté n° 030952 bis du 4 avril 2003), Petit Vincent (arrêté n° 023045 du 22 octobre 2002), Petite Martinique (arrêté n° 023044 du 22 octobre 2002), Lavigne (arrêté n° 030953 bis du 4 avril 2003).

dérogation, ni aucune autorisation n'est prévue, sauf par les arrêtés de biotope de « Folle Anse »⁴⁹⁸ et de la « Forêt lacustre du Galion »⁴⁹⁹.

Lorsqu'elles s'appliquent à des îles ou à des îlets, de telles interdictions sont particulièrement intéressantes⁵⁰⁰ pour pallier les défauts d'une réglementation purement douanière qui ne prend pas en considération l'introduction dans un écosystème. Les îlets constituant des milieux singuliers « tant par la dimension biologique exprimée que par les conditions climatiques dans lesquelles ils se trouvent »⁵⁰¹, il faudrait dans l'idéal adopter des mesures de gestion spécifiques à chacun d'entre eux.

D – Les espaces naturels protégés de Polynésie française

En Polynésie française, seuls quelques actes de classement d'espaces naturels protégés prennent directement en considération le problème posé par l'introduction d'espèces.

L'arrêté relatif au Parc naturel territorial de Faaiti vise, parmi les objectifs généraux, la protection des plantes et animaux « qui existent naturellement dans le parc »⁵⁰². Si le terme « naturellement » n'est pas des mieux choisis tant il recouvre des réalités diverses, on peut convenir qu'il désigne les espèces indigènes. Il se rapproche ainsi de la définition de l'espèce non domestique, soit celle qui n'a pas subi de modification de la part de l'homme⁵⁰³.

À la lumière de la charte du parc, l'objectif susvisé se traduit par le contrôle de l'introduction d'espèces animales ou végétales exotiques⁵⁰⁴, par la possibilité d'autoriser leur éradication après avis conforme du comité consultatif du parc ainsi que « les repeuplements [...], les essais de réintroduction des espèces indigènes disparues [et] les essais d'acclimatation d'espèces nouvelles ». S'agissant des essais d'acclimatation d'espèces nouvelles, les mêmes remarques que pour le Parc national de la Guadeloupe pourraient être développées en raison de l'incompatibilité d'une telle mesure avec la fragilité des écosystèmes insulaires. A part cet écueil, l'exemple du Parc de Faaiti révèle que la problématique des espèces exotiques envahissantes a fait, dès le début des années 1990, l'objet de toutes les attentions en Polynésie française. Sa considération juridique

⁴⁹⁸ Arrêté modifié n° 98-494/AD/1/4 du 12 mai 1998, précité. L'autorisation sera délivrée par le préfet après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel.

⁴⁹⁹ Arrêté n° 99-82 du 15 janvier 1999 portant protection du biotope sur le territoire de la commune de Trinité, forêt lacustre du Galion, article 3. L'autorisation sera délivrée par le préfet après avis du comité de gestion du biotope.

⁵⁰⁰ Voir *supra* nos propos sur la légalité de telles dispositions : deuxième partie, titre 2, chapitre 1, § 3, B, 4.

⁵⁰¹ P. JOSEPH, « Les îles : des singularités au sein de « l'écosystème Martinique » » p. 313, in GEODE Caraïbe, La question de la terre dans les colonies et départements français d'Amérique, 1848-1998, Karthala, 2000, 439 p.

⁵⁰² Arrêté n° 678 CM du 5 juin 1989 portant classement de la vallée Faaiti appelée Parc naturel territorial de Faaiti, article 3, *JOPF* 15 juin 1989, p. 1048.

⁵⁰³ En ce sens, l'article R. 411-5 du Code de l'environnement définit les espèces animales non domestiques comme « celles qui n'ont pas subi de modification par sélection de la part de l'homme » et les espèces végétales non domestiquées comme « celles qui ne sont ni semées, ni plantées à des fins agricoles ou forestières ».

⁵⁰⁴ Arrêté n° 509 CM du 30 mai 1990 agréant la charte du Parc naturel territorial de Faaiti, *JOPF* 14 juin 1990, article 14 de la Charte, p. 857. L'arrêté agréant la charte prévoit en outre des contraventions de quatrième classe pour les personnes ayant apporté ou introduit à l'intérieur du parc des animaux ou des végétaux sans autorisation.

est assurée et témoigne d'une prise de conscience précoce du danger des espèces exotiques dans la collectivité.

La Charte de la réserve territoriale de Scilly et Bellinghausen prévoit quant à elle, de façon beaucoup plus succincte, que « toute introduction de végétaux ou d'animaux est soumise à l'autorisation préalable de l'administration de la réserve »⁵⁰⁵. Le principe est donc bien celui de l'interdiction. Mais, dans un territoire insulaire aussi fragile, il aurait été nécessaire de limiter plus strictement les introductions, la seule intervention de l'administrateur étant en toute hypothèse trop peu encadrée.

Dans un sens plus restrictif, il est prévu l'interdiction en tout temps et en tout lieu d'introduire des espèces « non présentes dans la réserve [de Vaikivi] à la date du classement »⁵⁰⁶. En revanche, dans la partie « parc » du domaine de Vaikivi, et donc à l'exclusion de la partie « réserve », l'administrateur de l'espace naturel protégé peut autoriser « la réintroduction d'espèces s'inscrivant dans un programme de réhabilitation du milieu naturel retenu par le comité de gestion »⁵⁰⁷. Seules les réintroductions sont donc autorisées, mais compte tenu de la présence d'espèces exotiques au sein même de Vaikivi, il aurait été préférable de limiter les possibilités d'introduction aux seules espèces indigènes et non aux espèces « présentes ». En effet, le vocable inclut des espèces exotiques envahissantes comme le faux pistachier (*Syzygium cumini*)⁵⁰⁸.

Si seuls certains actes de classement s'attachent à limiter l'introduction d'espèces exotiques, il faut en revanche rappeler que la Polynésie française dispose d'une réglementation territoriale bien construite. Ainsi, les mesures prises dans les espaces naturels protégés ne constituent pas, *a priori*, un palliatif d'une réglementation défailante, mais un heureux complément. Il reste que dans les faits – et nous l'avons déjà relevé – le droit polynésien de l'environnement demeure très peu effectif.

§ 2 – Le contrôle des introductions d'espèces exotiques envahissantes par les réglementations phytosanitaire et zoosanitaire

Bien que le champ d'application du droit sanitaire dans le domaine des introductions d'espèces (A) diffère de celui du droit de l'environnement, il arrive que les intérêts convergent. Ainsi, les groupements de défense contre les ennemis des cultures⁵⁰⁹, rendus célèbres par l'arrêt Magnier⁵¹⁰, existent dans les quatre DOM et participent en particulier à la lutte contre le Rat noir (*Rattus*

⁵⁰⁵ Charte de la réserve territoriale de Scilly (Manuae) et Bellinghausen (Motu One) sous arrêté n° 1460 CM du 27 décembre 1996 approuvant la charte, *JOPF* 9 janvier 1997, p. 63.

⁵⁰⁶ Arrêté n° 1472 CM du 26 décembre 1997 portant classement du domaine territorial Vaikivi (Ua Huka) en espace naturel protégé, article 7, 1°, *JOPF* 8 janvier 1998, p. 46.

⁵⁰⁷ Arrêté n° 1472 CM du 26 décembre 1997, précité, article 7, 2°.

⁵⁰⁸ Cet arbre présent à Vaikivi est « particulièrement envahissant à Hiva Oa où il a été introduit [...] avant 1910 et a colonisé depuis les forêts naturelles d'altitude jusqu'à 1270 mètres » (J.-Y. MEYER, *Espèces et espaces menacés de la Société et des Marquises, Contribution à la biodiversité de Polynésie française* n° 1-5, Délégation à l'environnement/Délégation à la recherche, Papeete, 1996, p. 166).

⁵⁰⁹ C. rur., article L. 252-1.

⁵¹⁰ CE, 13 janvier 1961, Magnier, *Rec.*, p. 33.

rattus), le surmulot (*Rattus norvégicus*) et la Souris domestique (*Mus musculus*), rongeurs nuisibles aux cultures mais aussi aux espèces indigènes. Mais passées ces quelques convergences avec le droit de l'environnement, l'intégration des enjeux écologiques dans le droit zoosanitaire est quasi-absente (B) et demeure timide dans le droit phytosanitaire (C).

A – Le champ d'application du droit sanitaire dans le domaine des introductions d'espèces

Bien avant la prise en considération des risques représentés par les introductions d'espèces exotiques pour la biodiversité, la réglementation pour la protection des végétaux et de la santé animale prévoyait des normes phytosanitaires et zoosanitaires ainsi que la mise en quarantaine, la surveillance et le contrôle des organismes potentiellement nuisibles. Le principal objectif de ces réglementations est de protéger l'homme, les animaux et les végétaux sauvages ou cultivés contre les maladies et les organismes nuisibles. Elles ont certes « une importance considérable sur la préservation des cultures, ainsi que dans leurs effets indirects, sur la préservation des espèces sauvages et des écosystèmes »⁵¹¹, mais leur fin n'est pas de stricte protection de l'environnement, même si « le contrôle des importations et des exportations et les diverses mesures de quarantaine susceptibles d'être prises dans ce cadre [peuvent] jouer un rôle important dans la lutte contre les espèces invasives »⁵¹².

Outre l'objet qui différencie les réglementations phytosanitaire et zoosanitaire de celles qui s'attachent à conserver la biodiversité, leur champ d'application n'est pas le même. En effet, les contrôles sanitaires sur les importations s'effectuent essentiellement aux frontières politiques des collectivités et non pas en considération des limites des écosystèmes.

Quand les îles sont concernées, les frontières politiques et naturelles peuvent parfois se superposer si le territoire est composé d'une seule île. C'est d'ailleurs la situation idéale pour prendre en considération les espèces endémiques et envisager des mesures de protection efficaces, île par île. Mais, dans le cadre de la réglementation sanitaire ultramarine, cette dimension est très largement ignorée. Seul le droit polynésien s'intéresse au transport interinsulaire des végétaux ou produits végétaux. La délibération du 29 février 1996⁵¹³ prévoit effectivement que le transport de produits d'une île infestée par des organismes nuisibles vers une île indemne est prohibé. Il reste que les arrêtés en conseil des ministres qui devaient préciser quelles îles étaient infestées et quels végétaux et produits étaient susceptibles de véhiculer des organismes nuisibles interdits⁵¹⁴, n'ont jamais été élaborés.

⁵¹¹ C. CANS et C. de KLEMM, Un cas d'irréversibilité : l'introduction d'espèces exogènes dans le milieu naturel, *RJE*, 1998, n° spécial, p. 111.

⁵¹² N. de SADELEER et C.-H. BORN, Droit international et communautaire de la biodiversité, Dalloz 2004, p. 330.

⁵¹³ Délibération n° 96-43 AT du 29 février 1996 définissant les mesures relatives à l'inspection phytosanitaire des végétaux, produits végétaux et de tous produits susceptibles de véhiculer des organismes nuisibles sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française, *JOPF* 21 mars 1996, p. 467.

⁵¹⁴ Même texte, article 24.

Dans son ensemble, la réglementation sanitaire ne s'applique donc qu'aux frontières politiques et externes des collectivités d'outre-mer. Elle compose en quelque sorte un premier degré de prise en considération des introductions d'espèces. Le second degré consiste à envisager les introductions d'espèces exotiques du point de vue de la conservation de la biodiversité et enfin le troisième degré, déjà largement expérimenté en Nouvelle-Zélande et se dessinant en Nouvelle-Calédonie, permet la mise en place de dispositifs dits de « biosécurité » qui intègrent la dimension environnementale dans les normes sanitaires. Il s'agit d'un perfectionnement des réglementations phytosanitaire et zoosanitaire tout à fait unique outre-mer.

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté en 2006 une délibération très complète relative « à la biosécurité aux frontières internationales de la collectivité »⁵¹⁵, laquelle insère, dans la définition du concept « biosécurité », la dimension environnementale⁵¹⁶. Le dispositif s'applique à tous les points d'entrée internationaux de la Nouvelle-Calédonie, ports ou aéroports, ainsi qu'à toute infrastructure ou opération ayant un lien avec la biosécurité aux frontières internationales. Les zones portuaires ou aéroportuaires doivent bénéficier d'un « agrément sanitaire » attestant que ces lieux sont configurés et entretenus « de manière à ne pas favoriser l'introduction ou l'installation de tout agent biologique d'origine animale ou végétale nuisible à la santé humaine, à l'économie ou à l'environnement »⁵¹⁷. Pour maîtriser tout risque de diffusion des agents nuisibles⁵¹⁸, ils doivent également disposer d'équipements et de procédures pour intervenir en cas d'accident concernant des cargaisons à risque sanitaire ou des bagages accompagnés à risque sanitaire. Des arrêtés du gouvernement calédonien devront définir quels sont les cargaisons et bagages accompagnés qui comportent un risque sanitaire et sont, à ce titre, prohibés à l'importation, soumis à un permis préalable d'importation ou à des dispositions particulières⁵¹⁹. Si la nature exacte ou le risque sanitaire des cargaisons ou bagages n'a pu être identifié, ils seront par défaut considérés comme comportant un risque⁵²⁰. Sur ce point, le dispositif est unique outre-mer et a un champ d'application plus large que les traditionnelles réglementations des organismes nuisibles aux végétaux. En effet, la délibération prend en considération l'incertitude du risque présenté par certaines espèces exotiques « ni interdites d'importation, ni autorisées sous conditions »⁵²¹. Tant que le risque n'a pas fait l'objet d'une évaluation, l'importation est prohibée. Une telle démarche permet de pallier les défauts des listes « positives », lesquelles ne tiennent pas compte de tous les risques existants.

L'entrée en vigueur des arrêtés définissant les modalités d'application de ces dispositions emportera abrogation des textes phytosanitaires et zoosanitaires antérieurs⁵²². Ils n'ont pas encore

⁵¹⁵ Délibération du Congrès n° 238 du 15 décembre 2006 relative à la biosécurité aux frontières internationales de la Nouvelle-Calédonie, *JONC* 26 décembre 2006, p. 9287.

⁵¹⁶ La délibération définit la biosécurité comme « l'ensemble des activités visant à ne pas introduire, à éradiquer ou à contenir tout agent biologique d'origine animale ou végétale nuisible à la santé humaine, à l'économie ou à l'environnement » (délibération du Congrès n° 238 du 15 décembre 2006, précitée, article 2).

⁵¹⁷ Même texte, article 10.

⁵¹⁸ Même texte, article 20.

⁵¹⁹ Même texte, article 47.

⁵²⁰ Même texte, article 46.

⁵²¹ Y. SOUBEYRAN, *Espèces exotiques envahissantes dans les collectivités françaises d'outre-mer*, État des lieux et recommandations, coll. Planète Nature, Comité français de l'UICN, Paris, 2008, p. 127.

⁵²² Délibération du Congrès n° 238 du 15 décembre 2006, précitée, article 82.

été pris, d'importantes restructurations techniques des postes d'inspection aux frontières étant nécessaire pour moderniser au préalable le dispositif de contrôle⁵²³.

L'inclusion du risque environnemental dans la définition du risque sanitaire fait de la Nouvelle-Calédonie un cas unique outre-mer. Par ailleurs, elle révèle les problèmes de répartition des compétences dans la collectivité. En effet, l'environnement est, en principe, de la compétence des provinces, mais les domaines phytosanitaire et zoosanitaire⁵²⁴, ainsi que le contrôle sanitaire aux frontières⁵²⁵ relèvent en revanche de la Nouvelle-Calédonie⁵²⁶. En théorie donc, la Nouvelle-Calédonie ne peut pas réglementer l'introduction d'espèces sur la totalité du territoire au motif qu'elle poserait uniquement des problèmes écologiques. Seules des mesures sanitaires peuvent être prises. Face à l'ineptie d'une telle répartition des compétences pour ce qui concerne le contrôle des espèces exotiques en particulier, les trois provinces et la Nouvelle-Calédonie ont fait le choix de travailler ensemble à l'élaboration d'un cadre juridique commun en concertation avec l'État, des organismes de recherche et des associations de protection de l'environnement. Sous couvert de risque sanitaire, la délibération sur la biosécurité prend donc en considération le danger des introductions pour la biodiversité par le truchement d'une fiction juridique selon laquelle le contrôle d'une espèce exotique relève de la compétence de la Nouvelle-Calédonie avant qu'elle ne soit introduite, au stade du contrôle frontalier, puis de la compétence des provinces une fois que sa présence est constatée sur le territoire. La démarche est intéressante et, en tout cas, cohérente du point de vue écologique.

La délibération sur la biosécurité applicable en Nouvelle-Calédonie a aussi le mérite d'aborder dans un texte unique les problèmes posés par l'importation d'espèces animales et végétales, alors que les deux régimes sont systématiquement envisagés de façon séparée dans les autres collectivités.

B – La quasi-absence d'intégration des enjeux écologiques dans le droit zoosanitaire

De manière générale, il faut constater que les diverses réglementations zoosanitaires ne prennent pas en considération les risques écologiques posés par les espèces exotiques envahissantes.

A **Wallis et Futuna**, le contrôle de l'importation des espèces animales se fonde sur une délibération du 10 septembre 1993⁵²⁷ qui vise uniquement à prévenir l'introduction d'épizooties telles que la rage⁵²⁸, sans aucune prise en considération de la biodiversité. En effet, la

⁵²³ « La modernisation du dispositif de biosécurité comprend [...] l'installation d'un détecteur à rayons X au centre de tri postal, la réhabilitation de la plate forme de traitement import-export à Tontouta, et un autoclave de destruction des déchets d'aéroport ». (Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 127).

⁵²⁴ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 22, 22°, *JORF* 21 mars 1999, p. 4197.

⁵²⁵ Même texte, article 22, 4°.

⁵²⁶ La Direction des Affaires Vétérinaires Alimentaires et Rurales (DAVAR) est chargée de la mise en œuvre de la politique de la Nouvelle-Calédonie dans les domaines précités (arrêté n° 01-429/GNC du 22 février 2001, article 2, *JONC* 6 mars 2001, p. 1187).

⁵²⁷ Délibération n° 44/CP/1993 du 10 septembre 1993 modifiant la réglementation zoosanitaire, *JOWF* 30 septembre 1993, p. 11283.

⁵²⁸ Voir en ce sens l'arrêté n° 94-153 du 19 mai 1994 définissant les conditions spéciales imposées aux importations de certains animaux vivants (*JOWF* 31 mai 1994, p. 11785).

réglementation est très sommaire : les animaux doivent simplement être accompagnés d'un certificat phytosanitaire du pays d'origine et, en dehors des espèces domestiques, toute importation d'un animal vivant est soumise à autorisation préalable⁵²⁹. Il n'est néanmoins pas précisé sur quels éléments d'analyse l'autorisation sera délivrée. En tout état de cause, les infractions aux dispositions de la délibération ne sont punies que des peines prévues pour les contraventions de quatrième classe ou, en cas de récidive, de cinquième classe, ce qui est bien peu dissuasif.

Dans les **DOM**, la réglementation zoosanitaire vise quant à elle essentiellement l'amélioration de la santé animale⁵³⁰. Elle identifie les maladies qui affectent les animaux et dont il faut éviter l'expansion, comme la grippe aviaire, la rage ou encore la fièvre aphteuse. Il s'agit en réalité de lutter contre les épizooties, mais la problématique des animaux eux-mêmes envahissants n'est pas abordée. Le Code rural prévoit ainsi que « pour être introduits sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer, les animaux vivants, les produits et sous-produits d'origine animale, les aliments pour animaux, les micro-organismes pathogènes pour les animaux et les produits susceptibles de les véhiculer doivent répondre aux conditions sanitaires ou ayant trait à la protection des animaux fixées par le ministre chargé de l'agriculture ou par des règlements ou décisions communautaires »⁵³¹. Si tel n'est pas le cas, les agents chargés des contrôles peuvent prescrire la mise en quarantaine des spécimens, leur consigne, leur réexpédition ou encore leur destruction⁵³². Les mêmes objectifs animent l'arrêté préfectoral du 14 avril 2006⁵³³ applicable à **Mayotte**, lequel cherche essentiellement à assurer la protection zoosanitaire des animaux afin d'éviter l'expansion de maladies sur le territoire encore indemne. L'arrêté traite ainsi des animaux de « compagnie »⁵³⁴ (chiens, chats, furets⁵³⁵ et autres⁵³⁶) et de rente (ovins, caprins, porcins, équins, volailles et œufs à couver).

A l'inverse du droit applicable dans les DOM et à Wallis et Futuna, le principe est celui de l'interdiction de principe d'importation d'animaux vivants à Saint-Pierre et Miquelon, en

⁵²⁹ Arrêté n° 93-300 du 30 septembre 1993 définissant les listes des animaux vivants dont l'importation n'est pas soumise à autorisation préalable, est interdite, est soumise à autorisation préalable, article 3, *JORF* 30 septembre 1993, p. 11307.

⁵³⁰ Le contrôle des importations et des exportations repose sur la réglementation phytosanitaire et zoosanitaire élaborée par le ministère de l'Agriculture en conformité avec le droit international et communautaire.

⁵³¹ C. rur., article L. 236-1 alinéa 1^{er}. On peut regretter que cette procédure ne laisse pas de place au ministère chargé de l'environnement.

⁵³² C. rur., article L. 236-9.

⁵³³ Arrêté n° 4/DAF/SV/2006 du 14 avril 2006 relatif aux conditions sanitaires d'importation d'animaux vivants et fixant les modalités des contrôles vétérinaires à l'importation des animaux vivants. À noter que la partie du Code rural relative à la santé publique vétérinaire et à la protection des végétaux s'applique à Mayotte, sous réserve de quelques adaptations fixées par les articles L. 272-1 et suivants.

⁵³⁴ Telle est la terminologie retenue. Le terme « domestique » aurait été plus approprié.

⁵³⁵ Le furet s'apprivoisant facilement, il est aujourd'hui reconnu par le droit français comme un animal domestique (voir arrêté du 11 août 2006 fixant la liste des espèces, races ou variétés d'animaux domestiques, *JORF* 7 octobre 2006, p. 14920).

⁵³⁶ Sans plus de précision, il faut convenir que cette rubrique intègre les « nouveaux animaux de compagnie » qui sont des espèces bien moins conventionnelles que les chiens et chats, comme des oiseaux, des rongeurs, des poissons, des reptiles, des amphibiens, des insectes et araignées, voire des cochons, des fennecs ou même des singes. Néanmoins, la reconnaissance de ces animaux devra se conformer à l'arrêté du 11 août 2006 fixant la liste des espèces, races ou variétés d'animaux domestiques (précité).

Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Ces dispositions restrictives sont certes favorables à la conservation de la biodiversité, mais elles ne sont pas directement inspirées par cette nécessité et visent les animaux facilement identifiables, à l'exclusion des classes complexes comme les insectes. Pour le reste, les modalités de mise en œuvre diffèrent selon la collectivité concernée.

A **Saint-Pierre et Miquelon**⁵³⁷, l'arrêté préfectoral n° 350 du 18 juin 2007⁵³⁸ prévoit à l'article 8, une interdiction de principe de toute importation d'animaux sauvages y compris les oiseaux⁵³⁹. Les dérogations ne pourront être accordées qu'au cas par cas, après avis des services vétérinaires, sans autre précision.

Dans le même sens, en **Polynésie française**, la délibération du 10 août 1977⁵⁴⁰ interdit « l'importation [...] de tous les animaux vivants »⁵⁴¹. Des dérogations peuvent toutefois être données « uniquement pour des animaux originaires et en provenance de pays reconnus indemnes de maladie infectieuse contagieuse »⁵⁴². Ils seront alors soumis à certaines mesures de contrôle sanitaire. Le critère retenu pour accorder une dérogation repose sur une analyse vétérinaire des animaux, lesquels doivent présenter « toutes les apparences d'une bonne santé »⁵⁴³. Outre le caractère vague de cette disposition, il est évident qu'il s'agit en fait d'éviter tout risque d'épizooties. Mais les effets potentiels des introductions sur la biodiversité ne sont pas pris en considération pour l'octroi de dérogations, ce qui est dommageable d'autant plus qu'un animal en

⁵³⁷ La collectivité est compétente pour l'élaboration de son régime douanier (CGCT, article L.O. 6414-1, II, 2°). Le CGCT précise en outre que « la réglementation particulière à Saint-Pierre-et-Miquelon relative au contrôle sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire et au fonctionnement des stations de quarantaine animale ne peut être modifiée qu'après avis du conseil territorial » (CGCT, article L.O. 6414-1, VI). Une telle disposition permettait d'un côté, de conserver la réglementation propre à l'archipel, puisqu'elle semblait à l'époque de la départementalisation préserver un niveau de garantie supérieur à celui du droit national (Rapport explicatif au Conseil général, Réglementation phytosanitaire applicable à Saint-Pierre et Miquelon, 2001), notamment pour l'application de certains accords internationaux conclus avec les voisins canadien et américain et en raison de l'existence, dans les années 1975, de deux quarantaines animales dans l'archipel. D'un autre côté, il s'agissait de confier au Conseil territorial un rôle consultatif en cas de besoin d'évolution ultérieure de la réglementation existante. À noter qu'avant la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (*JORF* 22 février 2007, p. 3121), le Conseil territorial disposait, non pas d'un simple pouvoir consultatif, mais d'un pouvoir d'initiative pour faire évoluer la réglementation sanitaire locale (voir loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de Saint-Pierre et Miquelon, article 52, *JORF* 14 juin 1985, p. 6551).

⁵³⁸ Arrêté préfectoral n° 350 du 18 juin 2007 portant réglementation locale en matière de contrôle sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire aux frontières maritimes ou aériennes. Auparavant, le droit sanitaire et phytosanitaire était régi par un arrêté préfectoral du 12 septembre 1975 modifié et complété à plusieurs reprises (arrêté préfectoral modifié n° 1123 du 12 septembre 1975 portant règlement d'administration publique sur l'organisation et le fonctionnement du service du contrôle sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire aux frontières maritimes et aériennes).

⁵³⁹ Quant aux animaux sur pied destinés à la boucherie, à l'élevage ou à l'embouche, leur introduction est interdite, sauf s'ils proviennent du Canada, des États-Unis ou s'ils sont importés dans le « système quarantaine » (arrêté préfectoral n° 350 du 18 juin 2007, précité, article 7) tel que prévu dans l'arrêté. Des restrictions sont également apportées pour l'introduction des carnivores domestiques (chats et chiens).

⁵⁴⁰ Délibération n° 77-93 AT du 10 août 1977 portant réglementation des mesures applicables à l'importation des animaux vivants en Polynésie française, *JOPF* 15 novembre 1977, p. 989. À noter que le premier texte relatif à l'introduction d'animaux date de l'arrêté n° 685 du 3 juillet 1936 (arrêté n° 685 a.g.f. du 3 juillet 1936 prohibant l'entrée dans les EFLO des insectes et des animaux nuisibles) lequel prohibait l'entrée des insectes et des animaux nuisibles dans les Établissements français de l'Océanie.

⁵⁴¹ Délibération n° 77-93 AT du 10 août 1977, précitée, article 1^{er}.

⁵⁴² Délibération n° 77-93 AT du 10 août 1977, précitée, article 2.

⁵⁴³ Délibération n° 77-93 AT du 10 août 1977, précitée, article 8.

bonne santé peut, à plus forte raison – bien plus qu’un animal malade – être nuisible à la biodiversité.

Pour ces deux dernières collectivités, les dérogations aux interdictions de principe d’importation sont accordées sur le fondement de critères purement sanitaires, mais pas environnementaux, la réglementation zoosanitaire étant, avant tout, à visée vétérinaire.

En **Nouvelle-Calédonie**, dans l’attente de l’entrée en vigueur des arrêtés d’application de la délibération sur la biosécurité⁵⁴⁴, la réglementation zoosanitaire n’autorise l’importation que d’un nombre limité d’espèces animales, ce qui restreint les risques d’introduction d’espèces envahissantes. La délibération fondatrice du 26 janvier 1968⁵⁴⁵ prévoit en effet, sauf dérogations exceptionnelles⁵⁴⁶, que « toute importation d’animaux d’espèces autres que celles prévues à l’article 4 est prohibée »⁵⁴⁷. Celui-ci modifié à plusieurs reprises, autorise, à certaines conditions générales⁵⁴⁸ et particulières, l’importation d’animaux d’espèces équines, asines, bovines, ovines, caprines et porcines, ainsi que les oiseaux, les lapins domestiques⁵⁴⁹ et les mollusques et crustacés. En ce qui concerne les espèces sauvages comme les oiseaux, la délibération du 26 janvier 1968 ne posait aucune restriction d’importation, sauf pour la famille des Psittacidés dont l’introduction était interdite à l’exception des oiseaux de compagnie et dans la limite de deux individus par importateur. L’interdiction était justifiée par la nécessité de protéger les espèces endémiques de Psittacidés⁵⁵⁰ des risques contagieux, mais elle a été abrogée en 2004⁵⁵¹, sous la pression des collectionneurs⁵⁵². Désormais, leur importation est soumise à une autorisation administrative d’importation⁵⁵³ instruite par la DAVAR et délivrée « sur avis des provinces »⁵⁵⁴. Dans la pratique, afin de maintenir une certaine cohérence territoriale, l’avis unanime des services provinciaux en charge de l’environnement est demandé et jusqu’à ce jour, une seule importation a été autorisée⁵⁵⁵, la Province Nord s’étant systématiquement opposée à toute autre introduction. Il

⁵⁴⁴ Voir *supra*, A.

⁵⁴⁵ Délibération modifiée n° 67 du 26 janvier 1968 portant réglementation des conditions d’introduction en Nouvelle-Calédonie d’animaux de toute provenance et des produits d’origine animale, *JONC* 15 février 1968, p. 133.

⁵⁴⁶ Ces dérogations ne pourront être obtenues qu’après un rapport du service d’inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire (SIVAP) et un arrêté du gouvernement établissant pour chaque espèce les conditions de leur importation.

⁵⁴⁷ Délibération modifiée n° 67 du 26 janvier 1968, précitée, article 13.

⁵⁴⁸ « Toute introduction animale doit satisfaire à quatre conditions : l’obtention d’une autorisation, l’attestation par divers documents sanitaires, du bon état de santé de l’animal, l’introduction par le port de Nouméa ou l’aéroport de Tontouta exclusivement, l’exécution d’une mise en quarantaine de l’animal ». Voir C. MARTINI, *Droit et politiques du développement durable en Nouvelle-Calédonie*, thèse, Montpellier, 2004, p. 145 et s.

⁵⁴⁹ Avant la délibération n° 230 du 23 juillet 1970 modifiant la délibération n° 67 du 26 janvier 1968 (précitée), les lapins et les lièvres étaient autorisés à l’importation sans distinction selon qu’ils étaient domestiques ou non.

⁵⁵⁰ Les listes rouges de l’UICN classent une espèce de l’ordre des psittaciformes en danger critique d’extinction (*Chamosyna diadema*) et deux autres comme menacées (*Eunymphicus cornutus* et *Eunymphicus uvaeensis*).

⁵⁵¹ Délibération n° 150/CP du 16 avril 2004 modifiant la délibération n° 67 du 26 janvier 1968 portant réglementation des conditions d’introduction en Nouvelle-Calédonie d’animaux de toute provenance et des produits d’origine animale, *JONC* 4 mai 2004, p. 2556.

⁵⁵² P. PRIMOT, vétérinaire, DAVAR, communication écrite, 20 juin 2005.

⁵⁵³ Arrêté n° 2004-1177/GNC du 6 mai 2004 relatif à une modification de l’arrêté n° 3292 du 16 décembre 1999 portant formalités du commerce extérieur à l’importation, article 1^{er}, *JONC* 11 mai 2004, p. 2786.

⁵⁵⁴ Même texte, article 2.

⁵⁵⁵ L’autorisation et l’avis positif des provinces ont semble-t-il été obtenus à l’issue de fortes pressions.

reste que la seule disposition prévue par la délibération de 1968 qui prenait directement en compte la biodiversité a donc été abrogée, l'interdiction d'introduction des psittacidés ayant été sérieusement remise en question.

S'agissant de l'introduction des mollusques et crustacés, elle fait l'objet de dispositions particulières. Leur importation est autorisée depuis une modification de la délibération de 1968, en 1997⁵⁵⁶, pour valider *a posteriori* l'introduction accidentelle d'une espèce d'écrevisse exotique (*Cherax quadricarinatus*). Aujourd'hui, l'exploitation de la crevette constitue une filière économique non négligeable en Nouvelle-Calédonie. Du reste, depuis l'introduction de l'écrevisse, les dispositions relatives aux mollusques et crustacés n'ont jamais plus été sollicitées. En l'état actuel du droit, toute demande d'introduction fera l'objet d'une saisine des organismes scientifiques compétents en matière d'environnement et d'élevage, ainsi que d'une information du Congrès⁵⁵⁷. De telles précautions conduiront dans l'idéal à une étude de l'impact potentiel de l'espèce concernée sur l'environnement et les autres espèces.

Enfin, en ce qui concerne les poissons, leur importation est normalement interdite, mais la possibilité de dérogation « à titre exceptionnel »⁵⁵⁸ prévue par la délibération de 1968 a été utilisée par un arrêté du 8 décembre 1977 accordant une autorisation d'importation de poissons exotiques d'eau douce pour aquarium⁵⁵⁹. Pour fonder l'autorisation, les services se sont appuyés, à défaut d'expertise locale, sur une publication dénommée « Alphabetical list of exotic and indigenous aquarium fishes »⁵⁶⁰ dressée en 1963. Outre le caractère obsolète de cette liste, compte tenu des connaissances acquises dans ce domaine depuis sa publication, il est aberrant que la Nouvelle-Calédonie l'utilise alors qu'elle est conçue pour l'Australie où ne vivent pas les mêmes espèces. Même si les autorisations d'introduction ne sont envisagées que pour les aquariums, il est hélas possible que des espèces soient relâchées dans le milieu naturel, intentionnellement ou lors d'une vidange, et causent d'irrémediables dommages aux espèces indigènes. Des espèces prédatrices introduites en eau douce se sont en effet avérées nuisibles à des espèces endémiques comme *Galaxias neocaledonicus* et *Rhyacichthys guilberti*⁵⁶¹. Ce risque n'aurait pu être envisagé qu'en se fondant sur une expertise appropriée qui aurait pris en considération le contexte biogéographique local.

En somme, les réglementations zoosanitaires permettent un certain contrôle des importations animales et concernent parfois – mais rarement – la conservation de la biodiversité, en particulier lorsque l'interdiction d'importation est le principe.

⁵⁵⁶ Délibération n° 198/CP du 15 octobre 1997 modifiant la délibération n° 67 du 26 janvier 1968 portant réglementation des conditions d'introduction en Nouvelle-Calédonie d'animaux de toute provenance et des produits d'origine animale, *JONC* 18 novembre 1997, p. 4208.

⁵⁵⁷ Délibération n° 67 du 26 janvier 1968, précitée, article 12 bis.

⁵⁵⁸ Même texte, article 13, alinéa 2.

⁵⁵⁹ Arrêté n° 77-466/CG du 6 décembre 1977 accordant une autorisation exceptionnelle d'importation de poissons exotiques d'eau douce pour aquarium, *JONC* 9 décembre 1977, p. 1173.

⁵⁶⁰ Ce document a été publié par « Fisheries division, Department of primary industry, Canberra, for the Commonwealth-State Fisheries conference ».

⁵⁶¹ Ces espèces sont d'ailleurs considérées comme « en danger » par l'UICN.

C – La timide intégration des enjeux écologiques dans le droit phytosanitaire

La prise en compte du risque d'introduction de certaines espèces végétales en raison de leur caractère envahissant devient de plus en plus systématique dans le droit phytosanitaire, sans être toutefois à la hauteur des menaces pesant sur la biodiversité.

Il s'agit pour l'essentiel d'identifier des organismes nuisibles interdits d'importation dans les territoires concernés ou soumis à des conditions d'importation restrictives. La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) adoptée à Rome en 1951, modifiée en 1997⁵⁶², définit les organismes nuisibles comme « toute espèce, souche ou biotype de végétal, d'animal ou d'agent pathogène nuisible pour les végétaux ou produits végétaux ». Les végétaux étant entendus comme « plantes vivantes et parties de plantes vivantes, y compris les semences et le matériel génétique » (article 2), la définition n'exclut pas les espèces sauvages. Au stade de l'identification de ces organismes, il reste donc possible d'inclure des espèces exotiques envahissantes, alors concernées par les restrictions à l'importation.

Dans les faits, outre-mer, il s'agit la plupart du temps de limiter les risques d'importation de virus, de bactéries, d'insectes (mouche, charançon, puceron, punaise, teigne, criquet, etc.) pour protéger les cultures. Mais, parfois, des espèces végétales envahissantes sont aussi identifiées.

Dans les **DOM**, la mise en œuvre de la CIPV relève de la directive n° 2000/29/CE⁵⁶³. Celle-ci couvre non seulement le territoire européen des États membres, mais aussi les mouvements d'espèces au sein même de la Communauté et en particulier entre les DOM, le territoire métropolitain de la France⁵⁶⁴ et les autres États membres. La directive a été transposée en droit français par l'arrêté ministériel du 24 mai 2006 relatif aux exigences sanitaires des végétaux ou produits végétaux⁵⁶⁵.

Par ailleurs, en application du Code rural⁵⁶⁶, deux autres textes importants régissent l'importation des végétaux : l'arrêté ministériel du 3 septembre 1990 relatif au contrôle sanitaire des végétaux et produits végétaux⁵⁶⁷ et l'arrêté ministériel du 31 juillet 2000 établissant la liste des organismes nuisibles aux végétaux, produits végétaux et autres objets soumis à des mesures de lutte obligatoire⁵⁶⁸ et visant spécifiquement des espèces nuisibles dans les DOM.

Ces arrêtés visent à prévenir la dissémination et l'introduction d'organismes nuisibles et portent essentiellement sur l'état phytosanitaire du matériel importé. Leurs annexes présentent des listes d'organismes interdits à l'importation ou soumis à des obligations ou à des restrictions particulières. Dans ces listes, figurent quelques espèces exotiques envahissantes dans les territoires concernés comme, à La Réunion, la Vigne maronne (*Rubus alceifolius*), l'Ajonc

⁵⁶² Pour plus de détails, voir C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GUNDLING, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁶³ Directive modifiée n° 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté, *JOCE* 10 juillet 2000, L. 169, p. 1.

⁵⁶⁴ Même texte, article 1 a.

⁵⁶⁵ Arrêté modifié du 24 mai 2006 relatif aux exigences sanitaires des végétaux, produits végétaux et autres objets, *JORF* 30 mai 2006, p. 8081.

⁵⁶⁶ Voir C. rur., articles L. 251-1 et suivants.

⁵⁶⁷ Arrêté modifié du 3 septembre 1990 relatif au contrôle sanitaire des végétaux et produits végétaux, *JORF* 27 décembre 1990, p. 16102.

⁵⁶⁸ Arrêté modifié du 31 juillet 2000 établissant la liste des organismes nuisibles aux végétaux, produits végétaux et autres objets soumis à des mesures de lutte obligatoire, *JORF* 31 août 2000, p. 13502.

d'Europe (*Ulex europaeus*), le Rat noir (*Rattus rattus*) et le Bulbul orphée (*Pycnonotus jocosus*) dont « la propagation peut présenter un danger » et contre lesquels la lutte est obligatoire dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'agriculture⁵⁶⁹ ou par arrêté préfectoral approuvé par le même ministre⁵⁷⁰. Ces espèces hautement envahissantes n'ont pourtant fait l'objet d'aucune mesure réglementaire de lutte, ni de contrôle sauf pour le Bulbul orphée. La lutte contre l'oiseau a été rendue obligatoire à La Réunion entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2008 en raison de son développement important et des dommages qu'il crée à l'activité agricole et aux milieux naturels (diffusion d'espèces végétales invasives et compétition interspécifique avec les espèces indigènes)⁵⁷¹. La Vigne maronne a aussi fait l'objet d'une lutte biologique⁵⁷², certes très réfléchie, mais en dehors de la réglementation phytosanitaire susvisée⁵⁷³.

A l'inverse, en Martinique, certaines espèces animales classées « organismes nuisibles aux végétaux » par l'arrêté du 31 juillet 2000 sont régulées : ainsi en est-il des escargots géants d'Afrique (*Achatina fulica*)⁵⁷⁴, du Rat noir (*Rattus rattus*) et du Rat surmulot (*Rattus norvegicus*)⁵⁷⁵.

Une situation similaire existe en Guadeloupe, sauf pour l'Achatine, encore incontrôlée, alors qu'elle constitue une peste pour les jardins, l'agriculture, mais aussi un danger pour les espèces indigènes. De même, bien que la Fourmi manioc (*Acromyrmex octospinosus*) soit classée comme organisme nuisible dans le département et étudiée depuis de nombreuses années à ce titre, aucune mesure de contrôle n'a encore été envisagée. La fourmi continue donc à envahir le milieu naturel et est en expansion constante : « Elle est retrouvée jusqu'à 700 m d'altitude et met en péril les fougères arborescentes de la forêt primaire »⁵⁷⁶. Elle constitue à ce titre « une des menaces actuelles majeures pour la Guadeloupe »⁵⁷⁷.

En Guyane, la liste des « organismes nuisibles aux végétaux » comprend deux mammifères introduits (le Rat noir et le Rat surmulot) contre lesquels aucune mesure de contrôle n'a été prise, alors qu'ils sont considérés comme envahissants sur certaines îles guyanaises.

Un effort d'identification des organismes nuisibles propres aux DOM a certes été accompli, mais seules quelques espèces exotiques envahissantes qui font, en outre, trop rarement l'objet de mesures réglementaires de lutte et de contrôle sont visées. Néanmoins, la réglementation phytosanitaire européenne est en cours de révision afin de mieux prendre en compte les espèces exotiques envahissantes. Cela résulte de l'évolution de la CIPV qui identifie mieux, en partenariat

⁵⁶⁹ Même texte, article 3.

⁵⁷⁰ Arrêté modifié du 31 juillet 2000, précité, article 4. À noter que la compétence octroyée au ministre chargé de l'agriculture et non au ministre chargé de l'environnement traduit bien l'idée selon laquelle les mesures de lutte contre les organismes nuisibles visent à titre principal la préservation de l'agriculture et non celle de l'environnement.

⁵⁷¹ Arrêté n° 2107/SG/DRCTCV/DAF du 11 juillet 2007 prescrivant des mesures à prendre en vue de lutter contre le Bulbul orphée dans le département de La Réunion.

⁵⁷² Voir *supra*, section 2, § 2, B, 2, a.

⁵⁷³ Il y a néanmoins eu une validation scientifique de la démarche par un avis du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel, le 15 juin 2006.

⁵⁷⁴ Arrêté préfectoral n° 90/1640 du 11 septembre 1990 relatif à la lutte contre les escargots géants d'Afrique (*Achatina fulica*).

⁵⁷⁵ Arrêté préfectoral n° 00/1157 (bis) du 24 mai 2000 portant ouverture d'une campagne de lutte collective contre les rongeurs des cultures.

⁵⁷⁶ Y. SOUBEYRAN, *Espèces exotiques envahissantes dans les collectivités françaises d'outre-mer*, État des lieux et recommandations, coll. Planète Nature, Comité français de l'UICN, Paris, 2008, p. 79.

⁵⁷⁷ *Ibidem*.

avec la Convention pour la diversité biologique, les risques environnementaux liés aux espèces exotiques. Est désormais admise l'idée que la frontière entre les espèces envahissantes dans les milieux naturels et les adventices des cultures est souvent indéterminée. À terme, une telle révision devrait donc permettre d'intégrer les particularités géographiques et écologiques des DOM insulaires dans la réglementation européenne. Il s'agirait essentiellement de mener des analyses de risque phytosanitaire pour ce qui concerne les ravageurs et maladies des plantes et surtout une cinquantaine de plantes potentiellement envahissantes des DOM. Ces dernières pourraient alors être classées comme organismes nuisibles au titre de la réglementation phytosanitaire. De telles évolutions sont souhaitables, mais elles ne sauraient, bien entendu, pallier l'absence de listes d'espèces envahissantes au titre de l'article L. 411-3 du Code de l'environnement.

A **Saint-Pierre et Miquelon**, aucune règle n'était prévue pour contrôler les introductions d'espèces végétales jusqu'à un arrêté modificatif de 2001⁵⁷⁸ repris en 2007⁵⁷⁹. Désormais, « l'importation de végétaux, produits végétaux et autres objets dans l'archipel est subordonnée à un contrôle exercé par les agents compétents du service de l'agriculture et à la présentation d'un certificat phytosanitaire. Ce document, qui porte le nom exact des espèces, est délivré par les services de protection des végétaux du territoire expéditeur et doit comporter les mentions figurant sur le modèle consultable auprès de la direction des services de l'agriculture »⁵⁸⁰. Le même article prévoit qu'une « attention particulière doit être portée par les services de contrôle à l'importation d'une espèce végétale non-indigène et pouvant risquer de perturber l'écosystème local ». L'article 20 ajoute que « l'importation dans l'archipel de tous végétaux, produits végétaux ou autres objets, ainsi que de sacs ou emballages susceptibles de servir de support à des organismes nuisibles à la végétation locale est prohibée ». L'intention politique de prendre en considération les introductions d'espèces exotiques est donc très claire depuis 2001⁵⁸¹. Du point de vue du droit, quelques améliorations ont été apportées depuis cette réforme. Ainsi, les conditions des contrôles sanitaires des végétaux aux frontières, afin d'éviter tout risque d'introduction ou de propagation d'organismes nuisibles à la flore locale, sont-elles définies de façon plus précise : toute importation dans l'archipel de plantes ou autres objets susceptibles de servir de support à des maladies ou organismes ennemis des cultures (arbres, fleurs, fruits et légumes non traités, semences, gazon, foin, bois brut, terres, sables, engrais organiques, matériels de transport ou d'emballage, etc.) est soumise à une déclaration en douane, à un contrôle des agents compétents du service de l'agriculture et à la présentation d'un certificat phytosanitaire délivré par le pays d'origine. Par ailleurs, une liste de parasites pouvant être propagés par des fleurs ou plantes d'intérieur et potentiellement dangereux pour la production agricole de Saint-

⁵⁷⁸ Arrêté préfectoral n° 394 du 26 juin 2001 complétant l'arrêté n° 1123 du 12 septembre 1975 modifié portant règlement d'administration publique sur l'organisation et le fonctionnement du service du contrôle sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire aux frontières maritimes et aériennes.

⁵⁷⁹ Arrêté préfectoral n° 350 du 18 juin 2007 portant réglementation locale en matière de contrôle sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire aux frontières maritimes ou aériennes.

⁵⁸⁰ Il s'agit en réalité d'une copie du modèle de certificat phytosanitaire proposé par la CIPV de 1951.

⁵⁸¹ Le texte doit encore être révisé en 2009 pour créer un régime prohibitif total assoupli par quelques exceptions très précises. Il prendrait par ailleurs en considération les espèces exotiques envahissantes au titre de la nécessité de protéger la biodiversité locale.

Pierre et Miquelon a été dressée en 2007⁵⁸², mais elle ne prend en compte que les risques pour les productions sous serre, à l'exclusion de ceux existants pour le milieu naturel. Pour cette raison, l'arrêté précise qu'il s'agit d'une liste indicative et non exhaustive. Aucune espèce potentiellement envahissante n'est donc directement visée. Même si en dehors de cette liste il est théoriquement possible d'effectuer des contrôles phytosanitaires sur la quasi-totalité des importations de produits végétaux et de dérivés végétaux, il est difficile pour les agents de déterminer ce qui doit être contrôlé, d'autant que techniquement, les moyens manquent (matériel et personnel⁵⁸³). De fait, « les seuls contrôles effectués portent sur les plantes d'importation en pot ou en racines nues et sur les fleurs coupées »⁵⁸⁴ et, pour le reste, les végétaux introduits dans l'archipel doivent être accompagnés d'un certificat phytosanitaire établi par le pays d'origine.

A **Mayotte**, il est interdit, de manière générale, « d'introduire [...] par voie postale, colis express, ainsi que dans les bagages individuels des voyageurs aériens ou maritimes, tout matériel végétal tel que bulbes, rhizomes, plantes ou parties de plantes, fleurs, légumes et fruits frais ou secs, graines et semences »⁵⁸⁵, sauf dérogation accordée à des fins scientifiques. Par ailleurs, un arrêté préfectoral du 10 avril 1995⁵⁸⁶ prévoit diverses mesures restreignant l'importation de végétaux ou produits végétaux par le fret aérien et maritime. L'importation de certains organismes nuisibles dont la liste figure en annexe 1 de l'arrêté est interdite. Une telle mesure, principalement destinée à lutter contre les maladies des végétaux cultivés, compte néanmoins dix-sept espèces de phanérogames interdites dont certaines le sont en raison du risque envahissant qu'elles représentent comme *Bambusa sp.* ou *Rubus mollucanus*. La liste est très incomplète et il faut remarquer, par exemple, qu'elle ne comprend pas de ravageurs des végétaux particulièrement nuisibles à la biodiversité comme le Rat noir (*Rattus rattus*) ou l'Escargot géant d'Afrique (*Achatina fulica*).

Par ailleurs, des végétaux et produits végétaux sont interdits d'importation. L'annexe 2 les énumère, mais elle manque de précision puisqu'elle vise de façon très générale « les espèces ligneuses et feuillus forestières [sic.] autres que celles déjà citées » si elles sont importées en tant que végétaux et produits végétaux frais y compris les bois non écorcés, à l'exception des semences. Sont aussi concernées « les plantes florales herbacées et ligneuses ayant déjà fleuri ou porté des fruits ». De telles désignations souffrent d'inexactitude et sont scientifiquement approximatives. En tout état de cause, l'annexe n'est pas spécifiquement consacrée aux espèces exotiques envahissantes, même si elle en vise certaines, comme l'Acacia. Pour ces raisons, la DAF a élaboré un projet de liste d'espèces végétales potentiellement envahissantes qui pourrait à ce titre utilement compléter les annexes de l'arrêté de 1995.

⁵⁸² Arrêté préfectoral n° 350 du 18 juin 2007, précité, annexe 7.

⁵⁸³ Seul un agent est habilité à effectuer les contrôles phytosanitaires. Faute de moyen d'analyse et de formation, dans la pratique, il s'en remet presque exclusivement aux certificats phytosanitaires délivrés par les pays d'origine (souvent le Canada) (F. URTIZBEREA, technicien, Direction de l'agriculture et de la forêt de Saint-Pierre et Miquelon, communication écrite, 26 juin 2008).

⁵⁸⁴ Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 169.

⁵⁸⁵ Arrêté n° 164/DAF du 12 mai 2000 relatif au renforcement des contrôles phytosanitaires aux frontières, article 2.

⁵⁸⁶ Arrêté préfectoral n° 06/DAF du 10 avril 1995 relatif au contrôle sanitaire des végétaux et produits végétaux. Cet arrêté abroge l'arrêté n° 12/RG du 26 janvier 1977 relatif aux conditions phytosanitaires d'importation à Mayotte.

En dehors des interdictions fixées par les annexes 1 et 2, l'importation de certains végétaux ou produits végétaux doit répondre à des exigences particulières. Ainsi, l'introduction d'espèces reconnues comme « pestes végétales et plantes envahissantes »⁵⁸⁷ n'est possible qu'après l'obtention d'un permis ou d'une autorisation technique d'importer et la réalisation d'une étude des risques d'envahissement des cultures ou des espaces naturels qu'elles comportent. La Direction de l'Agriculture et de la Forêt de Mayotte fera cette étude et statuera sur l'éventualité de l'importation et ses conditions. L'importateur devra se conformer à un « cahier des charges », ainsi qu'à une procédure de surveillance et de contrôle⁵⁸⁸ pour vérifier que « les plants sont en repos végétatif (pour les espèces tempérées⁵⁸⁹) et indemnes de formes animales vivantes » et qu'ils « ont été cultivés strictement en pépinières hors sol depuis le début de leur vie végétative, pour les origines autres que la communauté européenne continentale ». Il est tout à fait paradoxal d'identifier des espèces comme comportant un fort potentiel envahissant et d'en autoriser néanmoins l'importation, même sous des conditions restrictives, d'autant qu'elles présentent peu d'intérêt pour l'agriculture⁵⁹⁰.

En **Polynésie française**, la loi du 26 novembre 1952⁵⁹¹, reprise et complétée par la délibération modifiée du 3 décembre 1993⁵⁹² et le décret du 19 septembre 1955⁵⁹³ organisent la protection des végétaux. Sur ces fondements, une délibération du 29 février 1996⁵⁹⁴ définit les mesures relatives à l'inspection phytosanitaire des végétaux, produits végétaux et de tous produits susceptibles de véhiculer des organismes nuisibles. À ce titre, sont interdits l'importation et le transit dans le territoire de la Polynésie française de tous végétaux et produits végétaux avec ou sans la terre adhérente⁵⁹⁵, ainsi que des produits susceptibles de véhiculer des organismes nuisibles dont la liste est fixée par un arrêté du 12 juillet 1996⁵⁹⁶. Des régimes juridiques différents sont définis en fonction de la dangerosité de l'introduction.

Ainsi est-il interdit d'importer les organismes nuisibles désignés à l'annexe I. Parmi ceux-ci figurent de nombreuses espèces de plantes dont certaines sont unanimement reconnues comme envahissantes en Polynésie française ou dans d'autres régions, comme *Miconia calvescens*. Même

⁵⁸⁷ L'annexe III de l'arrêté préfectoral n° 06/DAF du 10 avril 1995, précité, énumère ainsi vingt-deux espèces.

⁵⁸⁸ Au sens de l'arrêté, il s'agit de la « constatation officielle » (constatation effectuée par des agents habilités pour les contrôles phytosanitaires).

⁵⁸⁹ Il faut entendre les espèces en provenance des zones tempérées.

⁵⁹⁰ Certaines ont cependant un intérêt décoratif et donc commercial comme *Miconia calvescens*, les bambous, les Ipomées ou les Rosacées.

⁵⁹¹ Loi n° 52-1256 du 26 novembre 1952 relative à l'organisation de la protection des végétaux dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer (*JORF* 27 novembre 1952, p. 10979) promulguée par l'arrêté n° 177 AA du 27 janvier 1953.

⁵⁹² Délibération n° 93-155 AT du 3 décembre 1993 portant protection des végétaux sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française, *JOPF* 23 décembre 1993, p. 2179 modifiée par la délibération n° 96-42 AT du 29 février 1996, *JOPF* 21 mars 1996, p. 466.

⁵⁹³ Décret n° 55-1219 du 13 septembre 1955 portant règlement d'administration publique fixant les conditions d'application de la loi du 26 novembre 1952 relative à l'organisation de la protection des végétaux dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, *JORF* 17 septembre 1955, p. 9221.

⁵⁹⁴ Délibération n° 96-43 AT du 29 février 1996 définissant les mesures relatives à l'inspection phytosanitaire des végétaux, produits végétaux et de tous produits susceptibles de véhiculer des organismes nuisibles sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française, *JOPF* 21 mars 1996, p. 467.

⁵⁹⁵ Même texte, article 7.

⁵⁹⁶ Arrêté modifié n° 740 CM du 12 juillet 1996 fixant la liste des organismes nuisibles, des végétaux et produits végétaux susceptibles de véhiculer des organismes nuisibles dont l'importation en Polynésie française est interdite ou autorisée sous certaines conditions, *JOPF* 25 juillet 1996, p. 1210.

si l'espèce est déjà présente dans la collectivité, en interdire de nouvelles introductions permet d'éviter le renforcement de la population tant du point de vue génétique que numérique.

Par ailleurs, l'importation des végétaux ou produits végétaux susceptibles de véhiculer des organismes nuisibles et dont la liste figure en annexe 2 de l'arrêté est prohibée sauf pour le transit international sans rupture de charge. Enfin, les végétaux, produits végétaux et autres produits visés dans les annexes 3⁵⁹⁷ et 4⁵⁹⁸ sont soumis à des conditions particulières d'importation. Pour toutes les autres espèces non visées dans les annexes, il faudra obtenir un permis d'introduction du service chargé de la protection des végétaux, sous réserve d'informations phytosanitaires favorables en provenance du pays exportateur⁵⁹⁹. À défaut, et s'il existe des risques d'infestation par un organisme nuisible aux cultures du territoire, le permis ne sera pas délivré.

Il existe en Polynésie française un corpus juridique relatif à l'introduction d'espèces exotiques dans le milieu naturel⁶⁰⁰ dont il faut tester la compatibilité avec les dispositions phytosanitaires précitées. La recherche d'une harmonisation entre les deux dispositifs est nécessaire compte tenu de l'absence de frontières claires entre ces deux champs. En effet, l'introduction d'une espèce végétale peut ne pas être considérée comme dangereuse pour l'agriculture, mais menacer la biodiversité si elle est introduite dans un écosystème naturel. Ainsi, alors qu'*Antidesma bunius* (euphorbiacée) figure sur la liste des espèces menaçant la biodiversité issue du Code de l'environnement⁶⁰¹, en revanche, aucune liste de la réglementation phytosanitaire ne la mentionne. Il faut donc nécessairement prendre en considération les deux réglementations pour connaître avec précision le droit applicable. Le droit polynésien n'opère pas de renvoi formel entre les deux réglementations, mais il a instauré un Comité consultatif pour la protection des végétaux en 1992⁶⁰² lequel donne un avis sur tout dossier relatif à la protection des végétaux et sur les prohibitions d'introduction⁶⁰³. Le Comité réunit entre autres le ministre de l'agriculture et de l'élevage et le délégué à l'environnement, ce qui permet de rendre cohérentes les deux réglementations et d'éviter ainsi les contradictions. Il en existe pourtant une, révélatrice d'un problème de connaissance scientifique : *Passiflora rubra* (Red passion fruit) est considérée dans le Code de l'environnement de la Polynésie française comme une espèce déjà introduite et menaçant la biodiversité depuis 2006⁶⁰⁴, tandis que l'arrêté n° 740 CM du 12 juillet 1996 modifié

⁵⁹⁷ Même texte, article 3 : « Est réglementée l'importation en Polynésie française de végétaux, produits végétaux et autres produits susceptibles de véhiculer des organismes nuisibles désignés à l'annexe III, aux conditions fixées par les articles 2 et 4 de la délibération n° 96-43 du 29 février 1996 ». Ainsi, les espèces visées peuvent être importées sous réserve de l'obtention d'un permis d'introduction, du contrôle phytosanitaire des agents et de la présentation d'un certificat phytosanitaire sur lequel doivent figurer les mentions particulières requises par l'annexe (déclarations additionnelles et conditions d'importation). Les végétaux et produits végétaux doivent être importés dans des emballages neufs du pays d'origine.

⁵⁹⁸ Même texte, article 4 : « Est autorisée l'importation de végétaux et produits végétaux destinés à l'alimentation humaine et animale désignés à l'annexe IV, aux conditions fixées par les articles 3 et 4 de la délibération » n° 96-43 du 29 février 1996. Les espèces visées dans cette annexe sont dispensées de permis d'introduction, mais doivent être importés dans des emballages neufs du pays d'origine.

⁵⁹⁹ Arrêté n° 740 CM du 12 juillet 1996, précité, article 5.

⁶⁰⁰ C. env., articles D. 123-1 et suivants.

⁶⁰¹ C. env. de la Polynésie française, articles D. 123-2 et A. 123-2.

⁶⁰² Délibération n° 92-86 AT du 14 mai 1992 portant création d'un comité consultatif pour la protection des végétaux, *JOPF* 28 mai 1992, p. 1023.

⁶⁰³ Arrêté modifié n° 1185 CM du 21 octobre 1992 fixant la composition et le fonctionnement du comité consultatif pour la protection des végétaux en Polynésie française, article 3, *JOPF* 5 novembre 1992, p. 2120.

⁶⁰⁴ Voir arrêté n° 65 CM du 23 janvier 2006 modifiant l'article A. 123-2 du code de l'environnement, *JOPF* 2 février 2006, p. 371.

en 2007⁶⁰⁵ considère que cette plante est nuisible dans d'autres régions et absente de Polynésie française. Sur le fond, cela ne change rien, puisque cette espèce est, dans les deux cas, interdite d'importation et d'introduction, mais, sur la forme, la recherche d'une cohérence juridique est nécessaire pour la lisibilité du droit. En raison du risque de contradiction entre les deux réglementations, il serait opportun de les élaborer de façon concomitante, surtout lorsque leurs champs se croisent. Cela peut paraître ambitieux, compte tenu de l'attachement bien connu des administrations au pré carré de leurs compétences, mais une obligation de consulter à la fois les services environnementaux et les services phytosanitaires permettrait sans doute de résoudre quelques problèmes.

En **Nouvelle-Calédonie**, en attendant les textes d'application de la délibération sur la biosécurité⁶⁰⁶, d'autres réglementations s'appliquent. En l'état actuel du droit, une délibération du 11 août 1992⁶⁰⁷ a été prise pour mettre en œuvre la Convention internationale pour la protection des végétaux. Elle vise la protection des végétaux et produits végétaux contre les organismes nuisibles au moment de leur introduction et en aval, une fois qu'ils sont installés, à des fins de lutte. De façon générale, la délibération prohibe « l'importation de végétaux et produits végétaux » ou la soumet « à l'obtention préalable d'un permis d'importation délivré par le service vétérinaire et de la protection des végétaux »⁶⁰⁸.

Une délibération du 18 octobre 1996⁶⁰⁹ fixe les restrictions, les interdictions et les conditions imposées à l'importation des végétaux, des produits végétaux, des supports de cultures, des emballages ou des organismes nuisibles. Elle interdit l'importation des organismes nuisibles dont la liste figure dans une annexe I et celle des végétaux ou produits végétaux qui se présentent dans les formes citées dans une annexe II. Pendant de nombreuses années, il ressortait de la lecture des annexes que la réglementation était essentiellement conçue pour la protection des productions agricoles. Face au danger des espèces exotiques envahissantes pour la biodiversité, le service vétérinaire et de la protection des végétaux contrôlait de façon informelle, mais rigoureuse, l'importation de quelque deux cent cinquante espèces recensées par un programme de recherche hawaïen⁶¹⁰. À l'issue des recommandations d'une expertise collégiale de 2006⁶¹¹, cette pratique a été juridicisée par un arrêté de 2007⁶¹², lequel ajoute à la liste des organismes nuisibles interdits à l'importation, un nombre important de plantes connues pour être envahissantes dont *Acacia spp*,

⁶⁰⁵ Arrêté n° 1663 CM du 6 décembre 2007 portant modification de l'arrêté n° 740 CM du 12 juillet 1996 modifié fixant la liste des organismes nuisibles, des végétaux et produits végétaux susceptibles de véhiculer des organismes nuisibles dont l'importation en Polynésie française est interdit ou autorisée sous certaines conditions, *JOPF* 20 décembre 2007, p. 4941.

⁶⁰⁶ Délibération du Congrès n° 238 du 15 décembre 2006 relative à la biosécurité aux frontières internationales de la Nouvelle-Calédonie, *JONC* 26 décembre 2006, p. 9287.

⁶⁰⁷ Délibération modifiée n° 334 du 11 août 1992 portant protection des végétaux, *JONC* 15 septembre 1992, p. 2782.

⁶⁰⁸ Délibération modifiée n° 334 du 11 août 1992, précitée, article 29. À noter que le service d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire (SIVAP) est un service de la DAVAR.

⁶⁰⁹ Délibération modifiée n° 112/CP du 18 octobre 1996 relative au contrôle sanitaire des végétaux ou produits végétaux à l'importation ou l'exportation, *JONC* 19 novembre 1996, p. 4566.

⁶¹⁰ Cf. le site du « Hawaiian Ecosystems at Risk Project » à l'adresse <http://www.hear.org/>.

⁶¹¹ M.-L. BEAUVAIS et al. (dir.), Les espèces envahissantes dans l'archipel néo-calédonien, un risque environnemental et économique majeur, IRD, 2006, 259 p.

⁶¹² Arrêté n° 2007-4901/GNC du 23 octobre 2007 relatif à la modification de l'annexe 1 de la délibération n° 112/CP du 18 octobre 1996 modifiée relative au contrôle sanitaire des végétaux ou produits végétaux à l'importation ou à l'exportation, *JONC* 30 octobre 2007, p. 6938.

Agave spp, *Eichornia crassipes*, *Lantana spp*, *Mikania micrantha*, *Mimosa pigra* et *Miconia calvescens*. Ces ajouts traduisent une meilleure prise en considération de la problématique des espèces exotiques envahissantes. Ils vont de pair avec un arrêté de 2007⁶¹³ interdisant la détention et le transport de plus de soixante espèces considérées comme des organismes nuisibles et envahissants (*Lantana camara*, *Miconia calvescens*, *Acacia farnesiana*). L'arrêté gouvernemental permet en particulier de contrôler le transport interprovincial et d'île à île des espèces⁶¹⁴. À part les organismes nuisibles interdits à l'importation, les autres végétaux, produits végétaux et autres objets peuvent être introduits sous réserve du respect de certaines règles particulières comme la délivrance d'un permis d'importation, la présentation d'un certificat phytosanitaire ou la mise en quarantaine. Par ailleurs, la délibération du 11 août 1992 précise que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie peut prendre des mesures destinées à lutter contre les organismes nuisibles ou les fléaux⁶¹⁵. La lutte, organisée par le service vétérinaire et de la protection des végétaux, peut consister en la mise en quarantaine, la désinfection, l'interdiction de plantation et au besoin la destruction. À ce jour, seul un fléau a été concerné par ces dispositions : le bunchy top du bananier. La lutte contre cette maladie virale grave du bananier s'est avérée extrêmement difficile et pas moins de sept arrêtés ont été pris successivement afin d'organiser son éradication⁶¹⁶, en vain. Cet exemple témoigne de la difficulté de lutter contre un virus introduit envahissant et, par extension, contre toute plante lorsqu'elle devient invasive.

A **Wallis et Futuna**, la réglementation phytosanitaire précise que « tout végétal ou produit importé, à l'exception des produits congelés, surgelés, stérilisés par la chaleur ou emballés sous vide, doit être accompagné d'un certificat phytosanitaire »⁶¹⁷ délivré par le pays d'origine et établi conformément à la Convention internationale pour la protection des végétaux. Certains végétaux font néanmoins l'objet de dispositions particulières, soit que leur importation est interdite, soit qu'elle est soumise à autorisation préalable ou à des conditions spéciales (provenance, conditionnement, état sanitaire, traitements préalables, etc.). Les listes des espèces concernées sont fixées par deux arrêtés de 1995⁶¹⁸, mais ne concernent pas d'espèces exotiques réputées envahissantes. Tout au plus, la disposition soumettant l'introduction de feuillus forestiers et

⁶¹³ Arrêté n° 2007-4899/GNC du 23 octobre 2007 relatif aux organismes nuisibles végétaux en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 30 octobre 2007, p. 6937.

⁶¹⁴ En principe, une fois sur le territoire, les espèces introduites relèvent d'une problématique environnementale dont la compétence réglementaire revient aux provinces. Mais la loi organique n'indique pas quelle collectivité régit le commerce intérieur et notamment le commerce des espèces. Faisant fi de ces interrogations et pour éviter la paralysie réglementaire, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a pris cet arrêté de 2007 en se fondant sur la réglementation phytosanitaire pour interdire la détention et le transport de certaines espèces, ce qui revient implicitement à en prohiber le commerce sur le territoire. Ainsi, l'arrêté porte-t-il sur les « organismes nuisibles » et vise la délibération modifiée n° 334 du 11 août 1992 portant protection des végétaux. Il s'agit en fait de mettre en œuvre l'article 10 de ladite délibération qui prévoit l'interdiction d' « introduire, de détenir, de transporter sur le Territoire, des organismes nuisibles quel que soit le stade de leur développement ».

⁶¹⁵ Délibération modifiée n° 334 du 11 août 1992, précitée, article 11.

⁶¹⁶ Le dernier date du 18 septembre 2003 (arrêté n° 2459 relatif à la lutte contre le virus du bunchy top du bananier, *JONC* 23 septembre 2003, p. 5802). Pour un historique des différents arrêtés, cf. C. MARTINI, *op. cit.*, p. 151 et 152.

⁶¹⁷ Délibération n° 43/CP/93 du 10 septembre 1993 modifiée définissant la réglementation phytosanitaire, article

⁶¹⁸ Arrêté n° 95-244 définissant les conditions spéciales imposées aux importations de certains végétaux ou produits d'origine végétale et arrêté n° 95-245 définissant la liste des végétaux et produits d'origine végétale dont l'importation est interdite, est soumise à autorisation préalable, n'est pas soumise à autorisation préalable.

ornementaux à une autorisation préalable peut être intéressante pour la biodiversité. Pour autant, elle est trop imprécise pour être efficace s'agissant en particulier des conditions d'octroi de l'autorisation et de l'analyse du risque envahissant.

Conclusion du Chapitre 3

De toute évidence, le droit applicable ne s'adresse pas aux problèmes des espèces exotiques envahissantes de façon suffisamment courageuse pour faire face à l'ampleur du désastre. Sans doute les mécanismes juridiques mis en place seraient-ils mieux adaptés au continent, moins tragiquement exposé aux invasions, mais ils restent beaucoup trop laxistes pour les îles. A cet égard, le manque de volonté des décideurs – trop attachés à la libre circulation des biens et des marchandises pour prendre en considération les particularités écologiques des îles – est patent.

A côté de ce constat d'impuissance, le traitement juridique des espèces exotiques envahissantes traduit, en somme, un problème de concours de police : la santé d'un côté, l'environnement de l'autre. Certes, l'article 2 de la Charte de l'environnement associe symboliquement les deux champs : « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Mais, dans les faits, les préoccupations de santé publique portées par la réglementation phytosanitaire et zoosanitaire peuvent entrer en contradiction avec le droit de l'environnement lorsqu'elles font abstraction de l'impact d'une décision sur les écosystèmes comme l'introduction d'agents de lutte biologique pouvant être néfastes pour la faune et la flore. A l'inverse, parfois, le risque environnemental et le risque sanitaire se rejoignent comme dans le cas de la Petit fourmi de feu, à la fois dangereuse pour l'homme et pour l'environnement.

Si l'on peut constater à la fois des contradictions et des rapprochements entre le droit sanitaire et le droit de l'environnement, c'est justement parce qu'il y a ici une intersection⁶¹⁹. A ce titre, le droit applicable aux espèces exotiques envahissantes offre un terrain intéressant pour la convergence entre les deux polices. Pour y parvenir, encore faudrait-il favoriser le rapprochement systématique entre les préoccupations de santé et d'environnement en incitant à la coordination des administrations et des normes. La Nouvelle-Calédonie s'y essaie avec le concept de « biosécurité », mais d'autres outils – tels l'exigence d'avis simples ou conformes des administrations concernées – restent à expérimenter.

⁶¹⁹ Pour des remarques générales sur d'autres intersections, voir D. TRUCHET, « Droit de l'environnement et droit de la santé », p.939-948, in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Confluences, Montchrestien, 2007, 968 p.

Conclusion du Titre 1

Pour l'heure, le droit insulaire de la protection de la nature et de la biodiversité est embryonnaire, pour ne pas dire inexistant. Ni les outils de protection intégrée de l'environnement tels que l'aménagement du territoire, ni ceux spécifiquement consacrés à la protection de la nature, comme la législation des espèces exotiques envahissantes, ne visent, d'une quelconque façon, l'île. Ainsi, aucun outil juridique ni aucune politique n'assure une prise en considération spécifique de l'écosystème insulaire, comme il en est pour le littoral ou la montagne.

Faut-il pour autant encourager la création d'un droit propre aux îles ? Il ne semble pas forcément nécessaire de créer un nouvel instrument global, une forme de « super » outil conçu pour les îles qui serait difficile à manier et dans lequel la protection de l'environnement risquerait au final d'être diluée et de toute façon subordonnée aux impératifs immédiats du développement économique. Il s'agirait plutôt d'instiller dans chaque texte ayant un lien avec la conservation de la nature (droit de l'environnement, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, etc.) une conscience de l'insularité afin de mieux envisager certains problèmes spécifiques à l'outre-mer et de s'assurer que les enjeux de conservation propres aux îles sont effectivement intégrés. Compte tenu des contraintes écologiques et spatiales et des conflits d'intérêts souvent très marqués, il s'agit donc de traiter efficacement les problèmes insulaires en se servant du droit commun ou du droit local. En d'autres termes, à défaut de donner un droit spécifique à l'île, lequel se distinguerait, comme une discipline autonome, de la masse des règles gouvernant la société, il faut encourager l'appréhension juridique du littoral.

Ce défi pour la science juridique est aussi une formidable perspective pour le droit de l'environnement. En effet, l'île, territoire écologique défini, constitue un parfait terrain d'expérimentation pour la territorialisation du droit.

TITRE 2 – LE TRAITEMENT JURIDIQUE DE LA MER OUTRE-MER

Outre-mer, la mer est omniprésente. Immensité remarquable, elle occupe une plus grande superficie que les terres émergées et contribue, par ailleurs, à faire de la France, alors présente dans l’Océan Pacifique, dans l’Océan Indien et dans l’Océan Atlantique, la deuxième puissance maritime au monde.

La mer outre-mer⁶²⁰ se distingue assez nettement de celle baignant les côtes métropolitaines. Thème transversal et commun à toutes les collectivités d’outre-mer, elle est l’ « expression de la spécificité juridique globale de l’outre-mer par rapport à la métropole »⁶²¹. Si elle représente une bien plus vaste étendue, elle abrite aussi des écosystèmes uniques au monde avec 10 % des récifs coralliens et 20 % des atolls de la planète et avec, à l’interface terre-mer, des traits de côtes comptant plus de 12 500 km de long⁶²² (contre 5 853 en métropole), des mangroves ou encore des herbiers marins recelant tous une importante biodiversité. Elle forme ainsi, avec son littoral, les principaux éléments du prodigieux paysage insulaire ultramarin qu’il importe de préserver. En effet, les représentations idylliques des plages désertes de sable blanc ou de l’extraordinaire richesse sauvage des récifs coralliens peuplent l’imaginaire collectif, mais sont loin de caractériser la mer outre-mer. La frange littorale et les écosystèmes marins constituent un important espace de vie et de développement économique pour la subsistance, le tourisme et la pêche. De ce fait, d’intenses pressions anthropiques s’exercent pour l’implantation des habitations, des voies de circulation, des industries et du tourisme, pour la pêche ou encore l’extraction de matériaux nécessaires aux constructions.

Du point de vue de la protection de la nature, il convient d’analyser de quelle façon le droit est saisi par ces enjeux et dans quelle mesure il tient compte de la richesse particulière de la mer. Deux champs de prospection s’imposent.

Le littoral ultramarin d’abord, est traversé par des intérêts divergents qui, s’ils suscitent des particularismes juridiques ignorent assez largement les spécificités écologiques. Il en résulte un affadissement de sa protection (Chapitre 1).

La biodiversité marine ensuite, malgré les enjeux de conservation considérables qu’elle représente, ne suscite pas les égards du droit aux prises avec les difficultés inhérentes à sa protection (Chapitre 2).

⁶²⁰ « La mer outre-mer », expression à rime heureuse est une idée de François Garde pour intituler le colloque organisé à l’Institut de Droit d’outre-mer de l’Université de Montpellier les 23 et 24 mars 2000 (J.-Y. FABERON, « Présentation du colloque », p. 16, in J.-Y. FABERON (dir.), *La mer outre-mer*, L’Harmattan, 2001, 447 p).

⁶²¹ *Ibidem*, p. 15.

⁶²² Ainsi, les traits de côte sont de 1 512 km dans les DOM, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, 135 km à Mayotte, 4 497 km en Polynésie française, 3 367 km en Nouvelle-Calédonie, 120 km à Saint-Pierre et Miquelon, 106 km à Wallis et Futuna et 2 709 km dans les TAAF (Comité français de l’UICN, 1986-2006, 20 ans de loi Littoral, Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels, 2006, p. 6).

Chapitre 1 – L’affadissement de la protection du littoral ultramarin

Compte tenu de l’impératif de préservation du littoral et des fortes pressions anthropiques qui pèsent sur celui de l’outre-mer, on aurait pu penser, au premier abord, que les normes en seraient d’autant plus strictes et non négociables. Or, en s’interrogeant sur les spécificités juridiques de l’espace littoral ultramarin, il faut remarquer que l’inverse se produit, le droit et la pratique se pliant aux intérêts les plus pressants, sans viser de façon satisfaisante la protection des espaces naturels littoraux intertropicaux.

Outre-mer, la contrainte réglementaire, entendue comme la règle impérative imposée par des actes unilatéraux, est soit édulcorée (DOM, Mayotte), soit quasi absente (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna et Saint-Pierre et Miquelon). Cela n’a pas empêché l’apparition d’autres techniques de protection du littoral, moins contraignantes cette fois-ci, traduites dans leur ensemble par l’objectif de « gestion intégrée des zones côtières ». Selon le professeur Prieur, il s’agit de « l’idée d’une politique d’aménagement des zones côtières qui ne soit plus sectorielle et ignorante des relations d’interdépendance entre la mer et la terre, mais qui prenne en compte à la fois tous les effets du développement côtier sur l’environnement terrestre et maritime »⁶²³. Or, face à l’allègement déjà consacré des contraintes issues de la loi « littoral » pour les DOM et Mayotte (Section 1) et donc, en l’absence de solides supports de protection, le passage à l’objectif de la gestion intégrée des zones côtières apparaît difficile (Section 2).

Section 1 – L’allègement des contraintes de la loi « littoral » dans les DOM et à Mayotte

Les difficultés d’accès à l’arrière-pays, qu’il soit montagneux (La Réunion, Guadeloupe, Martinique) ou couvert d’une forêt tropicale dense (Guyane), rendent le rivage comme un lieu évident d’installation humaine dans les quatre départements d’outre-mer. À Mayotte, le relief n’étant pas très marqué, l’urbanisation a pu aussi se faire à l’intérieur des terres, mais la situation a évolué et le littoral est devenu un espace toujours plus convoité, en particulier dans les zones urbaines littorales comme à Dzaoudzi et Mamoudzou : « L’urbanisation s’étend en effet considérablement, soit de façon linéaire le long du trait de côte, soit sous la forme d’un mitage gagnant rapidement les versants de l’arrière côte »⁶²⁴.

De fait, quatre-vingt treize des cent douze communes des DOM sont littorales de plein droit⁶²⁵ ; elles comportent 95 % de la population et la quasi-totalité des activités économiques. À Mayotte, seize des dix-sept communes de l’île se situent sur le littoral.

⁶²³ M. PRIEUR, « La gestion intégrée des zones côtières : le défi méditerranéen », p. 901, in *Mélanges J. MORAND-DEVILLER*, Confluences, Montchrestien, 2007, 968 p.

⁶²⁴ N. BERNARDIE-TAHIR et E. OMAR, Mayotte : des parfums au tourisme. Les nouveaux enjeux du littoral, *Les cahiers de l’outre-mer*, 2001, p. 385.

⁶²⁵ Elles sont en effet riveraines des mers et océans au sens de l’article L. 321-2 du Code de l’environnement.

La loi dite « littoral » du 3 janvier 1986⁶²⁶, codifiée en partie dans le Code de l'urbanisme, tente d'aborder tous les problèmes posés à cette partie du territoire très convoitée. Elle prévoit notamment des dispositions pour prévenir l'urbanisation anarchique et exponentielle. À cette fin, deux catégories d'espaces sont identifiées pour l'application de règles strictes : les espaces « proches du rivage » régis par la règle de l'extension limitée de l'urbanisation⁶²⁷ et la bande littorale des cent mètres régie par le principe d'inconstructibilité⁶²⁸.

Les DOM sont soumis aux règles de la loi « littoral », mais ils bénéficient d'adaptations s'agissant de ces deux catégories d'espaces⁶²⁹. En effet, le Code de l'urbanisme prévoit que les dispositions des paragraphes II et III de l'article L. 146-4 respectivement relatifs aux espaces proches du rivage et à la bande littorale ne sont pas applicables dans les DOM et sont remplacés par des dispositions dites « adaptées ». La même situation existe à Mayotte où la loi « littoral » est applicable depuis une ordonnance du 28 juillet 2005⁶³⁰, sous réserve d'adaptations semblables à celles des DOM. Il conviendra d'en préciser l'étendue pour la bande littorale (§ 1) et les espaces proches du rivage (§ 2).

§ 1 – Une volonté de développement de la bande littorale

En métropole, la loi « littoral » consacre l'existence d'une bande de cent mètres à compter de la limite haute du rivage sur laquelle les constructions ou installations sont interdites ou strictement encadrées⁶³¹. Outre-mer, la largeur de la bande est apparue trop proche de celle de la réserve domaniale dite des « cinquante pas géométriques »⁶³² pour qu'« une harmonisation ne soit pas

⁶²⁶ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JORF* 4 janvier 1986, p. 200.

⁶²⁷ C. urb., article L. 146-4, II.

⁶²⁸ C. urb., article L. 146-4, III.

⁶²⁹ Pour les dispositions applicables à l'ensemble du territoire, voir J.-M. BECET, *Le droit de l'urbanisme littoral*, PUR, 2002, p. 125-171.

⁶³⁰ Ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du code de l'urbanisme à Mayotte, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12383.

⁶³¹ C. urb., article L. 146-4, III.

⁶³² Cette institution appelée à l'origine « zone des cinquante pas du Roi », est fort ancienne. Il s'agissait de protéger les îles contre les agressions en assurant un libre passage le long de la mer.

La zone des cinquante pas géométriques a d'abord été considérée comme imprescriptible. En ce sens, un arrêt rendu par la 3^{ème} Chambre civile de la Cour de cassation le 20 septembre 2006 (n° 05-13.831) relève « que ni le décret du 21 mars 1882 ni celui du 28 juin 1887 n'ayant eu pour effet de déroger à l'imprescriptibilité de la zone des cinquante pas géométriques, qui ne s'est trouvée supprimée en son principe que par le décret du 30 juin 1955 plaçant cette zone dans le domaine privé de l'État », une personne privée ne peut se prévaloir d'une acquisition par prescription antérieurement à 1955.

Ensuite la zone des cinquante pas géométriques a été placée dans le domaine privé de l'État par un décret du 30 juin 1955 (décret n° 55-885 du 30 juin 1955 relatif à l'introduction dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de La Réunion, de la législation et de la réglementation métropolitaines concernant le domaine public maritime et l'exécution des travaux mixtes, et modifiant le statut de la zone dite des cinquante pas géométriques existant dans ces départements, *JORF* 2 juillet 1955, p. 6653). Elle est alors devenue aliénable et prescriptible, la domanialité publique étant à cette époque considérée comme un frein au développement des DOM.

Puis, face à l'effet dévastateur de ce régime favorisant l'occupation illégale et anarchique du littoral, et compte tenu des nécessités de préserver des espaces naturels dans la zone des cinquante pas géométriques, la loi « littoral » a réincorporé, près de trente ans plus tard, la zone dans le domaine public maritime de l'État. Pour ce faire, elle a abrogé l'article 7 de la loi n° 63-1178 du 23 novembre 1963 relative au domaine public maritime (*JORF* 29 novembre 1963, p. 10643) qui excluait les DOM de son champ d'application. Désormais, pourront

recherchée »⁶³³. C'est pourquoi le Code de l'urbanisme⁶³⁴ prévoit que la bande littorale est comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la réserve domaniale lorsqu'elle est délimitée. À défaut, elle présente une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage. Si la réserve domaniale et la bande littorale se superposent lorsqu'elles sont toutes les deux présentes, en revanche, leur régime juridique est distinct puisque « la bande littorale est instituée sur tout le littoral, indépendamment du statut domanial des terrains »⁶³⁵. En toute hypothèse, des règles différentes s'appliquent sur la bande littorale en fonction de la qualité de l'espace concerné. La loi identifie les espaces naturels (A), les secteurs occupés par une urbanisation diffuse (B) et les secteurs urbanisés (C).

A – Les espaces naturels

Les espaces naturels de la bande littorale, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas atteints par l'urbanisation, même diffuse, ont vocation à rester naturels. Ce principe est néanmoins assorti d'exceptions conçues plus largement outre-mer qu'en métropole. Deux situations sont à distinguer selon que l'espace est remarquable, au sens de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme, ou régi par l'article L. 156-2 pour les DOM ou L. 711-3 pour Mayotte.

Les espaces naturels peuvent être qualifiés d'espaces naturels remarquables au sens de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme. L'article exprime la dimension paysagère, écologique et culturelle de la loi « littoral ». Il s'applique en particulier aux herbiers, aux îlots inhabités et, dans les DOM et à Mayotte⁶³⁶, aux récifs coralliens, aux lagons et aux mangroves « dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral » et

être appliqués les contraventions de grande voirie et le principe d'imprescriptibilité du domaine public qui tient en échec la prescription acquisitive du Code civil si souvent invoquée par les particuliers pour se rendre propriétaires de parcelles des cinquante pas géométriques.

Mais cela n'a pas permis de résorber le problème de l'occupation illégale du littoral. C'est pourquoi, pour remédier à certaines difficultés, la loi du 30 décembre 1996 organise une procédure de reconnaissance des titres de propriété anciens autour d'une Commission départementale de vérification des titres qui a pour mission d'évaluer la validité des titres antérieurs à 1955 qui n'avaient pas déjà été examinés par une autre commission créée en 1955. Il s'agit d'établir « les droits réels ou de jouissance » des occupants de la zone (loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, *JORF* 1^{er} janvier 1997, p. 24 ; CGPPP, article L. 5112-3). À noter que la proposition de loi tendant à rétablir la prescription acquisitive sur la zone n'a pas été adoptée (proposition de loi réformant la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, *JORF*, Documents Assemblée nationale, 2006, n° 3049).

Sur la loi de 1996, voir F. PRIET, Le nouveau régime de la zone des cinquante pas géométriques, Commentaire de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, *RFDA*, 1997, p. 1166-1181. Sur le fonctionnement de la commission, voir J. LARRIEU, Du nouveau à propos des « cinquante pas géométriques » dans les départements d'outre-mer, *LPA*, 6 janvier 1999, n° 4, p. 8-10. Sur l'évolution de la zone des cinquante pas géométriques, voir E.-P. LUCE, La réserve domaniale dite des « cinquante pas géométriques », *AJDA*, 1982, p. 236-242. Pour un tableau retraçant cette évolution, voir aussi F. JEANNE-ROSE, Implantation d'équipements touristiques sur le littoral des DOM, mémoire de DEA, UNO, 1999, reproduit dans J.-M. BECET, *op. cit.*, p. 177.

⁶³³ J.-C. DOUENCE, « La loi littoral et les départements d'outre-mer », p. 150, in J.-Y. FABERON (dir.), *La mer outre-mer*, L'Harmattan, 2001, 447 p.

⁶³⁴ C. urb., article L. 156-2, alinéa 5 pour les DOM et L. 711-3, III pour Mayotte.

⁶³⁵ J.-C. DOUENCE, *op. cit.*, p. 151.

⁶³⁶ C. urb., article L. 711-4.

s'ils « sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique »⁶³⁷. Seuls des aménagements légers⁶³⁸ peuvent être réalisés à leur endroit, à condition qu'ils soient nécessaires « à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public »⁶³⁹. De telles mesures sont tout à fait intéressantes pour protéger les milieux particuliers des DOM et de Mayotte (herbiers, mangroves, récifs), bien que tous ne soient pas concernés. Le rapporteur de la loi « littoral » rappelait déjà qu'il n'était pas question de protéger tous les espaces énumérés par la loi et son décret d'application, « mais uniquement ceux remplissant les caractéristiques exigées par la loi »⁶⁴⁰. Pour l'application de l'article L. 146-6, les documents de planification et d'urbanisme (POS, PLU, SCOT, SMVM, etc.) doivent identifier des espaces naturels remarquables. En outre, les dispositions de l'article sont directement opposables « à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais »⁶⁴¹. Si tout espace naturel proche du rivage ne doit pas systématiquement être classé comme remarquable, en revanche, il apparaît que de nombreux écosystèmes ultramarins pourraient relever de cette catégorie. Ainsi, le Conseil d'État reconnaît que les herbiers de posidonies et de cymodocées constituent des espaces marins remarquables au sens de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme⁶⁴² et il doit être soutenu, par analogie, que les herbiers de phanérogames marines des DOM et de Mayotte le sont également, ce qui revient à empêcher tout aménagement autre que ceux dits « légers ».

⁶³⁷ C. urb., article R. 146-1.

⁶³⁸ Pour des commentaires sur la notion d'aménagements légers dans les espaces remarquables du littoral, voir J.-C. CAR et J. TREMEAU, Les aménagements légers dans les espaces remarquables du littoral, Commentaire du décret n° 2004-310 sur les sites et paysages remarquables, *BJDU*, n° 4, 2004, p. 246-260 ; F.-F. LISSOUCK, Le littoral entre protection renforcée et pression de l'urbanisation, réflexions sur la portée des décrets d'application de mars 2004, *RJE*, 2005, p. 33-48.

⁶³⁹ C. urb., article L. 146-6, alinéa 2. À noter que dans les DOM où le littoral a fait l'objet d'une très forte privatisation (particulièrement en Guadeloupe et en Martinique), l'article L. 160-6 du Code de l'urbanisme selon lequel « les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons » n'est pas applicable. En effet, l'article L. 150-1 du Code de l'urbanisme prévoit que cette disposition pourra être étendue aux DOM par décret en Conseil d'État avec les adaptations éventuellement nécessaires, mais aucun décret n'a jamais abouti, pas même celui annoncé par le Secrétaire d'État à l'outre-mer, Christian Estrosi, en novembre 2007 pour la mise en œuvre d'une expérimentation dans les communes du Vauclin et de Sainte-Luce en Martinique (Questions au gouvernement, *Libre circulation sur le littoral ultramarin*, Assemblée nationale, Séance du 6 novembre 2007). La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (loi n° 2002-276, *JORF* 28 février 2002, p. 3821) compense un peu l'inapplicabilité de la servitude passage en prévoyant que « le domaine du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est du domaine public à l'exception des terrains acquis non classés dans le domaine propre. Dans la limite de la vocation et de la fragilité de chaque espace, ce domaine est ouvert au public » (C. env., article L. 322-9).

⁶⁴⁰ A.-H. MESNARD, « Réglementation et planification de l'occupation littorale », p. 557, in J.-P. BEURIER (dir.), *Droits maritimes*, Dalloz, 2006, 1008 p.

⁶⁴¹ C. urb., article L. 146-1, *in fine*.

⁶⁴² Le Conseil d'État a en effet reconnu dans un arrêt Commune de Six-Fours-les-Plages du 30 décembre 2002 (req. n° 245621) que la suspension des travaux d'extension d'un port de plaisance sur la plage de Bonnegrâce par le juge des référés était justifiée. De tels travaux auraient en effet porté atteinte aux herbiers de posidonies et de cymodocées présents à proximité du site, espaces naturels remarquables au sens de l'article L. 146-6 sur lesquels seuls les aménagements légers sont autorisés.

Quant aux espaces naturels régis par les articles L. 156-2 (DOM) et L. 711-3 (Mayotte), ils ont aussi vocation à rester naturels.

Leur protection est même renforcée s'ils se trouvent dans la zone des cinquante pas géométriques. Le Code général de la propriété des personnes publiques prévoit, en Martinique et en Guadeloupe, que le préfet délimite – après consultation des communes – d'une part, les secteurs urbanisés ou occupés par une urbanisation diffuse et d'autre part les espaces naturels⁶⁴³. La présence de constructions éparses ne peut faire obstacle à l'identification d'un secteur comme espace naturel⁶⁴⁴. La précision est importante compte tenu du mitage de la zone, tant par des habitations autorisées que clandestines. Une fois identifiés, les espaces naturels de la zone des cinquante pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique⁶⁴⁵, ainsi que ceux de Mayotte⁶⁴⁶, de Guyane et de La Réunion⁶⁴⁷ sont remis en gestion au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres⁶⁴⁸ ou, en cas de refus, à une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales en vertu d'une convention de gestion passée après accord du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Après avoir défini des critères d'acceptation des espaces naturels⁶⁴⁹, le Conservatoire a accepté la remise en gestion de nombreux terrains et l'opération était quasiment achevée aux Antilles, en 2007⁶⁵⁰.

Mais le caractère protecteur des mécanismes susvisés est néanmoins nuancé par d'importantes exceptions qui traduisent un régime plus libéral qu'en métropole. En effet, les espaces naturels « sont réservés aux installations nécessaires à des services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs, lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer »⁶⁵¹. Les possibilités d'urbanisation de la bande littorale des DOM et de Mayotte sont plus permissives que pour la métropole où le principe demeure celui de l'interdiction des constructions ou installations sauf pour les services publics ou pour des activités économiques exigeant « la proximité *immédiate*⁶⁵² de l'eau »⁶⁵³. Ceci est nettement plus restrictif que l'exigence d'équipements « liés⁶⁵⁴ à l'usage de l'eau » d'autant plus, qu'en métropole, les exceptions ne comprennent pas les « équipements

⁶⁴³ CGPPP, article L. 5112-1.

⁶⁴⁴ CGPPP, article L. 5112-1, *in fine*.

⁶⁴⁵ CGPPP, article L. 5112-8.

⁶⁴⁶ CGPPP, article L. 5331-7. À Mayotte, les espaces naturels sont délimités par le représentant de l'État, après consultation des communes. Sa décision tient compte de l'état effectif de l'occupation des sols et, lorsque ceux-ci sont approuvés, du plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte, des plans d'occupation des sols, des plans locaux d'urbanisme ou des cartes communales (CGPPP, article L. 5331-6-1).

⁶⁴⁷ CGPPP, article L. 5113-1.

⁶⁴⁸ Ces espaces naturels seront alors gérés dans les conditions prévues aux articles L. 322-1 à L. 322-10 du Code de l'environnement. À noter que depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*JORF* 28 février 2002, p. 3821), la taxe départementale pour les espaces naturels sensibles peut être utilisée « pour l'aménagement et la gestion des parties naturelles de la zone dite des cinquante pas géométriques, définie par la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 » (C. urb., article L. 142-2, alinéa 3).

⁶⁴⁹ Pour lui permettre de prendre en gestion des espaces naturels de la zone des cinquante pas géométriques, le Conservatoire a précisé que les sites doivent présenter un intérêt paysager, écologique ou historique ; leur vocation naturelle des terrains doit avoir été préalablement exprimée dans des documents d'orientation (SMVM) ou d'urbanisme (PLU) ; les terrains sont libres de toute construction et doivent s'inscrire au sein d'unités foncières de taille suffisante.

⁶⁵⁰ Rapport du gouvernement au Parlement portant bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral, septembre 2007, p. 114.

⁶⁵¹ C. urb., article L. 156-2, alinéa 6 pour les DOM et L. 711-3, III, alinéa 2 pour Mayotte.

⁶⁵² Nous soulignons.

⁶⁵³ C. urb., article L. 146-4, III.

⁶⁵⁴ Nous soulignons.

collectifs ». En conséquence, des centres de thalassothérapie ou encore des bases nautiques, interdits dans la bande des cent mètres en métropole⁶⁵⁵, et « toutes les activités liées à l'exploitation de la mer, en tous leurs éléments (logements de gardiens) peuvent s'établir »⁶⁵⁶ dans la bande littorale ultramarine.

B – Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse

Dans les secteurs occupés par une urbanisation diffuse⁶⁵⁷, les modifications successives du Code de l'urbanisme ont toujours élargi les possibilités de construction dans les DOM, alors que c'est justement dans ces zones que le législateur aspirait à concilier aménagement et protection.

L'identification d'une catégorie « secteurs occupés par une urbanisation diffuse »⁶⁵⁸ par la loi du 30 décembre 1996⁶⁵⁹, inexistante en droit métropolitain, traduit déjà un assouplissement. En effet, à l'origine, la loi « littoral » ne distinguait que les espaces urbanisés et les espaces naturels qui pouvaient être des espaces mités. La catégorie intermédiaire identifiée outre-mer permet de soustraire les terrains mités aux interdictions applicables dans les espaces naturels.

Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse peuvent « être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers »⁶⁶⁰, sous réserve de leur identification dans le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer, de la préservation des plages et des espaces boisés ainsi que des parcs et jardins publics⁶⁶¹ et de leur localisation à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune, ceci afin de satisfaire – quand même – le principe de l'urbanisation en continuité. Contrairement au régime juridique des espaces naturels, aucun qualificatif ne vient limiter l'étendue ou la capacité des équipements autorisés. Dans ces secteurs, l'urbanisation diffuse étant déjà « une constante du développement »⁶⁶², il apparaît de toute évidence très peu opportun de les densifier encore – alors qu'ils empiètent déjà fortement sur les milieux naturels – et d'étendre les possibilités d'urbanisation au nom du développement économique.

Des mesures compensatoires doivent certes être prises pour le « maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre »⁶⁶³ en favorisant une utilisation économe du territoire. Mais il est permis de

⁶⁵⁵ Voir TA Nice, 17 décembre 1987, Mouvement niçois pour la défense des sites et du patrimoine, *RFDA*, 1990, p. 234.

⁶⁵⁶ J.-M. BECET, *op. cit.*, p. 182.

⁶⁵⁷ La notion d'urbanisation diffuse n'a pas été définie dans le Code de l'urbanisme. Le juge, quant à lui, l'a délimitée, l'expression traduisant finalement bien le phénomène du « mitage » si souvent décrié en raison de ses effets dévastateurs sur le plan paysager et environnemental. La jurisprudence exige, pour qualifier un secteur occupé par une urbanisation diffuse, que l'urbanisation soit quand même d'une certaine importance quantitative (voir CAA Bordeaux, 15 mars 2001, req. n° 97BX02362 97BX02378).

⁶⁵⁸ A noter que les « secteurs occupés par une urbanisation diffuse » sont identifiés à la date de la publication de la loi de 1996, ce qui permet d'exclure les terrains qui feraient l'objet d'une occupation illégale par la suite, terrains qui relèvent alors de la catégorie des espaces naturels.

⁶⁵⁹ Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, précitée.

⁶⁶⁰ C. urb., article L. 156-4.

⁶⁶¹ C. urb., article L. 156-4, I.

⁶⁶² F. PRIET, *op. cit.*, p. 1179.

⁶⁶³ C. urb., article L. 156-4.

douter que les mesures compensatoires résisteront à la pression foncière, d'autant que la loi n'en prévoit ni la nature, ni l'étendue. A cet égard la conviction même du législateur peut être mise en cause : « Quelle signification peut avoir la notion de compensation quand, dans le même temps, la loi invite à urbaniser assez largement »⁶⁶⁴ une partie de la bande littorale ? Si le professeur Untermaier voit quelque supercherie dans les mesures de compensation en droit de l'urbanisme et de l'environnement⁶⁶⁵, rien n'infirme finalement cette analyse pour l'outre-mer, bien au contraire. En toute hypothèse, comme il est prévu à l'article L. 156-4 II du Code de l'urbanisme, le législateur aurait pu se contenter d'autoriser, dans les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, « l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes ».

Sur ces points, le régime juridique applicable à Mayotte est encore plus permissif que celui des DOM. En effet, si la distinction entre les secteurs d'urbanisation diffuse et les secteurs urbanisés et naturels n'est pas reprise, le Code de l'urbanisme prévoit en revanche une dérogation substantielle au principe de l'urbanisation en continuité afin d'autoriser « un petit nombre d'opérations touristiques ou hôtelières d'importance limitée » prévues dans le PADD, en dehors des zones urbanisées⁶⁶⁶. Cette faculté est soumise à trois conditions. D'abord, les opérations ne peuvent être menées que dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du PADD⁶⁶⁷, mais rien n'empêche que la loi prolonge ce délai. Ensuite, le PADD doit justifier que ces opérations respectent les objectifs de protection du patrimoine naturel, de la faune et de la flore, du paysage et des sites. Enfin, les constructions, installations et travaux sont autorisés par le préfet et ne peuvent entraîner aucune extension ultérieure de l'urbanisation.

Sous ces trois réserves, de nombreux types de projets peuvent voir le jour. Même s'il faut saluer le principe selon lequel les aménagements doivent être prévus par le PADD, ce qui garantit une certaine cohérence à l'échelle de l'île et permettra sans doute d'éviter un trop grand mitage des espaces naturels, en revanche, la dérogation détourne l'esprit même de la loi « littoral » conçue pour lutter contre le bétonnage. Elle en dévoie le sens afin de permettre des constructions « indispensables pour le développement touristique de l'île »⁶⁶⁸. Il aurait pourtant été tout à fait envisageable et souhaitable que ces infrastructures s'implantent en continuité avec l'urbanisation existante et n'aillent pas empiéter sur des espaces encore vierges d'autant plus qu'elles⁶⁶⁹ se feront évidemment dans des lieux de qualité pour satisfaire les intérêts touristiques, et engendreront

⁶⁶⁴ F. PRIET, *op. cit.*, p. 1181.

⁶⁶⁵ J. UNTERMAIER, « La compensation dans l'utilisation et la protection de l'espace », p. 203-216, in Actes du colloque de l'ADEF, 13 et 14 novembre 1986, La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, 360 p. Voir aussi J. UNTERMAIER, De la compensation comme principe général du droit et de l'implantation de télésièges en site classé, *RJE*, 1986, p. 381-412.

⁶⁶⁶ C. urb., article L. 711-3, IV.

⁶⁶⁷ Il était prévu auparavant que la dérogation puisse s'exercer jusqu'au 1^{er} janvier 2016 mais le PADD n'ayant pas été adopté, la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (*JORF* 22 février 2007, p. 3220) est venue modifier la rédaction initiale de l'article L. 711-3, IV en prévoyant que la dérogation s'exercerait pendant dix ans après l'adoption du PADD.

⁶⁶⁸ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte, *JORF* 29 juillet 2005, p. 12382.

⁶⁶⁹ La presse relate que le PADD, non encore publié, autorisera la création de neuf nouveaux sites en discontinuité des zones urbanisées pour l'accueil potentiel d'aménagements touristiques importants (L. de SUZANNE, Le Plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte définitivement validé par le Conseil d'État, *IleMayotte.com*).

d'inexorables atteintes à l'environnement (routes, assainissement, fréquentation du site, etc.). À noter que les constructions ne pourront fort heureusement pas être réalisées dans les espaces naturels remarquables⁶⁷⁰.

C – Les secteurs urbanisés

Dans les secteurs urbanisés de la bande littorale, les mêmes règles s'appliquent dans les DOM et à Mayotte. Les terrains à usage de plages, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics et les espaces restés naturels doivent être préservés⁶⁷¹.

Sous cette réserve, de nombreuses activités peuvent être autorisées sur les terrains de la zone des cinquante pas géométriques s'ils sont déjà équipés ou occupés⁶⁷², s'ils se trouvent dans les parties actuellement urbanisées des communes ou au droit de celles-ci et s'ils sont délimités dans le plan local d'urbanisme. Ces terrains peuvent en effet être affectés à des « services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre⁶⁷³, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime »⁶⁷⁴. La disposition permet d'étendre l'urbanisation à des secteurs non urbanisés, mais simplement équipés, ce qui reste totalement interdit en métropole. Dans la zone des cinquante pas géométriques, sont en outre autorisés l'adaptation, le changement de destination⁶⁷⁵, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes.

Au total, ces dispositions très compréhensives ne permettent évidemment pas de lutter contre la « bétonisation » de cette partie du littoral. Elles résultent de ce que l'ancienne rédaction de l'article L. 156-3 II prévoyant l'affectation de ces terrains aux services publics, aux activités exigeant la proximité immédiate de la mer et aux opérations de résorption de l'habitat insalubre, était considérée par la plupart des élus locaux comme trop restrictive. Même si des mesures compensatoires doivent être mises en place pour maintenir l'« équilibre du milieu marin et terrestre »⁶⁷⁶, les possibilités de « bétonner » le littoral dans les zones déjà touchées par l'urbanisation restent larges. Comme le souligne Jean-Marie Bécet, il est manifeste « que la volonté de développer les départements d'outre-mer [et Mayotte], qui passe nécessairement par

⁶⁷⁰ C. urb., article L. 711-3, IV.

⁶⁷¹ La jurisprudence a ainsi condamné le projet de la Commune de Saint-Leu (La Réunion) d'implanter un restaurant sur une parcelle située dans la bande littorale qui, jouxtant la plage, « est plantée d'arbres et affectée à l'usage de la promenade publique » (CE, 4 février 1994, Commune de Saint-Leu, *Rec.* p. 51).

⁶⁷² L'état d'équipement et d'occupation doit être entendu au 30 décembre 1996 pour les DOM et au 29 juillet 2005 pour Mayotte, date de publication de l'ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte (*JORF* 29 juillet 2005, p. 12383).

⁶⁷³ Une telle mesure permet en réalité de moderniser les constructions illégales.

⁶⁷⁴ C. urb., article L. 156-3, II pour les DOM et L. 711-5 pour Mayotte.

⁶⁷⁵ Le changement de destination est autorisé dans les DOM depuis la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (*JORF* 3 juillet 2003, p. 11176). À Mayotte, il le fut dès l'extension du Code de l'urbanisme à la collectivité, en 2005.

⁶⁷⁶ C. urb., article L. 156-2, II pour les DOM et L. 711-5 pour Mayotte.

l'exploitation économique du littoral et plus particulièrement par celle de la bande des cinquante pas géométriques, l'emporte largement sur le souci de protection »⁶⁷⁷.

§ 2 – Les espaces proches du rivage

Le régime de la bande littorale étant plus libéral dans les DOM et à Mayotte qu'en métropole, il l'est *a fortiori* en ce qui concerne les espaces proches du rivage. Ceux-ci commencent à partir de la limite supérieure de la bande littorale, soit à 81,20 mètres de la limite haute du rivage. Quant à leur délimitation supérieure, elle pose *a priori* le même type de questions qu'en métropole compte tenu de son imprécision. Certains admettent, en raison de la configuration géographique particulière des DOM, son extension jusqu'au premier accident de relief, soit le début des pentes littorales lorsqu'elles se trouvent à moins de 2 000 mètres du rivage⁶⁷⁸. Ce raccourci – adopté par analogie avec l'article L. 146-7 du Code de l'urbanisme qui repousse à 2 000 mètres du rivage les routes de transit⁶⁷⁹ – est séduisant, mais il ne peut s'appliquer par exemple à la Guyane où le relief littoral n'est pas marqué. Dans ce département, il existe en effet des sites naturels littoraux et sublittoraux (mangroves, sables humides, vasières ou zones marécageuses de la plaine littorale) qui s'étendent parfois jusqu'à plus de vingt kilomètres du littoral. Ainsi en est-il de la Montagne de Kaw, au nord de la route départementale numéro six, ou encore des différents monts ou montagnes situés entre l'Approuague et l'Oyapock. C'est pourquoi, étant donné que la distance du rivage « ne peut être le seul élément à prendre en compte »⁶⁸⁰, les juges identifient les espaces proches du rivage en procédant à une analyse « multicritères »⁶⁸¹ fondée sur la distance de la mer, la topographie et l'influence maritime.

En métropole, dans les espaces proches du rivage, le droit cherche à protéger les terrains demeurés naturels ou agricoles à proximité de la mer, à éviter les densifications excessives des zones urbaines existantes situées en front de mer et à privilégier l'extension de l'urbanisation à l'arrière des quartiers existants. Outre-mer, l'esprit de ces dispositions n'est pas tout à fait le même puisque les adaptations conduisent à assouplir le régime applicable.

En premier lieu, dans les DOM, l'extension de l'urbanisation est admise dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse, mais elle ne doit pas avoir un caractère « limité » comme en métropole où ce principe constitue la « pièce maîtresse du régime des espaces proches »⁶⁸². Autrement dit, n'importe quel projet, quelque soit son importance, peut s'implanter dans les espaces proches du rivage à condition que ces derniers soient déjà occupés par une urbanisation diffuse et identifiés dans le SAR.

⁶⁷⁷ J.-M. BECET, *op. cit.*, p. 185. Dans le même sens, voir J. LARRIEU, Le changement de statut de la zone des « 50 pas du Roi » dans les DOM, *LPA* 12 décembre 1997, n° 149, p. 13.

⁶⁷⁸ J.-M. BECET, *op. cit.*, p. 186.

⁶⁷⁹ C. urb., article L. 146-7, alinéa 2 : « Les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2000 mètres du rivage ».

⁶⁸⁰ L. ECK, La plage maritime : aspects renouvelés d'un espace naturel protégé, *LPA*, 29 mai 2008, p. 14.

⁶⁸¹ J.-M. BECET, *op. cit.*, p. 131.

⁶⁸² *Ibidem*, p. 186.

En second lieu, les opérations d'aménagement doivent être prévues par le schéma de mise en valeur de la mer, condition nécessaire à leur régularité⁶⁸³. Il faut remarquer que la notion d'urbanisation ne recouvre pas tout à fait celle d'« opérations d'aménagement » précisément définie à l'article R. 300-1 du Code de l'urbanisme comme des projets importants du point de vue de la superficie ou du coût (routes, gares ferroviaires, extensions portuaires, etc.). Selon le professeur Becet, « cette apparente contradiction ne fait que prouver l'importance du SAR »⁶⁸⁴ et tout particulièrement du chapitre consacré au SMVM. En effet, si ce document n'existe pas, toute urbanisation – et pas seulement les opérations d'aménagement – est impossible, à moins qu'elle ne soit autorisée selon une procédure exceptionnelle, centralisée et plus contraignante qu'en métropole par les ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et de l'outre-mer⁶⁸⁵.

A Mayotte, l'extension de l'urbanisation et les opérations d'aménagement ne sont possibles que si elles ont été prévues dans un chapitre particulier du PADD ou, en son absence et à titre exceptionnel, si elles sont autorisées par l'autorité administrative après délibération motivée du conseil municipal⁶⁸⁶. Comme dans les DOM, il n'est pas non plus fait mention du caractère « limité » de ces extensions. En revanche, le littoral de Mayotte n'étant pas mité comme celui des DOM, les dispositions relatives à l'urbanisation diffuse ne sont pas reprises. Le principe est donc celui de l'urbanisation en continuité⁶⁸⁷.

Dans tous les cas, le Code de l'urbanisme prévoit la nécessité de préserver des coupures d'urbanisation⁶⁸⁸ dans les DOM et à Mayotte afin d'éviter une occupation linéaire du littoral et la destruction de milieux par des constructions envahissantes. Les coupures sont constituées d'espaces naturels ouverts sur le rivage et il n'y a pas de différence sur ce point avec le régime métropolitain.

En outre, l'interdiction des « constructions et aménagements sur les pentes proches du littoral » est prévue si « leur implantation porte atteinte au caractère paysager des mornes⁶⁸⁹ »⁶⁹⁰ dans les DOM. À Mayotte, la même restriction s'applique quand il y a un risque pour les « milieux particuliers que constituent les plages de sable, les mangroves, les lagons et les récifs coralliens »⁶⁹¹. Cette dernière mesure est beaucoup plus restrictive que dans les DOM et elle traduit une meilleure prise en considération de la fragilité intrinsèque du milieu naturel insulaire. Sans doute les dispositions particulières au littoral de Mayotte sont-elles marquées, du fait de leur caractère récent, par leur plus grande perspicacité quant à la protection d'écosystèmes aujourd'hui

⁶⁸³ Pour l'annulation d'un plan de zone considéré comme une opération d'aménagement en l'absence d'un schéma de mise en valeur de la mer et d'accord ministériel, voir CAA Bordeaux, 4 mars 1999, Commune de Saint-Leu, req. n° 96BX32410.

⁶⁸⁴ J.-M. BECET, *op. cit.*, p. 187.

⁶⁸⁵ Outre l'accord des ministres, l'urbanisation ne pourra être réalisée que sur demande motivée de la commune, elle-même formulée après avis de la commission départementale des sites et de la région qui apprécie la compatibilité de l'urbanisation avec les orientations futures du SAR (C. urb., article L. 156-2, alinéas 3 et 4). En métropole, en l'absence de SCOT, l'urbanisation peut en effet être réalisée avec l'accord du représentant de l'État dans le département, après que la commune a motivé sa demande et après l'avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites (C. urb., article L. 146-4, II).

⁶⁸⁶ C. urb., article L. 711-3, II.

⁶⁸⁷ C. urb., article L. 146-4, I.

⁶⁸⁸ C. urb., article L. 156-2, alinéa 7 pour les DOM et L. 711-3, III pour Mayotte.

⁶⁸⁹ Petites collines en bord de mer.

⁶⁹⁰ C. urb., article L. 156-2, alinéas 7 et 8.

⁶⁹¹ C. urb., article L. 711-3, II, *in fine*.

très menacés, mais elles sont également justifiées par l'importante étendue des récifs coralliens mahorais, à la différence de ceux des DOM insulaires. Il faudrait encourager l'extension de ces dispositions aux DOM, car, pour l'heure, seul l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme vise spécialement les récifs coralliens, les lagons et les mangroves qui peuvent être classés comme espaces naturels remarquables.

Si l'esprit de la loi « littoral » traduisait à l'origine une volonté de protéger la bande littorale, il prend une dimension différente pour l'outre-mer et révèle en réalité un déséquilibre entre l'objectif de développement économique et la protection. La loi de 1996⁶⁹², à l'origine de nombreux assouplissements de la loi « littoral » pour les DOM, a d'ailleurs été très sévèrement analysée par certains auteurs dénonçant, pour ce qui concerne la bande des cinquante pas géométriques, « une dégénérescence de la domanialité publique dont l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité ne sont plus que des cache-misère à la rentabilisation économique du domaine »⁶⁹³. Dans le même sens, d'aucunes considèrent que les adaptations ultramarines ouvrent une boîte de Pandore sous influence édilitaire⁶⁹⁴ dans laquelle « les élus de la métropole chercheront eux aussi à s'engouffrer en revendiquant les nécessités économiques locales et une spécificité de leur territoire »⁶⁹⁵. Ces prises de position sont évidemment justifiées si l'on se place du point de vue de la protection de la nature. Certes la problématique de nombreuses personnes sans ressources conduites à se loger de façon précaire sur des terrains qu'aucun propriétaire ne revendiquait⁶⁹⁶ méritait des aménagements de la loi pour d'évidentes considérations sociales, mais la faveur accordée à l'exploitation économique du littoral pour le tourisme ou encore les résidences de haut standing, se traduit inexorablement par le renforcement des atteintes à l'écosystème littoral. Par ailleurs, il faut remarquer que la loi « littoral » traitant de la question de la bande littorale et des espaces proches du rivage ne s'attaque pas, au fond, au problème de l'aménagement du territoire insulaire. La pression foncière, en partie renvoyée à l'intérieur des terres, nécessiterait que soit adoptée une vision plus large que la seule gestion du littoral. Tel est en théorie l'intérêt des SAR dans les DOM et du PADD à Mayotte⁶⁹⁷. Si le droit du littoral n'ignore pas totalement la problématique insulaire, il ne tire pas les conséquences juridiques de la fragilité écologique particulière de la frange côtière ultramarine. Au contraire, il entérine une situation dans laquelle le littoral est fortement convoité pour les besoins du développement économique et touristique : il permet « la gestion de l'existant, faute de pouvoir le remettre en cause »⁶⁹⁸. C'est pourquoi il faut s'inquiéter de l'avenir du littoral ultramarin et de sa population.

⁶⁹² Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, précitée.

⁶⁹³ E. Le CORNEC, Loi sur les 50 pas géométriques dans les DOM : loi de protection ou de développement ?, *Droit de l'environnement*, mai 1997, n° 48, p. 9.

⁶⁹⁴ La loi était en effet « très attendue localement » et elle a été élaborée « à la demande des élus locaux » comme l'a précisé le ministre délégué à l'outre-mer (*JORF*, Débats Sénat, compte rendu intégral, 1995-1996, n° 7, séance du 13 décembre 1995, p. 4294-4295 et p. 4299).

⁶⁹⁵ E. Le CORNEC, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁹⁶ Voir P. MOZAR, Vers la normalisation des cinquante pas géométriques, *Études foncières*, n° 76, septembre 1997, p. 32.

⁶⁹⁷ Voir *supra*, titre 1, chapitre 2, section 1.

⁶⁹⁸ J.-M. BRETON, Urbanisme touristique littoral et environnement entre fait et droit : enjeux et limites de la démarche normative (le cas de la Guadeloupe), *RJE*, 2003, p. 72.

Section 2 – Les difficultés du passage à l’objectif de gestion intégrée des zones côtières

Recommandée par le sommet mondial de Rio en 1992, la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) est une notion qui a fait son entrée dans les discours politiques relatifs au littoral. Concept qui énonce des objectifs – la conciliation entre les différents usages des zones côtières et la préservation de l’environnement – et détermine une façon d’aborder le problème environnemental posé par le littoral, la GIZC dispose encore de peu d’effets juridiques. De fait, elle reste un objectif peu afférent au droit positif de l’environnement (§ 1). Pour autant, la GIZC est annonciatrice de changements et on peut d’ores et déjà déceler sa mise en œuvre à travers des mécanismes qui, sans pour autant être identifiés comme tels, constituent des outils de gestion intégrée du littoral (§ 2).

§ 1 – La gestion intégrée des zones côtières : un objectif peu afférent au droit positif de l’environnement

La contenance du concept de GIZC explique sans doute la faiblesse des références explicites à cette notion en droit positif de l’environnement. Caractérisée par un droit peu ou pas contraignant – un droit « mou »⁶⁹⁹ – la GIZC traduit en effet un objectif plus organisationnel qu’environnemental (A). Mais il faut, travailler sur les potentialités du concept qui, porté en particulier par des institutions chargées du littoral, révèle des virtualités protectrices (B).

A – Un concept de « droit mou » plus organisationnel qu’environnemental

Le succès sémantique de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) traduit un « consensus international et européen »⁷⁰⁰ autour de cette notion. Définie par le Conseil de l’Europe dans son « Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières »⁷⁰¹, la gestion intégrée correspond à « l’aménagement et l’utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages »⁷⁰². Il s’agit en fait de traiter les problèmes des zones côtières non plus « au coup par coup, mais de façon globale et en tenant compte de l’interaction entre tous les éléments qui composent l’environnement »⁷⁰³. Autrement dit, la gestion intégrée « s’oppose [...] à

⁶⁹⁹ Nicolas Molfessis associe à cette expression les textes d’affichage, le droit flou, le droit « à l’état gazeux » et « la dégénérescence de la loi en instrument de la politique spectacle » (N. MOLFESSIS, « Combattre l’insécurité juridique ou la lutte du système juridique contre lui-même », p. 393, in Conseil d’État, Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport public 2006, La Documentation française, Paris, 2006, 412 p.).

⁷⁰⁰ A. H. MESNARD, « Réglementation et planification de l’occupation littorale », p. 572, in J.-P. BEURIER (dir.), Droits maritimes, Dalloz, 2006, 1008 p.

⁷⁰¹ Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, *Sauvegarde de la nature*, n° 101, Conseil de l’Europe, Strasbourg, 1999, p. 13.

⁷⁰² *Ibidem*.

⁷⁰³ *Ibidem*.

la gestion sectorielle. Elle implique la prise en compte simultanée sur un même espace de plusieurs usages ou intérêts en conflits »⁷⁰⁴. Le chapitre 17 du programme d'action de l'Agenda 21 adopté à Rio en 1992 et consacré à la protection des océans et de toutes les mers – y compris les mers fermées et semi-fermées – et des zones côtières (protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques) demeure le document de référence en la matière au niveau international. Le concept de GIZC fut ensuite repris par diverses institutions, en particulier par l'Union européenne en 2002 dans une recommandation du Conseil et du Parlement encourageant les États à rédiger des stratégies nationales de gestion intégrée du littoral⁷⁰⁵. En France, il fit l'objet d'une déclaration du Gouvernement, lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001, annonçant la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire et de développement durable en faveur du littoral désormais « fondée sur le concept d'aménagement intégré des zones côtières »⁷⁰⁶. La première intégration du concept en droit positif date quant à elle de la création de l'Initiative française pour les récifs coralliens en juillet 2000⁷⁰⁷.

L'apparition du concept de GIZC invite à réfléchir sur la sémantique, car « les mots disent l'évolution des esprits »⁷⁰⁸ à commencer par l'usage du terme « gestion » plutôt que « protection » ou « aménagement » intégré des zones côtières. De fait, la protection intégrée a un champ plus large que la simple gestion – qu'elle inclut d'ailleurs – et elle exprime aussi le fondement de la GIZC, avant tout initiée pour résoudre les problèmes environnementaux en conciliant les usages des zones côtières dans une perspective de développement durable. La « gestion » en tant que telle ne traduit en revanche aucune intention protectrice, mais seulement un objectif programmatique et organisationnel, voire comptable compte tenu de son sens originel. Ce manque d'intention – auquel remédient parfois les divers stratégies et guides méthodologiques relatifs à la GIZC⁷⁰⁹ – est justifié par la recherche d'un consensus permettant de rassembler plus aisément des acteurs ayant des intérêts différents, voire antagonistes quant à l'utilisation du littoral : promoteurs immobiliers, pêcheurs professionnels et de loisir, professionnels du tourisme, associations de protection de l'environnement, associations de consommateurs, élus, administrateurs, etc. En ce sens, la gestion intégrée du littoral consisterait alors à administrer les intérêts du littoral, tous, sans qu'aucun ne prévale néanmoins, ni ceux de l'environnement, ni les autres, ni les intérêts à court terme, ni ceux à long terme. Il s'agit donc bien d'une approche plus organisationnelle qu'environnementale à l'inverse de l'inspiration de la loi « littoral » de 1986 à visée clairement protectrice⁷¹⁰. Ainsi

⁷⁰⁴ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 901.

⁷⁰⁵ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, *JOCE*, L. 148, 6 juin 2002, p. 24. Pour un recensement des outils du droit communautaire faisant référence à la GIZC, voir G. MONEDIAIRE, *Politiques et droit communautaire des zones côtières*, *Jcp. environnement*, octobre 2008, n° 10, p. 21-28.

⁷⁰⁶ DATAR, Dossier de presse du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de Limoges, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 9 juillet 2001, p. 44.

⁷⁰⁷ Décret du 7 juillet 2000 portant création du comité de l'initiative française pour les récifs coralliens, *JORF* 11 juillet 2000, p. 10503. Voir *infra*, B, 1.

⁷⁰⁸ A. ROUSSO, De la préservation du littoral à la gestion intégrée des zones côtières, *Jcp. environnement*, octobre 2008, n° 10, p. 33.

⁷⁰⁹ En ce sens, le Conseil de l'Europe a élaboré un « Modèle de loi sur la gestion durable (nous soulignons) des zones côtières » (*Sauvegarde de la nature*, n° 101, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999).

⁷¹⁰ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JORF* 4 janvier 1986, p. 200.

entendue, la GIZC laisse supposer que les problèmes environnementaux des zones côtières relèvent essentiellement – voire uniquement – des questions « de coordination entre les acteurs (action collective, apprentissage collectif, gestion intégrée et concertée, etc.) »⁷¹¹. « Éviter la fragmentation des actions publiques et privées en coordonnant les actions et les approches sectorielles »⁷¹² est certes primordial⁷¹³, mais cela ne saurait en tant que tel être une solution à la destruction du littoral, ni d'ailleurs constituer un objectif. Il s'agit plus d'un moyen permettant de dépasser les frontières administratives que d'un but tel la protection d'un espace, en l'occurrence le littoral. En toute hypothèse, la coordination institutionnelle et la participation des acteurs, soit *la manière*⁷¹⁴ d'administrer le littoral, ne sauraient remplacer la nécessité de définir préalablement des *objectifs*⁷¹⁵ dans le cadre d'une politique déterminée de protection du littoral, à moins d'ôter à la GIZC tout son intérêt⁷¹⁶, notamment environnemental.

Dans ce contexte, la GIZC – qui reste assez largement du « droit mou » et non contraignant⁷¹⁷ à tel point que certains considèrent qu'elle n'a « pas de définition standard, mais se conçoit à partir des expériences locales »⁷¹⁸ – est sujette à diverses interprétations notamment au stade de sa mise en œuvre⁷¹⁹. Les dérives qui « neutralisent ou contrecarrent le traitement des problèmes environnementaux »⁷²⁰ sont bien réelles. Le cas du plan de gestion de l'espace maritime (PGEM) de Moorea (Polynésie française) en témoigne sans doute, « la seule concession faite aux scientifiques »⁷²¹ étant que les aires marines protégées par le PGEM s'étendent du littoral jusqu'à la pente externe du récif. Tout le reste, notamment la localisation et la réglementation de ces protections, a fait l'objet de négociations entre la population – principalement les pêcheurs lagonaires – et les scientifiques, afin que les décisions finales soient acceptées et, peut-être, respectées⁷²². Ici, la protection de l'environnement est reléguée au rang d'une faveur, ce qui en dit long sur les risques de dévoiement du concept.

⁷¹¹ Voir en ce sens L. MERMET et al., L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement, *NSS*, n° 13, 2005, p.135.

⁷¹² A. H. MESNARD, « Réglementation et planification de l'occupation littorale », p. 572, in J.-P. BEURIER (dir.), *Droits maritimes*, Dalloz, 2006, 1008 p..

⁷¹³ Voir nos remarques en ce sens en ce qui concerne la maîtrise des espèces exotiques envahissantes en milieu marin, *infra*, chapitre 2, section 2, § 2, C.

⁷¹⁴ Nous soulignons.

⁷¹⁵ Nous soulignons.

⁷¹⁶ En ce sens, voir R. BILLE, *Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées*, *Vertigo, La revue en sciences de l'environnement*, vol. 7, n° 3, décembre 2006, disponible sur internet : <http://www.vertigo.uqam.ca/vol7no3/framerevue.html>

⁷¹⁷ O. LOZACHMEUR, *La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national*, thèse, Nantes, 2004, p. 191.

⁷¹⁸ H. REY-VALETTE et al., L'apport de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la gestion de l'érosion côtière : intérêt et exemple en Méditerranée française, *Vertigo, La revue en sciences de l'environnement*, vol. 7, n° 3, décembre 2006, disponible sur internet : <http://www.vertigo.uqam.ca/vol7no3/framerevue.html>

⁷¹⁹ Ainsi que le soulignait le professeur Prieur, « l'objectif est clair, mais les moyens juridiques à prendre restent flous » (M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 902).

⁷²⁰ L. MERMET et al., *op. cit.*, p. 132.

⁷²¹ Ainsi s'exprimait Annie Aubanel du service de l'urbanisme polynésien lors du colloque organisé du 7 au 13 juillet 2008 par l'Union mondiale pour la conservation de la nature (UICN), l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) et le Conseil régional de La Réunion à Saint-Denis de La Réunion (« Les îles et l'Union européenne, Stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité »).

⁷²² Ainsi, pour trois des six aires marines protégées, « le PGEM [de Moorea] précise que leur implantation a été retenue par la population afin d'améliorer le renouvellement des ressources marines et d'accueillir les mesures nécessaires à la réhabilitation des sites dégradés ». Pour une autre, le plan souligne « qu'une dynamique de

Au surplus, la mise en œuvre de la GIZC telle qu'entendue dans le « Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières » du Conseil de l'Europe⁷²³, impose la recherche d'un traitement simultané de divers objectifs, mais il faut se demander si une telle démarche ne conduit pas à un système trop complexe à manier. La question se pose avec une acuité particulière pour l'outre-mer : peut-on légitimement espérer – alors même que les règles essentielles de protection du littoral sont, d'une part relativement laxistes⁷²⁴ et d'autre part, encore peu respectées du fait notamment du défaut de sensibilité écologique des élus⁷²⁵ – que la mise en œuvre de la GIZC parvienne à résorber ces tendances destructrices pour l'environnement ? Si cette question peut être formulée pour les collectivités bénéficiant déjà d'un corpus législatif et réglementaire relatif à la protection du littoral (DOM, Mayotte), qu'advient-il des autres collectivités où il n'y a aucun équivalent de la loi « littoral » pour protéger les zones côtières (Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre et Miquelon, Polynésie française⁷²⁶) ? Ainsi, à Wallis et Futuna, le Code de l'environnement de la collectivité prévoit-il d'ores et déjà la possibilité d'adopter un plan de gestion des espaces maritimes et terrestres (PGEM)⁷²⁷ selon une procédure concertée, alors même qu'aucune mesure de protection du littoral – notamment pour maîtriser l'urbanisation, réglementer les autorisations d'occupation du domaine public, l'extraction de sable, etc. – n'a jamais été prise⁷²⁸. De même, en Nouvelle-Calédonie, il n'existe actuellement pas de réglementation générale pour le littoral, exceptées les règles relatives à l'occupation du domaine public

collaboration s'est créée entre les scientifiques présents sur l'île [...] et l'association des riverains ». Dans un autre site, c'est « à la demande de la population » que « pour l'instant » il n'y a pas de création d'aire marine protégée, mais la pêche y est réglementée (J.-C. HELIN, « Le plan de gestion des espaces maritimes de l'île de Moorea : un exemple de planification intégrée et concertée en Polynésie française », p. 79, in *Mélanges offerts à A.-H. MESNARD, L'homme, ses territoires et ses cultures*, LGDJ, 2006, 416 p.).

⁷²³ Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, *Sauvegarde de la nature*, n° 101, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.

⁷²⁴ Voir *infra*, § 1.

⁷²⁵ Voir, sur les difficultés rencontrées pour l'application du droit littoral outre-mer, en raison d'une part, du défaut de sensibilité écologique de nombreux élus et d'autre part, de l'absence de vigilance des associations de protection de l'environnement pour mener des actions en justice – hormis la célèbre ASSAUPAMAR (Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais) connue pour ses multiples contentieux parvenus au Conseil d'État - : Y. KEÏTA, Le juge administratif et le contentieux de l'urbanisme littoral aux Antilles, *RJE*, 1998, p. 61-80 ; P. LE LOUARN, « Introduction générale », p. 13-46, in P. LE LOUARN (dir.), *Décision locale et droit de l'environnement, étude comparée des cas bretons et martiniquais*, PUR, 1998, 206 p.; P. TOURBILLON, « Le droit de l'environnement, les élus martiniquais et l'ASSAUPAMAR », p. 63-74, in P. LE LOUARN (dir.), *op. cit.* ; A. FITTE-DUVAL et F. RENO, « Les associations et la défense de l'environnement : le cas de l'ASSAUPAMAR à la Martinique », p. 101-118, in A. GOUZIEN et P. LE LOUARN, *Environnement et politique, Constructions juridico-politiques et usages sociaux*, PUR, 1996, 217 p.

⁷²⁶ Dans une moindre mesure, compte tenu de l'existence des plans de gestion des espaces maritimes (voir *infra*, § 2).

⁷²⁷ C. env. de Wallis et Futuna, article E. 323-1 : « Dans un souci de cohérence et d'efficacité, un plan de gestion des espaces maritimes et terrestres peut être adopté par délibération, selon la procédure concertée établie à l'article E. 322-1. Le plan fixe des objectifs généraux de protection et de mise en valeur des espaces, et coordonne les mesures propres aux zones protégées entre elles, ainsi qu'avec les écosystèmes qui les environnent. Il tient compte des plans territoriaux qui concernent la ressource en eau ou la prévention des pollutions, de façon à favoriser une gestion intégrée des zones côtières. Il peut à ce titre prévoir l'application de préconisations spéciales, notamment celles prévues à l'article E. 321-3, à des espaces ne bénéficiant pas d'une protection expresse si cela est favorable à la meilleure réalisation des objectifs énoncés aux articles E. 312-1 et E. 321-1 du présent code ».

⁷²⁸ Sur les difficultés prévisibles quant à la mise en place du PGEM, voir M. VERDUCCI et M. JUNCKER, *Rapport de mission, Faisabilité de la mise en place d'un plan de gestion des espaces maritimes (PGEM) à Alofi, Futuna et Wallis*, CRISP, 3-17 mars 2007, 87 p.

maritime⁷²⁹ déjà difficiles à mettre en application⁷³⁰ et celles relatives à la création de réserves marines⁷³¹. La situation est similaire en Polynésie française car, si les PGEM⁷³² existent, seul le droit domanial envisage une certaine protection⁷³³. Dans le contexte de ces collectivités dépourvues d'une réglementation minimale, faudra-t-il nécessairement tout soumettre à la négociation ? Du point de vue de la conservation de la nature, la réponse est évidemment négative, car en l'état actuel des choses, la GIZC ne saurait se substituer au développement de dispositifs de protection exclusive de l'environnement.

De façon générale, d'aucuns arguent que c'est justement le « déficit d'exécution »⁷³⁴ des normes unilatérales qui justifie que l'on quitte le modèle étatique classique « reposant sur une stricte délimitation public/privé et sur l'imposition du pouvoir étatique, pour passer à un modèle nouveau, fondé sur la confrontation et l'ajustement des intérêts »⁷³⁵. Mais ceux-là inscrivent leurs propos dans un contexte normatif pléthorique où l'inflation législative est dénoncée tant par les pouvoirs publics se lançant dans des « croisade[s] simplificatrice[s] »⁷³⁶, que par le juge mettant en garde contre « la dégradation de la qualité de la loi »⁷³⁷ ou encore, en certains domaines comme le droit du littoral, par la doctrine⁷³⁸. D'autres dénoncent ce point de vue, en particulier en matière environnementale⁷³⁹. De toute manière, il est certain – et notre thèse le démontre – que le droit de l'environnement ultramarin est plutôt défaillant, notamment du fait d'un manque de

⁷²⁹ Ainsi, l'article 54 de la loi du pays sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces prévoit-il que « les extractions de matériaux sur la zone des [cinquante] pas géométriques et le rivage de la mer sont 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 » (loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002, *JONC* 18 janvier 2002, p. 240). À ce titre, les concessions d'occupation du domaine public sont soumises à étude d'impact (voir 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, *JONC* 11 juin 2002, p. 2902).

⁷³⁰ Voir N. BOITEUX, Outil de gestion de la bande côtière, implications juridiques, *RJE*, 2007, n° spécial, p. 83-93.

⁷³¹ Voir *supra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 1, section 2, § 2.

⁷³² Voir *infra*, § 2, B.

⁷³³ L'article 6 de la délibération du 12 février 2004 prévoit ainsi que « nul ne peut sans autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente, effectuer aucun remblaiement, travaux (sic !), extraction, installation et aménagement quelconque sur le domaine public » (délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 portant composition et administration du domaine public en Polynésie française, *JOPF* 19 février 2004, p. 574).

⁷³⁴ J. CHEVALLIER, « La rationalisation de la production juridique », p. 23, in C.-A. MORAND (ed.), *L'État propulsif*, contribution à l'étude des instruments d'action de l'État, Paris, Publisud, 1991, 252 p.

⁷³⁵ J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne : retour sur une hypothèse*, *Droits*, n° 39, 2004, p. 114.

⁷³⁶ J. UNTERMAIER, « Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier », p. 500, in *Études en hommage à Alexandre Kiss, Les Hommes et l'environnement*, Frison Roche, 1998, 691 p.

⁷³⁷ Conseil d'État, Rapport public annuel 2006, Sécurité juridique et complexité du droit, La Documentation française, 2006, p. 373. Déjà, dans son rapport annuel de 1991, la Haute Juridiction dénonçait ce phénomène : « Qui dit inflation dit dévalorisation : quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite » (Conseil d'État, Rapport public annuel 1991, De la sécurité juridique, La Documentation française, 1992, p. 20).

⁷³⁸ Pour ce qui concerne le droit littoral, voir : J. CAILLOSSE, Qui a peur du droit littoral ?, *RJE*, 1993, p. 513-530.

⁷³⁹ J. UNTERMAIER, « Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier », p. 499-511, in *Études en hommage à Alexandre Kiss, Les Hommes et l'environnement*, Frison Roche, 1998, 691 p.

déploiement de ses capacités normatives. On ne peut donc préjuger du déficit d'exécution de normes encore inexistantes.

En définitive, il faudra veiller à ce que des outils appuyés sur la GIZC concilient deux approches complémentaires : d'un côté, un cadre réglementaire classique – et pourquoi pas complexe – imposant le respect des principes et d'objectifs généraux du droit de l'environnement, fixant des priorités suffisamment claires et précises pour qu'elles soient opposables et de l'autre côté, une approche négociée et concertée qui pourrait éventuellement déboucher sur des engagements volontaires pour encourager des pratiques protectrices du littoral⁷⁴⁰. Il faudra néanmoins veiller à ce que le droit – alors plus adaptable aux réalités locales – impose dans tous les cas un certain degré de protection du littoral et ne se contente pas de déclarations de principes sujettes à de multiples interprétations.

B – Les virtualités protectrices des institutions chargées du littoral

Confirmant sa portée essentiellement organisationnelle, le concept de GIZC a fait officiellement son entrée en droit français à propos d'instances agissant sur le littoral : le Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens (1), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (2) et le Conseil national du littoral (3).

1 – Le Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens

En 2000, une instance consultative dénommée Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR)⁷⁴¹ est instituée auprès des ministres chargés de l'environnement et de l'outre-mer. L'IFRECOR est un projet national mené en faveur des récifs coralliens des l'outre-mer qui, malgré leur importante superficie, avaient jusqu'alors fait l'objet de très peu d'attention s'agissant de leur conservation et de leur gestion rationnelle. L'objectif de l'Initiative portée par le Comité national est de « promouvoir une politique active, aux niveaux national, régional et local, favorable à la préservation de ces écosystèmes menacés, dans le cadre du développement durable des collectivités de l'outre-mer concernées », c'est-à-dire la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna⁷⁴².

⁷⁴⁰ A ce sujet, voir P. BILLET, « Les approches volontaires et les principes du droit de l'environnement », p. 97-109, in N. HERVE-FOURNEREAU, Les approches volontaires et le droit de l'environnement, PUR, Coll. L'univers des normes, 2008, 327 p.

⁷⁴¹ Décret du 7 juillet 2000 portant création du comité de l'initiative française pour les récifs coralliens, *JORF* 11 juillet 2000, p. 10503. La mise en place de l'IFRECOR résulte d'une action multilatérale plus ancienne initiée par huit États (Australie, États-Unis, France, Jamaïque, Japon, Philippines, Royaume-Uni et Suède) : l'Initiative internationale en faveur des récifs coralliens et écosystèmes associés, dont la création avait été annoncée lors de la première conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique en décembre 1994.

⁷⁴² A noter qu'il conviendrait de modifier le décret de création de l'IFRECOR pour ajouter à cette énumération, Saint-Barthélemy et Saint-Martin constituées en collectivités d'outre-mer à part entière en 2007 afin notamment d'y créer des comités locaux.

Plus précisément, le Comité national⁷⁴³ est chargé d'élaborer la stratégie et le plan d'action national pour les récifs coralliens, de formuler des recommandations et des avis sur les moyens d'assurer la protection et la gestion durable des récifs, de favoriser les échanges entre les différents acteurs sur leurs pratiques environnementales, d'assurer le suivi, la mise en œuvre effective et l'évaluation des actions entreprises outre-mer, de rechercher des financements nationaux, européens et internationaux et enfin, de développer l'information du public et la gestion intégrée des zones côtières⁷⁴⁴.

C'est ainsi que la GIZC fait sa première entrée en droit français. Le concept sera traduit en particulier dans la stratégie et le plan d'action national pour les récifs coralliens et dans les recommandations élaborées par le Comité. L'ensemble de ces documents n'a qu'une valeur indicative. Sans surprise, la GIZC est ici associée à du droit « mou », non contraignant.

Dans tous les cas, le Comité national de l'IFRECOR n'est qu'une instance consultative : il peut être sollicité « par chaque ministre intéressé ainsi que par les représentants des collectivités de l'outre-mer » sur toutes les questions relatives à l'environnement des récifs coralliens (programmes de recherche, grands projets, études d'impact, etc.). Étant donné le caractère facultatif de la consultation, la principale fonction de l'institution est d'alerter l'opinion publique et les pouvoirs publics sur la situation critique des récifs coralliens ultramarins, de faire œuvre de propositions et de favoriser le partage d'expériences entre les collectivités d'outre-mer. Dans les faits, cela s'est traduit par l'adoption de la stratégie nationale en 1999 et du plan d'action national en septembre 2000. Les documents ont inspiré des plans d'action locaux et la réalisation d'un suivi écologique des récifs coralliens⁷⁴⁵ à l'initiative des comités locaux IFRECOR institués dans chaque collectivité d'outre-mer, mais les collectivités ont toute liberté pour les prendre en considération ou non. Afin de renforcer le rôle de l'IFRECOR, sans doute aurait-il été loisible, par exemple, d'imposer un rapport de compatibilité entre les schémas d'aménagement (PGEM, SMVM, SAR, PADD, etc.) et les plans d'action arrêtés localement – ce qui impliquerait que ces derniers soient alors suffisamment précis – ou de prévoir des cas de consultation obligatoire du Comité national de l'IFRECOR pour les ministres intéressés ou les collectivités de l'outre-mer⁷⁴⁶,

⁷⁴³ Celui-ci, coprésidé par les deux ministres chargés respectivement de l'environnement et de l'outre-mer, est composé de six collègues représentant les parlementaires (quatre députés et quatre sénateurs), les administrations centrales (représentants des ministres chargés de la recherche, des affaires étrangères, de la pêche, de l'environnement, de l'outre-mer, du tourisme, secrétaire général de la mer et secrétaire permanent pour le Pacifique), les comités locaux de l'IFRECOR (sept représentants), les scientifiques et techniciens (sept représentants dont l'Association française des récifs coralliens, l'Institut pour la recherche et le développement, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et le Conseil national de protection de la nature, etc.), le milieu socioprofessionnel (quatre représentants) et les associations de protection de la nature (quatre représentants).

⁷⁴⁴ Décret du 7 juillet 2000, précité, article 2.

⁷⁴⁵ Le préluce à ces suivis correspond à une recherche coordonnée par C. GABRIE en novembre 1998 (État des récifs coralliens en France outre-mer, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Secrétariat d'État à l'Outre-mer, 1998, 136 p.). La dernière synthèse générale des récifs coralliens d'outre-mer menée par l'IFRECOR date de 2002 (voir L. GARDE et B. SALVAT (dir.), Les récifs coralliens de l'outre-mer français : suivi et état des lieux, Revue d'écologie (Terre et Vie), n° 63, 2008, 200 p.).

⁷⁴⁶ A ce jour, « le Comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens *peut être* [nous soulignons] consulté par chaque ministre intéressé ainsi que par les représentants des collectivités de l'outre-mer ».

à l'instar de ce qui existe pour le Conseil national de la protection de la nature ou le Conseil national du littoral⁷⁴⁷.

Pour l'heure, l'importance de la création de l'IFRECOR tient en réalité à ce que l'institution s'attache à rassembler tout l'outre-mer français concerné autour de la protection des récifs coralliens. C'est une première en matière de préservation de la nature outre-mer. Jusqu'alors en effet, l'octroi différencié des compétences environnementales entre les DOM, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie a souvent justifié que des outils soient applicables à un seul ensemble et pas à un autre. Ainsi en est-il, s'agissant des institutions agissant dans le domaine de l'environnement, de l'Agence pour la maîtrise de l'énergie, du Conseil national de la protection de la nature ou encore de la Commission nationale du débat public dont le champ d'application dépasse rarement les DOM, s'étend parfois à Saint-Pierre et Miquelon ou à Mayotte, mais jamais aux autres collectivités. Avec l'IFRECOR, l'outre-mer est enfin pris en considération dans son ensemble. Sa création traduit bien l'idée selon laquelle il existe des problèmes écologiques transversaux propres à l'outre-mer, mais étrangers à ceux de la métropole auxquels il convient d'apporter une réponse coordonnée tant l'enjeu pour l'avenir des populations est considérable. En ce sens, l'IFRECOR est un organe tout à fait intéressant. Il permet de surmonter des découpages administratifs ne prenant pas en compte les données écologiques et participe en cela de l'institutionnalisation de certaines entités géographiques comme le littoral, la montagne ou le bassin hydrographique. Pour celles-ci, des découpages territoriaux fondés sur des critères environnementaux ont été imaginés comme le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux conçu à l'échelle du bassin hydrographique ou le Conseil national du littoral et de la montagne compétents dans ces espaces. De telles démarches ont l'avantage de permettre d'envisager des programmes d'ensemble à une échelle cohérente du point de vue écologique et de dépasser par ailleurs les blocages institutionnels inéluctables dans un contexte d'enchevêtrement des compétences. Outre-mer, des initiatives similaires à l'IFRECOR pourraient exister pour les mangroves, les herbiers de phanérogames marines, les espèces exotiques envahissantes en milieu insulaire, le littoral insulaire, etc. En toute hypothèse, le cas de l'IFRECOR fait apparaître la protection de l'environnement comme un thème rassembleur qui dépasse – enfin – les enjeux statutaires des collectivités situées outre-mer, thème qui pourrait devenir le ciment – ou au moins insuffler le renouveau – du droit d'outre-mer.

2 – Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Sans qu'il soit nécessaire de revenir longuement sur les attributions du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres⁷⁴⁸, rappelons simplement qu'il s'agit d'un établissement public administratif chargé d'acquérir des propriétés situées sur le littoral afin de les sauvegarder en les soustrayant à la convoitise des promoteurs de façon quasi définitive. Le législateur a en effet prévu que l'aliénation des biens du Conservatoire ne pouvait intervenir qu'après autorisation

⁷⁴⁷ Voir *infra*, 3.

⁷⁴⁸ Pour une présentation synthétique, voir A.-H. MESNARD, « Conservatoire du littoral et des rivages lacustres », p. 631, in J.-P. BEURIER (dir.), *Droits maritimes*, Dalloz, 2006, 1008 p. ou J.-M. BECET, *op. cit.*, p. 15-18.

donnée par décret en Conseil d'État pris sur proposition du conseil d'administration de l'établissement statuant à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés⁷⁴⁹. Au 1^{er} janvier 2009, le domaine relevant du Conservatoire du littoral compte 125 000 hectares, 1 000 km de rivages et couvre 600 sites naturels.

La loi relative à la démocratie de proximité a étendu le rôle du Conservatoire du littoral au domaine public maritime « afin de promouvoir une gestion intégrée des zones côtières »⁷⁵⁰. Cette disposition est une des rares mesures du droit de l'environnement évoquant directement le concept de GIZC. C'est ce dernier en tout cas qui justifie l'extension de la compétence du Conservatoire au-delà du domaine terrestre dans l'idée d'assurer une gestion cohérente du littoral.

Côté mer, le champ d'intervention du Conservatoire n'est pas défini par la loi. Cela étant, un rapport du Gouvernement de 2007⁷⁵¹ propose que le Conservatoire agisse de préférence à l'intérieur d'une limite d'un mille nautique⁷⁵² en métropole, tout en proposant une extension au-delà de cette limite pour l'outre-mer. Il s'agit en fait de permettre la protection d'écosystèmes comme les herbiers de phanérogames, les récifs coralliens ou les lagons, ce qui est tout à fait louable.

S'il faut se réjouir de cette situation permettant la protection simultanée des parties terrestre et maritime du littoral rendue nécessaire par les interactions entre les deux milieux, il reste que l'utilisation du concept de GIZC pour justifier l'extension du rôle du Conservatoire ajoute à la confusion. En effet, il n'est point question de concilier ici les différents intérêts s'exprimant sur le littoral ni de prendre en considération le développement économique d'un côté, et la nécessité de protéger l'environnement de l'autre, comme le requièrent les définitions communément admises du concept. Au contraire, seule la protection du littoral est ici visée, puisqu'il s'agit de l'objectif majeur du Conservatoire du littoral. Il n'est donc point question de concilier les différents intérêts en cause – comme l'impose une démarche de GIZC –, mais, s'agissant d'assurer exclusivement la protection du littoral. Sans doute une telle imprécision – qui plus est à propos d'une institution clairement protectrice de l'environnement – traduit-elle la boulimie contemporaine pour l'usage de termes consensuels et de « droit mou » tels que la gestion intégrée, le développement durable ou encore la gouvernance, aux endroits mêmes où ils ne sont pas nécessaires.

Cela étant, on ne peut ôter au « droit mou » une vertu incontestable. Sans portée juridique au premier abord, les concepts ou les principes imprécis et peu contraignants dissimulent en effet des virtualités protectrices « dans la mesure où par leur généralité justement ou leur faiblesse, ils recueillent plus facilement l'adhésion – de l'opinion, d'une majorité parlementaire – et à tout le moins, évitent la cristallisation des antagonismes »⁷⁵³. Le « droit mou » se charge ensuite de

⁷⁴⁹ C. env., article L. 322-3. Sur le régime des biens du Conservatoire, voir S. CAUDAL, La loi du 27 février 2002 et le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, *Jcp. Administration et collectivités territoriales*, décembre 2002, p. 4.

⁷⁵⁰ C. env., article L. 322-1, II, *in fine*.

⁷⁵¹ Rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral, septembre 2007, 127 p.

⁷⁵² *Ibidem*, p. 108.

⁷⁵³ J. UNTERMAIER, « En guise de conclusion : Convention alpine et droit de l'environnement (une mise en perspective) », p. 144, *in* Actes du colloque des 6-7 mai 2008 à Chambéry, La Convention Alpine : un nouveau droit pour la montagne ?, 2008, 148 p.

valeur juridique quand les acteurs de la protection de l'environnement – les associations notamment – s'en saisissent et en tirent argument lors de leurs activités contentieuses, mais aussi avec des interventions ultérieures du législateur. C'est donc une voie possible du changement, même si les progrès du droit, nécessairement dépendants de considérations plus politiques et culturelles, restent lents.

En toute hypothèse, il faut reconnaître l'importance du rôle du Conservatoire du littoral outre-mer, même s'il conviendrait d'en étendre encore le champ d'action : créé par la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975⁷⁵⁴, la compétence du Conservatoire a été étendue aux DOM en 1977⁷⁵⁵, à Mayotte en 1995⁷⁵⁶ et à Saint-Pierre et Miquelon en 2003⁷⁵⁷. Outre-mer, le Conservatoire est propriétaire de quatorze sites en Martinique, douze à La Réunion, onze en Guadeloupe, dix en Guyane, sept à Mayotte et un seul à Saint-Pierre et Miquelon et à Saint-Martin. A ce titre, des écosystèmes variés et riches sont protégés : des îlets, des mangroves, des vasières, des plages et falaises, des herbiers de phanérogames, des forêts primaires, etc.

Pour le reste de l'outre-mer, hélas, le champ d'action du Conservatoire est limité.

En ce qui concerne les deux collectivités anciennement communes de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, la situation diffère selon la collectivité concernée. Dans la première, la loi organique de 2007⁷⁵⁸ ne prévoit aucune disposition particulière si bien que le Conservatoire n'y est plus compétent et ne pourra acquérir de sites qu'après une extension explicite de son champ d'intervention. À Saint-Martin où 200 hectares d'étangs relevaient déjà du Conservatoire du littoral, la loi organique a prévu qu'il puisse continuer à en assurer la protection⁷⁵⁹. Il s'agissait en réalité de préserver certains acquis de la protection des espaces naturels en raison de l'intérêt écologique de ces zones. C'est la seule différence avec Saint-Barthélemy, car, pour le reste, le Conservatoire et notamment le Conseil des rivages ne sont plus compétents.

En Polynésie française, à Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, le Conservatoire ne peut pas intervenir sur le foncier dans le cadre juridique actuel. La Polynésie française s'était inspirée de l'« outil conservatoire » pour créer un Conservatoire polynésien du littoral en 1989 conçu comme

⁷⁵⁴ Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 relative au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, *JORF* 11 juillet 1975, p. 7126.

⁷⁵⁵ Décret n° 77-1022 du 1^{er} septembre 1977 instituant des conseils de rivages dans les départements d'outre-mer et modifiant la composition du conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ainsi que celle du Conseil de rivages des lacs, *JORF* 11 septembre 1977, p. 4532.

⁷⁵⁶ Décret n° 95-372 du 5 avril 1995 étendant à la collectivité territoriale de Mayotte, modifiant et complétant les dispositions du code rural relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, *JORF* 11 avril 1995, p. 5692.

⁷⁵⁷ Décret n° 2003-839 du 29 août 2003 modifiant diverses dispositions relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, *JORF* 3 septembre 2003, p. 15059. Ce décret a notamment élargi le Conseil des rivages français d'Amérique, l'instance consultative du Conservatoire à deux élus du Conseil général de Saint-Pierre et Miquelon.

⁷⁵⁸ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JOPF* 22 février 2007, p. 3121.

⁷⁵⁹ Ainsi, le domaine public maritime de la collectivité comprend-il la zone dite des cinquante pas géométriques, les rivages de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales, à l'exclusion notamment « du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres à cette même date » et de la « forêt domaniale littorale de Saint-Martin » dont la propriété est transférée à titre gratuit au Conservatoire (CGCT, article L.O. 6314-6).

une cellule du service des domaines gestionnaire de l'espace public littoral. Totalement indépendant du Conservatoire national, il était chargé « de préparer et de rassembler les éléments de réflexion pour définir une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels, de protection des équilibres écologiques et d'aménagement sectoriel »⁷⁶⁰. Néanmoins, dans les faits, il ne disposait d'aucun moyen matériel (aucun personnel) et financier⁷⁶¹ et il n'a pu fonctionner. Aujourd'hui, des discussions portent sur la création d'un réel conservatoire. A cette fin, un accord a été signé en décembre 2007 entre le ministre polynésien chargé de l'environnement et le Conservatoire des espaces naturels et des rivages lacustres pour définir une stratégie de protection des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes polynésiens et, le cas échéant, implanter dans la collectivité d'outre-mer, un conservatoire⁷⁶². Il est prévu que ce dernier associe le Conservatoire national au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public et qu'un conseil des rivages de l'Océan Pacifique soit constitué. Une réflexion similaire est en cours en Nouvelle-Calédonie, notamment en Province Sud où il s'agirait également de créer une institution locale et d'étendre partiellement la compétence du Conservatoire national⁷⁶³.

Selon nous, afin que le littoral ultramarin bénéficie d'une action foncière efficace, il faudrait encourager l'extension de toutes les compétences du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dans le Pacifique plutôt que la création de conservatoires locaux plus ou moins légitimés par une participation du Conservatoire national. En effet, l'expérience montre que lorsque les droits locaux se sont inspirés du droit national, ils ont toujours eu tendance à en limiter les effets protecteurs et on peut valablement s'attendre à ce que la situation se reproduise pour les conservatoires locaux compte tenu des forts conflits d'intérêts s'exerçant sur le littoral.

L'extension de la compétence du Conservatoire à tout l'outre-mer pose certes des problèmes juridiques étant donné que l'environnement relève des prérogatives décentralisées des collectivités. Mais des solutions existent et une loi pourrait prendre en considération, le cas échéant, certaines spécificités ultramarines comme l'existence d'un droit local relatif au domaine public maritime ou du foncier coutumier (Wallis et Futuna et Nouvelle-Calédonie). L'obstacle n'est donc pas vraiment juridique, mais plutôt politique, l'extension d'un mécanisme du droit national n'étant pas toujours bien perçue localement. Cela se comprend dans la mesure où l'autonomie de certaines collectivités a été acquise à l'issue d'un long et parfois violent processus de négociation, de mobilisation, voire de lutte, mais ne serait-il pas opportun, au moins en matière d'environnement dont les nécessités de protection revêtent aujourd'hui un caractère universel, de ne pas raisonner en termes de rivalités entre les pouvoirs (central et décentralisé en l'occurrence), mais en termes de collaboration ? Que l'on ne s'y trompe pas, il ne s'agit pas d'étendre tous les outils du Code de l'environnement à l'ensemble de l'outre-mer, mais au moins l'un d'entre eux

⁷⁶⁰ Voir sur le site internet du ministère chargé de l'écologie : <http://www.ecologie.gouv.fr/Les-reponses-en-Polynesie.html>.

⁷⁶¹ Le Conservatoire a fait l'acquisition de quelques sites littoraux entre 1989 et 1994, représentant environ 100 hectares de terrains répartis sur sept sites, ce qui est dérisoire. Il n'a ensuite plus fonctionné.

⁷⁶² Protocole d'accord pour la création d'un conservatoire des littoraux en Polynésie, *Tahiti Presse*, 14 décembre 2007. L'objectif de création d'un conservatoire figure parmi les priorités du plan d'action de la Polynésie française (septembre 2006) pour l'application de la Stratégie nationale pour la biodiversité.

⁷⁶³ Voir en ce sens les propositions de Christophe LEFEVRE dans *Éléments de stratégie pour un conservatoire du littoral en Nouvelle-Calédonie*, *RJE*, 2007, n° spécial, p. 95-98.

dont l'efficacité est avérée et parce qu'il permet d'associer amplement les collectivités locales à travers la gestion des propriétés acquises. Il ne s'agirait donc pas d'imposer un système étatique et centralisé – ce qui n'est pas approprié pour des terres si lointaines – mais bien de partager les responsabilités entre les échelons locaux et nationaux dans l'optique d'une sauvegarde ambitieuse du littoral.

Dans l'hypothèse où le Conservatoire s'associerait simplement aux conservatoires locaux, et pour maintenir un haut niveau d'exigence quant à l'acquisition foncière, certaines garanties préalables devraient de toute manière être imposées par l'établissement public (accessibilité du public aux propriétés des conservatoires, inconstructibilité des parcelles, extension du champ d'action au domaine public maritime, inaliénabilité des terrains acquis, etc.).

3 – Le Conseil national du littoral : une instance peu protectrice du littoral

De façon beaucoup plus claire que pour l'IFRECOR ou le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, la GIZC a sous-tendu la création, par la loi relative au développement des territoires ruraux⁷⁶⁴, d'un « conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et la gestion intégrée des zones côtières, dénommé Conseil national du littoral »⁷⁶⁵. Très attendu par les élus dont certains critiquaient même « la mise en place de réglementations et de procédures nationales plus ou moins autoritaires »⁷⁶⁶ et l'absence de politique globale sur le littoral, le projet de création du Conseil, à l'initiative des parlementaires, n'a rencontré aucune opposition dès la première lecture. Il s'agit donc *a priori* d'une instance de protection intégrée du littoral, mais il faut relever que ni sa composition, ni ses attributions ne traduisent une réelle volonté de préservation du patrimoine naturel côtier.

Présidé par le Premier ministre, le Conseil, dont la composition a été précisée par un décret de 2005⁷⁶⁷, est censé associer l'ensemble des acteurs du littoral. Pas moins de soixante-douze membres le composent parmi lesquels dix parlementaires, vingt-cinq élus du littoral dont quatre de l'outre-mer, dix représentants des syndicats patronaux et salariés, huit représentants d'organisations et d'activités professionnelles liées au littoral (conchyliculture, pêches maritimes, armateurs, plaisance, industries nautiques, industries de l'hôtellerie et hôtellerie de plein air), sept représentants d'activités associatives, dont trois seulement s'occupent de la protection des milieux et des espaces littoraux marins, six représentants des établissements publics agissant sur le littoral (Conservatoire du littoral, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, représentants des assemblées permanentes des chambres consulaires, Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux, etc.) et enfin six

⁷⁶⁴ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 235, *JORF* 24 février 2005, p. 3073.

⁷⁶⁵ Loi modifiée n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, article 45, *JORF* 4 janvier 1986, p. 200.

⁷⁶⁶ P. MARTIN, Avis sur le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, *JORF*, Documents Assemblée nationale, 2003-2004, n° 265, 63 p.

⁷⁶⁷ Décret n° 2005-1246 du 18 novembre 2005 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national du littoral, *JORF* 19 novembre 2005, p. 18026.

personnalités qualifiées. À ce stade, il faut relever une surreprésentation des élus du littoral, alors que ceux-ci sont traditionnellement hostiles à une maîtrise stricte de l'urbanisation des zones côtières au nom du développement économique. Dans ce « Parlement du littoral » – ainsi nommé par le Premier ministre lors de l'allocation d'installation du Conseil national du littoral⁷⁶⁸ – la part belle est donc donnée aux élus littoraux au détriment d'une représentation forte ou au moins équivalente des acteurs participant activement à la protection du littoral : trois seulement sont issus du milieu associatif et, parmi les institutions concernées, seul le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et l'association Rivages de France sont représentés. L'IFRECOR ou encore l'Agence des aires marines protégées auraient pu aussi participer au Conseil compte tenu de l'importance des problématiques côtières portées par ces instances. Au surplus, parmi les vingt et un membres de la commission permanente qui préparent en particulier les travaux du Conseil⁷⁶⁹, aucune association de protection de l'environnement n'est représentée, la préférence ayant été accordée, en ce qui concerne les représentants des activités associatives, à un membre d'une association de mise en valeur du patrimoine maritime, ce qui ne joue pas en faveur de la protection de la nature *stricto sensu*. À l'instar des critiques formulées à l'égard du Conseil national de la montagne⁷⁷⁰ avec lequel une parenté certaine existe⁷⁷¹, il faut bien convenir qu'il y aura au sein du Conseil national du littoral, plus de porte-parole du développement – non durable – que de la protection.

Quant aux attributions du Conseil, elles sont assez peu définies et « le risque est grand de [le] voir devenir le lieu de revendications d'élus locaux désireux de modifier la loi « littoral » afin de favoriser leurs projets locaux »⁷⁷². Parmi ses principales missions, il est obligatoirement consulté dans le cadre de la rédaction des décrets relatifs à la gestion du domaine public maritime ; il « contribue par ses avis et propositions à la coordination des actions publiques dans les territoires littoraux »⁷⁷³ ; « il définit les objectifs et précise les actions qu'il juge nécessaires pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dans une perspective de gestion intégrée du littoral » et, enfin, il peut être consulté sur tout projet législatif ou réglementaire intéressant le littoral.

D'aucuns voient dans le Conseil national du littoral un lieu d'échange et d'expertise, une instance consultative censée devenir « un acteur incontournable de la politique du littoral »⁷⁷⁴. N'est-ce pas accorder trop de crédit à cette instance dont la composition ne lui permettra certainement pas d'œuvrer réellement en faveur du littoral, dont le rôle est essentiellement consultatif et dont la fréquence des réunions – au moins une fois par an⁷⁷⁵ – laisse penser qu'il n'y aura pas de réel

⁷⁶⁸ Allocution du Premier ministre, Conseil national du littoral, 13 juillet 2006.

⁷⁶⁹ Décret n° 2005-1246 du 18 novembre 2005, précité, article 8 et suivants.

⁷⁷⁰ Voir en ce sens S. CAUDAL, La protection intégrée de l'environnement dans le droit public français, thèse, Lyon 3, p. 319.

⁷⁷¹ Le Conseil national de la montagne a été créé en 1985 par l'article 6 de la loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne (*JORF* 10 janvier 1985, p. 320).

⁷⁷² France Nature Environnement, Installation du Conseil national du littoral, La mise en place d'une instance hostile à la protection du littoral, Communiqué de presse, 12 juillet 2006.

⁷⁷³ Loi modifiée n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, article 45, *JORF* 4 janvier 1986, p. 200.

⁷⁷⁴ S. LE BRIERO, Les modifications apportées par la loi sur le développement des territoires ruraux au droit du littoral, *Environnement*, juin 2005, p. 10.

⁷⁷⁵ Décret n° 2005-1246 du 18 novembre 2005 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national du littoral, article 4, *JORF* 19 novembre 2005, p. 18026.

dialogue entre ses membres ? Comme pour le Conseil national de la montagne, « la question de l'utilité de cet organisme se trouve dès lors bel et bien posée »⁷⁷⁶.

§ 2 – Des outils de gestion intégrée du littoral

Le droit a prévu des mécanismes de planification permettant *a priori* d'atteindre un objectif proche de la gestion intégrée des zones côtières en tenant compte des différents usages du littoral et de la mer. Ainsi en est-il des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) applicables dans les DOM (A) et des plans de gestion des espaces maritimes en Polynésie française (B).

A – Les schémas de mise en valeur de la mer dans les DOM

Créé par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) est un outil d'aménagement à vocation générale. Il fixe en effet « les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral »⁷⁷⁷. Il est avant tout un document marin, car il porte « sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime et présente des intérêts liés, concurrents ou complémentaires au regard de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral »⁷⁷⁸. Par ailleurs, il détermine la vocation générale de différentes zones et notamment des zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Il précise en outre les mesures de protection du milieu marin et littoral tout en les conciliant avec le développement économique. Il peut ainsi identifier, dans son périmètre, les espaces naturels remarquables à préserver, les coupures d'urbanisation, les zones récifales et les plages, les espaces proches du rivage, etc.

Dans les faits, tout dépendra de la façon dont les régions se saisissent de ces possibilités. L'impact des SMVM « sera à la mesure de l'ambition et de la volonté des pouvoirs publics [...] de faire prévaloir les intérêts maritimes »⁷⁷⁹, ambition pour l'instant fort limitée. Si l'on considère ainsi la seule possibilité offerte aux SMVM de délimiter les espaces proches du rivage, les quatre SMVM des DOM sont loin de présenter une approche harmonisée. Celui de La Réunion ne cerne en réalité aucun espace proche du rivage, mais les principes de sa révision en cours le prévoient. En Guyane, le schéma d'aménagement régional (dont le SMVM fait partie) renvoie aux collectivités locales le soin de délimiter ces espaces dans le cadre de leur SCOT ou de leur PLU, tandis que celui de la Martinique est trop imprécis pour une identification claire. Il ne présente en effet aucune cartographie. Enfin, le SMVM de la Guadeloupe ne s'attache pas non plus à identifier les espaces proches du rivage ; il se contente de désigner les espaces remarquables du littoral et les coupures d'urbanisation.

⁷⁷⁶ S. CAUDAL, *op. cit.*, p. 319.

⁷⁷⁷ Loi modifiée n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, article 57, *JORF* 29 janvier 1983, p. 215.

⁷⁷⁸ Décret modifié n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, article 1^{er}, *JORF* 9 décembre 1986, p. 14791.

⁷⁷⁹ A.-H. MESNARD, « Protection des milieux marins et de la qualité de l'eau », p. 578, *in* J.-P. BEURIER (dir.), *Droits maritimes*, Dalloz, 2006, 1008 p.

Cela étant dit, il faut convenir qu'en cherchant à concilier les différents usages de l'espace littoral et en intégrant la gestion des espaces terrestres et marins, le SMVM assure *a priori* une cohérence de l'aménagement de l'interface terre-mer. Il constitue en cela un outil de protection intégrée du littoral⁷⁸⁰.

Les effets juridiques du SMVM sont semblables à ceux des directives territoriales d'aménagement. Les SMVM se situent en effet à un niveau intermédiaire entre les dispositions législatives particulières au littoral – qu'ils doivent respecter – et les autres documents d'urbanisme comme les SCOT ou les PLU. Ceux-ci sont liés au SMVM par une obligation de compatibilité. Cette apparente simplicité cache pourtant des problèmes importants quant au domaine précis de l'opposabilité des SMVM. Sans entrer dans les détails⁷⁸¹, il convient de souligner que les schémas peuvent préciser les modalités d'application de la loi « littoral » pour ce qui concerne par exemple les opérations d'aménagement, à condition qu'elles soient liées à la mer.

Dans les DOM et à Mayotte, le régime du SMVM diffère un peu du régime de droit commun, car le schéma s'intègre dans les schémas d'aménagement régionaux des DOM et dans le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte dont il constitue un chapitre particulier. De ce fait, le législateur a prévu que les régions d'outre-mer et la collectivité départementale à Mayotte élaborent les SMVM alors que la procédure était, jusqu'à peu, entièrement centralisée en métropole. Les SMVM d'outre-mer, élaborés de façon décentralisée, restent néanmoins sous contrôle de l'État puisque les dispositions du schéma « doivent avoir recueilli l'accord du représentant de l'État préalablement à la mise à disposition du public »⁷⁸². La recherche d'un consensus lors de la procédure d'élaboration devrait donc pouvoir s'accompagner du maintien d'une ferme volonté de l'État quant à la protection du littoral.

En toute hypothèse, les SMVM ont connu un plus grand succès qu'en métropole du fait de la décentralisation de leur élaboration et de leur intégration dans des documents de planification plus généraux. En effet, tandis que les quatre DOM disposaient déjà d'un SMVM, il n'en existait que

⁷⁸⁰ Voir en ce sens, O. LOZACHMEUR, *op. cit.*, p. 587 et s. L'auteur de la thèse voit dans la procédure d'élaboration des SMVM placée sous l'entière responsabilité de l'État, un élément qui ne traduit pas réellement une démarche de gestion intégrée des zones côtières censée associer les élus et acteurs locaux. La situation est différente dans les DOM où les SMVM sont élaborés de façon décentralisée par les régions.

⁷⁸¹ Voir J.-M. BECET, *Le droit de l'urbanisme littoral*, PUR, 2002, p. 239-245. L'auteur considère, en application du principe de compatibilité limitée (C. urb., article L. 111-1-1) que les dispositions des SMVM précisant la loi « littoral » ne sont pas directement opposables aux tiers, mais qu'elles s'imposent seulement aux documents d'urbanisme locaux par analogie avec les autres dispositions des schémas. À l'inverse, le Conseil d'État a considéré dans un arrêt du 29 juillet 2001 que « le schéma d'aménagement de la Corse [...] qui a valeur de schéma de mise en valeur de la mer [...] est, comme les directives territoriales d'aménagement relatives aux zones littorales, directement opposable aux demandes de permis de construire [...] » (CE, 29 juillet 2001, SCI Vetricella, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, *BJDU*, 5/2001, p. 317, Conclusions Stéphane Austry). Cette jurisprudence est d'ailleurs entérinée pour la révision du SAR de La Réunion (Contribution initiale de l'État pour la révision du SAR de La Réunion, Annexe 1, Le cadre réglementaire, mai 2006, p. 11). Voir aussi S. TRAORE, *Les SMVM dans leurs rapports avec les autres documents d'urbanisme*, *Droit de l'environnement*, n° 164, décembre 2008, p. 21-25.

⁷⁸² CGCT, article L. 4433-15.

deux en métropole⁷⁸³ avant la loi relative au développement des territoires ruraux (DTR)⁷⁸⁴. Même si l'État pouvait théoriquement imposer un SMVM aux communes métropolitaines, dans les faits, la concertation avec tous les intéressés était une condition nécessaire à l'aboutissement des schémas.

Pour « faciliter le redémarrage des SMVM »⁷⁸⁵ en métropole, la loi DTR a reproduit le mécanisme ultramarin. A cet égard, l'outre-mer apparaît comme un laboratoire d'expérimentation d'une décentralisation poussée qui féconde le droit de l'environnement métropolitain. Désormais en effet, les SMVM peuvent⁷⁸⁶ constituer un chapitre individualisé des SCOT des communes littorales, à l'instar des SMVM inclus dans les schémas d'aménagement régionaux des DOM. Leur élaboration est donc désormais décentralisée, mais la codécision avec l'État perdure : le préfet est en effet consulté sur la compatibilité du périmètre du SMVM avec les enjeux d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral⁷⁸⁷ et le schéma est adopté par arrêté préfectoral. Dans les DOM l'approbation des SMVM par décret en Conseil d'État reste la règle. Il faut s'attendre cette fois-ci à une influence du droit métropolitain sur le droit d'outre-mer, dans le sens d'une déconcentration de la procédure d'adoption des SMVM ultramarins.

B – Les plans de gestion de l'espace maritime en Polynésie française

Le Code de l'aménagement de la Polynésie française prévoit un outil qui présente quelques similitudes avec le SMVM tout en s'en détachant. Créé par une délibération du 22 décembre 1992⁷⁸⁸, le plan de gestion de l'espace maritime (PGEM) détermine les conditions d'utilisation, d'aménagement, de sauvegarde et de mise en valeur d'un lagon ou d'une façade maritime et constitue en cela un outil de gestion intégrée des zones côtières (1). Il permet par ailleurs de réglementer les activités et l'utilisation des espaces concernés (2).

1 – Un outil de gestion intégrée des zones côtières

Le PGEM fixe, selon les termes du Code de l'aménagement de la Polynésie française, « les conditions d'utilisation, d'aménagement, de sauvegarde et de mise en valeur d'un lagon ou d'une façade maritime »⁷⁸⁹. Il a un objectif de gestion intégrée tendant à concilier la protection d'un

⁷⁸³ Les deux SMVM existants portaient sur le bassin de Thau (décret du 20 avril 1995 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin de Thau et de sa façade maritime, *JORF* 21 avril 1995, p. 6215) et le bassin d'Arcachon (décret n° 2004-1409 du 23 décembre 2004 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin d'Arcachon, *JORF* 28 décembre 2004, p. 22115).

⁷⁸⁴ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 235, *JORF* 24 février 2005, p. 3073.

⁷⁸⁵ A.-H. MESNARD, « Protection des milieux marins et de la qualité de l'eau », p. 583, in J.-P. BEURIER (dir.), *Droits maritimes*, Dalloz, 2006, 1008 p.

⁷⁸⁶ La loi maintient la possibilité d'élaboration des SMVM par l'État, telle qu'elle a été conduite jusqu'à présent.

⁷⁸⁷ C. urb., article L. 122-3, *in fine*.

⁷⁸⁸ Délibération modifiée n° 92-221 AT du 22 décembre 1992 relative à la gestion des espaces lagunaires et en façade maritime, *JOPF* 7 janvier 1993, p. 39.

⁷⁸⁹ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 133-1.

espace et son utilisation. La recherche d'un équilibre entre les activités humaines et la protection de l'environnement est d'autant plus nécessaire en Polynésie française que dans les îles les plus peuplées (Tahiti, Moorea), la population, concentrée sur le littoral, exerce de nombreuses activités liées au lagon.

Bien que le Code de l'aménagement soit évasif à cet égard, le PGEM est un document d'aménagement conçu sur le long terme. Il peut être révisé selon la même procédure que pour son élaboration, mais rien ne l'y oblige cependant. S'agissant en particulier des PGEM de Fakarava et de Moorea, c'est même « à titre exceptionnel » que le comité permanent formulera « le cas échéant, auprès du conseil municipal, le vœu d'engager une révision du plan de gestion de l'espace maritime ». Dans ce cas, « il doit présenter les documents faisant le bilan d'exécution et explicitant les motifs de la demande »⁷⁹⁰. Comme le souligne le professeur Hélin, le caractère exceptionnel de la révision est assez surprenant « au regard de l'idéal de souplesse et d'adaptation qui caractérise généralement ce genre de document »⁷⁹¹. Du point de vue de la conservation de la nature, la recherche d'une stabilité des protections est certainement plus favorable que des changements fréquents alors dénués de sens à long terme, mais il n'en demeure pas moins qu'une évaluation périodique de l'efficacité environnementale des mécanismes institués est indispensable pour ajuster et renforcer, le cas échéant, la réglementation.

En ce qui concerne le champ d'application du PGEM, il porte « sur une partie du territoire constituant une unité géographique et maritime et présentant des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au regard de la protection, de l'usage, de l'aménagement ou de l'exploitation »⁷⁹². Comme le SMVM, le PGEM appréhende la zone côtière à partir de la mer. La formule reprend d'ailleurs en partie celle utilisée dans le décret de 1986 à propos des SMVM, à la différence que pour ces derniers, l'unité géographique en question inclut plus clairement le littoral⁷⁹³. Si la prise en compte des milieux terrestres et fluviaux n'est pas exclue dans les PGEM, elle n'est justifiée que si elle est nécessaire « à la préservation du milieu marin et littoral, et particulièrement au maintien des équilibres biologiques »⁷⁹⁴. Dans les faits, les PGEM de Moorea⁷⁹⁵ et de Fakarava⁷⁹⁶, limitent leur champ d'application à des espaces purement maritimes

⁷⁹⁰ Arrêté n° 410 CM du 21 octobre 2004 rendant exécutoire le plan de gestion de l'espace maritime de l'île de Moorea, article 8, *JOPF* 22 octobre 2004, numéro spécial, p. 419 ; arrêté n° 932 CM du 4 juillet 2007 rendant exécutoire le plan de gestion de l'espace maritime de la commune de Fakarava, article 11, *JOPF* 12 octobre 2007, numéro spécial, p. 762.

⁷⁹¹ J.-C. HELIN, « Le plan de gestion des espaces maritimes de l'île de Moorea », p. 72, in *Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard, L'homme, ses territoires et ses cultures*, LGDJ, 2006, 416 p.

⁷⁹² Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D.133-2.

⁷⁹³ Décret modifié n° 86-1252 du 5 décembre 1986, précité, article 1^{er} : « Un schéma de mise en valeur de la mer porte sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime et présente des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au regard de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral » (nous soulignons).

⁷⁹⁴ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 133-3.

⁷⁹⁵ Arrêté n° 410 CM du 21 octobre 2004 rendant exécutoire le plan de gestion de l'espace maritime de l'île de Moorea, *JOPF* 22 octobre 2004, numéro spécial, p. 419. Sur ce PGEM, voir : C. MORTIAU, *Gestion des littoraux insulaires tropicaux, l'exemple du plan de gestion de l'espace maritime de Moorea (archipel de la Société, Polynésie française)*, mémoire de maîtrise de géographie, Université de Pau et des Pays de l'Audour, 155 p.

⁷⁹⁶ Arrêté n° 932 CM du 4 juillet 2007 rendant exécutoire le plan de gestion de l'espace maritime de la commune de Fakarava, *JOPF* 12 octobre 2007, numéro spécial, p. 762.

et sont contraints, côté terrestre, par la ligne de rivage symbolisant la limite du domaine public maritime. Ils ne comprennent donc côté terre « que la zone découverte à marée basse »⁷⁹⁷. Côté océan, les limites des PGEM sont plus variables. Ainsi, celui de Moorea couvre la pente externe du récif corallien jusqu'à la cote moins soixante-dix mètres, alors qu'il s'étend, à Fakarava, à une distance d'un kilomètre à partir de la crête récifale, incluant la pente externe⁷⁹⁸.

On perçoit assez facilement les limites d'une telle approche orientée sur le seul milieu marin, dans la mesure où l'interface terre-mer n'est pas prise en compte malgré l'important impact des activités terrestres et littorales (agriculture, gestion des eaux douces, rejets d'eaux usées, urbanisation, etc.) sur les écosystèmes récifaux et lagunaires. Au mieux, le PGEM constatera les différentes dégradations dues aux activités terrestres à travers ses documents graphiques qui présentent « le rappel de l'utilisation des espaces terrestres le long du littoral, notamment en fonction des dispositions du schéma d'aménagement général et des plans généraux d'aménagement »⁷⁹⁹. Mais le PGEM n'agira pas directement sur le littoral. À l'inverse, les SMVM nationaux permettent une véritable politique d'ensemble du littoral dans ses deux parties, terrestre et maritime. Pour cela, leurs rapports juridiques de compatibilité ou de conformité avec les documents d'urbanisme terrestres ont été définis⁸⁰⁰. Les SMVM peuvent même être inclus dans des documents plus généraux tels que les SCOT ou les SAR, ce qui favorise la mise en cohérence des orientations. Pour renforcer l'intérêt des PGEM, il serait ainsi nécessaire de définir leurs rapports juridiques avec le schéma d'aménagement général (SAGE), qui, bien qu'il n'existe pas encore, doit fixer les grandes orientations de l'aménagement du territoire en fonction de la politique de développement économique et social⁸⁰¹. De même, les rapports entre les PGEM et les plans généraux d'aménagement ne sont pas établis et sans doute aurait-il fallu imposer la recherche d'une compatibilité entre les deux documents. La valeur juridique des PGEM repose finalement uniquement sur l'article D. 133-10 du Code de l'aménagement qui sanctionne les manquements à ses dispositions de contraventions de grande voirie.

En somme, les plans couvrent donc l'espace couramment appelé lagon⁸⁰², qui est une étendue d'eau peu profonde à l'intérieur d'un atoll⁸⁰³ ou comprise entre le rivage et un récif corallien qui le ferme au large. Ils permettent de réglementer, dans leur périmètre, diverses activités marines telles la pêche, la plaisance, l'aquaculture, les infrastructures portuaires, mais ils n'abordent pas d'autres questions essentielles comme l'agriculture, la gestion des eaux des bassins versants ou encore l'urbanisation et la privatisation du littoral, pourtant essentielles à la conservation du lagon.

⁷⁹⁷ J.-C. HELIN, *op. cit.*, p. 72.

⁷⁹⁸ Les PGEM en projet sont quant à eux délimités, côté océan, par « une ligne imaginaire incluant la pente externe jusqu'à une distance d'un kilomètre » (Makemo, Anaa, Faa'a) ou située « à cinq cents mètres de la crête récifale » (Taiarap-ouest, Tahaa). A Fangatau, le PGEM inclura quant à lui « une zone océanique de deux cents nautiques » (Fangatau).

⁷⁹⁹ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 133-4.

⁸⁰⁰ C. urb., article L. 111-1-1.

⁸⁰¹ Voir *supra*, titre 1, chapitre 2, section 2, § 1.

⁸⁰² Ainsi le PGEM de Fakarava comprend-il « l'espace ceinturé par la couronne récifale et appelé couramment le lagon, ainsi que la partie océanique distante d'un kilomètre à partir de la crête récifale et incluant la pente externe » (Rapport de présentation du PGEM de Fakarava, article 1^{er}) et le PGEM de Moorea, « la zone découverte à marée basse, le récif frangeant, le chenal, le récif barrière jusqu'à la zone frontale [...] et la pente externe » jusqu'à l'isobathe 70 mètres (Rapport de présentation du PGEM de Moorea, article 1^{er}).

⁸⁰³ Un atoll est un type d'île corallienne basse. Il se compose d'un récif corallien entourant une dépression centrale qui peut être une partie de l'île émergente ou une partie de la mer (c'est-à-dire, un lagon).

Un autre aspect tenant à la procédure d'élaboration des PGEM en fait un outil de gestion intégrée des zones côtières particulièrement intéressant. La recherche d'un consensus est favorisée. Les règles sont différentes de celles du SMVM, compte tenu de l'organisation administrative décentralisée de la Polynésie française. En effet, le Président du gouvernement de la collectivité – et non le représentant de l'État comme en métropole – sur proposition des ministres chargés de la mer et de l'aménagement et après consultation du conseil municipal de chaque commune⁸⁰⁴, lance l'élaboration ou la révision du plan⁸⁰⁵. Le projet sera instruit par une instance technique collégiale – dont la composition est fixée par le ministre chargé de l'aménagement⁸⁰⁶ – puis soumis à une commission locale de l'espace maritime qui comprend des élus (représentants de l'assemblée territoriale, des conseils municipaux concernés et des assemblées consulaires), des organismes socioprofessionnels, des services territoriaux, des établissements publics intéressés et des associations de protection de l'environnement⁸⁰⁷. L'essentiel de la concertation repose sur ces deux organismes. La commission locale de l'espace maritime instituée pour le projet de PGEM de Moorea incluait ainsi huit associations de protection de l'environnement structurées en fédération⁸⁰⁸. En faisaient également partie des hôteliers, mais ils étaient presque systématiquement absents lors des réunions. Au sein de la commission, les connaissances scientifiques ont été confrontées aux connaissances empiriques de la population (pêcheurs principalement)⁸⁰⁹ afin d'élaborer une réglementation qui soit acceptée par la population. À Fakarava, la consultation avait été moindre au départ, ce qui avait conduit au rejet du projet lors de la première enquête publique de 2003. Tout a ensuite été revu avec l'aide d'un médiateur, un autre projet a alors été construit et mieux accepté par la population.

Une fois élaboré, le projet est soumis pour avis au comité d'aménagement du territoire⁸¹⁰ puis communiqué pour avis aux conseils municipaux concernés. Au même moment, le projet est mis à la disposition du public pendant un délai de deux mois dans les mairies des communes intéressées. Enfin, le projet de PGEM, éventuellement modifié compte tenu des avis et des observations recueillis, est de nouveau soumis à la commission locale de l'espace maritime avant son approbation par le conseil des ministres⁸¹¹. Il faut souligner que contrairement à la métropole, aucune procédure particulière n'est prévue en cas d'avis défavorable des communes⁸¹². Ces dernières ne disposent pas de garantie procédurale pour la prise en considération de leur

⁸⁰⁴ Comme en métropole, leur avis est réputé favorable passé un délai de deux mois à compter de la réception de la demande.

⁸⁰⁵ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 133-5.

⁸⁰⁶ Elle est composée d'un représentant du service des ressources marines, de la délégation à l'environnement et du service de l'urbanisme.

⁸⁰⁷ En métropole, les mêmes catégories de personnes sont associées à l'élaboration du SMVM (voir décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986, précité, article 10).

⁸⁰⁸ J.-C. HELIN, *op. cit.*, p. 76.

⁸⁰⁹ *Ibidem*, p. 73.

⁸¹⁰ Il s'agit d'une commission consultative dont la composition est fixée aux articles A. 100-1 et suivants du Code de l'aménagement de la Polynésie française. Elle comprend notamment le ministre chargé de l'aménagement, le ministre chargé de l'environnement, le ministre chargé de l'équipement, le ministre chargé du développement des archipels, trois conseillers territoriaux, deux maires désignés par le conseil des ministres.

⁸¹¹ Code de l'aménagement, article D. 133-9.

⁸¹² En métropole, le SMVM est approuvé soit par arrêté préfectoral, soit « par décret en Conseil d'État, en cas d'avis défavorable des deux tiers au moins des communes concernées représentant plus de la moitié de la population locale ou de la moitié au moins des communes concernées représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci » (décret modifié n° 86-1252 du 5 décembre 1986, précité, article 13).

opinion⁸¹³. Cela étant, l'élaboration des PGEM étant dominée par une logique de concertation, la désapprobation des communes reste peu probable.

Passées ces étapes, le projet est « mis par arrêté du Président du gouvernement à la disposition du public pendant un délai de deux mois dans les mairies des communes intéressées. Cet arrêté est affiché dans les mairies pendant la même durée et mentionné huit jours au moins avant cette mise à disposition dans les journaux locaux et à la radio. Il précise la date à compter de laquelle le projet peut être consulté, les modalités de cette consultation et les conditions de recueil des observations »⁸¹⁴. De ce point de vue, il faut souligner que la seule mise à disposition et l'affichage n'offrent pas les garanties nécessaires à une réelle participation du public. Certes, la concertation a eu lieu en amont, au sein de l'instance technique collégiale et de la commission locale de l'espace maritime, mais la décision elle-même, le résultat final des négociations, doit encore pouvoir être critiqué, non seulement par les personnes associées au processus décisionnel, mais aussi par celles qui ne l'ont pas été. À ce stade, une différence majeure existe par rapport à la procédure métropolitaine du SMVM ; elle témoigne d'une moindre prise en considération de l'information et de la participation des citoyens aussi constatée dans d'autres domaines⁸¹⁵. En toute hypothèse, il est pour le moins étrange que le PGEM conçu – ou en tout cas décrit par ses auteurs – comme un outil animé par la volonté de « donner la parole aux populations riveraines afin de connaître leur position et leurs propositions quant à la gestion du lagon »⁸¹⁶, ne soit pas obligatoirement soumis à enquête publique. Dans les faits néanmoins, bien que le Code de l'aménagement n'impose qu'une mise à disposition du public⁸¹⁷, le procédé de l'enquête publique a toujours été choisi pour recueillir l'avis de la population. Ainsi en a-t-il été pour les PGEM de Fakarava et de Moorea : les avis et observations du public ont été consignés par un commissaire enquêteur qui a remis, dans le délai d'un mois suivant la clôture de ladite enquête son rapport et son avis motivé comme en matière de documents et de plans d'aménagement⁸¹⁸.

2 – La réglementation des espaces et des activités

Le PGEM est composé d'un rapport et de documents graphiques. Les documents graphiques décrivent, dans le périmètre concerné et comme en métropole pour les SMVM, les caractéristiques du milieu marin, l'utilisation des espaces maritimes et terrestres, la vocation des différents secteurs, les espaces bénéficiant d'une protection particulière et l'emplacement des équipements existants ou futurs. Quant au rapport, il présente, à peu de choses près, les mêmes

⁸¹³ Leur assentiment au projet est même réputé favorable « passé un délai de deux mois à compter de la réception de la demande » d'avis (Code de l'aménagement, article D. 133-5).

⁸¹⁴ Code de l'aménagement, article D. 133-8.

⁸¹⁵ Voir *supra*, deuxième partie, titre 2, chapitre 2, section 2, § 4.

⁸¹⁶ A. AUBANEL et al., *op. cit.*

⁸¹⁷ Sur ce point, le Code de l'aménagement mériterait d'être éclairci : en effet, si le corps de l'article D. 133-8 prévoit que seule une « mise à disposition du public » doit être effectuée, l'index du Code indique que cet article figure dans la rubrique « enquête publique » de la réglementation des PGEM. Tandis que le titre évoque l'enquête publique, le contenu de l'article ne mentionne que la mise à disposition du public. En l'absence de valeur normative de l'index d'un Code, seule la mise à disposition du public est donc exigée et non pas l'enquête publique prévue D. 134-1 et suivants du Code de l'aménagement.

⁸¹⁸ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 134-1.

éléments que le rapport des SMVM⁸¹⁹. Son objet est de présenter et de justifier les différentes mesures retenues qui, si elles ont été en partie choisies par la population n'en sont pas moins contraignantes.

Certaines activités liées au milieu marin ont ainsi été réglementées comme la plongée, la perliculture, la pêche, le nourrissage des requins à Fakarava ou des raies à Moorea, l'approche des cétacés, la circulation et le mouillage des navires ou encore l'extraction de matériaux. Les dispositions applicables vont du simple code de bonne conduite à l'interdiction pure et simple.

À Moorea, c'est en matière d'extraction de matériaux coralliens, « activité longuement et abusivement pratiquée sur l'île, que les dispositions du PGEM sont les plus rigoureuses »⁸²⁰. L'activité est interdite à trois exceptions près : pour la réhabilitation d'anciens sites d'extraction ou de sites fortement dégradés ; pour la construction d'ouvrages de protection, d'ouvrages publics ou de marinas (après étude d'impact sur l'environnement) ; lorsqu'une autorisation de déplacement des coraux vivants a été accordée « à des personnes reconnues pour leur compétence en ce domaine »⁸²¹. L'imprécision de cette dernière exception est tempérée par l'obligation de réaliser une étude d'impact réalisée en application de l'article L.P.232-2 du Code de l'environnement de la Polynésie française et d'assurer le suivi des travaux sur deux ans afin de contrôler l'efficacité de l'opération.

À Fakarava, la pêche, la plongée en scaphandre autonome, le mouillage des navires et l'occupation temporaire du domaine public maritime sont réglementées et le nourrissage des requins y est interdit. Dans la zone identifiée comme zone d'activité, la construction de bungalows sur pilotis est possible dans l'atoll d'Aratika à certaines conditions⁸²², tout comme l'élevage d'huitres perlières.

En ce qui concerne plus précisément le corail, son extraction est interdite dans la seule lagune de Niau et « sur toute la ceinture externe de l'île, sauf du village au nord de la passe de Varuhi »⁸²³. Il est par ailleurs prohibé de procéder intentionnellement à son retournement ou à son déplacement⁸²⁴ et de le ramasser ou de le pêcher sur les sites de plongée⁸²⁵, ainsi que de mouiller à

⁸¹⁹ Code de l'aménagement de la Polynésie française, article D. 133-3 : le rapport « définit et justifie les orientations retenues en matière de protection, de développement et d'équipement, à l'intérieur de son périmètre. A cet effet, il détermine la vocation générale des différentes zones, et notamment de celles qui sont affectées à l'aquaculture, au développement portuaire et aux activités de loisirs ou touristiques. Il précise les vocations des différents secteurs du lagon ou de l'espace maritime et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des différentes parties du littoral qui lui sont liées. Il définit les conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et littoral. Il mentionne les projets d'équipement ou d'aménagement liés à la mer ou au lagon, tels que les créations et extensions portuaires et les installations d'activités, de loisirs ou de tourisme, en précisant leur nature, leurs caractéristiques, ainsi que les normes et prescriptions spéciales s'y rapportant. Il précise les mesures de protection du milieu marin. Il peut prescrire des sujétions particulières portant sur des espaces maritime, fluvial et terrestre attenants, si elles sont nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral, et particulièrement au maintien des équilibres biologiques ».

⁸²⁰ J.-C. HELIN, *op. cit.*, p. 81.

⁸²¹ Arrêté n° 410 CM du 21 octobre 2004, précité, article 28.

⁸²² Elle doit « être réalisée au droit des zones touristiques définies dans le plan général d'aménagement de la commune et exclusivement dans la zone périphérique ou de transition de la réserve de biosphère ; la distance entre la plage et la première unité hôtelière doit être supérieure à dix mètres ; aucune unité hôtelière ne peut être implantée à moins de cinquante mètres du chenal de navigation (arrêté n° 932 CM du 4 juillet 2007, précité, article 12).

⁸²³ Arrêté n° 932 CM du 4 juillet 2007, précité, article 23.

⁸²⁴ Même texte, article 12.

⁸²⁵ Même texte, article 22.

son endroit. De façon générale, leur pêche ou leur ramassage, qu'ils soient vivants ou morts ne fait l'objet d'aucune réglementation.

A côté de l'encadrement des activités en tant que telles, les PGEM réglementent l'utilisation des espaces. A cet égard, une des innovations majeures des PGEM se traduit par la création des aires marines protégées dans lesquelles les règles sont renforcées. Cela étant, chaque PGEM fait sa propre interprétation de la notion d'aire marine protégée et aucun ne reprend les catégories plus générales d'« espaces naturels protégés » telles qu'identifiées dans le Code de l'environnement. Une telle situation renforce la distinction conceptuelle entre les milieux terrestres et marins due à l'exercice des compétences institutionnelles concurrentes. Ici, le PGEM est un outil du Code de l'aménagement mis en œuvre par les services chargés de l'urbanisme tandis que les espaces naturels protégés relèvent du Code de l'environnement appliqué par le ministère chargé de l'environnement. Il est évident que cet état de fait nuit à la clarté du droit et plus encore à l'appropriation de la matière par la population.

A Moorea, les aires marines protégées sont entendues comme des zones destinées d'une part « à garantir la sauvegarde des habitats et des espèces et d'autre part, [à] permettre la reconstitution d'un potentiel halieutique »⁸²⁶. Elles se distinguent des zones spéciales de pêche du PGEM où est appliquée « la réglementation voulue par les populations riveraines » dans un objectif d'« augmentation de la ressource lagonaire sans pour autant suspendre totalement l'activité de pêche »⁸²⁷. Dans les aires marines protégées de Moorea, de façon générale, toute activité de pêche est interdite y compris la collecte des coquillages et des crustacés⁸²⁸, toute atteinte au corail (transport, manipulation, collecte, destruction des coraux vivants ou morts)⁸²⁹, tout rejet des eaux usées domestiques ou industrielles, toute autorisation d'occupation du domaine public pour des remblais, des dragages, des épis et des marinas.

Pour le reste, une distinction est opérée entre les deux aires marines protégées à vocation touristique et les cinq aires marines protégées à vocation halieutique. Pour les premières, « le PGEM comporte surtout des constats, des déclarations de principe sans véritable contenu normatif »⁸³⁰ à vertu pédagogique⁸³¹ et les règles sont différentes selon l'aire concernée. Dans l'une des deux aires marines protégées à vocation touristique, une interdiction de construire « toute habitation sur l'eau, flottante ou sur pilotis »⁸³² est posée, tandis qu'elle n'existe pas dans la seconde. Dans les aires marines protégées à vocation halieutique, la présence de constructions sur l'eau est considérée comme incompatible avec la vocation particulière de ces zones et toute construction d'habitations sur l'eau, flottante ou sur pilotis est prohibée. Dans ces mêmes aires, la

⁸²⁶ Arrêté n° 410 CM du 21 octobre 2004, précité, article 3.

⁸²⁷ Même texte, article 4.

⁸²⁸ Même texte, article 48.

⁸²⁹ Même texte, article 49.

⁸³⁰ J.-C. HELIN, *op. cit.*, p. 78.

⁸³¹ Ainsi est-il prévu, dans les aires marines protégées à vocation touristique que « le développement touristique doit intégrer les notions de préservation des paysages, de beauté et de diversité des fonds marins, de calme et de sécurité des lieux et permettre d'informer et de sensibiliser les visiteurs et la population riveraine à la question de l'environnement. Le partage de l'espace maritime et l'accessibilité du lagon sont assurés » (arrêté n° 410 CM du 21 octobre 2004, précité, chapitre 17).

⁸³² Arrêté n° 410 CM du 21 octobre 2004, précité, article 57.

pêche – à l’exception de la pêche statique et de la pêche à la traîne – est interdite. Il s’agit essentiellement de permettre le renouvellement de la ressource piscicole.

A Fakarava, les aires marines protégées sont de cinq sortes et les diverses protections applicables sont plus ou moins contraignantes ou ciblées. À noter au passage que les distinctions correspondent – au moins en partie – aux catégories identifiées par le Code de l’environnement de la Polynésie française et qu’en conséquence, rien n’empêchait leur utilisation pour le milieu marin, si ce n’est la volonté des administrations de défendre leur pré carré. Les aires marines protégées de Fakarava ont en tout cas pour caractéristique commune de constituer la zone centrale de la réserve de biosphère de la commune et de former à ce titre les zones les plus protégées garantissant « une utilisation modérée et non commerciale des ressources par les habitants »⁸³³.

Dans la première catégorie d’aire marine protégée, la réserve naturelle intégrale, institution de protection la plus forte, seules deux activités sont autorisées : la recherche scientifique et la surveillance du milieu.

Dans la seconde catégorie, la zone naturelle protégée, toute extraction, tout remblai, toute modification de la ligne de rivage (dragage, épis, marina) sont interdits ainsi que d’une manière générale, toute activité conduisant à une altération des écosystèmes. De même, sont interdites la construction d’habitations sur l’eau, flottante ou sur pilotis et de parcs à poissons, les activités de perliculture, l’exportation en dehors de l’atoll et la vente du poisson pêché dans cette zone.

À part les règles relatives à la pêche, les mêmes dispositions s’appliquent dans les zones à habitat protégé, troisième catégorie d’aire marine protégée destinée plus particulièrement à préserver les sites de pontes des tortues marines dont l’accès est interdit entre le mois d’octobre et de février.

Dans les zones naturelles à vocation touristique, quatrième catégorie, l’installation de parcs à poissons est autorisée en certains lieux « afin d’offrir à la population une diversification de leur activité et de conserver leur mode de vie »⁸³⁴, mais les poissons de ces parcs ne peuvent être commercialisés. Par ailleurs, comme dans les zones naturelles protégées, « toute extraction, tout remblai, toute modification de la ligne de rivage (dragage, épis, marina) sont interdits comme, d’une manière générale, toute activité conduisant à une altération des écosystèmes »⁸³⁵.

Enfin, la cinquième catégorie d’aires marines protégées consiste en des zones de « rahui » – terme issu de la terminologie coutumière – désignant « une forme de jachère »⁸³⁶. Elles font « l’objet d’une intervention active au niveau de la gestion, de façon à garantir le maintien des habitats et/ou satisfaire aux exigences d’espèces particulières »⁸³⁷. Il s’agit en réalité de restreindre ou de défendre l’exploitation de ressources naturelles pour une période déterminée et dans une zone définie afin de favoriser le renouvellement de la ressource et d’éviter des prélèvements trop précoces ou trop intenses. Le « rahui » vise donc alternativement divers secteurs identifiés et concerne les espèces indiquées dans le PGEM : langoustes, poissons, crabes des cocotiers, bénéitiers, etc. Ils sont décidés sur proposition du comité permanent et leur expiration sur un secteur entraîne obligatoirement sa mise en place sur la partie restante.

⁸³³ Arrêté n° 932 CM du 4 juillet 2007, précité, article 6.

⁸³⁴ Même texte, article 55.

⁸³⁵ Même texte, article 57.

⁸³⁶ A. AUBANEL et al., Les plans de gestion de l’espace maritime en Polynésie française, *Oceanis*, 2003, vol. 29, n° 3-4, p. 375-395.

⁸³⁷ Arrêté n° 932 CM du 4 juillet 2007, précité, article 58.

Au bilan, étant donné l'intérêt des PGEM pour la protection du milieu marin, il faut regretter leur mise en place tardive : alors que les dispositions relatives à leur adoption datent de 1992, à ce jour, seuls deux plans existent pour les communes de Moorea depuis 2003 et de Fakarava depuis 2007. Au moins sept autres projets sont toutefois à l'étude sur les communes d'Anaa, de Bora-Bora, de Fangatau, de Makemo, de Tahaa et de Tairapu.

Quant à l'encadrement juridique des PGEM, il est évident que les dispositions du Code de l'aménagement sont insuffisantes et si « compréhensives » qu'elles laissent une marge de manœuvre trop importante aux administrations chargées d'élaborer ces plans. Le travail mené jusqu'alors l'a été de façon sérieuse – au regard notamment de l'innovation consistant à identifier des aires marines protégées, démarche non imposée par le Code – mais rien ne laisse supposer que les prochains projets seront aussi satisfaisants de ce point de vue. En ce qui concerne les SMVM, leur encadrement en tant que tel est également relativement léger, mais le littoral fait déjà l'objet d'autres mesures de protection obligatoires (inconstructibilité de la bande des cent mètres, libre accès au rivage) ou de nature foncière (Conservatoire du littoral et des espaces lacustres, espaces naturels sensibles des départements) et de façon plus générale, le droit national encadre strictement la procédure d'enquête publique, d'étude d'impact, de mise en compatibilité des documents d'urbanisme et impose l'évaluation environnementale des schémas et documents ; autant de dispositions manquant en droit polynésien.

En définitive, ce n'est pas le PGEM qui est intrinsèquement insuffisant, mais l'ensemble du droit polynésien consacré à l'environnement lequel n'apporte pas de garanties procédurales ou de fond pour une sérieuse prise en considération de la problématique de conservation. Telle est la limite en tout cas d'une décentralisation de la compétence environnementale poussée à son paroxysme et qui conduit à la « migration » d'un outil juridique sans le contexte légal et réglementaire qui l'entoure et le fortifie. De ce fait, la conservation de la nature n'est pas totalement assurée.

Si une analyse pessimiste l'emporte, il ne faut néanmoins pas conclure à l'inadaptation totale des PGEM pour la protection du littoral, loin s'en faut, mais il faudrait qu'ils puissent s'appuyer sur un droit – certes en développement – plus construit. Là encore, on voit bien les limites des normes simplifiées qui ne prennent en compte ni la complexité de l'environnement, ni celle de la société. Aussi, plus encore que pour la métropole, l'exclamation du professeur Untermaier trouve un écho outre-mer : « Nous n'avons pas assez de droit ! ».

Conclusion du Chapitre 1

Le littoral ultramarin est le lieu d'application de règles spécifiques : « les dispositions particulières au littoral dans les DOM »⁸³⁸ et les « dispositions particulières au littoral à Mayotte »⁸³⁹. Dans ces collectivités, de sensibles assouplissements de la loi « littoral » ont été consentis pour atténuer les effets des principes d'urbanisation en continuité, d'interdiction de construction dans les espaces naturels et, plus généralement, de protection du littoral. La logique du développement économique l'emporte.

Une situation plus grave encore existe dans les autres collectivités dépourvues de textes généraux protégeant le littoral, alors que les dégradations de cette zone sont extrêmement importantes en particulier du fait de l'urbanisation. Ainsi, les constructions s'étendent sur l'eau et le littoral est l'objet d'une privatisation croissante restreignant l'accès à la côte et à la mer. Les espaces naturels s'en trouvent diminuer à mesure que la pression urbanistique augmente. La Polynésie française fait certes l'effort d'élaborer des plans de gestion des espaces maritimes, mais leurs effets protecteurs restent limités compte tenu d'un environnement juridique fragile.

Dès lors, les limites du principe d'adaptation des lois et règlements et de la décentralisation paroxystique de la compétence environnementale se font clairement ressentir. Ainsi, l'allègement des normes protectrices se trouve favorisé. La conception du littoral comme une richesse à sauvegarder étant de mieux en mieux comprise, les perspectives d'avenir pourraient toutefois s'éclaircir. Ainsi en témoignent la création de l'IFRECOR, le projet de plan de gestion des espaces maritimes de Wallis et Futuna, le projet de conservatoire du littoral en Polynésie française et l'inscription du récif corallien de Nouvelle-Calédonie sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO. Il reste que la majeure partie des pollutions marines venant de la terre, toute politique de gestion du littoral ultramarin est nécessairement vouée à l'échec si elle ne s'accompagne pas d'un renforcement significatif des lois et règlements applicables sur le milieu terrestre.

⁸³⁸ C. urb., articles L. 156-1 et suivants.

⁸³⁹ C. urb., articles L. 711-1 et suivants.

Chapitre 2 – Les difficultés de protection de la biodiversité marine

La France dispose d'un patrimoine marin très étendu, dont l'essentiel se situe dans les collectivités de l'outre-mer, lesquelles abritent 97 % de la superficie totale de la zone économique exclusive du pays⁸⁴⁰. Or, il apparaît que les données économiques et écologiques de l'espace marin de l'outre-mer sont encore très fragmentaires, voire inexistantes⁸⁴¹. Concernant plus particulièrement la biodiversité marine, bien que très peu connue jusqu'à présent du fait, notamment, de son inaccessibilité et de la persistance de postulats erronés – comme la croyance en la résilience des espèces marines –, sa richesse est sans cesse soulignée au fil des découvertes. Ainsi, l'éruption du Piton de la Fournaise en avril 2007 a fait remonter des centaines de poissons abyssaux piégés par la lave, dont 47 nouvelles espèces pour La Réunion et 12 pour la science. Au-delà du caractère exceptionnel de cette actualité, on sait déjà que certains écosystèmes tels les récifs coralliens, dont environ 10 % de leur superficie mondiale se situent outre-mer, les mangroves ou encore les herbiers marins recèlent une importante biodiversité.

Même très peu connues⁸⁴², les potentialités de la mer n'ont néanmoins pas échappé aux hommes s'agissant de l'exploitation. L'outre-mer, dont les activités économiques sont principalement orientées sur le milieu marin, est particulièrement concerné. Avant même que la richesse du milieu marin ne soit évaluée, de sérieuses menaces pèsent d'ores et déjà sur les écosystèmes qui le composent. Hélas, contrairement au droit applicable sur le milieu terrestre, lequel a intégré – dans une certaine mesure – la nécessité de protéger la nature en tant que telle, « l'appréhension juridique de la biodiversité marine demeure balbutiante »⁸⁴³.

S'il faut y voir un certain désintéressement, cette situation s'explique aussi par les difficultés inhérentes à la protection de la mer.

Ainsi, le droit se trouve-t-il confronté à une problématique somme toute peu courante, s'agissant de la protection d'une espèce-milieu comme le corail (Section 1). Au surplus, la conservation de la biodiversité peine à s'affirmer sur la mer, celle-ci étant soumise à des intérêts bien plus pressants du point de vue économique et social. Ainsi en est-il des impératifs de circulation des navires et des hommes auxquels se heurte le contrôle des espèces exotiques envahissantes (Section 2). En outre, les priorités écologiques pénètrent encore difficilement un domaine avant tout appréhendé d'un point de vue productiviste : le droit de la pêche maritime outre-mer (Section 3).

⁸⁴⁰ C. MARTINEZ, Biodiversité marine et droit français : état des lieux et propositions pour une loi française, Comité français de l'UICN, Paris, 2007, p. 24.

⁸⁴¹ Voir en ce sens : Agence France Presse, Lancement d'un bilan écologique des mers françaises, 19 février 2008.

⁸⁴² « Les dernières évaluations portent à 1% le champ des connaissances sur le vivant marin » (C. MARTINEZ, *op. cit.*, p. 19). La zone économique exclusive (ZEE) de la France couvre environ 11 millions de km², dont plus de 60% se situent outre-mer.

⁸⁴³ C. MARTINEZ, *op. cit.*, p. 38.

Section 1 – Les difficultés de protection d’une espèce milieu : le corail

Parmi les écosystèmes côtiers les plus riches en biodiversité et les plus productifs du littoral ultramarin, figure notamment le récif corallien. Cet écosystème présente quelques particularités. Il est composé de coraux constructeurs – des espèces animales marines – qui forment eux-mêmes un milieu pour d’autres espèces. En outre, le récif corallien est étroitement lié à d’autres écosystèmes proches comme la mangrove et les herbiers de phanérogames marines. L’ensemble de ces milieux forme le complexe récifo-lagonaire dont l’appréhension scientifique (§ 1) apporte des éléments d’explication quant aux difficultés rencontrées pour protéger le corail. Mais les freins à la protection d’une espèce-milieu proviennent plus encore de la lecture du droit. Ils aboutissent, en dehors des réglementations sectorielles telles que la pêche⁸⁴⁴ ou le commerce international⁸⁴⁵, à ce que les coraux en tant qu’espèces ou groupes d’espèces marines ne bénéficient d’aucune mesure de protection directe. Cette situation de carence sera éclaircie par une analyse de l’appréhension juridique d’une espèce-milieu (§ 2).

§ 1 – L’appréhension scientifique du complexe récifo-lagonaire

Le complexe récifo-lagonaire se compose non seulement de la barrière de corail qui ferme le lagon, mais aussi des herbiers de phanérogames marines et des mangroves. Du bon fonctionnement de ces deux ensembles dépend la bonne santé des récifs coralliens, les trois écosystèmes étant interdépendants (A). S’agissant des capacités de récupération des espèces marines abritées par ces écosystèmes suite à des perturbations anthropiques ou autres, des postulats erronés en phase de dépassement ont longtemps été nuisibles à la conservation des espèces récifo-lagonaires (B).

A – Des écosystèmes interdépendants

Les **récifs coralliens** constituent l’un des milieux les plus riches de la planète et « les plus prodigieux paysages littoraux »⁸⁴⁶. Les organismes vivants responsables de leur création, les coraux constructeurs de récifs, sont constitués par « des cnidaires qui sécrètent un squelette

⁸⁴⁴ Voir *infra*, section 3.

⁸⁴⁵ L’annexe II de la Convention sur le commerce international des espèces menacées (CITES) signée à Washington le 6 mars 1973 et traduite en droit communautaire par le règlement modifié du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore par le contrôle de leur commerce (règlement (CE) n° 338/97 modifié du Conseil du 9 décembre 1996, JOCE L. 61, 3 mars 1997, p.1) inclut en effet plus de deux mille espèces de coraux de la classe *anthozoa* et *hydrozoa* qui font l’objet de commerce pour l’aquariophilie, la construction, la chirurgie, la joaillerie ou en tant que bibelots. Ces espèces, pas nécessairement menacées d’extinction à l’heure actuelle, sont visées par l’annexe II de la Convention, car elles pourraient le devenir si leur commerce n’était pas soumis à une réglementation stricte. Ce dernier est donc autorisé à condition que les spécimens soient obtenus en toute légalité et pas au détriment de la population sauvage. Il est donc soumis à l’obtention d’un permis d’importation par le règlement communautaire du 9 décembre 1996.

⁸⁴⁶ R. PASKOFF, *Côtes en danger*, Masson, 1993, p.153, cité par S. FENOT, « La protection de l’environnement lagonaire et récifal », p. 359, in J.-Y. FABERON (dir.), *La mer outre-mer*, L’Harmattan, 2001, 447 p.

externe de calcaire » formant « un substrat sur lequel croissent d'autres coraux et des algues »⁸⁴⁷. Appartenant à l'ordre des scléroractiniaires (ou coraux durs), ils sont caractérisés par leur symbiose avec les zooxanthelles – algues unicellulaires microscopiques du genre *Symbiodinium* – qu'ils hébergent par milliers dans leurs tissus. Ces algues « bénéficient ainsi d'une certaine protection [et] profitent également du gaz carbonique (un élément indispensable à la photosynthèse) produit par la respiration des tissus animaux, alors que le corail récupère les produits du métabolisme de l'algue pour sa croissance »⁸⁴⁸. C'est cette symbiose qui favorise la calcification importante du squelette corallien.

Les coraux contribuant à la formation de récifs se trouvent uniquement dans les eaux de la zone intertropicale en raison de conditions écologiques favorables à leur implantation⁸⁴⁹ telles qu'une température des eaux supérieures à 18 °C ; une transparence de l'eau, ce qui « limite la répartition bathymétrique de ces formations récifales aux cent cinquante premiers mètres environ et réduit considérablement la richesse spécifique dans les zones turbides »⁸⁵⁰ ou encore l'absence d'apport en eau douce néfaste à leur croissance.

Les récifs abritent des écosystèmes riches, complexes et très productifs dont la biodiversité est si grande qu'aucun inventaire n'a encore réussi à la décrire exhaustivement. Sur les 275 000 espèces marines inventoriées, 200 000 vivraient en zone tropicale et la moitié dans les récifs coralliens⁸⁵¹ qui abritent par ailleurs de nombreuses espèces endémiques. Les récifs constituent en effet un habitat pour les organismes marins, une nurserie pour les juvéniles et une zone de nutrition privilégiée pour les poissons. Les coraux, à la fois espèces et habitats, sont d'aspect variable : bancs récifaux quand il s'agit d'édifices coralliens construits en pleine mer ; récifs frangeants s'ils bordent de très près le rivage ; atolls lorsqu'il s'agit de « récif[s] annulaire[s] de haute mer entourant un lagon central »⁸⁵² ; récifs-barrières s'ils se situent à quelques kilomètres de la terre qu'ils entourent, entrecoupés de passes naturelles et séparés de la terre par un lagon aux eaux calmes et peu profondes. Les récifs sont aussi parfois composés d'une double barrière, phénomène assez rare dans le monde.

L'outre-mer, implanté dans les trois océans, rassemble ces conditions écologiques à l'exception de la Guyane et de Saint-Pierre et Miquelon, collectivités dépourvues de récifs. Dans le Pacifique, la Polynésie française regroupe ainsi à elle seule 20 % des atolls coralliens du monde dans l'archipel

⁸⁴⁷ N. A. CAMPBELL, *Biologie*, De Boeck Université, 1995, p. 1067.

⁸⁴⁸ D'après F. RAMADE, *Éléments d'écologie fondamentale*, 1994, p. 228 repris dans B. SALVAT, *Les récifs coralliens : réalités et espoirs*, *Le Courrier de la nature*, n° 219, mai-juin 2005, p. 24.

⁸⁴⁹ Aussi, des coraux sans zooxanthelles existent dans les eaux profondes, mais ils ne forment pas de récifs, en l'absence d'algues symbiotiques. En effet, celles-ci ne peuvent pas se développer dans les profondeurs marines compte tenu du manque de lumière nécessaire à leur photosynthèse.

⁸⁵⁰ B. RICHER de FORGES, *La diversité du benthos marin de Nouvelle-Calédonie : de l'espèce à la notion de patrimoine*, thèse, Muséum national d'histoire naturelle, 1998, p. 19.

⁸⁵¹ Ministère de l'Écologie et du Développement durable et ministère de l'Outre-mer, *État des lieux de la politique de protection et de valorisation des récifs coralliens*, *Les récifs coralliens : des trésors du patrimoine mondial*, Dossier de presse, 21 mars 2007.

⁸⁵² C. GABRIE et B. SALVAT, *Les récifs coralliens des DOM-TOM*, *Le Courrier de la nature*, n° 181, novembre-décembre 1999, p. 23-32.

des Tuamotu⁸⁵³ et toutes les îles hautes volcaniques de la Société sont entourées de récifs frangeants et barrières⁸⁵⁴. La Nouvelle-Calédonie possède quant à elle la seconde plus grande barrière récifale au monde (1 600 km de long et environ 8 000 km² de surface) après la grande barrière d’Australie (2 200 km), barrière double à certains endroits⁸⁵⁵. L’île de Wallis est également entourée d’un récif barrière de vingt-quatre kilomètres de long tandis qu’à Futuna et Alofi, les récifs sont frangeants⁸⁵⁶. Celui de Mayotte, est l’un des dix au monde présentant une double barrière et figure parmi les plus grands dans l’Océan Indien (197 km de long et 1 500 km² de superficie)⁸⁵⁷. La Réunion possède des récifs frangeants beaucoup moins développés (25 km) répartis sur la côte ouest de l’île⁸⁵⁸. Enfin, dans l’Océan Atlantique, la Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint-Martin⁸⁵⁹ et la Martinique⁸⁶⁰ abritent aussi des récifs, assez peu développés dans l’ensemble, ainsi que des fonds coralliens non construits, mais qui « constituent des communautés souvent plus riches et plus florissantes »⁸⁶¹ que les formations récifales des côtes. Au total, les récifs coralliens de l’outre-mer couvrent environ 55 000 km², soit « près de 10 %, en surface, des récifs mondiaux »⁸⁶² ce qui confère à la France une responsabilité particulière pour leur conservation.

Par leur activité constructive, les récifs coralliens créent une interface protectrice entre la côte et l’océan, « des remparts naturels [...] contre les assauts de la mer »⁸⁶³ et « délimitent des zones lagunaires permettant l’installation d’autres écosystèmes »⁸⁶⁴, tels les herbiers de phanérogames et les mangroves.

Les **herbiers de phanérogames marines** (plantes à fleurs)⁸⁶⁵, seules angiospermes complètement marines, se trouvent dans les lagons à faible profondeur (de zéro à moins vingt-cinq mètres) en Guadeloupe, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy, en Martinique, à La Réunion, à Wallis et Futuna,

⁸⁵³ Voir M. ADJEROUD, Diversité et fragilité des lagons d’atoll de Polynésie française, *Le Courrier de la nature*, mai-juin 2003, n° 206, p. 34-39.

⁸⁵⁴ Au total « les surfaces récifo-lagonaires occupent 12 000 km², soit quatre fois plus que les terres émergées » (C. GABRIE et B. SALVAT, *op. cit.*, p. 25).

⁸⁵⁵ Voir L. WANTIEZ, Les récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie en 2006 : état des lieux et réseau de suivi, *Revue d’écologie (Terre et Vie)*, vol. 63, 2008, p. 117-132.

⁸⁵⁶ Sur les récifs de Wallis et Futuna, voir Y. CHANCERELLE, Les récifs coralliens de Wallis et Futuna : suivi biologique, état de santé et perspectives d’avenir, *Revue d’écologie (Terre et Vie)*, vol. 63, 2008, p. 133-144.

⁸⁵⁷ Pour une présentation détaillée du récif corallien de Mayotte, voir La fragile santé des récifs coralliens, *Univers Maoré*, n° 2, février 2006, p. 17-33. Voir également B. WENDLING et Y. DAHALANI, Mayotte, le corail en danger, *Le Courrier de la nature*, mai-juin 2001, p. 28-33 et V. DINHUT et al., Suivi et état de santé 2007 des récifs coralliens de Mayotte, *Revue d’écologie (Terre et Vie)*, vol. 63, 2008, p. 103-113.

⁸⁵⁸ Voir E. TEISSIER et al., Les récifs coralliens de La Réunion en 2007 : état des lieux et réseau de suivi, *Revue d’écologie (Terre et Vie)*, vol. 63, 2008, p. 85-102.

⁸⁵⁹ Sur les récifs de ces trois collectivités, voir notamment C. BOUCHON et al., Évolution récente des récifs coralliens des îles de Guadeloupe et de Saint-Barthélemy, *Revue d’écologie (Terre et Vie)*, vol. 63, 2008, p. 45-

⁸⁶⁰ Voir H. LEGRAND et al., Suivi écologique des récifs coralliens des stations IFRECOR de 2001 à 2006 en Martinique, *Revue d’écologie (Terre et Vie)*, vol. 63, 2008, p. 67-84.

⁸⁶¹ C. BOUCHON et al., L’état des récifs coralliens dans les Antilles françaises, Martinique, Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, année 2002, IFRECOR, 2002, p. 45.

⁸⁶² C. GABRIE et B. SALVAT, *op. cit.*, p. 25.

⁸⁶³ B. SALVAT, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁶⁴ B. RICHER de FORGES, *op. cit.*, p. 20.

⁸⁶⁵ Malgré cette appellation, les herbiers marins n’appartiennent pas à la famille des Poaceae.

à Mayotte, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie⁸⁶⁶. Ces milieux, à forte productivité végétale, constituent des frayères et des nourriceries, des abris et un habitat pour de nombreux invertébrés et pour les juvéniles de poissons. Les plantes des herbiers et leurs épiphytes sont aussi, en particulier, source de nourriture pour certaines espèces menacées comme la Tortue verte (*Chelonia mydas*) ou le Dugong (*Dugong dugon*). Ils jouent en outre un rôle de « stabilisation du substrat sédimentaire [et d'] oxygénation des eaux »⁸⁶⁷ et ils entretiennent à ce titre de fortes interactions avec les mangroves et les récifs coralliens : « En piégeant les particules ils contribuent à maintenir une certaine transparence des eaux favorable au développement corallien »⁸⁶⁸. Les connaissances sur les herbiers de phanérogames sont assez complètes, notamment parce qu'ils sont facilement identifiables. Aussi existe-t-il dans le monde cinquante-huit espèces de phanérogames marines appartenant à douze genres⁸⁶⁹ différents. Dans le Pacifique, seize espèces sont présentes contre seulement six dans les Antilles où les herbiers sont essentiellement dominés par deux taxons : *Thalassia testudinum* dans les fonds des lagons et les baies et *Syringodium filiform* à l'extérieur des récifs, sur le plateau continental. De par leur situation, ce sont surtout les herbiers à *Thalassia testudinum* qui souffrent des atteintes anthropiques directes issues des aménagements (construction de ports, de jetées, dragage de chenaux, mouillages, etc.). À Wallis⁸⁷⁰, les herbiers occupent des surfaces importantes, surtout sur les récifs frangeants. Trois espèces principales les composent et « se succèdent depuis la plage vers le lagon »⁸⁷¹ : *Halodule pinifolia*, *Halophila ovalis* et *Syringodium isoetifolia*. En revanche, en Nouvelle-Calédonie, les herbiers de phanérogames sont mal connus à l'exception de ceux du lagon ouest. Ils sont rares à La Réunion où l'on trouve *Syringodium isoetifolium* sur le platier récifal de Saint-Gilles la Saline et *Halophila sp.* dans la baie de la Possession. À Mayotte, les herbiers sont composés, quant à eux, de nombreuses espèces (*Cymodocea cerrulata*, *C. rotundata*, *Halodule univervis*, *Halodule wrightii*, *Syringodium isoetifolium*, *Thalassodendron sp.*). Aujourd'hui, la cartographie des herbiers est en cours de réalisation⁸⁷² ; elle permettra notamment d'analyser leur répartition et leur évolution et d'identifier les espèces qu'il faut protéger en priorité.

Les récifs coralliens et les herbiers de phanérogames sont également associés à un autre écosystème fondamental des zones côtières : les **mangroves**. Ces habitats, formés d'espèces végétales arborescentes ou buissonnantes colonisent les zones intertidales⁸⁷³ des régions tropicales et subtropicales. Les arbres dominants qui forment ces écosystèmes constitués par des forêts

⁸⁶⁶ Pour une présentation des herbiers des Antilles, voir F. LABOREL-DEGUEN et J. LABOREL, « Réflexions sur l'établissement de l'inventaire ZNIEFF-mer des peuplements marins littoraux des Antilles françaises. II. Herbiers de phanérogames marines », p. 167, in M. GUILLAUME (dir.), L'inventaire ZNIEFF-mer dans les DOM : bilan méthodologique et mise en place, *Patrimoines naturels*, n° 42, 2000, 227 p.

⁸⁶⁷ C. GABRIE, L'état des récifs coralliens en France d'outre-mer, MATE et Secrétariat d'État à l'outre-mer, 1998, p. 9.

⁸⁶⁸ B. RICHER de FORGES, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁶⁹ *Zostera*, *Phyllospadix*, *Heterozostera*, *Posidonia*, *Halodule*, *Cymodocea*, *Syringodium*, *Thalassodendron*, *Amphibolis*, *Enhalus*, *Thalassia* et *Halophila*.

⁸⁷⁰ Les herbiers sont inexistant à Futuna et à Alofi.

⁸⁷¹ Territoire de Wallis et Futuna, Stratégie territoriale pour la biodiversité, Plan d'action 2006-2010, p. 6.

⁸⁷² Pour les Antilles, voir C. BOUCHON et al., *op. cit.*, p. 27 et s. À Mayotte, la finalisation de la cartographie et l'identification des espèces de phanérogames marines est prévue pour 2010 dans le plan d'action de l'IFRECOR, 2006-2010.

⁸⁷³ Zones comprises entre la laisse de basse mer et la laisse de haute mer.

amphibies, sont les « palétuviers » (famille des Rhizophoracées) présents dans toutes les collectivités d'outre-mer⁸⁷⁴, sauf à La Réunion et à Saint-Pierre et Miquelon. Différentes espèces existent selon les zones concernées allant « de la partie la plus marine vers l'écotone, limitant cet écosystème avec les biotopes strictement terrestres, à la limite de la zone supralittorale »⁸⁷⁵. Ainsi, on trouve *Rhizophora* et *Avicennia* dans les eaux les plus profondes, puis des espèces vivant dans les zones partiellement émergées telles, par exemple, *Sonneretia* ou *Xylocarpus*. Aux Antilles, il existe du Palétuvier rouge (*Rhizophora mangle*), blanc (*Laguncularia racemosa*) ou gris (*Conocarpus erectus*) et le genre *Avicennia* est aussi représenté. Sept espèces de palétuviers sont indigènes à Mayotte : *Avicennia marina* (Manglier blanc), *Rhizophora mucronata*, *Bruguiera gymnorhiza* (Grand Manglier), *Ceriops tagal* (Manglier jaune), *Sonneratia alba*, *Xylocarpus granatum* et *Lumnitzera racemosa*, un peu moins qu'en Nouvelle-Calédonie où les mangroves se composent de onze à seize espèces d'arbres, selon les zones concernées. Dans cette collectivité, en général « le genre *Rhizophora* colonise les sédiments fins et constitue la frange la plus externe de la mangrove, puis *Bruguiera gymnorhiza* tend à dominer sur les vases consolidées, tandis qu'*Avicennia officinalis* préfère des substrats plus caillouteux »⁸⁷⁶. Soumis à des contraintes écologiques particulières telles que l'enneigement quotidien sous l'effet des marées, la salinité de l'eau, l'instabilité des sols ou leur pauvreté en oxygène, les palétuviers ont dû s'adapter à ces particularités, notamment par un mode de reproduction vivipare et par le développement des racines aériennes pour permettre des échanges gazeux impossibles dans le sol asphyxié. Réservoir de biodiversité et maillon essentiel de la chaîne trophique, la mangrove est un site privilégié de reproduction, de refuge et de nourricerie pour de nombreuses espèces marines. Elle joue par ailleurs un rôle de filtre entre la terre et la mer. Stabilisatrice des plaines côtières, elle piège aussi les sédiments et autres apports solides, comme les boues transportées par les rivières après de fortes pluies. Elle protège ainsi les lagons, les herbiers et les récifs de l'envasement ou d'un apport soudain de sédiments, lesquels, s'ils se déposaient sur les coraux, entraîneraient la destruction par étouffement. D'un autre côté, la mangrove protège le littoral « contre les agressions marines sur le domaine terrestre (houle du large, tempête) »⁸⁷⁷. Elle a donc un rôle primordial dans l'équilibre de l'interface terre-mer, rôle qu'il convient évidemment de ne pas compromettre, notamment parce que sa préservation contribue, à long terme, au maintien des activités économiques des populations tant pour la pêche (zone de pêche des crabes, mollusques et poissons ; zone de reproduction des poissons) que pour le tourisme (maintien d'une bonne qualité des eaux marines).

⁸⁷⁴ Couvrant 3 000 hectares en Guadeloupe et 1 850 hectares en Martinique, la mangrove, absente de Futuna et d'Alofi, est présente à Wallis sur une longueur totale de côte de huit kilomètres environ. Elle couvre entre 150 et 200 km² en Nouvelle-Calédonie et 499 hectares à Mayotte et représente 80 % du littoral guyanais. En Polynésie française, est observé un début de mangrove à Moorea (Haapiti) depuis l'introduction, dans les années 1930, de *Rhizophora stylosa*, espèce de palétuvier.

⁸⁷⁵ F. RAMADE, Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement, Dunod, 2^{ème} éd., 2002, p. 480.

⁸⁷⁶ Voir sur le site internet du MEEDDAT : <http://www.ecologie.gouv.fr/État-de-milieus-en-Nouvelle.html>

⁸⁷⁷ M. JEANSON, Un milieu naturellement dynamique mais menacé, *Univers Maoré*, n° 3, mai 2006, p. 21.

B – Des postulats erronés nuisibles à la conservation des espèces récifo-lagonaires

Si les menaces pesant sur les écosystèmes récifo-lagonaires sont bien connues, en revanche, le statut de conservation des espèces marines les composant reste encore peu documenté en raison de la persistance de postulats erronés.

Particulièrement riches en biodiversité et fragiles, les récifs coralliens, les herbiers de phanérogames marines et les mangroves sont tous menacés à un titre ou un autre par les activités anthropiques⁸⁷⁸. Les récifs le sont, à l'échelle mondiale, par la surexploitation des ressources, l'eutrophisation due aux pollutions chimiques et organiques provenant des égouts, de l'agriculture ou de l'industrie⁸⁷⁹, la sédimentation consécutive au déboisement, l'usage de techniques de pêche destructrices (explosifs) ou encore par le mouillage des bateaux⁸⁸⁰. À l'heure actuelle, les scientifiques estiment que « 20 % de la totalité des récifs coralliens du monde sont déjà détruits ou extrêmement dégradés ; que 24% d'entre eux sont en risque immédiat d'éradication et que 26 % supplémentaires sont en danger à plus long terme »⁸⁸¹.

Quant à la mangrove, souvent considérée comme hostile – elle n'échappe pas en cela à la mauvaise réputation des zones humides qui inspiraient autrefois des craintes sanitaires totalement infondées⁸⁸² – sa destruction a pu à première vue paraître salutaire. Massivement détruite au XX^e siècle et aujourd'hui encore⁸⁸³, elle devient, une fois rasée et remblayée, une parcelle agricole ou foncière à bon marché. Actuellement, la destruction de la mangrove se poursuit dans un contexte où les décideurs sont pourtant informés de l'importance de l'écosystème. Partout outre-mer, une grande partie des aménagements côtiers, routes, ports, marinas, hôtels, zones industrielles et commerciales, aéroports ou décharges sont réalisés à son détriment. Ainsi, à Mayotte, une coupe à blanc de la mangrove à hauteur de M'taspéré a-t-elle été décidée il y a quelques années pour une rocade et remblayée pour créer « les terrains sur lesquels ont été construits les bâtiments de la Direction de l'équipement »⁸⁸⁴. Certes, la loi « littoral » n'était à l'époque des faits par encore applicable dans la collectivité, mais il n'en demeure pas moins qu'une telle situation est particulièrement affligeante. Elle n'est hélas pas exceptionnelle : il existe de nombreux autres

⁸⁷⁸ Ils le sont aussi par les menaces d'origine naturelle (tsunamis, ouragans, etc.)

⁸⁷⁹ Voir F. RAMADE et H. ROCHE, Effets des polluants sur les écosystèmes récifaux, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 61, 2006, p. 3-33.

⁸⁸⁰ « L'ancre du bateau casse les coraux en atteignant le fond, laissant un impact durable, puis la chaîne du mouillage » racle le fond, « détruisant parfois d'importantes surfaces de fragiles coraux branchus ou tabulaires » (B. RICHER de FORGES, *op. cit.*, p. 43).

⁸⁸¹ F. RAMADE et H. ROCHE, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁸² Voir J. UNTERMAIER, « La protection des zones humides au plan national », p. 187, in Actes du 2^e colloque de la SFDE, Bordeaux, 6-8 octobre 1977, La protection du littoral, Publications périodiques spécialisées, 1979, 463 p. et R. ROMI, Les espaces humides, le droit entre protection et exploitation des territoires, L'Harmattan, 1992, p. 7 et s.

⁸⁸³ A l'échelle mondiale, « un rapport du PNUE de 2006 précise que 50 % des mangroves ont disparu depuis 1900 dont 35 % au cours des deux dernières décennies » (Comité français de l'UICN, 1986 -2006, 20 ans de loi Littoral, Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels, p. 4).

⁸⁸⁴ M. CHARPENTIER, La mangrove, un patrimoine précieux, *Univers Maoré*, n° 3, mai 2006, p. 3. Voir aussi N. BERNARDIE-TAHIR et O. EL-MAHABOUBI, Mayotte : des parfums au tourisme. Les nouveaux enjeux du littoral, *Les cahiers d'outre-mer*, 2001, p. 389.

exemples de remblaiement de la mangrove pour étendre l'urbanisation ou les routes. Il reste finalement aujourd'hui encore à réhabiliter l'image des zones humides et particulièrement de leur rôle écologique, le droit demeurant impuissant quand l'éducation à l'environnement s'absente.

En ce qui concerne les herbiers de phanérogames marines, les perturbations naturelles telles que les cyclones, les tempêtes, la sécheresse ou le broutage par les animaux marins sont inhérentes à la dynamique de l'écosystème. Mais les principales causes de leur destruction et de leur disparition sont d'origine anthropique : aménagements sur le littoral et extractions de granulats qui entraînent l'érosion de la côte et la turbidité des eaux, dragages destinés à extraire du sable, à creuser des chenaux de navigation ou à pêcher, mouillage des bateaux lorsqu'ils sont nombreux et, bien évidemment, pollution de l'eau (hydrocarbures, rejets d'eaux usées, etc.).

Malgré ces menaces, de façon générale, la conservation des écosystèmes récifo-lagonaire n'a concerné que le milieu en tant que tel (parcs et réserves marines) mais très peu les espèces marines. En effet, en dehors des espèces emblématiques représentant une valeur patrimoniale forte comme les cétacés ou les tortues⁸⁸⁵, seuls six animaux de la faune marine sont protégés⁸⁸⁶ dont un gastéropode⁸⁸⁷, trois bivalves⁸⁸⁸, un crustacé⁸⁸⁹ et un échinoderme⁸⁹⁰. Mais ces mesures, prises sur le fondement des articles L. 411-1 et 2 du Code de l'environnement ne concernent que le territoire métropolitain. Quant aux végétaux marins, deux monocotylédones sont protégées : la Cymodocée (*Cymodocea nodosa*) et la Pelote de mer (*Posidonia oceanica*)⁸⁹¹, espèces endémiques de la Méditerranée⁸⁹² constitutives des herbiers de phanérogames marines. Quant aux herbiers de l'outre-mer, ils ne sont pas protégés au niveau de l'espèce. En réalité, les espèces de faune et de flore marines, en particulier les coraux et les phanérogames marines, ont souffert d'une représentation erronée de leur situation et de ce fait d'un manque de connaissances scientifiques. En effet, les espèces marines ont longtemps été considérées comme plus résilientes que les espèces terrestres et ont jusqu'à récemment été négligées dans les évaluations des risques de disparition⁸⁹³. Il était supposé que les espèces marines connaissent un fort taux de reproduction, grandissaient rapidement et étaient ainsi tout à fait capables de récupérer face à une éventuelle surexploitation. Mais ces postulats ont été démentis. Il a été démontré que les espèces marines se caractérisaient par une vulnérabilité similaire à celle des espèces terrestres et d'eau douce. Aussi, de nombreuses espèces marines vivent longtemps et n'atteignent que tardivement la maturité sexuelle, ce qui les rend particulièrement sensibles à la surexploitation⁸⁹⁴ ; d'autres ne sont pas aussi communes que ce qui était prétendu, leur dispersion étant limitée par l'hétérogénéité du

⁸⁸⁵ Voir *supra* deuxième partie, titre 1, chapitre 1.

⁸⁸⁶ Arrêté modifié du 20 décembre 2004 fixant la liste des animaux de la faune marine protégés sur l'ensemble du territoire, *JORF* 7 janvier 2005, p. 325.

⁸⁸⁷ La Patelle géante, *Patella ferrugina*.

⁸⁸⁸ La Grande nacre, *Pinna nobilis*, le Jambonneau rude, *Pinna pernula* et la Datte de mer, *Lithophaga lithophaga*.

⁸⁸⁹ La Grande cigale de mer, *Scyllarides latus*.

⁸⁹⁰ L'Oursin diadème, *Centrostephanus longispinus*.

⁸⁹¹ Arrêté du 19 juillet 1988 relatif à la liste des espèces végétales marines protégées, *JORF* 9 août 1988, p. 10128.

⁸⁹² Il existe huit autres espèces de posidonies sur les côtes australiennes.

⁸⁹³ UICN Red List book, 2004, p. 21.

⁸⁹⁴ Voir en ce sens le cas des requins, *supra* deuxième partie, titre 1, chapitre 1, section 2, § 1.

milieu marin et leur grande fécondité ne se traduisant pas forcément par de meilleurs taux de reproduction. Aujourd'hui, il est admis que des populations marines sont très vulnérables à la pression halieutique : une fois que le stock s'amenuise, la capacité de reconstitution des populations est faible, même quand les activités de prélèvement cessent. Il n'y a donc, *a priori*, pas de raison de considérer que les espèces marines sont moins sujettes à l'extinction que les espèces terrestres.

Il reste que les manques de connaissances dues à la persistance des postulats susvisés peinent à être comblés. Ainsi aura-t-il fallu attendre 2007 pour que les risques d'extinction de certains coraux soient enfin évalués en vue de leur inscription sur la Liste rouge de l'UICN⁸⁹⁵. Les données demeurant lacunaires, une étude scientifique destinée à compléter ces premières inscriptions a été publiée en juillet 2008 dans la revue *Science*⁸⁹⁶. Il s'agit de « la première étude mondiale détaillée visant à déterminer [le] statut de conservation des coraux »⁸⁹⁷. Elle porte sur toutes les espèces de coraux constructeurs connus vivant en symbiose avec les zooxanthelles. Mais sur les huit cent quarante-cinq espèces examinées, des informations manquaient encore pour évaluer correctement quelque cent quarante et une espèces de scléractiniaires. Elles figurent donc dans la rubrique « données insuffisantes » de la Liste rouge. Des chercheurs estiment d'ores et déjà que « beaucoup auraient été classées comme menacées si l'on avait disposé d'informations à leur sujet »⁸⁹⁸. Malgré ces lacunes, l'article de la revue *Science* met en évidence que, de façon générale, « un tiers des coraux constructeurs de récifs sont menacés d'extinction »⁸⁹⁹, les changements climatiques et la destruction d'origine humaine étant parmi les causes de destruction les plus importantes. La famille des *Acroporidae*, qui constitue une bonne partie des écosystèmes coralliens, est particulièrement concernée, 49,5 % de sa population étant menacée, c'est-à-dire en danger critique d'extinction, en danger ou vulnérable selon les critères utilisés par l'UICN pour les classements dans la Liste rouge.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les Caraïbes, les scientifiques soulignent que le Corail corne de cerf (*Acropora cervicornis*) et le Corail corne d'élan (*Acropora palmata*), deux espèces majeures tant du point de vue de leur répartition spatiale que pour la construction des récifs, sont extrêmement menacés. Ils sont en lice pour être inscrits dans la catégorie « en danger critique d'extinction » de la Liste rouge qui regroupe les taxons courant le plus grand risque d'extinction⁹⁰⁰. Il semblerait à l'inverse que les coraux des îles océaniques du Pacifique soient assez bien préservés – ils comptent la plus faible proportion d'espèces menacées dans le monde – sauf aux alentours des zones urbaines comme Nouméa ou Tahiti où le récif subit les pollutions

⁸⁹⁵ A ce titre, sont concernées dix espèces des Galápagos dont deux sont considérées comme étant en danger critique d'extinction et une autre vulnérable. En outre, *Rhizopsammia wellingtoni* a été classé « en danger critique d'extinction ».

⁸⁹⁶ K. E. CARPENTER et al., One third of reef-building corals face elevated extinction risk from climate change and local impacts, *Science*, 25 juillet 2008, p. 560-563.

⁸⁹⁷ UICN et Conservation international, Un tiers des coraux constructeurs de récifs sont menacés d'extinction, Communiqué de presse, 10 juillet 2008.

⁸⁹⁸ *Ibidem*.

⁸⁹⁹ Tel est le titre de l'article (K. E. CARPENTER et al., One third of reef-building corals face elevated extinction risk from climate change and local impacts, *Science*, 25 juillet 2008, p. 560-563).

⁹⁰⁰ Depuis peu, ces deux espèces sont même protégées par la loi sur les espèces en danger des États-Unis d'Amérique.

urbaines⁹⁰¹. Dans l'Océan Indien, les coraux ont quant à eux été fort affectés par le réchauffement des eaux de 1998 dû au passage d' « El Niño », phénomène traduisant une perturbation climatique caractérisée par une élévation anormale de la température de l'océan⁹⁰². Ils n'ont pas encore récupéré du blanchissement⁹⁰³ induit par cet événement, ce qui pourrait prendre des dizaines d'années encore compte tenu de la persistance des perturbations anthropiques.

§ 2 – L'appréhension juridique d'une espèce-milieu

En matière de conservation des récifs, la principale approche repose sur une perception écosystémique du corail. Les coraux sont des espèces constitutives d'un habitat à l'instar des sphaignes (*Sphagnum*), genre de mousse bryophyte, formant un substrat pour d'autres espèces (Orchis des sphaignes (*Dactylorhiza sphagnicola*), plantes carnivores du genre *Drosera*, etc.) et un milieu à part entière par accumulation de matière organique : la tourbière. Mais les coraux sont aussi et avant tout des espèces animales.

Le droit est confronté à une problématique somme toute peu courante qui est celle de la protection d'une espèce-milieu, le corail. Celui-ci est en effet, une espèce « parapluie » dont la protection entraînerait celle de beaucoup d'autres espèces à l'instar de la sphaigne. Pour cette dernière, rien ne s'est opposé à ce qu'elle soit visée en tant que taxon par un arrêté ministériel fixant la liste des espèces végétales sauvages pouvant faire l'objet d'une réglementation préfectorale permanente ou temporaire⁹⁰⁴. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui des espèces de coraux.

Il est vrai qu'en raison de leur grande variété, les coraux, vivants ou morts, ne sont pas aisément identifiables au niveau du genre et encore moins de l'espèce, notamment en l'absence de guides d'identification détaillés et accessibles au non-spécialiste. Compte tenu de ces contraintes, déterminer le niveau d'identification le plus pertinent devient un enjeu important de la conservation des coraux

Il reste extrêmement difficile, voire impossible d'identifier visuellement telle ou telle espèce. Certaines (*Euphyllia* spp.) pourront être distinguées par leurs polypes, ce qui suppose que le spécimen soit vivant, alors qu'à l'inverse, la détermination d'autres espèces, pour de nombreux taxons, ne peut être réalisée que sur des spécimens morts et nettoyés, en examinant les détails de

⁹⁰¹ A Tahiti, l'état de santé des récifs est assez variable : plus de 20 % des récifs frangeants ont été détruits dans la zone urbaine par les extractions, les remblaiements et l'aménagement littoral : l'aéroport de Faa'a a été construit sur le récif frangeant tout comme le port de Papeete et la digue qui le prolonge.

⁹⁰² Dans le monde, il a été estimé que 16 % des récifs coralliens ont été sévèrement endommagés par « El Niño », certains espaces ne ressemblant même plus à des récifs. Dans l'Océan Indien, à peu près la moitié des coraux ont perdu toute vie. Néanmoins, l'IFRECOR rapporte en 2002 que certains récifs se sont remis de cette perturbation climatique majeure tout particulièrement lorsqu'ils étaient isolés ou bien gérés dans les aires marines protégées (J. GOLDBERG et C. WILKINSON, « Global threats to coral reefs : coral bleaching, global climate change, disease, predator plagues and invasive species », p. 68, in C. WILKINSON (dir.), Status of coral reefs of the world, Australian Institute of Marine Science, 2004, vol. 1, 302 p.).

⁹⁰³ Le blanchissement des coraux est dû à la rupture de la symbiose entre le corail et les zooxanthelles. Ces dernières étant expulsées, le corail perd ses couleurs et dévoile alors son squelette.

⁹⁰⁴ Arrêté modifié du 13 octobre 1989 relatif à la liste des espèces sauvages pouvant faire l'objet d'une réglementation préfectorale (*JORF* 10 décembre 1989, p. 15326) pris en application de l'article R. 412-8 du Code de l'environnement.

la morphologie et du squelette⁹⁰⁵. En outre, il demeure très complexe de distinguer les espèces des genres *Acropora*, *Montipora*, *Porites* et *Fungia*⁹⁰⁶. L'identification d'un spécimen d'*Acropora* nécessite, par exemple, l'étude de son mode de croissance et celle de son apparence au microscope⁹⁰⁷. Il est bien évident qu'il n'est pas envisageable, dans une perspective de conservation des coraux, que la détermination d'une espèce dépende en définitive de sa mort. C'est pourquoi il faut s'intéresser à un niveau supérieur de la taxinomie : le genre. Pour les coraux, l'identification des genres – au nombre de soixante-dix environ – est assez aisée pour certains, mais elle demeure de façon générale l'affaire des spécialistes. Si, pour du corail mort, un examen sommaire de sa morphologie suffit à distinguer les genres, il faudra, en présence d'un spécimen vivant, pousser l'analyse plus avant, ce qui n'est hélas pas possible en situation de pêche ou de ramassage. Le genre n'apparaît donc pas non plus comme le niveau d'identification le plus adapté à des fins de protection. Il faudra alors s'attacher à définir les groupes d'espèces à un niveau taxinomique supérieur : l'ordre, plus facilement identifiable par les non-spécialistes au moyen d'une documentation photographique détaillée. C'est d'ailleurs ce niveau de classification que la DIREN de La Réunion avait choisi lorsqu'elle fit une proposition d'arrêté ministériel – qui n'a jamais vu le jour – pour protéger au titre de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement des cnidaires appartenant aux ordres *Scleractinia*, *Antipatharia*, *Helioporacea*, *Milleporina* et *Stylasterina*⁹⁰⁸.

Face à cette situation, il faut se demander si le droit de l'environnement est en mesure de s'attacher à un rang taxinomique bien supérieur à celui de l'espèce, soit l'ordre. Le droit n'étant pas tenu à une parfaite adéquation avec la systématique scientifique – « il dispose d'une certaine latitude (le droit est d'abord une fiction) vis-à-vis de la lecture scientifique »⁹⁰⁹ – il peut tout à fait désigner, à défaut de données scientifiques suffisamment précises ou pour faciliter l'application des normes, des groupes d'espèces plutôt que des espèces nominales. C'est d'ailleurs une pratique courante que de viser un niveau subsppécifique afin « de protéger les sous-espèces situées à la périphérie de l'aire principale d'une espèce donnée »⁹¹⁰. Ainsi en est-il en matière de protection des insectes⁹¹¹, mais également dans des contextes où le nombre d'espèces est si élevé qu'il rendrait ardue une énumération spécifique, comme en Guyane pour ce qui concerne les oiseaux⁹¹².

⁹⁰⁵ Il faut souligner de surcroît que « la variation spécifique rend l'identification plus difficile encore ; en effet, la forme de croissance varie avec les conditions du milieu (courant, turbidité, profondeur, température) » (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, Onzième session de la Conférence des Parties, Gigiri (Kenya), 10 – 20 avril 2000, document n° 11.37, p. 3).

⁹⁰⁶ *Ibidem*, p. 3.

⁹⁰⁷ *Ibidem*.

⁹⁰⁸ Le projet d'arrêté ministériel envisageait aussi d'interdire sur tout le territoire national et en tout temps « la collecte et la destruction dans le milieu naturel des spécimens de ces espèces » et « la destruction, l'altération ou la dégradation des milieux particuliers des coraux, notamment les zones récifales bioconstruites et les herbiers de phanérogames ».

⁹⁰⁹ E. NAIM-GESBERT, Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, Bruylant et Vubpress, 1999, p. 243.

⁹¹⁰ *Ibidem*, p. 242.

⁹¹¹ L'arrêté ministériel du 23 avril 2007 fixant les listes des insectes protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection (*JORF* 6 mai 2007, p. 8091) vise ainsi parfois des espèces déterminées (le Gomphe à cercoïdes fourchus (*Gomphus grasilinii*), la Leucorrhine à front blanc (*Leucorrhinia albifrons*, etc.) parfois à des groupes d'espèces (les trichaphaenops (*Trichaphaenops* spp.), les aphaenops (*Aphaenops* spp), etc.).

⁹¹² Arrêté modifié du 15 mai 1986 fixant sur tout ou partie du territoire national des mesures de protection des oiseaux représentés dans le département de la Guyane, *JORF* 25 juin 1986, p. 7884.

L'arrêté ministériel du 15 mai 1986 désigne en effet, selon les cas, toute la classe – les oiseaux (*Aves*) – ou des ordres entiers – *Falconiformes*, *Strigiformes*, *Lariformes*, etc. Dans le même sens, et en raison du risque de confusion avec d'autres espèces de goélands réellement menacées, le Goéland argenté (*Larus argentatus*), « espèce banale dont la protection ne s'impose pas »⁹¹³, est néanmoins visé par l'arrêté modifié du 17 avril 1981 fixant la liste des oiseaux protégés⁹¹⁴.

A ce stade, une autre question se pose : à défaut de pouvoir identifier le genre et *a fortiori* l'espèce et en protégeant un ordre qui plus est constitutif d'un milieu, ne sort-on pas du champ de la protection des espèces pour entrer dans celui de l'espace naturel ? Peut-on admettre – comme il a d'ailleurs été soutenu lors des discussions préalables à une révision de la CITES visant l'inscription du corail à l'annexe II de la Convention⁹¹⁵ – que la protection du corail relève finalement plus de la conservation des récifs que de celle des espèces de corail ?

Il apparaît très vite qu'une telle position n'est pas défendable du point de vue de la conservation. En effet, les coraux ne sont pas uniquement menacés en tant qu'écosystème par la pollution marine, le réchauffement climatique ou encore l'usage de techniques de pêche destructrices, mais également dans leur individualité en tant qu'ils font l'objet d'une exploitation intensive pour les besoins de l'aquariophilie ou de la joaillerie.

En outre, considérer que l'on puisse passer d'un champ à un autre en fonction du niveau taxinomique choisi revient à soutenir que la protection juridique d'une espèce et la protection juridique d'un écosystème ont les mêmes effets et qu'il existe une hiérarchie entre elles. Ce n'est évidemment pas le cas. Les deux protections ne sont pas interchangeables ; elles ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Les outils de conservation des espèces demeurent, à n'importe quel niveau d'identification, des instruments bien distincts de ceux utilisés pour la protection de l'espace. En effet, la protection de l'espace naturel comprend des aspects territoriaux qui conduisent à la création d'aires protégées disposant d'un champ d'application limité. La conception du droit positif quant à la protection des espèces est bien différente puisqu'il ne s'agit pas seulement de viser une espèce – ou un groupe d'espèces – sur un territoire précis, mais également de réprimer, en dehors même de son aire de répartition, c'est-à-dire indépendamment de son habitat, la naturalisation, le transport, le colportage ou encore la mise en vente de ces animaux⁹¹⁶. En outre, la protection de l'espace naturel s'accompagne souvent de mesures de gestion (restauration des écosystèmes, réintroduction d'espèces, ouverture au public, etc.), ce qui diffère de la préservation d'une unité taxinomique en tant que telle. Les deux protections apparaissent donc comme complémentaires.

⁹¹³ C. CANS, P. BILLET, Annotations sous le Code de l'environnement, Dalloz, 11^e éd., 2008, p. 439.

⁹¹⁴ Arrêté modifié du 17 avril 1981 fixant les listes des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire, *JORF* 19 mai 1981, p. 4758.

⁹¹⁵ Voir Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, Onzième session de la Conférence des Parties Gigiri (Kenya), 10 – 20 avril 2000, document n° 11.37, p. 2.

⁹¹⁶ Ainsi que le soulignait le commissaire du gouvernement Renaud Denoix de Saint-Marc dans ses conclusions sous l'arrêt CE, 14 novembre 1984, Syndicat des naturalistes de France et Fédération départementale des chasseurs d'Eure-et-Loir (*req.* n° 35419, 35420, 39213) : « S'il y a peu de risques (ou de chance, selon le point de vue qu'on adopte) de capturer un pingouin dans le Périgord noir ou un ours dans la plaine de Beauce, il est sage que puisse être réprimé en Dordogne ou en Eure-et-Loir le transport, la naturalisation ou la mise en vente de l'un de ces animaux » (*RJE*, 1984, p. 338).

Le droit s'attache d'ailleurs à renforcer cette complémentarité en prenant en compte le « lien biologique indissociable, vital »⁹¹⁷ entre l'espèce et son milieu géographique et écologique. Une telle intention se révèle en particulier dans l'institution des arrêtés préfectoraux de biotope qui visent à prévenir la disparition des espèces protégées en conservant « des biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces »⁹¹⁸. Au terme de ces dispositions, il faut remarquer que la protection d'une espèce a pour indissociable corollaire celle de son milieu ; les deux mécanismes deviennent parfois même dépendants, le droit soumettant ici la conservation d'un biotope au statut juridique de l'espèce (protégée).

La complémentarité entre les deux outils de protection a été encore mise en exergue par un arrêt du Conseil d'État de juillet 2006. Étaient en cause quatre arrêtés ministériels du 16 décembre 2004. Ils fixaient chacun des listes d'espèces protégées et élargissaient le champ des interdictions en ajoutant, telle quelle, dans chacun des textes, l'interdiction tirée du 3° de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement : « Sont interdites sur tout le territoire national et en tout temps la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier [des espèces concernées] ». Le juge a considéré que ces mesures étaient trop générales et absolues et qu'en conséquence, les arrêtés étaient entachés d'excès de pouvoir⁹¹⁹ pour défaut de proportionnalité. Mais, il a aussi reconnu que le ministre était bien compétent pour préciser, dans le cadre des arrêtés ministériels fixant la liste des espèces protégées, les comportements interdits s'ils constituaient une atteinte au milieu particulier de ces espèces⁹²⁰. Cette tendance jurisprudentielle est favorable à ce que le ministre chargé de l'environnement prenne des mesures de protection directe des coraux, même si, du même coup, c'est un milieu qui est protégé.

Il s'agit donc bien de démontrer ici que la protection du corail en tant que groupe d'espèces est tout à fait envisageable au titre de l'article L. 411-1 du Code de l'environnement ou de dispositions semblables issues du droit local de Polynésie française, de Wallis et Futuna et de la Nouvelle-Calédonie, les arguments parfois avancés pour empêcher l'utilisation de ce type d'instruments ne résistant pas à l'analyse. Aussi, plutôt que de trouver dans la complexité structurale des récifs coralliens un obstacle à la protection des espèces de coraux, il faut y voir, à l'inverse, une formidable occasion, pour le droit, de saisir à la fois des espèces et leurs habitats habituellement envisagés de façon dissociée. Les potentialités offertes par le droit de l'environnement n'en seraient que mieux exploitées.

⁹¹⁷ E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 337.

⁹¹⁸ C. env., article R. 411-15.

⁹¹⁹ CE, 13 juillet 2006, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, req. 281812, *AJDA*, 2006, p. 1792, conclusions Y. AGUILA.

⁹²⁰ La question se posait en effet de savoir si les articles L. 411-1, 3° et R. 411-15 du Code de l'environnement réservaient au seul préfet le soin de prendre des arrêtés de biotope pour protéger les milieux particuliers des espèces protégées.

Section 2 – Le contrôle des espèces exotiques envahissantes en milieu marin

Comme pour le milieu terrestre, il est constaté, depuis longtemps déjà que les espèces exotiques envahissantes marines constituent une réelle menace (§ 1) pour la biodiversité. Hélas, le droit, soumis à des contraintes particulières, a toujours été en retrait de ces constats. Il commence à peine à s'intéresser à la problématique marine des espèces exotiques et présente aujourd'hui les prolégomènes d'une prise en considération (§ 2).

§ 1 – Les espèces exotiques envahissantes en milieu marin, une menace réelle pour la biodiversité

Parmi les techniques de protection indirecte des espèces marines, des coraux ou encore des herbiers de phanérogames, le contrôle des espèces exotiques envahissantes revêt une importance certaine, celles-ci étant considérées, pour les écosystèmes marins, comme la quatrième menace après la pollution d'origine terrestre, la surexploitation des ressources marines et la destruction des habitats. Les voies d'introduction sont multiples : eaux de ballast⁹²¹, sédiments de ballast⁹²² fixés sur les coques des navires, aquaculture et rejets d'aquariophilie, expérimentations scientifiques, etc. S'il paraît au premier abord étrange de considérer que des espèces marines peuvent être exotiques compte tenu de la continuité du milieu marin et du déplacement inhérent aux espèces marines, il est en revanche tout à fait évident qu'il y a, même dans la mer, des barrières biogéographiques naturellement infranchissables pour de nombreuses espèces. Ces barrières existent notamment sous l'effet de la température, de la profondeur de l'eau et de la composition des milieux qui permettront – ou non – à une espèce de se nourrir et de se reproduire. Transportées par l'homme, les espèces marines traversent néanmoins les frontières entre les milieux et survivent parfois en dehors de leur aire de répartition naturelle.

Le premier facteur d'introduction d'espèces marines relève des pratiques de déballastage qui, chaque année génèrent « entre trois et cinq milliards de tonnes d'eaux de ballast [...]. On estime que jusqu'à 7 000 espèces différentes sont déplacées chaque jour »⁹²³. Dans l'eau pompée afin d'équilibrer les navires en fonction de leur cargaison, se trouvent en effet de nombreuses espèces marines qui, déjouant les filtres, parviennent à pénétrer dans les ballasts. Elles suivent ensuite le parcours du navire et échappent ainsi à leur milieu naturel pour être introduites dans d'autres écosystèmes. Ainsi, avec l'usage de l'eau comme ballast, « le trafic maritime a permis aux espèces de traverser la zone tropicale sans être arrêtées par la barrière thermique qui [sépare] les eaux du Sud et celles du Nord »⁹²⁴.

⁹²¹ Désigne « les eaux et les matières en suspension prises à bord d'un navire pour contrôler l'assiette, la gîte, le tirant d'eau, la stabilité ou les contraintes » (Convention internationale sur la gestion des eaux de ballast, article 1-2).

⁹²² Désignent « les matières provenant de l'eau de ballast qui se sont déposées à l'intérieur d'un navire » (Convention internationale sur la gestion des eaux de ballast, article 1-11).

⁹²³ Y. SOUBEYRAN, *Espèces exotiques envahissantes dans les collectivités françaises d'outre-mer*, État des lieux et recommandations, coll. Planète Nature, Comité français de l'UICN, Paris, 2008, p. 24.

⁹²⁴ M. VAUZELLE, *Projet de loi autorisant l'adhésion à la convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires*, *JORF*, Documents Assemblée nationale, 2008, n° 786, p. 7.

Le second facteur d'introduction d'espèces marines relève des activités d'aquariophilie et tout particulièrement du rejet des contenus d'aquarium dans la mer.

Parmi les espèces introduites, certaines vont s'avérer envahissantes et menacer l'intégrité des écosystèmes marins. Le succès et l'innocuité de l'introduction de certaines espèces telles que le Troque nacrier ou troca (*Trochus niloticus*)⁹²⁵ ne sauraient tenir lieu de principe général. Introduit d'Asie après la Seconde Guerre mondiale dans tout le Pacifique Sud, le troca a en effet miraculeusement trouvé une niche écologique vacante et son développement n'a pas compromis le maintien des espèces locales. Il est aujourd'hui très largement commercialisé pour la nourriture ou la nacre qu'il contient et il est parfois même protégé pour prévenir les prélèvements excessifs. Le cas du troca est cependant exceptionnel et de nombreuses autres espèces marines se sont avérées envahissantes. Ainsi en est-il de l'invasion de la mer Méditerranée par des mollusques (*Pinctada radiata*) ou des squales (*Carcharinus melanopterus*) du fait du percement du Canal de Suez par Ferdinand de Lesseps⁹²⁶. De même, l'algue verte tropicale *Caulerpa taxifolia*, rejetée par erreur d'aquariums se développe au détriment des herbiers de phanérogames marines endémiques de la Méditerranée (*Posidonia oceanica* et *Cymodocea nodosa*). Sa prolifération perturbe gravement les écosystèmes côtiers et l'extension actuelle de l'algue « sur plusieurs centaines d'hectares répartis sur près de 200 kilomètres de côtes exclut toute possibilité d'éradication. L'invasion atteint maintenant l'Italie (150 hectares), l'île d'Elbe, la Sicile, la Corse, l'Espagne et les îles Baléares »⁹²⁷ et son extension à toute la Méditerranée semble prévisible. Outre-mer, la prolifération de l'Acanthaster pourpre (*Acanthaster planci*) prédatrice du corail, est l'une des principales causes de dégradation des récifs dans le Pacifique. S'il « n'est pas établi que cette étoile de mer soit une espèce exotique, mais plutôt une espèce indigène qui prolifère suite à une déstabilisation des milieux »⁹²⁸, il n'en demeure pas moins que ce corallivore menace une grande partie des récifs indopacifiques et qu'il faut en prévenir l'expansion dans d'autres écosystèmes coralliens où il est encore absent, comme aux Caraïbes. Dans le même sens, en Polynésie française, « deux espèces d'algues brune, *Turbinaria ornata* et *Sargassum mangarevense*, indigènes de Polynésie française, sont considérées comme des espèces envahissantes »⁹²⁹. Absente des Tuamotu jusque dans les années 1980, *Turbinaria ornata* se retrouve maintenant dans plusieurs lagons d'atolls de cet archipel. Son introduction dans la région des Tuamotu a sans doute été « facilitée par la dérive des radeaux de thalles⁹³⁰ flottant à la surface des océans qui dispersent les plantules sur de longues distances »⁹³¹. En toute hypothèse, la densité des peuplements de cette espèce « peu consommé[e] par les herbivores, est telle, que sur certains secteurs, ils entrent en compétition avec les coraux »⁹³². À Wallis, une algue du genre des sargasses (*Sargassum sp.*), très certainement arrivée accrochée sur la coque d'un bateau, a aussi

⁹²⁵ Voir C. CHAUVET, S. LEMOUELLIC et M. JUNCKER, Etude du peuplement de Trocas (*Trochus niloticus*, Linnae, 1767) des zones coralliennes de l'île de Wallis, Service de l'environnement de Wallis et Futuna, LERVEM-Université de la Nouvelle-Calédonie, 2004, 46 p.

⁹²⁶ Ces espèces sont désormais désignées par l'expression « émigrants lessepsiens ».

⁹²⁷ B. RICHER de FORGES, *op. cit.*, p. 52.

⁹²⁸ Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 96.

⁹²⁹ *Ibidem*, p. 142.

⁹³⁰ Appareil végétatif ne possédant ni feuilles, ni racines, ni tiges tel que le lichen, les champignons ou les mousses.

⁹³¹ Y. SOUBEYRAN, *op. cit.*, p. 142.

⁹³² *Ibidem*.

été introduite et pousse actuellement près du quai de Mata-Utu (district de Hahake). Elle n'est pas encore envahissante, ce qui ne veut pas dire qu'elle ne pourrait pas le devenir à moyen ou long terme.

§ 2 – Les prolégomènes d'une prise en considération juridique des espèces exotiques envahissantes en milieu marin

Comme pour ce qui concerne les espèces exotiques terrestres, et compte tenu de l'impossibilité de prévoir le caractère envahissant d'une espèce, il est préférable de prendre des mesures de précaution pour limiter au maximum toutes introductions dans le milieu marin. A cet égard, deux domaines en particulier devraient susciter de telles mesures : la gestion des eaux de ballast (A) et le contrôle de l'aquaculture et des rejets de l'aquariophilie (B). Mais le droit positif en la matière ne présente pour l'heure que les prémices d'une réglementation, ce qui s'explique principalement par des défaillances institutionnelles (C).

A – La gestion des eaux de ballast

Les eaux de ballast sont le vecteur parfait d'introductions « clandestines » dans le milieu marin tant il est totalement impossible d'inspecter la coque ou les eaux de ballast de chaque navire entrant dans les eaux françaises. Il reste néanmoins envisageable de contrôler les transferts de ballast pour limiter le déversement d'espèces exotiques dans les écosystèmes.

En droit international, dans le droit fil de la Convention de Montego Bay⁹³³, la Convention pour le contrôle et la gestion des eaux et sédiments de ballast de l'Organisation maritime internationale a été signée le 13 février 2004. Elle vise à éviter le transfert d'organismes d'un écosystème marin à un autre où ils pourraient s'avérer nuisibles, tout en évitant au maximum, dans un souci de préservation de la qualité de l'eau, d'utiliser des produits chimiques. Les États parties devront ainsi, soit prévoir les infrastructures nécessaires au recueillement des eaux de ballast et des sédiments au port, soit organiser le ballastage ou le déballastage dans des « eaux écologiquement compatibles ». Dans le cas contraire, le changement des eaux s'effectuera en continu, dans des zones de transition, c'est-à-dire au fur et à mesure que le bateau change de zone océanique si possible à deux cents milles des côtes et au-dessus de deux cents mètres d'eau. Par ailleurs, si le recours à un traitement biologique ou chimique s'avérait nécessaire, il devrait au préalable être approuvé par l'Organisation maritime internationale.

⁹³³ La Convention de Montego Bay (Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer) prévoit en effet de façon inconditionnelle que les États « prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser [...] l'introduction intentionnelle ou accidentelle en une partie du milieu marin d'espèces étrangères ou nouvelles pouvant y provoquer des changements considérables et nuisibles » (article 196). Cet article, minimaliste, est resté jusqu'alors assez théorique.

Ratifiée en droit interne en 2008⁹³⁴, la traduction de la Convention a été anticipée par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques⁹³⁵. Depuis, le Code de l'environnement vise la protection des eaux côtières contre les déballastages pour « prévenir, réduire et finalement éliminer le déplacement d'organismes aquatiques nuisibles et pathogènes au moyen du contrôle et de la gestion des eaux de ballast et des sédiments des navires »⁹³⁶. Certaines obligations pénalement sanctionnées⁹³⁷ ont été instaurées pour les capitaines dirigeant des navires d'une certaine capacité : lorsque leurs bateaux pénètrent dans les eaux territoriales ou intérieures françaises, les capitaines sont tenus de justifier, soit qu'ils ont effectué « un échange de plus de 95 % [des] eaux de ballast dans les eaux internationales »⁹³⁸, soit qu'ils ont procédé à la neutralisation biologique des eaux de ballast et des sédiments produits au moyen d'une technique agréée par l'autorité administrative compétente, soit encore qu'ils ne procéderont pas au déballastage dans les eaux françaises. L'application de ces dispositions prévues à l'article L. 218-83 du Code de l'environnement est soumise à l'entrée en vigueur d'un décret, à ce jour inexistant. Ces mesures, si intéressantes soient-elles, se situent en deçà des dispositions de la Convention de l'Organisation maritime internationale et « offrent des options limitées de gestion des eaux de ballast »⁹³⁹. En effet, si la Convention ne pose aucune limite quant à l'importance des navires concernés, en revanche, la loi de 2006 restreint son champ d'application à ceux dont la jauge brute est égale ou supérieure à trois cents unités du système universel de mesures⁹⁴⁰. Par ailleurs, la Convention prévoit que les États s'engagent « à assurer la mise en place d'installations de réception adéquates des sédiments dans les ports et dans les terminaux » (article 5) pour nettoyer et réparer les citernes à ballast alors qu'aucune infrastructure de ce type n'existe à l'heure actuelle dans les ports. Dans ce contexte, la mesure prévoyant le déballastage en continu dans les eaux internationales semble être la plus facile à mettre en œuvre. Il faudrait même qu'elle soit le principal outil de contrôle des eaux de ballast, le traitement biologique et *a fortiori* chimique ayant pour désavantage évident de ne pas être dénué de risques de pollution. Or, de toute évidence, le remède ne doit pas être pire que le mal⁹⁴¹.

⁹³⁴ Loi n° 2008-476 du 22 mai 2008 autorisant l'adhésion à la Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires, *JORF* 23 mai 2008, p. 8378. Il faut souligner que la Convention n'entrera en vigueur que douze mois après sa ratification par trente États au moins représentant globalement 35 % du tonnage brut de la flotte mondiale des navires de commerce estimé à près de sept milliards de tonnes par an. Au 22 mai 2008, seuls treize États (France, Espagne, Fédération de Saint-Kitts-et-Nevis, République des Maldives, Nigeria, République arabe syrienne, Barbade, Égypte, République des Kiribati, Norvège, Sierra Leone, et Tuvalu) l'ont ratifiée.

⁹³⁵ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *JORF* 31 décembre 2006, p. 20285.

⁹³⁶ C. env., article L. 218-82.

⁹³⁷ Une peine de 300 000 euros est prévue si les obligations de gestion des eaux de ballast ne sont pas respectées.

⁹³⁸ C. env., article L. 218-83.

⁹³⁹ H. LEFEBVRE, Le contrôle et la gestion des eaux de ballast et des sédiments des navires, *Droit de l'environnement*, mars 2007, p. 67.

⁹⁴⁰ La Convention sur le jaugeage des navires de 1969 a introduit un système de jaugeage universel qui permet de mesurer la contenance des bateaux. Celle-ci ne s'exprime plus en « tonneaux de jauge », mais en système universel de mesures.

⁹⁴¹ Il faut souligner le parallèle avec « l'emploi de produits constitués d'un mélange de tensioactifs très concentrés qui fragmentent les nappes de pétrole épandues en mer et les réduit en fines particules [engendrant] la destruction de la flore marine » (C. BALLANDRAS-ROZET, Les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques, thèse, Lyon, 2005, p. 15).

Par ailleurs, les mesures répressives prévues par le droit interne en cas de non-respect de l'article L. 218-83 du Code de l'environnement, soit 300 000 euros, sont indulgentes en comparaison de celles infligées pour un rejet illicite d'hydrocarbures fixé à 1 000 000 euros et un an de prison⁹⁴². En réalité, le législateur a déterminé le montant de l'amende en fonction du principe de proportionnalité et il a estimé, contrairement aux recherches scientifiques, que « la pollution par les eaux de ballast occasionne moins de dommages qu'une pollution par hydrocarbures »⁹⁴³. En toute hypothèse, le rejet des eaux de ballast est difficilement reconnaissable. En effet, s'il est relativement aisé de localiser une nappe d'hydrocarbures, le déversement illégal des eaux de ballast l'est beaucoup moins, les espèces microscopiques que ces eaux peuvent contenir échappant à toute constatation visuelle, aérienne ou marine. À défaut de constatation, l'article L. 218-83 du Code de l'environnement prévoit alors que les contrôles s'effectueront au moyen des « documents de bord »⁹⁴⁴, c'est-à-dire des registres de gestion des navires. Une fois encore, la Convention sur les eaux de ballast prévoit des contrôles plus stricts, puisqu'ils doivent s'effectuer d'une part, au regard d'un certificat international des eaux de ballast et d'autre part, soit par un prélèvement d'échantillons d'eaux de ballast du navire, soit par l'inspection des registres.

Au surplus, si le champ d'application de la Convention sur les eaux de ballast couvre tout le territoire national, en revanche, les dispositions du Code de l'environnement n'ont pas été étendues aux collectivités du Pacifique Sud. En outre, la Convention n'a fait l'objet d'aucune transposition en Polynésie française et à Wallis et Futuna, ces deux collectivités étant pourtant sujettes aux invasions marines. Seule la Nouvelle-Calédonie a pris des mesures en la matière. En effet, le Congrès a adopté une délibération le 15 décembre 2006 relative à la biosécurité aux frontières internationales de la collectivité. Elle précise que la gestion des eaux de ballast des navires entrants « doit se faire conformément aux réglementations en vigueur ou, à défaut de réglementation, en respectant les recommandations de l'Organisation maritime internationale »⁹⁴⁵. C'est un arrêté du 13 juillet 2006 relatif aux conditions de déballastage dans les eaux territoriales de Nouvelle-Calédonie⁹⁴⁶ qui, anticipant sur la ratification de la Convention par la France, prévoit la mise en place d'un mode opératoire de renouvellement des eaux de ballast et d'un régime déclaratif préalable. Ces obligations, fixées tant au niveau national que local, bien que tout à fait nécessaires pour le contrôle des eaux de ballast, se situent en retrait de celles prévues par la Convention de l'Organisation maritime internationale qui impose notamment des seuils acceptables pour les différentes catégories d'organismes nuisibles⁹⁴⁷ ou encore la détention d'un certificat international des eaux de ballast.

⁹⁴² C. env., article L. 218-10.

⁹⁴³ H. LEFEBVRE, *op. cit.*, p. 67.

⁹⁴⁴ La Convention internationale sur la gestion des eaux de ballast prévoit quant à elle la mise en place d'un certificat international de gestion des eaux de ballast.

⁹⁴⁵ Délibération n° 238 du 15 décembre 2006 relative à la biosécurité aux frontières internationales de la Nouvelle-Calédonie, article 30, *JONC* 26 décembre 2006, p. 9287.

⁹⁴⁶ Arrêté n° 3/AEM du 13 juillet 2006 relatif aux conditions de déballastage des navires dans les eaux territoriales de la Nouvelle-Calédonie, *JONC* 8 août 2006, p. 5291.

⁹⁴⁷ Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires, Organisation maritime internationale, 13 février 2004, annexe, règle D2.

Malgré les lacunes sus exposées, il apparaît que les États sont aujourd’hui incités à réglementer le déballage, même si les efforts entrepris en ce sens par la loi du 30 décembre 2006 sur l’eau et les milieux aquatiques⁹⁴⁸ sont insuffisants.

B – Le contrôle de l’aquaculture et des rejets de l’aquariophilie

La seconde source d’introduction d’espèces exotiques marines par les rejets de l’aquariophilie et de l’aquaculture, reste un problème à part entière que le droit positif ne résout pas.

Avec l’expansion du marché d’exportation d’espèces marines destinées à l’aquariophilie et à l’aquaculture, une attention devrait être portée aux risques représentés par ces espèces. La prévention et l’anticipation des futurs lâchers demeurent bien entendu la meilleure stratégie à adopter. Il faut en effet éviter d’en arriver à une situation catastrophique telle l’invasion de la Méditerranée par *Caulerpa taxifolia* dont l’ « éradication ne constitue pas un objectif crédible »⁹⁴⁹ et contre laquelle le ministre a dû prendre un arrêté le 4 mars 1993 afin d’en interdire la mise en vente, la vente, l’achat, l’utilisation et le rejet en mer⁹⁵⁰. Hélas, de façon générale, seules les espèces terrestres et d’eau douce sont visées par les mesures de contrôle des introductions alors que les solutions applicables au milieu terrestre⁹⁵¹ pourraient trouver un champ d’application à travers le contrôle des introductions en milieu marin : limitation du nombre d’espèces admises à l’introduction, mise en quarantaine des spécimens autorisés, interdiction des lâchers en milieu naturel, etc.

Or, le droit français n’a que ponctuellement interdit l’introduction de certaines espèces exotiques marines comme celle d’une algue brune géante dite « Kelp », *Macrosystis pirifera* connue pour être envahissante et dont l’élevage avait été envisagé en Bretagne dans les années 1970. Il a aussi réglementé l’introduction de mollusques et crustacés dans le but d’éviter la propagation de maladies susceptibles de les affecter afin de préserver les élevages existants⁹⁵² et de protéger les consommateurs⁹⁵³, sans aucune référence au risque pour l’environnement. En matière d’aquaculture, le droit communautaire est un peu plus exigeant avec le règlement (CE) n° 708-

⁹⁴⁸ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l’eau et les milieux aquatiques, *JORF* 31 décembre 2006, p. 20285.

⁹⁴⁹ Académie des sciences, *Dynamique d’espèces marines invasives : application à l’expansion de Caulerpa taxifolia en Méditerranée*, Lavoisier, 1997, 380 p.

⁹⁵⁰ Arrêté du 4 mars 1993 relatif à la lutte contre l’espèce *Caulerpa taxifolia*, *JORF* 25 mars 1993, p. 4668. En l’absence de toutes mesures permettant de réglementer les introductions d’espèces à l’époque, le ministre a utilisé les pouvoirs de police spéciale qu’il détenait en vertu des articles L. 411-1 et 2 et L. 412-1 du Code de l’environnement.

⁹⁵¹ Voir *supra*, titre 1, chapitre 3.

⁹⁵² Décret n° 95-100 du 26 janvier 1995 relatif aux conditions de police sanitaire de l’aquaculture des mollusques et des crustacés marins vivants (*JORF*, 2 février 1995, p. 1775). À noter que ce décret ne s’applique pas à Saint-Pierre et Miquelon (article 14). Voir aussi arrêté modifié du 19 juillet 2002 fixant les conditions sanitaires pour l’importation et le transit, sur le territoire métropolitain et dans les départements d’outre-mer, des animaux vivants et de certains de leurs produits visés à l’article L. 236-1 du code rural, *JORF* 2 août 2002, p. 13171.

⁹⁵³ Décret n° 94-340 du 28 avril 1994 relatif aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des coquillages vivants, *JORF* 30 avril 1994, p. 6342 ; arrêté du 30 janvier 1997 fixant les conditions de transport des coquillages vivants avant expédition, *JORF* 1^{er} mars 1997, p. 3331.

2007 du Conseil du 11 juin 2007 relatif à l'utilisation en aquaculture des espèces exotiques et des espèces localement absentes⁹⁵⁴. Il soumet toute introduction d'espèces à destination de l'aquaculture à la détention d'un permis accordé à l'issue d'une procédure d'évaluation des probabilités de risques écologiques et génétiques. Hélas, le texte ne s'applique pas aux animaleries, aux jardineries, aux étangs de jardin confinés et aux aquariums alors que leurs rejets peuvent s'avérer particulièrement nuisibles. Le règlement ne s'applique pas non plus aux transferts d'espèces à l'intérieur d'un État membre, sauf s'il y a lieu de craindre que le transfert en question présente des risques pour l'environnement. Malgré cette dernière précision, le principe est donc que le transfert d'un DOM à la métropole et *vice versa* n'est pas régi par le règlement, ce qui est tout à fait regrettable étant donné que les relations commerciales entre ces deux entités sont très développées.

Par ailleurs, le droit des élevages ne s'attaque pas non plus aux espèces introduites en milieu marin puisque les dispositions du Code de l'environnement relatives aux établissements détenant des animaux d'espèces non domestiques ne s'appliquent pas aux produits de la pêche maritime⁹⁵⁵ et de la conchyliculture destinés à la consommation, c'est-à-dire aux établissements de pisciculture et d'aquaculture⁹⁵⁶. On voit bien ici que le corpus juridique s'adressant aux introductions est essentiellement orienté vers le milieu terrestre.

En définitive, l'encadrement juridique des introductions d'espèces exotiques marines est incomplet et le droit local ne compense pas cette lacune⁹⁵⁷ sauf, dans une mesure limitée, en interdisant les introductions dans certaines aires marines protégées⁹⁵⁸. Il reste que dans des contextes insulaires où les écosystèmes marins sont fragiles et comprennent des espèces rares, le contrôle des introductions marines devrait être une importante source de préoccupation d'autant que le commerce, le tourisme et le transport plus généralement dépendent assez largement des navires.

C – La défaillance institutionnelle, principale raison des lacunes

Plusieurs raisons expliquent les lacunes de la législation sur les espèces exotiques envahissantes marines.

D'abord, l'étude des espèces marines envahissantes et *a fortiori* celle des espèces exotiques est relativement récente et demeure très peu documentée, sauf pour les invasions qui se sont déjà produites. Pour illustration, la base de données du « Global invasive species » ne recense

⁹⁵⁴ JOCE 28 juin 2007, L. 168, p. 1.

⁹⁵⁵ C. env., article L. 413-1.

⁹⁵⁶ C. env., article R. 413-1.

⁹⁵⁷ A la marge, il faut noter l'existence à Mayotte d'un arrêté préfectoral n° 1169/SCAE du 5 août 1991 portant attribution d'une prime de ramassage de l'étoile de mer envahissante destructrice du corail, *Acanthaster planci*. Ce mécanisme incitatif n'est plus utilisé. Seuls certains clubs de plongées mènent chaque année une opération bénévole de ramassage d'étoile de mer.

⁹⁵⁸ Voir *supra*, titre 1, chapitre 3, section 3.

aujourd'hui qu'une soixantaine d'espèces marines connues pour être envahissantes. De fait, la sensibilisation des décideurs aux problèmes posés par les introductions d'espèces exotiques en milieu marin apparaît encore trop faible pour déboucher sur des réglementations suffisamment prohibitives.

Mais une des raisons majeures expliquant l'absence de mesures prises pour éviter l'introduction des espèces marines est d'ordre institutionnel. Cyrille de Klemm et Chantal Cans soulignent à cet égard que « les autorités nationales chargées de la conservation de la nature, qui sont généralement conscientes des risques inhérents aux effets des introductions, n'ont quasiment jamais de compétences sur les espèces vivant dans la mer, tandis que les administrations chargées de la pêche sont souvent plus concernées par le développement et la réglementation des ressources halieutiques que par la conservation dans leurs habitats naturels d'espèces n'ayant pas de valeur économique »⁹⁵⁹. En effet, au niveau national, pas moins de neuf ministères sont concernés par les questions maritimes : écologie (environnement, équipement, transport, énergie), intérieur et outre-mer, défense, douanes, affaires étrangères, recherche, justice, économie, agriculture et pêche. Au sein du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, « l'inexistence d'une direction propre à la mer fait, par ailleurs, toujours défaut »⁹⁶⁰.

Des progrès ont certes été réalisés avec la création de deux instances interministérielles : le Secrétariat général de la mer placé auprès du Premier ministre et le Comité interministériel de la mer, tous les deux créés en 1995⁹⁶¹. Le premier est chargé de coordonner le travail interministériel, de conduire l'action de l'État en mer, et de valoriser, protéger et gérer les ressources de la mer⁹⁶². Le second délibère « sur la politique du Gouvernement dans le domaine de la mer » et fixe « les orientations de l'action gouvernementale dans tous les domaines de l'activité maritime » : « Utilisation de l'espace, protection du milieu, mise en valeur et gestion durable des ressources de la mer, de son sol, de son sous-sol et du littoral maritime »⁹⁶³. Hélas, ni le Secrétariat général de la mer qui n'est pas une instance de décision, ni le Comité interministériel à la mer qui ne dispose d'aucun budget propre, ne peuvent encourager de façon satisfaisante l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles des divers ministères compétents. La coopération interministérielle demeure donc peu effective et la compétence sur le milieu marin reste diluée. Afin de remédier à cette situation, il faut soutenir la proposition du Comité français de l'UICN de créer un ministère propre à la mer, « à même de discuter à égalité avec ses homologues, ou la désignation d'un ministère chef de file »⁹⁶⁴.

⁹⁵⁹ C. CANS et C. de KLEMM, Un cas d'irréversibilité : l'introduction d'espèces exogènes dans le milieu naturel, *RJE*, 1998, n° spécial, p. 121.

⁹⁶⁰ C. MARTINEZ, Biodiversité marine et droit français : état des lieux et propositions pour une loi Mer française, Comité français de l'UICN, Paris, France, 2007, p. 44. La mer relève aujourd'hui de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

⁹⁶¹ Décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer, *JORF* 23 novembre 1995, p. 17150. Présidé par le Premier ministre, le Comité interministériel de la mer réunit les ministres chargés de l'économie, des finances, des affaires étrangères, de la défense, de l'industrie, de l'environnement, de l'outre-mer, du budget, de l'équipement et des transports, de la pêche, du tourisme, de l'aménagement du territoire, de la recherche et, si nécessaire, d'autres membres du gouvernement.

⁹⁶² Il assure également le suivi des textes relatifs à la mer.

⁹⁶³ Décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995, précité, article 1.

⁹⁶⁴ C. MARTINEZ, *op. cit.*, p. 45.

La même coordination devrait être recherchée au niveau déconcentré. Ainsi, si les DIREN situées dans les DOM concourent à la mise en valeur « des milieux naturels spécifiques à la région » et « des récifs coralliens »⁹⁶⁵, encore faut-il, concrètement, qu'une personne soit chargée de ces dossiers. Tel est le cas à La Réunion et en Guadeloupe où des postes sont ouverts et pourvus pour le « milieu marin » ou « l'écologie marine », à l'inverse de la Guyane où aucun poste n'existe dans ce domaine et de la Martinique, où l'emploi demeure vacant. Pire, les directions de l'agriculture et de la forêt de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte mises à disposition du ministre chargé de l'environnement pour exercer les missions relevant de ce domaine n'ont aucune compétence sur le milieu marin, entièrement laissé au Service des affaires maritimes, lequel n'est pas lui-même placé sous la cotutelle du ministère chargé de l'écologie.

Des erreurs organisationnelles semblables sont reproduites au niveau local quand la compétence environnementale est décentralisée, sauf peut-être en Nouvelle-Calédonie où, compte tenu de la répartition des compétences prévue par les lois statutaires, tout ce qui concerne la protection de l'environnement relève des provinces, y compris pour le milieu marin, ce qui inclut de fait la gestion des espèces exotiques envahissantes. En revanche, le transport maritime est de la compétence du Congrès, lequel est habilité à réglementer les eaux de ballast. En Polynésie française, la gestion des espèces exotiques envahissantes relève du ministre chargé de l'environnement. Il semble évident que la compétence puisse également s'exercer sur le milieu marin, mais pour l'heure, les milieux terrestres et marins sont conceptuellement distingués : seule la protection stricte des espèces marines relève du ministre chargé de l'environnement tandis que « la *gestion*⁹⁶⁶ des espèces marines exploitables dites « espèces réglementées » relève du ministre chargé de la pêche »⁹⁶⁷, la protection de l'espace lagunaire du ministre de l'Urbanisme et celle du domaine public du ministre chargé de l'équipement. Enfin, à Wallis et Futuna, le Service territorial de l'environnement partage également ses compétences avec d'autres services territoriaux et notamment le Service de la pêche, dont l'appellation traduit d'ailleurs bien qu'il traite d'une activité économique et non, plus largement, de l'environnement marin.

Sans trop insister sur les lacunes institutionnelles propres à chaque collectivité, il faut constater globalement que les compétences relatives à la biodiversité marine et plus particulièrement aux espèces exotiques envahissantes ne sont pas clairement attribuées aux administrations aptes à prendre en compte la problématique environnementale.

Section 3 – Le droit de la pêche maritime outre-mer

L'exercice de la pêche maritime, soit « la capture des animaux et la récolte des végétaux marins, en mer et dans les parties des fleuves, rivières étangs et canaux où les eaux sont salées »⁹⁶⁸ a un

⁹⁶⁵ Décret n° 94-37 du 12 janvier 1994 relatif à l'organisation et aux missions des DIREN dans les régions d'outre-mer, article 8, alinéa 6, *JORF* 14 janvier 1994, p. 761.

⁹⁶⁶ Nous soulignons.

⁹⁶⁷ L. STAHL, *Le Code de l'environnement de la Polynésie française*, *RJE*, n° 1, 2006, p. 15.

⁹⁶⁸ Décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime, *JORF* 21 août 1944, p. 53.

impact important sur la biodiversité marine tant du point de vue des espèces que de la variété des écosystèmes. La surexploitation des ressources (thonidés, mérours⁹⁶⁹, requins, etc.) constitue certainement une des menaces parmi les plus importantes sur le patrimoine biologique. L'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture⁹⁷⁰ estime ainsi que plus de 70 % des ressources halieutiques sont surexploitées par la pêche dans le monde. De plus, les prises accidentelles, dites « accessoires » dans la terminologie halieutique, ont également un impact important sur les espèces marines, tout particulièrement les tortues et les mammifères marins.

L'outre-mer n'échappe malheureusement pas à ces constats et les perspectives d'avenir ne sont pas réjouissantes. En effet, si la pêche a longtemps été traditionnelle et limitée aux seuls besoins de la consommation familiale, des efforts de développement de l'activité sont à l'œuvre pour favoriser l'économie de l'outre-mer. Il va sans dire que dans un contexte général de surexploitation des ressources marines, ces orientations ne sont pas pérennes en tout cas si l'expansion de la pêche outre-mer (§ 1) ne s'accompagne pas du renforcement du cadre juridique qui en est aujourd'hui aux liminaires (§ 2).

§ 1 – L'expansion de la pêche outre-mer

L'exploitation des ressources marines constitue une des activités économiques principales des populations d'outre-mer, essentiellement orientées vers le milieu marin. Pourtant, paradoxalement, la pêche ultramarine reste déficitaire et ne couvre pas les besoins de consommation des habitants : « Le taux de couverture de la consommation par la production n'est ainsi que de 41 % en Martinique, 56 % en Guadeloupe, 57 % à La Réunion »⁹⁷¹. Pour certains, un tel déficit en produits de la mer « plaide pour un développement des activités de pêche et d'aquaculture »⁹⁷². Néanmoins, les stocks halieutiques ne sont pas inépuisables et l'on constate d'ores et déjà que la prédominance d'une pêche de subsistance et artisanale (A) s'accompagne d'une surexploitation des ressources côtières. Quant aux richesses pélagiques, elles sont encore relativement bien conservées – excepté le cas de Saint-Pierre et Miquelon –, mais sont menacées par la perspective du développement de la pêche hauturière (B).

A – La prédominance d'une pêche de subsistance et artisanale

Outre-mer, la pêche de petite dimension et de courte durée destinée à l'alimentation familiale ou, comme complément de ressources, à l'approvisionnement des marchés locaux prédomine. Elle est principalement exercée à proximité des côtes ou dans les lagons. Excepté à La Réunion où elle

⁹⁶⁹ Le terme mérour désigne plusieurs espèces de poissons des mers chaudes dont plusieurs appartiennent à la famille des Serranidae.

⁹⁷⁰ Food and Agriculture Organization.

⁹⁷¹ G. d'ABOVILLE, La pêche et l'aquaculture en outre-mer, Avis et rapports du Conseil économique et social, 2007, n° 14, p. I-9.

⁹⁷² *Ibidem.*, p. I-9.

occupe une moindre place en raison de l'absence de plateau continental autour de l'île, elle existe partout ailleurs. Il reste néanmoins difficile d'évaluer précisément le nombre de pêcheurs concernés tout comme leur impact sur les stocks disponibles et la quantité de poissons prélevés. En effet, les espèces sur lesquelles repose l'effort de pêche sont assez mal connues et l'activité est plus ou moins informelle et en tout cas « peu encadrée et peu contrôlée »⁹⁷³. Ces défaillances statistiques ne permettent pas d'évaluer les ressources et les flottilles, de mesurer le poids économique et environnemental réel de la pêche, et donc de trouver les orientations pertinentes à donner à cette dernière.

Ainsi, en Polynésie française l'inscription sur un registre créé en 1998⁹⁷⁴ n'est prévue que pour les pêcheurs professionnels⁹⁷⁵. Aucun recensement n'existe pour les non professionnels. L'évaluation est d'autant plus difficile que plus de la moitié des prises lagunaires est autoconsommée, ce pourcentage étant même de « 75 % aux Australes »⁹⁷⁶. De fait, seule une petite partie des poissons capturés passe par les marchés réguliers comme les marchés municipaux, les poissonneries ou certains commerces, sans compter la vente en bord de route (près de 80 % aux Îles-du-Vent) et la vente directe aux restaurateurs et petits commerçants. La même situation existe en Nouvelle-Calédonie où la pêche à vocation « vivrière » occupe une place bien plus importante que la pêche industrielle, sans pour autant être évaluée clairement, la part de l'autoconsommation atteignant 80 % de la production en Province Nord et plus encore dans les îles. A Wallis et Futuna, la pêche, principalement lagunaire, est aussi destinée à l'autoconsommation, à la coutume ou à la vente⁹⁷⁷. Dans une moindre mesure, à Mayotte, la pêche est encore pratiquée de façon vivrière et de manière archaïque, à pied pour les coquillages et les poulpes ou à la palangrotte⁹⁷⁸, à la palangre⁹⁷⁹ et au filet pour les espèces de fond, au moyen de pirogues en bois, de barques en polyester et de quelques navires modernes.

Si le droit national ne distingue les pratiques de pêche qu'entre la pêche professionnelle et la pêche maritime de loisir dont les produits sont exclusivement destinés à la consommation personnelle du pêcheur et de son entourage, le droit local appréhende parfois l'existence d'une activité de subsistance et non pas seulement de loisir. Ainsi, à Wallis et Futuna, le titre V de la délibération n° 73/AT/05 du 25 novembre 2005 régit « la pêche vivrière et de plaisance »⁹⁸⁰. Les règles ne présentent néanmoins aucune différence qu'il s'agisse du loisir ou de la subsistance. Dans le même ordre d'idées, en Province Nord (Nouvelle-Calédonie), la pêche exercée par les tribus est prise en considération par les dispositions relatives à la « pêche de

⁹⁷³ *Ibidem*, p. II-15.

⁹⁷⁴ Arrêté n° 330 CM du 9 mars 1998 relatif au registre de l'agriculture et de la pêche lagunaire, *JOPF* 19 mars 1998, p. 494.

⁹⁷⁵ À ce titre, 970 pêcheurs étaient recensés en 2001. Leur inscription sur le registre leur permet de disposer d'un droit de vote et d'être représentés à la Chambre de l'agriculture et de la pêche lagunaire (arrêté n° 331 CM du 9 mars 1998 relatif à la Chambre de l'agriculture et de la pêche lagunaire, *JOPF* 19 mars 1998, p. 496).

⁹⁷⁶ G. d'ABOVILLE, *op. cit.*, p. II-53.

⁹⁷⁷ La collecte de trocas (Troque nacrier, *Trochus niloticus*), coquillages utilisés pour la fabrication de boutons, est une autre activité maritime courante dans le lagon. C'est d'ailleurs presque la seule activité économique procurant des devises au territoire par l'exportation des coquillages vers l'Italie.

⁹⁷⁸ Utilisé pour la pêche des poissons de roche ou de corail, cet instrument de pêche est simplement composé d'un fil de nylon tenu à la main ou pendu à un morceau de liège et d'hameçons.

⁹⁷⁹ Ligne principale sur laquelle sont fixés des bas de lignes ou avançons garnis d'hameçons.

⁹⁸⁰ Délibération n° 73/AT/05 du 25 novembre 2005 portant modernisation de la réglementation en matière de pêche et la commercialisation des produits de cette activité, *JOWF* 15 décembre 2005, p. 7026.

plaisance », mais il est prévu que les quotas fixés par le Code de l'environnement⁹⁸¹ peuvent être dépassés « dans le cadre de certaines cérémonies coutumières, sur autorisation préalable du conseil coutumier de l'aire dans laquelle sera réalisée »⁹⁸² l'opération. Le droit appréhende ainsi une activité qui n'est pas à proprement de loisir ou de plaisance, mais plutôt une pêche traditionnelle. Cela étant, les risques d'abus dans l'exercice de ces pêches coutumières existent d'autant que l'avis formulé par le conseil coutumier est simplement transmis au service de la Province Nord chargé des pêches « pour information ». Au surplus, ces dispositions sont moins contraignantes que pour les demandes de dérogations pour l'organisation de concours de pêche par les communes qui doivent être circonstanciées et comprendre la date et le règlement du concours. Concernant la pêche coutumière, il s'est agi en réalité de ne pas trop entraver l'exercice tout en la soumettant à des règles générales, ce afin d'éviter certaines dérives opportunistes. Souvent en effet, les pêcheurs appartenant aux tribus situées sur la zone littorale prétendent disposer de droits de pêche coutumiers exclusifs sur le lagon, jusqu'au grand récif⁹⁸³, ce qui n'est pas sans poser problème avec les autres usagers du lagon dépendants, dans les faits, de l'obtention d'une autorisation de la tribu littorale. Une telle situation se heurte évidemment au droit français selon lequel la pêche est libre sous réserve du respect de la réglementation. La Province Nord tente ici de concilier le droit commun et les coutumes en prévoyant des normes « acceptables » par les tribus tout en intégrant peu à peu les coutumes dans le droit commun auquel tout un chacun est soumis au nom du principe d'égalité. Dans ce contexte, l'article 341-1 du Code de l'environnement précise que la province « prend en compte l'existence d'une gestion coutumière des ressources marines et souhaite poursuivre le travail engagé avec les instances coutumières dans le but d'intégrer ces modes de gestion dans la présente réglementation ». La démarche est intéressante et peut être rapprochée de celle du parc amazonien de Guyane dans lequel des droits particuliers d'accès aux ressources sont reconnus au profit des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt. En réalité, la question de la reconnaissance des pratiques traditionnelles ou communautaires irradie le droit de l'environnement outre-mer confronté à des circonstances locales inconnues du droit métropolitain. Dans ce contexte, les pratiques traditionnelles doivent nécessairement être évaluées à l'aune des objectifs de la Charte de l'environnement et en particulier de l'objectif du développement durable défini à l'article 6⁹⁸⁴, ce à quoi s'exerce le droit calédonien en matière de pêche coutumière.

À côté de la pêche comme moyen de subsistance, il existe aussi quelques pêcheurs côtiers professionnels dont les prises approvisionnent les marchés locaux en poissons frais. Les embarcations utilisées sont un peu plus performantes que pour la pêche vivrière. Il s'agit des « Poti marara »⁹⁸⁵ et des bonitiers classiques⁹⁸⁶ en Polynésie française, des « Saintoises » en

⁹⁸¹ C. env. de la Province Nord, articles 341-5.

⁹⁸² C. env. de la Province Nord, article 341-45.

⁹⁸³ Ainsi que le souligne Gérard Orfila, « il n'est pas certain que la plupart des pêcheurs soient intimement convaincus du fondement de leurs prétentions » (G. ORFILA, *La mer côtière en Nouvelle-Calédonie*, Étude juridique, CTRDP, 1996, p. 63), l'attitude revendicatrice pouvant aussi s'expliquer du fait de la concurrence inquiétante d'autres pêcheurs souvent plus performants.

⁹⁸⁴ En ce sens, voir E. NAIM-GESBERT, note sous CAA Bordeaux, 3 avril 2007, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales c/ France Nature Environnement, req. n° 04BX00484, *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2008, n° 8, p. 293.

⁹⁸⁵ A l'origine, le « Poti marara », embarcation très polyvalente de trois à six mètres, était destiné à la pêche exclusive du marara (poisson volant) à l'épuisette avant d'étendre sa spécialité à d'autres espèces comme le

Guadeloupe⁹⁸⁷, des « yoles » en Martinique⁹⁸⁸ ou de navires polyvalents en Nouvelle-Calédonie, en Guyane⁹⁸⁹ et à La Réunion⁹⁹⁰. La pêche s'exerce dans les lagons, mais les navires s'aventurent aussi jusqu'à douze milles de la côte pour la capture de poissons d'eaux profondes et de poissons pélagiques destinés aux marchés locaux, parfois aussi pour pallier la raréfaction de la ressource côtière surexploitée. Tel est le cas des pêcheurs martiniquais et guadeloupéens encouragés à étendre leur activité au-delà de la zone côtière, à 20 ou 40 milles vers le large pour reporter la pression de pêche sur les pélagiques. À cette fin, des dispositifs concentrateurs de poissons (DCP)⁹⁹¹ fixes ont été installés pour faciliter la capture de thonidés, de marlins⁹⁹², de dorades coryphènes⁹⁹³, de bonites⁹⁹⁴ ou encore de requins⁹⁹⁵. Des DCP ont aussi été mis en place dans les autres collectivités françaises situées outre-mer. Favorisant le comportement agrégatif des poissons, les dispositifs facilitent certes la pêche et permettent des économies de pétrole – donc une moindre pollution des eaux –, mais ils participent aussi à une plus grande exploitation des poissons. En effet, les DCP rendant la pêche plus aisée, la pression sur les espèces halieutiques accessibles à moindre coût en est que plus forte.

mahi-mahi (Dorade coryphène, *Coryphaena hippurus*). Il est aujourd'hui devenu le bateau de pêche polyvalent par excellence, puisqu'il permet d'exploiter aussi bien les pêcheries océaniques que lagonaires et les pêcheries de surface comme de profondeur grâce à l'utilisation de techniques variées (canne, ligne de fond, traîne, palangre horizontale, etc.).

⁹⁸⁶ Navires de dix à douze mètres, les bonitiers utilisent la technique de la canne.

⁹⁸⁷ Les Saintoises sont des bateaux de moins de neuf mètres équipés de moteurs hors-bord et utilisés pour des sorties en mer de quelques heures. A noter qu'il existe aussi une flottille de soixante-cinq navires de neuf à douze mètres un peu plus polyvalents.

⁹⁸⁸ Les yoles sont des embarcations ouvertes de moins de huit mètres équipées de moteurs hors bord.

⁹⁸⁹ En Guyane, la pêche, troisième activité économique après l'industrie spatiale et l'extraction de l'or, dispose d'un important potentiel halieutique du fait de l'existence d'un grand plateau continental couvrant 40 000 km². En 2007, la pêche côtière était pratiquée par 94 navires.

⁹⁹⁰ À La Réunion, la pêche côtière artisanale représente « l'activité la plus importante en termes de flottille et d'emplois » (G. d'ABOVILLE, *op. cit.*, p. II-80.).

⁹⁹¹ Les DCP sont « des bouées mouillées au large des îles sur des fonds pouvant être de plus de 2000 mètres et ayant comme effet d'attirer et de fixer certaines espèces, principalement des pélagiques ». Pour les pêcheurs, ils ont l'avantage d'augmenter les captures de pélagiques tout en réduisant les charges d'exploitation des flottilles : « Des économies de carburant ont été réalisées en pêchant à poste fixe, en limitant la recherche et la poursuite des bancs de petits thonidés de surface » (J.-M. GRIESSINGER, « La mise en valeur des ressources marines de l'outre-mer : l'action de l'IFREMER » p. 98, in J.-Y. FABERON (dir.), *La mer outre-mer*, L'Harmattan, 2001, 447 p.).

⁹⁹² Istiophoridae.

⁹⁹³ *Coryphaena hippurus*.

⁹⁹⁴ Nom vernaculaire donné à plusieurs espèces de poissons appartenant à la famille des Scombridae (maquereaux, thazards, bonites et thons).

⁹⁹⁵ Le terme désigne plusieurs taxons différents. Il existe en effet plus de quatre cents espèces de requins regroupées en une trentaine de familles appartenant toutes à la classe des chondrichthyens qui comporte en outre les raies, les poissons-scies et les chimères.

De façon générale, les pêcheurs⁹⁹⁶ et les scientifiques⁹⁹⁷ constatent outre-mer la raréfaction des ressources marines lagunaires et côtières en état de surexploitation, voire de disparition. Compte tenu du défaut de structuration de cette pêche et de « l'individualisme qui caractérise l'activité »⁹⁹⁸, il est plus compliqué d'organiser la protection et la gestion rationnelle de la ressource d'autant que l'évaluation des quantités capturées et disponibles reste très approximative. Outre la surexploitation des ressources, particulièrement préoccupante pour la diversité biologique, certaines techniques utilisées ont un impact important sur les espèces en raison de leur faible sélectivité (maillage des filets trop étroits, usage de substances toxiques, etc.) ou sur les habitats. Ainsi en est-il, pour un exemple topique, de la pêche aux pesticides, aux stupéfiants, à l'explosif ou, la nuit, à la torche. À Wallis et Futuna, l'emploi de la barre à mine, la pêche au poison⁹⁹⁹ ou à la dynamite, interdits mais ponctuellement pratiqués, et les piétinements ou le retournement des coraux sont particulièrement destructeurs des habitats. À Mayotte, la pêche à l'« uruva », racine toxique d'un arbre, est encore pratiquée bien que prohibée compte tenu de son caractère non sélectif. De même, l'usage de filets dérivants encore autorisé dans certaines collectivités d'outre-mer traduit l'absence de prise en considération sérieuse des problématiques écologiques ultramarines.

B – La perspective du développement de la pêche hauturière

Pratiquée au large, la pêche hauturière est semi-industrielle ou industrielle et alimente les marchés internationaux. Elle nécessite des navires performants pour assurer la conservation ou la transformation des prises à bord et permettre l'exercice de campagnes de pêche, parfois longues de plusieurs semaines. La pêche hauturière est principalement une pêche aux thonidés, les espèces ciblées étant le Thon germon ou blanc (*Thunnus alalunga*) et les bonites¹⁰⁰⁰. En moindre quantité, le Thon obèse (*Thunnus obesus*) – considéré comme vulnérable par l'UICN – et le Thon jaune ou albacore (*Thunnus albacares*) sont également pêchés dans le Pacifique en plus de l'Espadon (*Xiphias gladius*) à La Réunion, du Vivaneau rouge (*Lutjanus purpureus*), du Vivaneau rayé (*Lutjanus synagris*) et du « Ti yeux » (*Rhomboplites aurorubens*) sur le plateau continental guyanais, de la Morue de l'Atlantique (*Gadus morhua*) dans les eaux de Saint-Pierre et Miquelon ou encore des myxines (Myxinadae) et des holothuries ou concombres de mer (Holothuroidea)¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁶ À Mayotte, « les témoignages des anciens pêcheurs attestent [...] que le lagon a été surexploité », notamment parce qu'il faut « aller toujours plus loin pour trouver du poisson ».

⁹⁹⁷ Voir C. GABRIE, L'état des récifs coralliens en France d'outre-mer, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et Secrétariat d'État à l'Outre-mer, 1998, 136 p. ; B. RICHER DE FORGES, La diversité du benthos marin de Nouvelle-Calédonie : de l'espèce à la notion de patrimoine, thèse, Muséum national d'histoire naturelle, 1998, 302 p ; C. BOUCHON et al., L'état des récifs coralliens dans les Antilles françaises, Martinique, Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Initiative française pour les récifs coralliens, 2002, 31 p. ; M. VERDUCCI et M. JUNCKER, Faisabilité de la mise en place d'un plan de gestion des espaces maritimes à Alofi, Futuna et Wallis, rapport de mission, CRISP, 2007, 91 p.

⁹⁹⁸ CESC de la Polynésie française, La pêche lagunaire en Polynésie, Rapport n° 128, 4 novembre 2003, p. 3.

⁹⁹⁹ Pêche au « futu » (fruit de *Barringtonia speciosa*) par empoisonnement.

¹⁰⁰⁰ Scombridae.

¹⁰⁰¹ Très peu connues en Europe, les holothuries, dénommées concombres de mer en raison de leur forme, sont fort appréciées en Asie, fraîches ou, une fois séchées et fumées, pour leur peau riche en protéines et sels minéraux.

Dans tous les cas, la pêche hauturière reste relativement peu développée outre-mer, gage d'une assez bonne conservation de la ressource pélagique à ce jour. Sous la pression d'intérêts économiques, elle tend néanmoins à se renforcer dans toutes les collectivités.

En Polynésie française, la pêche hauturière, longtemps artisanale, a évolué vers une pêche semi-industrielle, en particulier depuis 1989 avec l'acquisition de navires¹⁰⁰² pour la pêche de thonidés (bonites, Thon jaune, Thon rouge du Pacifique¹⁰⁰³ et Thon blanc) dans la mer territoriale et la zone économique exclusive.

A Wallis et Futuna, bien que la zone économique exclusive soit très poissonneuse, notamment en thonidés¹⁰⁰⁴, et couvre 270 000 km², les ressources sont très peu exploitées. Dans cette zone, « l'exercice de la pêche n'est autorisé qu'aux navires présentant les agréments et homologations pour pêcher à plus de douze milles nautiques d'un abri »¹⁰⁰⁵. Les navires étrangers doivent obtenir une licence délivrée dans les conditions du décret n° 78-963 du 19 septembre 1978¹⁰⁰⁶ et le nombre de navires étrangers qui peuvent pêcher dans la ZEE de Wallis et Futuna ainsi que le cas échéant, les quotas de pêche sont fixés par décision ministérielle. En toute hypothèse, il n'y a aujourd'hui aucune flottille hauturière locale ni aucune licence de pêche accordée à des navires étrangers. Sans qu'aucun constat formel n'ait été fait, la ZEE ne reste vraisemblablement pas inexploitée, les navires nationaux des ZEE contiguës à Wallis et Futuna ou licenciés par les pays concernés débordant sans doute régulièrement sur la zone. En effet, des balises de palangres ou de DCP sont parfois trouvées par la Marine nationale¹⁰⁰⁷ qui ne peut néanmoins exercer un contrôle satisfaisant, compte tenu de son éloignement depuis sa base en Nouvelle-Calédonie et de l'absence de flottille locale qui pourrait signaler toute intrusion potentiellement illégale dans la zone. Une évolution se dessine néanmoins vers la création d'une filière « centrée sur la pêche et sur la transformation des produits »¹⁰⁰⁸ pour d'une part, approvisionner en poissons halieutiques le marché local déficitaire¹⁰⁰⁹ (environ 200 tonnes/an sont importées) et d'autre part, « essayer de développer une pêche aux thonidés pour l'exportation »¹⁰¹⁰. À ces fins, la construction d'un port de pêche à Halalo (Wallis) a été financée par le IX^e Fonds européen de développement (2000-2007) et des DCP ont été mis en place (deux à Wallis et deux à Futuna).

¹⁰⁰² Les premières expérimentations de navires capables de pratiquer la pêche hauturière sont relatées dans un rapport du CESC de la Polynésie française datant de 1979 (CESC de la Polynésie française, Les conditions et obstacles au développement d'une pêche industrielle, Rapport n° 6, décembre 1979, 41 p). Si, en 1988, la Polynésie française ne possédait toujours pas de flottille de pêche industrielle (CESC de la Polynésie française, Les métiers industriels de la mer, Rapport n° 72, septembre 1988, p. 30), trente-quatre navires ont vu le jour entre 1989 et 1993 (CESC de la Polynésie française, Les perspectives et réalités des activités de la mer, Rapport n° 86, décembre 1993, p. 3).

¹⁰⁰³ *Thunnus orientalis*. À ne pas confondre avec le Thon rouge du sud (*Thunnus maccoyii*), espèce menacée et classée en danger critique d'extinction par l'UICN.

¹⁰⁰⁴ Une campagne exploratoire s'est tenue en 2005 avec le « Mata'u », un palangrier de Polynésie française.

¹⁰⁰⁵ Délibération n° 73/AT/05 du 25 novembre 2005, précitée, article 1^{er}.

¹⁰⁰⁶ Décret modifié n° 78-963 du 19 septembre 1978 fixant les conditions dans lesquelles certains navires étrangers pourront obtenir des droits de pêche dans les zones économiques qui ont été créées au large des côtes des territoires d'outre-mer ou de la collectivité territoriale de Mayotte, *JORF* 20 septembre 1978, p. 3342. Ce décret a été promulgué par un arrêté n° 117 du 31 octobre 1978 dans le territoire de Wallis et Futuna.

¹⁰⁰⁷ B. MUGNERET, Service de la pêche de Wallis et Futuna, communication écrite, 10 septembre 2008.

¹⁰⁰⁸ G. d'ABOVILLE, *op. cit.*, p. II-76.

¹⁰⁰⁹ Environ deux cents tonnes par an sont importées (G. d'ABOVILLE, *op. cit.*, p. II-76).

¹⁰¹⁰ *Ibidem*, p. II-76.

En Nouvelle-Calédonie, la pêche hauturière était très peu développée jusqu'à ce que la collectivité devienne compétente, en 1999, pour gérer l'exploitation et l'exploration de la zone économique exclusive. Entre 2000 et 2005, « un doublement de la capacité de pêche » a alors été enregistré et « vingt-sept licences de pêche ont été accordées »¹⁰¹¹. La pêche au Thon blanc ou germon pour le marché local est la plus importante en volume pêché (65 %), mais l'effort porte aussi sur le Thon obèse et le Thon albacore, deux espèces réputées proches de la surexploitation¹⁰¹².

Les guadeloupéens et les martiniquais pratiquent la pêche hauturière essentiellement au large de la Guyane au moyen de six bateaux de plus de douze mètres pour la Guadeloupe et cinq de seize à vingt-cinq mètres pour la Martinique. Tous sont équipés pour des campagnes de plus de trois semaines.

En Guyane, la crevette est exploitée industriellement. En 2007, la flotte crevettière « bénéficie de soixante-trois licences de pêche délivrées par l'Union européenne et d'un total annuel de captures (TAC) de 4 108 tonnes »¹⁰¹³. Depuis une dizaine d'années, les prises de crevettes ont cependant fortement diminué sans que la cause de la baisse ne soit connue avec certitude. « Les hypothèses avancées sont relatives aux conditions climatiques et à l'existence de cycles dans le renouvellement de la ressource ; mais on note aussi la présence d'une pêche illégale de la part de chalutiers coréens sous licence surinamaïse »¹⁰¹⁴ et une surexploitation de l'espèce. Les vivaneaux¹⁰¹⁵, vivant sur le plateau continental, sont aussi exploités de façon industrielle par des palangriers étrangers (vénézuéliens). Les stocks montrent aussi des signes de surexploitation¹⁰¹⁶.

A La Réunion, la filière de pêche hauturière spécialisée dans la capture de l'Espadon (*Xiphias gladius*) s'est développée à partir de 1991 sous l'impulsion de la Région¹⁰¹⁷. Elle dessert aujourd'hui les marchés français, italiens et espagnols. En outre, la pêche industrielle à la langouste (*Jasus paulensis*) et à la Légine australe (*Dissostichus eleginoides*) est développée aux abords des îles Saint-Paul et Amsterdam (TAAF). La Réunion dispose d'une « activité d'entreposage de poissons [...] s'adressant notamment à la pêche thonière des palangriers asiatiques »¹⁰¹⁸.

A Mayotte, la pêche est industrielle dans le canal du Mozambique pour les thonidés. La zone économique exclusive de l'archipel est fréquentée par des thoniers français dont certains sont immatriculés à Mayotte et par une trentaine de thoniers espagnols.

A côté de ces collectivités où la pêche hauturière tend à se renforcer sensiblement, la situation de Saint-Pierre et Miquelon est isolée. L'exercice de la pêche maritime, attribut majeur des habitants de l'archipel, est intimement lié à l'histoire du peuplement de l'archipel « ce qui explique que la

¹⁰¹¹ *Ibidem.*, p. II-66.

¹⁰¹² *Ibidem.*, p. II-69.

¹⁰¹³ *Ibidem.*, p. II-47.

¹⁰¹⁴ Voir la présentation de la Guyane sur le site internet du ministère chargé de l'outre-mer :

<http://www.outre-mer.gouv.fr/?economie-guyane.html&artpage=1-4>

¹⁰¹⁵ Le Vivaneau rouge (*Lutjanus purpureus*), le Vivaneau rayé (*Lutjanus synagris*) et Ti yeux (*Rhomboplites aurorubens*).

¹⁰¹⁶ Voir sur le site internet de la Commission européenne :

http://ec.europa.eu/fisheries/publications/outermost_regions_guyane_fr.htm

¹⁰¹⁷ Des DCP ont été installés en 1988.

¹⁰¹⁸ Voir la présentation de La Réunion sur le site internet du ministère chargé de l'outre-mer :

<http://www.outre-mer.gouv.fr/?economie-la-reunion.html&artpage=1-3>

population soit composée des descendants de pêcheurs bretons, normands et basques »¹⁰¹⁹. L'établissement permanent de pêcheurs français date de 1604, la pêche maritime représentant depuis lors l'activité économique prépondérante de l'archipel¹⁰²⁰. C'est autour de l'exploitation des ressources marines que se concentre l'essentiel des enjeux environnementaux et des conflits régionaux de l'Atlantique Nord. La pêche industrielle miquelonnaise a existé pendant de nombreuses années (XIX^e et XX^e siècle) avant de subir les conséquences d'abord, de la décision du Tribunal arbitral de New York de 1992 qui a réduit considérablement la zone économique exclusive française¹⁰²¹ – et donc les possibilités d'exploitation des ressources halieutiques – ensuite du moratoire canadien sur la Morue de l'Atlantique (*Gadus morhua*) imposé en raison de l'épuisement de la ressource et enfin, des accords franco-canadiens de 1994 concernant la gestion des stocks¹⁰²². La pêche saint-pierraise et miquelonnaise est pratiquée aujourd'hui par vingt-neuf navires « dont une quinzaine seulement exercent leur activité d'avril à octobre »¹⁰²³, soit pendant toute la saison de pêche. Les prises sont principalement orientées vers la Morue de l'Atlantique (*Gadus morhua*), le Crabe des neiges (*Chionoecetes opilio*) et le Lompe (*Cyclopterus lumpus*).

A l'exception de Saint-Pierre et Miquelon, la pêche de haute mer dans les eaux de l'outre-mer est donc encore peu développée, ce qui s'explique notamment par l'absence de tradition maritime hauturière, les populations se consacrant de toute évidence plus facilement à une pêche lagonaire vivrière¹⁰²⁴ de proximité. En conséquence, la ressource en poissons pélagiques demeure relativement abondante, même si des problèmes ponctuels se font sentir comme la surexploitation du Thon obèse et du Thon jaune dans le Pacifique, l'éloignement de la ressource et la baisse importante des pêches en Polynésie française¹⁰²⁵, la diminution des prises de crevettes en Guyane, sans que l'on connaisse toujours précisément les raisons de ces réductions. Cela étant, la pêche illégale, assez courante dans les ZEE de Wallis et Futuna, de Nouvelle-Calédonie et de Guyane¹⁰²⁶

¹⁰¹⁹ BERINGER Hugues, Saint-Pierre et Miquelon, *Jcl. collectivités territoriales*, fasc. 354.

¹⁰²⁰ « Le climat et la nature des terres font obstacle au développement de l'agriculture : Saint-Pierre est un rocher dépourvu de terre végétale, Miquelon est une dune, Langlade est boisée mais les arbres ne dépassent pas 10 mètres de hauteur » (G. BELORGEY, Saint-Pierre et Miquelon et le droit de pêche dans l'Atlantique Nord-Ouest, *Les études de la Documentation française*, 1993, p. 19). Le géologue suisse, Edgard Aubert de la Rüe, décrivait quant à lui Saint-Pierre et Miquelon comme un ensemble d'« îles pauvres environnées d'une mer fertile » (Saint-Pierre et Miquelon, un coin de France au cœur de l'Amérique, *Horizons de France*, 1963, p. 122). Quant à la diversification économique, il s'agit d'un phénomène tout récent, le développement de l'aquaculture étant depuis peu encouragé comme moyen de substitution à la pêche maritime (Cf. Avenir de la pêche à Saint-Pierre et Miquelon, Question-Réponse Sénat, 23 mars 2005, p. 2122).

¹⁰²¹ Pour une analyse de l'affaire, voir H. RUIZ FABRI, Sur la délimitation des espaces maritimes entre le Canada et la France, Sentence arbitrale du 10 juin 1992, *RGDIP* 1993, p. 67-106.

¹⁰²² Voir décret n° 95-1032 du 18 septembre 1995 portant publication de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre et Miquelon et les provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris le 2 décembre 1994, *JORF* 21 septembre 1995, p. 13842.

¹⁰²³ G. d'ABOVILLE, *op. cit.*, p. II-32.

¹⁰²⁴ A Wallis et Futuna, des interdits coutumiers et religieux destinés à empêcher le départ des familles, auraient également limité la pêche au large.

¹⁰²⁵ En Polynésie française, la pêche hauturière est en crise depuis quelques années en raison de la faiblesse des captures et des rendements. Il n'est pas certain que le déficit soit dû à une raréfaction de la ressource à cause de la pêche illicite ou de la surpêche, mais peut-être à la pauvreté de la ZEE en poissons migrateurs (Ministère de l'outre-mer, Centre de ressources pêche, organisations internationales, inédit, janvier 2006).

¹⁰²⁶ En Guyane, « dix-neuf navires étrangers en action de pêche illégale ont été dérottés en 2006 (contre 40 en 2005 et 63 en 2004). L'essentiel des infractions constatées se situe dans les eaux territoriales et sont le fait de tapouilles brésiliennes, surinamiennes ou du Guyana » (G. d'ABOVILLE, *op. cit.*, p. II-49).

constitue dans ces zones et à l'échelle mondiale, une des menaces les plus importantes pour la conservation des ressources, participant de la surexploitation des milieux et de l'impossibilité d'envisager toute gestion raisonnée de la ressource¹⁰²⁷.

Si « le problème de la ressource [pélagique] est de manière générale moins contraignant outre-mer qu'il ne l'est pour la pêche métropolitaine et européenne »¹⁰²⁸, le Conseil économique et social constate, dans un rapport de 2007¹⁰²⁹, l'existence d'un potentiel de développement important de la pêche au large outre-mer. Dans ce sens, un parlementaire soulignait que la mer outre-mer était « le plus souvent mal mis[e] en valeur »¹⁰³⁰. Or, la « mise en valeur », qui sous-entend clairement l'exploitation des capacités économiques d'un milieu naturel¹⁰³¹, est plutôt à bannir tant le risque d'une utilisation irrationnelle des ressources naturelles est grand, la situation saint-pierraise et miquelonnaise étant là pour en témoigner. En tout cas, on voit à travers la volonté de développer la pêche hauturière ultramarine à quel point les décideurs ont des difficultés à se défaire d'une vision purement productiviste de la mer tant que l'exploitation des ressources naturelles n'est pas en crise. En toute hypothèse, il apparaît évident que les perspectives d'une croissance économique de la filière pêche sont totalement illusoire du fait de la raréfaction des stocks exploitables à l'échelle mondiale.

§ 2 – Les liminaires de l'encadrement de la pêche

Afin de réduire l'impact néfaste de la pêche sur la biodiversité, le droit dispose de plusieurs outils. Il peut limiter la pression de l'activité en interdisant ou en réglementant la pêche de certaines espèces sensibles, en imposant des quotas ou des totaux admissibles de capture par espèce et en contrôlant les quantités prélevées. Mais, pour empêcher la capture d'espèces trop petites (juvéniles notamment), sans valeur commerciale ou en pleine période de reproduction, d'autres dispositions techniques peuvent encore être imposées comme la fixation d'un maillage minimal pour les filets, l'usage d'engins de pêche sélectifs, la délimitation de saisons de fermeture, la fixation d'une taille minimale de capture des espèces ou encore la limitation des captures accidentelles.

C'est donc essentiellement autour de deux axes que la pêche maritime peut-être réglementée à travers l'encadrement d'une part, des procédés et modes de pêche destructeurs (A) et d'autre part, de l'exploitation des espèces (B).

¹⁰²⁷ A noter que depuis 2006, les autorités compétentes de Wallis et Futuna, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française disposent, en cas d'infraction à la législation sur la pêche maritime, de pouvoirs spéciaux (saisine du navire, conduite du navire saisi à un port désigné, etc.) en vertu de la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (*JORF* 31 déc. 2006, article 97, p. 20285). La loi étend en effet aux trois collectivités les dispositions de l'article 3 de la loi modifiée n° 83-582 du 5 juillet 1983 relative au régime de la saisie et complétant la liste des agents habilités à constater les infractions dans le domaine des pêches maritimes (*JORF* 6 juillet 1983, p. 2065).

¹⁰²⁸ G. d'ABOVILLE, *op. cit.*, p. I-8.

¹⁰²⁹ *Ibidem*.

¹⁰³⁰ P. MARINI, La politique maritime et littorale de la France : l'outre-mer, Document Assemblée nationale, n° 771, annexe 4, 1998, p. 177.

¹⁰³¹ En ce sens, il faut constater que la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 DTR a modifié l'objet des schémas de mise en valeur : ces schémas « fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral », au lieu de « ... les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral ». L'exploitation est ainsi remplacée par la mise en valeur.

A – L’encadrement des procédés et modes de pêche destructeurs

La diversité des procédés et modes de pêche conduit à une réglementation foisonnante allant de l’interdiction pure et simple de certaines pratiques à leur simple réglementation. Justifié essentiellement pour favoriser la cohabitation entre les différents types de pêche, le droit de la pêche prend parfois en compte l’environnement, mais de façon limitée. Ainsi faut-il s’attacher aux techniques de pêche (1) et aux engins de pêche (2).

1 – Les techniques de pêche

En premier lieu, partout outre-mer, les techniques les moins sélectives et les plus directement destructrices de l’habitat sont interdites de façon générale. Ainsi en est-il de l’utilisation d’explosifs, de procédés d’électrocution ou de poisons en vue de capturer ou de détruire le poisson.

Pour les DOM et Saint-Pierre et Miquelon, la prohibition découle de l’application de l’article 6 du décret du 9 janvier 1852 sur l’exercice de la pêche maritime¹⁰³², réitérée, pour les DOM seulement, par le règlement modifié n° 850/98 qui interdit la capture « des organismes marins au moyen de méthodes comprenant l’utilisation d’explosifs, de poisons, de substances soporifiques ou de courant électrique »¹⁰³³.

En Guadeloupe, la prohibition va un peu plus loin. L’article 12 alinéa 2 de l’arrêté du 10 août 2002¹⁰³⁴ interdit en effet au surplus le déversement ou l’écoulement, le rejet ou le dépôt, directement ou indirectement en mer ou dans les eaux salées « de substances ou d’organismes nuisibles pour la conservation ou la reproduction des mammifères marins, des poissons, des crustacés, des coquillages, des mollusques ou des végétaux, ou de nature à les rendre impropres à la consommation ». Bien que très intéressante pour la conservation de la nature, cette mesure, si généralement formulée, semble néanmoins difficile à mettre en application compte tenu du nombre d’activités concernées : l’agriculture, au titre des insecticides pulvérisés sur les cultures, l’assainissement, lorsqu’une station d’épuration rejette des eaux non dépourvues de résidus d’antibiotiques ou encore le ballastage. Or, les normes applicables pour ces activités limitent mais n’empêchent pas le rejet de substances toxiques à moyen ou long terme dans le milieu naturel. On

¹⁰³² Décret du 9 janvier 1852 sur l’exercice de la pêche maritime, article 6, *JORF* 21 août 1944, p. 53 : « Sera puni d’une amende de 22 500 euros quiconque aura, en infraction aux règlements de la communauté économique européenne, aux dispositions du présent texte et aux règlements pris pour son application :

1° Détenue à bord ou utilisée 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° Mis en vente, vendu ou colporté, stocké, transporté, exposé ou acheté en connaissance de cause les produits des pêches pratiquées dans les conditions visées au 1° ci-dessus ;

3° Pêché avec un engin ou utilisé à des fins de pêche tout instrument ou appareil dont l’usage est interdit ou pratiqué tout mode de pêche interdit ;

4° Fabriqué, détenu à bord ou mis en vente un engin dont l’usage est interdit [...] ».

¹⁰³³ Règlement modifié (CE) n° 850/98 du Conseil du 30 mars 1998 visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d’organismes marins, article 31, *JOCE* 27 avril 1998, L. 125, p. 1.

¹⁰³⁴ Arrêté n° 2002/1249/PREF/SGAR/MAP du 19 août 2002 portant réglementation de l’exercice de la pêche maritime côtière dans les eaux du département de la Guadeloupe.

voit mal par ailleurs comment les agents de police de l'environnement pourront se faire une opinion certaine de la toxicité d'une substance dont les effets peuvent être tardifs (notamment sur la reproduction), ni comment ils identifieront avec certitude la provenance d'une matière ingérée par un poisson et qui serait impropre à la consommation. En définitive, il s'agit plus d'une mesure pédagogique et de sensibilisation que d'une disposition réellement opérationnelle.

A Mayotte, un arrêté préfectoral de 1997 interdit, quant à lui, de pêcher « à l'aide d'explosifs, de produits chimiques, de substances ou d'extraits de végétaux, dont l'action ou les réactions détruisent le poisson ou nuisent à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire »¹⁰³⁵. Une attention particulière est portée à la plante dénommée « uruva » (*Tephrosia sp.*), longtemps utilisée pour pêcher en empoisonnant les poissons. En fouettant l'eau avec la branche ou en écrasant les feuilles de la plante ensuite placées dans une corbeille plongée dans les retenues d'eau du platier corallien à marée basse, une substance paralysante, la roténone, se dégage et permet de ramasser les poissons. La culture est désormais prohibée sur l'île, tandis que son arrachage et sa destruction sont rendus obligatoires. Comme la pêche à la nivrée pratiquée dans les rivières guyanaises¹⁰³⁶, la pêche par empoisonnement à l'« uruva » n'est pas du tout sélective : elle touche les juvéniles, mais également tous les autres organismes du récif.

En Nouvelle-Calédonie, sont interdits, dans les trois provinces, la détention, à bord des navires ou embarcations de plaisance ou de pêche, de substances explosives¹⁰³⁷ et leur usage en tous lieux en vue de tuer, détruire, effrayer ou paralyser les animaux marins, ainsi que l'usage de toutes substances naturelles ou artificielles susceptibles de les enivrer, les endormir, les paralyser ou les détruire¹⁰³⁸. Bien que l'utilisation de poisons soit aujourd'hui devenue rare en Nouvelle-Calédonie, des techniques traditionnelles de pêche consistaient, sur le même mode que la pêche à l'« uruva » à Mayotte, à utiliser la liane *Derris trifoliata* pour paralyser les poissons. Par ailleurs, d'autres techniques de pêche destructrices du corail en particulier sont prohibées, comme la détention à bord de tout navire de pêche et l'utilisation de barres à mine, de pioches, de pelles ou tout autre outil ou engin susceptible de bouleverser l'habitat des espèces¹⁰³⁹. La barre à mine était en effet traditionnellement utilisée pour sonder le sol dans les trous du platier afin de déloger des crustacés¹⁰⁴⁰, ce qui conduisait à la destruction systématique du corail.

¹⁰³⁵ Arrêté n° 396/DAF/SEF du 17 juin 1997 portant interdiction de certains modes de pêche, ainsi que de la culture de l'Uruva (*Tephrosia sp.*) sur le territoire de la collectivité territoriale de Mayotte.

¹⁰³⁶ Voir *supra*, deuxième partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 1, A.

¹⁰³⁷ Aux Îles Loyauté, il est néanmoins possible d'obtenir une autorisation pour détenir et employer, « à l'extérieur de zones lagunaires des pétards à faible charge destinés à contrôler les déplacements de bancs de thonidés » (délibération modifiée n° 245 du 2 juillet 1981, portant réglementation de la pêche maritime dans les eaux du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, article 11, *JONC* 3 août 1981, p. 1043). En Province Sud, est autorisée « la détention d'engins faisant appel au pouvoir détonnant d'un mélange chimique ou à la détente d'un gaz par contact direct avec l'animal, dans le cadre de la protection de la vie humaine contre les squales » (C. env., article 341-6, *in fine*). Au surplus, dans les provinces Nord et Sud, les interdictions ont été étendues aux armes à feu (C. env. de la Province Nord, article 341-7 et C. env. de la Province Sud, article 341-6).

¹⁰³⁸ Délibération modifiée n° 245 du 2 juillet 1981, précitée, article 11 et 13 ; C. env. de la Province Nord, articles 341-6 et 341-7 ; C. env. de la Province Sud, articles 341-5 et 341-6.

¹⁰³⁹ Délibération modifiée n° 245 du 2 juillet 1981, précitée, article 12, C. env. de la Province Nord, article 341-8 et C. env. de la Province Sud, article 341-7.

¹⁰⁴⁰ Voir G. THONG, *Show Pacifique, Manou et nœud papillon*, L'Harmattan, coll. Lettres du Pacifique, 2008, p. 53.

Pour les mêmes raisons, la Polynésie française et Wallis et Futuna disposent de réglementations similaires à la Nouvelle-Calédonie et interdisent l'usage de toute substance naturelle ou artificielle susceptible d'enivrer, d'endormir, de paralyser ou de détruire les poissons, l'utilisation de substances explosives et gazeuses, de barres à mines, de pioches ou de tout autre outil ou engin de pêche susceptible de bouleverser l'habitat des espèces¹⁰⁴¹. A Wallis et Futuna ces techniques étaient encore utilisées il y a quelques années. Elles ont laissé des marques sur les coraux très fortement dégradés à certains endroits du fait de la pratique longtemps non contrôlée de la pêche à la dynamite. Celle-ci serait encore utilisée ponctuellement aujourd'hui, par solution de facilité, mais l'ampleur de l'usage n'est pas évaluée. A cet égard, l'application de la réglementation doit être renforcée dans la collectivité, d'autant que, faute de contrôle strict, d'autres techniques se développent comme la pêche à l'eau de javel pour capturer les poulpes¹⁰⁴². Un effort de sensibilisation des pêcheurs s'impose avant que les ressources du lagon ne soient définitivement fragilisées.

En toute hypothèse, les dispositions susvisées sont particulièrement importantes pour la conservation de la biodiversité dès lors qu'elles interdisent des pratiques non sélectives et nuisibles aux écosystèmes marins. Elles mettent un frein à certaines techniques traditionnelles qui mettent en péril le patrimoine piscicole mais demeurent bien évidemment, en tant que telles, insuffisantes.

2 – Les engins et modes de pêche

La dégradation du patrimoine piscicole provient encore, en grande partie, du nombre et de la qualité des engins autorisés pour la pratique de la pêche (filets fixes ou flottants, lignes, casiers, chaluts, dragues, arts trainants, etc.). Ainsi, les arts trainants (chalut et drague) contribuent à la destruction des fonds marins (herbiers, récifs, etc.) en raclant le sol. De même, les arts dormants (filets) peuvent s'accrocher sur les récifs coralliens et les détruire au moment où ils sont retirés. En outre, des filets trop longs ou aux mailles trop étroites permettront de capturer un grand nombre de poissons, juvéniles compris, ce qui empêchera le renouvellement de l'espèce. A ce titre une attention particulière doit être portée à trois types d'engins de pêche¹⁰⁴³ dont le libre usage

¹⁰⁴¹ Pour la Polynésie française, voir délibération modifiée n° 88-183/AT du 8 décembre 1988 portant réglementation de la pêche en Polynésie française, article 14 et suivants, *JOPF* 22 décembre 1988, p. 2353. Pour Wallis et Futuna, voir arrêté n° 94-200 définissant les moyens de pêche interdits, *JOWF* 15 juillet 1994, p. 11883.

¹⁰⁴² Voir M. VERDUCCI et M. JUNCKER, Rapport de mission, Faisabilité de la mise en place d'un plan de gestion des espaces maritimes (PGEM) à Alofi, Futuna et Wallis, CRISP, 3-17 mars 2007, p. 28.

¹⁰⁴³ Nous ne traiterons pas des autres engins de pêche autorisés tels que les nasses et casiers, les balances, les lignes et hameçons, les couteaux, les crochets, les ciseaux, les piochons, les râtaux, les pelles, les harpons, les foënes, les haveneaux, les sagaies, les tridents, etc. Il faut noter toutefois l'existence d'un décret relatif à la pêche maritime dans les eaux non soumises au droit communautaire qui énonce les engins et modes de pêche autorisés (décret modifié n° 90-95 du 25 janvier 1990, précité, article 1^{er}), sans préjudice de mesures plus strictes éventuellement adoptées par l'autorité administrative en vue de protéger la ressource ou d'en assurer une gestion rationnelle (même texte, article 6).

Par ailleurs, s'agissant plus spécifiquement de la pêche de loisir, un décret du 11 juillet 1990 en régleme l'exercice (décret n° 90-618 du 11 juillet 1990 relatif à l'exercice de la pêche maritime de loisir, *JORF* 14 juillet

serait catastrophique pour l'environnement : les chaluts (a), les filets (b) et les engins de pêche sous-marine (c).

a – Les chaluts

Le chalutage s'est fortement développé au XX^e siècle, jusqu'à devenir la technique de pêche la plus utilisée dans le monde. Des chaluts équipent les bateaux-usines comme les bateaux plus traditionnels de pêche artisanale. Les filets trainés par le chalutier pendant quelques heures avant d'être hissés sur le pont sont très efficaces mais non sélectifs – hormis la taille des prises plus ou moins contrôlée par le maillage du filet –. Ils ont fortement contribué à la raréfaction de la ressource par surexploitation. Au surplus, le chalut de fond est très néfaste pour les fonds marins dans la mesure où il les déstructure et remet en suspension des sédiments entretenant une turbidité défavorable à l'écosystème. Plus encore, il détruit les fonds marins en les raclant, en arrachant algues et coraux et en retournant les substrats d'animaux et plantes fixés. C'est pourquoi sa pratique doit être réglementée, voire interdite aux endroits les plus fragiles.

Deux décrets, pris en application de l'article 3 du décret-loi du 9 janvier 1852 pour fixer les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les zones de pêche non couvertes par la réglementation communautaire de conservation et de gestion¹⁰⁴⁴ et dans les eaux soumises à cette réglementation¹⁰⁴⁵, interdisent l'usage de chaluts à moins de trois milles de la laisse de basse mer des côtes du continent et de celles des îles ou îlots¹⁰⁴⁶. Applicables dans les DOM et à Mayotte, ces mesures intéressent la conservation du patrimoine piscicole. Mais si la disposition permet la

1990, p. 8367). Applicable dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon, il limite la détention ou l'utilisation des engins de pêche à bord des navires et embarcations : seuls sont autorisés des lignes grées pour l'ensemble d'un maximum de douze hameçons, deux palangres munies chacune de trente hameçons, deux casiers, une foëne et une épuisette ou « salabre ». En outre, « en vue d'empêcher la dégradation des ressources halieutiques lorsque celles-ci apparaissent menacées » (même texte, article 5), les autorités administratives – soit les préfets des DOM et les représentants de l'État à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte – peuvent prendre des mesures limitatives complémentaires pour réduire la liste ou le nombre d'engins dont la détention est autorisée à bord des navires ou embarcations, fixer la liste des engins ou procédés de pêche qui peuvent être utilisés pour la pêche sous-marine et la pêche à pied et fixer les caractéristiques et conditions d'emploi des engins autorisés. L'exercice déconcentré de cette compétence appelle deux remarques. En Guadeloupe, le préfet a usé de sa compétence pour prendre des dispositions plus strictes : les engins autorisés à la détention à bord des navires de plaisance sont moins nombreux que ceux énumérés au niveau national dans la mesure où une seule palangre (contre deux) est autorisée et aucun casier (contre deux) (arrêté n° 2002/1249/PREF/SGAR/MAP du 19 août 2002, précité, article 35). À l'inverse, à La Réunion, les mesures préfectorales sont irrégulières, les engins de pêche autorisés étant plus nombreux que ceux prévus par le décret de 1990. Est ainsi permise, en plus des dispositions nationales, l'utilisation d'un remonte-ligne électrique (moulinet ou treuil), de vingt balances et de deux nasses et les hameçons montés en double sont considérés comme des hameçons simples alors que cela n'est pas prévu par le décret (arrêté n° 1743 du 15 juillet 2008 réglementant l'exercice de la pêche maritime de loisir dans les eaux du département de La Réunion, article 5). La situation était encore plus critique auparavant, les arrêtés ayant été systématiquement attaqués, puis annulés par le Tribunal administratif.

¹⁰⁴⁴ Décret modifié n° 90-95 du 25 janvier 1990 pris pour l'application de l'article 3 du décret du 9 janvier 1852 modifié fixant les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les zones de pêche non couvertes par la réglementation communautaire de conservation et de gestion, *JORF* 27 janvier 1990, p. 1155.

¹⁰⁴⁵ Décret modifié n° 90-94 du 25 janvier 1990 pris pour l'application de l'article 3 du décret du 9 janvier 1852 modifié fixant les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les eaux soumises à la réglementation communautaire de conservation et de gestion, *JORF* 27 janvier 1990, p. 1152.

¹⁰⁴⁶ Même texte, article 8.

protection des fonds marins proches du littoral, elle n'est justifiée que par la nécessité d'organiser une cohabitation harmonieuse entre les navires pratiquant les arts traînants (chalut et drague) et les arts dormants (filets, casiers, etc.). De façon générale tout chalutage devrait être prohibé à proximité des récifs coralliens et dans les lagons, car même s'il n'est pas pratiqué à Mayotte, ce n'est que par un heureux hasard que l'intégralité du lagon entre dans le champ de l'interdiction, la distance maximale entre la terre et la barrière de corail étant de 2,70 milles marins.

Localement, des arrêtés préfectoraux complètent les interdictions de chalutage compte tenu du contexte environnemental et social de chaque collectivité. Ainsi, en Guyane, un arrêté préfectoral du 5 juillet 1999¹⁰⁴⁷ prohibe le chalutage en deçà d'une ligne de sonde de trente mètres afin de protéger les juvéniles et d'éviter les conflits entre les arts dormants et les arts traînants. La mesure revient en réalité à étendre l'interdiction de chalutage de trois à environ douze milles de la côte, la ligne des trente mètres se situant à cette distance. Nécessaire, cette mesure n'est néanmoins pas suffisante pour lutter contre la surexploitation. La Guadeloupe et La Réunion présentent des dispositions beaucoup plus protectrices puisque des arrêtés préfectoraux¹⁰⁴⁸ élargissent l'interdiction à toute la collectivité. Dans le même sens, en Nouvelle-Calédonie, la Province des Îles Loyauté interdit le dragage et le chalutage à l'intérieur du lagon¹⁰⁴⁹, tandis que ces techniques sont prohibées sur toute la mer territoriale et intérieure en Province Nord¹⁰⁵⁰ et Sud¹⁰⁵¹ et dans tout le lagon de Wallis et Futuna¹⁰⁵².

A Saint-Pierre et Miquelon, où la disponibilité des ressources halieutiques s'est amoindrie au fil du temps, l'article 2 du décret modifié du 19 mars 1987¹⁰⁵³ soumet, dans les eaux territoriales et la ZEE de la collectivité, l'exercice des arts traînants (chalutage, dragage) et dormants (fileyage, caseyage, métiers de l'hameçon) ou tout autre engin de pêche fixe ou dérivant à l'obtention d'une licence propre à chaque navire et délivrée par le préfet compte tenu des ressources halieutiques disponibles. Le nombre et le contenu des licences sont déterminés en fonction d'éventuels totaux

¹⁰⁴⁷ Arrêté n° 1090 du 5 juillet 1999 portant création d'une zone interdite au chalutage.

¹⁰⁴⁸ Pour la Guadeloupe, voir arrêté n° 2002/1249/PREF/SGAR/MAP du 19 août 2002, précité, article 4 : « L'emploi des arts traînants est interdit ». Pour La Réunion, voir arrêté n° 1742 du 15 juillet 2008 réglementant l'exercice de la pêche maritime professionnelle dans les eaux du département de La Réunion, article 9 : « Il est interdit d'utiliser ou de détenir à bord les engins suivants : les chaluts et les dragues [...] ».

¹⁰⁴⁹ Délibération modifiée n° 245 du 2 juillet 1981, précitée, article 8.

¹⁰⁵⁰ Sauf pour la pêche de la coquille Saint-Jacques par autorisation spéciale (C. env. de la Province Nord, article 341-18) et dans des conditions strictes : « La pêche des coquilles de l'espèce *Amusium japonicum balloti* à l'aide des arts traînants est autorisée uniquement :

- au moyen de chaluts dépourvus de racleurs, dont le maillage minimal [...] est fixé à 85 mm :

- par des profondeurs supérieures à 20 mètres ;

- dans la portion de lagon limitée au nord par le Grand passage et au sud par le 20^{ème} parallèle sud » (C. env. de la Province Nord, article 341-46).

¹⁰⁵¹ C. env. de la Province Sud, article 341-14 : « La détention ou l'usage des arts traînants en vue de la récolte ou de la capture d'organismes marins vivants sont interdits ».

¹⁰⁵² Arrêté n° 94-199 du 1^{er} juillet 1994 définissant les caractéristiques et les possibilités d'utilisation des engins de pêche, article 4, *JORF* 15 juillet 1994, p. 11883. A noter que des dérogations à ces interdictions peuvent être accordées par le chef du Service de la pêche pour des motifs scientifiques. Il s'agit en particulier d'autoriser les pêches exploratoires destinées à identifier les espèces existantes.

¹⁰⁵³ Décret modifié n° 87-182 du 19 mars 1987 fixant les mesures de gestion et de conservation des ressources halieutiques dans les eaux territoriales et la zone économique au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 20 mars 1987, p. 3183.

admissibles de capture et quotas fixés par le ministre chargé des pêches¹⁰⁵⁴, des conditions antérieures d'exercice de la pêche maritime, de la longueur, de la puissance ou du tonnage des navires et de l'intérêt de l'exploitation de ces navires pour les besoins économiques et sociaux de l'archipel¹⁰⁵⁵. De telles dispositions, bien qu'intéressantes dans la mesure où elles permettent un contrôle de l'expansion du chalutage n'auront hélas pas permis de lutter contre la surexploitation des ressources marines de la collectivité. Aujourd'hui des navires de pêche restent à quai à Saint-Pierre et Miquelon ou ont été vendus, mais il aura fallu attendre un quasi-épuisement des ressources naturelles pour que la décision de limiter les pêcheries soit prise.

b – Les filets

De nombreuses restrictions existent en ce qui concerne la longueur des filets de pêche, la taille de leurs mailles, l'endroit de leur pose ou le type de filet autorisé. De nature très techniques, les dispositions contraignant l'exercice de la pêche au filet peuvent parfois participer d'une amélioration de la sélectivité.

En toute hypothèse, une grande disparité existe entre les collectivités. En effet, à La Réunion, la maille des filets doit avoir au minimum 25 millimètres de côté à l'état humide¹⁰⁵⁶, contre 35 pour les filets droits en Guadeloupe¹⁰⁵⁷, 40 pour tous les filets en Polynésie française¹⁰⁵⁸, 45 en Guyane¹⁰⁵⁹ et à Wallis et Futuna¹⁰⁶⁰, 60 dans le lagon de Mayotte¹⁰⁶¹ et, à Saint-Pierre et Miquelon, 130 pour les filets des chaluts ou des sennes danoises¹⁰⁶², sauf exception pour

¹⁰⁵⁴ Le ministre peut répartir les prélèvements totaux de capture « en un quota affecté aux pêcheurs français et un ou plusieurs quotas affectés aux pêcheurs étrangers. Il détermine les espèces ou groupes d'espèces soumis » à ces dispositions (décret modifié n° 87-182 du 19 mars 1987, précité, article 5, alinéa 2).

¹⁰⁵⁵ Décret modifié n° 87-182 du 19 mars 1987, précité, article 2.

¹⁰⁵⁶ Arrêté n° 1742 du 15 juillet 2008, précité, article 9.

¹⁰⁵⁷ Arrêté n° 2002/1249/PREF/SGAR/MAP du 19 août 2002, précité, article 5. En revanche, « l'emploi de tout filet trémail dont la maille de la nappe centrale n'a pas à l'état humide, au moins 40 millimètres de côté [...], et dont la maille des nappes extérieures n'a pas, à l'état humide, au moins 200 millimètres de côté [...] est interdit » (article 6).

¹⁰⁵⁸ Délibération modifiée n° 88-183/AT du 8 décembre 1988 portant réglementation de la pêche en Polynésie française, article 3, *JOPF* 22 décembre 1988, p. 2353.

¹⁰⁵⁹ En Guyane, un règlement communautaire fixe des mesures spécifiques : le maillage des filets ne peut être inférieur à 45 millimètres (règlement modifié (CE) n° 850/98 du Conseil du 30 mars 1998 visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins, article 4, 2, f, *JOCE* 27 avril 1998, L. 125, p. 1) et, lors de la pêche aux crevettes (*Penaeus subtilis*, *Penaeus brasiliensis*, *Xiphopenaeus kroyeri*), le pourcentage minimal de l'espèce ciblée doit être de 30 % pour la pêche exercée avec des filets dont le maillage est compris entre 45 et 50 millimètres, les 70 % restants pouvant être des prises accessoires.

¹⁰⁶⁰ Arrêté n° 94-199 du 1^{er} juillet 1994 définissant les caractéristiques et les possibilités d'utilisation des engins de pêche, *JOWF* 15 juillet 1994, p. 11883. A noter que dans la collectivité, des filets aux mailles trop petites sont employés et même vendus dans les magasins.

¹⁰⁶¹ Arrêté n° 109/SG/DAF du 28 décembre 2004 portant réglementation de la pêche au filet dans les eaux intérieures (lagon) de la collectivité départementale de Mayotte, article 7. Au surplus, l'usage du filet trémail est interdit.

¹⁰⁶² Aussi dénommée senne de fond, la senne danoise est un engin de pêche qui s'apparente au chalut. Elle vise des espèces de fond plates (soles, limandes, plies, etc.). La senne est tournante et remorquée.

l'encornet¹⁰⁶³ (60 millimètres minimum) et les saumons (120 millimètres minimum)¹⁰⁶⁴. Pour certaines pêches particulières, la taille minimum des mailles tombe à des dimensions bien plus petites. Ainsi, à La Réunion, la pêche du Capucin nain (juvéniles de l'espèce *Mulloidichtys flavolineatus*), bien que très encadrée dans le temps¹⁰⁶⁵ et limitée à six zones géographiques, peut se pratiquer au moyen d'un filet de dix mètres dont le maillage minimum est de seize millimètres. Même si les prises « accessoires » sont interdites et doivent être rejetées, il est certain que la pêche au Capucin nain dans le lagon avec un filet au maillage si étroit, n'est pas sélective et demeure très destructrice, plus encore du fait de l'augmentation de la pression de pêche.

En Nouvelle-Calédonie, les filets ne doivent comporter aucun maillage inférieur à 45 millimètres¹⁰⁶⁶, ce qui permet aux juvéniles de passer entre les mailles. Ils ne peuvent, en outre – en Province Nord et Sud –, dépasser les 100 millimètres et doivent comporter des mailles carrées. Ce type de mailles améliore la sélectivité de l'engin de pêche, car, malgré la pression induite par le remorquage du filet, les mailles restent ouvertes, permettant ainsi aux juvéniles de s'échapper¹⁰⁶⁷. L'obligation de n'utiliser que des filets aux mailles carrés pourrait donc valablement être étendue aux autres collectivités.

Par ailleurs, la longueur des filets autorisés importe en matière de conservation de la biodiversité. Un filet très long, en plus de poser des problèmes de cohabitation entre les pêcheurs, favorisera l'augmentation de la pression de pêche. Si les longueurs de filets semblent assez raisonnables outre-mer¹⁰⁶⁸, elles ne sont pas définies dans certaines collectivités comme en Martinique où des filets maillants peuvent faire jusqu'à 2000 mètres de long¹⁰⁶⁹. En outre, la longueur maximale des filets est portée à 1 000 mètres pour les pêcheurs professionnels de la Province Sud¹⁰⁷⁰ et des Îles Loyauté¹⁰⁷¹, ce qui apparaît particulièrement démesurée au regard de l'étroitesse du lagon de la Nouvelle-Calédonie à certains endroits (1,8 km vers Bourail).

¹⁰⁶³ L'encornet est le nom utilisé pour désigner les calmars, lesquels rassemblent de nombreuses espèces de céphalopodes décapodes. Certaines de ces espèces sont comestibles (*Loligo vulgaris*).

¹⁰⁶⁴ Décret modifié n° 87-182 du 19 mars 1987, précité, article 9.

¹⁰⁶⁵ Pour la pêche professionnelle du Capucin nain, voir arrêté n° 1742 du 15 juillet 2008, précité, article 13 et pour la pêche de loisir, voir arrêté n° 1743 du 15 juillet 2008, précité, article 15.

¹⁰⁶⁶ Délibération modifiée n° 245 du 2 juillet 1981, précitée, article 5 ; C. env. de la Province Nord, article 341-11 ; C. env. de la Province Sud, article 341-10.

¹⁰⁶⁷ Les grilles installées dans les filets de chalut jouent le même rôle que les sections à maille carrée.

¹⁰⁶⁸ Les filets devront mesurer au maximum 4 mètres de haut et leur nombre est limité à 2 filets de 400 mètres pour les équipages de 2 marins en Guadeloupe (arrêté n° 2002/1249/PREF/SGAR/MAP du 19 août 2002, précité, article 7). La longueur cumulée des filets ne saurait dépasser 300 mètres par pêcheur ou groupes de pêcheurs travaillant ensemble à Mayotte (arrêté n° 109/SG/DAF du 28 décembre 2004, précité, article 4) comme en Province Nord pour les pêcheurs professionnels où les filets ne peuvent pas, en outre, faire plus de 1,50 mètre de hauteur (C. env. de la Province Nord, article 341-10). Par ailleurs, la longueur totale des filets ne peut excéder les 250 mètres à Wallis et Futuna (arrêté n° 94-199 du 1^{er} juillet 1994, précité, article 2) et les 50 mètres en Polynésie française (délibération modifiée n° 88-183/AT du 8 décembre 1988, précitée, article 3).

¹⁰⁶⁹ Voir <http://pagesperso-orange.fr/jm.sutour/visite%20enmartinique/peche%20martinique/peche.htm>.

¹⁰⁷⁰ C. env. de la Province Sud, article 341-9. Les pêcheurs plaisanciers ne peuvent détenir que des filets d'une longueur maximale de 50 mètres et d'une chute maximale de 1,20 mètre (C. env. de la Province Sud, article 341-8).

¹⁰⁷¹ Délibération modifiée n° 245 du 2 juillet 1981, précitée, article 6.

Certaines utilisations de filets sont à proscrire ou à réglementer strictement en raison de leurs effets potentiellement destructeurs de la biodiversité. Ainsi en est-il en particulier de la senne tournante et des filets dérivants.

La senne, long filet permettant d'encercler les bancs de poissons jusqu'à des profondeurs importantes, est une technique de pêche très peu sélective notamment pour les juvéniles. Elle vise en effet la capture de grandes quantités de poissons évoluant en bancs. La senne tournante est parfois utilisée pour encercler des bancs de poissons trouvés en association avec des mammifères marins. Cette pratique peut entraîner la capture et la mise à mort ces mammifères et est prohibée par le droit communautaire applicable dans les DOM¹⁰⁷². En Guadeloupe, l'usage de la senne est en outre réglementé de façon stricte : la taille des mailles des filets est fixée en fonction de l'espèce exploitée (colas, coulirous, balaous, cahuts, orphies, quiaquias) et la pêche à la senne est soumise à autorisation du Directeur régional des affaires maritimes¹⁰⁷³. En Polynésie française, une des rares interdictions formulées de façon générale par le seul texte qui réglemente l'exploitation des ressources vivantes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive situées au large des côtes de la collectivité¹⁰⁷⁴, porte sur la senne tournante¹⁰⁷⁵. Une telle disposition pourrait utilement être étendue dans les autres collectivités où la senne tournante n'est pas strictement réglementée (Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy).

S'agissant des filets dérivants, compte tenu de leur manque de sélectivité et, par conséquent, de la capture d'un nombre inacceptable de mammifères, d'oiseaux et de reptiles marins à laquelle ils contribuent, une interdiction de leur usage serait tout à fait bénéfique à la conservation de la biodiversité. Depuis le 1^{er} janvier 2002, le Communauté européenne a interdit l'utilisation des filets maillants dérivants par les navires communautaires pour certaines espèces¹⁰⁷⁶, dont quelques

¹⁰⁷² Règlement modifié (CE) n° 850/98 du Conseil du 30 mars 1998, précité.

¹⁰⁷³ Arrêté n° 2002/1249/PREF/SGAR/MAP du 19 août 2002, précité, article 9.

¹⁰⁷⁴ Délibération n° 97-32/APF du 20 février 1997 relative à l'exploitation des ressources vivantes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive situées au large des côtes de la Polynésie française, *JOPF* 6 mars 1997, p. 484. La délibération est précisée par un arrêté du 6 juin 1997 portant dispositions pour l'application de la délibération n° 97-32/APF du 20 février 1997 relative à l'exploitation des ressources vivantes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive situées au large des côtes de la Polynésie française, *JOPF* 19 juin 1997, p. 1195.

¹⁰⁷⁵ Délibération n° 97-32/APF du 20 février 1997, précité, article 2, alinéa 7. L'usage de la senne tournante peut néanmoins être autorisé si les navires sont exclusivement armés pour la capture de thonidés vivants destinés à l'élevage dans des exploitations aquacoles polynésiennes préalablement à leur commercialisation. Afin d'éviter que la technique ne soit utilisée de façon abusive, il est précisé que les autres poissons pêchés sont soit relâchés, soit donnés en alimentation aux thonidés élevés mais ne peuvent en aucun cas être commercialisés, sous quelque forme que ce soit.

¹⁰⁷⁶ Règlement modifié (CE) n° 849/97 du Conseil du 29 avril 1997 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, article 11, *JOCE* 23 mai 1997, L. 132, p. 1. Sont visées les espèces suivantes : Thon blanc germon (*Thunnus alalunga*), Thon rouge (*Thunnus thynnus*), Thon obèse (*Thunnus obesus*), Bonite à ventre rayé (*Katsuwonus pelamis*), Bonite à dos rayé (*Sarda sarda*), Thon jaune ou albacore (*Thunnus albacares*), Thon noir (*Thunnus atlanticus*), Thonines (*Euthynnus* spp.), Thon à nageoire bleue ou rouge du sud (*Thunnus maccoyii*), Auxides (*Auxis* spp.), Brème de mer (castagnole) (*Brama brama*), Marlines (*Tetrapturus* spp., *Makaira* spp), Voiliers (*Istiophorus* spp.), Espadon (*Xiphias gladius*), Sauris ou balaous (*Scomberesox* spp., *Cololabis* spp.), Coryphène ou Dorade tropicale (*Coryphoena* spp.), Requins (*Hexanchus griseus*, *Cetorhinus maximus*, *Alopiidae*, *Carcharhinidae*, *Sphymidae*, *Isuridae*, *Lamnidae*), Céphalopodes: (toutes les espèces).

unes sont pêchées dans les DOM comme l'Espadon ou les thonidés à La Réunion. Mais l'interdiction – au surplus limitée à certaines espèces – ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie, à Wallis et Futuna, à Mayotte, à Saint-Pierre et Miquelon, à Saint-Barthélemy. Les provinces Nord et Sud de la Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna réglementent seulement la signalisation des filets dérivants au moyen de flotteurs¹⁰⁷⁷ ; de même en Polynésie française où, au surplus, les filets dormants ou dérivants ne sont autorisés qu'à l'intérieur du lagon¹⁰⁷⁸. S'ils sont interdits ailleurs (mer territoriale et ZEE), en revanche les autoriser dans le lagon est problématique. En effet, les lagons polynésiens ne sont pas toujours profonds et les filets dérivants facilitent la capture de tous les types de poissons – consommables et non consommables – sans aucune sélectivité, et de tortues marines. Même si la durée de pose d'un filet « ne doit pas excéder 24 heures, séparée par intervalle de 24 heures »¹⁰⁷⁹, cela n'empêche pas la mortalité de ces pêches « accessoires ». Seules les autorités de Mayotte ont pris la mesure du danger des filets dérivants : l'arrêté préfectoral du 28 décembre 2004 rend obligatoire, pour la pêche lagonaire, « la présence permanente à moins de 100 mètres du ou des utilisateurs du filet »¹⁰⁸⁰.

Ailleurs, la faiblesse de la réglementation de l'usage des filets dérivants apparaît de surcroît peu compatible avec d'autres mesures *a priori* protectrices de l'environnement. Ainsi, dans certaines zones de frayères – les mangroves en particulier – ou de nourrissage – comme les herbiers – la pose de filets est parfois réglementée. Or, les filets dérivants non suivis par les pêcheurs peuvent atteindre ces zones. En Nouvelle-Calédonie, à l'intérieur des mangroves et dans un périmètre de 100 mètres autour d'elles¹⁰⁸¹ – 75 mètres dans la Province des Îles Loyauté¹⁰⁸² – les filets de plus de 50 mètres de longueur sont interdits. Si ces mesures visent utilement la réduction de la pression de pêche dans les mangroves, importante frayère, on voit mal par quel miracle un filet dérivant pourra remplir ces conditions à l'approche des zones concernées.

Les lieux d'utilisation des filets pourront également être limités pour tenir compte de la fragilité de certains écosystèmes. Aussi, l'usage de filets sur les récifs coralliens peut conduire à des accrochages dans le corail, inévitablement détruit lorsque le filet est enlevé. De même, la pêche au filet dans des zones de nourrissage ou de reproduction des organismes marins devrait faire l'objet de restrictions pour préserver le patrimoine piscicole. A ce titre, les dispositions mahoraises apparaissent tout à fait pertinentes : l'obligation de contrôler la dérive des filets s'accompagne en effet d'une interdiction d'utiliser les filets dans les zones et chenaux internes des mangroves et à l'aplomb des zones d'herbiers et des zones de récif corallien vivant (tombant, patate, récif frangeant)¹⁰⁸³. La mesure, de facture originale, est tout à fait adaptée à l'écologie marine des récifs coralliens alliant trois écosystèmes – la mangrove, les herbiers et le récif¹⁰⁸⁴ – à la fois fragiles et constitutifs d'habitats pour les espèces marines, de nourriceries pour les juvéniles et de zones de nutrition privilégiées pour les poissons. La pêche n'y est pas interdite – elle peut encore

¹⁰⁷⁷ Voir C. env. de la Province Nord, article 341-13 ; C. env. de la Province Sud, article 341-11 ; arrêté n° 94-199 du 1^{er} juillet 1994, précité, article 3.

¹⁰⁷⁸ Délibération modifiée n° 88-183/AT du 8 décembre 1988, précitée, article 4.

¹⁰⁷⁹ Même article.

¹⁰⁸⁰ Arrêté n° 109/SG/DAF du 28 décembre 2004, précité, article 2.

¹⁰⁸¹ C. env. de la Province Nord, article 341-12 ; C. env. de la Province Sud, article 341-12.

¹⁰⁸² Délibération modifiée n° 245 du 2 juillet 1981, précitée, article 8, alinéa 6.

¹⁰⁸³ Arrêté n° 109/SG/DAF du 28 décembre 2004, précité, article 1.

¹⁰⁸⁴ Voir *supra*, section 1, § 1.

se pratiquer à la ligne – mais la prohibition de la pose de filet permet de réduire efficacement à la fois les prises accessoires et la destruction de l’habitat.

D’autres dispositions adoptées cette fois-ci pour des raisons de sécurité, participent indirectement à limiter la destruction des récifs coralliens par les filets. Il s’agit des interdictions de barrer les passes qui entrecoupent les récifs. Couloirs de circulation pour les navires, il convient en effet de les laisser libres et de limiter l’emprise des engins de pêche à leur endroit. Ces mesures contribuent également à préserver les passages de la faune marine et en particulier des mammifères marins ou des tortues et à protéger en partie les récifs situés aux abords des passes. Les interdictions de former des barrages dans les passes existent en Guadeloupe¹⁰⁸⁵, à Mayotte¹⁰⁸⁶ et dans une moindre mesure en Province Nord et Sud¹⁰⁸⁷.

Il reste que dans tous les cas, l’emploi de filets et *a fortiori* des filets dérivants posent le problème des prises accidentelles, dites « accessoires » dans la terminologie halieutique. Ces prises concernent des espèces non ciblées par l’action de pêche. Elles ont un impact important sur les espèces marines (dauphins, baleines, tortues), les juvéniles et les oiseaux marins. Bien que des méthodes existent pour réduire ce type de prises (dispositifs pour éloigner les tortues, types d’appâts spéciaux, types de mailles qui permettent aux espèces non ciblées de s’échapper), le droit ne traduit pas cette nécessité en autorisant les filets dérivants d’une part, et en ne prévoyant aucun dispositif de maîtrise d’autre part. Là encore, seul le droit mahorais prévoit une disposition intéressante : « en cas de capture accidentelle d’une espèce protégée (dauphins, dugongs, baleines, tortues marines), obligation est faite au(x) pêcheur(s) de relâcher immédiatement les animaux vivants. Dans ce cas, les services de contrôle doivent en être informés obligatoirement. Pour les animaux morts ou blessés, obligation est faite aux pêcheurs de ne pas rejeter la ou les prises et de prévenir immédiatement l’un des services suivants : le Service des pêches, la Brigade nature de Mayotte ou le Service des affaires maritimes »¹⁰⁸⁸. Une telle mesure permet à la fois de suivre le niveau de certaines prises accessoires, pour éventuellement mieux les contrôler si elles s’avéraient trop importantes (interdiction de certaines zones de pêche par exemple), et de soigner les spécimens abîmés qui peuvent encore être sauvés. En dehors de cette disposition, aucun contrôle des prises accessoires n’est envisagé outre-mer. Une mesure parmi les plus efficaces pour les réduire consiste en l’interdiction des rejets. De ce fait, les prises accessoires représenteraient en effet un coût (transport, manutention) qui encouragerait la mise au point de pratiques sélectives¹⁰⁸⁹. Même s’il reste dans tous les cas difficile de contrôler les rejets au moment où ils sont effectués et donc d’éviter des rejets illégaux¹⁰⁹⁰, une telle interdiction serait tout à fait incitative et pourrait amorcer une évolution des comportements.

¹⁰⁸⁵ Arrêté n° 2002/1249/PREF/SGAR/MAP du 19 août 2002, précité, article 11.

¹⁰⁸⁶ Supra.

¹⁰⁸⁷ Dans ces collectivités, les « filets-barrages » sont interdits mais des filets peuvent être posés s’ils laissent une ouverture au moins égale à 50 % de la largeur d’eau disponible à cet endroit à marée basse (C. env. de la Province Nord, article 341-12 ; C. env. de la Province Sud, article 341-12).

¹⁰⁸⁸ Arrêté n° 109/SG/DAF du 28 décembre 2004, précité, article 8.

¹⁰⁸⁹ Voir en ce sens, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Une politique visant à réduire les prises accessoires et à éliminer les rejets dans les pêcheries européennes, COM(2007) 136 final, 28 mars 2007, 9 p.

¹⁰⁹⁰ D’autant plus que bon nombre de rejets sont effectués justement parce que la pêche est illégale (pêche d’espèces protégées, dépassement des quotas, pêche de juvéniles, etc.).

Telle est d'ailleurs l'orientation prise par les organisations internationales ou régionales de pêche¹⁰⁹¹. Celles-ci ont traditionnellement concentré leurs efforts sur la seule gestion des stocks halieutiques, avant d'élargir récemment leurs objectifs à l'élaboration de systèmes de surveillance pour lutter contre les pêches illicites et réglementer les pêches accessoires ou accidentelles. Ainsi, la Commission des thons de l'Océan Indien¹⁰⁹² à laquelle la France est partie pour La Réunion et Mayotte a adopté des résolutions en 2008 et 2009 concernant l'effarouchement des oiseaux de mer¹⁰⁹³, les tortues marines¹⁰⁹⁴ ou l'interdiction de filets maillants dérivants de plus de 2,5 km¹⁰⁹⁵. En revanche, la proposition de résolution faite en 2009 par la France pour limiter les captures accidentelles de requins¹⁰⁹⁶ n'a pas été retenue. Les intérêts économiques du commerce des ailerons de l'animal sont ici trop puissants pour que les membres de l'organisation régionale de pêche s'accordent à en limiter le prélèvement. C'est d'ailleurs une défaillance commune aux organisations régionales de pêche dans lesquelles les considérations socio-économiques prennent généralement le dessus dans les débats. A noter qu'au titre de l'outre-mer, la France participe à d'autres organisations régionales de pêche¹⁰⁹⁷. Il reste que de façon générale l'efficacité écologique de ces organisations demeure des plus limitées. En effet, elles visent non pas la conservation des espèces dans une perspective de maintien de la biodiversité, mais dans le but de

¹⁰⁹¹ En droit international, « la souveraineté de l'État côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures [...] à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale » (Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 1982, article 2). La situation est différente dans la zone économique exclusive sur laquelle, conformément à l'article 56 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer, la France dispose de « droits souverains » « aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ». Dans cette zone, l'État côtier peut fixer « le volume admissible des captures en ce qui concerne les ressources biologiques » et prendre « les mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation » (même texte, article 61). Sur ce fondement, de nombreux accords internationaux créant des organisations internationales ou régionales de pêche sont intervenus afin de fixer des règles de conservation d'une ou plusieurs espèces ou de l'ensemble des espèces non migratrices d'une même région.

¹⁰⁹² Elle a été instaurée par l'Accord portant création de la Commission des thons de l'Océan Indien du 25 novembre 1993.

¹⁰⁹³ Résolution 08/03 sur la réduction des captures accidentelles d'oiseaux de mer dans les pêcheries palangrières.

¹⁰⁹⁴ Résolution 2009/06 concernant les tortues marines.

¹⁰⁹⁵ Résolution 2009/05 interdisant l'utilisation des grands filets maillants dérivants en haute mer dans la zone de compétence de la CTOI.

¹⁰⁹⁶ Voir Proposition concernant les prises accessoires de requins soumise par la France, Treizième session, Bali, Indonésie, 30 mars au 3 avril 2009, IOTC-2009-S13-PropC [F].

¹⁰⁹⁷ La France est membre de l'Organisation des pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest (Convention multilatérale de coopération sur les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, Ottawa, 24 octobre 1978) et de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, Rio de Janeiro, 2-14 mai 1966) au titre de Saint-Pierre et Miquelon. Elle participe aussi à la Commission des thons de l'Océan Indien (Accord portant création de la Commission des thons de l'Océan Indien, 25 novembre 1993) et à la Commission des pêches du sud-ouest de l'Océan Indien (commission créée en vertu de l'article VI de l'acte consultatif de la FAO) pour La Réunion et Mayotte. Enfin, pour la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et la Polynésie française, la France est membre de la Commission sur la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans l'Océan Pacifique occidental et central (Convention sur la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans le Pacifique occidental et central, Honolulu, 5 septembre 2000) de la Commission interaméricaine du thon tropical (Convention pour l'établissement d'une Commission interaméricaine du thon tropical, Washington, 31 mai 1949) et de la future Organisation régionale des pêches du Pacifique Sud dont la première réunion destinée à la négociation du traité de l'Organisation a eu lieu à Wellington du 14 au 17 février 2006.

permettre à leurs membres de poursuivre les activités de pêche en se partageant les stocks disponibles. En outre, les plans et les résolutions qu'elles adoptent ne sont pas réellement contraignants et il reste aisé de se défaire des obligations imposées. Ainsi, pour reprendre le cas de la Commission des thons de l'Océan Indien, elle peut adopter, à la majorité des deux tiers de ses membres des mesures de conservation et de gestion, mais tout membre peut présenter une objection et n'est alors pas tenu de les appliquer¹⁰⁹⁸. La même situation existe dans les autres organisations régionales de pêche dont les recommandations ne sont opposables qu'aux parties qui n'ont pas émis d'objections. Le rôle de ces organisations en ressort très amoindri.

c – Les engins de pêche sous-marine

La pêche sous-marine consiste à chasser en étant en action de nage en surface ou en plongée. Cette technique permet une collecte sélective, mais il a fallu limiter l'utilisation d'engins dont l'usage faciliterait tellement l'activité que la ressource en serait rapidement menacée.

Si la pêche n'est pas pratiquée à Saint-Pierre et Miquelon, elle est purement et simplement interdite dans le lagon de Mayotte depuis 1995¹⁰⁹⁹, interdiction temporairement étendue, entre 1997 et 1998¹¹⁰⁰, aux eaux territoriales de la collectivité. Il va sans dire que la prohibition est très protectrice de la faune marine lagonaire et participe de la limitation de l'effort de pêche. A l'extérieur du lagon, la pêche sous marine est autorisée¹¹⁰¹ et répond des règles nationales, mais elle reste dans tous les cas assez peu pratiquée¹¹⁰².

Pour le reste, il est prévu que la pêche sous-marine ne peut s'exercer avec l'aide d'un appareil permettant de respirer sans revenir à la surface (scaphandre, narguilé, etc.) en métropole, dans les DOM et à l'extérieur du lagon de Mayotte¹¹⁰³, en Nouvelle-Calédonie¹¹⁰⁴, en Polynésie française¹¹⁰⁵, à Wallis et Futuna¹¹⁰⁶. En outre, la réglementation s'accompagne généralement de l'interdiction de détenir à bord du navire à la fois ces équipements prohibés et des appareils de

¹⁰⁹⁸ Accord portant création de la Commission des thons de l'Océan Indien, article IX, 5.

¹⁰⁹⁹ Arrêté n° 3/95/CAB/AM du 20 février 1995 portant réglementation de la pêche sous-marine dans les eaux intérieures et dans les eaux territoriales françaises adjacentes à la collectivité territoriale de Mayotte. L'arrêté a été abrogé et remplacé par l'arrêté n° 61/AM/2006 du 21 mars 2006 portant réglementation de la chasse sous-marine et de la récolte des végétaux marins dans le lagon et les eaux territoriales de Mayotte.

¹¹⁰⁰ Arrêté n° 397/SG/CAB du 17 juin 1997 portant moratoire de la chasse sous-marine dans les eaux intérieures (lagon) et dans les eaux territoriales de la collectivité départementale de Mayotte et arrêté n° 868 du 11 décembre 1998 abrogeant l'arrêté précité.

¹¹⁰¹ Sauf pour l'organisation de tout concours de pêche sous-marine.

¹¹⁰² J-F. LEPERE, Les accidents de plongée à Mayotte, étude et prise en charge en 2001, Table ronde de Médecine de Plongée de l'Océan Indien, Grand Baie - Ile Maurice - 12 Octobre 2001.

¹¹⁰³ Décret n° 90-618 du 11 juillet 1990, précité, article 4, III.

¹¹⁰⁴ C. env. de la Province Nord, article 341-19 ; C. env. de la Province Sud, article 341-15 ; délibération n° 245 du 2 juillet 1981 portant réglementation générale de la pêche maritime dans les eaux du Territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances (rendue exécutoire par arrêté n° 1906 du 10 juillet 1981), article 10, *JONC* 3 août 1981, p. 1043.

¹¹⁰⁵ Délibération n° 88-183 AT du 8 décembre 1988, précitée, article 9. L'interdiction n'est pas applicable à la destruction d'*Acanthaster planci*, l'étoile de mer tueuse de corail.

¹¹⁰⁶ Arrêté n° 94-202 du 1^{er} juillet 1994 réglementant l'exercice de la pêche sous-marine, article 2, *JOWF* 15 juillet 1994, p. 11884.

pêche sous-marine. L'interdiction rappelle celle formulée pour la détention des explosifs ou des poisons à bord des bateaux de pêche et se justifie par la difficulté de contrôler le respect des dispositions susvisées.

Des dérogations peuvent être accordées par le préfet dans les DOM et à Mayotte¹¹⁰⁷, « pour la pêche d'organismes marins d'aquarium, bryozoaires et spongiaires par les navires dûment habilités par autorisation spéciale » en Province Nord¹¹⁰⁸, dans les conditions fixées par le bureau de l'assemblée après avis du Comité pour la protection de l'environnement en Province Sud¹¹⁰⁹ et, en Polynésie française, « pour des raisons scientifiques et liées au maintien de l'équilibre des espèces » par dérogation du Ministre de la Pêche¹¹¹⁰ ou de façon générale, si l'appareil de pêche sous-marine est un « lupara » utilisé comme arme de défense contre les « squales »¹¹¹¹. Si les dérogations sont placées partout sous le contrôle de l'administration – au demeurant insuffisant dans les DOM et à Mayotte – ou justifiées, comme en Province Nord par la nécessité de ne pas détruire les spécimens destinés à l'aquariophilie, en revanche, la dérogation polynésienne apparaît des moins protectrices. En effet, autoriser la détention simultanée d'un appareil permettant de respirer sans revenir à la surface et d'un « lupara » est tout à fait problématique.

D'abord, le « lupara » est une cartouche fixée à l'extrémité d'une flèche (un fusil sous-marin) ou d'une tige métallique, et actionnée « à bout touchant », c'est-à-dire que la cartouche ne fonctionne que si elle est directement posée sur la proie. Or il apparaît que le « lupara », fatal à l'animal touché, est très efficace, mais n'est pas seulement utilisé comme moyen de défense. Il sert aussi à tuer les requins pour en récolter les mâchoires vendues aux magasins de souvenirs et les ailerons¹¹¹². Ensuite, l'autorisation d'utiliser le « lupara » comme une arme de défense contre les requins est aujourd'hui contraire au droit de l'environnement polynésien. En effet, l'inscription des requins sur la liste des espèces protégées de Polynésie française en 2006¹¹¹³ conduit à punir d'une peine d'emprisonnement de trois mois et d'une amende de 1 000 000 F CFP¹¹¹⁴, ou de l'une de ces deux peines¹¹¹⁵ le fait de pêcher des spécimens ou de détenir tout ou partie de l'animal. A ce titre, une harmonisation du droit de la pêche et du droit de l'environnement apparaît nécessaire.

Par ailleurs, la puissance des engins de pêche sous-marine est limitée, notamment pour des raisons de sécurité : de façon générale, sont prohibés les engins dont « la force propulsive développée 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 »¹¹¹⁶. En d'autres termes, seuls les fusils à armement manuel sont autorisés et il est fait

¹¹⁰⁷ Décret n° 90-618 du 11 juillet 1990, précité, article 4, III.

¹¹⁰⁸ C. env. de la Province Nord, article 341-19, alinéa 3.

¹¹⁰⁹ C. env. de la Province Sud, article 341-47, 6°.

¹¹¹⁰ Délibération n° 88-183 AT du 8 décembre 1988, précitée, article 12.

¹¹¹¹ Même texte, article 10. L'utilisation du terme « squal » n'est pas satisfaisante. Le squal employé sans précision peut aussi bien désigner l'ensemble des poissons cartilagineux dénommés « requins » – ce qui est ici le cas – l'ordre des « squaliformes » ou le genre *squalus*.

¹¹¹² Voir *Le finning*, *Dépêche de Tahiti*, 21 août 2003.

¹¹¹³ Arrêté 396/CM du 28 avril 2006 portant inscription des requins sur la liste des espèces protégées de la catégorie B et modifiant le code de l'environnement de la Polynésie française, *JOPF* 11 mai 2006, p. 1565. Voir *supra*, deuxième partie, titre 1, chapitre 1, section 2, § 1.

¹¹¹⁴ Soit plus de 8 000 euros.

¹¹¹⁵ C. env. de la Polynésie française, article L.P. 124-81.

¹¹¹⁶ Décret n° 90-618 du 11 juillet 1990, précité, article 4, III. Une mesure tout à fait similaire est applicable en Nouvelle-Calédonie (C. env. de la Province Nord, article 341-19, alinéa 4 ; C. env. de la Province Sud, article

interdiction d'utiliser des pistolets automatiques, ce qui limite l'efficacité de la pêche. Il reste qu'en Province Nord de la Nouvelle-Calédonie, « l'utilisation d'engins faisant appel à la détente, par contact direct avec l'animal, d'un gaz comprimé » est autorisée « exclusivement dans le cadre de la protection de la vie humaine contre les requins »¹¹¹⁷. Si la dérogation appelle les mêmes remarques que l'autorisation d'utiliser des « lupara » en Polynésie française, pour les mêmes raisons, elle est encore plus critiquable en Province Sud¹¹¹⁸ où les engins autorisés pour la protection ne sont pas limités à ceux fonctionnant « par contact direct avec l'animal ». Autrement dit, les armes permettant de tuer les requins à bout portant – et non plus à bout touchant – sont également autorisées. La dérogation est d'autant plus large que la pêche aux requins n'est pas réglementée en Province Sud contrairement à la Province Nord où l'article 351-59 du Code de l'environnement interdit la pêche « au moyen de lignes munies d'hameçons ou d'appareils de chasse sous-marine ». Si la pêche des requins n'est hélas pas interdite, elle est contrainte, en particulier en ce qui concerne le dépeçage des animaux pour leurs mâchoires ou leurs ailerons¹¹¹⁹. En toute hypothèse, la recherche d'une harmonisation des réglementations apparaît ici tout à fait nécessaire, car, malgré les limitations prévues en Province Nord, le territoire de la Province Sud offre un marché légal pour vendre des requins.

Le type d'engins de pêche sous-marine autorisé est parfois précisé. Ainsi, en Guadeloupe, seuls les fusils à sandow¹¹²⁰ et les collets¹¹²¹ sont permis alors qu'en Martinique, seuls les foënes¹¹²² et les « appareils utilisés pour le lancement d'un projectile destiné à transpercer le poisson »¹¹²³ le sont. À La Réunion, la pêche sous-marine est quant à elle régie par un arrêté particulier en date du 26 mai 1976¹¹²⁴ lequel prohibe l'usage de foënes.

Par ailleurs, si la pêche sous-marine est généralement interdite entre le coucher et le lever du soleil¹¹²⁵, l'usage d'un foyer lumineux ne l'est pas toujours. Ainsi, la Province Nord et la Province des Îles Loyauté ne réglementent pas leur utilisation et la Polynésie française autorise la pratique de la pêche sous-marine de nuit comme de jour avec ou sans projecteurs¹¹²⁶. La pratique de la

341-15, alinéa 7 ; délibération n° 245 du 2 juillet 1981, précitée, article 10.3) et à Wallis et Futuna (arrêté n° 94-202 du 1^{er} juillet 1994, précité, article 4).

¹¹¹⁷ C. env. de la Province Nord, article 341-19, alinéa 4.

¹¹¹⁸ C. env. de la Province Sud, article 341-15.

¹¹¹⁹ L'article 341-59 du Code de l'environnement de la Province Nord précise en effet que : « sont interdits en tout temps la détention, la collecte, le transport, la transformation, la commercialisation, l'exposition à la vente, la vente et l'achat des ailerons de requins non pêchés par les navires des armements de pêche professionnelle hauturière. Sont interdits en tout temps : le dépeçage des requins pour leur mâchoire ; la détention, le transport, la commercialisation, l'exposition à la vente, le vente et l'achat de mâchoires de requins ; le dépeçage des requins pour leurs ailerons ».

¹¹²⁰ Sorte d'arbalète.

¹¹²¹ Arrêté n° 2002/1249/PREF/SGAR/MAP du 19 août 2002, précité, article 41.

¹¹²² Trident ou fourche de fer à branches pointues.

¹¹²³ Arrêté n° 64-1588 du 23 octobre 1964 réglementant la pêche sous-marine à la Martinique par quelque procédé que ce soit, en action de nage ou de plongée, précité, article 4.

¹¹²⁴ Arrêté modifié n° 1904/DAG.R/2 du 25 mai 1976 réglementant l'exercice de la pêche sous-marine dans les eaux maritimes du littoral du département de La Réunion.

¹¹²⁵ Décret n° 90-618 du 11 juillet 1990, précité, article 4, IV ; C. env. de la Province Nord, article 341-19 ; C. env. de la Province Sud, article 341-15 ; délibération n° 245 du 2 juillet 1981, précitée, article 10 ; arrêté n° 94-202 du 1^{er} juillet 1994, précité, article 3.

¹¹²⁶ Délibération modifiée n° 88-183/AT du 8 décembre 1988, précitée, article 11 : « Le Conseil des ministres pourra interdire l'utilisation de projecteurs pour la pêche sous-marine de nuit (entre le coucher et le lever du

pêche à la lampe, principalement de nuit, est extrêmement ancienne surtout à bord des bateaux. Du fait de l'attraction exercée par la lumière artificielle sur les poissons, ce type de pêche, parfois industriel, a contribué à augmenter considérablement les prises de poissons à la faveur des évolutions technologiques (feux, torche, charbon de bois brûlant sur une grille à l'arrière d'une embarcation, lampes à gaz d'acétylène, d'essence ou de propane, batteries de puissants projecteurs). Pour ce qui concerne la pêche sous-marine, il fallait évidemment empêcher tout abus et maintenir le caractère sportif de l'activité. A ce titre, l'interdiction d'utiliser des lampes devrait être généralisée à tout l'outre-mer.

B – L'encadrement de l'exploitation des espèces

« L'utilisation prudente et rationnelle des ressources » prônée par l'article 174 du Traité instituant la Communauté européenne encourage la conservation et la gestion des ressources halieutiques. Cet objectif est principalement porté par la politique commune de la pêche¹¹²⁷. Outre-mer néanmoins, les effets de cette politique sont doublement bornés, d'une part en raison de son champ d'application limité aux DOM et d'autre part, du fait de l'encouragement de l'exploitation des espèces ultramarines (1) qu'elle porte. C'est donc dans le droit national et local qu'il faut rechercher les mesures d'encadrement de la pêche. Guidée avant tout par des impératifs économiques, la gestion des espèces exploitables s'avère toutefois encore peu sensible aux impératifs écologiques (2).

1 – Le droit communautaire, un encouragement de l'exploitation des espèces ultramarines

La politique commune de la pêche (PCP), applicable seulement dans les quatre DOM¹¹²⁸, a été instaurée en 1983¹¹²⁹, puis révisée en profondeur à deux reprises : en 1992¹¹³⁰ et en 2002¹¹³¹. Le

soleil) dans certaines zones et en certaines saisons ». Les compétences ainsi octroyées au Conseil des ministres n'ont cependant jamais été exercées.

¹¹²⁷ Pour une analyse approfondie de la PCP, voir N. de SADELEER et C.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 673-711.

¹¹²⁸ Pour ce qui concerne Saint-Pierre et Miquelon, la naissance de la politique commune de la pêche a d'ailleurs largement conditionné l'abandon de la départementalisation de l'archipel en 1985, pour éviter que la réglementation européenne ne mette en concurrence la pêche locale déjà fortement compromise par l'épuisement des ressources marines et la flotte communautaire. En outre, la compétence communautaire pour fixer des quotas de pêche se heurtait à « l'indétermination d'une large partie de la zone économique quant à ce qui relevait de la souveraineté canadienne et ce qui relevait de la souveraineté française » (G. BELORGEY, *Saint-Pierre et Miquelon et le droit de pêche dans l'Atlantique Nord-Ouest*, Les études de la Documentation française, 1993, p. 50). L'accord de 1972 (voir décret n° 72-692 du 25 juillet 1972 portant publication de l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche, avec un échange de lettres, signés à Ottawa le 27 mars 1972, *JORF* 27 juillet 1972, p. 7998) avait tracé une partie de la ZEE de Saint-Pierre et Miquelon, mais il a fallu attendre la décision du Tribunal arbitral du 10 juin 1992 pour que les ZEE du Canada et de la France soient délimitées.

¹¹²⁹ Règlement (CEE) n° 170-83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, *JOCE* 27 janvier 1983, L. 24, p. 1.

¹¹³⁰ Règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, *JOCE* 31 décembre 1992, L. 389, p. 14.

¹¹³¹ Voir notamment le règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques, *JOCE* 31 décembre 2002, L. 358, p. 59.

volet relatif à la conservation et l'exploitation des ressources halieutiques¹¹³², fondement même de la PCP, vise « l'exploitation d'un stock dans des conditions ne compromettant pas son exploitation future et n'ayant pas d'incidence préjudiciable sur les écosystèmes marins »¹¹³³. À cette fin, l'Union européenne dispose d'un certain nombre d'outils de conservation des espèces. Elle peut, en particulier, fixer des totaux admissibles des captures (TAC) afin de limiter la quantité maximale de captures de poissons d'un stock spécifique au cours d'une période donnée, limiter les captures accessoires, restreindre l'effort de pêche en réduisant le nombre de jours d'activité en mer des navires de pêche et en fixer le nombre et le type autorisés à opérer. En outre, parmi les mesures intéressant la conservation de la biodiversité, le règlement n° 2371/2002 du 20 décembre 2002¹¹³⁴ prévoit deux types de plans permettant de gérer les stocks halieutiques sur le long terme : les plans de reconstitution d'une espèce visant à rétablir les stocks menacés d'effondrement (article 5) et les plans de gestion pour le maintien du volume des stocks dans des limites biologiques sûres (article 6). Les plans existants aujourd'hui ne visent pas d'espèces de l'outre-mer français : seuls les cabillauds dans certaines zones¹¹³⁵, les merlus capturés dans le nord de l'Europe¹¹³⁶, le Merlu austral (*Merluccius australis*) et les langoustines pêchées dans la mer Cantabrique et à l'ouest de la péninsule Ibérique¹¹³⁷, le Thon rouge (*Thunnus thynnus*) dans l'Atlantique Est et la Méditerranée¹¹³⁸, l'Anguille européenne (*Anguilla anguilla*)¹¹³⁹ et le Flétan noir (*Reinhardtius hippoglossoides*)¹¹⁴⁰ font l'objet de plans de reconstitution et les soles du golfe de Gascogne¹¹⁴¹ d'un plan de gestion. De même, aucun total admissible de capture ou quota de pêche communautaires n'est fixé pour l'outre-mer à l'exception d'un TAC – partiellement utilisé – de 4 108 tonnes pour la pêche des crevettes en Guyane¹¹⁴². A noter que lors de la pêche aux

¹¹³² Les autres volets concernent « la politique structurelle », qui s'appuie principalement sur les programmes d'orientation pluriannuels afin de réduire les capacités de pêche en contrepartie d'aides financières ; l'« organisation commune des marchés » qui prévoit des normes de commercialisation et un régime commun des prix et enfin, le « volet externe » essentiellement composé des accords de pêche négociés par la Commission pour garantir l'accès des navires de l'Union dans les eaux des pays tiers, généralement en contrepartie de compensations financières.

¹¹³³ Règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002, précité, article 3, e.

¹¹³⁴ Règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002, précité.

¹¹³⁵ Règlement (CE) n° 423/2004 du Conseil du 26 février 2004 instituant des mesures de reconstitution des stocks de cabillaud, *JOCE* 9 mars 2004, L. 70, p. 8.

¹¹³⁶ Règlement (CE) n° 811/2004 du Conseil du 21 avril 2004 instituant des mesures de reconstitution du stock de merlu du nord, *JOCE* 30 avril 2004, L. 150, p. 1.

¹¹³⁷ Règlement (CE) n° 2166/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 établissant des mesures de reconstitution des stocks de Merlu austral et de langoustine évoluant dans la mer Cantabrique et à l'ouest de la péninsule Ibérique, *JOCE* 28 décembre 2005, p. 5.

¹¹³⁸ Règlement (CE) n° 1559/2007 du Conseil du 17 décembre 2007 établissant un plan pluriannuel de reconstitution des stocks de Thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée et modifiant le règlement (CE) n° 520/2007, *JOCE* 22 décembre 2007, L. 340, p. 8.

¹¹³⁹ Règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'Anguilles européennes, *JOCE* 22 septembre 2007, L. 248, p. 17.

¹¹⁴⁰ Règlement (CE) n° 2115/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 établissant un plan de reconstitution du flétan noir dans le cadre de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, *JOCE* 23 décembre 2005, p. 3.

¹¹⁴¹ Règlement (CE) n° 388/2006 du Conseil du 23 février 2006 établissant un plan pluriannuel pour l'exploitation durable du stock de sole du golfe de Gascogne, *JOCE* 7 mars 2006, L. 65, p. 1.

¹¹⁴² Règlement (CE) n° 40/2008 du Conseil du 16 janvier 2008 établissant, pour 2008, les possibilités de pêche et les conditions associées pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux communautaires et, pour les navires communautaires, dans les eaux soumises à des limitations de capture, *JOCE* 23 janvier 2008, L. 19, p. 1. À noter que ce même règlement limite le nombre de licences communautaires pour pêcher dans la ZEE de la Guyane pour les vivaneaux (41 licences pour les vénézuéliens) et

crevettes¹¹⁴³, le pourcentage minimal de l'espèce ciblée doit être de 30 % pour la pêche exercée avec des filets dont le maillage est compris entre 45 et 50 millimètres, les 70 % restants pouvant être des prises accessoires¹¹⁴⁴.

En dehors de ces rares mesures, le droit communautaire ne participe que faiblement à la conservation des espèces halieutiques, les autres règles techniques de conservation des ressources halieutiques ne concernant jamais les eaux ultramarines¹¹⁴⁵. A l'inverse même, le droit communautaire participe à encourager le développement de la pêche dans les DOM malgré un contexte général de surexploitation des ressources. Si la puissance de flotte de pêche des DOM est encadrée¹¹⁴⁶, les régions ultrapériphériques (RUP) – essentiellement la Guyane et La Réunion¹¹⁴⁷ – bénéficient d'un régime d'aide financière destiné à compenser les coûts supplémentaires liés au transport de leurs produits de pêche vers le continent¹¹⁴⁸. En outre, jusqu'au 31 décembre 2011, les RUP peuvent bénéficier d'aides d'État pour le renouvellement et la modernisation de leur flotte, mais aussi, contrairement à l'Europe continentale¹¹⁴⁹, pour la construction de nouveaux navires de pêche. A ce titre, en Martinique, plus de 600 permis de mise en exploitation de navires de pêche ont ainsi été instruits et délivrés par la Direction régionale des affaires maritimes entre 2006 et 2008 pour une entrée en flotte en 2010¹¹⁵⁰. S'il s'agit parfois d'améliorer la sécurité des navires de pêche, les dispositifs dérogatoires de soutien à la flotte des RUP, notamment pour la construction de nouveaux navires participent aussi de l'augmentation de la pression de pêche outre-mer. Sous prétexte du rattrapage économique de l'outre-mer, on va donc permettre une plus grande exploitation des fonds marins déjà malmenés, plutôt que de réfléchir à une rationalisation des pratiques.

les requins (4 licences). Il prévoit que la pêche aux vivaneaux se pratique exclusivement avec des palangres ou des casiers et la pêche aux requins avec des palangres ou des filets maillants d'un maillage minimal de 100 mm, à plus de 30 mètres de profondeur. En outre, pour l'obtention d'une licence, l'armateur devra justifier de l'existence d'un contrat avec une entreprise de transformation installée dans le département de la Guyane française, et comportant l'obligation de débarquer au moins 75 % des prises de vivaneaux ou 50 % des prises de requins du navire concerné dans le département. Il s'agit ici de favoriser le développement économique de la Guyane.

¹¹⁴³ *Penaeus subtilis*, *Penaeus brasiliensis*, *Xiphopenaeus kroyeri*.

¹¹⁴⁴ Règlement modifié (CE) n° 850/98, précité, article 4, 2, f.

¹¹⁴⁵ Ces mesures concernent notamment la Méditerranée (règlement CEE n° 1626/94 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche en Méditerranée, *JOCE* 6 juillet 1994, L. 171, p. 1) et la mer Baltique, des Belts et de l'Oresund (règlement CEE n° 88/98 du Conseil du 18 décembre 1997 fixant certaines mesures techniques de conservation des ressources halieutiques dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Oresund, *JOCE* du 15 janvier 1998, L. 9, p. 1).

¹¹⁴⁶ Règlement modifié (CE) n° 639/2004 du Conseil du 30 mars 2004 relatif à la gestion des flottes de pêche enregistrées dans les régions ultrapériphériques, *JOCE* 7 avril 2004, L. 102, p. 9.

¹¹⁴⁷ La Guadeloupe et la Martinique n'exportant pas leurs produits vers l'Europe ne bénéficient pas de ce régime.

¹¹⁴⁸ Règlement (CE) n° 1080/2006 du parlement européen et du conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999, *JOCE* 31 juillet 2006, p. 1.

¹¹⁴⁹ Règlement (CE) n° 1080/2006 du parlement européen et du conseil du 5 juillet 2006, précité, article 25.

¹¹⁵⁰ Voir <http://www.martinique.pref.gouv.fr/pages/affmar.html>

2 – Une gestion des espèces exploitables peu sensible aux impératifs écologiques

L’appréhension de la gestion des espèces exploitables par la pêche outre-mer est variable d’une collectivité à l’autre. Elle devrait s’appuyer sur l’importance de l’activité ou des menaces pesant sur le patrimoine halieutique. Tel n’est pas le cas, les outils tels que la limitation de la taille des espèces pouvant être pêchées ou la fixation de quotas de capture étant souvent sous-utilisés. Ainsi, dans un contexte de pression grandissante, la gestion des espèces halieutiques est absente à Wallis et Futuna et dans les zones économiques exclusives de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française (a) et reste minimale dans les autres collectivités (b). Seules les situations critiques du point de vue de la conservation suscitent l’édiction de règles strictes. Pourtant les événements passés, en particulier à Saint-Pierre et Miquelon montrent bien les limites d’une telle approche, très risquée et conduisant à des catastrophes écologiques. Ainsi le droit prend-il la même direction que dans cette collectivité où la surexploitation manifeste a été le seul déclencheur d’une gestion des espèces exploitées (c).

a – L’absence de gestion des espèces halieutiques à Wallis et Futuna et dans les zones économiques exclusives de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française

A **Wallis et Futuna**, c’est essentiellement à travers l’octroi de licences de pêche professionnelle qu’un contrôle des ressources pourra être opéré. En effet, une délibération du 25 novembre 2005¹¹⁵¹ régleme la pêche maritime de la limite des plus hautes eaux jusqu’à douze milles nautiques mesurés à partir de la ligne de base de la mer territoriale¹¹⁵². La délibération distingue entre la pêche professionnelle et la pêche vivrière et de plaisance. La demande d’une licence de pêche professionnelle, à renouveler tous les ans, est rendue obligatoire pour la pêche côtière ou hauturière à des fins commerciales, pour la pêche d’invertébrés et de coraux à ces mêmes fins, pour la collecte de poissons d’aquarium, la constitution d’une collection scientifique et l’importation d’animaux et de végétaux aquatiques. La licence peut être refusée ou soumise à des conditions particulières si le service des pêches estime qu’elle « va à l’encontre de la protection des espèces ou des ressources du territoire »¹¹⁵³. La licence entraîne, dans tous les cas, l’obligation de remettre des fiches de pêche pour le suivi des prises. Les autorités disposent donc depuis 2005 d’un outil permettant, le cas échéant, de limiter la pression de pêche professionnelle sur certaines espèces. Encore faut-il connaître l’état des ressources, ce qui n’est pas le cas à Wallis et Futuna.

En ce qui concerne les pêches vivrière et de plaisance, les prises sont limitées « à 50 kg de poisson par unité et par sortie, à l’exception de prise unique de plus de 50 kg et d’événements sportifs officiels organisés par le milieu associatif »¹¹⁵⁴. En l’absence de définition de la sortie – s’agit-il

¹¹⁵¹ Délibération n° 73/AT/05 du 25 novembre 2005 portant modernisation de la réglementation en matière de pêche et la commercialisation des produits de cette activité, *JOWF* 15 décembre 2005, p. 7026.

¹¹⁵² La ZEE échappe donc à cette réglementation, mais en toute hypothèse, les navires armés pour la pêche hauturière ne peuvent pêcher dans la zone maritime des douze milles (Délibération n° 73/AT/05 du 25 novembre 2005, précitée, article 2).

¹¹⁵³ Délibération n° 73/AT/05 du 25 novembre 2005, précitée, article 18.

¹¹⁵⁴ Même texte, article 19.

du retour du bateau au port, du débarquement des prises ? – le sens de cette disposition sera sans aucun doute dévoyé par des plaisanciers peu scrupuleux. La pression sur la ressource halieutique sera limitée à la marge par l'interdiction de commercialiser les prises d'animaux marins et de coraux, tout comme les « produits de la pêche sous-marine ou à pied lorsqu'ils sont ramenés à terre à l'aide de navire ou d'embarcation non armés à la pêche professionnelle »¹¹⁵⁵. Mais une telle mesure ne vise pas la conservation de la biodiversité. Il s'agit plutôt de protéger les marins professionnels contre des plaisanciers qui s'improviseraient vendeurs. En toute hypothèse, la réglementation ainsi conçue ne permet pas de lutter contre la surexploitation du corail ou des animaux marins. Le préfet peut certes compléter les règles applicables afin de garantir le renouvellement des stocks en protégeant certaines espèces et en limitant les pêches (périodes, quotas, dimensions, etc.), les techniques ou moyens de pêche et les engins autorisés pour la pêche vivrière ou de plaisance, mais il n'a pas encore fait un usage large de cette compétence. Seuls deux arrêtés limitent la pêche des crustacés (Panuliridés et Crabe des cocotiers, *Birgus latro*)¹¹⁵⁶ et des trocas¹¹⁵⁷ en fixant des tailles minimales autorisées. Pour les Panuliridés, la pêche est interdite « en période de mue (carapace molle) »¹¹⁵⁸, ce qui reste somme toute assez vague. La détermination d'une période de pêche autorisée en fonction des mois de l'année aurait été plus claire et plus facilement contrôlable. Il reste que d'autres espèces sont pêchées à Wallis et Futuna sans aucun contrôle : ainsi en est-il en particulier de la Cigale de mer (*Parribacus caledonicus*) et des crabes (*Carpilius maculatus* et *Etisus splendidus*). L'état des stocks de ces espèces est encore peu connu, mais « les pêcheurs du royaume d'Alo [Futuna] constatent une diminution des tailles des crustacés en même temps qu'une raréfaction de la ressource »¹¹⁵⁹. Dans ce contexte, la gestion des espèces marines exploitables demeure très lacunaire : en dehors des crustacés susvisés et des trocas, la pêche des juvéniles et des espèces en période de reproduction est permise ; aucune taille minimale de capture n'est déterminée ; aucun quota n'est fixé et le corail ne fait l'objet d'aucune restriction de ramassage, malgré les menaces qui pèsent sur cette ressource.

L'absence de gestion des espèces exploitables est également flagrante s'agissant de la zone économique exclusive de la **Nouvelle-Calédonie**¹¹⁶⁰. Face à l'augmentation des pêches hauturières dans cette zone, le Congrès a adopté, le 1^{er} août 2001, une délibération relative à l'instauration d'une politique des pêches¹¹⁶¹ visant à assurer « la conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques et une exploitation rationnelle et responsable des ressources halieutiques »¹¹⁶². La délibération s'adresse aux navires de pêche français et à ceux opérant dans la ZEE qui doivent désormais tous détenir une licence de pêche. Pour le reste, la délibération ne fait qu'habiliter le gouvernement à limiter l'exercice de la pêche en fixant des

¹¹⁵⁵ Même texte, article 20.

¹¹⁵⁶ Arrêté n° 94-203 du 1^{er} juillet 1994 réglementant l'exercice de la pêche des crustacés, *JOWF* 15 juillet 1994, p. 11885.

¹¹⁵⁷ Arrêté n° 94-204 du 1^{er} juillet 1994 réglementant l'exercice de la pêche des trocas, *JOWF* 15 juillet 1994, p. 11886.

¹¹⁵⁸ Arrêté n° 94-203 du 1^{er} juillet 1994, précité, article 1.

¹¹⁵⁹ M. VERDUCCI et M. JUNCKER, Faisabilité de la mise en place d'un plan de gestion des espaces maritimes à Alofi, Futuna et Wallis, rapport de mission, CRISP, 2007, p. 19.

¹¹⁶⁰ La situation est différente dans les eaux relevant de la compétence des provinces. Voir *infra*, b.

¹¹⁶¹ Délibération n° 237 du 1^{er} août 2001 relative à l'instauration d'une politique des pêches en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 21 août 2001, p. 3981.

¹¹⁶² Délibération n° 237 du 1^{er} août 2001, précitée, préambule.

totaux admissibles de captures et des quotas, des limites quantitatives pour les captures, le nombre et le type de navires autorisés à pêcher, des mesures techniques concernant les engins de pêche et leur mode d'utilisation et une taille ou un poids minimal des poissons susceptibles d'être capturés. Le gouvernement pourra également établir des zones et des périodes d'interdiction ou de limitation de pêche. Ainsi énoncées, ces dispositions présentent un intérêt certain pour la conservation des espèces marines, à condition qu'elles soient effectivement mises en œuvre, ce qui n'est toujours pas le cas, plusieurs années après la délibération et à l'exception de l'instauration d'un total admissible de capture pour les poissons profonds du genre béryx¹¹⁶³. Pour l'heure, l'effort il n'existe ni quotas, ni totaux admissibles de capture, alors que le risque de surexploitation des stocks halieutiques va grandissant en concomitance avec l'augmentation de la flotte. Un avis du Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie avait d'ailleurs attiré l'attention des autorités sur ces points, en proposant une révision de la délibération de 2001¹¹⁶⁴, notamment pour y introduire des dispositions pénales. En effet, les contrevenants aux mesures prises en application de la délibération n'encourent aujourd'hui aucune poursuite judiciaire. Pour ce qui concerne la pêche des poissons du genre béryx, il n'existe qu'une sanction administrative : « Le permis de pêche spécial peut être retiré ou suspendu avant la date d'expiration de sa validité lorsqu'il est constaté que le quota de capture du navire concerné est épuisé »¹¹⁶⁵. Tout prête à penser qu'il n'y a pas aujourd'hui de réelle volonté de contrôler le développement de la pêche hauturière en Nouvelle-Calédonie, source de revenus pour la collectivité. Pourtant des mécanismes juridiques sérieux pourraient être mis en place comme des sanctions proportionnelles aux pêches dépassant les quotas ou les totaux admissibles de captures – à condition toutefois que ceux-ci existent –. Un système de signalement à l'entrée et à la sortie de la ZEE avait également été proposé afin de contrôler plus sévèrement les navires étrangers. Cette dernière disposition aurait permis à la Nouvelle-Calédonie d'intervenir sur les bateaux entrés sans signalement dans la ZEE et de saisir ainsi leurs prises. Rien n'a été entrepris dans ce sens pour le moment, si ce n'est l'obligation pour tout navire détenteur d'une licence de pêche dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie de disposer et d'activer un système de localisation par satellite¹¹⁶⁶.

Enfin, en **Polynésie française**, la pêche dans la mer territoriale et la ZEE n'est que très peu encadrée du point de vue de la gestion rationnelle des espèces exploitées. Les autorisations de pêche accordées pour l'exploitation des ressources vivantes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive situées au large des côtes de la collectivité¹¹⁶⁷ peuvent éventuellement être

¹¹⁶³ Arrêté du gouvernement n° 2004-811/GNC du 15 avril 2004 instaurant un total admissible de capture pour les ressources en poissons du genre béryx présentes dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie, *JONC* 20 avril 2004, p. 2149.

¹¹⁶⁴ Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, Avis n°08/2004 relatif à l'instauration d'une politique de pêche en Nouvelle-Calédonie, 9 juin 2004, *JONC* 19 octobre 2004, p. 5886.

¹¹⁶⁵ Arrêté du gouvernement n° 2004-811/GNC du 15 avril 2004, précité, article 6.

¹¹⁶⁶ Arrêté n° 2004-813/GNC du 15 avril 2004 relatif au suivi satellitaire des navires de pêche dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie, *JONC* 20 avril 2004, p. 2150.

¹¹⁶⁷ Délibération n° 97-32/APF du 20 février 1997 relative à l'exploitation des ressources vivantes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive situées au large des côtes de la Polynésie française, *JOPF* 6 mars 1997, p. 484. La délibération est précisée par un arrêté du 6 juin 1997 portant dispositions pour l'application de la délibération n° 97-32/APF du 20 février 1997 relative à l'exploitation des ressources vivantes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive situées au large des côtes de la Polynésie française, *JOPF* 19 juin 1997, p. 1195. A noter que pour les armateurs domiciliés en Polynésie française l'autorisation de pêche prend la forme d'une licence professionnelle qui sera valable pour une durée indéterminée à quelques exceptions près :

soumises à des sujétions particulières quant à la technique de pêche employée, à la zone géographique autorisée, au quota maximal des prises ou encore aux espèces exploitables ainsi qu'à leur taille, leur sexe ou la période de capture. Le droit permet donc *a priori* de limiter la pêche tant par les techniques autorisées que pour les espèces visées, mais dans les faits, les autorisations de pêche ne sont assorties d'aucune prescription. Délivrées par le conseil des ministres, elles font au préalable l'objet d'un avis de la commission consultative hauturière qui prendra en compte différents critères comme « l'incidence sur l'activité économie générale et locale et sur l'emploi local » ou « l'équilibre du développement des archipels et de leurs activités économiques »¹¹⁶⁸. Même si la liste n'est pas exhaustive, il est regrettable que la délibération ne prévoie pas expressément qu'il faille aussi tenir compte de la bonne gestion écologique des espèces marines. Une telle omission traduit en tout état de cause la faiblesse de la prise en considération de la biodiversité, d'autant que la commission ne compte, parmi ses membres, pas un seul représentant du ministère chargé de l'environnement¹¹⁶⁹ ou d'associations de protection de l'environnement.

b – Une gestion *a minima* des stocks halieutiques dans la plupart des collectivités

En **Guadeloupe**, des tailles limites ont été fixées pour l'exploitation des poissons (dix centimètres)¹¹⁷⁰, à l'exception de certaines espèces en raison de la petite dimension des spécimens adultes (harengs : *Harengula humeralis*, *H. clupei*; quiaquia : *Decapterus macarellus*, *Jenkinsia lamprotaenia*, *Stipes anchoa lyolepsis* et *Artherinomerus*). D'autres tailles sont déterminées pour les coquillages¹¹⁷¹, les langoustes (vingt-et-un centimètres pour *Panulirus argus* et quatorze pour *Panulirus guttatus*)¹¹⁷² et l'Œil de bœuf (*Etulis oculatus*)¹¹⁷³, ces deux dernières espèces présentant des signes de surexploitation. La pêche des oursins blancs comestibles (*Tripneustes ventricosus*) est interdite du 15 janvier au 15 décembre tandis que la pêche des lambis (*Strombus gigas*), espèce également surexploitée, est très strictement encadrée et même interdite pour les plaisanciers et les pêcheurs à pieds. De plus en plus d'indices signalent l'effondrement des stocks de lambis répartis dans toutes les Caraïbes, de la Floride à la côte nord de l'Amérique du Sud. La forte pression de la pêche a entraîné le déclin des populations avec pour conséquence la fermeture totale ou temporaire de la pêche dans plusieurs pays ou territoires dépendants comme les Antilles néerlandaises, les Bermudes (Royaume-Unis), la Colombie, Cuba, la Floride (États-Unis), les Îles Vierges américaines (États-Unis), le Mexique et le Venezuela. Le lambi figure même, depuis 1992, à l'annexe II de la Convention Cites, ce qui implique qu'un

la licence peut être suspendue en cas de modification substantielle des conditions ayant prévalu à sa délivrance, d'arrêt définitif du navire de pêche pour quelque cause que ce soit, de suspension temporaire d'activité sur décision de l'armateur, application de sanctions disciplinaires (Délibération n° 97-32/APF du 20 février 1997, précitée, article 4). Quant aux armateurs étrangers, l'autorisation de pêche prendra la forme d'un permis délivré pour un an et seulement pour la ZEE (même texte, article 5).

¹¹⁶⁸ Même texte, article 10.

¹¹⁶⁹ Elle est constituée des chefs des services chargés de la mer, des affaires maritimes et des douanes et de trois représentants des organisations professionnelles de la pêche hauturière.

¹¹⁷⁰ Arrêté n° 2002/1249/PREF/SGAR/MAP du 19 août 2002, précité, article 13.

¹¹⁷¹ Même texte, article 15 et annexe 2.

¹¹⁷² Même texte, article 14.

¹¹⁷³ Même texte, article 20.

permis doit être délivré pour toute exportation, mais il reste exploité en Guadeloupe et même importé dans ce département et en Martinique¹¹⁷⁴. Aujourd'hui fortement limitée, la pêche des lambis dans le département demeure une absurdité et devrait être totalement interdite, le temps que les stocks se renouvellent. Une telle prohibition se heurte néanmoins à des traditions culinaires bien ancrées. En Guadeloupe, d'autres espèces sont soumises à autorisation annuelle de prélèvement du directeur régional des affaires maritimes¹¹⁷⁵ comme la capture des poissons d'ornement et d'aquarium. Enfin, certaines espèces sont totalement interdites de pêche ou de prélèvement comme les langoustes grainées, les casques (*Cassis flammea*, *C. tuberosa*, *C. madagascariensis*), les coraux, les gorgones, les éponges et les végétaux marins. Il reste que d'autres font l'objet de très fortes pressions et sont apparemment surexploitées sans que leur prélèvement ne soit pour autant limité. Ainsi en est-il des requins d'eaux profondes, des vivaneaux, des thons, des bonites et de la Dorade coryphène pour ce qui concerne les principales espèces exploitées. Par ailleurs, il faut noter l'absence regrettable de quotas de pêche et d'identification de zones particulièrement sensibles telles que les mangroves, les herbiers ou les récifs où la pêche devrait être plus strictement réglementée. Faudra-t-il attendre, comme à Saint-Pierre et Miquelon que les ressources soient définitivement fragilisées pour envisager enfin une limitation sérieuse de l'activité ? Il manque certes des données scientifiques permettant d'évaluer précisément les stocks disponibles, en particulier pour le lambi, l'oursin blanc et les langoustes, mais ces lacunes n'empêchent pas d'envisager une gestion plus rationnelle de la ressource dont on connaît, de façon empirique, la régression permanente.

En **Martinique**, des problèmes semblables à ceux de la Guadeloupe se posent, mais la réglementation est beaucoup plus succincte et moins contraignante donc d'autant plus insuffisante. En réalité, seule la capture de certaines espèces particulièrement menacées par la surexploitation est réglementée, et encore, de façon peu satisfaisante. La pêche des langoustes (*Panulirus argus* et *P. guttatus*) est interdite entre le 1^{er} janvier et le 31 mars¹¹⁷⁶, pendant la période de reproduction. Seule la vente des spécimens de taille supérieure à vingt-deux centimètres pour la Langouste royale, *P. argus*¹¹⁷⁷ et quatorze centimètres pour la Langouste brésilienne, *P. guttatus*, est autorisée¹¹⁷⁸. Quand la pêche est pratiquée pour la plaisance, l'exigence de la taille minimale disparaît. Ceci est tout à fait regrettable d'autant plus que la taille limite était fixée à dix-sept centimètres avant l'abrogation d'un arrêté du 21 décembre 1999¹¹⁷⁹.

¹¹⁷⁴ Les États-Unis (y compris Porto Rico et Iles Vierges américaines) « importent 78% de toute la chair de lambi ; ils sont suivis par la France (Guadeloupe et la Martinique) qui en ont importé 19% de 1992 à 2001 » (Communiqué de presse, La CITES suspend le commerce du lambi, 1^{er} octobre 2003).

¹¹⁷⁵ La Direction régionale des affaires maritimes est un service déconcentré du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire.

¹¹⁷⁶ Arrêté n° 64-1588 du 23 octobre 1964 réglementant la pêche sous-marine à la Martinique par quelque procédé que ce soit, en action de nage ou de plongée, article 8, f.

¹¹⁷⁷ Soit un centimètre de moins qu'en Guadeloupe.

¹¹⁷⁸ Arrêté n° 84-1870 du 27 septembre 1984 relatif aux prix et aux conditions de vente des poissons, crustacés et coquillages à la Martinique, chapitre B.

¹¹⁷⁹ Arrêté ministériel abrogé du 21 décembre 1999 fixant le poids ou la taille minimale de capture des espèces de poissons et autres animaux marins pour l'exercice de la pêche maritime de loisir dans les eaux maritimes qui relèvent de la souveraineté ou de la juridiction française, *JORF* 30 décembre 1999, p. 19846.

Le décret n° 90-618 du 11 juillet 1990 qui réglemente l'exercice de la pêche maritime de loisir (décret n° 90-618 du 11 juillet 1990 relatif à l'exercice de la pêche maritime de loisir, *JORF* 14 juillet 1990, p. 8367). Le décret s'applique dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon. Jusqu'en 2007, son annexe 1 précisait les

Par ailleurs, lorsque les langoustes sont capturées par une action de pêche sous-marine, il ne peut être fait usage ni de foëne, ni d'appareil spécial¹¹⁸⁰, ce afin de limiter la pression. Seule la pêche à la main, plus difficile, est désormais autorisée. Il reste qu'en dehors de la pêche sous-marine, ces restrictions n'existent plus et la collecte au moyen de casiers à partir d'un navire reste donc permise.

Quant aux poissons, leur commercialisation n'est autorisée qu'à partir de dix centimètres¹¹⁸¹. Pour ce qui concerne les lambis (*Strombus gigas*), l'arrêté préfectoral du 29 décembre 1999¹¹⁸² en interdit le prélèvement et la capture si la coquille est inférieure à vingt-deux centimètres, sans pavillon évasé et si le poids de chair est de moins de 250 grammes. Les plaisanciers ne peuvent capturer que trois individus par personne et par jour alors que cette pêche leur est totalement interdite en Guadeloupe. Eu égard au statut de conservation de l'espèce, ces mesures demeurent très insuffisantes, en particulier du fait de l'inexistence de date de fermeture de la pêche.

S'agissant des oursins blancs (*Tripneustes ventricosus*), très consommés et recherchés localement, leur pêche est permise sur des secteurs définis, mais uniquement au profit de pêcheurs professionnels autorisés et pendant des périodes limitées¹¹⁸³. Elle a même été totalement interdite en 2006. Dans tous les cas, la pêche, la mise en vente et le colportage des oursins de taille inférieure à 90 millimètres (hors piquants) sont interdits. Enfin, pour ce qui concerne les coraux, tout prélèvement de madrépores est prohibé quels que soient l'importance et les moyens employés¹¹⁸⁴.

espèces dont la taille et le poids pouvaient être réglementés par le ministre chargé des pêches maritimes, mais seules étaient concernées la Mer du Nord, la Manche, l'Atlantique et la Méditerranée et, pour l'outre-mer, Mayotte (pour les langoustes (*Palinurus sp.*)) et Saint-Pierre et Miquelon (l'annexe renvoyait à l'annexe II du décret n° 87-182 du 19 mars 1987 fixant les mesures de gestion et de conservation des ressources halieutiques dans les eaux territoriales et la zone économique au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 20 mars 1987, p. 3183). Rien n'était donc prévu pour les DOM et le dispositif du décret ne permettait pas de combler cette lacune. L'annexe du décret a été supprimée en 2007 (décret n° 2007-1317 du 6 septembre 2007 modifiant le décret n° 90-618 du 11 juillet 1990 relatif à l'exercice de la pêche maritime de loisir, article 4, *JORF* 8 septembre 2007, p. 14807) et il est désormais prévu que « le ministre chargé des pêches maritimes précisera par arrêté, en tant que de besoin, les modalités de détermination de la taille minimale des poissons, mollusques, crustacés et autres animaux marins, ainsi que les espèces auxquelles elles s'appliquent ». Dans ce sens, un arrêté ministériel est venu limiter la taille des langoustes (*Palinurus sp.*) exploitables à Mayotte à dix-huit centimètres (arrêté modifié du 19 mars 2007 déterminant la taille minimale ou le poids minimal de capture et de débarquement des poissons et autres organismes marins, *JORF* 18 avril 2007, p. 6957), mais rien n'est encore prévu pour les DOM alors qu'un arrêté désormais abrogé du 21 décembre 1999 fixait quant à lui des tailles minimales de prises pour la pêche dans la Mer des Antilles ((arrêté ministériel abrogé du 21 décembre 1999 fixant le poids ou la taille minimale de capture des espèces de poissons et autres animaux marins pour l'exercice de la pêche maritime de loisir dans les eaux maritimes qui relèvent de la souveraineté ou de la juridiction française, *JORF* 30 décembre 1999, p. 19846)) Au titre de cet arrêté, les lambis (*Strombus spp.*) ne pouvaient être pêchés que s'ils faisaient 250 grammes de chair minimum et, pour les langoustes, vingt-deux centimètres de longueur totale (sauf pour *Panulirus guttatus* (dix-sept centimètres), *P. elephas* et *P. mauritanicus* (vingt-trois centimètres)).

¹¹⁸⁰ Arrêté n° 64-1588 du 23 octobre 1964, précité, article 8, g.

¹¹⁸¹ Arrêté n° 84-1870 du 27 septembre 1984, chapitre A, article 1^{er}.

¹¹⁸² Arrêté n° 994296 du 29 décembre 1999 portant approbation d'une délibération du Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de la Martinique et portant réglementation de la pêche aux lambis (*Strombus giga*) dans les eaux du département de la Martinique.

¹¹⁸³ Voir arrêté préfectoral du 6 septembre 2004 portant ouverture d'une campagne de pêche probatoire des oursins blancs (*Tripneustes ventricosus*) en Martinique au profit des marins-pêcheurs professionnels.

¹¹⁸⁴ Arrêté n° 78-1530/AES/B2 du 20 avril 1978 portant interdiction de capture des madrépores.

En dehors de ces règles il n'existe néanmoins aucun quota destiné à limiter la quantité maximale de poissons capturés, ce qui, dans le contexte de développement de la flotte martiniquaise, est problématique.

A **La Réunion**, afin de préserver la ressource halieutique, la pêche, le salage, la vente, l'achat, le colportage, le transport et l'emploi des œufs de poissons et de crustacés, des poissons dont la taille n'atteint pas dix centimètres¹¹⁸⁵, des langoustes entre le 1^{er} décembre et le 31 mars, de moins de vingt-trois centimètres, ainsi que des femelles grainées de ces espèces sont prohibés¹¹⁸⁶. La pêche et tout acte de destruction du corail vivant sont interdits et, pour ce qui concerne les coquillages, seules les moules de plus de quatre centimètres pourront être ramassées. L'arrêté de 2008 va plus loin que les arrêtés précédents, puisqu'il prévoit également qu'il est strictement interdit de marcher sur les coraux¹¹⁸⁷. Par ailleurs, la pêche du Bichique, alevin du *Sycyopterus lagocephalus*, espèce anadrome, est prohibée de la nouvelle lune à la pleine lune de mars. Pour que cette espèce puisse remonter dans les eaux douces, un chenal d'une largeur minimale de deux mètres situé à l'emplacement du talweg¹¹⁸⁸ doit être maintenu pendant toute l'année. Une telle mesure s'impose car le Bichique fait l'objet, lors de sa migration de la mer vers les eaux douces, d'une pêche artisanale qui demeure encore aujourd'hui tout à fait significative. La préservation de l'espèce et de la pêcherie nécessite que l'accès aux zones de croissance et de reproduction soit garanti. Une telle situation n'empêche pas néanmoins la surexploitation de l'espèce¹¹⁸⁹ qui nécessite l'élaboration de quotas de pêche.

Quant à la **Guyane**, les mesures de conservation des espèces marines demeurent tout à fait insuffisantes. Des réflexions sont en cours pour imposer des dispositifs de pêche permettant aux tortues de s'échapper des chaluts et filets et pour protéger le Mérou géant (*Epinephelus itajara*) inscrit sur la liste rouge de l'UICN en tant qu'espèce en danger d'extinction, mais rien n'est encore décidé à ce jour. S'agissant du Mérou, cette espèce placide et curieuse est, comme son nom l'indique, énorme : elle peut mesurer jusqu'à 2,50 mètres pour un poids maximum de 455 kg. Très apprécié des consommateurs, le Mérou a fait l'objet d'une surexploitation dans les eaux claires et a conduit les États-Unis à en interdire la pêche en 1992. Le Brésil, pas toujours connu pour son comportement exemplaire en matière de protection de l'environnement, a aussi interdit la pêche du Mérou géant pendant cinq ans¹¹⁹⁰. En Guyane, il n'aura en revanche bénéficié que de la protection des eaux turbides rendant plus difficiles sa chasse sous-marine et son observation.

¹¹⁸⁵ Sauf s'il s'agit de poissons qui appartiennent à une espèce qui, à l'âge adulte, reste en dessous de cette dimension.

¹¹⁸⁶ Arrêté n° 1742 du 15 juillet 2008, précité, article 10.

¹¹⁸⁷ Arrêté n° 1742 du 15 juillet 2008, précité, article 19. Auparavant, seule la pêche du corail vivant et sa destruction étaient interdites.

¹¹⁸⁸ Ligne de collecte des eaux.

¹¹⁸⁹ En effet, « on a constaté depuis une dizaine d'années une baisse inquiétante de la ressource, qui peut être attribuée à l'augmentation de la pression de pêche, à la répétition des sécheresses, ainsi qu'au développement des ouvrages de captage en rivière, qui constituent le plus souvent des obstacles infranchissables à la colonisation des zones amont des rivières pour les diverses espèces de poissons et de crustacés » (B. VOEGTLÉ, M. LARINIER et P. BOSC, Étude sur les capacités de franchissement des cabots bouche-ronde (*Sicyopterus lagocephalus*, Pallas, 1770) en vue de la conception de dispositifs adaptés aux prises d'eau du transfert Salazie (Île de La Réunion), *Bulletin français de pêche et de pisciculture*, 2002, n° 364, p. 111).

¹¹⁹⁰ J. SEMELIN, Guyane : le Mérou géant, un monstre gentil loin des rires et des chants..., Eco-Gwiyan, Association Kwata, deuxième semestre 2007.

Une évaluation de son état de conservation sur les côtes guyanaises est aujourd'hui en cours. Plus encore, la limitation de la pêche industrielle des crevettes qui s'accompagne d'un énorme gaspillage des prises accessoires et des vivaneaux aujourd'hui surexploités¹¹⁹¹ doit être imposée. Ces pêches industrielles sont pratiquées sous licences communautaires sans aucune limitation sérieuse de l'activité : les licences ne sont soumises à aucun *numerus clausus* qui permettrait de réduire le nombre de navires autorisés à la pêche ; il s'agit d'un « simple enregistrement des navires comportant des données minimales relatives à l'identification, aux caractéristiques techniques et à l'armement du navire »¹¹⁹².

A **Mayotte**, bien que les textes applicables en matière de pêche maritime soient épars, une mesure intéresse directement la conservation des espèces : l'arrêté du 4 décembre 1980 interdit la cueillette du corail et le ramassage de certains coquillages (*Chariona tritonis*, *Cypraecassis rufa*, *Cassis cornuta*)¹¹⁹³. Ce texte est cependant très peu respecté, d'une part par les plaisanciers qui prélèvent du corail en toute illégalité et d'autre part, par des professionnels, notamment des bijoutiers, qui utilisaient encore abondamment le Corail noir (antipathaires) en 1999. Une enquête de la Direction de l'agriculture et de la forêt avait en effet mis en évidence que vingt-quatre bijoutiers ayant pignon sur rue commercialisaient entre 216 et 432 kg d'antipathaires par an, alors que le Corail noir fait partie de l'annexe II de la Convention de Washington. Celle-ci rassemble les espèces qui, pas nécessairement menacées d'extinction, pourraient le devenir si leur commerce n'était pas soumis à une réglementation stricte ayant pour but d'éviter une exploitation incompatible avec leur survie. La difficulté d'application du texte tient essentiellement à la faiblesse des moyens de police de la nature en mer à Mayotte. En effet, les autorités intervenant sur le milieu marin se concentrent sur la lutte contre les clandestins en provenance notamment des Comores et la protection de la nature n'est à ce jour pas une priorité des services de contrôle.

Par ailleurs, la réglementation mahoraise limite la pêche de certaines espèces en raison de leur statut de conservation inquiétant. Ainsi en est-il de certains crustacés visiblement surexploités : les langoustes (*Palinurus versicolor*, *P. penicillatus* et *P. ornatus*), les cigales de mer du genre *Scyllarus* et le Crabe des palétuviers (*Scylla serrata*)¹¹⁹⁴ sont interdits de pêche, colportage, vente et achat pendant leur période de reproduction, soit du 1^{er} novembre au 31 mars et, en dehors de cette période, leur taille minimale de pêche et de capture est encadrée. D'autres espèces sont purement et simplement interdites de pêche ou de capture comme les holothuries¹¹⁹⁵ à forte valeur commerciale, mais peu abondantes dans le lagon. En revanche, aucun quota, ni aucun total admissible de capture n'est fixé en fonction des estimations de densité des espèces les plus

¹¹⁹¹ L'IFREMER souligne que « Les vivaneaux rouges guyanais sont capturés à la ligne à main par une flottille vénézuélienne de 46 bateaux. Ces bateaux très actifs et suivis depuis 1986 [...], ont conduit progressivement le stock à la surexploitation. [...] La longueur moyenne des poissons débarqués a perdu 12 centimètres en 10 ans et le nombre des petits individus a été multiplié par 7. On assiste donc à un rajeunissement dramatique de la population dont on ne sait où il s'arrêtera » (Missions et actions de l'Ifremer en Outre-Mer, *Les Nouvelles de l'IFREMER*, n° 15, mai 2000, p. 2).

¹¹⁹² J.-P. BEURIER (dir.), *Droits maritimes*, Dalloz, 2006, p. 828.

¹¹⁹³ Arrêté n° 481/DAGC du 4 décembre 1980 portant interdiction de la cueillette du corail et du ramassage de certains coquillages à Mayotte.

¹¹⁹⁴ Arrêté modifié n° 398/DAF-SPEM du 17 juin 1997 portant réglementation de la pêche des langoustes, des cigales de mer et des crabes de mangrove (des palétuviers, *Scylla serrata*) à Mayotte.

¹¹⁹⁵ Arrêté n° 32 SG/DAF/2004 du 15 avril 2004 portant interdiction de l'exploitation des holothuries sur le territoire de la collectivité départementale de Mayotte.

concernées par l'exploitation. L'absence de telles mesures, cumulée au défaut d'identification des pêcheurs, conduit à une difficulté de gestion de la pêche maritime mahoraise laquelle s'exerce de façon relativement incontrôlée.

Dans les provinces de **Nouvelle-Calédonie**, des règles particulières sont formulées pour l'exercice de certaines pêches dites « spéciales » en raison des techniques qu'elles requièrent. Il s'agit notamment de la pêche aux maquereaux (*Decapterus sp.*, *Rastrelliger sp.*, *Selar sp.*), aux mulets (Mugilidae), aux aiguillettes (Hemiramphidae, Belonidae), aux crevettes, aux sardines, aux anchois et aux autres petits pélagiques de moins de quinze centimètres¹¹⁹⁶. Sont également concernées les holothuries et les poissons d'aquarium, bryozoaires et spongiaires. Les règles ne sont pas uniformes dans toute la collectivité, mais elles témoignent d'un effort de gestion de ces espèces.

Aux Îles Loyauté, la délibération du 2 juillet 1981 est complétée par d'autres textes, souvent modifiés au fil des ans pour réglementer la pêche de certaines espèces de faune marine qu'il convenait de protéger, notamment pour en reconstituer les stocks.

Des dispositions très semblables figurent dans les codes de l'environnement des provinces Nord et Sud. Sont concernés par ces mesures le Troque nacrier ou troca (*Trochus niloticus*)¹¹⁹⁷, les huîtres¹¹⁹⁸, le Crabe des palétuviers (*Scylla serrata*)¹¹⁹⁹, les langoustes¹²⁰⁰, les mulets¹²⁰¹ sauf en Province Sud, les picots (Siganidés)¹²⁰², les poissons d'aquarium, bryozoaires et spongiaires¹²⁰³, les coraux¹²⁰⁴ et en Province Nord seulement, un coquillage localement appelé « coquille Saint-Jacques » (*Amusium japonicum balloti*)¹²⁰⁵. Certaines de ces espèces ne peuvent pas être prélevées

¹¹⁹⁶ C. env. de la Province Nord, article 341-30 ; C. env. de la Province Sud, article 341-2, 7°.

¹¹⁹⁷ Pour la Province des Îles Loyauté, voir délibération n° 510 du 16 décembre 1982 portant réglementation de la pêche des trocas, *JONC* 10 janvier 1983, p. 59. Voir aussi C. env. de la Province Nord, article 341-47 ; C. env. de la Province Sud, article 341-38.

¹¹⁹⁸ Pour la Province des Îles Loyauté, voir délibération modifiée n° 244 du 2 juillet 1965 relative à la réglementation de la pêche, du transport et de la commercialisation des huîtres comestibles en Nouvelle-Calédonie, *JONC* 5 août 1965, p. 165. Voir aussi C. env. de la Province Nord, article 341-48 ; C. env. de la Province Sud, article 341-39.

¹¹⁹⁹ Pour la Province des Îles Loyauté, voir délibération n° 191/CP du 30 septembre 1992 relative à la réglementation de la pêche, du transport et de la commercialisation des crabes des palétuviers (*Scilly serrata*), *JONC* 27 octobre 1992, p. 338. Voir aussi C. env. de la Province Nord, article 341-50 ; C. env. de la Province Sud, article 341-36.

¹²⁰⁰ Pour la Province des Îles Loyauté, voir délibération n° 133/CP du 26 septembre 1991 relative à la réglementation de la pêche des langoustes, *JONC* 29 octobre 1991, p. 2888. Voir aussi C. env. de la Province Nord, article 341-51 ; C. env. de la Province Sud, article 341-35.

¹²⁰¹ Pour la Province des Îles Loyauté, voir arrêté modifié n° 996 du 2 juin 1956 relatif à la pêche aux mulets dits « queue bleue », *JONC* 18-25 juin 1956, p. 317. Voir aussi C. env. de la Province Nord, article 341-52. Les mulets font essentiellement partie de la famille des Mugilidés mais le nom vernaculaire désigne plusieurs espèces.

¹²⁰² Pour la Province des Îles Loyauté, voir arrêté n° 82-577/CG du 9 novembre 1982 relatif à la réglementation de la pêche et de la commercialisation des picots (famille des Siganidés), *JONC* 15 novembre 1982, p. 1721. Voir aussi C. env. de la Province Nord, article 341-53 ; C. env. de la Province Sud, article 341-33.

¹²⁰³ Pour la Province des Îles Loyauté, voir délibération n° 18 du 16 juillet 1985 portant réglementation de la pêche des poissons d'aquarium, des bryozoaires et des spongiaires, *JONC* 30 juillet 1985, p. 1059. Voir aussi C. env. de la Province Nord, article 341-30 ; C. env. de la Province Sud, article 341-34.

¹²⁰⁴ Pour la Province des Îles Loyauté, voir délibération n° 509 du 16 décembre 1982 portant réglementation de la pêche des coraux en Nouvelle-Calédonie et dépendances, *JONC* 10 janvier 1983, p. 59. Voir aussi C. env. de la Province Nord, article 341-60 ; C. env. de la Province Sud, article 341-34.

¹²⁰⁵ C. env. de la Province Nord ; article 341-46.

(coraux), d'autres font l'objet de mesures limitant leur pêche du point de vue de leur longueur, des matériaux utilisés ou des périodes et lieux de pêche.

A ce stade, plusieurs remarques peuvent être formulées.

En premier lieu, si certaines mesures sont relativement adaptées à la biologie des espèces comme pour le Crabe des palétuviers ou les trocas, d'autres sont regroupées, en particulier dans la réglementation des Îles Loyauté sous des appellations vernaculaires peu précises, comme les coraux, les langoustes et les poissons ou encore les picots qui comptent pourtant plusieurs espèces exploitées. La démarche de réglementation demeure donc très approximative bien qu'un effort de clarification ait été entrepris en Province Nord et en Province Sud depuis 2008.

En second lieu, le droit applicable aux Îles Loyauté est assez rudimentaire et daté. Il mériterait d'être mis à jour notamment pour permettre un alignement avec les règles de la Province Nord, souvent plus restrictives. La recherche d'une harmonisation entre les provinces Sud et Nord apparaît aussi tout à fait nécessaire. Ainsi, pour ce qui concerne les Picots rayés (*Siganus lineatus*), la pêche, la capture, la collecte, le transport, la commercialisation, l'exposition à la vente, la vente, la détention et l'achat sont interdits du 1^{er} septembre au 31 janvier inclus en Province Nord¹²⁰⁶ alors que seul leur commerce est interdit aux Îles Loyauté, et en Province Sud¹²⁰⁷. Ceci ne permet pas de lutter contre la surexploitation de l'espèce, d'autant que la pêche lagonaire est, pour une majeure partie, destinée à la consommation individuelle et échappe aux circuits commerciaux.

En outre, la pêche d'autres espèces particulièrement concernées par la surexploitation ou fragiles pourrait être limitée plus efficacement et de façon coordonnée entre les provinces notamment en ce qui concerne le Poisson Napoléon (*Cheilinus undulatus*), les mammifères marins, les tortues marines, les coraux et les requins.

S'agissant du Poisson Napoléon, il est considéré comme étant en danger d'extinction par l'UICN depuis 2004 et inscrit à l'annexe II de la CITES depuis la même date. L'espèce peut être pêchée sans aucune restriction aux Îles Loyauté ; en revanche, elle ne peut être pêchée, capturée, collectée, mutilée, transportée, commercialisée, perturbée intentionnellement, exposée à la vente, vendue, achetée détenue ou consommée en Province Nord¹²⁰⁸ et elle est intégralement protégée en Province Sud depuis 2008¹²⁰⁹. La différence de protection entre les deux provinces de la Grande Terre n'est pas insignifiante. Dans le Nord, l'espèce relève encore du droit de la pêche et les infractions sont passibles d'une contravention de cinquième classe¹²¹⁰, tandis que dans le Sud, le Poisson Napoléon bénéficie du statut d'espèce protégée et sa destruction est punie de 6 mois d'emprisonnement et 1 073 000 francs CFP d'amende, ce qui est bien plus dissuasif. La même différence peut être constatée pour les mammifères marins et les tortues marines. Si cela traduit un état du droit de la protection de la nature peu satisfaisant, car non autonome du droit des ressources naturelles, plus encore, la situation révèle que les espèces marines ne sont pas prises en considération – en Province Nord et aux Îles Loyauté – par les réglementations généralistes de conservation.

¹²⁰⁶ C. env. de la Province Nord, article 341-53 ; À noter aussi qu'en Province Nord, sont interdits en tout temps la commercialisation, l'exposition à la vente, la vente et l'achat des Picots rayés (*Siganus lineatus*) dont la longueur à la fourche est inférieure à vingt centimètres (même article).

¹²⁰⁷ C. env. de la Province Sud, article 341-33.

¹²⁰⁸ C. env. de la Province Nord, article 341-58.

¹²⁰⁹ C. env. de la Province Sud, article 240-1.

¹²¹⁰ C. env. de la Province Nord, article 341-64.

Quant aux coraux, une réglementation plus stricte devrait être instaurée compte tenu de la fragilité du milieu de vie qu'ils constituent¹²¹¹. Aux Îles Loyauté, les plaisanciers peuvent prélever des coraux du genre *Acropora* et *Fungia* à condition que les fragments de coraux du genre *Acropora* n'excède pas 300 grammes. Les pêcheurs professionnels ne peuvent en revanche pas pratiquer cette activité¹²¹². Dans le Sud de la Nouvelle-Calédonie, « le prélèvement de corail vivant (madrépores) et de gorgones vivantes sont interdits »¹²¹³, sous réserve d'une dérogation accordée par le président de l'assemblée de province « aux fins d'études ou de recherches scientifiques ou pour les pêcheurs professionnels titulaires de l'autorisation de pêche spécifique des organismes marins d'aquarium, dans la limite totale de 10 kg par an pour les coraux du genre *Anthipathes* » ou de fragments de coraux du genre *Acropora* de 300 grammes au plus¹²¹⁴. Dans le Nord enfin, « le prélèvement, le transport, la commercialisation, l'exposition à la vente, la vente et l'achat de corail (madrépores) et de gorgones sont interdits »¹²¹⁵, et aucune dérogation n'est prévue. Ces dispositions invitent à la réflexion.

D'abord, une mise à jour de la terminologie s'impose puisque les « madrépores » sont aujourd'hui dénommés scléactiniaires (*Scleractinia*). Par ailleurs, les gorgones pourraient être visées par le nom scientifique de l'ordre qu'elles représentent : les gorgonacés.

Ensuite, la distinction opérée en Province Sud entre le prélèvement des coraux morts – non réglementé – et des coraux vivants – interdit – paraît tout à fait inopportune compte tenu de la difficulté de démontrer que le corail était vivant ou mort au moment de son prélèvement et de la difficulté de constater les infractions au moment de la pêche.

Enfin, les dérogations à l'interdiction de pêche devraient être beaucoup plus limitées et même interdites à des fins commerciales. Quant aux prohibitions dressées en Province Nord, elles ne sont pas suffisamment larges pour empêcher la destruction intentionnelle des coraux, leur coupe, leur mutilation et leur arrachage, tout aussi néfastes que leur capture. Au jour où des parties du récif corallien de la Nouvelle-Calédonie sont inscrites sur les listes du patrimoine mondial de l'UNESCO, le corail, en tant qu'espèce animale, devrait être beaucoup mieux protégé qu'il ne l'est et en toute hypothèse exclu de la catégorie des espèces exploitables.

S'agissant enfin de la pêche aux requins, on sait déjà que des engins sont autorisés lors des activités de pêche sous-marine pour la protection de la vie humaine contre ces poissons¹²¹⁶. Outre-mer, seule la Polynésie française protège les requins¹²¹⁷. La Province Nord s'y essaie très timidement en interdisant la pêche au moyen de lignes d'hameçons ou d'appareils de chasse sous-marine¹²¹⁸ et en prohibant la détention et la commercialisation des ailerons par des navires non professionnels. Même si le requin, traditionnellement capturé à la ligne sera de fait moins pêché,

¹²¹¹ Voir *supra* section 1, § 1.

¹²¹² Délibération n° 509 du 16 décembre 1982 portant réglementation de la pêche des coraux en Nouvelle-Calédonie et dépendances, *JONC* 10 janvier 1983, p. 59 et arrêté modifié n° 84-180/CG du 9 mai 1984 relatif à la réglementation de la pêche des coraux en Nouvelle-Calédonie et dépendances, *JONC* 15 mai 1984, p. 795. L'arrêté de 1984 limite en effet les possibilités de ramassage du corail par les professionnels au « récif Tétembia » situé en Province Sud où s'applique aujourd'hui le droit issu du Code de l'environnement de la Province.

¹²¹³ C. env. de la Province Sud, article 341-34.

¹²¹⁴ Même article 341-34.

¹²¹⁵ C. env. de la Province Nord, article 341-60.

¹²¹⁶ Voir *supra*, A, 2, c.

¹²¹⁷ Voir *supra*, deuxième partie, titre 1, chapitre 1, section 2, § 1.

¹²¹⁸ C. env. de la Province Nord, article 341-59.

ces règles laissent entièrement possible une surexploitation des stocks puisqu'aucun quota n'est fixé pour la pêche professionnelle qui pourra encore se pratiquer dans la ZEE et dont les prises seront vendues en Province Nord.

L'inclusion des espèces susvisées (poisson Napoléon, mammifères marins, corail, requins) dans le droit de la pêche paraît aujourd'hui obsolète. En toute hypothèse, le droit de la pêche maritime néo-calédonien souffre d'un excès de disparités des règles qui plaide en faveur d'une réécriture profonde du droit.

En **Polynésie française**, aucun permis n'est exigé pour la pêche dans le lagon¹²¹⁹, alors qu'il permettrait de mieux évaluer la pression exercée sur les ressources marines et de faire face à la surexploitation du lagon. Par ailleurs, les compétences octroyées au conseil des ministres pour interdire des zones ou certaines périodes à la pêche sous-marine nocturne à l'aide de projecteurs¹²²⁰ ou fixer des restrictions permanentes ou temporaires concernant l'emploi de certains moyens et techniques de pêche pour des parties délimitées du domaine public maritime¹²²¹ sont très peu utilisées si bien que la pêche demeure là encore relativement libre¹²²².

Il existe néanmoins des restrictions générales quant à la taille de la prise ou les dates de pêche, voire des interdictions totales pour quelques espèces. Elles sont prévues par une délibération du 8 décembre 1988¹²²³. Ainsi, les femelles ovigères de la Langouste verte (*Panulirus penicillatus*) et du Crabe des palétuviers (*Scylla serrata*), mais encore la Crevette mante dénommée squille (*Squilla mantis*) et la Cigale de mer (*Parribacus holthuisi*) sont-elles interdites de pêche. Quant au Turban vert ou burgau (*Turbo marmoratus*) et au Troque nacrier ou troca (*Trochus niloticus*), leur pêche est en principe interdite sauf dans certaines zones maritimes, à certaines dates et selon des quotas fixés par arrêté en Conseil des ministres. Des arrêtés sont intervenus en la matière¹²²⁴ et des quotas ont été fixés, au demeurant tardivement, pour les trocas et les burgaus. Les deux espèces, introduites respectivement en 1957 et en 1967 pour l'alimentation et l'artisanat local (fabrication de colliers et d'œuvres diverses), sont depuis très convoitées et c'est pourquoi leur pêche est réglementée. Pour les autres espèces exploitées¹²²⁵ (Petit bénitier géant (*Tridacna maxima*),

¹²¹⁹ Le lagon fait partie des eaux intérieures de la Polynésie française (loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* 2 mars 2004, p. 4183) et les règles relatives à la pêche maritime dans la mer territoriale (voir *supra*, a) n'y sont donc pas applicables.

¹²²⁰ Délibération modifiée n° 88-183/AT du 8 décembre 1988, précitée, article 11.

¹²²¹ Même texte, article 17 bis.

¹²²² Deux arrêtés limitent néanmoins la pêche au filet sur le domaine public maritime de la « Baie de Muriavai » à Tahiti (arrêté n° 76 CM du 23 janvier 1997 portant dispositions relatives à l'organisation de la pêche sur le domaine public maritime « Baie de Muriavai » à Tahiti, *JOPF* 30 janvier 1997, p. 198) et de la baie de Taaone sur l'île de Tahiti (arrêté n° 1813 CM du 9 décembre 2003, portant dispositions relatives à la réglementation de la pêche sur une partie du domaine public maritime située dans la baie de Taaone sur l'île de Tahiti, *JOPF* 18 décembre 2003, p. 3520).

¹²²³ Délibération n° 88-184 AT du 8 décembre 1988 relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien, *JOPF* 22 décembre 1988, p. 235.

¹²²⁴ Arrêté modifié n° 6866 MME du 22 novembre 1989 fixant les conditions de pêche et de commercialisation des trocas de Polynésie française, *JOPF* 7 décembre 1992, p. 2000, arrêté n° 6715 MMA du 5 décembre 1994 fixant les conditions de pêche et de commercialisation des burgaus de Polynésie française, *JOPF* 15 décembre 1994, p. 2354 et arrêté n° 51 CM du 23 janvier 2008 portant autorisation de pêches de trocas dans les communes de Huahine, Tahaa, Taputapuatea, Tumaraa, Uturoa, Faa'a, Hitia'a O Te Ra, Paea, Papara, Punaauia, Tairapu-Quest, Tairapu-Est et Teva I Uta, *JOPF* 24 janvier 2008, p. 387.

¹²²⁵ A noter que certaines espèces marines sont protégées par le Code de l'environnement et donc non exploitables pour la pêche comme les mammifères marins, les tortues marines, certains requins, les grandes raies

Langouste verte, Crabe des palétuviers, squilles et Cigale de mer), des dates de pêche et des limites de taille sont établies afin de protéger les juvéniles et les périodes de reproduction.

Il reste que les infractions à toutes ces mesures ne sont hélas punies que de contraventions de cinquième classe¹²²⁶ et que d'autres espèces exploitées, comme les poissons lagunaires destinés à l'aquariophilie, ne font l'objet d'aucune restriction, ni d'aucun quota de prélèvement. Aucun encadrement n'est non plus envisagé pour réglementer le prélèvement des coraux : tous peuvent être prélevés, cassés, abîmés, détruits, à l'exception du Corail noir « Ato miti » des genres Cirripathes et Antipathes dont « la destruction, le ramassage, le transport, l'utilisation, la détention à toutes fins, la commercialisation, l'importation et l'exportation » sont interdits sur toute l'étendue du territoire¹²²⁷.

c – La surexploitation des espèces, déclencheur d'une gestion des espèces exploitées à Saint-Pierre et Miquelon

A Saint-Pierre et Miquelon, l'état alarmant des ressources pélagiques a été à l'origine de la mise en place de règles d'exploitation drastiques allant jusqu'au moratoire.

Ainsi, l'article 5 du décret n° 87-182 du 19 mars 1987¹²²⁸ prévoit que « pour assurer la gestion la conservation des ressources halieutiques, le ministre chargé des pêches maritimes peut, par arrêté pris après avis de l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, fixer des prélèvements totaux de captures autorisés ». En application de ces dispositions, le ministre a pris un arrêté le 20 mars 1987¹²²⁹ pour limiter dans le temps et l'espace la pêche de la Coquille Saint-Jacques (*Placopecten magellanicus*), du Pétoncle d'Islande (*Chlamys islandica*), du Homard américain (*Homarus americanus*), du Saumon atlantique (*Salmo salar*), du Crabe des neiges (*Chionocetes opilio*)¹²³⁰, du Lompe (*Cyclopterus lumpus*) et du Peigne hauturier ou Pétoncle géant (*Placopecten magellanicus*). Pour certaines de ces espèces, l'annexe II du décret n° 87-182 du 19 mars 1987¹²³¹ fixe en outre la taille minimale en dessous de laquelle les prises devront être

(*Manta sp.*), des cymatiidae, des cassidae et des pinnidae. Voir *supra*, deuxième partie, titre, chapitre 1, section 2, § 1.

¹²²⁶ Les peines sont cependant plus élevées pour « quiconque se sera rendu coupable de la pêche quel qu'en soit le procédé, de la détention, du transport, de la commercialisation, de l'exportation des burgaus, trocas, sans, le cas échéant, pouvoir justifier de la possession préalable des autorisations administratives requises par la réglementation en vigueur ». Le délinquant sera en effet puni d'un emprisonnement de deux mois à six mois et d'une amende de 150 000 F CFP à 300 000 F CFP par infraction commise, ou de l'une de ces deux peines seulement.

¹²²⁷ Délibération n° 90-93 AT du 30 août 1990 relative à la protection du corail noir « Ato miti », des genres Cirripathes et Antipathes, *JOPF* 20 septembre 1990, p. 1438.

¹²²⁸ Décret modifié n° 87-182 du 19 mars 1987, précité.

¹²²⁹ Arrêté modifié du 20 mars 1987 fixant certaines mesures de gestion et de conservation des ressources halieutiques dans les eaux territoriales et la zone économique au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon, *JORF* 1^{er} avril 1987, p. 3619.

¹²³⁰ Des totaux admissibles de capture ont parfois été fixés pour le Crabe des neiges. Voir par exemple l'arrêté du 4 juin 2008 fixant pour l'année 2008 un total admissible de captures de crabe des neiges dans les eaux sous souveraineté ou juridiction française au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon (*JORF* 20 juin 2008, p. 9956).

¹²³¹ Décret modifié n° 87-182 du 19 mars 1987, précité, annexe II :

« Cabillaud (*Gadus morhua*) : 34 cm ;

Eglefin (*Melanogrammus aeglefinus*) : 31 cm ;

Plie grise (*Glyptocephalus cynoglossu*) : 28 cm ;

rejetées à la mer. En toute hypothèse, les capitaines des navires sont soumis à l'obligation de tenir un journal de pêche et de déclarer tous les lundis les quantités capturées de chaque espèce et détenues à bord, la date et le lieu de ces captures ainsi que le type d'engin utilisé¹²³². Une telle mesure permet d'assurer le suivi des quotas fixés pour certaines espèces et de fermer ainsi la pêche dès qu'ils sont atteints.

Par ailleurs, aux termes de l'accord signé le 2 décembre 1994 à Paris entre la France et le Canada, des totaux admissibles de capture (TAC) sont déterminés chaque année, par arrêté du ministre français après consultation du Conseil canadien pour la conservation des ressources halieutiques sur l'état de la ressource et de l'IFREMER¹²³³ pour la Morue de l'Atlantique (*Gadus morhua*), le Balai de l'Atlantique ou Plie canadienne (*Hippoglossoides platessoides*), la Plie grise (*Glyptocephalus cynoglossus*), des sébastes (*Sebastes mentella*, *S. marinus*, *S. fasciatus*), des encornets et le Pétoncle d'Islande (*Chlamys islandica*)¹²³⁴. La Morue de l'Atlantique a fait l'objet d'un moratoire sur la pêche d'août 1993 à fin en mai 1997, date à laquelle un quota 10 000 tonnes a alors été établi. Puis les TAC ont oscillé entre 10 000 et 30 000 tonnes entre 1997 et 2008. Si le stock de Morue de l'Atlantique s'est un peu renforcé depuis le moratoire de 1993 à 1997, on s'inquiète toutefois « de certaines caractéristiques biologiques du stock telles que le faible recrutement¹²³⁵ et la maturité précoce »¹²³⁶. De fait, si le stock venait à chuter de nouveau, il pourrait se rétablir beaucoup plus lentement que par le passé, voire pas du tout, d'autant que de nouvelles menaces pèsent aujourd'hui sur la Morue : déjà décimée par la surpêche, l'espèce va désormais devoir s'adapter au réchauffement des eaux affecte tout l'écosystème marin. Le cas de la Morue est finalement symptomatique d'une mauvaise gestion des stocks halieutiques guidée par des impératifs économiques à court terme. La dégradation très grave de la ressource aura certes conduit à des décisions importantes (un moratoire), mais elles sont beaucoup trop tardives pour être satisfaisantes.

En ce qui concerne la pêche maritime de loisir dans les eaux de Saint-Pierre et Miquelon, le préfet de l'archipel a énoncé des mesures limitatives concernant la pêche de trois espèces migratrices dans les cours d'eau et les étangs du domaine public maritime¹²³⁷. Il s'agit de l'Anguille américaine (*Anguilla americana*), espèce catadrome et de deux anadromes : l'Omble de fontaine (*Salvelinus fontinalis*) et l'Éperlan arc-en-ciel (*Osmerus mordax*). Pour ces espèces, des dates, des

Plie américaine (*Hippoglossoides plates-soïdes*) : 28 cm ;

Saumon (*Salmo salar*) : 48 cm ;

Coquille Saint-Jacques (*Placopecten Magellanicus*) : 9,5 cm ;

Pétoncle d'Islande (*Chlamys Islandi*) : 6,5 cm ;

Homard : 9 cm ».

¹²³² Arrêté modifié du 20 mars 1987, précité, article 1 et 2.

¹²³³ Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

¹²³⁴ Pour l'année 2008, voir arrêté du 15 avril 2008 fixant pour l'année 2008 certains prélèvements totaux autorisés de captures dans la sous-division 3Ps de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) (*JORF* 21 mai 2008, p. 8210).

¹²³⁵ Le recrutement est l'arrivée dans un stock exploitable d'une nouvelle classe d'âge de poissons qui atteignent une taille suffisante pour le rejoindre.

¹²³⁶ Pêches et Océans Canada (MPO), Évaluation des dommages admissibles pour la morue de la population du Nord laurentien, Secrétariat canadien de consultation scientifique du MPO. Rapport sur l'état des stocks 2004/041, 2004, p. 5.

¹²³⁷ Arrêté préfectoral n° 1057 du 8 avril 2003 relatif à l'exercice de la pêche maritime de loisir.

heures d'ouverture et des moyens de pêche sont définis afin d'harmoniser les pratiques de pêche fluviale et maritime de ces espèces qui alternent des périodes de vie et de reproduction dans les eaux douces et salées. De telles mesures évitent certes d'arriver à une situation aussi catastrophique que pour la morue, mais ces espèces sont quand même connues pour être en forte régression localement et régionalement¹²³⁸.

¹²³⁸ Voir F. CARON, P. DUMONT, Y. MAILHOT, et G. VERREAULT, État des stocks d'Anguille d'Amérique (*Anguilla rostrata*) au Québec en 2004, 2^e éd. révisée, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Québec, février 2006, 34 p ; Équipe de rétablissement de l'Éperlan arc-en-ciel, Plan d'action pour le rétablissement de l'Éperlan arc-en-ciel (*Osmerus mordax*), population du sud de l'estuaire du Saint-Laurent, Société de la faune et des parcs du Québec, Direction du développement de la faune, 2003, 30 p + annexe.

Conclusion du Chapitre 2

La plupart des difficultés relatives à la protection de la biodiversité marine tiennent à des représentations erronées de la mer. Ainsi, l'illusion du caractère inépuisable des ressources, pourtant maintes fois infirmée, persiste et marque aujourd'hui encore le droit de la biodiversité marine. La protection du corail, l'encadrement juridique des pratiques de pêche et le transfert d'espèces exotiques envahissantes demeurent insuffisants et traduisent une prise de conscience limitée des risques existants.

Outre-mer, l'État français, en principe comptable d'une bonne gestion du milieu marin, n'intervient finalement que très peu pour sa préservation, alors même qu'il assoit sa puissance maritime par sa présence outre-mer. En toute hypothèse, si aucun changement d'attitude n'intervient rapidement, l'avenir de la biodiversité marine est compromis.

Conclusion du Titre 2

Le bilan du traitement juridique de la mer outre-mer s'avère quelque peu décevant. Si une cartographie de la propagation des impératifs de protection de la nature était élaborée en partant du milieu terrestre, nous pourrions en effet constater que leur puissance vertueuse s'atténue au fur et à mesure de l'éloignement. Pour le littoral ultramarin d'abord, le droit intègre la nécessité de préserver de précieux milieux, mais achoppe déjà sur la volonté de développement économique de cet espace. Ensuite, à l'interface terre-mer, des schémas (SMVM, PGEM) tentent de concilier les divers intérêts en jeu, sans toutefois traduire une forte volonté de conservation, à plus forte raison quand les politiques applicables au littoral terrestre sont déjà défailtantes comme en Polynésie française. Enfin, en mer, les impératifs de protection de la nature finissent par se diluer dans les zones côtières (surpêche, pêche d'espèces menacées et du corail, etc.) pour disparaître totalement au large, notamment avec la pêche industrielle.

Plus on s'éloigne de la terre, plus la protection de la nature peine donc à se faire entendre. Les enjeux sont pourtant colossaux pour l'outre-mer français très fortement dépendant du point de vue social, économique et environnemental du maintien des potentialités de la mer et du littoral. Il faut souhaiter que l'état naissant du droit d'outre-mer traitant de ces milieux se développe et tienne compte de leurs particularités.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

À l'issue de ces développements, il apparaît que le droit n'est pas pénétré par les spécificités écologiques ultramarines et encore moins par la nécessité de protéger les îles et la mer. Sans doute la complexité de la tâche et la difficulté de saisir ces composantes de l'environnement expliquent en partie l'absence de créativité juridique. Sans doute encore, la conscience de la nécessité de préserver les écosystèmes insulaires et marins n'est pas suffisamment développée outre-mer et entrave l'émergence d'un droit approprié.

Mais il semble qu'il faille rechercher ailleurs l'absence de consécration juridique des spécificités écologiques ultramarines. En effet, la reconnaissance des problèmes environnementaux propres aux îles conduirait à renforcer le droit applicable – ou au moins à l'appliquer – pour mieux maîtriser l'impact des activités humaines. Or, l'invocation de spécificités qui appelle la mise en place de règles et institutions particulières s'exprime principalement dans le domaine culturel, social ou économique pour justifier au contraire l'assouplissement des règles. Ainsi en est-il en matière de protection du littoral. Ceci met en doute la pertinence de la notion même de spécificité telle qu'elle est utilisée aujourd'hui outre-mer. Elle ne semble pas animée par la reconnaissance de particularités objectives, comme celles que nous identifions¹²³⁹, mais plutôt par l'utilisation d'une situation historique particulière (colonisation-décolonisation). Sans que nous soyons ici en mesure d'apprécier la légitimité de cette utilisation¹²⁴⁰, il faut noter qu'elle justifie des postures revendicatives parfois étrangères à une réelle différence de situation avec la métropole et l'invocation de spécificités non explicitées.

En toute hypothèse, il faut convenir que les spécificités écologiques de l'outre-mer ne sont aujourd'hui pas traitées comme il se devrait. Or le risque d'un effondrement de l'exceptionnel environnement ultramarin sous les assauts croissants dont il est l'objet est bien réel. Le désastre ainsi constaté, ajouté à la crise économique dont l'ampleur ultramarine a défrayé la chronique en hiver 2008, est aussi, et surtout, une opportunité pour bousculer des habitudes. L'émergence d'un droit de l'environnement qui s'adresse réellement à l'outre-mer devient une impérieuse nécessité dont dépend l'avenir même des populations ultramarines. De ce point de vue, les perspectives sont bien réelles pour les arts juridique et politique.

¹²³⁹ A propos de l'identification de « spécificités culturelles », voir T. MICHALON, *L'outre-mer français, évolution institutionnelle et affirmations identitaires*, L'Harmattan, 2009, 162 p.

¹²⁴⁰ Certains y voient une « instrumentalisation délibérée de la culture locale » « à l'appui de demandes d'allègement des contraintes que comportent les lois, en d'autres termes [...] une efficace stratégie pour obtenir de la République, dont on rappelle quotidiennement le passé colonial et dont on stigmatise le jacobinisme, la satisfaction de revendications purement matérielles » (T. MICHALON, *op. cit.*, p. 107).

SIGLES et ABBRÉVIATIONS

AJDA	Actualité juridique de droit administratif
APF	Assemblée de la Polynésie française
APOI	Annuaire des pays de l’Océan Indien
APS	Assemblée de la Province Sud
APL	Assemblée de la Province des Îles Loyauté
APN	Assemblée de la Province Nord
Ass.	Assemblée
AT	Assemblée territoriale
BFT	Bois et forêts des tropiques
BJDU	Bulletin juridique de droit de l’urbanisme
BONC	Bulletin officiel de la Nouvelle-Calédonie
BPN	bureau Province Nord
BSEO	Bulletin de la société des études océaniques
CAA	Cour administrative d’appel
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d’État
C. for.	Code forestier
C. env.	Code de l’environnement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
C. rur.	Code rural
C. urb.	Code de l’urbanisme
COI	Commission de l’océan Indien
coll.	collection
COM	collectivité(s) d’outre-mer
cons.	considérant
DAUH	Droit de l’aménagement, de l’urbanisme et de l’habitat
dir.	sous la direction de
DOM	département(s) d’outre-mer
DROM	département(s) et région(s) d’outre-mer
éd.	édition
fasc.	fascicule
<i>infra</i>	en-dessous, plus bas
JABTA	Journal d’agriculture traditionnelle et de botanique appliquée
Jcl.	Jurisclasseur
Jcp.	Jurisclasseur périodique
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOEFO	Journal officiel des Établissements français de l’Océanie
JONC	Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie
JOPF	Journal officiel de la Polynésie française
JORF	Journal officiel de la République française
JOSB	Journal officiel de Saint-Barthélemy
JOSM	Journal officiel de Saint-Martin
JOWF	Journal officiel de Wallis et Futuna
L. O.	loi organique
L. P.	loi du pays
LPA	Les Petites Affiches
MEDD	ministère de l’Écologie et du Développement durable
MEEDDAT	ministère de l’Écologie, de l’Énergie, du Développement durable et de l’Aménagement du territoire

MOM	ministère de l'outre-mer
n°	numéro
NSS	Natures, sciences et sociétés
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONF	Office national des forêts
OPANO	Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest
<i>op. cit.</i>	opus citatum
p.	page(s)
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PROE	Programme régional océanien pour l'environnement
PTOM	pays et territoire d'outre-mer
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
PUL	Presses universitaires de Lyon
PULIM	Presses universitaires de Limoges
PUN	Presses universitaires de Nancy
PUR	Presses universitaires de Rennes
PUS	Presses universitaires de Strasbourg
RFDA	Revue française de droit administratif
RDISDP	Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RDR	Revue de droit rural
<i>Rec.</i>	Recueil
RECIEL	Review of European Community and International Environmental Law
REDE	Revue européenne de droit de l'environnement
req.	requête
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFF	Revue forestière française
RFFP	Revue française de finances publiques
RGDIP	Revue générale de droit international public
RJE	Revue juridique de l'environnement
RJOI	Revue juridique de l'Océan Indien
RJP	Revue juridique polynésienne
RJPIC	Revue juridique et politique, indépendance et coopération
RJPENC	Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie
RMC	Revue du marché commun
ROM	région(s) d'outre-mer
RPP	Revue politique et parlementaire
RRJ	Revue de la recherche juridique et du droit prospectif
RTDC	Revue trimestrielle de droit civil
RUP	région(s) ultrapériphérique(s)
s.	suiwant(e)(s)
<i>Sec.</i>	section
SPAW	(protocole relatif aux) zones et à la vie sauvage spécialement protégées
<i>supra</i>	au-dessus, plus haut
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TOM	territoire(s) d'outre-mer
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
vol.	volume

CONCLUSION GÉNÉRALE

En quelques années, avec néanmoins un certain retard sur la métropole, l'outre-mer s'est doté d'un droit foisonnant. Des parcs nationaux et des réserves naturelles ont été créés, des listes d'espèces protégées et d'espèces envahissantes interdites d'introduction ont été établies, les droits locaux se sont, pour certains, étoffés de règles limitant l'exercice de la pêche ou de la chasse.

Une différence a pu être identifiée entre les collectivités régies par l'identité législative et celles compétentes pour élaborer leur propre droit de l'environnement. Les premières (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) bénéficient de l'existence d'outils juridiques issus en grande partie du Code de l'environnement et d'institutions spécialisées chapeautées par un ministère spécialisé situé en métropole. Les secondes (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna) doivent créer de toutes pièces des techniques de protection de la nature, les institutions aptes à les appliquer et encore établir les budgets nécessaires à financer leurs actions. Une autre catégorie de collectivité a encore émergé, dans laquelle le droit n'est pas à inventer dans son intégralité, mais s'appuie sur le socle du droit métropolitain, plus ou moins maintenu ou étendu aux collectivités concernées (Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Mayotte¹²⁴¹).

Dans ce contexte, certaines collectivités disposent d'un droit de la protection de la nature plus élaboré du point de vue conceptuel que d'autres où il est marqué par sa jeunesse, parfois son inexistence dans certains domaines. Dans les premières, le droit paraît exigeant et rigoureux, mais peine à se faire appliquer outre-mer, car l'ambition de ses dispositions se heurte à la « résistance des faits »¹²⁴². Sa « concrétisation viendra à son heure »¹²⁴³ mais il faut continuer à encourager les décideurs à traiter rapidement et efficacement les problèmes majeurs de protection de l'environnement (mines, pollution des eaux, agriculture intensive, etc.). Dans les autres collectivités, le droit apparaît sous une forme plus adoucie et emporte ainsi plus aisément l'adhésion. Appliqué progressivement, il pourra sans doute se renforcer au gré de l'évolution des mentalités, mais il permet, pour l'heure, de ne pas « cristalliser des antagonismes » et des « oppositions déterminées »¹²⁴⁴. Ces deux stratégies, fondées, selon le professeur Untermaier, pour l'une sur un principe de cryogénéisation et pour l'autre sur l'édulcoration¹²⁴⁵ visent toutefois le même but – la protection de la nature – et doivent coexister.

¹²⁴¹ Au moins jusqu'en 2011, date à laquelle la collectivité devrait devenir le 101^e département français régi par l'article 73 de la Constitution, suite au vote de la population, le 29 mars 2009, en faveur du passage à la départementalisation (95,2 % des suffrages exprimés).

¹²⁴² Ainsi s'exprime le professeur Untermaier à propos des principes du droit de l'environnement (« Les principes du droit de l'environnement », p. 215, in S. CAUDAL (dir.), *Les principes en droit*, Economica, 2008, 384 p.).

¹²⁴³ *Ibidem*.

¹²⁴⁴ *Ibidem*.

¹²⁴⁵ *Ibidem*.

Malgré ces limites, il apparaît que le droit d'outre-mer, enrichi d'une large palette de statuts institutionnels et normatifs, se bâti peu à peu pour devenir un élément tangible et original du droit public. Singulièrement enrichi par la réforme constitutionnelle de 2003, il permet aujourd'hui de penser l'outre-mer dans sa diversité. Il n'y a plus désormais de réponse institutionnelle homogène pour tout l'outre-mer. On mesure ainsi le chemin parcouru entre la législation coloniale d'antan empreinte d'une négation de l'altérité et d'une simplification des problèmes identitaires et le droit de l'outre-mer d'aujourd'hui.

Échappant aux catégories juridiques existantes, l'outre-mer présente un fabuleux champ d'expérimentation des potentialités du droit constitutionnel et administratif. Le droit d'outre mer apporte des innovations importantes, révélatrices d'un pluralisme juridique et provoque le débat. Il enrichit la réflexion sur la décentralisation de l'environnement qui, quasi-inexistante en métropole, est parfois totale outre-mer. Il confirme l'échec d'une décentralisation qui ne serait pas conçue à une échelle territoriale pertinente, comme celle des provinces en Nouvelle-Calédonie, mais également la moindre maturité du droit de l'environnement conçu à l'échelle locale. L'outre-mer pose aussi des questions tout à fait originales qui n'entrent pas dans des cadres préconçus. Ainsi des aménagements institutionnels et normatifs ont été entrepris pour prendre en considération l'existence de populations autochtones ou d'un droit coutumier encore vivace à certains endroits.

Malgré ces avancées, il faut constater que les aménagements institutionnels et les normes ultramarines n'ont pas entravé les atteintes à la biodiversité ultramarine. L'analyse des situations locales fait ressortir la gravité des problèmes écologiques sur la majorité des territoires objets de notre recherche, tels que la régression de nombreux espaces naturels sensibles, la raréfaction d'espèces endémiques ou l'extension importante et constante de l'emprise humaine sur le littoral.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation alarmante et le défaut d'effectivité du droit de la protection de la nature outre-mer.

D'abord, le droit élude les spécificités écologiques de l'outre-mer qui exigeraient, pour certaines d'entre elles, des réponses plus appropriées. Ainsi en est-il en particulier de la protection des récifs coralliens, du contrôle et de la lutte contre les espèces envahissantes ou de la protection des espèces endémiques. Même là où le droit serait théoriquement en capacité de s'affranchir du Code de l'environnement peu tourné vers ces spécificités, les pouvoirs en place n'expérimentent que très peu cette possibilité. Le droit de l'environnement outre-mer doit certainement encore plus se spécialiser pour tenir compte de l'extrême originalité des milieux insulaires.

Dans les collectivités régies par l'identité législative – les DOM en particulier – « l'inadaptation » des textes a aussi pu être avancée pour expliquer la moindre efficacité du droit de l'environnement. Effectivement, dans certains domaines, seule une adaptation et la territorialisation du droit auront permis la mise en œuvre des normes : prise en considération des Amérindiens dans le Parc amazonien de Guyane, détermination de dates de chasse et de pêche en rapport avec les réalités écologiques de l'outre-mer, élaboration de listes d'espèces protégées différentes de la métropole, etc. Mais, à vrai dire, l'inadaptation ne semble pas déterminante, peu de normes du droit national apparaissant fondamentalement incompatibles avec l'écologie de

l'outre-mer. La recherche de l'adaptation des textes traduit en fait une attente moins avouable que celle d'une adéquation du droit de l'environnement aux réalités écologiques : l'allègement des contraintes. Ainsi la loi « littoral » a-t-elle été « adaptée » dans les DOM et à Mayotte pour écarter ses dispositions les plus protectrices. En ce domaine, les nécessités du « développement économique » sont avancées pour justifier une distanciation du droit commun. Cette situation n'est pas sans rappeler la situation observée en métropole, où la loi « littoral », pour ne prendre que cet exemple, a également été critiquée au motif qu'elle entravait le développement économique de certains territoires.

Sur le fond, c'est sans doute plus l'importance symbolique de l'adaptation qui explique qu'elle soit si souvent invoquée. L'adaptation est une forme de reconnaissance par le centre du rêve d'émancipation de sa périphérie contrainte de rester dans le giron de la République pour les avantages matériels qu'elle en tire. Ainsi le droit n'étant plus « plaqué » à l'outre-mer, comme pouvait l'être, en d'autres temps, la législation coloniale, il permet de dépasser le sentiment d'un « douloureux rapport de domination »¹²⁴⁶ du centre sur la périphérie. Dans le même ordre d'idées, au-delà de l'adaptation des lois et règlements dans les DOM, la création de statuts juridiques différenciés pour chaque collectivité d'outre-mer participe de cette prise en considération des peuples ultramarins et permet d'assainir les rapports entre l'outre-mer et la métropole. A cet égard, on peut penser que l'outre-mer disposant, depuis la réforme constitutionnelle de 2003, de l'assurance de pouvoir évoluer plus librement du point de vue institutionnel, pourra concentrer ses efforts sur d'autres objets que les aménagements statutaires, et sur la protection de la nature en particulier.

Les rapports équivoques entretenus entre l'outre-mer et la métropole expliquent sans doute que le gouvernement central, dépendant des fluctuations statutaires, ne mène pas de réelle politique environnementale outre-mer. Il semble néanmoins qu'une volonté nouvelle pointe à travers une intégration plus systématique des questions écologiques ultramarines. Ceci peut être observé dans des documents généraux tels que la *Stratégie nationale pour la biodiversité* de septembre 2006. Son « plan outre-mer » développe, pour la première fois dans l'histoire de la conservation de la biodiversité ultramarine, des orientations transversales à l'outre-mer. Une telle voie pourrait être approfondie dans le domaine juridique. Dans le même sens, le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement¹²⁴⁷ précise dans son article 1^{er} que « pour ce qui concerne les régions, les départements et collectivités d'outre-mer, compte tenu de leurs caractéristiques environnementales et de la richesse de leur biodiversité, [que] l'État fera reposer sa politique sur des choix stratégiques spécifiques qui seront déclinés dans le cadre de mesures propres à ces collectivités ». Ainsi émerge une attention nouvelle à l'outre-mer, au moins dans les vœux.

En vérité, aucune des explications juridiques susvisées ne suffit à expliquer entièrement la persistance et l'aggravation des menaces sur la biodiversité ultramarine. Il est connu qu'il « ne faut pas attendre du droit des conséquences qu'il ne peut pas avoir ou lui infliger un programme

¹²⁴⁶ T. MICHALON, *op. cit.*, p. 162.

¹²⁴⁷ Tel qu'adopté par le Sénat le 10 février 2009.

qu'il ne peut pas réaliser »¹²⁴⁸. Les raisons les plus déterminantes sont ainsi probablement à rechercher en marge du droit, dans les aspirations de sociétés encore peu traversées par une volonté profonde de protéger la nature. Faudra-t-il alors attendre, ainsi que l'évoquent deux écrivains à la suite du passage du cyclone Dean ravageant la Martinique en 2007, des « moments chaotiques », souvent « lieux de renaissance »¹²⁴⁹ pour une réelle prise de conscience des nécessités du changement ?

Par ailleurs, les sociétés ultramarines reposent sur des systèmes économiques tout à fait singuliers, caractérisés par une « dépendance forte »¹²⁵⁰ vis à vis de la métropole et des spécialisations de production ou d'activité marquées sur certains territoires fragiles (culture de la banane en Guadeloupe et en Martinique, tourisme à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, élevage d'huîtres perlières en Polynésie française, pêche à Saint-Pierre et Miquelon, etc.). Ces éléments ont sans aucun doute des conséquences néfastes en matière environnementale. Ils contraignent également de manière importante les choix qu'il serait nécessaire d'opérer pour s'orienter vers un développement local respectueux de l'environnement et viable à long terme. En toute hypothèse, et d'une manière générale, le modèle de développement économique actuel contribue à ce que la protection de la nature ne puisse pas encore être considérée comme une priorité. A ce titre, les « États généraux de l'outre-mer » lancés en mars 2009 pour conjurer les grèves qui ont affecté plusieurs semaines durant la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion et le « projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer » « misant sur le développement endogène »¹²⁵¹, ouvrent des perspectives pour une redéfinition des cadres de la politique économique ultramarine. Sans doute est-ce la condition principale pour que s'épanouissent les populations ultramarines et la protection de la nature et de la biodiversité.

¹²⁴⁸ S. GUTWIRTH, Composer avec du droit, des sciences et le mode technique : une exploration, Vrije Universiteit Brussel - Law, Science, Technology & Society, Colloque PRIAM, Les technologies au service des droits : opportunités, défis, limites ; 20 et 21 novembre 2008, INRIA Grenoble, p. 3, disponible sur : http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=serge_gutwirth.

¹²⁴⁹ P. CHAMOISEAU et E. GLISSANT, Dean est passé, il faut renaître. Aprézan !, *Le Monde*, 26 et 27 août 2007, p. 14.

¹²⁵⁰ P. CHAMOISEAU, G. DELVER, E. GLISSANT et B. JUMINER, Manifeste pour refonder les DOM, *Le Monde*, 21 janvier 2000.

¹²⁵¹ G. YANNO, Rapport sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mers, *JORF*, Documents Assemblée nationale, 2009, n° 1518, p. 15.

TABLES DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	7
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	9
INTRODUCTION	11
<u>PREMIERE PARTIE – L'ÉLOIGNEMENT, OBSTACLE À L'UNITÉ DU DROIT DE LA PROTECTION DE LA NATURE OUTRE-MER</u>	33
TITRE 1 – LES PRINCIPES D'UN DROIT DE LA PROTECTION DE LA NATURE PARTICULIER	37
Chapitre 1 – La prise en compte des « contraintes et caractéristiques particulières » des départements et régions d'outre-mer	39
Section 1 – Le régime de l'identité adaptée	40
§ 1 – Le principe d'adaptation	40
A – L'élargissement progressif des possibilités d'adaptation du droit	41
B – L'encadrement de l'adaptation	44
1 – Les titulaires de la compétence d'adaptation	44
2 – La consultation obligatoire des assemblées locales en cas d'adaptation par le Parlement ou le Gouvernement	45
§ 2 – Le dépassement du champ de l'adaptation	46
A – L'élaboration par la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane des règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières	47
B – Les possibilités de changement de statut territorial	49
1 – Le changement d'organisation administrative dans le cadre de l'article 73 de la Constitution	50
2 – Le passage de l'adaptation à la spécialité législative	51
Section 2 – L'adaptation dans le domaine de la protection de la nature	52
§ 1 – L'adaptation normative	53
A – La nature, condition objective d'adaptation ?	53
B – De la nécessité de l'adaptation	55
1 – La spatialisation écologique du droit de l'environnement, substitut à la nécessité d'adapter	55
2 – La prise en compte des particularités de l'outre-mer en matière de protection de la nature	57
C – L'adaptation à venir, prétexte à l'inapplicabilité des normes ?	60
1 – L'application différée des textes	60
2 – L'inapplicabilité des textes : le cas de Natura 2000	62

§ 2 – L’adaptation de l’administration de l’environnement	66
A – L’administration d’État	66
B – Les collectivités territoriales	70
C – Les établissements publics	74
Conclusion du Chapitre 1	79
Chapitre 2 – La prise en compte des « intérêts propres » des collectivités d’outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie	81
Section 1 – Le régime juridique des collectivités d’outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie	81
§ 1 – La spécialité législative	82
A – La présomption d’inapplicabilité des lois françaises	82
B – Les compétences propres des collectivités d’outre-mer	86
1 – Les compétences normatives	86
2 – La consultation des collectivités d’outre-mer	87
§ 2 – Le dépassement de la spécialité législative	88
A – Le régime des collectivités d’outre-mer de l’article 74 de la Constitution désolidarisé de la spécialité législative	88
B – De la spécialité législative au partage du pouvoir législatif : le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie	90
Section 2 – Une répartition des compétences de protection de la nature à géométrie variable	92
§ 1 – La construction décentralisée de droits locaux de l’environnement dans le Pacifique Sud	93
A – L’exercice décentralisé de la compétence environnementale par les provinces et la Nouvelle-Calédonie	93
B – L’exercice décentralisé de la compétence environnementale par les institutions de la Polynésie française	102
C – Un degré réduit de décentralisation et la prépondérance des autorités coutumières à Wallis et Futuna	108
§ 2 – La place variable de la compétence environnementale dans les collectivités d’outre-mer régies par l’identité partielle	113
A – De la spécialité législative à l’identité partielle	113
1 – Mayotte : vers un statut de département d’outre-mer	113
2 – Saint-Pierre et Miquelon : une collectivité d’outre-mer régie par l’identité législative	119
B – La création des régimes législatifs de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	124
Conclusion du Chapitre 2	131
CONCLUSION DU TITRE 1	133
TITRE 2 – L’INCIDENCE DE NORMES CONCURRENTES AUX NORMES NATIONALES ET LOCALES	135
Chapitre 1 – L’influence marginale du droit supra étatique sur la protection de la nature outre-mer	137
Section 1 – Les effets limités du droit communautaire sur la protection de la nature outre-mer	137

§ 1 – Les régions ultrapériphériques	137
A – L’applicabilité théorique du droit communautaire de l’environnement	137
B – La carence de prise en compte de la biodiversité des régions ultrapériphériques françaises	140
1 – La prise en compte incidente de la biodiversité dans les politiques communautaires spécifiques aux régions ultrapériphériques	140
2 – L’absence de prise en compte particulière de la biodiversité des régions ultrapériphériques dans les politiques communautaires environnementales	142
§ 2 – Les Pays et Territoires d’outre-mer	146
A – Le principe de l’inapplicabilité du droit communautaire de l’environnement	146
B – L’intégration incertaine de la conservation de la biodiversité dans le régime de l’association des Pays et Territoires d’outre-mer	148
Section 2 – L’édification progressive du droit international de la protection de la nature appliqué outre-mer, un droit d’impulsion	150
§ 1 – Le droit international de la protection de la nature outre-mer	150
A – Les conditions d’applicabilité du droit international à l’outre-mer	150
B – L’application des principaux accords et traités de protection de l’environnement	153
1 – La Convention de Rio sur la diversité biologique	154
2 – La Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction	155
3 – La Convention de Ramsar relative aux zones humides d’importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d’eau	157
4 – Le programme « Man and Biosphere »	158
5 – La Convention de Paris pour la protection du patrimoine mondial, naturel et culturel	159
6 – La Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage	161
§ 2 – L’émergence asynchrone du droit régional de l’environnement outre-mer	163
A – L’Océan Indien : la prise en compte fragmentaire de l’environnement	163
1 - La Commission de l’Océan Indien	164
2 – La Convention de Nairobi du 21 juin 1985	166
B – Les Caraïbes : un droit international régional en construction	167
C – L’Atlantique Nord : un droit régional centré sur le problème des pêcheries	170
D – Le Pacifique Sud : un droit régional de l’environnement en perpétuel essor	173
1 – Les compétences externes des collectivités françaises du Pacifique : de la coopération à l’intégration régionale	173
2 – La dynamique du droit régional de l’environnement dans le Pacifique Sud	176
Conclusion du Chapitre 1	181
Chapitre 2 – L’influence des peuples autochtones sur la protection de la nature : concurrence et complémentarité	183
Section 1 – Le principe de la participation des peuples autochtones à la protection de la nature	185
§ 1 – La reconnaissance de la participation des peuples autochtones à la protection de la nature	185
A – L’apport du droit international	186
B – La prise en considération des peuples autochtones en droit interne	189
§ 2 – La légitimité ambivalente de la participation	192

Section 2 – Le champ d’intervention des peuples autochtones d’outre-mer en matière de protection de la nature	196
§ 1 – La coutume, expression juridique des peuples autochtones	196
A – La survivance de la coutume outre-mer	196
B – L’inégale intégration institutionnelle de la coutume	199
§ 2 – Les domaines d’intervention des autochtones en matière de protection de la nature	209
A – Les tabous, interdits coutumiers	209
B – La gestion des terres coutumières	212
1 – Les terres coutumières et les catégories du droit civil	213
2 – Les terres coutumières ultramarines : entre consécration juridique et ignorance	216
3 – La délicate intégration des impératifs environnementaux dans la gestion des terres coutumières	222
C – Les droits d’usage sur les ressources naturelles	224
Conclusion du Chapitre 2	229
CONCLUSION DU TITRE 2	231
<u>CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE</u>	233
<u>DEUXIEME PARTIE – LA MIGRATION ALÉATOIRE DU DROIT METROPOLITAIN</u>	235
TITRE 1 – L’INSUFFISANCE DES INSTRUMENTS DE PROTECTION DES ESPÈCES	239
Chapitre 1 – Les statuts d’espèces protégées, une prise en compte <i>a minima</i> de la biodiversité ultramarine	241
Section 1 – L’application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature	241
§ 1 – Les espèces ultramarines évincées des listes nationales d’espèces protégées	242
§ 2 – Les défaillances des listes régionales d’espèces protégées	249
A – Les insuffisances d’une protection limitée <i>ratione loci</i>	250
1 – Les effets de la protection <i>ratione loci</i>	250
2 – Les listes guyanaises : une tentative infructueuse de pallier les effets d’une protection <i>ratione loci</i>	252
B – Le nécessaire élargissement du champ matériel des arrêtés ministériels de protection des espèces ultramarines	255
1 – L’indispensable ajustement du droit aux connaissances scientifiques	256
2 – La prise en compte de la richesse de la diversité biologique	263
a – La richesse spécifique	263
b – L’endémisme	266
Section 2 – Le mimétisme juridique en droit local	267
§ 1 – Un statut général d’espèces protégées à renforcer : le cas de la Polynésie française	268
§ 2 – Un statut général d’espèces protégées en création à Wallis et Futuna	279
§ 3 – Un statut partiel d’espèces protégées en Nouvelle-Calédonie	283
A – La survivance d’un mécanisme de protection archaïque : la réglementation du prélèvement des espèces animales aux Îles Loyauté	283
B – La modernisation des statuts d’espèces protégées sur la Grande Terre	288
1 – Les espèces protégées en Province Nord	288

2 – Les espèces protégées en Province Sud	290
C – Des protections ponctuelles complémentaires	293
1 – Les tortues marines	294
2 – Les mammifères marins : une nécessaire harmonisation	296
Conclusion du Chapitre 1	301
Chapitre 2 – L’exploitation des espèces, un droit rudimentaire	303
Section 1 – L’état lacunaire du droit de la chasse ultramarin	304
§ 1 – L’adaptation et l’application du droit commun de la chasse, vers la moindre contrainte	305
A – Un effort inachevé de mise en œuvre du Code de l’environnement en Guadeloupe, à la Martinique, à La Réunion et à Saint-Pierre et Miquelon	305
1 – Les adaptations réglementaires de l’exercice de la chasse	305
2 – L’absence de gestion de la faune sauvage	312
a – L’inapplicabilité du régime des associations communales de chasse agréées	312
b – Le faible développement de la planification de la chasse	317
B – Les lacunes du droit de la chasse en Guyane	319
1 – L’insuffisance des arrêtés de police	320
2 – L’échec de l’adaptation du droit de la chasse	322
§ 2 – La législation cynégétique issue du droit local : un droit rudimentaire	325
A – La réglementation succincte de la chasse en Polynésie française	326
B – Le droit de la chasse en Nouvelle-Calédonie, une réglementation désuète	330
1 – La chasse en Province Nord et aux Îles Loyauté	331
2 – La chasse en Province Sud	335
Section 2 – Les limites du droit de la pêche en eau douce	339
§ 1 – Les carences de l’adaptation du Code de l’environnement	339
A – L’inapplication du droit de la pêche en eau douce : le cas de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane	340
B – L’illégalité de la réglementation halieutique à Saint-Pierre et Miquelon	344
C – La déconcentration de la compétence à Mayotte	346
D – L’insuffisante adaptation du droit de la pêche réunionnais	347
§ 2 – Le droit local de la pêche en eau douce, une réglementation peu perfectionnée	349
A – La pêche en eau douce en Polynésie française, une réglementation minimaliste pour une pratique peu répandue	349
B – La nécessaire réactualisation du droit de la pêche en eau douce en Nouvelle-Calédonie	351
Conclusion du Chapitre 2	357
CONCLUSION DU TITRE 1	359
TITRE 2 – LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES MILIEUX	361
Chapitre 1 – Le développement récent des aires protégées ultramarines	363
Section 1 – Les instruments nationaux de protection des milieux et habitats	364
§ 1 – Le parc national outre-mer, un régime sur mesure	365
A – L’assouplissement du régime des parcs nationaux ultramarins	365

1 – Les modifications issues du droit commun	366
2 – L’assouplissement par les adaptations législatives et réglementaires	367
a – Les travaux, constructions et installations	368
b – La charte du parc et le schéma d’aménagement régional	370
c – Le Parc amazonien de Guyane	372
B – L’extension significative de la protection de la forêt tropicale	375
1 – Le Parc national de la Guadeloupe	375
a – Le patrimoine naturel protégé	375
b – La réglementation	376
2 – Les parcs nationaux de La Réunion et de Guyane	378
a – Le patrimoine naturel protégé	378
b – La réglementation	381
§ 2 – Les réserves naturelles de l’outre-mer	386
A – Un modèle pour la conservation de milieux naturels variés	387
B – Une protection parfois incertaine	393
§ 3 – Les arrêtés de biotope de l’outre-mer	398
A – Un outil utilisé outre-mer	398
B – La légalité douteuse du plus grand nombre d’arrêtés de biotope	400
1 – La protection du biotope d’espèces non protégées	400
2 – La non-proportionnalité des mesures de police	401
3 – L’incompétence du préfet pour imposer des servitudes proches de celles des réserves naturelles	402
4 – L’ambivalence de certaines interdictions	404
C – L’adaptabilité des arrêtés de biotope aux spécificités ultramarines	405
Section 2 – L’inachèvement du droit local des aires protégées	406
§ 1 – Les carences du système d’aires protégées en Polynésie française : une apparente cohérence systémique	407
A – Le régime juridique des espaces naturels protégés	407
B – La variabilité des modalités de protection des espaces naturels	409
1 – Les parcs territoriaux	409
a – Le parc de Te Faaiti	409
b – Le parc de Vaikivi	411
2 – Les aires de gestion des habitats et des espèces	413
3 – Les réserves naturelles intégrales	414
a – Scilly et Bellinghausen	414
b – Taiaro	416
C – La faiblesse chronique des espaces naturels protégés	417
§ 2 – Le nécessaire renforcement conceptuel et concret des aires protégées en Nouvelle-Calédonie	418
A – La limitation du champ d’application des aires protégées au domaine des collectivités publiques	419
B – Les aires de protection de l’environnement dans la délibération du 9 mai 1980, un régime désuet	420
1 – La réserve naturelle intégrale	420
2 – Le parc territorial	421
3 – Les réserves spéciales	422
C – Les aires naturelles protégées du Code de l’environnement de la Province Nord, un effort de rationalisation inachevé	425
1 – Les dispositions communes	425
2 – Les différents régimes juridiques	428
a – La réserve naturelle intégrale, la réserve de nature sauvage et la réserve naturelle, une quête de « naturalité »	428

b – Le parc provincial	429
c – L’aire de protection et de valorisation du patrimoine naturel et culturel et l’aire de gestion durable des ressources	430
D – Les aires protégées du Code de l’environnement de la Province Sud, un modèle d’évolution juridique	431
1 – Les dispositions communes	431
2 – Les différents régimes juridiques	433
a – Les réserves naturelles intégrales et les réserves naturelles	434
b – Les aires de gestion durable des ressources naturelles	437
c – Les parcs provinciaux	438
§ 3 – Les aires protégées à Wallis et Futuna, un instrument de protection encore inappliqué	441
Conclusion du Chapitre 1	445
Chapitre 2 – La lente émergence des impératifs de conservation de la nature dans le domaine de l’exploitation des milieux naturels	447
Section 1 – L’insuffisante maîtrise de l’impact de l’exploitation minière sur les milieux naturels	447
§ 1 – L’exploitation de l’or en Guyane : un régime juridique assoupli au détriment de la conservation de la nature	448
A – L’impact écologique de l’exploitation de l’or	448
B – Les adaptations du droit	451
1 – L’adaptation des titres miniers du droit commun	451
a – Le permis exclusif de recherche	452
b – La concession minière	452
2 – La création de titres miniers spécifiques à la Guyane	453
a – L’autorisation d’exploitation	453
b – Le permis d’exploitation	454
3 – Les règles d’ouverture des travaux miniers	455
C – La persistance de pratiques illégales	456
D – La nécessaire planification de l’exploitation aurifère	458
§ 2 – L’exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie : une activité insuffisamment maîtrisée pour limiter son impact environnemental	460
A – L’exploitation du nickel dans un contexte de fragilité écologique	461
B – Les carences du droit avant 2009	462
1 – L’absence de réglementation environnementale spécifique	462
2 – L’insuffisant substitut de la police des installations classées pour la protection de l’environnement	463
C – L’ambition réformatrice de 2009	466
1 – Le Schéma de mise en valeur des richesses minières	466
2 – Le Code minier	467
Section 2 – L’inégale intégration de la conservation de la biodiversité dans le droit forestier	469
§ 1 – Le droit forestier appliqué à la forêt tropicale humide guyanaise	471
A – Les enjeux écologiques et juridiques de la forêt guyanaise	471
B – Des adaptations compréhensives du Code forestier	473
1 – La restriction du champ d’application du régime forestier	474
2 – Le relèvement des seuils d’élaboration des plans d’aménagement de la forêt guyanaise	475
3 – Le régime libéral des défrichements	476
4 – Les prélèvements d’espèces végétales et animales	

dans la forêt domaniale guyanaise	477
5 – La prise en considération des populations autochtones	478
§ 2 – Le renforcement des contraintes du Code forestier dans les DOM insulaires	479
A – La Réunion : un droit forestier renforcé en vue de la lutte contre l'érosion des sols	479
1 – Les enjeux écologiques et juridiques de la forêt réunionnaise	480
2 – Les adaptations du Code forestier	482
a – Le renforcement du régime forestier	482
b – Le principe de la délimitation avant exploitation des forêts privées	484
c – Le régime du défrichement des bois des particuliers	485
d – Une protection renforcée pour les zones sensibles à l'érosion	489
e – L'exploitation des choux palmistes et des fougères arborescentes	490
B – La Guadeloupe et la Martinique : l'application du Code forestier dans un contexte de faible exploitation sylvicole	491
§ 3 – L'application du Code « agroforestier » mahorais	495
§ 4 – Une réglementation forestière polynésienne laconique pour une forêt très menacée	500
§ 5 – La désuétude du droit forestier néo-calédonien	507
A – Les menaces sur les riches écosystèmes forestiers de Nouvelle-Calédonie	507
B – Les limites du droit forestier issu du décret du 18 mars 1910	509
1 – Un droit essentiellement limité aux forêts soumises au régime forestier	509
2 – L'insuffisance du régime juridique des défrichements	509
a – Le régime général	510
b – Des améliorations importantes en Province Sud	510
3 – L'absence de gestion des bois des particuliers	512
4 – Un régime dérogatoire pour les bois et forêts des terres coutumières	513
C – La timide prise en compte des écosystèmes forestiers patrimoniaux	513
Conclusion du Chapitre 2	517
CONCLUSION DU TITRE 2	519
<u>CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE</u>	521
<u>TROISIÈME PARTIE – LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS ÉCOLOGIQUES ULTRAMARINES</u>	523
TITRE 1 – LE TRAITEMENT JURIDIQUE DE L'INSULARITÉ	527
Chapitre 1 – L'insularité, une réalité sans droit spécifique	529
Section 1 Les spécificités écologiques du milieu insulaire	529
Section 2 – La carence d'outils juridiques consacrés exclusivement à l'insularité	533
Conclusion du Chapitre 1	539

Chapitre 2 – La protection de l’environnement insulaire par les outils d’aménagement du territoire	541
Section 1 – La protection émergente de l’environnement insulaire : une situation de fait	541
§ 1 – Le schéma d’aménagement régional dans les régions d’outre-mer	542
A - Un outil de planification pertinent dans son principe	543
B - L’évolution des SAR	546
§ 2 – Le plan d’aménagement et de développement durable de Mayotte	549
Section 2 – L’absence de prise en considération de la protection de l’environnement insulaire : une conception surannée de l’aménagement du territoire	551
§ 1 – La planification en Polynésie française : une vision à court terme	551
A – La procédure d’élaboration	552
B – Le contenu	553
§ 2 – Le stade embryonnaire de la planification en Nouvelle-Calédonie	555
§ 3 – L’absence de planification à long terme dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon	559
Conclusion du Chapitre 2	565
Chapitre 3 – La maîtrise des espèces exotiques envahissantes en milieu insulaire terrestre	567
Section 1 – L’exposition particulière des îles aux effets des introductions d’espèces exotiques envahissantes	567
§ 1 – L’absence de perspicacité d’une conception jardinière du monde	568
§ 2 – Des introductions catastrophiques	570
A – L’impact écologique des introductions	570
B – L’impact économique et sanitaire des introductions	572
Section 2 – Les lacunes du droit pour appréhender l’introduction d’espèces exotiques envahissantes	574
§ 1 – Des définitions malaisées	575
A – L’espèce exotique	575
B – L’espèce envahissante	576
C – Le territoire d’introduction	578
§ 2 – L’action encore insatisfaisante du droit	580
A – L’action préventive	580
1 – Le mécanisme du Code de l’environnement	580
a – L’article L. 411-3 du Code de l’environnement	581
b – L’étendue du régime dérogatoire	583
c – Le recours palliatif à des arrêtés préfectoraux : un problème de concours de police	585
2 – Les mécanismes issus des droits locaux	587
B – L’action corrective	591
1 – L’existence d’obstacles juridiques	591
2 – Les outils d’élimination et de contrôle des espèces exotiques envahissantes	595
a – Les dispositions générales du Code de l’environnement	596
b – Des dispositions largement inspirées	

du Code de l'environnement en Nouvelle-Calédonie	598
c – L'insuffisante mise en œuvre des outils de lutte contre les espèces exotiques envahissantes en Polynésie française	599
d – Le laconisme des outils juridiques d'élimination et de contrôle des espèces exotiques envahissantes à Wallis et Futuna	602
Section 3 – L'approche sectorielle des réglementations complémentaires	603
§ 1 – Le droit des aires protégées, un outil opérationnel pour le contrôle des espèces exotiques envahissantes	604
A – Les parcs nationaux	604
B – Les réserves naturelles	607
C – Les arrêtés de biotope	611
D – Les espaces naturels protégés de Polynésie française	612
§ 2 – Le contrôle des introductions d'espèces exotiques envahissantes par les réglementations phytosanitaire et zoosanitaire	613
A – Le champ d'application du droit sanitaire dans le domaine des introductions d'espèces	614
B – La quasi-absence d'intégration des enjeux écologiques dans le droit zoosanitaire	616
C – La timide intégration des enjeux écologiques dans le droit phytosanitaire	621
Conclusion du Chapitre 3	631
CONCLUSION DU TITRE 1	633
TITRE 2 – LE TRAITEMENT JURIDIQUE DE LA MER OUTRE-MER	635
Chapitre 1 – L'affadissement de la protection du littoral ultramarin	637
Section 1 – L'allègement des contraintes de la loi « littoral » dans les DOM et à Mayotte	637
§ 1 – Une volonté de développement de la bande littorale	638
A – Les espaces naturels	639
B – Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse	642
C – Les secteurs urbanisés	644
§ 2 – Les espaces proches du rivage	645
Section 2 – Les difficultés du passage à l'objectif de gestion intégrée des zones côtières	648
§ 1 – La gestion intégrée des zones côtières : un objectif peu afférent au droit positif de l'environnement	648
A – Un concept de « droit mou » plus organisationnel qu'environnemental	648
B – Les virtualités protectrices des institutions chargées du littoral	653
1 – Le Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens	653
2 – Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	655
3 – Le Conseil national du littoral : une instance peu protectrice du littoral	659
§ 2 – Des outils de gestion intégrée du littoral	661
A – Les schémas de mise en valeur de la mer dans les DOM	661
B – Les plans de gestion de l'espace maritime en Polynésie française	663
1 – Un outil de gestion intégrée des zones côtières	663
2 – La réglementation des espaces et des activités	667
Conclusion du Chapitre 1	673

Chapitre 2 – Les difficultés de protection de la biodiversité marine	675
Section 1 – Les difficultés de protection d’une espèce milieu : le corail	676
§ 1 – L’appréhension scientifique du complexe récifo-lagonaire	676
A – Des écosystèmes interdépendants	676
B – Des postulats erronés nuisibles à la conservation des espèces récifo-lagonaires	681
§ 2 – L’appréhension juridique d’une espèce-milieu	684
Section 2 – Le contrôle des espèces exotiques envahissantes en milieu marin	688
§ 1 – Les espèces exotiques envahissantes en milieu marin, une menace réelle pour la biodiversité	688
§ 2 – Les prolégomènes d’une prise en considération juridique des espèces exotiques envahissantes en milieu marin	690
A – La gestion des eaux de ballast	690
B – Le contrôle de l’aquaculture et des rejets de l’aquariophilie	693
C – La défaillance institutionnelle, principale raison des lacunes	694
Section 3 – Le droit de la pêche maritime outre-mer	696
§ 1 – L’expansion de la pêche outre-mer	697
A – La prédominance d’une pêche de subsistance et artisanale	697
B – La perspective du développement de la pêche hauturière	701
§ 2 – Les liminaires de l’encadrement de la pêche	705
A – L’encadrement des procédés et modes de pêche destructeurs	706
1 – Les techniques de pêche	706
2 – Les engins et modes de pêche	708
a – Les chaluts	709
b – Les filets	711
c – Les engins de pêche sous-marine	717
B – L’encadrement de l’exploitation des espèces	720
1 – Le droit communautaire, un encouragement de l’exploitation des espèces ultramarines	720
2 – Une gestion des espèces exploitables peu sensible aux impératifs écologiques	723
a – L’absence de gestion des espèces halieutiques à Wallis et Futuna et dans les zones économiques exclusives de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française	723
b – Une gestion <i>a minima</i> des stocks halieutiques dans la plupart des collectivités	726
c – La surexploitation des espèces, déclencheur d’une gestion des espèces exploitées à Saint-Pierre et Miquelon	735
Conclusion du Chapitre 2	739
CONCLUSION DU TITRE 2	739
<u>CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE</u>	741
CONCLUSION GÉNÉRALE	743
BIBLIOGRAPHIE	747
TABLES DES MATIÈRES	797

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ALLAND Denis, RIALS Stéphane** (dir.), Dictionnaire de la culture juridique, PUF, 2007, 1649 p.
- ARNAUD André-Jean** (dir.), Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, LGDJ, 2^e éd., 1993, 758 p.
- CARBONNIER Jean**, Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur, LGDJ, 2001, 10^e éd. 493 p.
- Droit civil, Les biens, tome 3, PUF, coll. Thémis Droit privé, 1995, 438 p.
- CAUDAL Sylvie**, (dir.), Les principes en droit, Economica, 2008, 384 p.
- CHAPUS René**, Droit administratif général, Paris, Montchrétien, tome 1, 15^e éd., 2001, 1427 p.
- CHARDEAUX Marie-Alice**, Les choses communes, LGDJ, 2006, 487 p.
- CLATRES Pierre**, La société contre l'Etat, Les éditions de Minuit, coll. Critique, 1974, 187 p.
- CORNU Gérard**, Vocabulaire juridique, PUF, 8^e éd., 2007, 986 p.
- DAILLIER Patrick, PELLET Alain**, Droit international public, LGDJ, 7^e éd., 2002, 1510 p.
- DUGUIT Léon**, Traité de droit constitutionnel, Paris, Librairie de Boccard, 3^e éd., tome 3, 1930, 856 p.
- EISENMANN Charles**, Centralisation et décentralisation, Paris, LGDJ, 1948, 330 p.
- FAVOREU Louis, PHILIP Loïc**, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz, 2005, 13^e éd., 1065 p.
- GOHIN Olivier**, Institutions administratives, LGDJ, 5^e éd., 2006, 854 p.
- HAMON Francis, TROPPER Michel**, Droit constitutionnel, LGDJ, 30^e éd., 2007, 908 p.
- HAURIOU Maurice**, Précis de droit administratif et de droit public général, Paris, 4^e éd., 1901, 896 p.
- La coutume**, Droits, 1986.
- LE POURHIET Anne-Marie** (dir.), Droit constitutionnel local, Economica, PUAM, 1999, 426 p.
- NGUYEN QUOC Dinh, DAILLER Patrick, PELLET Alain**, Droit international public, LGDJ, 2002, 1510 p.
- SALMON Jean** (dir.), Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p.

OUVRAGES SPÉCIALISÉS

AUBY Jean-François, Droit des collectivités périphériques, Paris, PUF, coll. Thémis Droit fondamental, 1992, 208 p.

AUDIER Jacques, Droit rural droit forestier, Economica, 2^e éd., 1993, 331 p.

BARRIERE Olivier, **BARRIERE Catherine**, Le foncier-environnement, Fondements juridico institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel, FAO, coll. Études législatives, n° 60, Rome, 1997, 99 p.

- Un droit à inventer, Foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger, IRD, coll. À travers champs, 2002, 474 p.

BARTHES Carole, L'Etat et le monde rural à Mayotte, CIRAD, Karthala, 2003, 238 p.

BECET Jean-Marie, Le droit de l'urbanisme littoral, PUR, 2002, 258 p.

BELORGEY Gérard, Saint-Pierre et Miquelon et le droit de pêche dans l'Atlantique Nord-Ouest, La Documentation française, Paris, 1993, 165 p.

BERNARDI (de) Corinne, L'applicabilité du droit international et du droit communautaire dans les territoires d'outre-mer, Ellipses, 1998, 224 p.

BEURIER Jean-Pierre (dir.), Droits maritimes, Dalloz, 2006, 1008 p.

CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre, **DUROUSSEAU Michel** (dir.), La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976, PUS, 2007, 224 p.

BOISSON de CHAZOURNES Laurence, **DESGAGNE Richard**, **ROMANO Cesare**, Protection internationale de l'environnement, recueil d'instruments juridiques, Pedone, 1998, 1117 p.

CONSEIL de L'EUROPE, Paysage et développement durable - Les enjeux de la Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe, 2006, 227 p.

CONSTANT Fred, **DANIEL Justin** (dir.), 1946-1996, Cinquante ans de départementalisation outre-mer, L'Harmattan, 1997, 478 p.

COPPENRATH Gérald, La terre à Tahiti et dans les îles – Histoire de la réglementation foncière – Perspectives d'avenir, Hare Po, Tahiti, 2003, 329 p.

CORVOL Andrée (dir.), Les sources de l'histoire de l'environnement – Le XX^e siècle, L'harmattan, 1999, 502 p.

CORNU Marie, **FROMAGEAU Jérôme** (dir.), Genèse du droit de l'environnement, L'Harmattan, 2001, 2 vol. (231 p., 282 p.).

- La forêt en France au XXI^e siècle, enjeux politiques et juridiques, L'Harmattan, 2004, 255 p.

DEBBASCH Roland, Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République – Essai d'histoire politique, Economica, 1988, 481 p.

DECKKER (de) Paul (dir.), Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud, L'Harmattan, 1995, 303 p.

- Figures de l'Etat dans le Pacifique, L'Harmattan, 2006, 364 p.

DECKKER (de) Paul, **KUNTZ Laurence**, La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique Sud, L'Harmattan, 1998, 238 p.

DECKKER (de) Paul, FABERON Jean-Yves, LE GUILLOU Chantal, STEINMETZ Luc (dir.), L'outre-mer français dans le Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna, CDP Nouvelle-Calédonie, 2003, 282 p.

DUPUIS Georges, Le centre et la périphérie en France – Essai historique et juridique, LGDJ, 2000, 138 p.

DESPAX Michel, Droit de l'environnement, Litec, 1980, 879 p.

DOUENCE Jean-Claude (dir.), Le droit de l'environnement dans les départements d'outre-mer, SFDE, 1991, 2 vol. (80 p., n.p.).

EBERHARD Christoph, VERNICOS Geneviève (dir.), La quête anthropologique du droit. Autour de la démarche d'Etienne Le Roy, Karthala, 2006, 611 p.

ELFORT Maude, FABERON Jean-Yves, GOESSEL-LE-BIHAN Valérie (dir.), La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, quelles singularités dans la France et l'Europe ? Colloque Montpellier, 29 –31 mai 2001, PUAM, 2001, 619 p.

FABERON Jean-Yves (dir.), Le statut du territoire de Polynésie française : bilan de dix ans d'application, 1984-1994, Economica, PUAM, 1996, 287 p.

- La mer outre-mer, L'Harmattan, 2001, 447 p.

- L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle, La Documentation française, 2004, 224 p.

FABERON Jean-Yves, AGNIEL Guy (dir.), La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, La Documentation française, 2000, 464 p.

FABERON Jean-Yves, AUBY Jean-François (dir.), L'évolution du statut de département d'outre-mer, PUAM, 1999, 306 p.

FABERON Jean-Yves, GARDE François (dir.), 101 mots pour comprendre les institutions de la Nouvelle-Calédonie, Île de lumière, Nouméa, 2002, 240 p.

FABERON Jean-Yves, GAUTIER Yves, Identité, nationalité et citoyenneté outre-mer, Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie moderne, 1999, 218 p.

FABERON Jean-Yves, ZILLER Jacques, Droit des collectivités d'outre-mer, LGDJ, 2007, 546 p.

FALQUE Max, MASSENET Michel (dir.), Droits de propriété et environnement, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 1997, 372 p.

FORTIER Jean-Claude (dir.), Questions sur l'administration des DOM, décentraliser outre-mer ?, Economica, PUAM, 1989, 561 p.

FOUCHER Karine, ROMI Raphaël (dir.), La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance, Actes du Colloque de Nantes (9-10-2004), PUAM, 2006, 216 p.

GARDE François, Les institutions de la Nouvelle-Calédonie, L'Harmattan, 2001, 351 p.

GAUDEMET Yves, GOHIN Olivier (dir.), La République décentralisée, LGDJ, 2004, 170 p.

GERARD Philippe, OST François, VAN DE KERCHOVE Michel (dir.), Images et usages de la nature en droit, Publication des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1993, 681 p.

GIRAUD Arthur, Principes de colonisation et de législation coloniale, Larose, 2^e éd., 1904, tome 1, 789 p., tome 2, 775 p.

- GUIHAL Dominique**, Droit répressif de l'environnement, 3^e éd., Economica, 2008, 851 p.
- GUILLEBAUD Jean-Claude**, Les confettis de l'empire, Seuil, 1976, 320 p.
- GUILBAUD Jacques, COLAS-BELCOUR François**, La chasse et le droit, Litec, 1999, 909 p.
- GÜNDLING Lothar**, Les obstacles juridiques à l'application des législations concernant la protection de la nature, Conseil de l'Europe, *Sauvegarde de la nature*, n° 89, 1997, 17 p.
- GYS Frank**, Essai sur la notion juridique d'équilibre entre la propriété privée et la protection de l'environnement, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Asq, 2000, 495 p.
- HERVE-FOURNEREAU Nathalie** (dir.), Les approches volontaires et le droit de l'environnement, PUR, 2008, 327 p.
- JOS Emmanuel, PERROT Danielle**, L'outre-mer et l'Europe communautaire. Quelle insertion ? Pour quel développement ?, Economica, 1994, 595 p.
- Les départements d'outre-mer et le droit de l'Union européenne, La Documentation française, 2000, 488 p.
- JOURNES Claude** (dir.), La coutume et la loi. Etudes d'un conflit, PUL, 1986, 164 p.
- JOYAU Marc**, Le juriste et la tortue, plongée dans les eaux troubles du droit polynésien, Les éditions de Tahiti, 2005, 171 p.
- KISS Alexandre, SHELTON Dinah**, Traité de droit européen de l'environnement, Frison-Roche, 1995, 554 p.
- KLEMM (de) Cyrille**, Les introductions d'organismes indigènes dans le milieu naturel, Conseil de l'Europe, *Sauvegarde de la nature*, n° 73, 1996, 96 p.
- KLEMM (de) Cyrille, SHINE Clare**, Mesures juridiques pour la conservation des espaces naturels, Conseil de l'Europe, *Sauvegarde de la nature*, n° 82, 1996, 143 p.
- KLEMM (de) Cyrille**, L'analyse comparative de l'efficacité des législations de protection de la flore sauvage en Europe, Conseil de l'Europe, *Sauvegarde de la nature*, n° 88, 1997, 97 p.
- LE ROUX-GAONAC'H Emilia**, Le droit international de l'environnement à l'épreuve de la protection des forêts tropicales, thèse, Nantes, 2002, 410 p.
- LE ROY Etienne**, Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du Droit, LGDJ, coll. Droit et société, 2002, 415 p.
- LE LOUARN Patrick** (dir.), Décision locale et droit de l'environnement, étude comparée des cas breton et martiniquais, PUR, coll. Sociétés, 1998, 206 p.
- LAMBINON Jacques**, Les introductions de plantes non indigènes dans l'environnement naturel, Conseil de l'Europe, *Sauvegarde de la nature*, n° 87, 2000, 28 p.
- LAVIEILLE Jean-Marc**, Conventions de protection de l'environnement, PULIM, 1999, 502 p.
- LEFEBVRE François**, Aménagement du territoire. Emergence d'un droit ?, L'Harmattan, 2003, 224 p.
- LUCHAIRE François**, Droit d'outre-mer et de la coopération, PUF, 1966, 628 p.
- Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer, Economica, 1992, 198 p.

- MARTRES Jean-Pascal, LARRIEU Jacques (dir.)**, Coutumes et droit en Guyane, Amérindiens, Noirs-marrons, Hmong, Economica, 1993, 217 p.
- MARTINEZ Carole**, Biodiversité marine et droit français : état des lieux et propositions pour une loi Mer française, Comité français de l'UICN, Paris, France, 2007, 56 p.
- MICHALON Thierry**, L'outre-mer français - Evolution institutionnelle et affirmations identitaires, L'Harmattan, 2009, 161 p.
- MICLO François**, Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République, Economica, coll. Droit public positif, 1982, 378 p.
- MOKADDEN Hamid (dir.)**, Approches autour de culture et nature dans le Pacifique Sud, Actes du XIIIe colloque CORAIL, Expressions, 2003, 406 p.
- MOREAU Jacques, DARCY Gilles (dir.)**, La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation, Economica, PUAM, 1984, 468 p.
- MOYRAND Alain**, Les institutions de la Polynésie française, Ministère de l'Education, CTRDP, Tahiti, 2003, 272 p.
- ORFILA Gérard**, La mer côtière en Nouvelle-Calédonie – Etude juridique, CTRDP, Nouvelle-Calédonie, 1996, 115 p.
 - La Nouvelle-Calédonie et le droit - Regards sur l'application du droit privé en Nouvelle-Calédonie, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 1998, 307 p.
 - L'animal et le droit en Nouvelle-Calédonie, CDP Nouvelle-Calédonie, 2000, 156 p.
- OST François, GURTWITH Serge (dir.)**, Actes du colloque organisé par le CEDRE et le CIRT, Quel avenir pour le droit de l'environnement, Vubpress, 1996, 487 p.
- PEYRAT Didier**, Le juge et le lieu – Essai sur le besoin de droit en Guyane, Ibis rouge, 1999, 229 p.
- PRIEUR Michel (dir.)**, Forêts et environnement en droit comparé et international, PULIM, 1984, 310 p.
 - Vers un nouveau droit de l'environnement ?, Centre international de droit comparé de l'environnement, 2003, 736 p.
 - Droit de l'environnement, 5^e éd., Dalloz, 2004, 1001 p.
- PUJO Pierre**, Mayotte, la française, France-Empire, 1993, 223 p.
- Quel Etat pour des « régions singulières » ?**, RPP, n° 1009-1010, 2001.
- RAMADE François**, Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement, Dunod, 2^e éd., 2002, 822 p.
- RAU Eric**, La vie juridique des indigènes des îles Wallis, thèse, Paris, 1935 (publiée chez L'Harmattan, coll. Fac-similés océaniens, 2006, 104 p).
- ROMI Raphaël**, Les espaces humides, le droit entre protection et exploitation des territoires, L'Harmattan, 1992, 122 p.
 - Droit et administration de l'environnement, Paris, Montchrestien, 6^e éd., 2007, 647 p.
- ROULAND Norbert**, Aux confins du droit, Odile Jacob, 1991, 318 p.
 - L'anthropologie juridique, PUF, coll. Que sais je ?, 1995, 128 p.
- SADELEER (de) Nicolas, BORN Charles-Hubert**, Droit international et communautaire de la biodiversité, Dalloz, 2004, 780 p.

SERMET Laurent, COUDRAY Jean, Mayotte dans la République. Actes du colloque de Mamoudzou les 14, 15 et 16 septembre 2002, Montchrestien, 2004, 728 p.

Société française pour le droit international, Journées d'études – Les collectivités territoriales non étatiques dans le système juridique international, Pedone, 2002, 208 p.

THIELLAY Jean-Philippe, Droit des outre-mers, Dalloz, 2007, 151 p.

Université de Polynésie française, Première table ronde sur le droit territorial, Table ronde, 28 juin 1991, 102 p.

- Quel droit de l'environnement pour la Polynésie française ?, Colloque du centre de recherches juridiques, 2 novembre 1995, n.p.

- Le droit de l'environnement en Polynésie française : l'effectivité des normes, Actes de séminaire, 7 juin 1996, 43 p.

UNTERMAIER Jean, Le droit de l'environnement : réflexions pour un premier bilan, PUF, 1981, 125 p.

VAN LANG Agathe, Droit de l'environnement, 2^e éd., PUF, Thémis, 2007, 504 p.

VIDAS Davor, Implementing the environmental protection regime for the Antarctic, Kluwer academic publishers, 2000, 446 p.

ZIEGLER Andreas R., Trade and environmental law in the European Community, Oxford, Clarendon Press, 1996, 308 p.

ZILLER Jacques, Les DOM-TOM, LGDJ, coll. Systèmes, 1996, 156 p.

THÈSES ET MÉMOIRES

BALLANDRAS-ROZET Christelle, Les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques, thèse, Lyon, 2005, 877 p.

BAUSINGER-GARNIER Laure, La loi du pays en Nouvelle-Calédonie, véritable norme à caractère régional, L'Harmattan, 2001, 192 p.

BAZILE Sabine, Applicabilité du droit communautaire en Polynésie française, mémoire DEA, Université Française du Pacifique, 1999, 166 p.

BERNIER Valérie, Imbroglio juridique et projet de carrière à Raiatea – Quel place pour le droit dans la régulation du conflit ?, mémoire DEA, Polynésie française, 2003, 116 p.

BOUIN Frédéric, Tourisme et droit de l'environnement, thèse, Limoges, 2000, 501 p.

BOUDEELE-MARTINI Céline, Formation d'un droit de l'environnement spécifique en Nouvelle-Calédonie, mémoire DESS, Montpellier, 1998-1999, 107 p.

BOISARD Pascale, La création de la réserve naturelle marine et terrestre des îlets de Petite Terre de la Désirade, mémoire DESS, Université de Limoges, 1994, 96 p.

BRETESCHÉ Thibault, L'introduction d'espèces exotiques et la protection de l'environnement : étude d'un système juridique, thèse, Nantes, 2008, 542 p.

BRIAL Fabien, Décentralisation territoriale et coopération internationale, Le cas de l'outre-mer français, L'Harmattan, 1997, 350 p.

CAUDAL-SIZARET Sylvie, La protection intégrée de l'environnement en droit public français, thèse, Lyon, 1993, 729 p.

CINIERY Yvan, L'identité des DOM de la décentralisation à l'ultra périphérie, thèse, Aix Marseille, 1999, 504 p.

COQUET Etienne, Le domaine public colonial, thèse, Poitiers, 1905, 181 p.

CUSTOS Dominique, L'adaptation des institutions françaises dans les départements d'outre-mer (exemple de la Guadeloupe), thèse, Paris, 1989, 2 vol.

DAVID Mickaël, La décentralisation de l'environnement, essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales, thèse, Bordeaux, 2000, 476 p.

DELFOUR Odile, La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Suisse, thèse, Paris, 1998, 2 tomes, 584 p.

DURAND Véronique, La protection de la diversité biologique en Guyane, mémoire DEA, Nantes, 2001, 107 p.

ELFORT Maude, L'organisation communale aux Antilles-Guyane, thèse, Paris, 1985.

ETIENNE Claire, La politique communautaire d'aménagement intégré des zones côtières, thèse, Rennes, 2000, 2 vol., 736 p.

FILOCHE Geoffroy, Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie, Bruylant, 2007, 649 p.

FLECK Philippe, Les droits d'usage forestiers survivances de privilèges d'Ancien Régime, mémoire, IEP, Strasbourg, 1981, 24 p.

GIRAUD-KINLEY Catherine, La protection de la diversité biologique dans la région du Pacifique Sud : réflexion sur l'efficacité du droit international, thèse, Paris, 1998, 457 p.

GNANGUI Adon, La Convention de Lomé IV et l'environnement – Approche juridique, thèse, Limoges, 1999, 499 p.

GUIGNIER Armelle, Le rôle des peuples autochtones et des communautés locales dans le développement durable : figurants ou acteurs ?, Les cahiers du CRIDEAU, PULIM, 2004, 165 p.

HOARAU Hugnette, Protection de la forêt à la Réunion, mémoire DEA, Bordeaux I, 1986, 121 p.

HUMBERT Delphine, Le droit civil à l'épreuve de l'environnement : essai sur les incidences des préoccupations environnementales en droit des biens, de la responsabilité et des contrats, thèse, Nantes, 2000, 450 p.

INSERGUET-BRISSET Véronique, Propriété publique et environnement, LGDJ, 1994, 315 p.

JANIN Patrick, L'espace en droit public interne, thèse, Lyon, 1996, 830 p.

KLEIN Judith, Protéger le littoral dans les départements français d'outre-mer, thèse, Paris, 2003, 545 p.

LAMBERT-HABIB Marie-Laure, Le commerce des espèces sauvages : entre droit international et gestion locale, Réflexions sur la CITES, L'Harmattan, 2000, 604 p.

LEFILLATRE Ghyslaine, Le respect de l'Etat de droit à Saint-Pierre et Miquelon, mémoire IEP, Grenoble, 1996, 164 p.

LEVIS Danièle, Terre des hommes du grand océan, de la coutume au droit international (Pacifique Sud), L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1999, 193 p.

LEVY-BRUHL Viviane, La protection de la faune sauvage en droit français, thèse, Lyon, 1992, 562 p.

LINOSSIER Nathalie, Les introductions et les réintroductions d'espèces non domestiques, thèse, Lyon, 1994, 435 p.

LOZACHMEUR Olivier, La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national, thèse, Nantes, 2004, 817 p.

MARTINI Céline, Le développement durable en Nouvelle-Calédonie – Données juridiques et politiques, Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2006, 355 p.

MASSENAVETTE Céline, La gestion durable de la ressource en eau des îles Loyauté en Nouvelle-Calédonie, mémoire DEA, Limoges, 2001-2002, 131 p.

MONOTUKA Dominique, La notion de spécificité juridique et le droit d'outre-mer : l'exemple de la Martinique à travers le droit de la protection sociale, thèse, Poitiers, 2003, 388 p.

NAIM-GESBERT Eric, Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, Bruylant et Vubpress, 1999, 808 p.

NANCHI Alexandre, Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français, thèse, Lyon, 2003, 626 p.

NGONI Paul, L'école de droit colonial et le principe de respect des coutumes indigènes en AOF. Analyse historique d'une théorie de l'inapplicabilité du Code civil au colonisé, des origines à l'indépendance, thèse, Dakar, 1993.

NOIVILLE Christine, Ressources génétiques et droit – Essai sur les régimes juridiques des ressources génétiques marines, Pedone, 1997, 481 p.

PAGE Jeanne, Du partage des compétences au partage de la souveraineté : des territoires d'outre-mer au « pays d'outre-mer », PUAM, 2001, 626 p.

PEIRERA Sonia Maria, La coopération internationale entre les parcs nationaux frontaliers, Les particularités entre le Brésil et ses voisins, thèse, Strasbourg, 1986, 444 p.

PEREZ Sophie, Le statut maritime de Saint-Pierre et Miquelon, thèse, Aix-Marseille, 1990, 323 p.

THEVENOT Jean, La région et l'environnement, thèse, Limoges, 1992, 556 p.

RAYBAUD Corinne, De la coutume à la loi dans les archipels de Polynésie orientale de 1767 à 1945, thèse, Bordeaux, 2000, 1031 p.

SOLEILHAC Thibault, Le temps et le droit de l'environnement, thèse, Lyon, 2006, 1400 p.

POLOMAT Léon, L'applicabilité du droit communautaire de l'environnement dans les départements-régions d'outre-mer : le cas de la Martinique, mémoire DEA, Antilles-Guyane, 1992, 183 p.

RAFOLISY Patrick Yves Noël, Protection juridique de l'environnement marin et côtier de l'espace de la commission de l'Océan Indien : état actuel et perspectives, mémoire DEA, Limoges, 2000, 39 p.

SUEDILE Pierre, La protection du littoral en milieu insulaire, le cas de la Martinique, thèse, Antilles-Guyane, 1999, 2 vol., 568 p.

UNTERMAIER Jean, La conservation de la nature et le droit public, thèse, Lyon, 1972, 814 p.

WEBSTER Hutton, Le tabou, étude sociologique, Payot, 1952, 352 p.

ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

ALHERITIERE Dominique, « Aspects juridiques de l'évaluation de l'impact en forêt, élément de la politique forestière », p.247-259, in PRIEUR Michel (dir.) Forêts et environnement en droit comparé et international, PULIM, 1984, 310 p.

AGNIEL Guy, L'adoption de la convention portant création du programme régional océanien de l'environnement : les limites de l'autonomie du droit régional, *RGDIP*, 1994, p. 89-106.

- Les organisations régionales du Pacifique, *Cahiers de l'Orhis*, 1999, n° 6, disponible sur le site <http://web.upmf-grenoble.fr/orihs>.

- La Nouvelle-Calédonie et l'élaboration du droit international, *RJE*, 2007, n° spécial, p. 25-32.

ALLAND Denis, Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international (réflexions sur le vif à propos de l'arrêt du Conseil d'Etat, Sarran, Levacher et autres du 30 octobre 1998), *RFDA*, 1998, p. 1094-1104.

- De l'ordre juridique international, *Droits*, n° 35, 2002, p. 79-101.

AMIRANTE Domenico, « Parcs naturels et participation des communautés locales : pistes de réflexion et expériences tirées du droit comparé », p. 429-437, in Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Philippe Colson, Environnements : les mots du droit et les incertitudes de la modernité, PUF, 2004, 591 p.

AMSELEK Paul, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *RDP*, 1982, p. 275-294.

ANDRE Sylvie, L'Union européenne et la zone du Pacifique, *RJP*, n° 4, 1998, p. 595-609.

- L'évolution des politiques de l'Union européenne dans la zone pacifique, *RJP*, hors série, 2001, disponible sur le site <http://www.upf.pf/-La-revue-en-ligne-.html>.

ANGELO Anthony, L'application du droit français au Vanuatu : quelques observations sur son déclin et son avenir, *RJP*, n°3, 1997, disponible sur le site <http://www.upf.pf/-La-revue-en-ligne-.html>.

ARBOUSSET Hervé, Incertitude, climat et droit public, *LPA* 13 janvier 2006, n° 10, p. 8-15.

ARNOUX Irma, Les Amérindiens dans le département de la Guyane : problèmes juridiques et politiques, *RDP*, 1996, p.1615-1652.

Association pour la Sauvegarde du Patrimoine Martiniquais, Le droit de l'environnement, les élus martiniquais et l'ASSAUPAMAR, disponible sur le site <http://www.assaupamar.mq/dossiers/droitenviron.html>.

ATIAS Christian, LINOTTE Didier, Le mythe de l'adaptation du droit au fait, *Recueil Dalloz*, 1977, chronique, p. 251-258.

AUBY Jean-François, Le statut de la France « périphérique », *AJDA*, 1989, p. 347-354.

- Départements d'outre-mer, *Jcl. collectivités territoriales*, fasc. 350.

- La loi constitutionnelle relative à la décentralisation, présentation générale, *Droit administratif*, avril 2003, p. 6-10.
- « Réflexions sur la territorialisation du droit », p. 1-15, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, *La profondeur du droit local*, Dalloz-Sirey, 2006, 501 p.

AUDIER Jacques, La loi sur le développement et la protection de la montagne dans les départements d'outre-mer, *RFDA*, 1985, p. 818-828.

Les autochtones de l'outre-mer français : amérindiens, mahorais, mélanésiens, *Droit et cultures*, 1999, n° 37/1.

BAGHESTANI-PERREY Laurence, Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général, *LPA* 17 mars 2004, n° 55, p. 6-10.

- La constitutionnalisation du principe de précaution dans la Charte de l'environnement ou la consécration d'un principe à effet direct, *LPA* 30 juillet 2004, n° 152, p. 4-9.
- La pertinence des nouveaux modes constitutionnels de répartition et de régulation de l'exercice des compétences décentralisées (à propos de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales), *LPA* 20 avril 2005, n° 78, p. 8-12.

BAMBRIDGE Tamatoa, GHASARIAN Christian, Juridiction française et droit coutumier à Rapa. Les enjeux d'une traduction, *Droits et cultures*, vol. 44, 2002/2, p. 153-181.

BARALLE Pierre-Jean, Protection de l'environnement et droit de l'outre-mer: l'exemple du littoral, *RJPIC*, 2006, n° 1, p. 86-102.

BARTENSTEIN Christine, Les origines du concept de développement durable, *RJE*, 2005, p. 289-297.

BAUM Peter, Aspects écologiques des zones à protéger en milieu côtier et marin, *RJE*, 1980, p. 381-384.

BAYLE Marcel, « Les incertitudes suscitées par le nouveau droit de la chasse », p. 145-177, in *Incertitude juridique, incertitude scientifique*, *Les cahiers du CRIDEAU* n°3, PULIM, 2000, 186 p.

BECET Jean-Marie, Les schémas de mise en valeur de la mer, *RJE*, 1990, p. 505-511.
- Espaces littoraux et intercommunalité, *LPA* 2 janvier 1995, n° 1, p. 7-10.

BEER-GABEL Josette, « A propos de la protection des mammifères marins en haute mer », p. 79-86, in *Mélanges offerts à Laurent LUCCHINI et Jean-Pierre QUENEUDEC*, *La mer et son droit*, Pedone, 2003, 712 p.

BELORGEY Gérard, Le ministère de l'Outre-mer : les raisons de la permanence et les besoins de réforme, *RFAP*, 2002, n°101, p. 83-96.

BENOIT Lilian, COËNT-BOCHARD Evelyne, LARROUMEC Pierre, La loi Littoral devant les cours administratives d'appel, *AJDA*, 2002, p. 600-610.

BERINGER Hugues, Saint-Pierre et Miquelon, *Jcl. collectivités territoriales*, fasc. 354.

- Mayotte, *Jcl. collectivités territoriales*, fasc. 458.
- Nouvelle-Calédonie, *Jcl. collectivités territoriales*, fasc. 465.
- Polynésie française, *Jcl. collectivités territoriales*, fasc. 470.
- Collectivités d'outre-mer - Droit commun - Wallis et Futuna, *Jcl. collectivités territoriales*, fasc. 472.
- La collectivité départementale de Mayotte: principaux aspects de la loi statutaire n° 2001-616 du 11 juillet 2001, *RJPIC*, 2002, n° 3, p. 382-391.

BEURIER Jean-Pierre, LE MORVAN Didier, Quelques réflexions sur le concept de parc marin en droit français, *RJE*, 1980, p. 318-336.

BEURIER Jean-Pierre, Le droit de la biodiversité, *RJE*, 1996, p. 5-28.

BEURIER Jean-Pierre, LE MORVAN Didier, NDEDE Martin, NGUYEN QUOC Vinh, Police de la mer, *Jcl. administratif*, fasc. 209

BEUZIT Hélène, « Les conflits entre élus locaux et associations de défense du littoral », p. 119-130, *in* Annie GOUZIEN et Patrick LE LOUARN (dir.), Environnement et politique, Constructions juridico-politiques et usages sociaux, PUR, 1996, 217 p.

BIAYS Joël-Pascal, French policy towards French territories in the Pacific, *Cahiers de l'Orhis*, 1995, n°2, disponible sur le site <http://www.upmf-grenoble.fr/orhis>.

BIENVENU A., Le législateur colonial, *RDP*, 1929, p. 224-242.

BIOY Xavier, Le droit d'outre-mer à la recherche de ses catégories (A propos de la Loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000), *RRJ* 2001, p. 1785-1810.

BLANCHET Dominique, Les particularités du droit de l'urbanisme en Polynésie française, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2001, p. 121-139.

- Les particularités du droit de l'urbanisme dans les départements et régions d'outre-mer, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2001, p. 215-247.

- Les particularités du droit de l'urbanisme à Mayotte, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2006, p. 107-127.

BLANQUET Marc, GROVE-VALDEYRON (de) Nathalie, Zones côtières et droit communautaire, *RJE*, 2001, n° spécial, p. 53-84.

BLERIOT Laurent, Les départements et régions d'outre-mer : un statut à la carte, *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 57-71.

BLOT Jacques, L'application du traité CE aux territoires d'outre-mer, *AJDA*, 2003, p. 1426-1429.

BOISSON de CHAZOURNES Laurence, « La protection de l'environnement global et les visages de l'action normative internationale », p. 41-57, *in* Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Pour un droit commun de l'environnement, Dalloz, 2007, 1740 p.

BONICHOT Jean-Claude, Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2001, p. 47-57.

BONNIN LUQUOT Chantal, Aspects juridiques de l'introduction d'animaux appartenant à des espèces non domestiques, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, supplément 5, 1990, p. 87-94.

BORN Charles-Hubert, « Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets », p. 957-986, *in* Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR, Pour un droit commun de l'environnement, Dalloz, 2007, 1740 p.

BOUDEELE Céline, Le projet d'inscription du récif corallien de Nouvelle-Calédonie sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, *RJPENC*, 2001/1, n° 1, p. 8-13.

BOULOUIS Jean, « Note sur l'utilisation de la « méthode expérimentale » en matière de réformes », p. 29-40, *in* Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Trotabas, LGDJ, 1970, 572 p.

BOURREL Antoine, Contribution à l'étude du principe d'indépendance des législations en droit administratif français, *RJEP/CJEG*, n° 626, décembre 2005, p. 455-472.

BOUSQUET Bernard, Définition et identification du littoral contemporain, *RJE*, 1990, p. 451-468.

BOUVIER Michel, Réforme constitutionnelle : de l'autonomie financière et de la libre administration des collectivités territoriales, *Jcl. périodique – La Semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, 28 octobre 2002, n°3, p. 100-102.

BRAIBANT Guy, Utilité et difficultés de la codification, *Droits*, 1996, n° 24, p. 61-72.

BRARD Yves, Autonomie interne et sources du droit en Polynésie française, *AJDA*, 1992, p. 544-561.
- Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : les « lois du pays » (de la spécialité législative au partage du pouvoir législatif), *LPA* 6 juin 2001, n°112, p. 4-16.
- Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : les « lois du pays », de la spécialité législative au partage du pouvoir législatif, *RJP*, hors série, vol. 1, 2001, p. 47-69.

BRETON Jean-Marie, Urbanisme touristique littoral et environnement entre fait et droit : enjeux et limites de la démarche normative (le cas de la Guadeloupe), *RJE*, 2003, p. 61-77.
- Eclairages sur des situations spécifiques : l'écotourisme, une préoccupation partagée par les gestionnaires des aires protégées outre-mer, *RJE*, 2007, p. 457-465.

BRIAL Fabien, La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne, *Cahiers de l'Orhis*, n°4, p. 62-78.

LE BRIERO Sébastien, Les modifications apportées par la loi sur le développement des territoires ruraux au droit du littoral, *Environnement*, juin 2005, p. 9-13.

BRISSON Jean-François, Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, *AJDA*, 2003, p. 529-539.

BRONDEL Séverine, MONTECLER Marie-Christine, Publication de quatre décrets sur le littoral, *AJDA*, 2004, p. 687.

BRUCE Eva, La primauté du droit communautaire (retour sur la portée de l'article 88-1 de la Constitution dans la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel), *LPA* 27 septembre 2005, n° 192, p. 3-10.

BUI-XUAN Olivia, De la difficulté d'édifier un statut sur mesure : le nouveau statut de la Polynésie française, *LPA* 21 février 2005, n° 36, p. 6-16.

BURGUBURU Danièle, JEGOUZO Yves, Les nouvelles procédures de délimitation du domaine public maritime naturel, *AJDA*, 2005, p. 360-365.

CADOUX Charles, L'accès de la Polynésie française à l'autonomie interne, point de départ ou nouvelle base de départ ?, *RDP*, 1989, p. 345-398.

CAILLE Pierre-Olivier, L'outre-mer dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, *AJDA*, 2008, p. 1887-1892.

CAILLOSSE Jacques, Plaidoyer pour le domaine public maritime naturel, *RJE*, 1990, p. 483- 504.
- Qui a peur du droit littoral ?, *RJE*, 1993, p. 513-530.
- Droit, nature et littoral, ébauche d'une problématique, *LPA* 2 janvier 1995, n° 1, p. 4-6.
- Faut-il en finir avec la domanialité publique ?, *Etudes foncières*, n°100, novembre-décembre 2002, p. 7-9.

CALINAUD René, Les principes directeurs du droit foncier polynésien, *RJP*, n° 7, 2001, p. 741-749.
- Autonomie juridique et droit foncier, *RJP*, hors série, vol. 4, 2004, p. 197-210.

CALMETTE Jean-François, Le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers, *RJE*, 2008, p. 265-280.

CAMOUS David-André, Sécurité et privatisation de l'espace public, *Etudes foncières*, mars-avril 2004, n° 108, p. 17-20.

CANS Chantal, KLEMM (de) Cyrille, Un cas d'irréversibilité : l'introduction d'espèces exogènes dans le milieu naturel, *RJE*, 1998, n° spécial, p. 101-124.

CANS Chantal, La délégalisation : un encouragement au désordre, *RDP*, 1999, p. 1419-1447.

- Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences, *AJDA*, 2003, p. 210-218.

- L'encadrement juridique des invasions d'espèces, *Sud-Ouest Nature, Revue trimestrielle de la Sepanso*, 2004, n° 120-121, p. 38-41.

- Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux... de développement local, *AJDA*, 2006, p. 1431-1436.

CAPITANI Amandine, La Charte constitutionnelle, un leurre constitutionnel ?, *RFDC*, n° 63, 2005, p. 493-516.

CAPITANT René, La coutume constitutionnelle, *RDP*, 1979, p. 959-970.

CAR Jean-Christophe et TREMEAU Jérôme, Les aménagements légers dans les espaces remarquables du littoral – Commentaire du décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 sur les sites et paysages remarquables, *BJDU*, n° 4, 2004, p. 246-260.

CARTON Olivier, De l'inutilité d'une constitutionnalisation du droit de l'environnement ?, *LPA* 2 septembre 2005, n° 175, p. 3-10.

CAUDAL Sylvie, La loi du 27 février 2002 et le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, *Jcp. administratif*, décembre 2002, p. 4.

- « Les conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement », p. 149-163, *in* M. PRIEUR (dir.), *Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, Centre international de droit comparé de l'environnement, 2003, 736 p.

CAZALET Bertrand, Droit des lagons de Polynésie française, *RJE*, 2008, p. 391-407.

CHALTIEL Florence, La réforme de l'Etat depuis quinze ans : ambitions affichées, résultats réalisés, défis relevés, *LPA* 20 juillet 2006, n° 144, p. 5-14.

CHARBONNEAU Simon, Les rapports du droit et de la biologie dans l'encadrement juridique de la gestion des espèces animales, *NSS*, n° 14, 2006, p. 43-47.

CHAUVIN Nicolas, Les cartes communales, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2001, p. 73.

CHERIOUX Bernard, Le comité consultatif de l'environnement. Vers une harmonisation et un renforcement du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, *RJPENC*, 2006/2, n° 8, p. 34-42.

CHAUCHAT Mathias, Problèmes juridiques de la Nouvelle-Calédonie depuis l'adoption du nouveau statut, *Cahiers de l'Orhis*, 2002, n°7, disponible sur le site <http://web.upmf-grenoble.fr/orihs>.

CHEVALLIER Jacques, « La rationalisation de la production juridique », p. 23, *in* Charles-Albert MORAND (ed.), *L'État propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Paris, Publisud, 1991, 252 p.

- Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *RDP*, 1998, p. 659-690.

- L'Etat post-moderne : retour sur une hypothèse, *Droits*, n° 39, 2004, p. 107-120.

CHEVILLEY-HIVER Carole, Evolution des problèmes de l'outre-mer, 2. La solidarité financière en faveur des collectivités d'outre-mer, *RFDA*, 2000, p. 761-777.

CHICOT Pierre-Yves, Les départements-régions d'outre-mer dans la révision constitutionnelle, *Droit administratif*, décembre 2003, p. 6-13.

CICIN-SAIN Biliana, KNECHT Robert W., The emergence of a regional ocean regime in the south pacific, *Ecology Law Quarterly*, 1989, vol. 16, p. 171-215.

CLINCHAMPS Nicolas, Les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie: le fédéralisme en question, *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 73-93.

COLOM Jacques, La protection de l'environnement à Madagascar, à Maurice, aux Comores et aux Seychelles, *APOI*, vol. XI, 1986-1989, p. 65-88.

CORDONNERY Laurence, Le nouveau régime juridique des stocks de thonidés dans le Pacifique centre ouest : les enjeux d'une gestion durable, *RJP*, hors série, vol. 2, 2002, p. 241-256.

- La Convention sur la conservation et la gestion des espèces hautement migratoires du Pacifique centre-ouest, *RGDIP*, 2001, p. 559-579.

- La politique régionale de la mer pour les îles du pacifique : un modèle de gouvernance face à la crise mondiale des océans ?, *RJP*, hors série, vol. 5, 2005, p. 107-122.

CORLAY Jean-Pierre, Les zones humides littorales : analyse géographique et réflexions pour l'aménagement, *RJE*, 1990, p. 549-571.

CREGUT Pierre, Le dernier né des tribunaux administratifs, celui de la collectivité territoriale de Mayotte, *APOI*, vol. XIII, 1992-1994, p. 525-530.

- « Vers un nouveau régime juridique des ravines à la Réunion ? », p. 109-105, *in* Mélanges dédiés à Jean MAS, Droit et anthropologie de la complexité, Economica, 1996, 426 p.

CREZE J.-Y., JEGOU A.-M., Le parc marin outil de protection des milieux marins soumis à des activités économiques, *RJE*, 1980, p. 310-317.

CRISTINI René, Réforme des parcs nationaux et droit de l'urbanisme, *DAUH*, Paris, Dalloz, Le Moniteur, 2007, p. 173-189.

CUSTOS Dominique, « Le droit d'outre-mer, mort, résurrection ou transfiguration ? », p. 83-92, *in* Etudes en l'honneur de Georges Dupuis, LGDJ, Montchrétien, coll. Droit public, 1997, 338 p.

- Le champ d'application territoriale du droit communautaire – Départements d'outre-mer (DOM) – Principes du droit communautaire, *Jcl. europe*, fasc. 471.

- Le champ d'application territoriale du droit communautaire – Départements d'outre-mer (DOM) – Réalité de l'intégration, *Jcl. europe*, fasc. 472.

- L'institution préfectorale dans les départements d'outre-mer au terme d'un demi-siècle d'existence, *RFDA*, 2000, p. 778-789.

- Le statut constitutionnel des départements d'outre-mer, *AJDA*, 2001, p. 731-735.

- La décentralisation dans les DOM entre continuité et renouvellement, *RFAP*, 2002, n°101, p. 15-24.

DAGNOGO Claire, BROUANT Jean-Philippe, Les instruments de maîtrise foncière intercommunale, *Etudes foncières*, mars-avril 2004, n° 108, p. 23-26.

DAILLER Patrick, « L'Union européenne peut-elle avoir une stratégie maritime ? », p. 149-158, Mélanges offerts à Laurent LUCCHINI et Jean-Pierre QUENEUDEC, La mer et son droit, Pedone, 2003, 712 p.

DANIEL Justin, « Les limites de la démocratie locale en outre-mer », p. 85-102, *in* Gérard Gabriel MARION (dir.), Mélanges en hommage à Bernard VONGLIS, L'Harmattan, 2000, 374 p.

DAVID Carinne, Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie, *RJE*, 2007, n° spécial, p. 33-44.

DEBBASCH Charles, « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », p. 127-133, *in* Mélanges René Chapus, Droit administratif, Montchrétien, 1992, 716 p.

DECKKER (de) Paul, Le Pacifique : à la recherche du développement dans un espace émiété, *RFAP*, 2002, n°101, p. 157-168.

DEJEANT-PONS Maguelonne, Les conventions du programme des Nations-Unies pour l'environnement relaif aux mers régionales, *AFDI*, 1987, p. 689-718.

DELBLOND Antoine, « Du gouverneur au préfet, la représentation du pouvoir central dans l'outre-mer français des Amériques », p. 103-108, in Gérard Gabriel MARION (dir.), *Mélanges en hommage à Bernard VONGLIS*, L'Harmattan, 2000, 374 p.

DELHOSTE Marie-France, L'environnement dans les Constitutions du monde, *RDP*, 2004, p. 441-455.

DELOUVROY Jacques, Droit du développement, une nouvelle rationalité pour intégrer : « développement-environnement-population », *RJPIC*, 1997, n°3, p. 299-304.

DELVOLVE Pierre, « Paradoxes du (ou paradoxes sur le) principe de séparation des autorités administratives et judiciaire », p. 127-133, in *Mélanges René Chapus*, Droit administratif, Montchrestien, 1992, 716 p.

- « Droit de propriété et droit public », p. 149-167, in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, L'Etat de droit, Dalloz, 1996, XXIX-817 p.

DIEMERT Stéphane, Le droit de l'outre-mer, *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 109-130.

- La création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution: Saint-Barthélemy et Saint-Martin, *RFDA*, 2007, p. 669-680.

DIOT Karelle, DULCINA Frédéric Rose, Un document d'urbanisme original: le schéma d'aménagement régional, *Le Moniteur*, 12 août 2005, p. 44-45.

DIVER Cameron, La Nouvelle-Calédonie dans l'exercice de ses relations internationales: l'Accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique, *RJPENC*, 2004/1, n° 3, p. 10-19.

DOMMEN Caroline, Bordes et Temeharo contre France. Une tentative de faire protéger l'environnement par le Comité des droits de l'homme, *RJE*, 1997, p. 157-168.

DORMOY Daniel, Les relations internationales de l'outre-mer : l'exemple polynésien *AJDA*, 1992, p. 575-582.

- Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la communauté européenne, *Jcl. europe*, fasc. 473.

DOUAT Etienne, La loi constitutionnelle relative à la décentralisation, les aspects financiers, *Droit administratif*, avril 2003, p. 10-15.

DOUENCE Jean-Claude, Le statut constitutionnel des collectivités territoriales d'outre-mer, *RFDA*, 1992, p. 462-478.

DOUENCE Jean Claude, FAURE Bertrand, Evolution des problèmes de l'outre-mer, 1. Mayotte, Y-a-t-il deux constitutions ?, *RFDA*, 2000, p. 746-760.

DOUMBE-BILLE Stéphane, « La subsidiarité et le droit international de l'environnement », p. 197-209, in DELPEREE Francis, Le principe de subsidiarité, Bruylant, Bruxelles, 2002, 538 p.

DRAGO Guillaume, Principes directeurs d'une Charte constitutionnelle de l'environnement, *AJDA*, 2004, p. 133-137.

DRAGO Roland, La codification en droit administratif français et comparé, *Droits*, n° 24, 1996, p. 95-101.

- « Le droit de l'expérimentation », p. 229-249, in *Mélanges François Terré, L'avenir du droit*, Dalloz, PUF, Jurisclasseur, 1999, XXXI-868 p.

DROBENKO Bernard, « Environnement : le défi solidaire », p. 103-121, in *Mélanges Michel Prieur, Pour un droit commun de l'environnement*, Dalloz, 2007, 1740 p.

Droit de l'environnement et Nouvelle Calédonie, *RJE*, 1993, numéro spécial.

Droit de l'environnement en Amérique tropicale, *RJE*, 1994, numéro spécial.

DUBOS Olivier, Adaptation européenne des législations nationales et système juridique étatique : quelle alchimie ?, *LPA* 4 octobre 2004, n°198, p. 6-15.

DUBOUIS Louis, Les trois logiques de la jurisprudence *Sarran*, *RFDA*, 1999, p. 5-66.

DUFAU Jean, La loi littoral du 3 janvier 1986, la zone des 50 pas géométriques dans les DOM, *AJDA*, 1990, p. 444-448.

DUPUY Pierre-Marie, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, *AFDI*, 1977, p. 837-860.

- Les parcs marins dans le cadre international, *RJE*, 1980, p. 373-378.

DUPUY René-Jean, Réflexions sur le patrimoine commun de l'humanité, *Droits*, 1985, p. 63-71.

ECK Laurent, La plage maritime : aspects renouvelés d'un espace naturel protégé, *LPA* 29 mai 2008, n° 108, p. 8-16.

EDELMAN Bernard, Nature et sujet de droit, *Droits*, 1985, p. 125-142.

ELFORT Maude, De la décentralisation à l'autonomie : la Guyane, *RFAP*, 2002, n°101, p. 25-37.

ESCLASSAN Marie-Christine, Le régime fiscal des départements d'outre-mer, *RFFP*, 1991, n°33, p. 39-61.

ESPERANCE Jean-Claude, « Du "Tangue" au "corse blanc batard", ou le marais de compétences de la DIREN à la Réunion (quelques réflexions sur le rôle de l'Etat dans la protection de l'environnement) », p. 139-149, in *Mélanges dédiés à Jean MAS, Droit et anthropologie de la complexité*, Economica, 1996, 426 p.

FABERON Jean-Yves, Le statut des territoires d'outre-mer, *LPA* 9 août 1991, n°95, p. 4-42.

- La loi du 5 février 1994 d'orientation pour le développement de la Polynésie française, *RDP*, 1995, p. 1532-1548.

- Droit constitutionnel local - Indivisibilité de la République et diversité linguistique du peuple français : la place des langues polynésiennes dans le nouveau statut de la Polynésie française, *RFDC*, 1996, p. 607-617.

- L'apparition des communes dans le nouveau statut de la Polynésie française, *RDP*, 1997, p. 1375-1383.

- La Nouvelle-Calédonie « pays à souveraineté partagée », *RDP*, 1998, p. 645-648.

- Nouvelle-Calédonie et Constitution : la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, *RDP*, 1999, p. 113-130.

- Nouvelle Calédonie : les difficultés d'un gouvernement constitué à la représentation proportionnelle, *AJDA*, 2002, p. 113-117.

- Réforme constitutionnelle : de l'outre-mer, *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, 28 octobre 2002, n°3, p. 103-106.

- La Nouvelle-Calédonie : vivre l'accord de Nouméa, *RFAP*, 2002, n°101, p. 39-57.

- La collectivité départementale de Mayotte: vers un statut de droit commun?, *Cahiers de l'Orhis*, 2002, n°7, disponible sur le site <http://web.upmf-grenoble.fr/orihs>.

- La France et son outre-mer : un même droit ou un droit différent ?, *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 5-21.
- La révision constitutionnelle du 24 février 2007 sur le corps électoral de Nouvelle-Calédonie, *RFDA*, 2007, p. 665-668.

FAVOREU Louis, Réforme constitutionnelle : une réforme d'envergure, *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, 28 octobre 2002, n°3, p. 95.

FEVRIER Jean-Marc, La gestion des sites Natura 2000, *AJDA*, 2004, p. 1394-1402.

- Développement durable, *Jcl. environnement*, fasc. 2400.

- Le droit des parcs aujourd'hui, *RJE*, 2006, n° spécial, p. 29-36.

- « Plaidoyer pour la cohérence du droit de la protection des milieux naturels », p.1081-1093, in *Mélanges Michel Prieur*, Pour un droit commun de l'environnement, Dalloz, 2007, 1740 p.

- Variations sentimentales sur l'invocabilité de la Charte de l'environnement devant le juge administratif, *Environnement*, novembre 2008, p. 2-4.

FITTE-DUVAL Annie, « Droit d'outre-mer, les aléas d'une refondation pluraliste », p. 197-212, in *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude DOUENCE*, La profondeur du droit local, Dalloz-Sirey, 2006, 501 p.

FITTE-DUVAL Annie, **RENO Fred**, « Les associations et la défense de l'environnement : le cas de l'ASSAUPAMAR à la Martinique », p. 101-118, in *Annie GOUZIEN et Patrick LE LOUARN (dir.)*, Environnement et politique, Constructions juridico-politiques et usages sociaux, PUR, 1996, 222 p.

FLAMAND-LEVY Bénédicte, Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat, *RFDA*, 2004, p. 59-68.

FLAUSS Jean-François, Le droit local alsacien-mosellan, l'épreuve de la jurisprudence constitutionnelle, *LPA* 23 novembre 1991, n° 141, p. 18-24.

- Le principe constitutionnel de l'unité législative dans le droit des libertés publiques, *LPA* 4 avril 1997, n°41, p. 4-9.

FOLSHEID Bénédicte, Subvention pour la construction d'un presbytère en Polynésie française, *AJDA*, 2004, p. 774.

FORTIER Jean-Claude, **VITALIEN Christian**, Régions d'outre-mer – Organisation, *Jcl. collectivités territoriales*, fasc. 460.

FRAISSE Régis, La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie, *RFDA*, 2000, p. 77-91.

- La loi et l'outre-mer après la révision constitutionnelle – L'exemple du droit d'asile, *AJDA*, 2004, p. 811.

FRIER Pierre-Laurent, La pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique, *AJDA*, 2003, p. 559-563.

FRITZ-LEGENDRE Myriam, Biodiversité et irréversibilité, *RJE*, 1998, n° spécial, p. 79-100.

FROMAGEAU Jérôme, « Réflexions relatives à l'histoire du droit et de la protection de la nature », p. 208-220, in *CADORET A.* (texte réunis par), *Protection de la nature : histoire et idéologie. De la nature à l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1985, 245 p.

GARCIA Thierry, **CELLI André**, L'adaptation à l'insularité du cadre juridique national relatif au littoral : les exemples Corse et Sardes, *RJE*, 2002, p. 393-412.

GARDE François, Les autochtones de la République, *RFDA*, 1999, p. 1-13.

- L'administration des îles désertes, *RFAP*, 2002, n°101, p. 59-67.

GASSIOT Olivier, L'animal, nouvel objet du droit constitutionnel, *RFDC*, n° 64, 2005, p. 703-735.

GAUDART Jean, Le régime juridique des sources et nappes d'eau dans le département de la Guadeloupe, *Revue juridique et économique du Sud-Ouest*, n° 3-4, 1965, 23 p.

GAZZANIGA Jean-Louis, Rédaction de coutumes et codification, *Droits*, n° 26, 1997, p. 71-80.

GERAUD-LLORCA Edith, « La théorie de la Constitution mixte. Le constitutionalisme colonial révolutionnaire », p. 117-131, in Gérard Gabriel MARION (dir.), *Mélanges en hommage à Bernard VONGLIS*, L'Harmattan, 2000, 374 p.

GHERARI Habib, L'accord du 4 août 1995 sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs, *RGDIP*, 1996, p. 367-390.

GHEZALI Mahfoud, Rapport général : "statut des espaces littoraux", *RJE*, 2001, n° spécial, p. 11-51.
- Rapport national de la France, l'aménagement et la gestion intégrée des zones côtières, *RJE*, 2001, n° spécial, p. 177-213.

GICQUEL Jean-Eric, Faut-il introduire en France le référendum législatif d'initiative populaire?, *LPA* 28 janvier 2005, n° 20, p. 5-12.

GILLE Bernard, Les migrations en Polynésie et en Micronésie à l'aube du troisième millénaire, *RJP*, n° 5, 1999, p. 33-46.

GIRE Hilaire, La coutume en Nouvelle-Calédonie, *RJP*, n° 7, 2001, disponible sur le site <http://www.upf.pf/-La-revue-en-ligne-.html>.

GNANGUI Adon, Quelle place pour l'environnement dans les dispositions des futurs accords entre l'UE et les ACP?, *REDE*, 2000, p. 49-57.

- Coopération ACP-UE, accord de Cotonou: la politique environnementale de Lomé IV mise en cause, *REDE*, 2003, p. 142-150.

GOHIN Olivier, « La juridiction administrative d'outre-mer », p. 279-297, in *Mélanges René Chapus*, Droit administratif, Montchrestien, 1992, 707 p.

- La Constitution française et le droit d'origine externe, *RFDA*, 1999, p. 77-87.

- L'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, *AJDA*, 1999, p. 500-514.

- Evolution des problèmes de l'outre-mer, 1. Mayotte, L'évolution du statut de Mayotte au sein de la République française : aspects constitutionnels (commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n°2000-428 DC du 4 mai 2000 sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte), *RFDA*, 2000, p. 737-745.

- L'action internationale de l'Etat outre-mer, *AJDA*, 2001, p. 438-443.

- Le projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation, *LPA* 7 novembre 2002, n°223, p. 5-9.

- La réforme constitutionnelle de la décentralisation après la première lecture devant le Sénat, *LPA* 26 novembre 2002, n° 236, p. 5.

- La citoyenneté dans l'outre-mer français, *RFAP*, 2002, n°101, p. 69-82.

- L'apport de l'évolution institutionnelle de l'outre-mer non départementalisé au droit constitutionnel depuis 1998, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n°12, p. 112-117.

- L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation, *RFDA*, 2003, p. 678-683.

- La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France, *AJDA*, 2003, p. 522-528.

- La Nouvelle-Calédonie à l'épreuve d'un suffrage toujours plus restreint, *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, n° 52, 26 décembre 2006, p. 1695-1696.

GOHIN Olivier, JOYAU Marc, L'évolution institutionnelle de la Polynésie française, *AJDA*, 2004, p. 1242- 1452.

GOSALBO BONO Ricardo, Les politiques et actions communautaires, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, p. 769-800.

GREWE Constance, L'unité de l'Etat : entre indivisibilité et pluralisme, *RDP*, 1998, p. 1349-1360.

- GRZEGORCZYK Christophe**, Ordre juridique comme réalité, *Droits*, n° 35, 2002, p. 103-118.
- GUILLAUMONT Olivier**, Le statut civil de droit local applicable à Mayotte, *RJPIC*, 2002, n°2, p. 213-229.
- GUTWIRTH Serge**, Composer avec du droit, des sciences et le mode technique : une exploration, Vrije Universiteit Brussel - Law, Science, Technology & Society, Colloque PRIAM, Les technologies au service des droits : opportunités, défis, limites ; 20 et 21 novembre 2008, INRIA Grenoble, p. 3, disponible sur : http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=serge_gutwirth.
- Trente ans de théorie du droit de l'environnement, *Environnement et société, Normes et environnement*, n° 26, 2001, p. 5-17.
 - Le cosmopolitique, le droit et les choses, *Cahiers théoriques pour l'écologie politique*, n° 8, Paris, L'Aube, 2004, p. 77-88.
- HACHACHE Nora**, Patrimoine mondial, l'Unesco plus exigeante, *Le Moniteur*, 19 décembre 2003, p. 34-36.
- HAMIDOU Abdou**, Modernisation du droit mahorais et coutumes locales : la nécessité d'un équilibre pour le maintien d'une cohésion sociale, *RJPIC*, 1996, n°3, p. 253-259.
- HAMON Francis**, Les formes d'État : essai de typologie, *RPP*, n° 1009-1010, 2001, p. 28-35.
- HELIN Jean-Claude**, « Le plan de gestion des espaces maritimes de l'île de Moorea : un exemple de planification intégrée et concertée en Polynésie française », p. 69-82, in J. FIALAIRE et E. MONDIELLI (dir.), *L'homme, ses territoires et ses cultures, Mélanges offerts à André-Hubert MESNARD, L'homme, ses territoires, ses cultures*, LGDJ, 2006, 416 p.
- « Sur une improbable et probablement inutile réforme des institutions locales. Le projet de Sénat coutumier en Polynésie française », p. 629-648, in *Mélanges en l'honneur de Jean-François LACHAUME, Le droit administratif : permanences et convergences*, Dalloz, 2007, 1122 p.
 - « Le régime des concessions à charge de remblai sur le lagon en Polynésie française. L'autonomie contre la protection des milieux ? », p. 555-578, in *Mélanges en l'honneur de Jaqueline MORAND-DEVILLER, Confluences*, Montchrestien, 2007, 968 p.
- HENRY Olivier**, « Réflexions sur le régime juridique des parcs nationaux français », p. 479-487, in *Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Philippe COLSON, Environnements : les mots du droit et les incertitudes de la modernité*, PUF, 2004, 591 p.
- HOCREITERE Patrick**, Le schéma d'aménagement de la Martinique, *Etudes foncières*, été 1999, n° 83, p. 21-24.
- Spécial outre-mer, aménagement : des schémas originaux et innovants, *Le Moniteur*, 9 avril 2004, p. 80-82.
- HODEBAR Angebert**, Les départements français d'outre-mer et la Communauté européenne : vers une décentralisation accrue et différenciée, *RJPIC*, 2000, n°3, p. 289-300.
- HOSTIOU René**, Le domaine public maritime naturel : consistance et délimitation, *RJE*, 1990, p. 469-481.
- Espaces remarquables du littoral : le changement dans la continuité, *AJDA*, 2005, p. 370-372.
- HUBRECHT Hubert-Gérald**, Quarante ans après, un Etat garant de la cohésion nationale, *RDP*, 1998, p. 1361-1378.
- HUGLO Christian**, Le contentieux de l'environnement, nouvelles dimensions, nouvelles stratégies, *RJE*, 1995, n° spécial, p. 77-88.
- HUMBERT Geneviève**, Environnement et DOM-TOM, *Jcl. environnement*, fasc. 140.
- Usages de la forêt, *Jcl. environnement*, fasc. 411.

IBANEZ Patrice, Le concept de droit dans tous ses états, *RRJ*, 2004, p. 75-80.

IDOT Laurence, Protection de l'environnement, libre circulation, libre concurrence : bilan de la jurisprudence de la Cour de justice, *LPA* 15 juin 2006, n° 119, p. 24-31.

JAN Pascal, L'outre-mer entre mimétisme et spécificité constitutionnels (à propos des lois du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française), *LPA* 3 août 2004, n° 154, p. 3-12.

- La promotion constitutionnelle du droit de l'environnement : une avancée symbolique, *RDP*, 2004, p. 1197-1200.

JANIN Patrick, La prairie et son droit, approche juridique du milieu prairial en Bresse bourguignonne, *RJE*, 1985, p. 145-161.

- La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés, *AJDA*, 2007, p. 1445-1452.

JARDIN Mireille, Les réserves de biosphère se dotent d'un statut international : enjeux et perspectives, *RJE*, 1996, p. 375-385.

JEGOUZO Yves, « Environnement et décentralisation », p. 867-878, in *Mélanges en l'honneur de Jaqueline MORAND-DEVILLER*, Confluences, Montchrestien, 2007, 968 p.

JEWINE Paul, Bilan du premier mandat du Sénat coutumier : 1999-2005, *RJPENC*, 2005/2, n° 6, p. 78.

JOBART Jean-Charles, Essai de définition du concept de régulation : de l'histoire des sciences aux usages du droit, *RRJ*, 2004-1, p. 33-73.

JORION Benoît, Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif, *AJDA*, 2004, p. 305-314.

JOS Emmanuel, « La loi du 19 mars 1946 : une lecture rétrospective », p. 175-209, in Gérard Gabriel MARION (dir.), *Mélanges en hommage à Bernard VONGLIS*, L'Harmattan, 2000, 374 p.

JOURNET Myriam, Conflit de droits fonciers dans l'île de Mayotte, *Etudes foncières*, mars 1998, n° 78, p. 43-48.

JOYAU Marc, « Les anamorphoses de l'autonomie de la Polynésie française », p. 265-274, in J. FIALAIRE et E. MONDIELLI (dir.), *L'homme, ses territoires et ses cultures*, Mélanges offerts à André-Hubert MESNARD, L'homme, ses territoires, ses cultures, LGDJ, 2006, 416 p.

- Existe-t-il un pouvoir politique en Polynésie française ?, *RJP*, hors série, vol. 2, 2002, p. 43-46.

- The external relations of the territory of french Polynesia, *RJP*, n° 9, 2003, p. 35-40.

KABALA M.-D., « Aperçu sur la problématique concernant la diversité biologique dite « biodiversité » », p. 125-133, in S. DOUMBE-BILLE (dir.), *Droit de l'environnement et développement durable*, PULIM, 1994, 352 p.

KALAORA B., Le conservatoire du littoral ou l'invention d'une autre raison patrimoniale, *LPA* 2 janvier 1995, n° 1, p. 14- 16.

KAMTO Maurice, Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre, *RJE*, 1991, p. 417-442.

KARPE Philippe, Droit colonial, droit d'outre-mer...droit des collectivités autochtones. De l'urgence de renouveler une branche de droit spécifique, *RJPIC*, 2001, n°2, p. 236-239.

- Y a-t-il encore des collectivités autochtones en Guyane française ? D'une méconnaissance à une indifférence (?), *RJPIC*, 2002, n°2, p. 231-244.

- L'accès au droit dans les pays du Sud : l'exemple du code de l'environnement malgache, *BFT*, 2005, n° 286, p. 81-83.

- L'illégalité du statut juridique français des savoirs traditionnels, *RJE*, 2007, n°2, p. 173-186.

KEÏTA Yasmina, Le juge administratif et le contentieux de l'urbanisme littoral aux Antilles, *RJE*, 1998, p. 61-80.

KISS Alexandre, « La forêt et le patrimoine commun de l'humanité », p. 281-289, in PRIEUR Michel (dir.) Forêts et environnement en droit comparé et international, PULIM, 1984, 310 p.

KLEMM (de) Cyrille, « Les forêts et la stratégie mondiale de la conservation », p. 261-279, in PRIEUR Michel (dir.) Forêts et environnement en droit comparé et international, PULIM, 1984, 310 p.

- La Convention de Ramsar et la conservation des zones humides côtières, particulièrement en Méditerranée, *RJE*, 1990, p. 577-598.

- La réglementation et l'irréversibilité, *RJE*, 1998, n° spécial, p. 59-78.

KRUECKEBERG Donald A., La propriété foncière, un concept difficile, *Etudes foncières*, n°69, décembre 1995, p. 34-41.

La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur, *RJE*, 2005, n° spécial.

La Charte de l'environnement, *AJDA*, 2005, p. 1156-1181.

La Charte de l'environnement, *Environnement*, avril 2005, n° 4, p. 1-38.

LACHAUME Jean-François, Marcel Waline et le droit du domaine public, *RDP*, 2002, p. 955-964.

LAFARGUE Régis, La justice outre-mer : justice du lointain, justice de proximité, *RFAP*, 2002, n°101, p. 97-109.

- « Statut personnel, coutume et justice en nouvelle Calédonie », p. 13, in J.-P. JEAN et G. DEHARO, La justice en perspective, Cultures et pensées juridiques, ENM, Mission de recherche Droit et Justice, 2002.

- Jurisprudence civile: droit civil coutumier, *RJPENC*, 2003/2, n° 2, p. 63.

LAGARDE Michel, Le régime forestier : un modèle de législation de protection de l'environnement, *RJE*, 1985, p. 175-187.

- La législation forestière de la Réunion, *LPA* 31 juillet 1991, n°91, p. 38-49.

- « Le régime forestier (1827- 2002) : un chêne qu'on n'abat pas », p. 39-61, in CORNU Marie et FROMAGEAU Jérôme (dir.), La forêt en France au XXI^e siècle, enjeux politiques et juridiques, L'Harmattan, 2004, 255 p.

- De l'aliénabilité des forêts domaniales – Commentaire de l'article L. 62 du Code du domaine de l'Etat, *RFF*, 1984, n° 36, 2, p. 156-163.

LAMBERT-HABIB Marie-Laure, Décentralisation constitutionnelle et environnement, *RJE*, 2004, p. 17-32.

- Regards croisés sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, *Droit et ville*, n° 66, 2008, p. 229-242.

LANORD Magali, La prise en compte du territoire par le droit : évolution et prospective, *RRJ*, 2004-2 (vol. 1), p. 1053-1092.

LARRALDE Jean-Manuel, Intelligibilité de la loi et accès au droit, *LPA* 19 novembre 2002, n° 231, p. 11-21

LARRIEU Jacques, Conditions de validité du titre de propriété empêchant l'incorporation d'une parcelle de la zone des cinquante pas géométriques au domaine privé de l'Etat, *Recueil Dalloz*, 1993, jurisprudence, p. 33.

- Le changement de statut de la zone des « 50 pas du Roi » dans les D.O.M., *LPA* 12 décembre 1997, n°149, p. 8-13.

- Du nouveau à propos des « cinquante pas géométriques » dans les départements d'outre-mer, *LPA* 6 janvier 1999, n° 4, p. 8-10.

- Liens du sang et propriété, *Recueil Dalloz*, 2004, jurisprudence, p. 1842.

LATOURNERIE Marie-Aimée, Pour un nouveau concept du domaine public, *RJEP-CJEG*, n° 617, février 2005, p. 47-53.

LAVIEILLE Jean-Marc, La Convention sur la diversité biologique, *RDR*, août-septembre 2002, n° 305, p. 470-435.

LE BAUT-FERRARESE Bernadette, Dans quelle situation, le droit de l'Union Européenne trouve-t-il à s'appliquer en droit interne ?, *LPA* 17 mai 2005, n° 97, p. 4-9.

LE BOT Olivier, Loi de programme pour l'outre-mer : interprétation du statut civil de droit local, *Recueil Dalloz*, 2004, sommaires commentés, p. 1272.

LECHAT Philippe, Regards sur le droit d'outre-mer, *RJP*, n° 1, 1994, disponible sur le site <http://www.upf.pf/-La-revue-en-ligne-.html>.

Le code français de l'environnement, *RJE*, 2002, n° spécial, 97 p.

LE CORNEC Erwan, Loi sur les 50 pas géométriques dans les DOM : loi de protection ou loi de développement ?, *Droit de l'environnement*, mai 1997, n° 48, p.8-9.

- La défense du littoral a besoin de la loi, *Etudes foncières*, décembre 1999, n°69, p. 18-26.

- Spécificité juridique des espaces insulaires, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement, *RJE*, 2000, p. 31-51.

Le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, état des lieux et perspectives, *RJE*, 2007, n° spécial.

LEFEBVRE Hélène, Le contrôle et la gestion des eaux de ballast et des sédiments des navires, *Droit de l'environnement*, mars 2007, p. 67.

LE GOATER Yann, Convention sur la diversité biologique, protection des savoirs traditionnels et accès aux ressources génétiques, *REDE*, 2007, n° 2, p. 149-169.

LE GUILCHER Sandra, Le statut juridique des « lois du pays » polynésiennes : entre continuité et originalité, *RFDA*, 2006, p. 1103-1110.

LEMAIRE Félicien, La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (la décision n°2000-428 DC du 4 mai 2000), *RDP*, 2000, p. 907-931.

- Les évolutions du principe d'indivisibilité de la République, *RRJ*, 2001, p. 723-760.

LE POURHIET Anne-Marie, Nouvelle-Calédonie : la nouvelle mésaventure du positivisme, *RDP*, 1999, p. 1005-1035.

- La Constitution, Mayotte et les autres, commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 4 mai 2000 portant sur la loi organisant la consultation de la population de Mayotte, *RDP*, 2000, p. 883-906.

- Départements d'outre-mer : l'assimilation en question, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n°12, p. 107-111.

- Référendum aux Antilles « Nou pa ka acheté chat an sak », *RDP*, 2004, p. 659-679.

LINGIBE Patrick, L'octroi de mer : du « droit de poids » à l'adaptation au droit communautaire. La loi du 2 juillet 2004, *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, n° 39, 20 septembre 2004, p. 1207-1211.

LISSOUCK Félix-François, Le littoral entre protection renforcée et pression de l'urbanisation – Réflexions sur la portée des décrets d'application de mars 2004, *RJE*, 2005, p. 33-48.

- La rénovation du régime des concessions d'utilisation du domaine public maritime – Entre assouplissement et protection de l'environnement, *AJDA*, 2005, p. 365-369.

LOUBERT-DAVAINE Xavier, L'incertitude attenante à la définition d'une espèce animale, *Les cahiers du CRIDEAU* n°3, PULIM, 2000, p. 179-183.

- LUCE E.P.**, La réserve domaniale dite des « cinquante pas géométriques », *AJDA*, 1982, p. 236- 242.
- LUCHAIRE François**, La décentralisation dans les départements d'outre-mer, *AJDA*, 1983, p. 120-127.
 - Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer, *AJDA*, 1992, p. 539-543.
 - L'application des Conventions internationales dans les territoires d'outre-mer, *RDP*, 1993, p. 1493-1500.
 - L'autonomie de la Polynésie française devant le Conseil constitutionnel, *RDP*, 1996, p. 953-990.
 - L'outre-mer français aujourd'hui, *RFAP*, 2002, n°101, p. 9-13.
 - L'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003), *RDP*, 2003, p. 1789-1801.
- MACKENZIE Ruth**, The Cartagena protocol after the first meeting of the parties, *Reciel*, 2004, p. 270-278.
- MADIOT Yves**, Vers une territorialisation du droit, *RFDA*, 1995, p. 946-960.
- MALAFOSSE Jehan (de)**, « La propriété gardienne de la nature », p. 335-349, in *Etudes en l'honneur de Jacques Flour*, Répertoire du Notariat Degrénois, 1979, 440 p.
- MARLIAC-NEGRIER Claire**, Du particularisme législatif, à propos de la nouvelle catégorie juridique des lois de pays en Nouvelle-Calédonie, *RJPIC*, 2003, n°2, p. 173-211.
- MARTIN Gilles**, Observations d'un « privatiste » sur la Charte de l'environnement, *RDP*, 2004, p. 1207-1209.
- MARTINI Céline**, Des moyens juridiques de lutte contre les pollutions en Nouvelle-Calédonie :à propos de la loi de pays du 27 mars 2003 instituant une taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions, *RJPENC*, 2003/2, n° 2, p. 59-62.
- MATUTANO Edwin**, L'identité et la spécialité législatives au gré des évolutions institutionnelles de l'outre-mer, *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, 5 mars 2007, n° 10-11, p. 28-32.
- MAUCOUR-ISABELLE Amicie**, La simplification du droit : des réformes sans définition matérielle, *AJDA*, 2005, p. 303-307.
- MAUGÛE Christine**, Répartition des compétences entre l'Etat et les territoires d'outre-mer et répartition des compétences au sein même des institutions locales de ces territoires, *AJDA*, 1994, p. 499.
- MAURICE Pierre**, Les différents régimes d'intervention de la Communauté européenne, le cas des pays de l'hémisphère sud, *Cahiers de l'Orhis*, 1995, n° 2, disponible sur le site <http://web.upmf-grenoble.fr/orihs>.
 - Les différents régimes d'intervention de la Communauté européenne, le cas des pays de l'hémisphère sud, *Cahiers de l'Orhis*, n°4, disponible sur <http://web.upmf-grenoble.fr/orihs>.
 - La position de la France et de la Communauté internationale à l'égard des îles Comores, *Cahiers de l'Orhis*, 2000, n°5, disponible sur le site <http://web.upmf-grenoble.fr/orihs>.
- MELLERAY Fabrice**, L'étendue de l'autorité de chose jugée des déclarations d'illégalité d'actes administratifs opérées par le juge administratif, *AJDA*, 2004, p. 138-142.
 - La recherche d'un critère réducteur de la domanialité publique, remarques sur la modernisation annoncée de la notion de domaine public, *AJDA*, 2004, p. 490-495.
- MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand**, Le principe d'égalité entre collectivités locales, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n°12, p. 93-95.
- MESNARD André-Hubert**, Le décret du 20 septembre 1989 et la définition du patrimoine naturel et culturel littoral, *RJE*, 1990, p. 535-542.
 - Aménagement du territoire et planification urbaine – quelle cohérence ?, *Etudes foncières*, mars-avril 2004, n° 108, p. 21-22.

MEYER M.-F., « Sur la législation et la réglementation forestière dans les départements et les territoires d'outre-mer français », p. 237-243, in PRIEUR Michel (dir.) Forêts et environnement en droit comparé et international, PULIM, 1984, 310 p.

MICHALLET Isabelle, L'accord sur la conservation des albatros et des pétrels : la protection de la biodiversité marine face à l'industrie de la pêche, *RJE*, 2007, n°2, p. 187-201.

MICHALON Thierry, La République française, une fédération qui s'ignore ?, *RDP*, 1982, p. 623-688.
- Une nouvelle étape vers la diversification des régimes des collectivités territoriales : le nouveau statut de Saint-Pierre et Miquelon, *RFDA*, 1986, p. 192-203.
- « Les sociétés non-industrialisées et l'Etat de droit », p. 281-297, Gérard Gabriel MARION (dir.), Mélanges en hommage à Bernard VONGLIS, L'Harmattan, 2000, 374 p.
- « Les collectivités territoriales françaises d'Amérique entre nation et république », p. 375-389, in E. MAESTRI (coord.), La décentralisation : histoire, bilan, évolutions : actes du colloque de Saint-Denis de la Réunion / organisé par l'université de la Réunion, 2-4 septembre 2003, L'Harmattan, 2004, 412 p.
- « La République et sa périphérie : la légitimité par la décentralisation ? », p. 329-346, in Mélanges en l'honneur de Jean-Claude DOUENCE, La profondeur du droit local, Dalloz-Sirey, 2006, 501 p.

MICHAUX Patrick, L'organisation judiciaire en Polynésie française, *RJP*, n°7, 2001, p. 729-739.

MICHEL Geoffroy, La jurisprudence communautaire relative aux plans et programmes en matière d'environnement, *REDE*, 2003, p. 3-23.

MIELLET Benoît, Les forêts françaises à l'épreuve du droit contemporain, *Droit de l'environnement*, septembre 2003, n° 111, p. 160-163.

MONEDIAIRE Gérard, Politiques et droit communautaire des zones côtières, *Jcp. environnement*, octobre 2008, n° 10, p. 21-28

MORAND-DEVILLER Jacqueline, La Constitution et l'environnement, études réunies et présentées par Jacqueline Morand-Deville, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 120-169.
- Chronique du droit de propriétés publiques, *LPA* 15 février 2005, n° 32, p. 3-14.

MOREAU Jacques, Réforme constitutionnelle : de l'expérimentation, *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, 28 octobre 2002, n°3, p. 98-99.

MORET-BAILLY Joël, Ambitions et ambiguïtés des pluralismes juridiques, *Droits*, n° 35, 2004, p. 195-206.

MOULAI Ghislaine, Le foncier-environnement : un outil juridique pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables. Le cas du delta intérieur du Niger (notes de lecture de la thèse d'Olivier Barrière), *Cahiers d'anthropologie du droit* 2002, p. 311-321.

MOYRAND Alain, ANGELO Anthony., International law perspectives on the evolution in status of the French overseas territories, *RJP*, n°5, 1999, p. 49-69, disponible sur le site <http://www.upf.pf/-La-revue-en-ligne-.html>.

MOZARD Philippe, KLEMM (de) Cyrille, Vers la normalisation des cinquante pas géométriques, *Etudes foncières*, septembre 1997, n° 76, p. 32.

NABAJOTH Eric, Les relations entre les départements français d'Amérique et les Caraïbes : une histoire en construction, *RFAP*, 2002, n°101, p. 137-148.

NAIM-GESBERT Eric, Le droit international de la gestion intégrée des zones côtières, *APOI*, vol. XVI, 1999-2000, p. 181-201.

- Le droit international de la gestion intégrée des zones côtières, *RJOI*, 2000-2001, n° 1, p. 89-104.

- La construction d'un système d'écriture du droit de l'aménagement du territoire de la Réunion, *RJOI*, 2001-2002, n° 2, p. 165-178.

- Le projet de parc national de la Réunion, parc de seconde génération? Anatomie d'une législation controversée en cours de réforme, *RJPIC*, 2006, n° 1, p. 103-119.

- Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable, *Dalloz*, 2006, n° 30, p. 2061-2065.

NAIM-GESBERT Eric, SAUVAGEOT Frédéric, Collectivités d'outre-mer et environnement, *Jcl. environnement*, fasc. 4750.

NAPOLITANO Giulio, Les biens publics et les « tragédies de l'intérêt commun », *Droit administratif*, 2007, p. 5-13.

NICOLAU Gilda, LAFARGUE Régis, Lorsque la fausse application du Code civil revient à violer la loi, la Constitution et l'accord de Nouméa (Note sous l'arrêt de la Cour d'appel de Nouméa du 17 septembre 2001), *RRJ*, 2004-2 (vol. 11), p. 1401-1422.

NOIVILLE Christine, Science, décision, action: trois remarques à propos du principe de précaution, *LPA* 1-2 novembre 2004, n° 218-219, p. 10-16.

NOUZHA Christophe, Réflexions sur la contribution de la Cour internationale de justice à la protection des ressources naturelles, *RJE*, 2000, p. 391-420.

O'NEILL Catherine A., Risk avoidance, cultural discrimination, and environmental justice for indigenous peoples, *Ecology Law Quartety*, 2003, vol. 30, n° 1, p. 1-57.

ORAISON André, À propos du différend franco-malgache sur les îles éparses du canal du Mozambique, *RGDIP*, 1981, p. 465-513.

- Quelques réflexions critiques sur la Commission de l'Océan Indien (Les obstacles à la coopération régionale inter-îles dans la zone sud-ouest de l'Océan Indien), *Les cahiers d'outre-mer*, 1989, p. 109-134.

- Réflexions générales sur l'ordonnancement juridique Antarctique, la protection de l'environnement sur le continent antarctique et dans les eaux avoisinantes, *APOI*, vol. XIII, 1992-1994, p. 337-352.

- Le différend franco-comorien sur l'île de Mayotte – Les avatars de la décolonisation dans le canal de Mozambique, *APOI*, vol. XIV, 1995-1996, p. 181-196.

- La présence française dans l'Océan Indien et en Antarctique, les décolonisations conformes au droit international de la décolonisation : le cas des Terres australes et antarctiques françaises et le cas de l'île de la Réunion, *RJPIC*, 1999, n°2, p. 205-211.

- La Commission de l'Océan Indien revisitée (à l'issue du deuxième sommet des chefs d'Etats ou de gouvernement des pays membres réunis à Saint-Denis de la Réunion le 3 décembre 1999, un nouvel élan de la coopération inter-îles dans la zone sud-ouest de l'Océan Indien, *APOI*, vol. XVI, 1999-2000, p. 275-324.

- Réflexions générales sur la présence française dans la zone sud-ouest de l'Océan Indien et le Canal de Mozambique (les décolonisations *contraires* au droit international de la décolonisation : le cas des îles Eparses et de Mayotte), *APOI*, vol XVI, 1999-2000, p. 385-399.

- A propos du projet de bi-départementalisation à la Réunion : une réforme administrative salutaire, *RJPIC*, 2000, n°2, p. 191-206.

- La protection de l'environnement terrestre et marin des îles éparses : le cas du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas de India, *RJPIC*, 2001, n°1, p. 78-87.

- Le réaménagement en profondeur de la carte communale à la Réunion (Une réforme administrative de longue haleine en faveur de l'épanouissement de la démocratie locale), *RJPIC*, 2001, n°2, p. 178-194.

- Gestion ou cogestion des « réserves naturelles » créées sur les îles éparses de la zone sud-ouest de l'Océan Indien et du canal du Mozambique ? (Le cas spécifique du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India), *RJE*, 2001, p. 5-30.

- Réflexions générales sur le nouveau statut administratif provisoire de Mayotte, *LPA* 22 novembre 2001, n°233, p. 4-12.

- Comment le droit international a sauvé la *Chelonia mydas* originaire des îles éparses : de la ferme CORAIL au centre d'études et de découvertes des tortues marines de la Réunion (CEDTM), *RJOI*, 2001-2002, n° 2, p. 179-187.
- Les conditions nécessaires pour l'établissement d'une coopération efficiente entre Mayotte française et les Comores indépendantes après le vote de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, *RJOI*, 2001-2002, n° 2, p. 189-207.
- L'émergence de Mayotte sur la scène internationale (Les mesures prises par la loi du 11 juillet 2001 pour assurer l'intégration de la « collectivité départementale de Mayotte » dans son environnement régional immédiat), *RJPIC*, 2002, n°2, p. 196-212.
- Réflexions générales sur le nouveau statut administratif provisoire de Mayotte (Le processus d'élaboration du statut de « collectivité départementale fixé jusqu' « à l'horizon 2010 par la loi du 11 juillet 2001 « relative à Mayotte »), *RJPIC*, 2002, n°1, p. 46-61.
- Réflexions sur la double conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du « cas mahorais », *RDISDP*, 2003, n° 1, p. 1-93.
- La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et les incidences de la nouvelle décentralisation dans les départements d'outre-mer, *RRJ*, 2003, p. 1337-1351.
- Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la 5^e République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, *RFDA*, 2003, p. 684-693.
- La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et les incidences de la nouvelle décentralisation dans les départements d'outre-mer (Le déclin programmé de la notion de DOM en Amérique latine et la regrettable exception de la région monodépartementale de la Réunion dans l'Océan Indien), *RRJ*, 2003, p. 2015-2045.
- Coup d'œil sur la Commission de l'Océan Indien à l'occasion de son vingtième anniversaire (Radioscopie d'une organisation internationale francophone créée dans la zone sud-ouest de l'Océan Indien par l'Accord de Victoria du 10 janvier 1984, *RRJ*, 2004-1, p. 423-435.
- Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003, *RFDA*, 2004, p. 42-58.
- Le nouveau statut d'autonomie renforcée de la Polynésie française (Exégèse de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'une collectivité d'outre-mer conformément à l'article 74 de la Constitution), *RFDA*, 2004, p. 530-548.
- Réflexions sur les changements statutaires à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 - La création de deux "collectivités d'outre-mer" (COM) dans la France caribéenne, *RRJ*, 2006, n° 2, p. 943-951.
- Le statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de l'article additionnel 72-3 de la Constitution, *RFDA*, 2007, p. 681-695.

ORAISON André, MICLO François, A qui appartient le récif Tromelin?, *APOI*, vol. III, 1976, p. 269-289.

ORFILA Gérard, Réflexion sur la coutume mélanésienne, Société d'études historiques de Nouvelle-Calédonie, janvier 1991, n°86, p. 37-49.

- Aspects juridiques de la valorisation : Droit coutumier et droit écrit, Actes des journées d'octobre 1996 sur la biodiversité en Nouvelle-Calédonie, p. 107-109.
- Les provinces de Nouvelle-Calédonie sont-elles compétentes pour accorder une autorisation d'exploiter une carrière de sable lagunaire sur le domaine public maritime ?, *Recueil Dalloz*, 1998, jurisprudence, p. 368.

ORREGO VICUÑA Francisco, « Le droit de la pêche en haute mer : développement et conservation des ressources », p. 469-478, in *Mélanges offerts à Laurent LUCCHINI et Jean-Pierre QUENEUDEC*, La mer et son droit, Pedone, 2003, 712 p.

OSMUNDSEN Lori, Paradise preserved? The contribution of the SPREP Convention to the environmental welfare of the south pacific, *Ecology Law Quarterly*, vol. 19, 1992, p. 727-793.

OST François, « Le juste milieu – Pour une approche dialectique du rapport homme-nature », p. 13-73, in GERARD Philippe, OST François et VAN DE KERCHOVE Michel (dir.), *Images et usages de la nature en droit*, Publication des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1993, 681 p.

OUEDRAOGO Hubert M. G., Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales, *Mondes en développement*, vol. 34, 2006/1, n° 133, p. 9-29.

PELLE Serge, La réserve domaniale des 50 pas géométriques dans les DOM, une institution sujette à caution, *Recueil Dalloz*, 2003, chr. p. 563.

PHILIPPE Xavier, Les mutations constitutionnelles dans l'Océan Indien, les modèles de justice constitutionnelle, *APOI*, vol. XIII, 1992-1994, p. 291-310.

PISSALOUX Jean-Luc, Réflexions sur l'expérimentation normative, *Droit administratif*, novembre 2003, p. 12-19.

PONTHOREAU Marie-Christine, La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire, *AJDA*, 2004, p. 1125- 1131.

PONTIER Jean-Marie, La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *AJDA*, 2003, p. 1715-1723.

- Les petits territoires de la France lointaine : Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Terres australes et Antarctiques, *RFDA*, 2007, p. 656-661.

PORTEILLA Raphaël, Le nouveau statut de la Polynésie française, *RFDA*, 1999, p. 14-46.

POULAIN France, BENZAGLOU Marie, La tolérance de l'habitat illégal sur le littoral, *Etudes foncières*, mars-avril 2004, n°108, p. 14-16.

PRETOT Xavier, Régime de l'applicabilité des lois et règlements dans les territoires d'outre-mer, *AJDA*, 1990, p. 490 et. s.

PRIET François, Le nouveau régime de la zone des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer (commentaire de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996), *RFDA*, 1997, p. 1166-1181.

PRIEUR Michel, La déreglementation en matière d'environnement, *RJE*, 1987, p. 319-330.

- Le droit des aires marines protégées en France, *RJE*, 1990, p. 337-342.

- Démocratie et droit de l'environnement, *RJE*, 1993, p. 23-30.

- Incertitude juridique, incertitude scientifique et protection de l'environnement, *Les cahiers du CRIDEAU* n°3, PULIM, 2000, p. 9-15.

- La loi d'orientation sur la forêt, *AJDA*, 2001, p. 762-768.

- « Mondialisation et droit de l'environnement », p. 397-406, in Charles-Albert MORAND, *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 478 p.

- « L'introuvable protection des espaces à protéger », p. 347-360, in *Mélanges en l'honneur de Jean Waline, Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, 826 p.

- Vers un droit de l'environnement renouvelé, *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 130-139.

- « Le droit français de l'environnement au XX^e siècle », p. 379-391, in *Mélanges en l'honneur de Franck MODERNE, Mouvement du droit public : du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits*, Paris, Dalloz, 2004, 1264 p.

- Un huron au Parlement, *RDP*, 2004, p. 1201-1205.

- L'environnement entre dans la Constitution, *LPA* 7 juillet 2005, n° 134, p. 14-18.

- « La gestion intégrée des zones côtières : le défi méditerranéen », p. 901-912, in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER, Confluences, Montchrestien*, 2007, 968 p.

PUISSOCHET Jean-Pierre, « Les apports du droit communautaire à la conservation internationale des ressources halieutiques, lignes de force et jurisprudence récente », p. 531-544, in *Mélanges offerts à Laurent LUCCHINI et Jean-Pierre QUENEUDEC, La mer et son droit*, Pedone, 2003, 712 p.

QUIMBERT Mikaël, Les récifs artificiels : autorisation d'immersion, régime d'occupation du domaine public et cadre d'exploitation en droit français, *RJE*, 2005, p. 121-129.
- Pêches maritimes de loisir et gestion des ressources halieutiques : problématique et propositions, *RJE*, 2008, p. 281-302.

RAULIN de Arnaud, L'octroi de mer, *RFFP*, 1991, n°33, p. 63-83.

RAZAFINDRATANDRA Yvan, La planification environnementale, *Droit de l'environnement*, n° 159, juin 2008, p. 11-16.

REGNAULT Jean-Marc, Autonomie ou indépendance en Polynésie française. Vrai ou faux débat ?, *RJPIC*, 2002, n°1, p. 62-82.

REMOND-GOUILLOUD Martine, À la recherche future, la prise en compte du long terme par le droit de l'environnement, *RJE*, 1992, p. 5-17.

REZENTHEL Robert, La protection de l'environnement sur le littoral et le respect des libertés et droits fondamentaux, *Droit maritime français*, 2003, n°634, p. 200-209.

RIVAT Christophe, Vers un nouveau partage du milieu naturel, *RFDA*, 2007, p. 354-360.

RIVERO Jean, Apologie pour les « faiseurs de systèmes », *Recueil Dalloz*, 1951, Chr. p. 23
- Existe-t-il un critère du droit administratif ?, *RDP*, 1953, p. 279-296.
- « Fictions et présomptions en droit public français », p. 101-113, in Ch. PERELMAN et P. FORIERS (dir.), *Les présomptions et les fictions en droit*, Bruylant, 1974, 340 p.

ROANY (de) Céline, L'approche par écosystème pour la gestion des pêcheries, un concept en quête de définition, *Droit de l'environnement*, mars 2004, n° 116, p. 45-47.

ROBINEAU Yves, Droit administratif et codification, *AJDA*, 1995, p. 110.

ROCHOUX Jean-Yves, « La protection des terres agricoles à la Réunion, un intérêt économique ? », p. 335-345, in *Mélanges dédiés à Jean MAS, Droit et anthropologie de la complexité*, Economica, 1996, 426 p.

RODIER Claire, Les entorses au principe d'assimilation, *Plein Droit* septembre 1999, n°43, disponible sur le site <http://www.gisti.org>.

ROMI Raphaël, « Les problèmes d'effectivité du droit international : le rôle des entités locales », p. 53-66, in S. DOUMBE-BILLE (dir.), *Droit de l'environnement et développement durable*, PULIM, 1994, 352 p.
- Les limites de la décentralisation en matière d'environnement, *RJE*, 2004, p. 377-384.
- La Charte de l'environnement, avatar constitutionnel ?, *RDP*, 2004, p. 1485-1495.
- La loi sur le développement des territoires ruraux : le droit de l'environnement saisi par le ruralisme, ou le ruralisme saisi par le droit de l'environnement ?, *RJE*, 2005, p. 405-424.
- L'adaptation au droit communautaire : brèves remarques sur l'information sur l'environnement, *LPA* 9 janvier 2006, n° 6, p. 9-11.
- Parcs nationaux : fin ou renouveau d'un modèle juridique, *RJE*, 2007, p. 37-52.
- « La « transversalité », caractéristique, moteur et frein du droit de l'environnement », p. 913-923, in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER, Confluences*, Montchrestien, 2007, 968 p.

ROULAND Norbert, Pour une lecture anthropologique et inter-culturelle des systèmes fonciers, *Droits*, 1985, p. 73-90.

- Chronique d'anthropologie juridique : relire notre droit (pour une anthropologie du détour), *Droits*, 1989, p. 147-156.

- Les colonisations juridiques, *Journal of legal pluralism*, 1990, n° 29, p. 39-136.

- Note d'anthropologie juridique : l'inscription juridique des identités, *RTDC*, 1994, p. 287-320.

- La tradition juridique française et la diversité culturelle, *Droit et Société*, 1994, n°27, p. 381-419.

- Etre amérindien en Guyane française : de quel droit ?, *RFDC*, 1996, p. 493-522.

ROUSSO Anny, De la préservation du littoral à la gestion intégrée des zones côtières, *Jcp. environnement*, octobre 2008, n° 10, p. 29-35.

RUIZ-FABRI Hélène, Sur la délimitation des espaces maritimes entre le Canada et la France, Sentence arbitrale du 10 juin 1992, *RGDIP*, 1993, p. 67-106.

SAGE Yves-Louis, Défis contemporains dans le Pacifique – Eléments de convergence, *RJP*, hors série, vol. 1, 2001, disponible sur le site <http://www.upf.pf/-La-revue-en-ligne-.html>.

SAGE Yves-Louis, COSTI Alberto, Droit international de l'environnement dans les pays insulaires du Pacifique Sud : un bilan et deux suggestions, *RJP*, hors série, vol. 5, 2005, p. 1-51.

SAURA Benoît, Les codes missionnaires et la juridiction coutumière des Toohitu aux îles Sous le Vent et des Australes 1820-1945, *BSEO*, 1997, n° 273/4, p. 29-50.

SAUSSAY (du) Christian, Parcs et réserves marins dans quelques législations comparées (Australie, Japon, Nouvelle-Zélande, Seychelles, Trinidad et Tobago), *RJE*, 1980, p. 343-355.

SCHOETTL Jean-Eric, Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, *RFDA*, 2004, p. 248-263.

SCHULTZ Patrick, Départements d'outre-mer, *Jcl. administratif*, fasc. 130.

Le sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie, Le sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie et la loi de pays relative au domaine public maritime, *RJPENC*, 2003/1, n° 1, p. 37-40.

SERMET Laurent, Regards sur la justice musulmane à Mayotte, *Droit et Cultures*, 1999, n° 37-1, p. 185-201.

- L'Océan Indien : la difficile intégration dans l'espace régional, *RFAP*, 2002, n°101, p. 149-156.

SEVERINO Caterina, La fonction consultative du Conseil d'Etat en matière de répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie française, *AJDA*, 2003, p. 925

SHINE Clare, « Les outils réglementaires de protection des zones côtières dans les Etats insulaires », in *Gestion intégrée et développement durable des zones côtières*, Colloque du 14 au 18 juin 1998, Saint Leu (Ile de la Réunion).

- État des lieux et recommandations sur les outils juridiques portant sur les espèces exotiques envahissantes dans les collectivités françaises d'outre-mer, Comité français de l'UICN, Paris, France. 116 p.

SHINE Clare, WILLIAMS Nattley, GUNDLING Lothar, Guide pour l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel relatif aux espèces exotiques envahissantes, *Droit et politique de l'environnement*, n° 40, UICN, 2000, 164 p.

SOLER-COUTEAUX Pierre, « Le schéma d'aménagement régional de la Réunion: une expérience et un modèle pour les documents d'aménagement », p. 347-364, in *Mélanges dédiés à Jean MAS*, Droit et anthropologie de la complexité, *Economica*, 1996, 426 p.

SOUFFRIN Emmanuel, « Droit du dire et dires du droit », p. 365-373, *in* Mélanges dédiés à Jean MAS, Droit et anthropologie de la complexité, Economica, 1996, 426 p.

SQUARZONI René, « L'explosion sociale n'aura pas lieu : la conjonction des solidarités, traditionnelle et moderne à la Réunion », p. 375-385, *in* Mélanges dédiés à Jean MAS, Droit et anthropologie de la complexité, Economica, 1996, 426 p.

STAHL Lucile, Le Code de l'environnement de la Polynésie française, *RJE*, 2006, p. 5-19.

STEICHEN Pascale, Quels statuts juridiques pour les sites Natura 2000 ?, *Etudes foncières*, mars-avril 2004, n° 108, p. 7-12.

TAGLIONI François, La C.E.E et les DOM-PTOM de la Caraïbe : bilan de l'aide et de la coopération, *RJPIC*, 1990, n° 3, p. 459-469 ;

TANGUY Yann, La loi littoral en question – Entre simplismes et complexité, *AJDA*, 2005, p. 354-360.

TCHEN Vincent, Police administrative – Théorie générale, *Jcl. administratif*, fasc. 200.

TEBOUL Gérard, Logique de compétence et logique de validation. Coutume et source formelle de droit, *RDP*, 1993, p. 939-948.

- Remarques sur la validité des règles coutumières internes dans l'ordre juridique français, *RDP*, 1998, p. 691-713.

TEULIERES-PRESTON Marie-Hélène, Le droit maritime kanak et ses transformations, *Ethnologie de la France*, cahier 14, 2000, p. 129-146.

TEZOKA Laurent, Vitalité et innovation du droit de l'outre-mer, *RFDA*, 2007, p. 655.

- Les transformations du pouvoir normatif des collectivités territoriales d'outre-mer par la loi organique du 21 février 2007, *RFDA*, 2007, p. 661-664.

THERESINE Christian, Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, le cas du département région Guadeloupe, *AJDA*, 1992, p. 569-574.

THEVENON Pierre, La réglementation du permis de construire en Nouvelle-Calédonie par la délibération du congrès du 12 décembre 2002, *RJPENC*, 2003/2, n° 2, p. 52-58.

THIELLAY Jean-Philippe, La loi du 11 juillet 2001 : un nouveau départ pour Mayotte dans la République, *AJDA*, 2002, p. 106-111.

- Les outre-mers dans la réforme de la Constitution, *AJDA*, 2003, p. 564-570.

- L'application des textes dans l'outre-mer français, *AJDA*, 2003, p. 1032-1037.

- Le statut de la Polynésie française à l'épreuve d'un an de crise, *AJDA*, 2005, p. 868- 872.

- Les lois organiques et ordinaires portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer du 21 février 2007, *AJDA*, 2007, p. 630-635.

TRAORE Seydou, Les SMVM dans leurs rapports avec les autres documents d'urbanisme, *Droit de l'environnement*, n° 164, décembre 2008, p. 21-25.

TREVES Tullio, « L'approche régionale en matière de protectoin de l'environnement marin », p. 591-610, *in* Mélanges offerts à Laurent LUCCHINI et Jean-Pierre QUENEUDEC, La mer et son droit, Pedone, 2003, 712 p.

TROPPEL Michel, La Constitution comme système juridique autonome, *Droits*, n° 35, 2002, p. 63-78.

TRUCHET Didier, La rhétorique universitaire des juristes contemporains, *Droits*, n° 36, 2002, p. 57-70.

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, *RJE*, 1978, p. 229-367.

- « La protection des zones humides au plan national », p. 183-197, in Actes du 2^e colloque de la SFDE, Bordeaux, 6-8 octobre 1977, La protection du littoral, Publications périodiques spécialisées, 1979, 463 p.
- La protection de l'espace naturel, généalogie d'un système, *RJE*, 1980, p. 111-145.
- « La protection implicite de la nature. Le cas du val de Saône et de la Dombes », p. 17-25, in La Saône, Trévoux, éd. Patrimoine des Pays de l'Ain, 1984, 183 p.
- Les arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes, Ministère de l'environnement, Société française pour le droit de l'environnement Rhône-Alpes, Convention d'étude n° 10.82, septembre 1984, 201 p.
- De la compensation comme principe général du droit et de l'implantation de télésièges en site classé, *RJE*, 1986, p. 381-412.
- « La compensation dans l'utilisation et la protection de l'espace », p. 203-216, in Actes du colloque de l'ADEF, 13 et 14 novembre 1986, La règle et l'urbanisme, ADEF, Paris, 1987, 360 p.
- Vive les cavaliers !, *RJE*, 1989, p. 113-120.
- Pour la faune sauvage de l'an 2000, *Le Courrier de l'environnement* de l'INRA, n° 14, juin 1991.
- « Aires protégées et zones humides », in J. UNTERMAIER (dir.), Aspects juridiques de la protection des zones humides, *IUCN Environmental policy and law paper*, n° 25, 1991, p. 57-74.
- « La Convention de Rio sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique », p. 103-123, in S. DOUMBE-BILLE (dir.), Droit de l'environnement et développement durable, PULIM, 1994, 352 p.
- « Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier », p. 499-511, in Michel PRIEUR, Claude LAMBRECHTS (dir.) Les Hommes et l'environnement : quels droits pour le XXI^e siècle, Études en hommage à Alexandre KISS, Frison Roche, 1998, 691 p.
- « La violence et le développement du droit de la protection de la nature », p. 27-39, in M. CORNU et J. FROMAGEAU (dir.), Genèse du droit de l'environnement, vol. 1, L'Harmattan, 2001, 231 p.
- La Charte de l'environnement face au droit administratif, *RJE*, 2005, n° spécial, p. 145-159.
- Le parc amazonien de Guyane, huitième parc national français (décret n° 2007-266 du 27 février 2007), *RJE*, 2008, p. 135-155.
- « En guise de conclusion : Convention alpine et droit de l'environnement (une mise en perspective) », p. 138-146, in Actes du colloque des 6-7 mai 2008 à Chambéry, La Convention Alpine : un nouveau droit pour la montagne ?, 2008, 148 p.
- « Les principes du droit de l'environnement », p. 201-220, in S. CAUDAL (dir.), Les principes en droit, *Economica*, 2008, 384 p.

VERDIER Raymond, De la *terra nullius* du colonisateur à la *terra mater* de l'autochtone: les territoires ultra-marins de la République, *Droits et cultures*, 1999, n° 37-1, p. 7 et s.

VERPEAUX Michel, La Constitution et les collectivités territoriales, *RDP*, 1998, p. 1379-1404.

- Réforme constitutionnelle : une République décentralisée, un Sénat renforcé, la région consacrée, la démocratie directe locale instituée, *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, 28 octobre 2002, n°3, p. 96-98.
- Référendum local, consultations locales et Constitution, *AJDA*, 2003, p. 540-547.
- Le projet responsabilités locales maintient la complexité de la répartition des compétences, *AJDA*, 2004, p. 684.
- Les consultations locales outre-mer, suite... et fin ?, *AJDA*, 2004, p. 594.
- La fin du monde, *AJDA*, 2004, p. 737.

VIDAL Cédric, Les problèmes juridiques soulevés par la pollution du lagon en Polynésie française, *RJE*, 1996, p. 293-305.

VIGNES Daniel, « Aux origines de la politique communautaire de la pêche », p. 659-672, in Mélanges offerts à Laurent LUCCHINI et Jean-Pierre QUENEUDEC, La mer et son droit, Pedone, 2003, 712 p.

VIRASSAMY Georges, « Les particuliers et la réforme du régime des cinquante pas géométriques par la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 », p. 355-362, in Gérard Gabriel MARION (dir.), Mélanges en hommage à Bernard VONGLIS, L'Harmattan, 2000, 374 p.

VITALIEN Christian, La réforme de l'octroi de mer, commentaire de la loi n°92-676 du 17 juillet 1992, *AJDA*, 1992, p. 609-614.

- Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation, *RFAP*, 2002, n°101, p. 115-136.

VIVIER Jean-Loup, Le droit français face à la coutume Kanak, *RJPIC*, 1990, n°3, p. 470-476.

- L'application des lois et règlements en Nouvelle-Calédonie, *RJPIC*, 1999, n°2, p. 212-214 .

- L'application outre-mer des textes nationaux, *LPA* 22 avril 1999, n°80, p.12-15.

VIZY Marc, Le dernier commandant du cercle ? Témoignage : sous-préfet à Saint Laurent du Maroni, *RFAP*, 2002, n°101, p. 111-114.

YOLKA Philippe, Un Etat sans domaine?, *AJDA*, 2003, p. 1017.

ZILLER Jacques, L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne, *RFAP*, 2002, n°101, p. 127-136.

- L'Union européenne et l'outre-mer, *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 125-136.

ZLATESCU Irina, « Standards internationaux relatifs à la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales et leur mise en œuvre », p. 171, *in* O. AUDEOUD, J.-D. MOUTON et P. CAPS (dir.), *L'État multinational et l'Europe*, PUN, 1997, 222 p.

CHRONIQUES, NOTES ET CONCLUSIONS

AGUILA Yann, Conclusions sur CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, req. n° 297931, *Droit de l'environnement*, octobre 2008, p. 19-31.

- Conclusions sur CE, 13 juillet 2006, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, req. 281812, *AJDA*, 2006, p. 1792.

AUBY Jean-François, Note sous CE, 13 juillet 1962, Kevers-Pascalis, *Recueil Dalloz* 1963, p. 606-609.

- Note sous CE, 27 novembre 1964, Veuve Renard, *Recueil Dalloz* 1965, p. 632-635.

BECET Jean-Marie, Note sous TA Rennes, 11 octobre 1990, Mme Dalidec et autres, *RJE*, 1991, p. 395-400.

BILLET Philippe, Note sous CE, 7 janvier 2004, Nouque, *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, n°19, 3 mai 2004, p. 643-644.

- Note sous CE, 27 février 2004, Centre régional de la propriété forestière de Lorraine-Alsace, *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, n°19, 3 mai 2004, p. 638-641.

- Note sous CE, 1^{er} mars 2004, Commune Villevaure, *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, n°19, 3 mai 2004, p. 641-643.

- Charte de l'environnement, les droit et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle, note sous CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, *Jcp. administration et collectivités territoriales*, n° 49-50, 1^{er} décembre 2008, p. 26-29.

BRISEUL Jean-Pierre, Les normes applicables en matière d'environnement en Nouvelle-Calédonie, Conclusions sur TA Nouméa, 14 juin 2006, Comité Rheedbu Nuu et M. Raphaël X., *RJE*, 2007, n° 2, p. 225-237.

- Conclusions sur TA Mata-Utu, 12 mars 2007, M. Halagahu, *AJDA*, 2007, p. 1184-1190.

CHAUCHAT Mathias, TOUBHANS Yoann, Les normes applicables en matière d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, Note sous CE, Section (avis), 30 août 2005, *RFDA*, 2006, p. 1124-1127.

DOUENCE Jean-Claude, Note sous CE, Sec., 25 janvier 1991, M. Brasseur, Conclusions de Bernard Stirn, *RFDA*, 1991, p. 588-601.

DUFAU Jean, Note sous Cass. 3^e civ., 14 novembre 2002, Marraud des Grottes (Du régime juridique des cours d'eau dans les DOM), *Jcp. administrations et collectivités territoriales*, 24 novembre 2003, n°48, p. 1556-1558.

FEVRIER Jean-Marc, Note sous CE, ordonnance, 5 février 2004, Ligue pour la protection des oiseaux, *Droit administratif*, avril 2004, p. 21-23.

FULCHIRON Hugues, Note sous Cass. 1^{ère} civ., 25 février 1997 (filialion et statut personnel musulman à Mayotte), *Recueil Dalloz*, 1997, jurisprudence, p. 453-454.

GOSSERIES Axel, Note sous CJCE, 8 février 1996, De la nécessité de distinguer protection de l'environnement, conservation de la nature et conservation de la biodiversité. L'exemple de l'introduction d'une sous-espèce non européenne d'espèce protégée, *RJE*, 1997, p. 217-227.

HEU Christian, Note sous CAA Paris, 20 novembre 2003, Commune de Puteaux c/ Commune de Courbevoie, et CAA de Paris, 2 décembre 2003, Commune d'Issy-les-Moulineaux c/ préfet des Hauts-de-Seine, *AJDA*, 2004, p. 873-875.

KLEMM (de) Cyrille, Note sous CE, 19 mars 1990, Ministre de l'environnement c/ M. Pomarède, Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, *RJE*, 1991, p. 227-231.

- Note sous CE, 19 mars 1990, Société ASTUVIF, Introduction d'espèces exotiques, *RJE*, 1991, p. 231-236.

- Note sous CE, 8 juin 1990, Société DACO, Liste des espèces protégées dans le département de la Guyane, *RJE*, 1991, p. 237-243.

LABETOULLE Daniel, Conclusions sur CE, 9 février 1983, Esdras et autres, *RDP*, 1983, p. 830.

LEBRETON Jean-Pierre, Note sous CAA de Douai, 25 septembre 2003, Association SAVE, *AJDA*, 2004, p. 830-835.

LE CORNEC Erwan, Note sous TA Saint-Denis-de-la Réunion, 19 février 1997, Soptom-Réunion et autres contre Préfet de la Réunion et ministre des Départements et Territoires d'outre-mer, *RJE*, 1999, p. 103-110.

MATHIEU Bertrand, VERPEAUX Michel, A propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 octobre 1998, *Sarran et autres* : le point de vue du constitutionnaliste, *RFDA*, 1999, p. 67-76.

MAUGÛE Christine, Conclusions sur CE, Ass., 30 octobre 1998, MM. Sarran et Levacher et autres, *RFDA*, 1998, p. 1081-1093.

MOYRAND Alain, TROIANIELLO Antonino, Le contrôle de l'acte de promulgation, Note sous CE, 22 mars 2006, *Fritch et autres*, *RFDA*, 2006, p. 1111-1118.

- L'opposabilité des « lois du pays » avant la promulgation, Note sous Conseil d'État, 15 mars 2006, Société Super Fare Nui, *RFDA*, 2006, p. 1118-1123.

NAIM-GESBERT Eric, note sous CAA Bordeaux, 3 avril 2007, Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales c/ France Nature Environnement, req. n° 04BX00484, *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2008, n° 8, p. 293.

ORFILA Gérard, Note sous CAA, 23 novembre 1987, *RJPIC*, 1990, n° 3, p. 477-482.

- De la répartition des compétences entre l'Etat français, le territoire et les provinces de Nouvelle-Calédonie, note sous TA Nouméa, 13 décembre 1990, *Etat c/ Assemblée de la Province Sud*, *LPA* 10 mai 1990, p. 9-12.

PELLISSIER Gilles, Conclusions sur CAA Versailles, 18 mai 2006, Commune de Dourdan, *Bulletin juridique des collectivités locales*, n° 8, 2006, p. 567.

SAINTE-ROSE Jerry, Conclusions sur TC, 22 juin 1998, Préfet de la Guadeloupe contre TGI Basse-Terre, *Jcp. édition générale*, 21 octobre 1998, n°43, p. 1864-1867.

SCHOETTL Jean-Eric, FABERON Jean-Yves, note sous CC, décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 : Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, *AJDA*, 2000, p. 561-571.

SCHOETTL Jean-Eric, note sous CC, décision n°2003-474 DC du 17 juillet 2003 : loi de programme pour l'outre-mer, *LPA* 30 juillet 2003, n° 151, p. 11-20.

- Note sous CC, décision n° 2000-4365 DC du 6 décembre 2000, loi d'orientation pour l'outre-mer, *AJDA*, 2001, p. 105.

- Note sous CC, décision n°2003-478 DC du 30 juillet 2003, loi organique relative à l'expérimentation dans les collectivités territoriales, *LPA* 30 septembre 2003, n°195, p. 5-8.

- Note sous CC, décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer devant le Conseil constitutionnel, *LPA* 5 avril 2007, n° 69, p. 3-22.

THIELLAY Jean-Philippe, Les consultations des électeurs des départements français des Antilles, note sous CE, 4 décembre 2003, *Feler, RFDA*, 2004, p. 549-553.

TROUILLY Pascal, Charte de l'environnement, domaine de la loi et du règlement, note sous CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, *Environnement*, novembre 2008, p. 40-41.

VERCLYTTE Stéphane, La Nouvelle-Calédonie n'est plus une collectivité territoriale, Conclusions sur Conseil d'État, 13 décembre 2006, Genelle, *RFDA*, 2007, p. 18-26.

VOGEL Jean-Pierre, XOZAME Thierry, Le juge administratif face à la coutume kanake, note sous TA de Nouvelle-Calédonie, 10 novembre 2005, Chefferie N'umia Kambwa, Wecho Pweyta et clan Kambwa Wecho Pweyta, *AJDA*, 2006, p. 1561 à 1563.

OUVRAGES ET ARTICLES SUR LA BIODIVERSITÉ ET L'ENVIRONNEMENT

Académie des sciences, Biodiversité et environnement, Académie des sciences, Rapport n° 33, juin 1995, 88 p.

- Dynamique d'espèces marines invasives : application à l'expansion de *Caulerpa taxifolia* en Méditerranée, Lavoisier, 1997, 380 p.

Actes du Congrès « Développement insulaire durable et rôle de la recherche et de la formation », Rhodes, Grèce, 30 avril - 4 mai 1998, 720 p.

Actes des journées du programme environnement du CNRS, Lyon 13, 14, 15 janvier 1993, Ecosystèmes intertropicaux, fonctionnement et usages, Lettre du programme environnement, CNRS, n° 10, mai 1993, 92 p.

ADJEROUD Mehdi, Diversité et fragilité des lagons d'atoll de Polynésie française, *Le Courrier de la nature*, mai-juin 2003, n°206, p. 34-39.

AEVA, DOM, Inquiétude pour la forêt des Bains jaunes, *Le Courrier de la nature*, juillet-août 2001, n°193, p. 11.

AUBANEL Annie, Polynésie française : des îles nées du feu et de l'eau couronnées de coraux, *Le Courrier de la nature*, septembre-octobre 2000, n°187, p. 28-33.

AUBANEL Annie, MONIER Christian, BENET Agnès, DI JORIO Jean-Alain, SALVAT Bernard, Les plans de gestion de l'espace maritime en Polynésie française, *Oceanis*, 2003, vol. 29, n° 3-4, p. 375-395.

AUBERT de la RÛE Edgard, L'homme et les îles, Gallimard, 1935, 194 p.
- Saint-Pierre et Miquelon, un coin de France au cœur de l'Amérique, Montréal, Horizons de France, 1963, 160 p.

AUBERTIN Catherine, Heurs et malheurs des ressources naturelles en Amazonie brésilienne, *Cahier des sciences humaines*, vol. 32, n°1, 1996, p. 29-50.

BARBAULT Robert, Une approche écologique de la biodiversité, *NSS*, 1993, p. 322-329.

BARET Stéphane, STRASBERG Dominique, The effects of opening trails on exotic plant invasion in protected areas on la Réunion island (Mascarene Archipelago, Indian Ocean), *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 60, 2005, p. 325-332.

BARET Stéphane, LE BOURGEOIS Thomas, RIVIERE Jean-Noël, PAILLER Thierry, SARRAILH Jean-Michel, STRASBERG Dominique, Can species richness be maintained in logged endemic *Acacia heterophylla* forests (Reunion island, Indian ocean), *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 62, 2007, p. 273-284.

BARRE Nicolas, VILLARD Pascal, MANCEAU Nicolas, MONIMEAU Luc, MENARD Camille, Les oiseaux de l'archipel des Loyautés (Nouvelle-Calédonie) : inventaire et éléments d'écologie et de biogéographie, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 61, 2006, p. 175-193.

BARTHOD Christian, JOSEPH Jean-Louis, MOULINAS Gérard, LOPEZ Emmanuel, LETOURNEUX François, TENDRON Gérard, SCHWOERER Christian, MOUNIER Christian, PETIT Jean-Marie, DREGE Pierre-Olivier, Bilan de dix ans d débats passionnés sur la gouvernance des espaces naturels protégés en France, *RFF*, 2003, n°6, p. 495-509.

BARTHOD Christian, Le XXI^e Congrès forestier mondial, *RFF*, 2003, n°6, p. 511-522.

BATAIS Liliane, DEFAYE Serge, Soleil tropical et vents alizés : les énergies renouvelables en Guadeloupe, *Environnement et technique*, décembre 2001, n°212, p. 55-61.

BEAUVAIS Marie-Laure, COLENO Alain, JOURDAN Hervé (dir.), Les espèces envahissantes dans l'archipel néo-calédonien, un risque environnemental et économique majeur, IRD, Paris, 2006, 259 p.

BECHMANN Roland, La Guyane française, un pôle de recherche planétaire, *Aménagement et nature*, 1990, n°98, p. 25.

BENOIST Jean, L'environnement dans les îles de l'Océan Indien, *APOI*, vol. III, 1976, p. 15-36.

BERNARD Jean-François, Les fougères lycopode et sélaginelles des Antilles françaises, une richesse oubliée à préserver, *Le Courrier de la nature*, novembre-décembre 1999, n°181, p. 33-35.

BERNARDIE-TAHIR Nathalie, EL-MAHABOUBI Omar, Mayotte : des parfums au tourisme. Les nouveaux enjeux du littoral, *Les cahiers d'outre-mer*, 2001, p. 369-395.

BERTOLERO Albert, CHEYLAN Marc, NOUGAREDE Jean-Pierre, Accroissement de la fécondité chez la tortue d'Hermann *Testudo hermanni hermanni* en condition insulaire : un contre-exemple du syndrome insulaire, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 62, 2007, p. 93-98.

BILLE Raphaël, Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées, *Vertigo, La revue en sciences de l'environnement*, vol. 7, n° 3, décembre 2006, disponible sur internet : <http://www.vertigo.uqam.ca/vol7no3/framerevue.html>.

BIMA, Une forêt boréale en France (Saint Pierre et Miquelon), *BIMA* avril 2003, p. 28-30.

BIRNBAUM Philippe, Histoire de l'invasion d'une plante introduite *Miconia calvescens*, dans une île polynésienne, Tahiti, *JABTA*, 1994, vol. 36 (2), p. 283-295.

BLONDEL Jacques, Biogéographie : approche écologique et évolutive, Masson, 1995, 297 p.
- Pourquoi les flores et faunes insulaires sont-elles à la fois si riches, si étranges et si vulnérables?, Colloque Nouméa, août 2004, Assises de la recherche française dans le Pacifique, p. 129.
- La biodiversité sur la flèche du temps, *NSS*, n° 13, 2005, p. 296-301.
- Qu'est ce que la biodiversité, Institut français de la biodiversité, 2007.

BOCQUET Aurélie, CHAMBREY Céline, DERROIRE Géraldine, TASSIN Jacques, Modes de colonisation de la savane arborée par des plantes de forêt tropicale sèche en Nouvelle-Calédonie, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 62, 2007, p. 87-91.

BOISSEAU Charlotte, Du rapport à la nature à la destruction de l'environnement en Nouvelle-Calédonie : esquisse d'une approche environnementale de l'ethnobotanique calédonienne, mémoire DEA, Nouvelle-Calédonie, 2003, 135 p.

BONHEME Ingrid, IMBERT Daniel, ROUSTEAU Alain, SAUR Etienne, La forêt marécageuse à *Pterocarpus officinalis* – Sa situation en Guadeloupe, *BFT*, 1998, n° 258, p. 59-68.

BORDERES Michel, Les problématiques de gestion durable du massif forestier guyanais, *RFF*, 2003, p. 219-236.

BOUCHON Claude, PORTILLO Pedro, LOUIS Max, MAZEAS Franck, BOUCHON-NAVARO Yolande, L'état des récifs coralliens dans les Antilles françaises, Martinique, Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, année 2002, IFRECOR, 2002, p. 49.

BOUVAREL Pierre, La diversité biologique : notion ambiguë, *RFF*, 1994, p. 46-48.

BRETON Jean-Marie (dir.), L'écotourisme, un nouveau défi pour les Caraïbes, Kartala - Crejeta, coll. Îles et pays d'outre-mer, n° 1, 2001, 454 p.
- Tourisme, environnement et aires protégées, Kartala - Crejeta, coll. Îles et pays d'outre-mer, n° 3, 2004, 524 p.
- Développement viable et valorisation environnementale : enjeux, menaces et perspectives, Kartala - Crejeta, coll. Îles et pays d'outre-mer, n° 4, 2006, 486 p.

BREUIL Michel, BREUIL Anne, MASSON Didier, MASSON Claudie, Protection des espèces en Guadeloupe, le cas des chauves-souris, *Le Courrier de la nature* mars-avril 1992, n°132, p. 30-36.

BRIGAND Louis, D'île en île, L'archipel du conservatoire du littoral, *Les cahiers du conservatoire du littoral*, 1995, n° 3, 209 p.
- Les îles du Ponant. Histoires et géographie des îles et archipels de la Manche et de l'Atlantique, éd. Palantines, Plomelin, 2002, 480 p.

BROSSET André, Chasse et conservation de la nature en Guyane, rencontre avec un chasseur guyanais, *Le Courrier de la nature*, novembre-décembre 1993, n°142, p. 30-37.
- Animaux sauvages de Guyane, *Le Courrier de la nature*, mai-juin 1998, n°171, p. 26-30.
- Guyane, des chauves-souris qui construisent des tentes, *Le Courrier de la nature*, novembre-décembre 1998, n°174, p. 32-36.
- Comparaison des comportements de fuite chez les oiseaux de Guyane et des llanos vénézuéliens, *Le Courrier de la nature*, septembre-octobre 2001, n°194, p. 22-27.

BUTAUD Jean-François, MEYER Jean-Yves, Plans de conservation pour des plantes menacées et/ou protégées en Polynésie française, Contribution à la biodiversité de Polynésie française n° 11, Service de développement rural/ Délégation à la recherche, Juin 2004, Papeete, 51 pages.

CACERES Sarah, CAYATTE Marie-Laure, LAPORTE Céline, MAILLARD Jean-François, GIROU Denis, L'apport des ORGFH à la stratégie nationale pour la biodiversité. Une réponse cohérente aux enjeux de l'outre-mer, *Faune sauvage*, n° 270, janvier 2006, p. 22-27.

CAËL Dominique, Les parcs nationaux sur la sellette, *Combat nature*, mai 2004, n° 145, p. 25-27.

CAMPBELL Neil A., Biologie, De Boeck Université, 1995, 1190 p.

CAPECCHI Bernard, Les conséquences de l'instabilité tectonique à Wallis et Futuna, *Les cahiers d'outre-mer*, 1995, p. 381-400.

CARPENTER Kent. E. et al., One third of reef-building corals face elevated extinction risk from climate change and local impacts, *Science*, 25 juillet 2008, p. 560-563.

CASTELLANET Christian, GRANCHAMP FLORENTINO Laurence, MEGEVAND Carole, MONCORPS Sébastien (dir.), Vivre avec la forêt, Gestion locale des ressources naturelles en Amazonie brésilienne et au Costa Rica, Comité français de l'UICN, coll. Planète Nature, 2002, 156 p.

CAZES-DUVAT Virginie, Le rôle de l'homme dans la dégradation de l'environnement littoral – De l'intérêt de l'île de Desroches (groupe des Amirantes) pour l'étude de l'évolution des littoraux des principales îles granitiques de l'archipel des Seychelles, *APOI*, vol. XIV, 1995-1996, p. 395-422

Centre de recherche Géographie Développement Environnement de la Caraïbe (GEODE), La question de la terre dans les colonies et départements français d'Amérique 1848-1998, Karthala, 2000, 439 p.
- Les Antilles et la Guyane françaises à l'aube du XXI^e siècle, Karthala, 2002, 447 p.

CERVAU Marie-Pierre, Les îles Marquises, insularité et développement, CRET, coll. Îles et archipels », n°31, 2001.

CHAPIN Mac, Le défi indigène, *Courrier de la planète*, n° 75, janvier-mars 2005, p. 32-35.

CHAPMAN Margaret D., Environmental Influences on the Development of Traditional Conservation in the South Pacific Region, *Environmental conservation*, vol. 12, n° 3, automne 1985, p. 217-230.

CHAPUIS Jean-Louis, BOUSSES Patrick, Des moutons, des mouflons et des rennes dans l'archipel des Kerguelen, *Le Courrier de la nature*, septembre-octobre 1992, n°135, p. 29-35.

CHARDON Jean-Pierre, HARTOG Thierry, Saint-Barthélemy : un choix et ses limites, *Les cahiers d'outre-mer*, 1995, p. 261-276.

CHARPENTIER Michel, La mangrove, un patrimoine précieux, *Univers Maoré*, n° 3, mai 2006, p. 3.

CHARRIER André, De la biodiversité aux ressources génétiques, une vieille histoire, *Le Courrier de la planète*, octobre-novembre 1993, p. 14-17

CHARRIER Jean-Bernard, Citadins et ruraux, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2^e éd., 1970, 128 p.

CHAUVET C., LEMOUELLIC S., JUNCKER M., Première étude du peuplement de Trocas (*Trochus niloticus*, Linnae, 1767) des zones coralliennes de l'île de Wallis, Service de l'environnement de Wallis et Futuna, LERVEM-Université de la Nouvelle-Calédonie, 2004, 46 p.

CHENAT Violaine, KONITZ Anne, GARRETA Catherine, KALAORA Bernard, L'activité scientifique au conservatoire du littoral : entre recherche et action, *NSS*, n°12, 2004, p. 85-92.

CHERRIER Jean-François, TETUANUI Willy, Bois et forêts des atolls de Polynésie, *BFT*, n° 231, 1992, p. 29-34.

CHERRIER Jean-François, La forêt de l'île des Pins, *BFT*, n° 211, 1986, p. 35-46.

CLAUS Jean-Christophe, LEBOT Vincent, Comment revitaliser les tarodières irriguées de Futuna ?, *JABTA*, 1999, vol. 41 (1), p. 157-181.

CLEMENT Gilles, Éloge des vagabondes, Herbes, arbres et fleurs à la conquête du monde, éd. Nil, 2002, 200 p.

COLCHESTER Marcus, Parc ou peuples ?, *Ethnies*, n° 24-25, 1999, p. 159-193.

Comité français de l'UICN, 1986-2006, 20 ans de loi Littoral, Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels, 2006, 23 p.

CORNU Alain, SARRAILH Jean-Michel, MARION France, Espèces endémiques et restauration écologique en Nouvelle-Calédonie, *BFT*, vol. 55, n° 268, 2001.

CRET, Îles et tourisme en milieux tropical et subtropical, coll. Îles et archipels, n° 10, 1989.

DAVIES Glyn, « Aires protégées et coopération au développement dans les pays tropicaux », p. 65-78, in RODARY Estienne, CASTELLANET Christian, ROSSI Georges (dir.), Conservation de la nature et développement, l'intégration impossible ?, CRET-KARTHALA, 2003, 308 p.

DECONCHAT Marc, BALENT Gérard, Critères et indicateurs de gestion durable des forêts : la biodiversité, *RFF*, 2004, p. 419-430.

DECOUDRAS Pierre-Marie, SOYE Kathleen, Réserve de la biosphère des Tuamotu, proposition de zonage de l'atoll de Fakarava, IFRECOR et Délégation à l'environnement de Polynésie française, juin 2001, 2 parties.

DEDA Paola, MARIN Cipriano, JO MULONGOY Kalemami (dir.), Island biodiversity Sustainig life in vulnerable ecosystems, *International Journal of islands affairs*, février 2004, n° spécial, février 2004, 126 p.

DELBOS Geneviève, Des milieux et des hommes au devenir incertain, à propos des zones humides du littoral maritime, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2002, n° 47, p. 43-56.

DELPECH Bernard, Les Aluku de Guyane à un tournant : de l'économie de subsistance à la société de consommation, *Les cahiers d'outre-mer*, 1993, p. 175-194.

DIAMOND Jared, Effondrement, comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie, Gallimard, 2008, 648 p.

DORST Jean, « Parcs et réserves insulaires », in deuxième conférence mondiale sur les parcs nationaux, Morges, Gland, UICN, 1974, p. 298-307.

DOUMENGE François (dir.), Îles tropicales : insularité, « insularisme », CRET, coll. Îles et archipels n° 8, 1987, 499 p.

DOUMENGE François, Les îles et les micro-États insulaires, *Hérodote*, n° 37-38, 1985, p. 297-327.

- DROUIN Jean-Marc**, Réinventer la nature. L'écologie et son histoire, Paris, Desclée de Brouwer, 1991, 213 p.
- FERRARI Sylvie, POINT Patrick** (dir.), Eau et littoral. Préservation et valorisation de la ressource dans les espaces insulaires, Karthala, Université de la Réunion, 2003, 335 p.
- FLEURY Marie, PONCY Odile** (dir.), Conserver et gérer la biodiversité, quelle stratégie pour la Guyane?, *JABTA, Revue d'Ethnobiologie*, 1998, vol. 40 (1-2), 678 p.
- FLEURY Marie, KARPE Philippe**, Le parc national de Guyane : un arbitrage difficile entre intérêts divergents, *Journal de la société des américanistes*, 2006, tome 92, n° 1 et 2, disponible sur le site internet <http://jsa.revues.org/document3210.html#tocto16>.
- FOLTZER Patrick**, Guyane, meurtre aux Nouragues, *Le Courrier de la nature*, n° 228, juillet-août 2006, p. 12.
- FORTUNE Félix-Hilaire**, Antilles françaises : de la nature et des hommes, L'Harmattan, 2002, 400 p.
- FRIEDBERG Claudine**, Sites sacrés « naturels », diversité culturelle et diversité biologique, *NSS*, n° 1, 1999, p. 78-81.
- FUHR Marc, JULLIOT Catherine, DUTREVE Bruno, BRUNAUX Olivier**, Prise en compte de la biodiversité dans les forêts aménagées de Guyane, *RFF*, 2001, n° spécial, p. 163-170.
- GABRIE Catherine**, L'état de l'environnement dans les territoires français du Pacifique Sud : la Nouvelle-Calédonie, Institut français de l'environnement, mars 1995, 115 p.
 - L'état de l'environnement dans les territoires français du Pacifique Sud : la Polynésie française et l'île de Clipperton, Institut français de l'environnement, mars 1995, 121 p.
 - L'état de l'environnement dans les territoires français du Pacifique Sud : Wallis et Futuna, Institut français de l'environnement, mars 1995, 40 p.
 - L'Etat des récifs coralliens en France outre-mer, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, 1998, 136 p.
- GABRIE Catherine, SALVAT Bernard**, Les récifs coralliens des DOM-TOM, *Le Courrier de la nature*, novembre-décembre 1999, n° 181, p. 23-32
- GADGIL Madhav, BERKES Fikret, FOLKE Carl**, Indigenous knowledge for biodiversity conservation, *Ambio*, vol. 22, n° 2-3, mai 1993, p. 154.
- GANNIER Alexandre**, Dauphin des Marquises, *Le Courrier de la nature*, novembre-décembre 2003, n° 209, p. 32-38
- GARDE Lionel, SALVAT Bernard** (dir.), Les récifs coralliens de l'outre-mer français : suivi et état des lieux, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, n° 63, 2008, 200 p.
- GARGOMINY Olivier, BOUCHET Philippe, PASCAL Michel, JAFFRÉ Tanguy, TOURNEUR Jean-Christophe**, Conséquences des introductions d'espèces animales et végétales sur la biodiversité en Nouvelle-Calédonie, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 51, 1996, p. 375-401
- GARGOMINY Olivier, BUTAUD Jean-Francois, CIBOIS Alice, FONTAINE Benoit, MEYER Jean-Yves, NIVA Paul, POROI Elie, THIBAUT Jean-Claude**, L'étrange destinée de l'île de Makatéa : de la logique économique du XX^e siècle à une logique écologique au XXI^e siècle ?, *Le Courrier de la nature*, novembre-décembre 2006, n° 230, p. 34-41.
- GARGOMINY Olivier** (dir.), Biodiversité et conservation dans les collectivités françaises d'outre-mer, Comité français pour l'UICN, coll. Planète Nature, 2003, 246 p.

GENOT Jean-Claude, SHNITZLER Annik, WINTZ Maurice, Espaces protégés : de la gestion conservatoire vers la non intervention, *Le Courrier de la nature*, n° 233, mai-juin 2007, p. 31-38.

GREEN Claire et HADLEY Malcom, Les petites îles sous les projecteurs, *Planète Sciences*, n° 2, vol 2, avril-juin 2004, p. 2-6.

GRENAND Pierre, GRENAND Françoise, « Il ne faut pas trop en faire » Connaissance du vivant et gestion de l'environnement chez les Wayapi (Amérindiens de Guyane), *Cahier des sciences humaines*, vol. 32, n° 1, 1996, p. 51-63.

GRETH Arnaud, La Guyane, un paradis perdu pour les oiseaux, *Le Courrier de la nature*, mars-avril 1988, n° 113, p. 22-29.

GRISON François, Recherche forestière internationale. Le temps des grandes manœuvres pour de nouvelles ambitions, *BFT*, n° 227, 1991, p. 75-83.

GROENE Denis, La forêt et le milieu naturel et humain de la Guyane française, *BFT*, n° 219, 1989, p. 7-12.

GUEZENNEC Jean, MORETTI Christian, SIMON Jean-Christophe (dir.), Substances naturelles en Polynésie française, Stratégies de valorisation, IRD, Paris, 2006, 303 p.

GUILHAUDIS Jean-François, La France et la question des essais nucléaires, *Cahiers de l'Orhis*, 1995, n°2, disponible sur le site <http://web.upmf-grenoble.fr/orihs>.

GUILLAUME Mireille (dir.), L'inventaire ZNIEFF-Mer dans les DOM : bilan méthodologique et mise en place, *Patrimoines Naturels*, 2000, n° 42, 227 p.

GUIOT Hélène, Gestion traditionnelle des espaces forestiers à Futuna (Polynésie occidentale) : contenu idéal et pratiques associées, *Journal de la Société des Océanistes*, n° 110, 2001, p. 19-33.
- Forêt taboue et représentations de l'environnement à Uvea (Wallis) – Approche ethno-archéologique, *Journal de la société des océanistes*, n° 107, 1998, p. 179-198.

HARDIN Garrett, The Tragedy of the Commons, *Science*, 1968, p. 1243-1248.

HOSTETTLER Silvia, Forêts tropicales néphéliphiles de montagne : un défi pour la conservation, *BFT*, vol. 56, n° 274, 2002.

IKUMA Edmond K., SUGANO Dan, KADOOKA MARDFIN Jean, Filing the gaps in the fight against invasive species, Report n° 1, 2002, Legislative Reference Bureau, State Capitol, Honolulu, Hawaii, 122 p.

IMBERT Daniel, ROUSTEAU Alain, LABBE Patrick, Ouragans et diversité biologique dans les forêts tropicales. L'exemple de la Guadeloupe, *Acta Oecologica*, vol. 19, n° 3, 1998, p. 251-262.

JAFFRE Tanguy, MORAT Philippe, VEILLON Jean-Marie, Dossier Nouvelle-Calédonie : La flore, caractéristiques et composition floristique des principales formations végétales, *BFT*, n° 242, 1994, p. 7-30.

JAFFRE Tanguy, RIGAULT Frédéric, SARRAILH Jean-Michel, Dossier Nouvelle-Calédonie : La végétalisation des anciens sites miniers, *BFT*, n° 242, 1994, p. 45-57.

JARMACHE Elie, « Sur quelques difficultés de la recherche scientifique marine », p. 303-313, in Mélanges offerts à Laurent LUCCHINI et Jean-Pierre QUENEUDEC, La mer et son droit, Pedone, 2003, 712 p.

JEANSON Mathieu., Un milieu naturellement dynamique mais menacé, *Univers Maoré*, n° 3, mai 2006, p. 18-24.

JOLLIVET Marcel (dir.), Sciences de la nature, Sciences de la société, Les passeurs de frontières, CNRS éd., 1992, 589 p.

JOSEPH Philippe, Le Petites Antilles face aux risques d'invasion par les espèces végétales introduites. L'exemple de la Martinique, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 61, 2006, p. 209-224.

JUNCKER Matthieu, Inventaire de la biodiversité marine sur les récifs coralliens de Wallis, Futuna et Alofi, Service territorial de l'environnement de Wallis et Futuna, janvier 2004, 6 p.

KARSENTY Alain, LESCUYER Guillaume, NASI Robert, Est-il possible de déterminer des critères et indicateurs de gestion durable des forêts tropicales ?, *RFF*, 2004, p. 457-471.

KARSENTY Alain, Forêts tropicales : la question du bien public mondial et la quête d'instruments économiques multilatéraux pour un régime international, *RFF*, 2007, p. 537-545.

KEITH Philippe, VIGNEUX Erick, MARQUET Gérard, Atlas des poissons et crustacés d'eau douce de Polynésie française, Patrimoines Naturels, vol. 55, MNHN, 2002, 175 p.

KOHLER Jean-Marie, Pour ou contre le pinus ; les mélanésien face aux projets de développement, Institut culturel mélanésien, 1984, 171 p.

LA BROSSE (de) Véronique, Difficulté, intérêt, nécessité d'une démarche comparative dans la perspective du développement durable, *NSS*, n° 1, 1997, p. 47-49.

LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, L'environnement ou l'administration des possibles, la création des Directions régionales de l'environnement, L'Harmattan, 1997, 253 p.

LASSERRE Frédéric, DESCROIX Luc, BRETON Jean, Eaux et territoires : tensions, coopérations et géopolitique de l'eau, L'Harmattan, 2003, 280 p.

LATOUCHE Serge, Faut-il refuser le développement?, Paris, PUF, 1986 ; 216 p.- L'occidentalisation du monde, Paris, La Découverte, 1989, 143 p.

LE BEL Sébastien, SARRAILH Jean-Michel, BRESCIA Fabrice, CORNU Alain, Présence du cerf rusa dans le massif de l'Aoupinié en Nouvelle-Calédonie et impact sur le reboisement en kaoris, *BFT*, 2001, n° 269, p. 5-18.

LEBIGRE Jean-Michel, DECOUDRAS Pierre-Marie (dir.), Les aires protégées insulaires et littorales tropicales, CRET, coll. Îles et archipels, n°32, 2003, 302 p.

LEBIGRE Jean-Michel, La gestion forestière dans les régions intertropicales, *Les cahiers d'outre-mer*, 2002, p. 145-147.

LEBOUVIER Marc, CHAPUIS Jean-Louis, GLOAGUEN Jean-Claude, FRENOT Yves, Résilience des communautés insulaires subantarctiques : facteurs influençant la vitesse de restauration écologique après éradication de mammifères introduits, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, supplément 9, 2002, p. 189-198.

LECOMTE Jacques, A la recherche de la nature, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, février 2002, n° 45, p. 17-22.

LE CORRE Matthieu, L'île Europa, un sanctuaire de la nature dans le Canal du Mozambique, *Le Courrier de la nature*, janvier-février 1998, n° 169, p. 18-23.

LE CORRE Matthieu, GHESTEMME Thomas, SALAMOLARD Marc, COUZI François-Xavier, Rescue of the Mascarene Petrel, a critically endangered seabird of Réunion island, Indian Ocean, *The condor*, 2003, n°105, p. 387-391.

LE GAL Yves, Biodiversité marine et exploitation biotechnologique des océans, *Vertigo, La revue en sciences de l'environnement*, Vol. 5, n° 3, décembre 2004, 10 p.

LEGRAS S., MICHENEAU C., DUPONT J., PAILLER T., Biologie de la reproduction d'une espèce menacée de l'île de la Réunion (*Corymborkis corymbis* : orchidaceae) : implications pour sa conservation, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 58, 2003, p. 271-282

LE GUYADER Hervé, Doit-on abandonner le concept d'espèce ?, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 46, juin 2002, p. 51-64.

- La biodiversité : un concept flou ou une réalité scientifique ?, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 55, février 2008, p. 7-26.

LEIGH Egbert Giles, HLADIK Annette, HLADIK Claude Marcel, JOLLY Alison, The biogeography of large islands, or how does the size of the ecological theater affect the evolutionary play?, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 62, 2007, p. 105-168.

LESCUYER Guillaume, La biodiversité, un nouveau Gombo ?, *NSS*, n° 13, 2005, p. 311-315.

LETHIER Hervé, Zones humides françaises répondant aux critères de la convention de Ramsar - Liste actualisée en 1998, MNHN, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1998, 42 p.

- Application du Code forestier à la Guyane, la question des usages, phase 1, EMC²I, ONF Guyane, juillet 2000, 24 p.

- Projet de droit forestier applicable à la Guyane, étude des droits d'usage, phase 2, EMC²I, ONF Guyane, décembre 2001, 24 p.

LETHIER H., BOLEAT F., FEUVRIER J.-P., Etat des lieux de la gestion de l'espace naturel et de la biodiversité en Guyane et propositions nouvelles compatibles avec le développement durable de la Guyane, rapport final, EMC²I, Sepanguy et Conseil régional de la Guyane, mai 2005, 204 p.

LEVÊQUE Christian, Le concept de biodiversité : de nouveaux regards sur la nature, *NSS*, n° 3, 1994, p. 243-254.

- Faut-il avoir peur des introductions d'espèces ?, *Le pommier*, 2008, 64 p.

LIZET Bernadette, Biodiversité: histoires naturelles et culturelles, *JABTA*, 1994, vol. 36 (2), p. 5-14.

- Un entretien avec J. CELECIA, Les enjeux de la biodiversité: recherche de cohérence et solidarité, *JABTA*, 1994, vol. 36 (2), p. 15-23.

LORRAIN (de) Hilaire, Passiflores de Guyane, une mémoire à préserver, *Le Courrier de la nature*, septembre-octobre 2000, n°187, p. 23-27.

LORVELEC Olivier, DELLOUE Xavier, PASCAL Michel, MEGE Simone, Impacts des mammifères allochtones sur quelques espèces autochtones de l'îlet Fajou (réserve naturelle du Grand Cul-de-Sac marin, Guadeloupe), établis à l'issue d'une tentative d'éradication, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 59, 2004, p. 293-306.

LOUAFI Selim, TUBIANA Laurence, Conservation et développement, *Le Courrier de la planète*, n° 75, janvier-mars 2005, p. 4-12.

MACARTHUR Robert, WILSON Edward O., The theory of island biogeography, Princeton University Press, 2001, 203 p.

MAGNANOU Elodie, Micromammifères, helminthes et insularité : évolution des traits de d'histoire de vie du Rat noir (*Muridae*) et de deux musaraignes (*Crocidurinae*) sur les îles ouest méditerranéennes, thèse, Montpellier, 2005, 179 p.

MARQUET Gérard, KEITH Philippe, VIGNEUX Erick, Atlas des poissons et des crustacés d'eau douce de Nouvelle-Calédonie. Patrimoines Naturels, vol. 58, MNHN, 2003, 282 p.

MARTIN Gilles, Massacres de tortues de mer dans l'Océan Indien, *Le Courrier de la nature*, septembre-octobre 1985, p. 14-20.

MASSEMIN Yoanne, MASSEMIN David, Les cactus de Guyane, entre mystères et exubérance, *Le Courrier de la nature*, juillet-août 2000, n°186, p. 24-27.

MASSEMIN David, LAMY Dominique, Coquillages de Guyane, une étonnante diversité, *Le Courrier de la nature*, janvier-février 2002, n° 197, p. 34-39.

MAUZ Isabelle, Introductions, réintroductions : des convergences par-delà les différences, *NSS*, 2006, p. 3-10.

McNEILL Jonh R.M., « Of rats and men : a synotic environmental history if the island pacific », p. 69-119, in Mc NEILL (dir.), *Environmental history in the Pacific World*, Ashgate, 2001, 400 p.

MEISTERSHEIM Anne, Figures de l'île, DCL éd., 2001, 175 p.

MERMET Laurent, BILLE Raphaël, LEROY Maya, NARCY Jean-Baptiste, POUX Xavier, AGGERI Franck, BARBIER Marc, L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement, *NSS*, n° 13, 2005, p.135.

MERVEILLEUX du VIGNAUX Pierre, L'aventure des Parcs Nationaux, *ATEN*, 2003, 224 p.

MEYER Jean-Yves, Espèces et espaces menacés de la société et des marquises, Contribution à la biodiversité de Polynésie française n° 1-5, Délégation à l'environnement/Délégation à la recherche, Papeete, 1996.

- Conservation des forêts naturelles et gestion des aires protégées en Polynésie française, *BFT*, 2007, n° 291 (1), p. 25-40.

MEYER Jean-Yves, FLORENCE Jacques, TCHUNG Valérie, Les *Psychotria* (rubiacées) endémiques de Tahiti (Polynésie française) menacés par l'invasion de *Miconia Calvescens* (Melastomacées) : statut, répartition, écologie, phénologie et protection, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 58, 2003, p. 161-185.

MEYER J.-Y., THIBAUT J.-C., BUTAUD J.-F., COOTE T., FLORENCE J., 2005. Sites de conservation importants et prioritaires en Polynésie française. Contribution à la biodiversité de Polynésie française n° 13. Sites naturels d'intérêt écologique V. Délégation à la recherche, Papeete, 35 pages.

MEYER J.-Y., LORENCE D., WOOD K., 2006, Flore et végétation de la vallée de Hakahetau (île de Ua Pou, Marquises). Contribution à la biodiversité de la Polynésie française n° 14. Sites naturels d'intérêt écologique VI. Délégation à la Recherche/National Tropical Botanical Garden, Papeete, 22 pages + annexe.

MEYER Jean-Yves, DUPLOUY Anne, TAPUTUARAI Ravahere, Dynamique des populations de l'arbre endémique *Myrsine longifolia* (Myrsinacées) dans les forêts de Tahiti (Polynésie française) envahies par le *Miconia calvescens* (Mélastomatacées) après introduction d'un champignon pathogène de lutte biologique : premières investigations, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, 2007, vol. 62, p. 17-33.

MILOCHAU Fabrice, Guadeloupe : le grand Cul-de-Sac marin, *Le Courrier de la nature*, septembre-octobre 1999, n°180, p. 34-39.

MITTERMEIER Russel. A, et al., Hotspots revisited, Earth's biologically richest and most endangered terrestrial ecoregions, Cemex, 2004, 391 p.

MOLES Abraham, Nissonologie ou sciences des îles, *L'espace géographique*, 1982, vol. 11, n° 4, p. 281-289.

MONOD Jean-Claude, RAZON Jean-Patrick, Nature sauvage, nature sauvée ? Ecologie et peuples autochtones, *Ethnies*, 1999, n° 24-25, 235 p.

MOORS G. (dir.), Conservation of islands birds : Case Studies for the Management of Threatened Island Species, Princeton University Press, 1985, 271 p.

MORTIAU Carole, Gestion des littoraux insulaires tropicaux – L'exemple du Plan de Gestion de l'Espace Maritime de Moorea (Archipel de la société, Polynésie française), mémoire de maîtrise en géographie, Université de Pau et de Pays de l'Adour, 2002, 155 p.

MULLER Serge, La lande basse à *Diapensia lapponica* de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon et sa signification biogéographique, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, 2008, vol. 63, p. 391-396.

MYERS Norman, MITTERMEIER Russel A., MITTERMEIER Cristina G., DA FONSECA Gustavo A. B., KENT Jennifer, Biodiversity hotspots for conservation priorities, *Nature*, 24 février 2000, n°403, p. 853-858.

NASI Robert, Dossier Nouvelle-Calédonie : La réhabilitation des sites miniers, un exemple de recherche en faveur de l'environnement, *BFT*, n° 242, 1994, p. 5-6.

NASI Robert, JAFFRE Tanguy, SARRAILH Jean-Michel, Les forêts de montagne de Nouvelle-Calédonie, *BFT*, vol. 56, n° 274, 2002.

Nature et hommes dans les îles tropicales : réflexions et exemples, CRET, coll. Îles et archipels, n° 3, 1984, 162 p.

OLU-LE-ROY Karine, Les coraux profonds : une biodiversité à évaluer et à préserver, *Vertigo, La revue en sciences de l'environnement*, Vol. 5, n° 3, décembre 2004, 10 p.

OSBORNE Patrick L., Tropical ecosystems and ecological concepts, Cambridge University Press, 2000, 464 p.

PAGNEY Françoise, Croissance démographique et environnement : approche et perspective à la Guadeloupe (Antilles Françaises), *Les cahiers d'outre-mer*, 1998, p. 3-20.

PAILLER Thierry, Réunion, les orchidées de la Réserve naturelle de Mare Longue, *Le Courrier de la nature*, spécial orchidées 2001, n°189, p. 48-50.

PALASI Jean-Philippe, MARTINEZ Carole, LAUDON Anne-Isabelle, Financements publics et biodiversité outre-mer, quelle ambition pour le développement durable ?, Comité français de l'UICN, coll. Planète Nature, 2006, 160 p.

PASCAL Michel, RICHER DE FORGES Bertrand, LE GUYDER Hervé, SIMBERLOFF Daniel, Mining and other threats to the New Caledonia biodiversity hotspot, *Conservation biology*, vol. 22, n° 2, p. 498-499.

PASKOFF Roland, Côtes en danger, Masson, 1993, 250 p.

PFEFFER Pierre, La conservation des espèces animales, *Le Courrier de la nature*, n° 213, spécial 2004, p. 25-31.

PIANTONI Frédéric, Les recompositions territoriales dans le Maroni : relation mobilité-environnement, *Revue européenne des migrations internationales*, 2002, vol. 18, n° 2, p. 11- 49.

PIERMONT Laurent, Gérer la nature, *NSS*, n° 13, 2005, p. 62-67.

POTVIN C., PATENAUDE G., HUTTON J., « The role of indigenous peoples in conservation actions : case study of cultural differences and conservation priorities », p. 159-176, in P. Le PRESTER (dir),

Governing Global Biodiversity, The Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity, Brookfield, Ashgate Publishing, 2002, 448 p.

QUOD J.-P., BARRERE A., CHABANET P., DURVILLE P., NICET J.-P., La situation des récifs coralliens des îles éparses de l'Océan Indien, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 62, 2007, p. 3-16.

RAMADE François, La réserve naturelle de Petite Terre, *Le Courrier de la nature*, mars-avril 2000, n°184, p. 30-35.

RAMADE François, SALVAT Bernard, Importance de la recherche dans les aires protégées : des fondements à la gestion, Actes du colloque organisé en Guadeloupe par la SNPN, 5-7 juin 2002, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 59, 2004, 408 p.

RAMADE François, ROCHE Hélène, Effets des polluants sur les écosystèmes récifaux, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 61, 2006, p. 3-33.

Connaissance et gestion de la forêt guyanaise, *RFF*, numéro spécial 2003, 359 p.

REY-VALETTE Hélène, CARBONNEL Philippe, ROUSSEL Sébastien, RICHARD Alexandre, L'apport de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la gestion de l'érosion côtière : Intérêt et exemple en Méditerranée française, *Vertigo, La revue en sciences de l'environnement*, vol. 7n° 3, décembre 2006, disponible sur internet : <http://www.vertigo.uqam.ca/vol7no3/framerevue.html>.

RICHARD-HANSEN Cécile, Protection et gestion de la faune en Guyane, Disponible sur le site http://www.terresdeguyane.fr/articles/RHC_0001/default.asp.

RICHARD-HANSEN Cécile, GAUCHER Philippe, MAILLARD Jean-François, ULITZKA M., Comparaison des tableaux de chasse de populations vivant en situation plus ou moins isolée en Guyane française, *Faune sauvage*, décembre 2003, n° 260, p. 73-78.

RICHER DE FORGES Bertrand, La diversité du benthos marin de Nouvelle-Calédonie : de l'espèce à la notion de patrimoine, thèse, Muséum national d'histoire naturelle, 1998, 302 p.

RICHER DE FORGES Bertrand, PASCAL Michel, La Nouvelle-Calédonie, un « point chaud » de la biodiversité mondiale gravement menacé par l'exploitation minière, *Journal de la Société des Océanistes*, vol. 1, n° 126-127, 2008, p. 41-58.

RIVIERE Jean-Noël, HIVERT Jean, SCHMITT Laurent, DERROIRE Géraldine, SARRAILH Jean-Michel, BARET Stéphane, Rôle des fougères arborescentes dans l'installation des plantes à fleurs en forêt tropicale humide de montagne à La Réunion (Mascareignes, Océan Indien), *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 63, 2008, p. 199-207.

ROSSI Georges, « Questions d'incertitude », p. 49-64, in RODARY Estienne, CASTELLANET Christian, ROSSI Georges (dir.), Conservation de la nature et développement, l'intégration impossible ?, 308 p., CRET-KARTHALA, 2003, 308 p..

ROUX Jean-Claude, Wallis et Futuna : espaces et temps recomposés, chronique d'une micro insularité, CRET, coll. Îles et archipels, n° 21, 1995, 404 p.

SAFFACHE Pascal, Cultures intensives et prélèvements sableux qui dégradent le littoral martiniquais, *Combat nature*, février 1999, n° 124, p. 11-12.

- Pour une vraie protection du littoral martiniquais, *Combat nature*, août 1999, n°126, p. 27-28.

- Clipperton : l'île oubliée du Pacifique, *Le Courrier de la nature*, mai-juin 2002, n° 199, p. 16-17.

- Les fonds marins de l'île de La Réunion : d'une prise de conscience au projet d'une gestion raisonnée, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, février 2002, n° 45, p. 63-66.

- L'aménagement du territoire, histoire d'une politique volontariste, *Combat nature*, mai 2004, n° 145, p. 62-64.

SAFFACHE Pascal (dir.), Les outre-mers et le développement durable, *Aménagement et nature*, n° 143-144, 2001, 174 p.

SALDUCCI Jean-Marc, L'oiseau en Polynésie française : héritages du passé et nécessités contemporaines de préservation, mémoire DEA, Université de Polynésie française, 2002, 166 p.

SALLANTIN Thierry, Faux projet de parc national en Guyane, *Combat nature*, août 1999, n°126, p. 49.

SALVAT Bernard, L'enjeu de la gestion durable des récifs coralliens, *Le Courrier de la nature*, juillet-août 1996, n°158, p. 31-35

- Les récifs coralliens : réalités et espoirs, *Le Courrier de la nature*, n° 219, mai-juin 2005, p. 18-27.

SALVAT Bernard, AUBANEL Annie, La gestion des récifs coralliens de Polynésie française, *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 57, 2002, p. 193-251

SANDERSON Steven E., Au nom de la nature, *Le Courrier de la planète*, n° 75, p. 36-37.

SANGUIN André-Louis, Saint-Martin, les mutations d'une île franco-néerlandaise des Antilles, *Les cahiers d'outre-mer*, avril-juin 1982, n° 138, p. 123-140.

SANGUIN André-Louis (dir.), Vivre dans une île, Une géopolitique des insularités, L'Harmattan, 1997, 389 p.

SARLIN Paul, Les forêts de Nouvelle-Calédonie, BFT, n° 12, 1949, p. 393-405.

SARRAILH Jean-Michel, L'évolution du milieu après déforestation : bilan de 14 années de recherche en Guyane française, BFT, n° 227, 1991, p. 31-35.

SASTRE Claude, Orchidées de Guadeloupe et de Martinique, *Le Courrier de la nature*, spécial orchidées 2001, n°189, p. 44-47.

SASTRE Claude, VENNETIER Michel, DELATTE Alain, Biodiversité et projet de gestion de la réserve naturelle de la Caravelle (Martinique), *JABTA*, 1994, vol. 36 (2), p. 261-281.

SASTRE C., BAUDOIN R., La Soufrière dix ans après, *Le Courrier de la nature*, mai-juin 1988, n°114, p. 16-23.

SASTRE Claude, JOUY Alain, Vulnérabilité des orchidées des forêts tropicales, particulièrement en Amérique, Guadeloupe et Martinique, *RFF*, 2001, n° spécial, p. 98-104.

SAUSSOL Alain, L'héritage, Essai sur le problème foncier mélanésien en Nouvelle-Calédonie, *Publication de la société des océanistes*, n° 40, 1979, Paris, 493 p.

- Des limites de l'insularité : le cas de Wallis (Polynésie), *Bulletin de l'association des géographes français*, juin 1988, n° 3, p. 271-281.

- « De l'aire clanique à la terre canaque : coutume et revendication nationale en Nouvelle-Calédonie », p. 492-499, in *Florilèges offerts à Paul Péliissier et Gilles Sautier*, Tropiques, lieux et liens, ORSTOM, 1989, 620 p.

SCHLAEPFER Rodolphe, BÜTLER Rita, Critères et indicateurs de la gestion des ressources forestières : prise en compte de la complexité et de l'approche écosystémique, *RFF*, 2004, p. 431-444.

SCHNITZLER Annik, GENOT Jean-Claude, WINTZ Maurice, Espaces protégés : de la gestion conservatoire vers la non-intervention, *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 56, décembre 2008, p. 29-44.

SENE E., ZINGARI P., Montagnes dans les tropiques : le défi des forêts, *BFT*, vol. 55, n° 270, 2001, p. 63-73.

SHINE Clare, LEFEBVRE Christophe (dir.), La conservation du littoral. Eléments de stratégie politique et outils réglementaires, Comité français de l'UICN, coll. Planète Nature, 2004, 112 p.

SIGALA Pierre, La lutte contre les pestes végétales sur le domaine forestier de la Réunion, *RFF*, 2001, n° spécial, p. 156-162.

SIMMEN B., TARNAUD L., BAYART F., HLADIK A., THINBERGE A.-L., JASPAR S., JEANSON M., MAREZ A., Richesse en métabolites secondaires des forêts de Mayotte et de Madagascar et incidence sur la consommation de feuillage chez deux espèces de lémurs (*Eulemur* sp.), *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 60, 2005, p. 297-324.

SOUBEYRAN Yohann, Espèces exotiques envahissantes dans les collectivités françaises d'outre-mer, État des lieux et recommandations, Comité français de l'UICN, coll. Planète Nature, 2008, 202 p.

SOULERES Olivier, Le problème des exotiques envahissantes à la Réunion, *Bulletin technique ONF*, n° 21, septembre 1991, p. 123-130.

Spécial Guyane, *Le Courrier de la nature*, janvier 1998, n° 168.

Spécial Oiseaux de mer, *Le Courrier de la nature*, 2005, n° 220.

Spécial volcans, *Le Courrier de la nature*, janvier 2003, n° 203.

STEVENS Jans, LOUETTE Michel, Land bird abundance and the conservation of biodiversity on the island of Mayotte (indian ocean), *Alauda*, vol. 67, n° 2, 1999, p. 123-139.

TAGLIONI François, Géopolitique des Petites Antilles – Influences européennes et nord-américaine, Karthala, 1995, 321 p.
- Recherches sur les petits espaces insulaires et sur leurs organisations régionales, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Paris IV, 2003, vol. 2, 218 p.

TASSIN Jacques, Vers un autre regard sur les invasions biologiques, *Le Courrier de la nature*, n° 237, janvier-février 2008, p. 20-25.

TASSIN Jacques, RIVIERE Jean-Noël, Evaluation de l'impact des plantations forestières sur l'avifaune – Application au littoral réunionnais, *BFT*, n° 258, p. 37-47.

TASSIN Jacques, BALENT Gérard, Le diagnostic d'invasion d'une essence forestière en milieu rural : exemple d'*Acacia Mearnsii* à la Réunion, *RFF*, 2004, n° 2, p. 132-142.

TASSIN Jacques, LAVERGNE Christophe, MULLER Serge, BLANFORT Vincent, BARET Stéphane, LE BOURGEOIS Thomas, TRIOLO Julien, RIVIERE Jean-Noël, Bilan des connaissances sur les conséquences écologiques des invasions de plantes à l'île de la Réunion (archipel des Mascareignes, Océan Indien), *Revue d'écologie (Terre et Vie)*, vol. 61, 2006, p. 35-52.

TEISSIER du CROS Eric, Forêt en Nouvelle-Calédonie : menaces sur sa biodiversité, *RFF*, 2005, p. 457-461.

TEYSSÉDRE Anne, Les réserves animales ne suffisent pas pour sauver les espèces, *Le Monde*, samedi 10 avril 2004, p. 22.

THOISY (de) Benoît, Le héron agami, hôte exceptionnel des sous-bois guyanais, *Le Courrier de la nature*, novembre-décembre 2003, n°209, p. 13- 15.

- THONNERYEUX Yves**, Guyane : découverte d'une énorme colonie de hérons agamis, *Le Courrier de la nature*, septembre-octobre 2003, n°208, p. 12.
- THONG Gilbert**, Show Pacifique, Manou et nœud papillon, L'Harmattan, coll. Lettres du Pacifique, 2008, 206 p.
- TROUVILLIEZ Jacques**, Diversité biologique et conservation dans les forêts publiques. Les réserves biologiques, *RFF*, 2001, n° spécial, p. 207-211.
- TSAYEM DEMAZE Moïse, FOTSING Jean-Marie, HUYNH Frédéric**, La déforestation dans la région de Saint-Georges de l'Oyapock (Guyane française), *Les cahiers d'outre-mer*, 2002, p. 197-222.
- TURNBULL Colin**, Un peuple de fauves, éd. Stock, Paris, 1973
- VALCK Dominique**, La conservation des espèces végétales, *BFT*, n° 229, 1991, p. 73-78.
- VANAI Paino, JUNCKER Matthieu**, Etat des récifs coralliens de Wallis et Futuna, Service de l'environnement, août 2002, 18 p.
- VEITCH Dick, CLOUT Michael Norman** (dir.), Turning the tide : the eradication of invasive species, IUCN SSC Invasive Specialist Group, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 424 p.
- VENNETIER Michel, SASTRE Claude, BRITHMER Ronald**, Gestion de la biodiversité dans la réserve naturelle de la Caravelle, *RFF*, 2001, n° spécial, p. 196-206.
- VERDUCCI Magali, JUNCKER Mathieu**, Rapport de mission, Faisabilité de la mise en place d'un plan de gestion des espaces maritimes (PGEM) à Alofi, Futuna et Wallis, CRISP, 3-17 mars 2007, 87 p.
- VIGNE Jean-Denis**, Iles, vivre entre ciel et mer, Nathan, Muséum national d'histoire naturelle, 1997, 127 p.
- VILLARD Pascal**, Vivre sous les tropiques, l'exemple du pic de la Guadeloupe, *Le Courrier de la nature*, mai-juin 1999, n°178, p. 24-28.
- VITOUSEK P.-M., LOOPE L., ADSERSEN H.** (dir.), Islands, biological diversity and ecosystem function, *Ecological studies*, n° 115, 1995, 238 p.
- VOEGLTÉ B., LARINIER M, BOSCH P.**, Étude sur les capacités de franchissement des cabots bouche-ronde (*Sicyopterus lagocephalus*, Pallas, 1770) en vue de la conception de dispositifs adaptés aux prises d'eau du transfert Salazie (Île de La Réunion), *Bulletin français de pêche et de pisciculture*, 2002, n° 364, p. 109-120.
- WENDLING Bertrand, DAHALANI Youssouf**, Mayotte : le corail en danger, *Le Courrier de la nature*, mai-juin 2001, p. 28-33.
- WHITTAKER Robert J.**, Island Biogeography – Ecology, Evolution and Conservation, Oxford University Press, 1998, 285 p.
- WILLIAMSON Mark**, Biological invasion, 1996, Chapman and Hall, Londres, 1996
- WILKINSON Clive** (dir.), Status of coral reefs of the world, Australian Institute of Marine Science, 2004, vol. 1, 302 p.
- WOLTON Dominique** (dir.), La France et les outre-mers, L'enjeu multiculturel, *Hermès*, CNRS éd., n° 32-33, 2002, 634 p.

ZECCHINI Alain, Les espèces exotique envahissantes, une menace mondiale, *Le Courrier de la nature*, janvier-février 2000, n°183, p. 21-27.

ÉTUDES ET RAPPORTS

ABOVILLE (d') Gérard, La pêche et l'aquaculture en outre-mer, Avis et rapports du Conseil économique et social, 2007, n° 14, 168 p.

BLAIZOT François, DREYFUS-SCHMIDT Michel, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, deux îles françaises dans la Caraïbe, Sénat, Rapport n°339, 1996-1997.

BONNELLE François (dir.), Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte, Rapport au secrétariat d'Etat à l'outre-mer, La Documentation française, coll. Rapports officiels, 1998, 128 p.

BUSSEREAU Dominique, DOSIERE René, Nouvelle-Calédonie : les prémices d'une communauté de destin, Assemblée nationale, Rapport n°3222, 2001.

CONSEIL d'ETAT, Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport Conseil d'Etat, La Documentation française, Paris, 2006, 412 p.

CRUSOL Jean, La coopération entre les Etats ACP et les territoires et départements d'outre-mer dans la zone Caraïbe, Conseil économique et social, rapport n° 16, 1991.

DIREN et ONCFS, Les orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, avril 2005.

ENA, promotion Valmy, Ultrapériphérie, insularité et aménagement de l'espace, Séminaire d'administration comparée, juillet 1997, 50 p.

FELZINES Cécile, Le tourisme, perspective d'avenir de l'outre-mer français, Conseil économique et social, Avis, 2007, n° 1, 126 p.

GIRAN Jean-Pierre, Les parcs nationaux, une référence pour la France, une chance pour ses territoires, Rapport au Premier ministre, 27 juin 2003.

IFRECOR, Stratégie nationale pour les récifs coralliens, décembre 1999.

LANG Pierre, Les réserves de chasse, Rapport de la mission parlementaire, 1^{er} mars 2004, 294 p.

LE PENSEC Louis, Vers de nouveaux rivages : Rapport au Premier Ministre sur la refondation du Conservatoire du littoral, 20 juillet 2001, 103 p.

MARINI Philippe, La politique maritime et littorale de la France : l'outre-mer, Document, Assemblée nationale, n°771, annexe 4, 1998.

MAZZAGIO Huguette, POUZET Maurice, L'environnement à la Réunion, droit et politiques, Observatoire départemental de la Réunion, juin 1991, 89 p.

LAVENTURE Miguel, Le tourisme, facteur de développement de l'outre-mer français, Conseil économique et social, rapport n°9, 1997.

LISE Claude, TAMAYA Michel, Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité, 1999, Rapport à Monsieur le Premier Ministre, 214 p.

VILLOT R., La conservation du domaine public territorial, Ministère de l'équipement de Polynésie française, juin 1990, 71 p.

MASSENAVETTE Céline (Cabinet de Conseils Juridiques Moama), Etude préalable à la définition d'une réglementation environnementale applicable au territoire de Wallis et Futuna, Territoire de Wallis et Futuna, Service de l'environnement, février 2003, 60 p.

- Définition préalable d'un cadre juridique global pour la protection de l'environnement à Wallis et Futuna, Territoire de Wallis et Futuna, Service de l'environnement, septembre 2003, 60 p.

- Prévention des nuisances environnementales, définition du régime juridique des études d'impact et des installations classées pour la protection de l'environnement à Wallis et Futuna, Territoire de Wallis et Futuna, Service de l'environnement, mai 2004, 51 p.

Ministère de l'écologie et du développement durable, Stratégie nationale pour la biodiversité, Rapport, 2004, 49 p.

Recommandations du Congrès mondial sur les parcs, Congrès mondial sur les parcs, Durban, Afrique du Sud, 8 au 17 septembre 2003.

SENNERS François, Saint-Martin, Saint-Barthélemy : quel avenir pour les îles du Nord de la Guadeloupe ?, Rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'outre-mer, décembre 1999, 64 p.