

pour le débat

BIODIVERSITÉ ET RESSOURCES NATURELLES

N° 05/09 SEPTEMBRE 2009

Spécificité et efficacité du droit de la protection de la nature dans les collectivités françaises d'outre-mer

Lucile Stahl

POINTS CLÉS

ENJEU ÉCOLOGIQUE Les collectivités d'outre-mer présentent une grande diversité d'espèces et d'écosystèmes. Ce patrimoine biologique exceptionnel aujourd'hui menacé par l'intensité et la diversité des pressions anthropiques.

ENJEU ÉCONOMIQUE La destruction de la biodiversité et des espaces naturels remet en cause les choix de développement économique de l'outre-mer qu'il faut repenser pour qu'ils soient pérennes.

ENJEU POLITIQUE La construction d'un projet politique pour l'outre-mer, agité par des conflits dits « identitaires », doit tenir compte de l'histoire, dépasser les antagonismes et inclure la conservation de la biodiversité.

ENJEU JURIDIQUE L'ampleur de la destruction de la biodiversité ultramarine, la multiplicité de ses causes, l'incertitude de ses effets et le risque d'irréversibilité constituent autant de défis pour le droit.

UN DROIT EN EXPANSION Compte tenu de la diversité statutaire de chacune des collectivités, le droit applicable outre-mer en matière de protection de la nature et de la diversité biologique s'enrichit et se complexifie.

UN DROIT ENCORE PEU AVANCÉ L'efficacité du droit d'outre-mer, qu'il soit calqué sur celui de la métropole ou créé de manière plus autonome, reste encore limitée, faute d'une volonté profonde de protéger la nature.

www.iddri.org

En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de distribuer des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question, merci de contacter l'auteur. © Tous droits réservés.

Ce texte est issu de la conférence donnée par Lucile Stahl le 1^{er} septembre 2009 et organisée par l'Iddri et l'UICN.

Spécificité et efficacité du droit de la protection de la nature dans les collectivités françaises d'outre-mer

Lucile Stahl lucilestahl@laposte.net

Docteur en droit de l'environnement

Introduction	4
L'identité législative et l'adaptation du droit de la protection de la nature dans les départements d'outre-mer	5
De la spécialité législative à la prise en compte des « intérêts propres » des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie : le cas de la protection de la nature	8
Conclusion	9

Introduction

« L'outre-mer représente la première richesse de biodiversité française et européenne ». C'est en ces termes que s'exprimait Yves Jégo lors d'une conférence de presse tenue en juin 2008 peu avant l'ouverture de la Conférence de La Réunion portant sur « L'Union européenne et l'outre-mer : Stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité », conférence organisée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) sous la Présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Les quelques années que j'ai consacrées à l'analyse de la protection juridique de la nature ultramarine lors de mon travail de thèse m'ont convaincu de la justesse d'une telle remarque plaçant l'outre-mer au cœur des enjeux de préservation de la biodiversité française.

L'enjeu est écologique tout d'abord. En effet, l'outre-mer abrite les biomes parmi les plus riches au monde comme les forêts tropicales humides, avec l'un des 15 derniers grands massifs de forêt tropicale non encore fragmentée par les activités humaines en Guyane, et les récifs coralliens dont 10 % de ceux existants sur la planète se trouvent outre-mer. Selon une synthèse de 2003 dirigée par Olivier Gargominy pour l'UICN, « 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 »¹. Si l'on connaît le rôle destructeur de certains phénomènes climatiques ou naturels propres à l'outre-mer (oura-

gans et cyclones, raz de marée, éruptions volcaniques...), on s'aperçoit aussi que dans l'échelle des menaces l'homme occupe la place la plus importante et est à l'origine d'une grande part de la destruction de la nature et de la biodiversité avec l'orpaillage en Guyane, l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, les introductions d'espèces exotiques envahissantes dans les collectivités insulaires, la chasse, la pêche, etc. Aujourd'hui, de graves menaces anthropiques pèsent donc sur la biodiversité.

L'enjeu est aussi économique s'agissant de l'avenir des collectivités situées outre-mer et de leur développement. La destruction de la biodiversité et des espaces naturels dont les conséquences sont rapidement surexprimées dans les territoires exigus remet en effet en cause les choix de développement économique de l'outre-mer qu'il faut repenser pour qu'ils soient pérennes – ou durables pour utiliser un terme plus courant.

L'enjeu est encore politique. Les relations entretenues entre la France et ses anciennes colonies, aujourd'hui parties intégrantes de la République sont en permanence interrogées. Elles oscillent entre le couple culpabilité-réparation du côté de la métropole et les revendications et quêtes identitaires des sociétés multiculturelles de l'outre-mer. Est donc en jeu la construction d'un projet politique pour l'outre-mer tenant compte de l'histoire, dépassant les antagonismes et dans lequel la conservation de la biodiversité doit trouver sa place. Il en va de l'avenir et de la paix des populations ultramarines. En effet, on peut se demander dans quelle mesure la destruction de la biodiversité ultramarine a une influence directe sur l'exacerbation des conflits dits « identitaires » qui agitent déjà très fortement l'outre-mer depuis quelques temps. Une relation entre la crise sociale et la crise de la biodiversité est-elle envi-

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

sageable comme Jarret Diamond a pu l'établir pour le génocide rwandais² ?

Enfin, l'enjeu est juridique. L'ampleur de la destruction de la biodiversité ultramarine, la multiplicité de ses causes, l'incertitude de ses effets et le risque d'irréversibilité constituent autant de défis pour le droit.

Dans ce contexte, la question de la spécificité et de l'efficacité du droit de la protection de la nature dans les collectivités françaises d'outre-mer, tout à fait passionnante, impressionne néanmoins, tant la matière est dense, *a fortiori* lorsque l'on entend embrasser toutes les collectivités françaises situées outre-mer. Celles-ci sont marquées par une production juridique aussi diverse qu'innovante, fruit d'une hétérogénéité des statuts juridiques de chaque collectivité.

En effet, le droit de la protection de la nature applicable outre-mer, conditionné par l'héritage historique et par l'éloignement géographique des collectivités, est principalement caractérisé par la distinction entre d'une part, le régime de l'identité législative et de l'adaptation du droit dans les départements d'outre-mer (DOM) (I) et d'autre part, le régime de la spécialité législative auquel s'est substituée la prise en compte des « intérêts propres » des collectivités d'outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie (II).

L'identité législative et l'adaptation du droit de la protection de la nature dans les départements d'outre-mer

L'identité législative gouverne le régime législatif des DOM. Cela signifie que « dans les départements et régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit » (Constitution du 4 octobre 1958, article 73). Autrement dit, le droit et *a fortiori* le droit de l'environnement, est en principe le même dans les quatre DOM et en métropole. Il reste que l'article 73 de la Constitution tempère ce principe en précisant que le droit pourra être « adapté » aux « caractéristiques et contraintes particulières » des collectivités³. Sous cette

condition, la loi et le règlement peuvent donc faire l'objet d'ajustements⁴.

La question se pose alors de savoir dans quelle mesure l'environnement ou la nature, comme la présence de récifs coralliens ou encore l'endémisme peuvent constituer une « caractéristique » ou une « contrainte particulière » et justifier l'élaboration de normes propres aux DOM. La recherche de telles normes s'avère peu fructueuse et la majeure partie du droit de l'environnement métropolitain s'applique dans les DOM 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 DOM.

Cela s'explique parce que le droit de l'environnement national tel qu'il existe aujourd'hui permet d'ores et déjà un certain ajustement de la norme et rend possible l'appréhension de la réalité locale et des contraintes écologiques des territoires, et ce en dehors du mécanisme constitutionnel de l'adaptation.

Ainsi, en matière de conservation de la biodiversité, les arrêtés ministériels fixant les listes d'espèces protégées précisent « les parties du territoire »⁵ auxquelles ils s'appliquent. L'adaptation du droit aux caractéristiques particulières de l'outre-mer est donc l'affaire de listes d'espèces, nécessairement différentes de celles de la métropole.

De même, pour les listes d'espèces végétales ou animales interdites d'introduction. Celles-ci sont dressées en fonction d'un « territoire d'introduction »⁶. Comme pour les espèces protégées, les listes ne seront pas les mêmes outre-mer et en métropole, ce qui permettra de pren-

2. J. DIAMOND, Effondrement, comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie ?, Gallimard, 2008.

3. 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 (Constitution du 4 octobre 1958, article 73, alinéa 2).

4. À noter que 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 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 » (O. GOHIN, L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation, *Revue française de droit administratif*, 2003, p. 680).

5. Code de l'environnement, article L. 411-1.

6. Code de l'environnement, article L. 411-3.

dre en considération, au niveau réglementaire, les particularités écologiques ultramarines telles que l'insularité impliquant, le cas échéant, 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 nécessairement différentes de celles de la métropole, ce que la loi autorisait à faire puisque les dates sont « fixées par l'autorité administrative »⁷. De même pour la définition des listes des espèces de 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 de 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 »⁸. 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.

Et il faut encore citer le cas des réserves naturelles dont la souplesse du régime (« l'acte de classement d'une réserve naturelle nationale peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire [...] »⁹) fait que, là encore, la loi peut s'appliquer sans difficulté outre-mer, les particularismes apparaissant avec les dispositions réglementaires et le décret de création. La même remarque peut être formulée à l'égard des règles applicables dans les cœurs des parcs nationaux qui, en dehors de celles qui sont communes à tous, 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 ». Dans ces matières, le décret de création du parc national ainsi que la charte pourront 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 »¹⁰, ce qui permet *a priori* de prendre en compte des particularités écologiques de l'outre-mer. Dans ces cas, l'adaptation du droit aux « caractéristiques et contraintes particulières » des DOM 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 réglementaire. Il reste que de réelles adaptations au sens de l'article 73 de la Constitution ont parfois été consenties en matière environnementale. Il est en effet 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 2006¹¹ afin de tenir compte de l'étendue de la protection envisagée par rapport à la superficie des départements concernés¹² ou encore de l'existence des schémas d'aménagement régionaux, documents de planification propres aux régions d'outre-mer. Pour la Guyane, d'autres adaptations ont été consenties par le législateur en faveur des « communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt »¹³, des résidents permanents¹⁴, des personnes « exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente »¹⁵

7. Code de l'environnement, article L. 424-2.

8. Code de l'environnement, article R. 411-15.

9. Code de l'environnement, article L. 332-3.

10. E. NAIM-GESBERT, Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, Bruylant et Vubpress, 1999, p. 428.

11. Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *Journal officiel de la République française (JORF)* 15 avril 2006, p. 5682.

12. Code de l'environnement, article L. 331-15, I.

13. Code de l'environnement, article L. 331-15-3, 1°.

14. Code de l'environnement, article L. 331-15-3, 2°.

15. Code de l'environnement, article L. 331-15-3, 3°.

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 national¹⁶. Antérieurement, la loi « montagne » du 9 janvier 1985¹⁷ a aussi fait l'objet d'adaptations, tout comme la loi « littoral » du 3 janvier 1986¹⁸ pour tenir compte de l'exiguïté des territoires insulaires et des besoins de développement économique des DOM.

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 et seront ainsi plus facilement mis en œuvre. Ainsi, le fait que la loi du 14 avril 2006 contienne des mesures particulières aux DOM 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 DOM.

La satisfaction des intérêts politiques, psychologiques ou pédagogiques d'adaptation est parfois nécessaire, tout comme une meilleure association des populations au processus décisionnel. Mais les efforts d'adaptation peuvent dissimuler un autre objectif, moins avouable qui est celui de l'allègement des normes. Cette hypothèse n'est hélas pas rare et nous avons observé un allègement des normes dans certains domaines à la fois politiquement et écolo-

giquement sensibles tels que la réglementation de la chasse, la protection du littoral, le droit minier ou encore le droit forestier¹⁹.

De façon générale, les termes du débat confrontant le droit de l'environnement à l'assouplissement des normes ne sont pas nouveaux dans ces domaines particulièrement exposés aux pressions libérales, voire ultralibérales de la société. Ils prennent des atours différents comme la simplification du droit²⁰, la déréglementation²¹, la compensation²², la dérogation²³... et, ici, l'adaptation du droit dans les DOM.

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 serait néanmoins 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.

19. L. STAHL, Le droit de la protection de la nature et de la diversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer, thèse, Lyon 3, 807 p.

20. 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.

21. M. PRIEUR, La déréglementation en matière d'environnement, *Revue juridique de l'environnement*, 1987, p. 319-330.

22. 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*, *Revue juridique de l'environnement*, 1986, p. 381-412.

23. J. UNTERMAIER, Le droit de l'environnement, réflexions pour un premier bilan, Presses universitaires de France, 1981, p. 74.

16. Code de l'environnement, article L. 331-15-4.

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

18. 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.

En effet, 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.

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 insulaire, à la protection renforcée que requièrent les espèces endémiques du fait de leur vulnérabilité à l'extinction, à la conservation d'écosystèmes fragiles tels que les récifs coralliens, les mangroves, les lagons ou les herbiers de phanérogames marines. 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 nature.

De la spécialité législative à la prise en compte des « intérêts propres » des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie : le cas de la protection de la nature

Le principe de spécialité législative, ancré dans le droit colonial, était la « clé incontournable pour la saisie du fondement de l'ordonnement juridique du système colonial »²⁴. Il signifiait que « les lois et règlements édictés nationalement ne sont pas toujours applicables de plein droit »²⁵ 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, même si 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.

24. 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.

25. *Ibidem*.

Avec la révision constitutionnelle de 2003²⁶, l'ordonnement 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 territoires d'outre-mer (TOM). L'article 74 de la Constitution énonce 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 ». Ainsi, chaque collectivité peut disposer d'un statut « sur mesure ». Dans ce contexte, les importantes compétences normatives qui peuvent être attribuées aux collectivités ultramarines, y compris dans le domaine de la loi, fondent un droit de la protection de la nature particulier et variable d'une collectivité à l'autre.

Ces régimes conduisent à d'importantes différences dans l'applicabilité locale des lois et règlements. Ainsi, pour l'essentiel, le Code de l'environnement, piédestal du droit de la protection de la nature métropolitaine et dans les DOM ne l'est pas toujours ailleurs outre-mer. Selon les collectivités, le Code sera appliqué totalement, partiellement sous réserve d'adaptations (comme à Saint-Pierre et Miquelon, à Mayotte ou à Saint-Martin) ou pas du tout²⁷ (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna et Saint-Barthélemy), remplacé dans ce dernier cas par un droit local de substitution. S'ajoute à cette hétérogénéité du droit de l'environnement une pénétration plus ou moins avancée du droit coutumier selon la vivacité de l'expression et des traditions des peuples autochtones et leur degré d'intégration institutionnelle.

Chaque collectivité d'outre-mer dispose donc d'un droit plus ou moins différencié du droit métropolitain et du droit des autres collectivités situées outre-mer et ce d'autant plus que toutes n'ont pas développé le même degré de conscience de la nécessité de prévenir la destruction de la nature et de la biodiversité.

Sans toutefois présenter ici l'état de chacun de ces droits, il faut reconnaître que lorsque le droit de l'environnement est élaboré de façon décentralisée par les collectivités situées outre-mer, il s'apparente encore souvent à un droit

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

27. À quelques exceptions près.

assez rudimentaire, proche en cela du droit métropolitain des années 1960.

Prenons l'exemple de la protection du dugong (*Dugong dugon*) en Nouvelle-Calédonie, cas symptomatique de la disparité des régimes d'une province à l'autre dans la collectivité. Ce mammifère marin herbivore 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 maturité sexuelle tardive (dix ans), qui la rend particulièrement sensible à la surexploitation²⁸. Déjà éteint aux Maldives, à l'île Maurice et à Taiwan, le dugong est ainsi considéré par l'UICN comme vulnérable face aux risques d'extinction. En Nouvelle-Calédonie, sa protection n'est pas satisfaisante. Dans la Province des Îles Loyauté, sa capture « est interdite sauf autorisation spéciale et exceptionnelle, notamment pour des fêtes traditionnelles et coutumières »²⁹, mais sa mutilation, son transport, son harcèlement, sa vente et bien d'autres actions sont *a contrario* permis. En Province Nord, l'espèce est protégée depuis 2001 sous réserve de dérogations accordées à des fins scientifiques et à l'occasion de fêtes coutumières³⁰, 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 ans³¹. Une interdiction similaire pourrait être envisagée en Province Nord où les services provinciaux et les autorités coutumières se sont officiellement accordés 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 francs Pacifique (soit près de 9 000 euros)³². En Province Nord, une amende de 1 050 000 francs Pacifique peut être prononcée mais aucune peine d'emprisonnement. Aux Îles Loyauté, la seule sanction prévue relève des peines contraventions de la quatrième catégorie d'un 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.

Voilà donc un exemple regrettable de manque de clarté et d'efficacité du droit dans une collectivité d'outre-mer, ici la Nouvelle-Calédonie. Des espèces marines sont protégées en un point du territoire et ne le sont plus – ou dans une moindre mesure – quelques kilomètres plus loin. Ici, l'amélioration de l'efficacité du droit passerait donc non seulement par l'homogénéisation des peines, mais surtout par celle des protections dans la perspective de leur renforcement général.

Conclusion

De façon générale, la mise en perspective du droit de l'environnement métropolitain et du droit de chaque collectivité dévoile un état encore peu avancé du droit de la protection de la nature ultramarin. En effet, il reste peu appliqué comme le droit du littoral dans les DOM, parfois obsolète comme dans la Province des Îles Loyauté, rudimentaire comme le droit de la chasse en Guyane ou le droit des espèces protégées dans les DOM ou encore inexistant s'agis-

28. 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).

29. Délibération n° 68 du 25 juin 1963 relative à la pêche aux dugongs, article 1^{er}, *Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie (JONC)* 29 juillet 1963, p. 558.

30. Code de l'environnement de la Province Nord, article 341-56.

31. E. COUTURES, Service de la Mer, Direction de l'Environnement de la Province Sud, communication écrite, 11 février 2009.

32. 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).

sant par exemple d'éventuels réseaux de protection de la nature de type Natura 2000. Cette situation, bien que nécessairement nuancée selon les collectivités concernées, a de multiples causes. Parmi celles-ci, plusieurs sont récurrentes comme le désintérêt des institutions centrales pour l'outre-mer, la faible mobilisation de la société civile pour l'environnement, le défaut de sensibilisation des élites locales et de la population ou encore la décentralisation de la compétence environnementale à une échelle inadéquate comme celle effectuée au profit des provinces de Nouvelle-Calédonie.

En vérité, aucune raison strictement juridique ne suffit à expliquer entièrement la persistance et l'aggravation des menaces sur la biodiversité ultramarine et l'inefficacité relative du droit de l'environnement.

D'abord, il faut reconnaître que sans être aujourd'hui à la hauteur de la menace pesant sur la biodiversité, le droit de la protection de la nature et de la biodiversité ultramarine est en pleine expansion, après de longues années d'immobilisme. Il s'est considérablement étoffé. En effet, on a pris conscience assez récemment des problèmes écologiques de l'outre-mer et de la nécessité de les considérer dans les politiques publiques et dans le droit. Ainsi, pas moins de 5 codes ont été adoptés en matière environnementale outre-mer en Polynésie française (2003)³³, à Wallis et Futuna (2006)³⁴, en Province Nord (2008)³⁵, en Province Sud (2009)³⁶ et à Saint-Barthélemy³⁷. Ainsi en va-t-il encore de la création de l'Initiative française pour les récifs coralliens (ou IFRECOR) en 2000³⁸, une instance consultative instituée

auprès des ministres chargés de l'environnement et de l'outre-mer et qui permet d'aborder de façon transversale toutes les questions relatives aux récifs coralliens de l'outre-mer. De même, la Stratégie nationale pour la biodiversité adoptée en 2006 dont le « 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. Dans le même sens, la loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement³⁹ précise dès 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 ». De fait émerge une attention nouvelle à l'outre-mer, au moins au stade des vœux. Dans le domaine juridique, de telles voies seront sans aucun doute approfondies dans les années à venir.

Malgré ces évolutions, il est évident qu'il « ne faut pas attendre du droit des conséquences qu'il ne peut pas avoir ou lui infliger un programme qu'il ne peut pas réaliser »⁴⁰. De fait, les raisons les plus déterminantes à une inefficacité relative du droit sont probablement à rechercher en marge du droit, dans les aspirations des sociétés encore peu traversées par une volonté profonde de protéger la nature. Faudra-t-il attendre, ainsi que l'évoquent les écrivains martiniquais Patrick Chamoiseau et Édouard Glissant à la suite du passage du cyclone Dean ravageant la Martinique en 2007, des « moments chaotiques », souvent « lieux de renaissance »⁴¹ pour une réelle prise de conscience des nécessités du changement ?

Par ailleurs, pour ce qui concerne plus spécifiquement les sociétés ultramarines, on sait

33. 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, *Journal Officiel de la Polynésie française (JOPF)*, 25 décembre 2003, p. 3584. Publication intégrale du Code : *JOPF*, 27 février 2004, numéro spécial 1.

34. Délibération modifiée n° 31/AT/2006 du 2 octobre 2006 rendue exécutoire par l'arrêté n°2007-309.

35. 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.

36. 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.

37. Délibération n° 2009-050 du conseil territorial du 12 juin 2009 portant approbation du Code de l'environnement de Saint-Barthélemy.

38. Décret du 7 juillet 2000 portant création du comité de l'initiative française pour les récifs coralliens, *JORF* 11 juillet 2000, p. 10503.

39. Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *JORF* 5 août 2009, p. 13031.

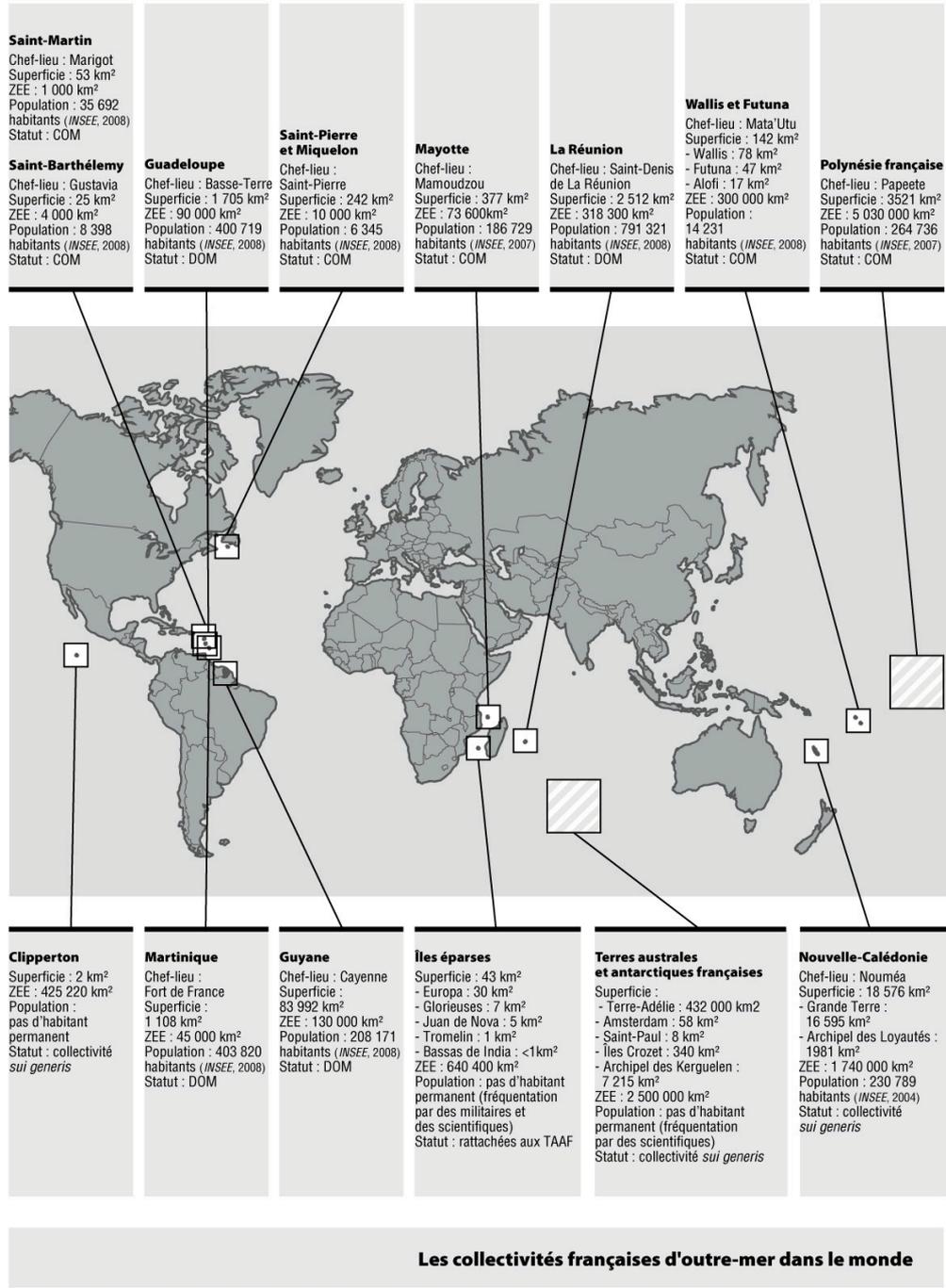
40. S. GUTWIRTH, *Composer avec du droit, des sciences et le mode technique : une exploration*, Vrije Universiteit Brussel - Law, Science, Technology & Society, Colloque PRIAM, Les technologies au service des droits : opportunités, défis, limites ; 20 et 21 novembre 2008, INRIA Grenoble, p. 3, disponible sur : http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=serge_gutwirth.

41. P. CHAMOISEAU et E. GLISSANT, *Dean est passé, il faut renaître*. Apézán !, *Le Monde*, 26 et 27 août 2007, p. 14.

qu'elles reposent sur des systèmes économiques tout à fait singuliers, caractérisés par une « dépendance forte »⁴² 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 et tourisme en Polynésie française, pêche à Saint-Pierre et Miquelon, etc.). Ces éléments ont sans aucun doute des conséquences néfas-

tes 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, alors que la redéfinition des cadres de la politique économique ultramarine est sans doute la condition principale pour que s'épanouissent les populations ultramarines et la protection de la nature et de la biodiversité. ■

42. P. CHAMOISEAU, G. DELVER, E. GLISSANT et B. JUMINER, Manifeste pour refonder les DOM, *Le Monde*, 21 janvier 2000.



Spécificité et efficacité du droit de la protection de la nature dans les collectivités françaises d'outre-mer

Lucile Stahl

IDDRI

 SciencesPo.

CRÉÉ À PARIS EN 2001, l'Institut du développement durable et des relations internationales est né de trois hypothèses : la dégradation des ressources naturelles et le changement climatique induits par les activités humaines sont insoutenables à terme ; la transformation profonde des modèles de développement est nécessaire ; cette transformation est possible si des politiques cohérentes à l'échelle mondiale sont déployées pour provoquer, à temps, les changements nécessaires des modes de vie.

Institut indépendant, l'Iddri se situe à l'interface de la recherche et de

la décision : à partir des travaux scientifiques, il éclaire les questions politiques du développement durable et les grands enjeux de la transformation des modèles de développement. En animant le dialogue entre des acteurs aux intérêts souvent divergents et en mobilisant des équipes de recherche dans un large réseau international, il facilite une compréhension partagée des problèmes dans une perspective mondiale.

L'Iddri publie trois collections propres : les *Idées pour le débat* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité

de leurs auteurs ; les *Synthèses* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Analyses* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre. L'annuel du développement durable*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement et les Presses de Sciences Po.

Pour connaître l'ensemble des publications et des activités de l'Iddri, rendez-vous sur www.iddri.org