

NOUVELLE-CALÉDONIE

-----  
GOUVERNEMENT  
-----

Nouméa, le

N° 3040- /GNC/SGG2022

## EXPOSE DES MOTIFS

**Objet** : Moratoire sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales de la zone économique exclusive de la Nouvelle-Calédonie

**P.i.** : Un projet de loi du pays.

### I. Objectifs

#### 1. Une géo-diversité exceptionnelle confirmée par de nombreux travaux scientifiques

1.1 La Nouvelle-Calédonie est reconnue pour son exceptionnelle biodiversité, aussi bien sur terre qu'en mer. Considérée comme un sanctuaire de la biodiversité mondiale, avec un taux d'endémisme d'environ 80%, elle est classée parmi les 35 « hotspots » de biodiversité identifiés sur la planète.

La Nouvelle-Calédonie possède notamment la deuxième plus longue barrière récifale du monde, qui abrite 20 % de la biodiversité mondiale et plus de 9 000 espèces marines. Un tiers des récifs vierges de la planète sont présents dans son espace maritime.

La Nouvelle-Calédonie dispose également d'une géo-diversité remarquable, bien que moins connue. Tous les éléments géologiques étudiés par les géosciences peuvent en effet être identifiés dans les fonds de l'espace maritime néo-calédonien, qu'il s'agisse « *du volcanisme de type hawaïen, des reliques du supercontinent Gondwana, du volcanisme actif d'arc insulaire de subduction, des dorsales d'expansion océanique, des bassins océaniques, du manteau terrestre affleurant, des bassins contenant plusieurs kilomètres de sédiments, une fosse pouvant atteindre 7,9 km de profondeur et aussi du développement de récifs et de plateformes carbonatées depuis plusieurs millions d'années* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>« Géo-diversité marine de la Nouvelle-Calédonie », COLLOT, PERDRIAT, ROUILLARD, PELLETIER et LOUBERSAC, *TAI KONA, Revue de l'IFREMER en Nouvelle-Calédonie* (2014).

**1.2** Cette géo-diversité a suscité de la part des scientifiques un intérêt marqué qui s'est traduit, dès le début des années soixante, par un développement de la recherche en géosciences en Nouvelle-Calédonie, dans le cadre de l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM), devenu en 1998 l'Institut de recherche pour le développement (IRD). De nombreuses données ont été acquises durant cette période par les navires de la flotte océanographique française.

Entre 1990 et 2014, de nouveaux travaux ont été réalisés dans le cadre du programme ZONECO, sous l'impulsion du Préfet Jacques IEKAWÉ et financé par les collectivités de la Nouvelle-Calédonie et par l'Etat. Il a permis d'accomplir sept campagnes hauturières et de nombreuses campagnes côtières de géophysiques.

En parallèle, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie s'est doté, à partir de 2006, d'un service dédié à l'étude de la géologie au sein de la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie (DIMENC), notamment chargé de contribuer à l'amélioration des connaissances et d'acquérir des données géologiques de référence en vue de les mettre à disposition. A partir de 2012, en collaboration avec l'Institut de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), la Nouvelle-Calédonie a ainsi participé à treize campagnes scientifiques en mer, qui ont permis à ses agents de publier une soixantaine d'articles scientifiques de portée internationale. Des partenariats ont également été noués avec des services géologiques régionaux australiens (Geoscience Australia) et néo-zélandais (GNS-Science NIWA), formalisés par des conventions-cadres.

**1.3** Cette masse de connaissances, accumulée depuis plus d'une soixantaine d'années, permet d'identifier plus clairement l'ampleur des enjeux liés à cette géo-diversité.

Ces enjeux sont d'abord scientifiques dans le domaine des géosciences marines, en particulier pour mieux comprendre les effets du changement climatique.

Ils sont ensuite économiques, du fait de la présence de ressources minérales à fort potentiel, susceptibles d'attiser la convoitise de grands groupes industriels sous réserve que les technologies d'exploration en eaux profondes connaissent des évolutions significatives.

Les enjeux sont enfin environnementaux, la préservation de cette géo-diversité exceptionnelle constituant une impérieuse nécessité pour la prévention des risques naturels et la protection des habitats et écosystèmes qui y sont associés.

## **2. Une stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources marines susceptible d'avoir des implications dans la zone économique exclusive (ZEE) calédonienne**

Dans une circulaire du 5 mai 2021<sup>2</sup>, le Premier ministre a indiqué qu'il avait validé, lors du Comité interministériel de la mer (CIMER) du 22 janvier précédent, la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins « *qui va encadrer l'action publique et orienter l'action des opérateurs privés sur les dix prochaines années* ».

---

<sup>2</sup> Circulaire n° 6266/SG du 5 mai 2021 relative à la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins.

Il annonçait la mise en place auprès du Secrétaire général à la mer d'une Mission interministérielle pour porter cette stratégie ainsi que d'un plan d'actions « Grands fonds marins » pour les trois prochaines années.

Parmi les priorités de ce plan d'actions, à l'élaboration duquel la Nouvelle-Calédonie n'a pourtant jamais été associée, deux sont susceptibles de concerner directement sa ZEE.

En premier lieu, il est prévu de poursuivre et d'amplifier *“une action résolue et raisonnée d'acquisition de connaissances sur les écosystèmes des grands fonds et sur les ressources minérales sous-marines, tant sur le plateau continental que dans les ZEE”*. À ce titre, le plan d'action fait notamment référence à *« des chantiers d'action en mer : dans la ZEE française, tout particulièrement en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, (...) Il s'agit d'amplifier des travaux d'exploration »*.

En second lieu, la troisième priorité, intitulée *“Dans le cadre de notre environnement maîtrisé, valoriser les ressources des grands fonds en lien avec le potentiel industriel français”*, pourrait conduire à mener des expérimentations de nature industrielle dans la ZEE calédonienne. À cet égard, le plan d'action précise ainsi que *« l'objectif est la création d'un démonstrateur destiné à tester l'impact, le cadre, et la faisabilité d'une exploitation minière durable des grands fonds marins. Les données acquises au cours du processus de mise en œuvre donneront la possibilité à chaque étape de poursuivre ou de renoncer à une exploitation industrielle et il devra engager toutes les parties prenantes. Un tel projet global contribuerait à mettre la France en position proactive au sein de l'Union européenne pour étudier la mise en place d'un cadre exigeant en matière d'évaluation de l'impact environnemental de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins »*. Trois hypothèses de lieu sont évoquées, notamment *« dans la ZEE française, Nouvelle-Calédonie ou Polynésie. En Nouvelle-Calédonie, si une telle hypothèse est étudiée plus avant, la réalisation en amont d'une étude du type que l'IRD a réalisée en Polynésie française serait un préalable »*.

Dans la continuité de cette stratégie nationale, le Président de la République a présenté, le 12 octobre 2021, un grand plan d'investissement d'avenir, « France 2030 », en présence du gouvernement national et de deux cents chefs d'entreprises et étudiants.

Le dernier des dix objectifs identifiés par le chef de l'Etat portait sur *« l'investissement dans le champ des grands fonds marins »*. Il a rappelé à ce titre que la France est la deuxième puissance maritime du monde et qu'il existait des opportunités *« d'innovation de rupture »* dans le domaine de la connaissance des grands fonds marins, pour mener des explorations et un travail scientifique, tout en précisant qu'il ne s'agissait pas d'exploitation, mais bien d'exploration.

Il ajoutait : *« Et nous avons dans nos zones économiques exclusives, la possibilité d'avoir accès à ces explorations, qui est un levier extraordinaire de compréhension du vivant, peut-être d'accès à certains métaux rares, de compréhension du fonctionnement de nouveaux écosystèmes, d'innovation en termes de santé, en termes de bio-mimétisme, etc. »*.

### **3. La nécessité de faire la synthèse des connaissances scientifiques acquises sur la ZEE calédonienne avant de prendre la décision d'y engager tout travail d'exploration ou d'exploitation**

Lors du cinquième Sommet France-Océanie le 19 juillet 2021, M. Louis MAPOU, président du dix-septième gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a déclaré : « *Nous, dirigeants d'Océanie devons prendre nos responsabilités en termes d'utilisation de gestion et de conservation durable de l'océan. Aujourd'hui, il est important de préserver les grands équilibres marins, tant pour l'exploitation des pêches, que pour l'exploration des ressources sous-marines, pour lesquelles un moratoire semble être nécessaire* ».

C'est la première fois, depuis la création du parc naturel de la mer de Corail en 2014, que l'idée d'un moratoire sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales profondes de la ZEE a été exprimée officiellement par la Nouvelle-Calédonie.

Il y avait en effet localement une forme de consensus, au sein même du Comité de gestion du parc naturel de la mer de Corail, pour qu'aucune autorisation ne soit accordée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à une demande d'exploration ayant un caractère invasif susceptible de porter atteinte à l'environnement, ni à fortiori à une demande d'exploitation des ressources minérales de la ZEE.

Dans la déclaration de politique générale qu'il a prononcée le 25 novembre 2021, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a en outre rappelé qu'il voulait faire du parc naturel de la mer de Corail « *un étendard de la Nouvelle-Calédonie en matière de biodiversité et de géodiversité* ».

Au moins trois raisons sont de nature à justifier la mise en place d'un tel moratoire, pour une période de dix ans, avant d'envisager de mener des travaux d'exploration de la ZEE calédonienne.

Il apparaît d'abord indispensable, avant de s'engager dans des travaux d'exploration invasifs ayant un fort impact sur l'environnement, de produire une synthèse de l'ensemble des études scientifiques qui ont déjà été réalisées sur les ressources de la ZEE de la Nouvelle-Calédonie. Cette synthèse devra être accompagnée d'un recensement des études scientifiques qui restent à accomplir pour permettre au pays d'avoir une vision complète de ses ressources minérales préalablement à toute décision.

Il serait à cet égard utile d'avoir un retour d'expérience sur la mise en œuvre, en Polynésie française et à Wallis et Futuna, de la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins avant d'envisager la transposition de cette stratégie en Nouvelle-Calédonie.

Doivent ensuite être menés à leur terme les travaux lancés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur la vision culturelle kanak de l'océan et de sa protection, afin d'intégrer cette dimension culturelle, voire spirituelle, de la biodiversité et de la géo-diversité marines, essentielle en Nouvelle-Calédonie, aux côtés des impératifs environnementaux de protection des ressources naturelles.

Il est enfin de la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie de préserver la liberté de choix des générations futures qui doivent être en pleine capacité de décider, ou non, d'amplifier l'exploration des grands fonds marins, éventuellement avec des moyens invasifs, et de développer l'exploitation des ressources minérales dans la ZEE. Une course folle aux terres rares, dont certaines sont en voie d'épuisement, sans même bénéficier de l'ensemble des

éléments de nature à effectuer ce choix en pleine connaissance de cause, reviendrait à les priver du choix de leur avenir et de celui de leur pays.

## **II. Cadre juridique**

### **1. La Nouvelle-Calédonie est pleinement compétente pour décider d'encadrer l'exploration et l'exploitation des ressources minérales profondes de sa ZEE**

Depuis 1998, la Nouvelle-Calédonie est investie de compétences sur la gestion de sa ZEE, qui constitue un immense espace maritime représentant 1,3 millions de km<sup>2</sup>.

Ainsi, le préambule de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 prévoit que *« le partage des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée. Il sera progressif. Des compétences seront transférées dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation. D'autres le seront selon un calendrier défini, modulable par le congrès, selon le principe d'auto-organisation. Les compétences transférées ne pourront revenir à l'État, ce qui traduira le principe d'irréversibilité de cette organisation »*.

Le document d'orientation précise, s'agissant de ces compétences immédiatement transférées, que *« le principe du transfert est acquis dès l'installation des institutions issues du présent accord : la mise en place s'effectuera au cours du premier mandat du congrès : - l'exploration, l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, de zone économique (...) »*.

Dans la continuité de ces travaux, le 10<sup>o</sup> de l'article 21 de la loi organique statutaire a consacré la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de *« Réglementation et exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive »*.

C'est sur ce fondement que le congrès de la Nouvelle-Calédonie a soumis toute activité scientifique, de recherche ou d'exploration envisagée dans le parc naturel de la mer de Corail à une autorisation du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie<sup>3</sup>, sans que la compétence de l'État en matière de recherche scientifique, consacrée au 7<sup>o</sup> du II de l'article 21 de la loi organique statutaire, n'y fasse obstacle.

C'est en effet la Nouvelle-Calédonie qui détient, dans la ZEE, les droits souverains et les droits de juridiction de l'État côtier mentionnés à l'article 56 de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer. Il s'agit plus précisément :

- du monopole de l'exploration et de l'exploitation 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 ;
- de la compétence pour fixer la réglementation en matière de recherche scientifique marine ainsi que de protection et de préservation du milieu marin.

---

<sup>3</sup> Article 5-I de la loi du pays n° 2022-1 du 12 janvier 2022 relative à la protection des aires marines de la Nouvelle-Calédonie.

Dans son avis n° 401546 du 1<sup>er</sup> décembre 2020 sur l'avant-projet de loi du pays relatif aux aires marines protégées, le Conseil d'État a confirmé cette interprétation de la convention de Montego Bay, en rappelant les *“droits souverains que la Nouvelle-Calédonie détient sur la ZEE en vertu du 10° de l'article 22 de la loi organique”* et en en déduisant que la collectivité *“détient nécessairement, en tant que titulaire de ces droits sur la ZEE, les compétences de juridiction résultant de l'article 56 de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, qui l'autorisent à prévoir une réglementation environnementale ayant pour unique finalité la protection stricte des milieux marins, voire à interdire sur des périmètres qu'elle délimite, toute exploitation”*.

Le législateur national préserve d'ailleurs cette compétence de la Nouvelle-Calédonie, tant dans l'ordonnance n° 2006-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, que dans le code de la recherche.

Ainsi, si le titre I<sup>er</sup> de l'ordonnance portant sur la définition des espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française a été rendu applicable à l'ensemble du territoire de la République, il est bien précisé au I de l'article 55 que les droits souverains mentionnés aux articles 12 (concernant la ZEE) et 15 (concernant le plateau continental) sont exercés par l'État sous réserve des compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie.

De même, si l'article L. 251-1 du code de la recherche, qui fixe le mécanisme d'autorisation par l'État des activités de recherche scientifique marine, a bien été étendu en Nouvelle-Calédonie par l'article L. 267-1 du même code, c'est *“sous réserve des dispositions du 10° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie”*.

Il en résulte que c'est bien la Nouvelle-Calédonie qui est compétente pour décider d'imposer un moratoire sur les ressources minérales de sa ZEE.

## **2. La mise en place d'un moratoire sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales de la ZEE calédonienne relève du domaine de la loi du pays**

Interdire, pour une durée déterminée, l'exploration et l'exploitation des ressources profondes de la ZEE relève du domaine de la loi du pays au titre des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales, mentionnés au 10° de l'article 99 de la loi organique statutaire.

En effet, relèvent de ces principes les dispositions qui mettent en cause les conditions essentielles de l'exercice d'une profession ou d'une activité économique, notamment celles qui ont pour effet de limiter les droits des acteurs économiques ou de leur imposer des obligations dans l'exercice de leur activité, comme l'avait relevé le Conseil d'État dans son avis sur l'avant-projet de loi du pays relatif aux aires marines protégées.

Or, instaurer un moratoire sur l'exploration et l'exploitation des ressources profondes de la ZEE reviendrait à empêcher tout opérateur économique de pouvoir exercer de telles activités et relève donc de la compétence exclusive du législateur.

### **3. La mise en place d'un tel moratoire ne se heurterait à aucun obstacle de nature constitutionnel**

Des moratoires sur l'exploitation de certaines ressources naturelles ont déjà été mis en œuvre au niveau national et validés par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel.

À titre d'exemple, dans son avis sur la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 *mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement*, le Conseil d'État a considéré que dans les activités industrielles qui font l'objet d'un encadrement particulièrement fort de la puissance publique, comme c'est le cas de l'activité minière en France, le législateur national pouvait décider, sous réserve de préserver les droits acquis, d'interdire progressivement toute recherche et exploitation des hydrocarbures sur le territoire national<sup>4</sup>.

Or, en l'espèce, les activités d'exploration et d'exploitation dans la ZEE calédonienne sont déjà très strictement encadrées par le législateur. En effet, la loi du pays du 12 janvier 2022 soumet toute activité de recherche, d'exploration ou d'exploitation dans l'espace maritime à un mécanisme d'autorisation délivré par le gouvernement et réglemente ou interdit ces activités dans certaines zones du parc de la mer de Corail, qualifiées de réserves naturelles ou intégrales.

Il en résulte que la mise en place d'un moratoire, pour une durée de dix années, sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales profondes de la ZEE ne constituerait qu'une étape supplémentaire dans cette protection déjà importante.

En outre, un tel moratoire ne porterait pas atteinte à des droits acquis, dans la mesure où aucune autorisation n'a jamais été délivrée pour procéder à une exploration, et a fortiori à une exploitation, des ces ressources minérales.

Le moratoire envisagé par le présent projet de loi du pays ne paraît donc pas se heurter à un quelconque obstacle de nature constitutionnelle.

### **III. Présentation**

Le projet de loi du pays est composé d'uniquement deux articles.

Son **article 1<sup>er</sup>** fixe le principe d'une interdiction, pour une durée de dix années, de toute exploration ou exploitation des ressources minérales de l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie, lequel comprend, comme le rappelle l'article 1<sup>er</sup> de la loi du pays du 12 janvier 2022 susmentionnée :

- la zone économique exclusive, telle que définie à l'article 11 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté et de la juridiction de la République française ;
- les eaux intérieures et la mer territoriale, telles que définies aux articles 4 et 5 de l'ordonnance n° 2016-1687 susmentionnée, au large des îles appartenant au domaine

---

<sup>4</sup> Conseil d'État, Avis n° 393503 du 1<sup>er</sup> septembre 2017, *Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement*.

public de la Nouvelle-Calédonie en application de l'article 45 de la loi organique statutaire.

La seule exception à cette interdiction concerne certaines méthodes d'exploration considérées comme non invasives pour l'environnement, lesquelles seront limitativement énumérées dans un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

**L'article 2** fixe le mécanisme de sanction applicable en cas de méconnaissance, par un opérateur économique, de l'interdiction consacrée à l'article 1<sup>er</sup>.

Il renvoie à cet égard à la sanction prévue à l'article 14 de la loi du pays du 12 janvier 2022 susmentionnée, applicable notamment en cas de méconnaissance de l'interdiction d'accéder à une réserve intégrale. Il s'agit d'une amende administrative d'un montant maximal de 5 000 000 F. CFP lorsque le contrevenant est une personne physique et de 20 000 000 F. CFP s'il s'agit d'une personne morale, ce montant pouvant être doublé en cas de réitération du comportement fautif dans l'année suivant la date à laquelle la sanction est devenue définitive.

L'article 2 confie également aux agents chargés du contrôle de la présente loi du pays les prérogatives dont ils disposent en vertu de l'article 12 de la loi du pays du 12 janvier 2022<sup>5</sup>, et offre au contrevenant les garanties procédurales fixées à l'article 16 de la même loi du pays<sup>6</sup>.

Tel est l'objet du projet de loi du pays que j'ai l'honneur de soumettre au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Le président du gouvernement  
de la Nouvelle-Calédonie

Louis MAPOU

---

<sup>5</sup> Possibilité de stopper un navire et d'y procéder à des contrôles notamment.

<sup>6</sup> Délai de prescription de trois ans, droit à la notification des griefs et possibilité de présenter des observations.



**CONGRES  
DE LA  
NOUVELLE-CALEDONIE**

Nouméa, le

N°  
Du

**LOI DU PAYS  
portant moratoire sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales  
de la zone économique exclusive de la Nouvelle-Calédonie**

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie,

Le haut-commissaire de la République promulgue la loi du pays dont la teneur suit,

**Article 1<sup>er</sup>** : Au sein de l'espace maritime défini à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du pays n° 2022-1 du 12 janvier 2022 relative à la protection des aires marines de la Nouvelle-Calédonie, est interdite pour une durée de dix ans :

- 1° Toute exploitation des ressources minérales ;
- 2° Toute exploration des ressources minérales à l'exception de celle ayant pour objet l'acquisition de connaissances scientifiques et utilisant des méthodes non invasives listées dans un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Ces explorations sont réalisées dans les conditions fixées par la loi du pays n° 2022-1 du 12 janvier 2022 susmentionnée.

**Article 2** : La méconnaissance des interdictions fixées à l'article 1<sup>er</sup> est passible de la sanction prévue à l'article 14 de la loi du pays du 12 janvier 2022 susmentionnée, dans les conditions fixées par les articles 12 et 16 de la même loi du pays.

La présente loi sera exécutée comme loi du pays.

Fait à Nouméa, le

Par le haut-commissaire de la République,

Le président du gouvernement  
de la Nouvelle-Calédonie

Louis MAPOU