

Rapport de présentation de l'avant-Projet de la loi du pays relative au domaine public de l'eau de la Nouvelle-Calédonie et à la protection de la ressource en eau

I. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

1. Une réponse aux attentes de la politique de l'eau partagée (PEP)

L'avant-projet de loi du pays soumis à la consultation du public répond à une attente forte des acteurs de l'eau exprimée dès les Assises de l'eau qui se sont tenues en 2008.

Dans la continuité de ces dernières et après la tenue d'un premier forum de l'eau en 2018, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a en effet adopté en 2019 le schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée de la Nouvelle-Calédonie (PEP)¹ qui pose le cadre de référence stratégique de cette politique publique destinée à couvrir l'ensemble des questions liées à l'eau à l'échelle du territoire.

Parmi les trois objectifs transversaux identifiés dans la PEP, dont la satisfaction constitue l'une des conditions essentielles de la réalisation de ses six objectifs stratégiques, le premier d'entre eux est « *de mettre en place un cadre juridique et une police de l'eau efficace* »².

L'avant-projet de loi de pays soumis à consultation publique constitue la première pierre dans la réalisation de cet objectif transversal.

2. La nécessité de rénover la réglementation applicable tout en s'inscrivant dans le cadre institutionnel actuel

Actuellement, la plupart des dispositions applicables à la gestion du domaine public de l'eau sont issues d'une délibération de 1968³. Ce corpus juridique obsolète et lacunaire ne correspond plus aux enjeux actuels de gestion de la ressource en eau.

Il apparaissait ainsi nécessaire de moderniser la réglementation applicable, tout en tenant compte du cadre fixé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

En effet, en vertu de l'article 44 de cette loi organique, le domaine de la Nouvelle-Calédonie comprend « *sous réserve des droits des tiers et sauf lorsqu'ils sont situés dans les terres coutumières, les cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources* ».

Il en résulte que l'ensemble des cours d'eau, lacs, sources et eaux souterraines situés sur terres coutumières ont vocation à être gérés par les autorités coutumières selon les règles issues de la coutume, en vertu des dispositions de l'article 18 de la loi organique, et non par la Nouvelle-Calédonie au titre de la domanialité publique.

¹ Délibération n° 419 du 19 mars 2019 portant approbation du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée de la Nouvelle-Calédonie

² Articles 3 et 4 de la délibération n° 419 du 19 mars 2019

³ Délibération n° 105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie

C'est donc sur l'étendue du domaine public de la Nouvelle-Calédonie que cet avant-projet de loi du pays trouve à s'appliquer, et prévoit une palette d'outils permettant **d'assurer une protection optimale de la ressource en eau, répondant ainsi à l'objectif stratégique OS1 "Sanctuariser nos zones de captage et nos ressources stratégiques", reconnu prioritaire par l'ensemble des acteurs du forum de l'eau.**

En cela, cet avant-projet de loi du pays constitue une première pièce à l'édifice d'une nouvelle réglementation adaptée aux objectifs de la PEP.

II. UNE MÉTHODE DE TRAVAIL COLLABORATIVE

Cet avant-projet de loi du pays s'inscrit pleinement dans la méthode de travail de la PEP, qui se fonde sur la « concertation entre les différentes collectivités et institutions de la Nouvelle-Calédonie »⁴.

En ce sens, il a fait l'objet d'une co-élaboration de plusieurs mois entre les services techniques de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes qui forment la mission interservice de l'eau (MISE). Chacune de ses dispositions a été discutée entre techniciens au cours d'une quinzaine de réunions qui se sont déroulées entre 2020 et 2022.

Il a également fait l'objet d'une large concertation puisqu'il a été présenté à l'ensemble des institutions intéressées (provinces, associations de maires, chambres consulaires, Sénat coutumier, Conseil économique social et environnemental) et à la société civile dans le cadre du forum de l'eau 2022.

L'intégralité du texte est désormais soumis à la consultation du public.

III. PRÉSENTATION DU TEXTE

1. L'affirmation des principes de gestion de la ressource en eau en Nouvelle-Calédonie [articles 1 et 2]

L'avant-projet de loi du pays affirme dans son premier article l'appartenance de l'eau au **patrimoine commun** de la Nouvelle-Calédonie et consacre l'intérêt général que revêtent sa protection et sa mise en valeur.

Il introduit également le principe d'une protection et d'une gestion intégrée de la ressource en eau, cohérente de la source à l'embouchure, en surface comme en souterrain, dans le respect de sa valeur culturelle et des équilibres naturels.

Enfin, ce premier article assoit le principe selon lequel **l'usage de l'eau appartient à tous**, lequel a vocation à guider, dans la mise en œuvre de la réglementation, la gestion des conflits d'usage.

L'avant-projet de loi du pays donne également une base légale au schéma d'orientation pour une Politique de l'Eau Partagée de la Nouvelle-Calédonie susmentionné et au Comité de l'eau⁵.

⁴ Article 1er de la délibération n° 419 du 19 mars 2019

2. La définition du domaine public de l'eau [articles 3 à 9]

Ce projet de loi du pays apporte une définition précise des différentes composantes du domaine public de l'eau afin de distinguer ce dernier des eaux de surfaces qui appartiennent aux propriétaires privés, au domaine privé de la Nouvelle-Calédonie ou à d'autres collectivités.

L'objectif de ces définitions est de circonscrire le domaine public aux éléments pour lesquels il existe un enjeu réel en termes de protection et de gestion, qu'il s'agisse de préserver une ressource fragile, de garantir l'alimentation en eau potable aux populations, de prévenir les risques ou encore de permettre le développement d'activités économiques.

Chaque notion composant le domaine public de l'eau a ainsi été définie au moyen de critères précis tout en conservant une logique générale : n'incorporer dans le domaine public que les eaux et les parcelles sur lesquelles l'eau coule ou sort du sol (pour les eaux souterraines) au moins six mois dans l'année, afin d'en exclure les écoulements intermittents et les surfaces sur lesquelles il n'y a de l'eau qu'en période de crue, relevant des règles fixées par le code civil applicable en Nouvelle-Calédonie.

3. Les modalités de délimitation du domaine public de l'eau [article 10 à 18]

Le projet de texte clarifie les critères de délimitation du domaine public de l'eau, en s'inspirant notamment de la jurisprudence rendue en la matière.

Surtout, il tient compte du fait que le domaine public de l'eau est un élément naturel qui, par définition, n'est pas figé et immobile. Sa délimitation n'a donc généralement d'intérêt que pour les propriétaires riverains de ce domaine.

Il en résulte que le texte ne prévoit pas de délimitation systématique du domaine public par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie mais la possibilité pour ces propriétaires riverains de l'obtenir à leur frais.

Concernant la limite entre le domaine public maritime provincial et le domaine public de l'eau, le projet de loi du pays renvoie aux dispositions de l'article 12 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

Sont également détaillées les modalités de délimitation entre le domaine public de l'eau et les eaux situées sur terres coutumières.

4. Les plans de gestion [article 19 et 20]

L'avant-projet de loi du pays rappelle les grands objectifs de la gestion du domaine public de l'eau et permet de décliner ces derniers, à l'échelle d'un ou plusieurs bassins versants ou systèmes aquifères, dans des plans de gestion pluriannuelle, arrêtés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et dont il fixe le contenu.

⁵ Instauré par la délibération n° 395 du 20 février 2019 portant création d'un comité de pilotage pour une politique de l'eau partagée et instaurant un forum annuel de l'eau en Nouvelle-Calédonie

Ces dispositions doivent permettre de définir les ressources stratégiques, de s'adapter aux contextes particuliers et à la diversité des enjeux de la gestion de l'eau à l'échelle locale, tout en respectant une cohérence globale avec le schéma d'orientation défini à l'échelle pays

5. Les conseils de l'eau [article 21]

Née et portée par une démarche participative, la politique de l'eau a pour ambition d'être inclusive et de permettre à l'ensemble des acteurs publics, privés, coutumiers ou associatifs de participer activement et concrètement à sa mise en œuvre.

Dans cette perspective, l'avant-projet de loi du pays ouvre la possibilité pour une collectivité publique de demander la création d'un conseil local de l'eau, à l'échelle d'un ou plusieurs bassins versants ou systèmes aquifères, réunissant l'ensemble des acteurs publics et privés intéressés à la gestion de la ressource en eau sur la zone considérée.

Le champ d'action de ces conseils locaux, pouvant aller d'un rôle purement consultatif, notamment pour l'élaboration du plan de gestion, à un rôle plus actif en matière de gestion du domaine public de l'eau et de conciliation des usages, est déterminé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui acte leur création.

6. Les travaux d'entretien

Le projet de loi du pays part du constat que le domaine public de la Nouvelle-Calédonie est essentiellement **un milieu naturel qui, par définition, n'a pas vocation à être entretenu** mais plutôt géré et préservé, par opposition au domaine public fluvial national, constitué essentiellement de voies navigables artificielles qui se doivent d'être entretenues.

Par conséquent, alors que la Nouvelle-Calédonie intervient aujourd'hui largement pour entretenir les cours d'eau, parfois dans le but de préserver des intérêts purement privés, le projet de loi du pays opère un changement de paradigme en limitant l'entretien par la collectivité aux seules opérations d'intérêt général, répondant à un désordre manifeste susceptible d'occasionner un préjudice anormalement grave.

Dans une démarche de responsabilisation des propriétaires riverains, ils pourront, sans autorisation préalable, réaliser les travaux de petit entretien au droit de leur parcelle, à l'exclusion de toute opération ayant un impact potentiel sur le domaine public de l'eau et le droit des tiers qui restent soumises à autorisation de la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, ils pourront être amenés à participer financièrement à cet entretien lorsqu'ils sont à l'origine des circonstances l'ayant rendu nécessaire ou qu'ils y trouvent un intérêt particulier.

7. Les servitudes du domaine public de l'eau [articles 26 à 29]

Le projet de loi du pays instaure trois nouvelles catégories de servitude.

La **servitude de gestion** a pour objet de permettre la surveillance et l'entretien du domaine. Elle s'étend sur une largeur de quatre mètres sur chaque rive et se substitue à la servitude de marchepieds définie par la délibération de 1968⁶. Les propriétaires riverains sont tenus de permettre en permanence l'accès à cette servitude.

⁶ Article 4 de la délibération n° 105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie

La **servitude d'observation** de la ressource en eau sur des propriété privées a pour objet de permettre l'installation de dispositifs de mesures et de garantir l'accès à ceux-ci par le gestionnaire du domaine. La mise en place de cette servitude permettra de sécuriser juridiquement le réseau d'observation hydrologique actuel, parfois installé sur des propriétés privées sans cadre légal et sans garantie quant à la pérennité de ces stations de référence.

La **servitude de mobilité, sur laquelle les aménagements permanents peuvent être limités**, a pour but de préserver sur certains tronçons de cours d'eau, une zone de mobilité du lit mineur du cours d'eau afin de préserver ou de restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels. Cette servitude permet notamment d'éviter les opérations de stabilisation de berges souvent coûteuses et de restaurer des ripisylves⁷.

L'institution des servitudes d'observation et de mobilité donne lieu à des indemnités des propriétaires concernés, selon un barème défini par arrêté.

8. Les installations, les ouvrages, les travaux et les activités sur le domaine public de l'eau [articles 30 à 37]

En dehors **des droits d'usage qui appartiennent à tous**⁸, l'avant-projet de loi du pays soumet à autorisation du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie les installations, ouvrages, travaux et activités sur le domaine public de l'eau, éventuellement, en cas d'incidence directe et significative sur la ressource en eau, après consultation ou enquête publique.

Comme toutes les autorisations domaniales, celles-ci sont délivrées à titre précaire et révocable et pourront être abrogées pour un motif d'intérêt général ou en cas de non-respect des conditions auxquelles elles auront été délivrées.

La délivrance des autorisations pour les demandes de prélèvement d'eau destiné à l'alimentation en eau potable, sera conditionnée, en dehors des zones de faible population les plus éloignées des réseaux publics, à la démonstration du caractère potabilisable de l'eau.

L'autorisation de prélèvement doit également garantir le maintien d'un débit ou niveau minimal du cours d'eau ou du lac, garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces. Par ailleurs, les rejets sont dorénavant également soumis à autorisation dans le respect des normes fixées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

À la fin de l'autorisation et en l'absence de renouvellement, le site est remis en état et les installations et ouvrages réalisés sur le domaine public de l'eau reviennent à la Nouvelle-Calédonie.

9. La mise en place d'une redevance [article 38 à 42]

Le projet de loi du pays pose le principe du versement d'une redevance en contrepartie de toute occupation ou usage du domaine public de l'eau soumis à autorisation.

⁷ Ensemble des formations boisées, buissonnantes et herbacées présentes sur les rives d'un cours d'eau.

⁸ Tels que les prélèvements d'eau inférieurs à un seuil fixé ou encore, la libre circulation sur les cours d'eau et les lacs des personnes et des engins nautiques de loisirs, hors activités commerciales.

Suivant les principes adoptés par le schéma d'orientation⁹ et les pratiques usuelles en matière de domanialité publique, le barème de cette redevance sera fixé par un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en tenant compte de l'impact sur la ressource en eau et des avantages tirées de l'usage du domaine.

Sont en outre exonérés du paiement de la redevance plusieurs usages et occupations se rattachant à un objectif d'intérêt général.

Le produit de **ces redevances a vocation à alimenter le fonds de soutien à la politique de l'eau** partagée créé par la délibération n° 50/CP du 5 novembre 2021.

10. Le transfert de gestion [articles 43 à 45]

L'avant-projet de loi du pays rappelle la possibilité de déléguer la gestion du domaine public de l'eau aux provinces dans les conditions fixées à l'article 47 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et ouvre également, en l'encadrant, la possibilité de déléguer cette gestion à un établissement public, un groupement d'intérêt public ou à une personne privée dans le cadre d'une délégation de service public.

11. La cession et le déclassement des dépendances du domaine public de l'eau [article 46 à 48]

L'avant-projet de loi du pays ouvre la possibilité de céder à des personnes publiques, sans déclassement préalable, à titre onéreux ou gratuit, les dépendances du domaine public de l'eau de la Nouvelle-Calédonie.

Il prévoit également la possibilité de déclasser certaines parcelles du domaine public de l'eau, c'est-à-dire de les faire entrer dans le domaine privé de la Nouvelle-Calédonie, afin, par exemple, de pouvoir les céder à des personnes privées. Cette possibilité pourrait notamment être utilisée lorsque les règles de conservation du domaine sont incompatibles avec l'état de la ressource en eau ou un projet de développement sur une parcelle donnée.

12. Les périmètres de protection des eaux (PPE) [articles 49 à 54]

Le projet de loi du pays consacre l'obligation d'instaurer des périmètres de protection des eaux autour de chaque point de prélèvement d'eau situé sur le domaine public et destiné à l'alimentation en eau potable des collectivités humaines.

La procédure d'instauration d'un périmètre est assouplie et clarifiée par rapport à celle mise en œuvre à l'heure actuelle, qui résulte des dispositions de la délibération de 1968.

Est notamment ouverte la possibilité d'acquérir ou de louer pour une longue durée les terrains situés dans le périmètre de protection immédiate sur lequel toute activité est interdite. Auparavant automatique, l'expropriation n'est ainsi requise qu'en cas d'échec à trouver un accord avec le propriétaire du terrain.

Par ailleurs, la consultation ou l'enquête publique n'est plus exigée lorsque les périmètres de protection des eaux sont institués entièrement sur des terrains publics ou sur des terrains dont le responsable du prélèvement est propriétaire.

⁹ cf § 3.1 du schéma d'orientation.

Lorsque l'instauration de ces périmètres de protection concerne des terres coutumières, elle est conditionnée à l'accord des autorités coutumières, matérialisé par un acte coutumier élaboré dans les conditions fixées par la loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007.

Selon ces mêmes modalités, les autorités coutumières peuvent demander au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de mettre en place des périmètres de protection des eaux pour des points de prélèvement situés sur terres coutumières.

13. La gestion des rejets diffus [article 55]

Afin de répondre à l'objectif d'une gestion intégrée de la ressource en eau, le projet de texte permet, par délibération du congrès, d'interdire, de réglementer ou de soumettre à autorisation, les activités d'épandage, de dispersion et d'infiltration qui ne se situent pas sur le domaine public de l'eau mais qui sont susceptibles de lui porter atteinte.

14. La gestion de la ressource en eau sur terres coutumières [articles 56 à 57]

Afin de dépasser, dans une certaine mesure, la dichotomie de gestion de l'eau en Nouvelle-Calédonie consacrée par la loi organique, le texte ouvre la possibilité pour la Nouvelle-Calédonie de conventionner avec les autorités coutumières pour définir un cadre de gestion de l'eau située sur terres coutumières et de préciser les modalités opérationnelles de cette gestion partagée.

Ce dispositif permet notamment aux autorités coutumières qui le souhaitent de déléguer au gouvernement la gestion technique et administrative de l'eau sur ces zones.

15. Les mesures de police et les sanctions [articles 58 à 60]

De manière classique en matière de domaine public, le projet de loi du pays prévoit une contravention de grande voirie, passible d'une amende d'un montant maximal de 1 431 900 francs CFP, pour toute dégradation ou occupation irrégulière du domaine public de l'eau. Le contrevenant peut également se voir condamner à la réparation des dommages et la remise en état des lieux.

Tout manquement aux dispositions de la loi du pays peut également faire l'objet d'une amende administrative d'un montant maximal de 5 000 000 francs CFP. Le produit de ces amendes administratives a également vocation à alimenter le fonds de soutien à la politique de l'eau.

16. Dispositions transitoires et finales [articles 61 à 65]

Le projet de loi du pays prévoit enfin des dispositions transitoires pour les ouvrages sur le domaine public de l'eau existant au jour de son entrée en vigueur.

Ainsi, les usagers bénéficiant d'une autorisation d'occuper le domaine public de l'eau pourront la conserver jusqu'à son terme, ou, en l'absence de terme, pendant une durée de cinq ans. Sans préjudice de la possibilité de modifier ces autorisations avant leur terme, c'est donc seulement au moment du renouvellement de ces autorisations que leur conformité aux dispositions du texte sera étudiée.

S'agissant des ouvrages non autorisés, leurs propriétaires disposeront d'un délai d'un an pour se déclarer auprès des services du gouvernement, afin que ces derniers puissent réaliser assez rapidement une cartographie et un inventaire des installations non autorisées.

Suite à cette déclaration, un récépissé leur indiquant le délai dont ils disposent pour solliciter une autorisation leur sera adressé.

Les installations occupant le domaine sans autorisation depuis plus de vingt au moment de l'entrée en vigueur de la loi auront la possibilité d'être autorisées même si elles ne respectent pas les prescriptions du texte, avec toutefois l'obligation que les modifications éventuellement effectuées aillent dans le sens d'une meilleure conformité.

Pour les ouvrages plus récents, les nouvelles dispositions s'appliqueront, mais permettront d'accorder au pétitionnaire un délai pour effectuer les travaux de mise en conformité nécessaires.