
NOUVELLE-CALEDONIE

Conseil Economique et Social

Nouméa, le 31 Juillet 2001

<p style="text-align: center;">Avis n° 12 / 2001 concernant le projet de loi du pays sur le domaine public maritime de la Nouvelle - Calédonie et des Provinces</p>
--

-oOo-

(Saisine du Président du Gouvernement)

Le Conseil Economique et Social de la Nouvelle - Calédonie, conformément à la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle - Calédonie,

Vu la délibération n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social de la Nouvelle - Calédonie,

Vu la délibération n° 1-CES/2000 du 07 mars 2000 portant Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social,

Vu la saisine du Président du Gouvernement de la Nouvelle - Calédonie en date du 29 juin 2001 concernant le projet de loi du pays sur le domaine public maritime de la Nouvelle - Calédonie et des Provinces,

Vu l'avis du Bureau en date du **26 Juillet 2001**,

a adopté lors de la séance plénière en date du **31 Juillet 2001**, les dispositions dont la teneur suit :

.../...

I - LA PRISE EN COMPTE DU DOMAINE PUBLIC MARITIME DE LA NOUVELLE- CALEDONIE ET DES PROVINCES

A) - QU'EST CE QUE LE DOMAINE PUBLIC MARITIME ?

Le domaine public maritime de la Nouvelle - Calédonie et des Provinces est défini par la loi organique du 19 mars 1999 dans son article 45. Il comprend la zone des 50 pas géométriques, les rivages de la mer, les terrains gagnés sur la mer, le sol et le sous - sol des eaux territoriales et des eaux intérieures.

La zone des pas géométriques est constituée par une bande de terrain d'une largeur de 81, 20 mètres comptée à partir de la limite supérieure du rivage. Le pas géométrique ou "pas du Roi" correspond à une unité de mesure employée sous l'ancien régime.

La zone maritime, dont on trouve mention sous Louis XIV avait pour objet :

- ✍ de construire des fortifications et de favoriser la défense du territoire,*
- ✍ d'assurer un passage libre le long de la mer,*
- ✍ d'approvisionner gratuitement en bois les capitaines des navires,*
- ✍ de donner les moyens aux pêcheurs, maçons, charpentiers etc... de construire leurs logements toujours à titre précaire et révocable.*

Cette zone a été réglementée en Nouvelle - Calédonie par un arrêté du 19 octobre 1867 et a perduré jusqu'à nos jours bien que les motivations premières de sa mise en place se soient quelque peu estompées.

Les rivages de la mer sont quant à eux constitués par la zone littorale alternativement couverte et découverte par la marée. La fixation des limites terrestres du rivage consiste à déterminer la partie du littoral recouverte par le plus grand flot, selon le principe énoncé par l'arrêt KREITMANN rendu par le Conseil d'Etat le 12 octobre 1973.

Les terrains gagnés sur la mer sont ceux qui ont été artificiellement soustraits à l'action des eaux.

Enfin la dernière partie de la définition du domaine public maritime évoque les sols et sous - sols des eaux intérieures et des eaux territoriales. Ce sont des espaces sur lesquels s'exerce la souveraineté de l'Etat côtier. Ces eaux sont situées à l'intérieur des lignes de base, entre ces lignes et le rivage.

Il est possible de retenir la barrière récifale de la Nouvelle - Calédonie pour déterminer les lignes de base mais le Tribunal administratif de Nouméa dans un arrêt

du 8 avril 1994 a nuancé ces délimitations puisque le récif n'entoure pas de manière uniforme la Nouvelle - Calédonie.

.../...

B) - OBJET DU PRESENT PROJET DE LOI DU PAYS

Conformément aux articles 22-31° et 99-7° de la loi organique, il appartient à la Nouvelle - Calédonie de fixer au travers d'une loi du pays les règles relatives au domaine public maritime de la Nouvelle - Calédonie et des provinces. Le présent projet s'inspire des dispositions de la " loi littorale " de 1986, de la jurisprudence du Conseil d'Etat et du code des domaines de l'Etat.

II - LE PREAMBULE DU PROJET DE LOI DU PAYS, LA LEGISLATION DE LA ZONE DES PAS GEOMETRIQUES (titre 1), LES PROCEDURES DE DELIMITATION (titre 2) :

A) - LE PREAMBULE DU PROJET DE LOI DU PAYS

L'article 2 rappelle le caractère inaliénable et imprescriptible du domaine public maritime tel que déjà édicté par l'arrêté du 19 Octobre 1867.

L'article 3 annonce le libre accès des piétons aux plages sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale, de protection de l'environnement ou de respect des droits fonciers coutumiers reconnus nécessitent des dispositions particulières.

Le Conseil Economique et Social estime qu'il conviendrait de remplacer le terme "plage" de l'article 3, issu de l'article 30 de la loi littoral par celui de "rivage" plus général et cité à l'article L 146-3 du code de l'urbanisme. **Il considère** qu'il y aurait lieu d'ajouter également la référence à la "continuité du cheminement des piétons". Le début de l'article 3 serait donc ainsi rédigé : "La continuité du cheminement des piétons ou leur accès au rivage est libre..." se référant ainsi à l'article 4 - II de la loi littorale. **Il signale** que les remarques des Provinces Nord et Iles relatives à la prise en compte des droits fonciers coutumiers reconnus ont été intégrées dans cet article.

Le Conseil Economique et Social précise que le déclassement ne peut intervenir que dans un but d'intérêt général (article 5).

B) - LA ZONE DES PAS GEOMETRIQUES (titre 1)

Les articles 4 à 8 définissent la zone des pas géométriques ainsi que la possibilité de déclassement.

Le Conseil Economique et Social note que la zone de 81,20 mètres n'est pas applicable sur l'ensemble du territoire. En effet l'article 4 prend en considération les droits des tiers résultant de titres valides consentis au cours des ans par les différentes législations et donc dans la plupart des cas la situation restera inchangée.

.../...

C - LES PROCEDURES DE DELIMITATION

Les articles 9 à 13 expliquent ces procédures qui sont de compétence provinciale.

III - LES SERVITUDES DE PASSAGE AU PROFIT DES USAGERS ET LEURS EFFETS (titre III chapitres 1 et 2)

Les articles 14 à 28 du projet de loi du pays abordent d'une part des servitudes longitudinales et d'autre part des servitudes transversales permettant le passage des piétons.

A) - LES SERVITUDES DE PASSAGES POUR PIETONS

Le Conseil Economique et Social constate que l'instauration de servitudes longitudinales constituées d'une bande de 3 mètres de largeur ne concerne que peu de terrains en Nouvelle - Calédonie. Ce sont en effet, ceux qui ont été aliénés avant 1855 date à laquelle une première zone inaliénable de 40 mètres a été établie. De plus, tous les arrêtés de déclassement de la zone étendue à 81,20 mètres en 1867 ont, en application du décret du 27 Juillet 1930, prévu une servitude de passage de 10 à 20 mètres.

Les servitudes transversales au rivage constituent quant à elles une véritable innovation; cette mesure est tirée d'un principe édicté par la loi dite "littoral" de 1986. Elle peut être instituée sur les voies et chemins privés d'usage collectif existants, à l'exception de ceux réservés à un usage professionnel.

Le Conseil Economique et Social tient à préciser que si cette mesure est motivée par le principe de libre accès à la mer des piétons, son application n'en demeure pas moins une possibilité mise en oeuvre par arrêté du président de l'assemblée de province sur initiative de la commune ou par délibération sur initiative de la province (article 23), en l'absence d'une voie publique située à moins de cinq cents mètres et permettant l'accès au rivage (Article 15 in fine).

Au cours des auditions qu'il a réalisées, **le Conseil Economique et Social s'est rendu compte** que certaines provinces entendaient développer le libre accès à des plages aménagées et favoriser, lorsque cela est possible, la jouissance privative à titre précaire. Les servitudes pour piétons ne seront donc pas établies de manière

systématique et quand elles s'appliqueront, des procédures rigoureuses et une concertation avec les propriétaires concernés seront prévues.

Le Conseil Economique et Social propose de rajouter un article 16 bis précisant les droits des particuliers : “la responsabilité civile des propriétaires des terrains, voies et chemins grevés par des servitudes définies aux articles 14 et 15 ne saurait être engagée au titre de dommages causés ou subis par les bénéficiaires de ces servitudes”.

.../...

B) - LES EFFETS DES SERVITUDES

Le Conseil Economique et Social souligne que ces servitudes entraînent des obligations tant pour les propriétaires que pour les utilisateurs et que le non respect de cette réglementation, d'un côté comme de l'autre, entraîne des peines d'amendes (Articles 27 et 28).

Le Conseil Economique et Social estime que ces mesures contribuent à favoriser le civisme et le respect réciproque des populations.

IV) - LES OCCUPATIONS TEMPORAIRES DU DOMAINE PUBLIC MARITIME (titre 4, chapitre 1 et 2)

Ce thème principal est développé dans les articles 29 à 45 du projet de loi du Pays.

Le Conseil Economique et Social rappelle le caractère précaire et révocable de l'autorisation temporaire d'occupation du domaine public. **Il estime** toutefois qu'il est nécessaire de promouvoir une économie d'investissements privés : ce qui permettra de garantir, en matière de domaine public maritime, des droits réels capables d'inciter des investissements et en particulier des projets en défiscalisation.

Le Conseil Economique et Social estime que la durée des droits réels consentis facilitera les retours sur investissement.

Le Conseil Economique et Social souhaite que les Provinces accordent une attention particulière en la matière dans le cadre de la loi du pays et notamment à l'article 30. Ce dernier stipule que les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysage du littoral et des ressources biologiques.

Le Conseil Economique et Social rappelle qu'une enquête publique sera exigée (article 30 in fine), que la transmission de ce droit réel est soumis à l'agrément de l'autorité compétente (article 35) et que l'autorisation accordée est révocable à tout moment (article 32).

Le Conseil Economique et Social constate que ce texte a donc pour but de freiner d'éventuelles spéculations immobilières.

Le Conseil Economique et Social propose d'ajouter au titre IV, un article 30 bis indiquant que : "en dehors des espaces urbanisés, les terrains situés dans la bande littorale comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la zone des cinquante pas géométriques, sont réservés prioritairement à des activités économiques ou à des équipements collectifs, lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer. Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage ; leur réalisation est toutefois soumise à une enquête publique".

.../...

Le Conseil Economique et Social considère que l'article 42 qui évoque le retrait du titre constitutif de droits réels pourrait être complété en ajoutant le cas des atteintes à l'environnement.

Il souhaite mentionner à cet effet : qu' "il est interdit de jeter, de déverser ou laisser écouler directement ou indirectement en mer ou dans les cours d'eau ou plan d'eau où les eaux sont salées, des substances ou organismes nuisibles pour la conservation ou la reproduction des mammifères marins, poissons, crustacés, coquillages, mollusques ou végétaux, ou de nature à les rendre impropres à la consommation".

V) - LES ENDIGAGES, LES EXTRACTIONS SUR LE DOMAINE PUBLIC MARITIME, LES ETABLISSEMENTS DE CULTURE MARINE (titres 6, 7 et 8, article 49 à 67)

Les trois thèmes abordent des activités particulières sur le domaine public maritime.

Le Conseil Economique et Social souligne que l'aquaculture devrait voir sa production doubler dans les cinq prochaines années. Cette activité représente un fort potentiel pour l'économie et un bon moyen de développer l'emploi local (soit 700 salariés actuellement pour un chiffre d'affaires de 2 milliards CFP).

La protection des fermes aquacoles ou de tout autre établissement de culture marine est donc nécessaire ainsi que l'espace du domaine public maritime susceptible d'accueillir ces exploitations (Article 57).

Le Conseil Economique et Social souhaite que de manière uniforme, les concessions prévues pour ces trois activités incluent une étude d'impact ou selon le cas une notice d'impact sur l'environnement et que l'application de ces deux formes d'enquêtes soient formalisées (la première étant plus contraignante que la seconde).

Le Conseil Economique et Social propose que la condition de trois ans prévue à l'article 65 soit étendue aux demandes d'extractions et aux concessions d'endiguage,

c'est à dire que les autorisations accordées peuvent être modifiées, suspendues temporairement ou retirées à tout moment par décision motivée de l'autorité compétente et sans indemnité si l'emplacement concédé est resté inexploité ou insuffisamment exploité pendant une période de trois ans.

Le Conseil Economique et Social demande de prendre en compte les normes de qualité des eaux en précisant à l'article 60 que "des normes de qualité des eaux peuvent être fixées par les autorités compétentes dans certaines zones de la mer et des estuaires jusqu'à la limite de salure des eaux, en fonction de leur contribution aux activités d'exploitation et de mise en valeur des ressources biologiques de ces zones. Ces activités peuvent être réglementées ou interdites en fonction de ces normes de qualité, cette disposition s'applique également à la commercialisation des produits végétaux ou animaux issus de ces eaux et destinés à la consommation humaine".

.../...

Le Conseil Economique et Social signale qu'il conviendrait à l'article 49 du projet de loi du pays traitant des endigages, d'évoquer les situations antérieures: "les exondements réalisés antérieurement à la présente loi demeurent régis par la législation antérieure".

VI) - OBSERVATIONS GENERALES

Le Conseil Economique et Social n'a pas de remarque particulière concernant les autres articles du projet de loi du pays.

Il considère d'une manière générale que ce texte établit le cadre global et nécessaire de la législation du domaine public maritime ; les trois Provinces bénéficieront ainsi du même cadre juridique dont elles auront à affiner, selon les situations, les modalités d'application.

Il remarque que la constitution de droits réels permettra un développement économique sur le domaine public maritime notamment en matière d'établissement de culture marine et de tourisme et que cette loi ne privera pas les riverains actuels des conditions auparavant octroyées.

Le Conseil Economique et Social signale que si le "bétonnage" du littoral constitue une inquiétude légitime, les dispositions contenues dans ce projet de loi ne le favorisent pas.

Il n'est ni dans l'intérêt des Provinces, ni dans celui des investisseurs de promouvoir une telle politique puisque les concessions sont révocables et que leurs modalités de mises en oeuvre sont rigoureusement encadrées.

VII) - CONCLUSION

Sous réserve des propositions formulées, **le Conseil Economique et Social émet un avis favorable** au présent projet de loi du pays.

LA SECRETAIRE DE SEANCE

LE PRESIDENT

Hélène BURANI

Bernard PAUL