



AVIS n°21/2023

concernant le projet de délibération prise en application 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 et portant sur la mise en oeuvre des procédures de consultation et d'enquête publiques

Présenté par la CEAI¹ :

Le vice-président :

Monsieur Pierre BOIGUIVIE

Le rapporteur :

Monsieur Christian ROCHE

Dossier suivi par :

Monsieur Jérôme LAFLEUR, chargé d'études, mesdames Laetitia MORVILLE et Annie WATIPANE secrétaires au bureau des études et madame Mariette GOYE aide-documentaliste.

¹ Commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 8 novembre 2023 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, selon la procédure normale.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures a auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services, les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n°21/2023

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

La loi du pays relative au domaine public de l'eau de la Nouvelle-Calédonie et à la protection de la ressource en eau, sur laquelle le CESE-NC a rendu un avis² favorable le 1^{er} décembre 2022 prévoit certaines dispositions pouvant avoir une incidence sur l'environnement.

La charte de l'environnement, intégrée au bloc de constitutionnalité depuis la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, prévoit en son article 7 que : "Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement."

Dans le respect de cette charte, la présente délibération prévoit les modalités de mise en place des consultations et des enquêtes publiques prévues aux articles 28, 30, 46, et 51 de la loi du pays précitée.

L'article 28 permet d'instituer une servitude de mobilité ayant pour but de créer ou de restaurer les zones de mobilité du lit mineur du cours d'eau afin de préserver ou restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels. Une consultation du public est réalisée préalablement à la mise en place de cette servitude.

L'article 30 traite des installations, ouvrages, travaux et activités effectuées sur le domaine public de l'eau et pose le principe de l'autorisation préalable avant toute occupation du domaine public de l'eau. Lorsque l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'activité est susceptible d'avoir un impact sur le droit des tiers, une consultation publique est réalisée préalablement à la délivrance de l'autorisation.

² <https://cese.nc/sites/default/files/avis-et-voeux/2022/AVIS%2032-2022%20CESE%20NC.pdf>

Lorsque l'incidence est directe et significative sur la ressource en eau ou les écosystèmes, une étude d'impact et une consultation ou une enquête publique sont réalisées.

L'article 46 traite du déclassement d'une parcelle du domaine public de l'eau. Lorsqu'il est susceptible d'avoir une incidence significative sur la gestion des autres dépendances du domaine public de l'eau ou sur la préservation de la ressource en eau, il est précédé d'une consultation ou d'une enquête publique en fonction du niveau d'incidence déterminé par arrêté du gouvernement.

L'article 51 prévoit une procédure de consultation du public ou d'enquête publique, lorsque est instauré un périmètre de protection rapprochée et de protection éloignée des eaux sur des terrains appartenant à un tiers.

La mise en place de ces périmètres de protection sont prévus par la loi du pays autour de chaque point de prélèvement autorisé et destiné à l'alimentation en eau potable des collectivités humaines.

La consultation publique se décompose en quatre étapes :

1. l'information du public de la tenue de la consultation,
2. la consultation,
3. la réalisation d'une synthèse effectuée par les services du gouvernement,
4. la publication de la synthèse.

L'enquête publique se déroule, quant à elle, de la manière suivante :

1. désignation d'un commissaire enquêteur,
2. information du public,
3. enquête,
4. publication de la synthèse.

Pour la désignation du commissaire enquêteur, le gouvernement arrête une liste d'aptitude, après avis de la commission prévue à l'article 11 du projet de délibération, comportant les commissaires enquêteurs pouvant conduire des enquêtes publiques.

Au cours de l'enquête, le commissaire enquêteur peut :

- demander au pétitionnaire de communiquer les documents qu'il estime utiles à la bonne information du public,
- visiter les lieux concernés,
- auditionner les personnes et les services qu'il lui paraît utile de consulter.
- organiser une réunion d'information et d'échanges avec le public lorsqu'il estime que l'importance ou la nature du projet la rendent nécessaire.

A l'expiration du délai d'enquête fixé par l'arrêté du gouvernement mentionné à l'article 17 du projet de délibération , le commissaire enquêteur établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Il présente ses conclusions motivées en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves, ou défavorables à l'opération projetée.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

A. Sur la sécurisation des procédures de consultations et d'enquêtes publiques.

Au-delà de la définition des modalités de mise en œuvre des consultations et enquêtes publiques prévues par la loi du pays relative au domaine public de l'eau de la Nouvelle-Calédonie et à la protection de la ressource en eau, le projet de délibération revêt un caractère d'application générale. Ainsi, il pourra servir de modèle pour tous les projets susceptibles de faire l'objet de consultations ou d'enquêtes publiques.

Concernant les enquêtes publiques, en l'absence de texte encadrant cette procédure, la Nouvelle-Calédonie applique actuellement la procédure prévue par le décret du 16 mai 1938 portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le CESE-NC relève que ce projet de délibération permet de fixer un cadre juridique et de sécuriser ces procédures.

B. Sur l'établissement de la liste d'aptitude des commissaires enquêteurs

Pour la désignation du commissaire enquêteur, le gouvernement arrête, après appel à candidature, une liste d'aptitude, après avis de la commission prévue à l'article 11, comportant les commissaires enquêteurs pouvant conduire des enquêtes publiques.

La commission chargée d'établir la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur comprend :

- quatre représentants de la Nouvelle-Calédonie, dont le président de la commission, désignés par le gouvernement,
- un représentant de chaque assemblée de province,
- un représentant de chaque association de maire de Nouvelle-Calédonie désigné par celle-ci,
- deux personnalités qualifiées en matière de protection de l'environnement désignées par le gouvernement.

La société civile n'est pas représentée au sein de la commission. Cette dernière ayant pour objet de lister les personnes qui seront habilitées à être commissaire enquêteur, une représentation classique, institutionnelle a été retenue. C'est dans le cadre de la consultation ou de l'enquête publique que la société civile et les associations auront l'occasion de faire part de leurs observations et, le cas échéant, de participer à des réunions publiques.

Toutefois, l'institution relève un sentiment partagé de la part des représentants de la société civile et des associations environnementales, qui estiment que leurs observations ne sont pas suffisamment prises en compte.

En outre, la désignation des commissaires enquêteurs est du ressort des collectivités, qui peuvent être elles-mêmes porteuses, directement ou indirectement, de projets entraînant une enquête publique en application de la loi du pays relative au domaine public de l'eau.

Afin d'équilibrer les forces en présence et de donner plus de voix aux représentants de la société civile et des associations environnementales, l'institution considère que la composition de cette commission doit être différente.

Recommandation n°1 : Ajouter à la composition de la commission chargée d'établir la liste d'aptitude aux fonctions de commissaires enquêteurs un représentant du CESE-NC et un représentant des associations environnementales.

C. Sur la phase d'information du public

Avant de débiter une consultation ou une enquête publique, il est procédé à la publication dans un journal habilité à recevoir des annonces légales, d'un avis informant le public de son ouverture et comportant les mentions énumérées par arrêté du gouvernement. L'avis est également affiché dans la mairie des communes concernées et publié sur le site internet du gouvernement.

La participation à la consultation et donc l'impact de celle-ci, peuvent être extrêmement limités si elle n'est pas accompagnée d'une campagne d'information préalable par différents médias.

Face aux faibles taux de participation constatés lors des récentes consultations publiques, le CESE-NC émet les recommandations suivantes :

Recommandation n° 2 : Assurer une information du public plus large au travers de différents médias.

Recommandation n° 3 : Explorer les moyens d'élargir la participation du public, notamment en impliquant le plus possible les communes du territoire concerné, et démontrer une réelle prise en compte de ses contributions.

D. Sur la durée des consultations publiques

L'article 1^{er} fixe la durée minimale de la consultation à 15 jours. L'institution estime que ce délai est très court et qu'il pourrait avoir une incidence négative sur le taux de participation.

Recommandation n°4 : A l'article 1^{er}, porter le délai de la consultation à un mois au lieu de 15 jours.

E. Sur l'absence de dispositif d'évaluation

Les procédures de consultations et d'enquêtes publiques sont cruciales puisqu'il s'agit de garantir que les décisions politiques s'élaborent de manière ouverte et transparente, sur la base de données probantes, disponibles et avec la participation de tous les citoyens et autres parties prenantes.

Le CESE-NC relève qu'aucun dispositif d'évaluation n'est prévu et considère que ce manque doit être pallié afin de déterminer si les consultations publiques permettent vraiment d'aller à la rencontre des citoyens et de mettre à profit leurs contributions. Les membres soulignent l'importance de garantir l'efficacité de la démarche, de trouver les moyens de parvenir à une implication citoyenne forte, et de mesurer le degré de satisfaction des participants.

Recommandation n° 5 : Instaurer un processus d'évaluation pour chaque consultation ou enquête publique. Cette évaluation peut s'appuyer sur un certain nombre de critères comme le nombre de participants, l'analyse de leur satisfaction, l'impact sur le contenu du projet, et la qualité des informations communiquées pendant la phase de consultation.

III –CONCLUSION DE L'AVIS N°21/2023

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°1 : Ajouter à la composition de la commission chargée d'établir la liste d'aptitude aux fonctions de commissaires enquêteurs un représentant du CESE-NC et un représentant des associations environnementales.

Recommandation n° 2 : Assurer une information du public plus large au travers de différents médias.

Recommandation n° 3 : Explorer les moyens d'élargir la participation du public, notamment en impliquant le plus possible les communes du territoire concerné, et démontrer une réelle prise en compte de ses contributions.

Recommandation n°4 : A l'article 1er , porter le délai de la consultation à un mois au lieu de 15 jours.

Recommandation n° 5 : Instaurer un processus d'évaluation pour chaque consultation ou enquête publique. Cette évaluation peut s'appuyer sur un certain nombre de critères comme le nombre de participants, l'analyse de leur satisfaction, l'impact sur le contenu du projet, et la qualité des informations communiquées pendant la phase de consultation.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** à la majorité sur la délibération prise en application de la loi du pays relative au public de l'eau de la Nouvelle-Calédonie et à la protection de la ressource en eau et portant sur la mise en oeuvre des procédures de consultation et d'enquête publique.

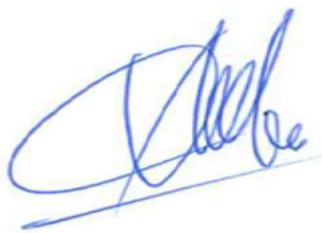
L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **35 voix** « pour ».

LE SECRÉTAIRE

A blue ink signature in cursive script, appearing to read 'G. Poiroi', enclosed in a thin black rectangular border.

Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT

A blue ink signature in cursive script, appearing to read 'J.-L. d'Anglebermes', enclosed in a thin black rectangular border.

Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°21/2023

- *Nombre de réunions en commission : 3*
- *Adoption en commission : 04/12/2023*
- *Adoption en bureau: 06/12/2023*
- *Adoption en séance plénière : 08/12/2023*

Invités auditionnés (8) :

- **Monsieur Bertrand TURAUD**, chef de cabinet de **monsieur KATIDJO MONNIER**, membre du gouvernement en charge notamment de la politique de l'eau.
- **Monsieur Geoffroy WOTLING**, chef du service de l'eau, DAVAR, accompagné de **madame Marine DUPRAT**, adjointe.
- **Madame Daria GUIOMARD**, cheffe de la section économique et sociale DAJ NC,
- **Monsieur Dylan DEBIEN**, élu CAP-NC, accompagné de **madame Laura HENRY**, chargée de mission.
- **Monsieur Fabien ALBOUY**, directeur de l'observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie (OEIL),
- **Monsieur Fernand MARTIN**, président de l'association des utilisateurs de l'eau agricole de Ouegoa

Observations par écrit (3) :

- SIVOM
- ENVIRONORD (hors-délai)
- Province Sud (hors-délai)

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (9):

- Province Nord
- Province des îles Loyautés
- Sénat coutumier
- AFMNC
- AMNC
- Conseil de l'eau de La Foa, Farino et Sarraméa
- UFC Que choisir
- Syndicat des mineurs
- Agence pour l'Eau et l'Environnement du Pacifique

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : Madame Rozanna ROY, messieurs Jacques ADJOUHGNOPE, Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Robert LAKALAKA, Jacques LOQUET, Christian ROCHE, Jonas TEIN et Marc ZEISEL.

Étaient présents et représentés lors du vote : Madame Rozanna ROY (procuration à monsieur TEIN), Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX (procuration à monsieur LOQUET), Robert LAKALAKA, Jacques LOQUET, Jonas TEIN et Marc ZEISEL.

Étaient absents lors du vote : Madame Christine POELLABAUER, messieurs Jacques ADJOUHGNOPE, Christian ROCHE et Jean-Damien PONROY.