



C O N S E I L
E C O N O M I Q U E
S O C I A L E T
E N V I R O N N E M E N T A L
D E L A N O U V E L L E C A L E D O N I E

RAPPORT & AVIS N°05/2017

*Saisine concernant le projet de délibération
portant modification du code de l'urbanisme de la
Nouvelle-Calédonie (PUD)*

Présenté par :

Le président de commission :

M. Jacques LOQUET

Le rapporteur de commission :

M. Jonas TEIN

Dossier suivi par :

Mme Jade RETALI, chargée d'études du CESE-NC.

Adoptés en commission, le 06 février 2017,

Adoptés en bureau, le 08 février 2017,

Adoptés en séance plénière, le 10 février 2017.

RAPPORT N°05/2017

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

A été saisi par lettre en date du 10 janvier 2017 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un *projet de délibération portant modification du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie (PUD)*, selon la **procédure normale**.

Le bureau de l'institution a confié à la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures le soin d'instruire ce dossier.

Elle s'est réunie pour auditionner les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
20/01/2017	<ul style="list-style-type: none">- Madame Anne-Cécile CORET, chef de la section technique du service d'études, de législation et du contentieux (SELC) de la direction des affaires juridiques (DAJ) ;- Madame Christelle LOPERE, chargée d'études juridiques à la direction du foncier et de l'aménagement de la province Sud.
24/01/2017	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur Jean-Loup LECLERCQ, directeur général de la société d'économie mixte de l'agglomération (SEM AGGLO) ;- Monsieur Laurent SEVEAU, directeur des programmes de la société anonyme d'économie mixte de financement et d'investissement (SAEML) Nord Avenir ;- Monsieur Benoît NATUREL, directeur général adjoint de la société immobilière calédonienne (SIC) ;- Monsieur Olivier JACQUEMET, directeur adjoint du fonds social de l'habitat (FSH).

Ont été sollicitées et ont produit des observations écrites :

- l'association des maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC) ;
- la société d'équipement de la Nouvelle-Calédonie (SECAL).

Lesquels ont apporté un précieux concours aux travaux de la commission de l'environnement de l'aménagement et des infrastructures dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.

Par ailleurs, ont également été sollicités et n'ont pas fourni de réponse :

- le sénat coutumier,
- la province des îles Loyauté,
- la province Nord,
- l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie (AFMNC).

06/02/2017	<i>Réunion d'examen & d'approbation en commission</i>
08/02/2017	BUREAU
10/02/2017	SÉANCE PLÉNIÈRE
5	6

Conformément à l'article 22-21 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de « principes directeurs du droit de l'urbanisme, sous réserve des compétences des provinces en matière d'environnement ».

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de ce projet de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Ce texte s'inscrit dans le cadre du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, adopté le 13 février 2015 pour sa partie législative et le 12 mars 2015 pour sa partie réglementaire. Celui-ci a entériné la possibilité pour les communes d'élaborer des documents d'urbanisme, et notamment un plan d'urbanisme directeur (PUD), après avis de la province concernée. Il s'agit d'« un document de planification stratégique à l'échelle du territoire de la commune qui fixe, dans le respect des principes énoncés à l'article Lp. 111-2, les orientations d'aménagement et les règles d'utilisation du sol »¹.

L'article R. 112-8 prévoit que le PUD peut être révisé, modifié, mis en compatibilité ou mis à jour. Cependant, au vu de la complexité et de la longueur des procédures de révision (identique à la procédure d'élaboration) et de modification, le présent projet de délibération propose une procédure de révision simplifiée (article 5) et de modification simplifiée (article 7).

Cette dernière substituerait l'obligation d'enquête publique à un simple porter à connaissance et ne requerrait pas l'avis de la province avant d'être entamée. L'article 6 vise à lister les cas de recours à la modification normale.

Quant à la révision simplifiée, elle ne peut être utilisée que dans trois cas précis et consiste à remplacer la procédure de concertation administrative par un examen conjoint.

Le gain de temps de cet allègement des procédures est estimé à 6 mois pour la révision simplifiée et à 3 mois pour la modification simplifiée.

Ce projet de délibération permet en outre la dématérialisation des procédures d'élaboration (article 3) et d'évolution (article 4) des PUD, selon les modalités fixées par la province concernée.

Enfin, il ajoute aux autorités coutumières siégeant au sein des comités d'aménagement et d'urbanisme provinciaux les « institutions coutumières » (article 2).

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC **selon la procédure normale.**

¹ Code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie, article Lp. 112-1

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

Le conseil économique, social et environnemental s'est attaché à examiner le projet de délibération article par article, et émet les observations ainsi que les propositions suivantes.

A) Une simplification attendue

Les conseillers insistent sur la très forte demande de logements en Nouvelle-Calédonie (cf. sur tableau infra l'exemple de la demande en logements sociaux)² et sur le besoin de construction qui en découle.

Communes de résidence des ménages	Total	2015	2014
NOUMEA	3485	53,7%	52,80%
DUMBEA	1389	21,4%	20,90%
MONT DORE	654	10,1%	11,30%
PAITA	401	6,2%	6,20%
Total Grand Nouméa	5929	91,4%	91,10%
BOURAIL	78	1,2%	0,80%
LA FOA	78	1,2%	1,40%
BOULOUPARIS	47	0,7%	0,80%
THIO	26	0,4%	0,70%
ILE DES PINS	25	0,4%	0,50%
YATE	18	0,3%	0,40%
POYA / NEPOUI	11	0,2%	0,10%
SARRAMEA	10	0,2%	0,10%
FARINO	8	0,1%	0,10%
MOINDOU	8	0,1%	0,10%
Total l autres communes de la PSUD	309	4,8%	5,10%
LIFOU	65	1,0%	0,90%
MARE	27	0,4%	0,50%
OUVEA	24	0,4%	0,40%
HOUAILLOU	17	0,3%	0,20%
POINDIMIE	17	0,3%	0,20%
KONE	16	0,2%	0,30%
KOUMAC	13	0,2%	0,20%
KOUAOUA	10	0,2%	0,10%
CANALA	7	0,1%	0,10%
KAALA GOMEN	7	0,1%	0,10%
PONERIHOUEN	7	0,1%	0,10%
TOUHO	6	0,1%	0,10%
VOH	6	0,1%	0,10%
HIENGHENE	5	0,1%	0,20%
POUEMBOUT	5	0,1%	0,20%
BELEP	4	0,1%	
POUEBO	4	0,1%	0,10%
POUM	4	0,1%	
OUEGOA	3	0,05%	0,10%
Total Autres Provinces	247	3,8%	3,80%
Total des demandes actives	6485		6981

² Source : Rapport technique annuel 2015 de la maison de l'habitat de Nouvelle-Calédonie

Dans ce contexte, les acteurs du secteur de l'aménagement saluent la simplification des procédures et espèrent qu'elles généreront un gain de temps substantiel, permettant de répondre plus rapidement aux attentes de la population. Néanmoins, le conseil économique, social et environnemental prend note de la remarque de la SECAL sur une harmonisation nécessaire :

« Aujourd'hui, la seule procédure permettant de corriger les documents d'urbanisme d'une ZAC³ est la procédure de modification. Elle s'apparente à la procédure de révision normale d'un PUD (la plus longue), et nécessite notamment une enquête administrative, une enquête publique, l'avis du conseil municipal et une délibération de l'assemblée de province.

Il nous semble que l'absence de mise en cohérence entre les terminologies et les modalités d'évolution propres aux PUD et aux PAZ⁴ serait de nature à instaurer un désavantage notable pour l'outil ZAC. Pourtant, aujourd'hui, celui-ci est le seul en capacité d'offrir aux collectivités, dans un périmètre donné : excellente visibilité et contrôle total en matière de programmation, de réalisation et de financement des équipements publics et espaces collectifs, de peuplement et de constructions à développer sur la zone, de mixité souhaitée en termes de fonctions, de populations ou de générations, ainsi qu'une réelle souplesse pour l'acquisition ou la réorganisation foncières.

Dans cet objectif, il serait souhaitable de mener de front la simplification des procédures d'urbanisme réglementaire et la consolidation des outils d'urbanisme opérationnels dont relève la ZAC. »

Les textes qui entérinent les principes directeurs de l'urbanisme ayant été adoptés récemment, les conseillers soulignent la réactivité du gouvernement quant à leur adaptation, suite aux problématiques rencontrées par les acteurs.

Ils estiment toutefois que la volonté de gagner du temps ne doit pas nuire davantage au respect de la concertation et de la transparence. Ainsi, la disparition de l'avis du comité d'aménagement et d'urbanisme dans la procédure de révision simplifiée inquiète à la fois la province Sud et l'association des maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC), compte tenu de son vaste champ d'application.

La dématérialisation leur semble en outre être une avancée certaine et ils appellent les provinces à en définir les modalités au plus vite afin de simplifier les démarches administratives relatives à l'élaboration du PUD.

Par ailleurs, ils s'inquiètent du fait que la province ne puisse émettre d'observations au cours de la procédure de modification simplifiée ni donner son avis en amont. En cas de problème, cela risque d'entraîner un vote défavorable de celle-ci à la fin de la procédure, engendrant une perte de temps conséquente qui nuirait à l'efficacité revendiquée.

³ Zone d'aménagement concertée

⁴ Plan d'aménagement de zone

Recommandation n°1 : A l'article 7, les conseillers souhaitent ajouter la possibilité pour la province de formuler ses observations à partir du moment où elle reçoit notification par la commune du projet de modification simplifiée.

B) Mais un appel à la prudence concernant certaines zones

S'agissant du champ d'application de la révision simplifiée, le conseil économique, social et environnemental met en exergue deux sources de danger à l'article 5.

En premier lieu, il s'inquiète de l'absence de critères ou de seuils susceptibles de déterminer ce qui relève d'un « secteur géographique déterminé » ou d'une « zone du PUD ». En effet, la révision simplifiée pourrait dès lors être utilisée alors même qu'il s'agirait d'un territoire très étendu ou d'une atteinte à l'économie générale du PUD. Dans ce cas, le seul examen conjoint prévu par la procédure de révision simplifiée, plutôt que les procédures de concertation administrative et de concertation publique nécessaires en cas de révision normale, paraît donc insuffisant.

Recommandation n°2 : A l'article 5, afin d'éviter une telle source d'incertitudes, la commission préconise de fixer des critères objectifs limitant le secteur géographique ou la zone du PUD qui peuvent faire l'objet d'une révision simplifiée.

En second lieu, les conseillers se sont arrêtés sur l'utilisation de cette procédure concernant « l'évolution d'une zone naturelle ou la réduction d'une zone agricole ». Dans un pays comptant seulement 9,8 %⁵ de surface agricole utilisée (SAU)⁶ et selon l'objectif affiché par le gouvernement de tendre vers l'autosuffisance alimentaire, il semble illogique de faciliter davantage la réduction des zones agricoles.

⁵ Source : Inventaire agricole communal de 2012, ISEE et DAVAR

⁶ « La superficie agricole utilisée comprend :

- les terres labourées : céréales, légumes frais, fourrages, tubercules tropicaux, pommes de terre, fruits et légumes de plein champ ;
- les fleurs et plantes ornementales ;
- les cultures permanentes : vergers, caféières, pépinières ligneuses, cocoteraies... ;
- les pâturages ou superficies toujours en herbe (y compris les pâturages peu productifs : savanes à niaoulis ou arbustives, parcours, pâturages en forêts, cocoteraies pâturées...);
- les jachères (terres au repos);
- les jardins familiaux, potagers, cultures associées.

Les surfaces utilisées pour calculer la SAU sont composées des parcelles occupées par les cultures principales. », Recensement général agricole 2012, ISEE et DAVAR

Chiffres clés par provinces



Inventaire agricole communal 2012

De même, les zones naturelles sont définies par le code de l'urbanisme (article Lp. 112-7) comme « les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger ou à mettre en valeur en raison notamment :

- de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou environnemental ;
- de l'existence d'une exploitation forestière ;
- du potentiel biologique ou géologique du sol, du sous-sol et des sites ;
- de leur caractère d'espaces naturels. » .

L'article Lp. 111-2 stipule que les documents d'urbanismes ont pour objet, entre autre, « la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».

Ainsi, face à la définition relativement large des zones naturelles et devant cet objectif de préservation, il paraît indispensable de les protéger au maximum en évitant une simplification des procédures de révision qui nuirait à la plus grande concertation possible (à noter en particulier l'absence d'avis préalable du comité d'aménagement et d'urbanisme qui regroupe les collectivités publiques, les autorités et institutions coutumières ainsi que les associations de protection de l'environnement).

Recommandation n°3 : De ce fait, les conseillers demandent que l'évolution des zones naturelles et la réduction des zones agricoles demeurent dans le cadre de la révision normale et soient retirées de celui de la révision simplifiée.

C) La nécessaire mise en place d'un PADD afin d'encadrer les modifications des PUD

Ainsi que l'avait déjà conseillé le CESE en 2014⁷ et que le préconise la province Sud, le conseil économique, social et environnemental rappelle que toute modification ou révision du PUD serait plus cohérente dès lors qu'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD) les encadrerait, plutôt que le seul principe « d'atteinte à l'économie générale ». Selon l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme national, ce document définit :

« 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;

2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ». Au niveau national, il est inclus dans le plan local d'urbanisme. Dans le présent cas, cela permettrait en particulier de déterminer quelle procédure doit être choisie pour faire évoluer un PUD.

L'AMNC attire de surcroît l'attention « sur les risques d'utilisation à profusion de ces procédures simplifiées au détriment d'une vision à long terme de l'aménagement du territoire », ce que le PADD pourrait limiter.

Recommandation n°4 : Les conseillers recommandent d'ajouter au code de l'urbanisme l'obligation d'élaborer l'équivalent d'un PADD.

D) La réglementation en terres coutumières

Selon l'article Lp. 111-1, les prévisions d'aménagement et les règles d'urbanisme « ne s'appliquent pas sur les terres coutumières qui demeurent régies par la coutume conformément à l'article 18 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 ». Les conseillers saluent le fait que les autorités coutumières (article R 111-1) et, désormais, les institutions coutumières (article 2 du présent projet de délibération) aient néanmoins un avis consultatif dans le cadre du comité d'aménagement et d'urbanisme.

Cependant, ils insistent à nouveau sur l'avis⁸ du CESE qui recommandait une « intégration systématique des terres coutumières dans les PUD (zonage). Ce travail se ferait en concertation avec le sénat coutumier et concernerait notamment la connaissance des risques naturels tels que les inondations, les glissements de terrains, la prévention du risque d'amiante, etc. ».

⁷ Rapport et avis n°14-2014 du 13 octobre 2014 saisine concernant l'avant-projet de loi du pays fixant les principes directeurs relatifs au plan d'urbanisme directeur et au permis de construire

⁸ *Ibid.*

Pour rappel, les terres coutumières représentent environ 27 % de la superficie de la Nouvelle-Calédonie⁹.

Par ailleurs, le bilan des états généraux du logement social¹⁰ constate qu'en 2016, le développement urbain en terre coutumière est encore freiné par l'absence de réglementation, qui ne sécurise pas les investisseurs. Si des outils peuvent y contribuer (MARPOUS¹¹, PUD étendu aux terres coutumières, ZODEP¹², etc.), ils ne permettent pas une vision globale de l'aménagement du territoire coutumier et certains projets menés en terres coutumières peuvent, par exemple, se heurter à des projets communaux. De même, l'absence de réglementation est susceptible d'entraîner des constructions sur des zones à risque ou à protéger, ainsi qu'a pu le montrer dans l'actualité récente la catastrophe subie par la commune de Houaïlou.

Les conseillers signalent que ces éléments, outre l'avis précité, apparaissaient déjà dans le vœu n°10/2004 du 17 septembre 2004 relatif à la création d'un fonds de garantie en faveur de l'habitat en terres coutumières ou encore dans l'avis n° 16/2011 du 9 décembre 2011 concernant les terres coutumières et la possibilité d'y développer des projets économiques ou sociaux en province Sud. Ces problématiques sont donc identifiées et récurrentes depuis plus de 10 ans.

Recommandation n° 5 : Les conseillers demandent au gouvernement d'élaborer conjointement avec les autorités coutumières les provinces et les communes, des règles d'urbanisme et d'aménagement lisibles et harmonisées en terres coutumières, avec l'aide de l'ADRAF.

Elles devraient respecter les principes directeurs de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, sans que soit portée atteinte à leur statut particulièrement protecteur¹³.

III -CONCLUSION

Sous réserve des observations et propositions formulées ci-dessus le conseil économique, social et environnemental émet un **avis favorable** au projet de délibération portant modification du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie (PUD).

⁹ Site de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF)

¹⁰ Source : Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Etat généraux de l'habitat (EGH) 2016, CHUT SARL

¹¹ Modalités d'applications des règles provinciales d'occupation et d'utilisation des sols qui consiste en « une réflexion globale sur l'occupation du sol et d'orientation en matière d'aménagement », synthèse de l'atelier du 12 mai 2016 des états généraux de l'habitat

¹² Zone de développement prioritaire, qui vise à « à favoriser le développement social, économique, et écologique de l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie, aussi bien sur terres coutumières, que sur terres de droit commun. », *ibid*.

¹³ « Les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables. », article 18 de loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

LA SECRÉTAIRE
DE SEANCE



Jeannette WALEWENE

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE

