



# **AVIS**

## **N°30/2020**

***La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures***

***Saisine concernant la proposition de loi du pays sur les principes directeurs d'urbanisme relatifs à la politique de restructuration de l'habitat spontané***

**Présenté par :**

**Le président :**

M. Jacques LOQUET

**Le rapporteur :**

M. Jérôme PAOUMUA

**Dossier suivi par :**

M. Jérôme LAFLEUR et madame Laetitia MORVILLE, respectivement chargé d'études et secrétaire au CESE-NC.

Adopté en commission, le 7 décembre 2020,  
Adopté en bureau, le 9 décembre 2020,  
Adopté en séance plénière, le 10 décembre 2020.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie (CESE NC), ce dernier a été saisi par lettre en date du 12 novembre 2020 par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie d'une proposition de loi du pays sur les principes directeurs d'urbanisme relatifs à la politique de restructuration de l'habitat spontané, selon la procédure normale.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures, en charge du dossier, a auditionné les représentants du congrès de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. 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° 30/2020

**Conformément à l'article 22-21° de la loi organique 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 ; normes de construction ; cadastre.**

**C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cette proposition de loi du pays.**

### I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

En 2019, l'ISEE-NC dénombrait environ 3800 habitants permanents dans les squats du Grand Nouméa<sup>1</sup>. Cette population y est en grande majorité d'origine océanienne et vie dans un niveau de confort nettement inférieur à celui du reste de l'agglomération.

La présente proposition de loi du pays reprend en partie les dispositions de la délibération de la province Sud n°37-2011/APS du 9 novembre 2011 relative aux zones de restructuration de l'habitat spontané, annulée par jugement du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie après avis du Conseil d'Etat<sup>2</sup>.

Elle définit les principes directeurs d'urbanisme qui doivent régir la politique de restructuration de l'habitat spontané dans le but d'améliorer les conditions de vie des habitants par la réalisation d'aménagements ou d'équipements publics.

- L'article 1<sup>er</sup> de la loi du pays insère au titre 2, partie I du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, un chapitre 3 intitulé « principes directeurs relatifs à la restructuration de l'habitat spontané ».
- L'article 2 définit le concept de zone de restructuration de l'habitat spontané et permet aux collectivités d'engager certaines actions.

<sup>1</sup> Synthèse n°45 - Recensement de la population 2019 – Nouvelle-Calédonie.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> sous-sections réunies, avis n°357.824 du 27 juillet 2012, Zones de restructuration de l'habitat spontané.

- L'article 3 prévoit la possibilité pour une collectivité de créer une zone de restructuration de l'habitat spontané dans une commune disposant d'un plan d'urbanisme directeur (PUD).
- L'article 4 identifie sept zones de restructuration visées par la présente loi, offre la possibilité aux collectivités publiques de créer d'autres zones, et précise que la création d'une zone doit être précédée d'une étude préalable.
- L'article 5 définit les aménagements à mettre en place par la collectivité et lui permet de céder une partie de son domaine à un clan ou un GDPL<sup>3</sup>.
- L'article 6 prévoit que la création d'une zone s'effectue sur la base d'un dossier déposé auprès de la commune concernée.
- L'article 7 précise les autres modalités de création d'une zone de restructuration.
- L'article 8 s'attache à tirer les conséquences de la création de la zone et de son achèvement.

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

## II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

### A- Concernant la problématique particulière de l'insalubrité

Les travaux de la commission révèlent deux phénomènes qui pourraient expliquer l'existence des squats :

- D'une part, ils seraient la conséquence de l'inadaptation des logements sociaux qui ne répondraient pas aux besoins d'une partie de la population<sup>4</sup>.
- D'autre part, la précarité professionnelle et le niveau de pauvreté des populations concernées ne leur permettraient pas de répondre aux critères de solvabilités compromettant ainsi leur accès à un logement.

Quoi qu'il en soit, les squats ne permettent pas d'offrir un niveau de confort élémentaire. En effet, peu de foyers sont reliés au réseau général électrique, deux tiers des ménages ne possèdent pas de réfrigérateur, et un tiers n'a accès à l'eau que par un point collectif<sup>5</sup>.

L'article 5 de la loi du pays permet l'aménagement de pistes d'accès minimales, des sanitaires collectifs, et le raccordement à l'eau et l'électricité.

<sup>3</sup> Groupement de droit particulier local.

<sup>4</sup> Dorothee Dussy (1996), Les squats de Nouméa. Des occupations océaniques spontanées à la conquête symbolique de la ville en Nouvelle-Calédonie, Journal de la société des océanistes, 103, 1996-2. pp. 275-287.

<sup>5</sup> ISEE – Synthèse n°36 – Recensement de la population 2014 – Nouvelle-Calédonie

**Recommandation n°1** : Les commissaires relèvent qu'à ce jour, aucune solution viable n'a été trouvée pour garantir un niveau de salubrité décent et que l'article 5 permet une amélioration des conditions de salubrité et de sécurité. Toutefois, ils rappellent l'objectif de résorption des squats affiché par la présente proposition de loi du pays, et recommandent d'inscrire les habitants des zones de restructuration de l'habitat spontané dans un parcours résidentiel afin de ne pas pérenniser un site en marge du développement.

## **B- Concernant la proposition de loi du pays**

La commission a procédé à son examen article par article relevant ainsi certaines observations et recommandations.

### **- Sur l'article 3**

Les communes sont compétentes pour élaborer leurs documents d'urbanismes. À ce titre, certaines d'entre elles conçoivent des PUD dans lesquels des zonages sont définis avec certaines règles de constructivité et d'aménagement. Il existe trois catégories distinctes de zones : naturelles, urbaines, et à urbaniser.

Cet article prévoit la possibilité pour une collectivité de créer une zone de restructuration de l'habitat spontané dans une commune disposant d'un PUD sur tout type de zone.

Dans ce contexte, l'article 3 porte potentiellement atteinte aux prérogatives de la commune en matière d'aménagement et de planification puisqu'il permet la création d'une zone de restructuration de l'habitat spontané qui viendrait contredire les dispositions du PUD si celle-ci se trouve sur une zone non définie comme urbaine, ou à urbaniser.

### **Recommandation n°2** :

A l'article 3, au lieu de : « elle peut être créée **sur tout type de zone** ».

Lire : « elle peut être créée **sur les zones urbaines ou à urbaniser** ».

### **- Sur l'article 4**

Il permet la création d'une zone d'habitat spontané à l'initiative des collectivités publiques, en concertation avec les autres collectivités concernées, le propriétaire, les concessionnaires de service public, et les acteurs sociaux du secteur.

**Les commissaires insistent sur l'importance d'une concertation entre les différents acteurs pour que la zone créée réponde aux besoins des populations et soit acceptée par tous.**

**Recommandation n°3** : Prévoir par délibération les modalités de concertation entre les parties prenantes.

#### - Sur l'article 5

L'article 5 alinéa 2 permet à la collectivité qui est à l'initiative de la zone de restructuration, de céder une partie de son domaine à un clan ou un GDPL, charge pour eux d'aménager la zone avec les mêmes obligations.

De par l'article 18 de la loi organique, la parcelle devient une terre coutumière. À ce titre, elle est inaliénable, incessible, incommutable et insaisissable. Ainsi, il n'y a pas de possibilité de retour en arrière en cas de non-respect des obligations d'aménagement.

**Recommandation n°4 : Toute restitution foncière aux clans ou à un GDPL doit se faire avec une garantie de la poursuite des obligations d'aménagement.**

#### - Sur l'article 6

L'article 6 prévoit que la création d'une zone s'effectue sur la base d'un dossier déposé auprès de la commune.

Cependant, il n'existe aucune précision concernant la procédure. La commune doit-elle rendre un avis ou est-elle habilitée à approuver la création d'une zone de restructuration de l'habitat spontané ?

**Recommandation n°5 : Préciser par délibération les modalités de transmission et de traitement des dossiers cités à l'article 6.**

#### - Sur les articles 7 et 8

Les articles 7 et 8 précisent les autres modalités de création, de modification et de suppression d'une zone.

Les commissaires relèvent que l'organe compétent au sein des collectivités publiques pour approuver l'acte qui crée une zone, la modifie ou la supprime, n'est pas défini.

**Recommandation n°6 : Préciser par délibération les organes compétents au sein des collectivités publiques pour approuver l'acte qui crée une zone, la modifie ou la supprime.**

### III- CONCLUSION DE LA COMMISSION

La commission insiste, particulièrement, sur l'importance de ses recommandations :

Recommandation n°1 : Les commissaires relèvent qu'à ce jour, aucune solution viable n'a été trouvée pour garantir un niveau de salubrité décent et que l'article 5 permet une amélioration des conditions de salubrité et de sécurité. Toutefois, ils rappellent l'objectif de résorption des squats affiché par la présente proposition de loi du pays, et recommandent d'inscrire les habitants des zones de restructuration de l'habitat spontané dans un parcours résidentiel afin de ne pas pérenniser un site en marge du développement.

Recommandation n°2 :

A l'article 3, au lieu de : « elle peut être créée sur tout type de zone ».

Lire : « elle peut être créée sur les zones urbaines ou à urbaniser ».

Recommandation n°3 : Prévoir par délibération les modalités de concertations entre les parties prenantes.

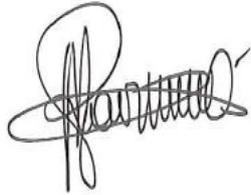
Recommandation n°4 : Toute restitution foncière aux clans ou à un GDPL doit se faire avec une garantie de la poursuite des obligations d'aménagement.

Recommandation n°5 : Préciser par délibération les modalités de transmission et de traitement des dossiers cités à l'article 6.

Recommandation n°6 : Préciser par délibération les organes compétents au sein des collectivités publiques pour approuver l'acte qui crée une zone, la modifie ou la supprime.

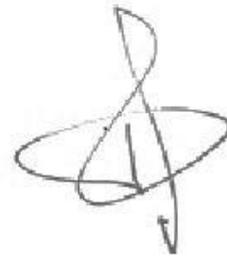
Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures émet un **avis favorable** à la proposition de loi du pays sur les principes directeurs d'urbanisme relatifs à la politique de restructuration de l'habitat spontané

**LE RAPPORTEUR**



**Jérôme PAOUMUA**

**LE PRESIDENT**



**Jacques LOQUET**

La commission a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à l'unanimité des membres présents par 4 voix « POUR ».

## IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°30/2020

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** au présent projet de loi du pays.

L'avis a été adopté à la **majorité** des membres présents et représentés par **21 voix** « favorable », **2** « défavorable » et **5** « réservé ».

**LA SECRETAIRE**



**Jeannette WALEWENE**

**LE PRESIDENT**



**Daniel CORNAILLE**

## Annexe : RAPPORT N°30/2020

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,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
24/11/2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Monsieur Johanito WAMYTAN</b>, directeur de cabinet du groupe UC-FLNKS, représentant <b>Monsieur Pierre-Chanel TUTUGORO</b>, conseiller de la Nouvelle-Calédonie ;</li><li>- <b>Monsieur Laurent TRAVERS</b>, directeur des affaires juridiques et du contentieux du congrès (DAJC).</li></ul>
01/12/2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Monsieur Benoît NATUREL</b>, directeur général de la Sem Agglo</li><li>- <b>Madame Julie DELECOUR</b>, cheffe du service de l'aménagement et de l'urbanisme de la province Sud (DAEM).</li><li>- <b>Madame Claire PENDRED-GINOCCHI</b>, juriste au sein du service de l'aménagement et de l'urbanisme de la province Sud (DAEM).</li></ul>
07/12/2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Réunion d'examen &amp; d'approbation en commission</b></li></ul>

Ont également été sollicités et ont fourni des observations par écrit (hors délai) :

- le centre communal d'action sociale de la ville de Nouméa ;

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

Par ailleurs, ont été sollicités et n'ont pas produit d'observations écrites ou participé aux réunions d'auditions :

- l'association Mélawali ;
- le centre communal d'action sociale de la ville de Dumbéa ;
- secours catholique de Nouvelle-Calédonie ;
- l'association TEASOA ;
- le conseil coutumier de l'aire DJUBEA-KAPONE ;

09/12/2020	BUREAU
10/12/2020	SÉANCE PLÉNIÈRE
5	5

## **Au titre de la commission du CESE :**

**Ont participé aux travaux : Madame MERCADAL, messieurs CORNAILLE, LOQUET, PAOUMUA, POIROI, WAMYTAN, et WADRENGES.**

**Étaient présents lors du vote : messieurs LOQUET, PAOUMUA, POIROI et WADRENGES.**

**Étaient absents lors du vote : mesdames CORNAILLE et MERCADAL, messieurs CALI, CORNAILLE, MERMOURD, TEIN, et WAMYTAN.**