

N° 13 - 2012/RAP-COM

Nouméa, le 26 SEP 2012

R A P P O R T
de la commission de l'habitat, de l'urbanisme et
de l'aménagement du territoire,
de la commission des équipements publics, de l'énergie
et des transports,
de la commission du budget, des finances et du patrimoine

Les commissions de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, et des équipements publics, de l'énergie et des transports, et du budget, des finances et du patrimoine se sont réunies sous la présidence de messieurs Pierre MARESCA et Frédéric DE GRESLAN, le mardi 25 septembre, à 10 heures 30, dans la salle des commissions de l'hôtel de la province Sud, selon l'ordre du jour suivant :

Rapport n°1669-2012/APS : projet de délibération relatif à l'habitat spontané en province Sud.

* * *

Étaient présents :

Pour la commission de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire : Mme LEQUES, OHLEN et SAPPEY ainsi que MM. MARESCA, MULIAAKA et PABOUTY.

Pour la commission des équipements publics, de l'énergie et des transports : Mmes ANDREA-SONG, et SAPPEY ainsi que MM. PABOUTY et SONG.

Pour la commission du budget, des finances et du patrimoine : Mme ANDREA-SONG et ainsi que MM. DE GESLAN et LASNIER.

Etaient absents excusés : Mmes BRIZARD et DAVID ainsi que MM. BRETEGNIER, BRIAL, LEROUX, NATUREL, REGENT et WAMYTAN.

Participaient également aux travaux des commissions : Mme SIO-LAGADEC ainsi que M. MICHEL.

L'exécutif de la province était représenté par Mme LIGEARD, présidente de l'assemblée de province.

L'administration était représentée par M. GARCIA, secrétaire général, ainsi que par :
M. GISLARD, secrétaire général adjoint ;
M. TOUBHANS, directeur juridique et d'administration générale (DJA) ;

M. THUPAKO, directeur du logement (DL) ;
M. MILLOT, directeur du foncier et de l'aménagement (DFA) ;
M. ARLIE, rédacteur des débats (DJA).

• • •

Rapport n°1669-2012/APS : projet de délibération relatif à l'habitat spontané en province Sud.

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. - Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Issus des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 de la République française, ces dispositions érigent en objectif à valeur constitutionnelle la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

En Nouvelle-Calédonie, ces dispositions prennent tout leur sens au travers de la politique menée par la province Sud depuis 1989 et la mise en place des provinces.

En effet, dès l'origine, la province Sud s'est attachée à développer toutes les formes d'accès au logement.

Le premier texte intervenant en ce domaine fut ainsi la délibération n° 10-1990/APS du 24 janvier 1990 « relative à l'engagement de la Province sud dans la mise en œuvre d'une politique provinciale de l'habitat social ».

Toutefois et malgré tous les efforts poursuivis, plus de 1 800 familles installées sous forme d'habitat spontané – couramment appelé squat - ont été dénombrées au sein de l'agglomération du grand Nouméa. Ces habitations sont, pour la plupart, insalubres et ne répondent pas à l'objectif de valeur constitutionnelle tenant à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. Certaines d'entre elles disposent d'eau et d'électricité mais au prix de branchements non autorisés sur les réseaux publics, ne donnant pas lieu à l'acquittement de redevances.

Face à une telle situation, la province Sud a décidé de prendre de nouvelles mesures afin de favoriser l'accès à un logement décent pour les populations le plus souvent très démunies résidant dans les squats.

Sous l'impulsion du président FROGIER, la poursuite de cet objectif s'est traduite par le recours à un dispositif volontariste en matière de logement pour lutter contre l'habitat indigne : la restructuration de l'habitat spontané.

Cette démarche a été soutenue par l'Etat, qui a signé le 29 août 2011, en présence de la ministre déléguée à l'outre-mer, une convention de quatre ans « relative au financement par l'Etat de la restructuration de l'habitat spontané en Province Sud », dont le préambule indique notamment :

« En complément des dispositifs déjà existants relatifs au logement social locatif et à l'accès à la propriété, soutenus par l'Etat dans le cadre des contrats de développement, la province a imaginé un projet destiné à améliorer les conditions de vie des îlots d'habitat spontané. Il s'agit d'offrir des conditions de vie décentes aux personnes qui, ne pouvant supporter le coût d'un loyer, même très aidé, sont occupants sans droits ni titres de terrains publics et qui vivent dans des logements précaires. Ainsi, ce nouveau dispositif vise à apporter une sécurisation juridique de l'occupation de ces terrains accompagnée d'une amélioration des réseaux et services publics (...) ainsi qu'un accompagnement social (...). La résorption de l'habitat indigne étant une priorité de l'Etat outre-mer, l'Etat a souhaité accompagner la province Sud dans la mise en œuvre de cette

démarche dès 2012. (...) A ce titre, les deux parties à la présente convention ont admis la désignation du quartier d'habitat spontané « La Presqu'île océanienne » à Dumbéa comme site pilote pour la restructuration de l'habitat informel dans la province Sud ».

Aux termes des huit articles de la convention, l'Etat s'est engagé à verser une somme totale de 7 millions d'euros pour contribuer au financement des deux opérations (études pré-opérationnelles et programme pilote « La Presqu'île océanienne »).

En cohérence avec cette convention, l'assemblée de la province Sud a adopté, le 9 novembre 2011, une délibération n° 37-2011/APS relative aux zones de restructuration de l'habitat spontané. Le rapport de présentation du projet de délibération indiquait notamment :

« L'objectif premier de la restructuration de l'habitat spontané consiste, à donner des conditions de vie décentes, à reconquérir les territoires, à empêcher le développement des zones de non-droit, à rendre ces espaces salubres, et à protéger l'environnement ; l'objectif final est de permettre à ces familles d'accéder à un logement aidé ou non. / Le projet consiste à restructurer ces espaces déjà occupés et à donner accès aux services à la population, avec en contrepartie le paiement d'une redevance pour l'occupation du terrain et le règlement des factures pour les consommations d'eau et d'électricité. Ainsi, à défaut de proposer un logement aidé dans l'immédiat, les conditions de salubrité et de sécurité des populations qui résident dans les zones d'habitat spontané seront améliorées ».

L'adoption de la délibération du 9 novembre 2011 a toutefois soulevé de vives oppositions au sein de l'assemblée de la province Sud. Le groupe « Calédonie Ensemble » a ainsi qualifié le projet, dans son explication de vote, de « politique de ghettisation ».

C'est dans ce contexte que, en sa qualité de membre de l'assemblée de la province Sud, monsieur Philippe Michel a déféré à la censure du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie la délibération n° 37-2011/APS du 9 novembre 2011 relative aux zones de restructuration de l'habitat spontané.

Toutefois, le débat juridique tenu devant le tribunal ne reposait pas sur le bien-fondé (ou l'absence de bien-fondé) de cette délibération : la question qui, en droit, a été en effet posée a été celle de savoir si, de par la définition et la portée des zones de restructuration d'habitat spontané ainsi créées, l'instauration de celles-ci relève du congrès ou de l'assemblée de province.

Saisi pour avis par le tribunal administratif (dans la mesure où cette question de droit a trait à la répartition des compétences), le Conseil d'Etat a constaté que, si la province est compétente en matière de logement social, sa délibération a néanmoins eu pour effet d'instituer une nouvelle procédure d'aménagement, en raison de la détermination du contenu de ces zones et de ses effets, notamment sur les zonages résultant des documents locaux d'urbanisme en vigueur.

Dès lors, le Conseil d'Etat a estimé que l'instauration de pareilles zones d'aménagement relève des principes directeurs du droit de l'urbanisme et, par voie de conséquence, de la compétence du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Sans remettre en cause cet avis, la province considère que son texte avait pour finalité non pas de régir des aménagements en termes d'urbanisme, mais, encore une fois, d'apporter des solutions à la problématique du logement décent dans les principaux squats en périphérie urbaine.

Par jugement en date du 13 septembre 2012, le tribunal administratif a repris l'avis du Conseil d'Etat en mentionnant que les zones de restructuration d'habitat spontané instaurées par la délibération n° 37-2011/APS du 9 novembre 2011 relèvent des principes directeurs du droit de l'urbanisme.

Suite à ce jugement, deux possibilités s'offrent à la province :

- soit elle saisit le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour que celui-ci propose au congrès d'adopter une délibération similaire à la délibération provinciale ;
- soit elle prend une nouvelle délibération, dépourvue de toute connotation affectant les principes directeurs du droit de l'urbanisme.

Par respect des engagements pris avec l'Etat à l'égard des familles vivant dans les squats, l'exécutif de la province entend privilégier cette deuxième possibilité et décide de présenter au vote de l'assemblée une nouvelle délibération qui tend toujours, mais cette fois-ci au travers d'une approche domaniale, à offrir des conditions de vie décentes aux personnes qui, ne pouvant supporter le coût d'un loyer, même très aidé, sont occupants sans droits ni titres de terrains publics et qui vivent dans des logements précaires.

Le projet de texte pose ainsi en **son article 1^{er}** le principe que la province peut, sur les parcelles dont elle est propriétaire (ou sur lesquelles elle détient des droits réels), conférer un droit d'occupation aux personnes vivant dans un secteur d'habitat spontané ayant fait l'objet d'un repérage.

Un secteur d'habitat spontané est pour sa part défini à l'**article 2 du projet de texte** comme étant un secteur constitué de terrains supportant des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur un terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes.

Un secteur d'habitat spontané ayant fait l'objet d'un repérage est un secteur dont les habitations sont identifiées par la province, en termes de nombre de locaux, de nombre de personnes résidantes ou de surfaces occupées.

Pour pouvoir bénéficier de ce droit d'occupation sur les parcelles provinciales qu'elles occupent sans droit ni titre, les personnes concernées devront respecter les conditions de résidence fixées à l'**article 3** et s'acquitter du paiement d'une redevance prévue par les articles 4 et 5.

Par ailleurs, le présent projet de la délibération prévoit, en **son article 6**, que l'exécutif de la province peut également faire entreprendre, dans le respect des règles de la commande publique et avec, le cas échéant, le concours des concessionnaires de service public, la réalisation d'équipements nécessaires pour que les habitants de ces secteurs puissent disposer des conditions d'habitation dignes.

Enfin, les articles 7 et 8 du texte prévoient respectivement que les constructions ainsi édifiées par la province dans ces zones sont exemptées de permis de construire et que la régularisation des occupations sans droit ni titre ne sauraient faire de ces secteurs des lotissements pour autant.

Ces dispositions interviennent, pour ce qui concerne l'**article 7**, sur le fondement de l'article 9 de la délibération n° 24 du 8 novembre 1989 modifiant la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 portant réglementation de l'Urbanisme en Nouvelle Calédonie et relative aux plans d'urbanisme et d'aménagement, qui confère à la province la capacité d'exempter certaines constructions de l'obligation de disposer d'un permis de construire.

Concernant l'**article 8**, il s'agit d'apporter un tempérament à la réglementation provinciale qui inclut dans le régime des lotissements toute division en jouissance sur un même terrain. L'article 8 a donc pour objet de ne pas conférer un caractère de lotissement aux secteurs d'habitats spontanés.

En conclusion, le présent projet de délibération permet à la province, en sa qualité de propriétaire, de participer à la mise en œuvre de l'objectif à valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent :

- en autorisant les occupants à poursuivre leur occupation sur ses parcelles, sans pour autant leur conférer un droit de propriété, contre paiement d'une redevance ;
- et en permettant la réalisation des équipements nécessaires à apporter le niveau minimal de salubrité et de dignité à ces habitations.

Outre la poursuite de l'objectif dégagé par les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, ce projet de délibération doit également permettre de rétablir progressivement l'Etat de droit et la sécurité dans les secteurs d'habitat spontané.

En tout état de cause, cette mesure de la province en matière de logement vient s'adosser aux politiques publiques existantes que sont :

- la poursuite de la production de logement dans le secteur locatif ;
- l'aide à l'accès à la propriété notamment vers des classes intermédiaires en leur proposant des aides à l'acquisition pouvant s'élever jusqu'à trois millions de francs ;
- la réhabilitation du parc privé insalubre ;
- l'accompagnement des publics spécifiques.

Tel est l'objet de la présente délibération que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation.

* * *

En préalable à l'ouverture de l'ordre du jour, il a été procédé à l'élection du rapporteur de la commission de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement.

Une seule candidature a été présentée, celle de Madame Sandrine SAPPEY, qui a recueilli l'unanimité des membres présents, soit 5 voix.

Madame Sandrine SAPPEY a été désignée rapporteur de la commission.

* * *

En complément du rapport de présentation, la présidente de l'assemblée de province a souhaité préciser que l'action de la collectivité, portant sur la réhabilitation de l'habitat spontané, a bien pris en compte la décision du tribunal administratif afin que soit aujourd'hui proposé, conformément aux compétences détenues par les provinces, un projet de délibération permettant enfin l'intervention de la collectivité en ce domaine et, plus précisément, sur le site de La Presqu'Île océanienne.

Estimant que ce projet de délibération serait le corollaire d'une volonté de réduction des constructions de logements sociaux, M. Michel a déploré, dans la discussion générale, que cette politique de l'habitat en province Sud conduise vers une ghettoïsation des squats, puisqu'il sera, selon lui, impossible de proposer un logement à ces familles. Il a poursuivi en indiquant que s'il est acquis que la population de La Presqu'Île océanienne attend légitimement des améliorations de leur cadre de vie et qu'il est nécessaire de conserver le concours de l'Etat en la matière, il aurait été, selon lui, plus indiqué que les aménagements prévus soient organisés au travers d'une réglementation qui ne s'apparentera pas à une régularisation d'occupation pour les bénéficiaires.

En réponse, la présidente de l'assemblée de province a indiqué que la construction de logements sociaux perdure et que de nouveaux dispositifs lui sont adjoints afin de faire face à la pénurie de logements, tels que la réhabilitation de l'habitat insalubre sur le parc immobilier privé, l'accès à la propriété pour les classes moyennes et, très prochainement, l'accès à la propriété pour les locataires de longue durée. Dès lors, il est essentiel de prendre en compte l'ensemble de la population

et, notamment, les familles les plus démunies en leur proposant une réhabilitation de l'habitat spontané. Il s'agit de mettre en œuvre un véritable parcours résidentiel en province Sud.

Sur le principe d'égalité quant à l'ensemble des charges incombant à tout locataire, la présidente de l'assemblée de province a indiqué à M. Michel qu'il s'agit d'instaurer une équité entre les occupants du domaine provincial en permettant aux résidents des squats de s'acquitter d'une redevance.

Sur ce point, le directeur juridique et d'administration générale a précisé qu'il peut être toléré l'application de règles différentes pour les administrés dès lors qu'il existe une différence de situation objective, ce qui est précisément le cas.

Sur la responsabilité qu'encourrait la collectivité suite à l'octroi d'autorisations d'occupation domaniale en contrepartie de redevances, la présidente de l'assemblée de province a déclaré à M. Michel que le devoir d'un élu est de comprendre les problèmes de société et d'y répondre, si les mesures en vigueur ne le permettent pas, en créant les textes normatifs requis. En ce sens, il est indispensable de « rendre possible ce qui est nécessaire ».

Concernant la conformité du projet de texte envers la réglementation relative au permis de construire, le directeur juridique et d'administration générale a répondu à M. De Greslan que si les constructions existantes, au sein de La Presqu'île océanienne, n'ont pas fait l'objet de permis de construire, le projet de délibération n'a pas vocation à régulariser cette situation. Le texte propose simplement à la province d'autoriser l'occupation d'une parcelle de son terrains.

Il a, en outre, ajouté que seuls deux tempéraments sont apportés aux règles d'urbanisme concernant, pour le premier, l'exclusion des installations provinciales, telles que le mobilier urbain, du champ d'application des permis de construire. Quant au second, il tend à préciser que les occupations effectuées sur les terrains provinciaux ne sauraient créer une assimilation des squats à des lotissements.

Pour conclure, il a expliqué que le débat juridique relatif à la réglementation provinciale en matière d'habitat spontané n'a pas porté sur la compétence de la province pour réhabiliter les squats, mais sur le fait que le premier texte portait sur une opération d'aménagement impactant les documents d'urbanisme et affectait, ainsi, les compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière de principes directeurs du droit de l'urbanisme. En ce sens, il a expliqué que le présent projet de texte s'inscrit toujours dans la thématique du logement, mais, l'appréhende par le biais de mesures domaniales sur le foncier provincial.

Enfin, et en réponse à l'intervention de M. Michel, qui privilégierait d'avantage le recours à des conventionnements de logements très aidés (LTA) au lieu de poursuivre la politique de réhabilitation de l'habitat spontané, le directeur du logement a indiqué que la province soutien activement l'offre de tels logements et, qu'actuellement, environ 30 % des constructions de logements concernent cette catégorie.

S'agissant des familles demeurant dans les squats et ne pouvant bénéficier du dispositif LTA, la présidente de l'assemblée de province a précisé à M. Pabouty que les demandes ne peuvent être accueillies lorsque les foyers ne disposent effectivement pas des ressources nécessaires ou qu'ils ne répondent pas aux critères, à l'instar des personnes sous contrat à durée déterminé. Elle conclut en indiquant que le présent projet de délibération vise justement à prendre en considération cette population.

* * *

EXAMEN DU PROJET DE DELIBERATION

Article 1 : Il est proposé afin de prendre en compte la désignation de Mme LIGEARD en tant que présidente de l'assemblée de province, de procéder à la substitution, au sein des dispositions du présent projet de délibération, les mots : « *le président* » et les mots : « *du président* » par, respectivement, les mots : « *la présidente* » et les mots : « *de la présidente* ».

Avis favorable.

Article 2 : Avis favorable sans observation.

Article 3 : Avis favorable sans observation.

Article 4 : Avis favorable sans observation.

Article 5 : Avis favorable sans observation.

Article 6 : Avis favorable sans observation.

Article 7 : Avis favorable sans observation.

Article 8 : Suite au constat à l'alinéa 1 du présent article d'une inexactitude rédactionnelle, il convient également de substituer le mot : « *remplacées* » par le mot : « *complétées* ».

Avis favorable.

Article 9 : Avis favorable sans observation.

Sur l'ensemble du projet de délibération : avis favorable des commissions.

Le groupe Calédonie ensemble (CE) donnera sa position en séance publique.

* * *

**Le président de la commission du budget,
des finances et du patrimoine**

**Le président de la commission de
l'habitat, de l'urbanisme et de
l'aménagement**



M. Frédéric de GRESLAN

M. Pierre MARESCA