



N° 1189-2016/APS/DFA/SU

Date du : 20/06/2016

## Rapport de présentation

---

**OBJET** : délibération relative aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme et au plan d'urbanisme directeur en province Sud

**PJ** : - un projet de délibération

- un projet de délibération commenté
- le compte-rendu du comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud et du comité pour la protection de l'environnement du 21 juin 2016
- un tableau de correspondance avec le code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie
- un tableau de synthèse des avis émis
- les synoptiques relatifs à l'évaluation environnementale et aux procédures d'élaboration, de révision et de modification d'un plan d'urbanisme directeur
- les chronologies relatives à l'élaboration, la révision et la modification d'un plan d'urbanisme directeur

Suite à l'entrée en vigueur des dispositions du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie (CUNC) relatives aux principes directeurs de l'urbanisme, la province Sud a édicté, dans un premier temps, les règles et procédures en matière de permis de construire et déclaration préalable au travers de la délibération n° 25-2015/APS du 06 août 2015 relative au permis de construire et à la déclaration préalable en province Sud.

La déclinaison des principes directeurs susmentionnés se poursuit, aujourd'hui, au travers du projet de délibération relatif aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme et au plan d'urbanisme directeur en province Sud. Plus précisément, ce texte a pour objet d'instituer ou de remplacer les dispositions réglementaires provinciales concernant :

- le comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud (CAUPS),
- l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme,
- l'enquête publique des documents d'urbanisme,
- le plan d'urbanisme directeur (PUD).

Seront exposés successivement les objectifs du texte (I), le bilan de la concertation engagée (II) et un commentaire du projet de délibération (III).

### I. Les principaux objectifs du texte

Les principes directeurs de l'urbanisme ont rendu nécessaires l'évolution des textes existants et la création de nouveaux dispositifs juridiques destinés à répondre aux enjeux d'un urbanisme durable.

## 1. Le comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud

Actuellement, le CAUPS est régi par la délibération n° 33-89/APS du 14 novembre 1989. Au vu du nouveau cadre réglementaire édicté par les principes directeurs, ce texte est abrogé afin de décliner de nouvelles règles prenant en compte les règles supra.

L'article R. 111-1 du CUNC dispose que :

*« Chaque province crée un comité d'aménagement et d'urbanisme permettant d'assurer la représentation des intérêts des collectivités publiques, des autorités coutumières et des associations de protection de l'environnement.*

*Ce comité est chargé en particulier de rendre un avis à l'occasion de l'élaboration, de la révision, de la modification ou de la mise en compatibilité d'un plan d'urbanisme directeur.*

*La province en fixe l'organisation et le fonctionnement. »*

En conséquence, le projet de texte présenté associé au CAUPS : l'Etat, le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le Sénat coutumier et trois associations environnementales.

## 2. L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

Les bases de l'évaluation environnementale ont été posées, en droit national, par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 qui a placé l'environnement au cœur des objectifs assignés aux documents de planification locale que constituaient alors les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme.

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est une démarche qui contribue au développement durable des territoires. Le fait d'interroger l'opportunité des décisions d'aménagement en amont de la réalisation des projets s'inscrit dans un objectif de prévention des impacts environnementaux et de cohérence des choix. A l'échelle d'un territoire donné, l'évaluation environnementale s'intéresse à l'ensemble des potentialités ou décisions d'aménagement concernant ce territoire, et donc à la somme de leurs incidences environnementales.

Rendre obligatoire l'évaluation environnementale des PUD ne fait donc que traduire les grands principes de la charte constitutionnelle de l'environnement, et notamment son article 6 : *« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».*

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est une démarche qui avait été validée dans le cadre des groupes de travail sur les principes directeurs de l'urbanisme organisés sous l'égide du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. C'est à ce titre que le principe de l'évaluation apparaissait dans la première mouture de la loi du pays relative auxdits principes directeurs.

Dans son avis sur ce projet de texte en date du 27 novembre 2014, le Conseil d'Etat a sanctionné la référence à ce dispositif au motif que *« l'article Lp. 111-2, en tant qu'il prévoit, dans son dernier alinéa, le principe d'une évaluation environnementale préalable à l'adoption d'un document d'urbanisme, ressortit à la compétence des provinces en matière d'environnement résultant de l'article 20 et du 21° de l'article 22 de la loi organique ».*

Bien que relevant de la compétence provinciale en matière d'environnement, il avait été jugé essentiel de faire apparaître cette faculté au niveau des principes directeurs. C'est la raison pour laquelle, lors du vote de la loi du pays susmentionnée au Congrès, un amendement visant à poser le principe de l'évaluation environnementale, rédigé dans les termes suivants, avait été proposé :

*« Les documents d'urbanisme peuvent faire l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions fixées par les provinces. »*

Cet amendement n'a pas été retenu, les membres du Congrès jugeant cette disposition superflue et renvoyant aux provinces le soin d'en décliner le principe et la procédure associée.

Il est précisé que les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont, pour le moment, exclues de ce nouveau dispositif et demeurent soumises à l'étude d'impact prévue à l'article 130-3 du code de l'environnement de la province Sud. En effet, dans un souci de cohérence des procédures, il a semblé plus pertinent d'attendre l'évolution des principes directeurs et des règles afférentes aux ZAC pour étendre cette nouvelle procédure.

### 3. L'enquête publique des documents d'urbanisme

Le principe et le régime de l'enquête publique des opérations susceptibles d'affecter l'environnement sont posés par les articles 142-1 à 142-27 du code de l'environnement de la province Sud (CODENV-PS). Ces dispositions ne s'appliquent pas aux installations classées pour la protection de l'environnement, au domaine public maritime des provinces et de la Nouvelle-Calédonie, aux activités minières ou à l'expropriation pour cause d'utilité publique en raison du contenu spécifique des enquêtes liées à ces procédures.

Il apparaît que les enquêtes publiques des documents d'urbanisme comportent également des caractéristiques particulières (délais, contenu du dossier soumis à enquête) nécessitant de dissocier ces enquêtes du régime général édicté par le CODENV-PS.

Dans le cadre du processus d'élaboration du CUNC, c'est également l'occasion de regrouper en un seul corpus juridique l'ensemble des règles liées à l'urbanisme.

### 4. Le plan d'urbanisme directeur

Le vote des dispositions du CUNC relatives au plan d'urbanisme directeur a vidé la délibération modifiée n° 74 des 10 et 11 mars 1959 relative aux plans d'urbanisme en province Sud de sa substance et a bouleversé les procédures établies en la matière. La commune se trouve désormais au cœur du dispositif d'élaboration en validant au fur et à mesure les avancées du projet de PUD, l'assemblée de province n'intervenant désormais que pour donner son avis sur le lancement des procédures d'évolution et au moment de leur approbation.

Aussi, le travail de refonte engagé a-t-il pour objectifs majeurs de décliner à l'échelle provinciale les dispositions des principes directeurs et de formaliser des règles jusqu'alors non-écrites telles que celles relatives à l'organisation et au rôle des comités d'études ou au déroulé de l'enquête administrative.

Afin d'accompagner les communes et les acteurs de l'aménagement dans la mise en œuvre de ces nouvelles procédures, il est prévu la rédaction d'un guide visant à la fois à éclairer les acteurs sur les modalités de mise en œuvre de ce nouveau texte et sur une meilleure prise en compte du développement durable dans les documents d'urbanisme de manière générale.

## **II. Présentation de la méthodologie retenue**

A l'instar de la démarche engagée en 2014 pour l'élaboration de la délibération relative au permis de construire et à la déclaration préalable, une démarche de concertation a été mise en œuvre auprès des autorités compétentes en matière d'urbanisme et des acteurs de l'aménagement.

Cinq groupes de travail thématiques ont ainsi été organisés sur une période de deux mois afin de recueillir les attentes des divers participants. Le projet de texte, validé en comité de pilotage (exécutif/secrétariat général), a fait l'objet d'une réunion de restitution le 12 février 2016 auprès des participants aux groupes de travail susmentionnés.

Il a été parallèlement soumis à une consultation administrative d'une durée de 45 jours, soit du 25 janvier au 10 mars 2016 afin de recueillir l'avis des communes, des organismes déjà associés dans le cadre des groupes de travail, des directions provinciales et de s'assurer auprès du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de la cohérence du projet de délibération avec les principes directeurs de l'urbanisme. Ce sont, au total, trente-huit collectivités, organismes ou ordres professionnels qui ont été consultés.

A la demande de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie, cette consultation a été prolongée d'une durée de trois semaines, soit jusqu'au 4 avril. Au terme de ce délai, les entités suivantes ont émis un avis :

<b>Avis émis dans les délais de la consultation administrative</b>	Direction des affaires juridiques du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
	Sénat coutumier et Conseils coutumiers des aires Xârâcùù et Drubea Kapume
	Association des maires de Nouvelle-Calédonie
	Commune de Bourail
	Ville de Nouméa
	Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie
	Chambre des métiers de l'artisanat de Nouvelle-Calédonie
	Office public des télécommunications
	Société d'équipement de la Nouvelle-Calédonie
	Syndicat intercommunal du Grand Nouméa
	Syndicat mixte des transports urbains
Directions provinciales (environnement, équipement, juridique et administration générale)	
<b>Avis hors délai</b>	Ville de Païta
	Ville du Mont-Dore

A l'issue de la consultation administrative, il a été procédé à une analyse de l'ensemble des observations formulées. Il en ressort, de manière synthétique, les principaux arbitrages suivants :

<b>Sujet</b>		<b>Arbitrage</b>
<b>Composition du CAUPS</b>	<i>Supprimer la mention « le cas échéant » pour le maire de la commune concernée</i>	Maintien de cette mention afin de ne pas imposer l'invitation des quatorze maires de la province Sud pour des textes d'urbanisme à caractère général (ex : délibération sur l'urbanisme commercial) ou toute question soumise par le président de l'assemblée de province et compte tenu, notamment, du quorum à atteindre lors de la première réunion du CAUPS.  Lorsque la délibération portera sur un PUD, le maire de la commune concerné sera systématiquement invité en tant que membre du CAUPS.
	<i>Représentativité de la société civile (habitat, économie)</i>	La rédaction de l'article R.111-1 CUNC ne permet pas juridiquement cette ouverture :  <i>« Chaque province crée un comité d'aménagement et d'urbanisme permettant d'assurer la représentation des intérêts des collectivités publiques, des autorités coutumières et des associations de protection de l'environnement. ».</i>  Toutefois, ces représentants de la société civile seront invités de manière informelle, sans droit de vote. Ils sont, par ailleurs, préalablement associés aux comités d'études lors de la concertation administrative.
<b>Représentation des autorités coutumières de manière générale</b>		Bien que les terres coutumières ne soient pas soumises au CUNC, il convient de les prendre en compte dans l'aménagement du territoire communal, notamment lors de la phase de diagnostic.  Les personnes habitant sur des terres coutumières sont en tout état de cause associées lors de la concertation publique, comme l'ensemble des habitants de la commune mais de manière spécifique sur les terres de droit commun.
<b>Zone d'influence coutumière</b>		L'actuelle rédaction des principes directeurs de l'urbanisme ne permet pas d'instaurer de telles zones d'influence coutumière. Une évolution de ces derniers serait donc nécessaire pour créer cette catégorie de zone.

<b>Collecte et protection des sites sacrés en vue de leur protection</b>		<p>L'article Lp.112-11 CUNC permet d'ores et déjà de protéger les sites en raison de leur valeur culturelle ou historique.</p> <p>Le travail de collecte des sites sacrés est en cours dans le cadre d'une convention entre la province Sud et l'ADCK. Au fur et à mesure de l'avancée de ce recensement, les données pourront être intégrées aux futurs PUD. Actuellement, seule la Vallée tabou, sur Bourail, a été classée.</p> <p>Parallèlement, dans le cadre de l'archéologie préventive, la province sollicite des analyses spécifiques de la part des bureaux d'études afin de prendre en compte les sites sacrés qui pourraient être impactés par des projets d'aménagement.</p>
<b>Demande de soutien financier et humain</b>		<p>Actuellement, la province aide financièrement les communes qui s'engagent dans une élaboration ou une révision d'un PUD par l'octroi d'une subvention d'un montant forfaitaire de 5 millions de francs.</p> <p>Il pourra être étudié la possibilité d'augmenter ce montant pour les communes qui le sollicitent afin de les aider à financer le coût des études, notamment celles liées à l'évaluation environnementale</p> <p>Il est également acté la prise en charge des frais d'enquête publique par la province Sud.</p>
<b>Evaluation environnementale</b>	<i>Renvoi au code de l'environnement</i>	Dans un objectif de lisibilité du droit, l'article PS.111-7 a été complété par un renvoi au nouvel alinéa 6 de l'article 130-1 du CODENV-PS qui introduit la notion d'évaluation environnementale.
	<i>Régime spécifique des ZAC</i>	<p>Les dossiers de création de ZAC sont soumis actuellement à étude d'impact.</p> <p>Dans l'attente d'une réforme globale du régime des ZAC, il a été acté que ces dernières demeurent pour l'instant régies par les dispositions du CODENV-PS.</p>
<b>Avis simple et conforme de la province</b>		Instauration de délais pour les avis rendus par le président de l'assemblée de province qui, de surcroît, sont réputés favorables.
<b>Mise en compatibilité des PUD</b>		Réécriture des articles relatifs à la mise en compatibilité pour conférer au porteur de projet l'initiative de la procédure.
<b>Cohérence avec les projets de révision et modifications simplifiées des PUD</b>		Dans l'hypothèse où le Congrès procéderait au vote de la délibération modifiant la partie réglementaire du CUNC en vue d'instaurer des procédures simplifiées de révision et de modification du PUD, la délibération provinciale sera mise en concordance dans les meilleurs délais, l'essentiel du travail de codification ayant d'ores et déjà été réalisé.

Le projet de texte a été soumis à l'avis du comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud et du comité pour la protection de l'environnement, réunis conjointement le 21 juin 2016. En vue de votre parfaite information, le compte-rendu de cette séance est joint au présent rapport. Il ressort de ce document que diverses demandes d'évolution du projet de texte émises lors de cette réunion ne relèvent pas de la compétence provinciale mais de celle de la Nouvelle-Calédonie, nécessitant une évolution des principes directeurs de l'urbanisme.

Le vote des membres de ces deux comités s'est réparti de la manière suivante :

<b>Comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud</b>	<b>Favorable</b>	<p>Monsieur Gil BRIAL Madame Sutita LAGADEC Monsieur Sylvain PABOUTY Commune de Bourail Commune de Farino Commune de Poya Commune de Sarraméa Commune de Thio Aire coutumière Xârâcùù</p>
	<b>Favorable avec réserves</b>	Commune de Nouméa : Sous réserve d'un encadrement des délais pour le lancement, par la province, des enquêtes administrative et publique
		Commune de Yaté : Sous réserve d'un meilleur encadrement des délais de procédure
		ASNNC : Sous réserve qu'il y ait une évolution du code de l'urbanisme en vue de l'adoption de textes supra
	<b>Défavorable</b>	<p>Commune de Dumbéa Commune de Mont-Dore</p>
<b>Abstention</b>	Commune de l'Ile des Pins	
<b>Comité pour la protection de l'environnement</b>	<p>Le CPPE émet un avis favorable avec les remarques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'association ACTION BIOSPHERE émet un avis favorable sous réserve qu'il y ait une évolution du code de l'urbanisme en vue de l'adoption de textes supra</li> </ul>	

	- Monsieur Eugène UKEIWE émet un avis favorable sous réserve, en solidarité avec les mairies et dans l'attente de la commission provinciale
--	---

Au vu des réserves émises par la ville de Nouméa et la commune de Yaté, le projet de texte a évolué sur deux volets :

- Un allongement des dispositions transitoires relatives à l'application de l'évaluation environnementale aux procédures de modification d'un plan d'urbanisme directeur ;
- L'encadrement des délais de mise en enquête administrative et publique par la province.

### III. Commentaires du projet de délibération

Le projet de texte, destiné à constituer le Titre I de la Partie II du CUNC se décompose de la manière suivante :

<b>Partie II - REGLES D'URBANISME APPLICABLES EN PROVINCE SUD</b>
<b>Titre I : Règles relatives à l'aménagement et à l'urbanisme</b>
Chapitre I : Règles générales
Section 1 : Le comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud
Section 2 : L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme
<i>Sous-section 1 : Champ d'application de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme</i>
<i>Sous-section 2 : Contenu de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme</i>
<i>Sous-section 3 : Modalités de l'avis relatif au rapport sur les incidences environnementales</i>
<i>Sous-section 4 : Suivi de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme</i>
Section 3 : L'enquête publique
<i>Sous-section 1 : Objet de l'enquête publique</i>
<i>Sous-section 2 : Procédure de mise en enquête publique</i>
<i>Sous-section 3 : Déroulement de l'enquête publique</i>
Chapitre II : Le plan d'urbanisme directeur
Section 1 : Contenu du plan d'urbanisme directeur
<i>Sous-section 1 : Rapport de présentation</i>
<i>Sous-section 2 : Règlement</i>
<i>Sous-section 3 : Orientations d'aménagement et de programmation</i>
<i>Sous-section 4 : Annexes</i>
<i>Sous-section 5 : Documents permettant l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser du plan d'urbanisme directeur</i>
Section 2 : Elaboration et approbation du plan d'urbanisme directeur
<i>Sous-section 1 : Saisine de la province dans le cadre de l'élaboration du plan d'urbanisme directeur</i>
<i>Sous-section 2 : Sursis à statuer</i>
<i>Sous-section 3 : Modalités de la concertation administrative</i>
Paragraphe 1 : Le comité d'études
Paragraphe 2 : L'enquête administrative
<i>Sous-section 4 : Modalités de la concertation publique</i>
<i>Sous-section 5 : Rendu public du plan d'urbanisme directeur</i>
<i>Sous-section 6 : Enquête publique dans le cadre de l'élaboration du plan d'urbanisme directeur</i>
<i>Sous-section 7 : Approbation du plan d'urbanisme directeur</i>
Section 3 Les effets du plan d'urbanisme directeur
Section 4 : Révision, modification, mise en compatibilité et mise à jour du plan d'urbanisme directeur
<i>Sous-section 1 : Mise en révision du plan d'urbanisme directeur</i>
<i>Sous-section 2 : Mise en modification du plan d'urbanisme directeur</i>
Paragraphe 1 : Saisine de la province
Paragraphe 2 : Publicité de la décision de mise en modification du plan d'urbanisme directeur
Paragraphe 3 : Enquête publique dans le cadre de la modification du plan d'urbanisme directeur
Paragraphe 4 : Approbation de la modification du plan d'urbanisme directeur
<i>Sous-section 3 : Mise en compatibilité du plan d'urbanisme directeur</i>
<i>Sous-section 4 : Mise à jour du plan d'urbanisme directeur</i>

L'ensemble du projet de texte est commenté dans le tableau ci-annexé.

Tel est le projet de délibération que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation.