

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1300293

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association Ensemble pour la Planète (EPLP)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Schnoering
Rapporteur

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 22 mai 2014
Lecture du 5 juin 2014

Vu la requête, enregistrée le 9 septembre 2013 présentée pour l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) dont l'adresse postale est BP 32008 à Nouméa(98897) par la SELARL Tehio-Beaumel, avocats; l'association Ensemble pour la Planète demande au tribunal :

- d'annuler la délibération n° 19-2013/APS-2013/APS/DFA en date du 30 mai 2013 publiée au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie du 11 juin 2013 par laquelle l'assemblée de la province Sud a approuvé le plan d'urbanisme directeur en révision de la ville de Nouméa en tant qu'elle a classé en zone à urbaniser les terrains cadastrés 651537-7754, 652538-0222 et 651538-8358 précédemment classés en zones « ND, « NABa », « UL » et « UEa » puis classées en zones naturelles « Nm » et Nfs » dans le projet du PUD tel que soumis à l'enquête publique ;

Elle soutient que :

- par délibération en date du 27 février 2003, la ville de Nouméa a demandé à la province Sud la mise en révision de son Plan d'urbanisme directeur (PUD) ;

- à la suite d'un avis favorable du Comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud du 12 mai 2003, l'assemblée de la province Sud a donc prescrit cette révision par une délibération du 18 juillet 2003 ;

- huit thématiques ont été analysées, une place de premier plan était ainsi donnée au respect de l'environnement ;

- la note de synthèse passe totalement sous silence la modification pourtant majeure de la zone située entre l'aérodrome et le centre Tjibaou d'une zone de mangrove et forêt sèche en zones AUB1, AUB2, AUB2r et AUB3g ;

- il s'agit d'une erreur particulièrement préjudiciable à l'information des membres du conseil municipal ;

- la modification du PUD après enquête publique est entachée d'irrégularité ;

- le terrain « Guegan » ne fait actuellement l'objet d'aucune demande de permis de construire mais a bénéficié d'une faveur au regard de sa qualité ;

- le classement en zone AUB est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

- le classement en zone AUB est incompatible avec le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui y figure ;
- il ressort tant du code de l'environnement de la province Sud que du PADD que les espaces naturels de mangrove et de forêt sèche ont été sanctuarisés ;
- les éléments relatifs aux prescriptions techniques sont insuffisants ;
- alors que toutes les zones UB3 sont résidentielles de faible densité, le PUD n'impose pas de coefficient d'occupation des sols, ce qui fait que le caractère de faible densité pourrait être privé de sens ;

Vu, enregistré le 5 novembre 2013, le mémoire présenté pour la province Sud par la présidente de son assemblée qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la requérante, le cas échéant, aux entiers dépens ;

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable pour ne pas avoir respecté les dispositions de l'article R.411-1 du code de justice administrative ;
- la requête est aussi irrecevable en raison de l'absence d'intérêt à agir de l'association, puisqu'il est établi que la propriété Guegan ne comportait quasiment pas de zone naturelle ND sous l'ancien PUD ;
- l'annulation demandée par l'association reviendrait à diminuer la superficie des zones naturelles et conduirait donc au retour d'une situation moins favorable à la protection de l'environnement ;
- le moyen tiré de l'insuffisance de la note de synthèse est inopérant et, en outre, manque en fait ;
- la modification de zonage résulte directement de l'enquête publique et n'est pas substantielle compte tenu de son effet extrêmement limité et de la faible superficie concernée ;
- la limitation de la constructibilité est assurée par d'autres critères que le COS ;
- la prétendue absence de contrainte en matière d'occupation des sols pour garantir la protection des zones naturelles manque en fait ;
- le PADD n'a pas de force contraignante ;
- le zonage de la propriété Guegan est cohérent avec ce document ;

Vu l'ordonnance du 10 décembre 2013 fixant la clôture d'instruction au 20 janvier 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 2 janvier 2014, le mémoire présenté pour la commune de Nouméa par la SCP Barthelemy-Matuchansky-Vexliard, avocats, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) à lui verser la somme de 3000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- l'association requérante n'a pas justifié de l'acquittement de la contribution pour l'aide juridique ;
- l'association requérante n'a pas justifié de la capacité pour agir de sa présidente ;
- la délibération entreprise a été adoptée au terme d'une procédure régulière ;
- la procédure d'approbation de la révision du PUD de Nouméa a été respectée ;
- l'information des conseillers municipaux ayant été suffisante, aucune irrégularité n'a entaché la délibération en date du 9 avril 2013 proposant à l'assemblée de la province Sud l'approbation du pal d'urbanisme directeur de la ville de Nouméa ;

- des modifications peuvent être apportées au projet de révision du PUD avant son approbation pour tenir compte des observations du public et des recommandations du commissaire enquêteur ;
- le total des modifications intervenues n'a touché que 5,14 hectares soit 0,1% de la surface communale ;
- si l'on évalue l'impact des modifications par rapport à la superficie de la zone N, représentant 27,96 % de la superficie communale lors de l'enquête publique, les modifications dénoncées se limitent à 0,3 % de la zone naturelle ;
- les modifications intervenues en suite de l'enquête publique conduisent à une augmentation de cette zone de plus de 18 hectares, portant la superficie de la zone N à 28,31 de la superficie communale ;
- il résulte de l'enquête publique que la forêt sèche est « quasi pour ne pas dire totalement inexistante » sur les parcelles situées entre le centre culturel Tjibaou et l'aérodrome de Magenta ;
- la province Sud n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en approuvant le zonage litigieux qui respecte les contours de la végétation existante en ce qui concerne les trois parcelles litigieuses ;
- l'association requérante ne démontre en rien que les objectifs définis par le PADD ou que les dispositions du code de l'environnement de la province Sud auraient été méconnus ;
- les possibilités de bâtir sont strictement encadrées par le règlement de la zone AU du PUD de Nouméa ;
- la proximité du centre culturel Tjibaou, établissement public de la Nouvelle-Calédonie classé au titre des monuments historiques, permettra de limiter la constructibilité de la zone litigieuse, indépendamment des contraintes du PUD ;

Vu l'ordonnance du 10 janvier 2014 portant réouverture de l'instruction ;

Vu, enregistré le 17 janvier 2014, le mémoire en communication de pièces, présenté pour la commune de Nouméa par la SCP Barthelemy-Matuchansky-Vexliard, avocats ;

Vu, enregistré le 23 janvier 2014, le mémoire présenté pour la province Sud par la présidente de son assemblée qui persiste dans ses écritures :

Elle ajoute que :

- il appartient au tribunal de céans de juger si la délibération du conseil municipal de Nouméa du 9 avril 2013 doit être qualifiée d'acte préparatoire ou si la procédure de révision revêt le caractère d'une opération complexe ;
- l'information donnée aux conseillers municipaux par cette note explicative de synthèse était suffisante ;
- la modification contestée résulte bien de l'enquête publique et n'est pas substantielle;
- la modification ne concerne que 0,078% de la superficie de Nouméa et n'impacte pas l'environnement ;
- les espaces dont le classement a été modifié n'incluent pas de mangrove ou de forêt sèche ;
- l'erreur manifeste d'appréciation ne peut être qu'écartée;
- le commissaire enquêteur a confirmé la nécessité de maintenir un classement permettant une urbanisation des zones autres que naturelles de la propriété Guegan ;
- il n'appartient pas au PUD de fixer des règles relatives à la protection de l'environnement ;
- en province Sud, aucune disposition réglementaire ou législative n'impose que le PUD soit cohérent avec le PADD ;

- le PADD est un simple document de travail ;
- le classement en zone AUB n'est en rien contraire au PADD ;
- la présente instance ne pourrait conduire qu'à une annulation partielle du PUD ;

Vu, enregistré le 17 février 2014, le mémoire présenté pour l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) par la SELARL Tehio-Beaumel, avocats, qui persiste dans ses écritures par les mêmes moyens et demande, en outre, la condamnation de la commune de Nouméa et de la province Sud à lui payer la somme de 525 000 francs CFP sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle ajoute que :

- l'article R. 411-2 du code de justice administrative n'a pas été méconnu, la contribution pour l'aide juridique ne s'appliquant pas en Nouvelle-Calédonie ;
- une délibération a autorisé le président de l'association à agir en justice ;
- les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement s'imposent aux pouvoirs publics et à l'administration ;
- les actes qui concourent à l'élaboration ou à la révision d'un document d'urbanisme constituent des actes préparatoires dont la légalité peut être contestée à l'appui d'un recours contre l'acte d'approbation définitif dudit document d'urbanisme ;
- la note explicative de synthèse est parfaitement insuffisante quant à l'information requise ;
- le commissaire enquêteur ne pouvait tenir compte des doléances du propriétaire des parcelles concernées sans attirer l'attention sur les observations parallèles de l'association Ensemble pour la Planète ;
- la modification du PUD après enquête publique est entachée d'irrégularité ;
- le principe de précaution fixé par l'article 5 de la Charte de l'environnement devait s'appliquer, les rapports environnementaux étant insuffisants ;
- le nouveau classement en zone AUB emporte des modifications substantielles ;
- la société SCF Regina s'est rendue coupable de coupes sèches et de déforestation de son terrain qui lui ont valu d'être sanctionnée par une amende ;
- la présence de squats est le résultat de l'inaction de la commune ;
- le rôle déterminant de la mangrove impose une protection particulière ;
- le classement AUB est entaché d'erreur de fait en l'absence de réseaux d'eau, d'électricité et de télécommunication ;
- la protection des forêts sèches et des mangroves doit également conduire à restaurer les zones endommagées ;
- la zone située autour du centre Tjibaou doit être absolument préservée ;

Vu l'ordonnance du 20 février 2014 fixant la clôture d'instruction au 28 mars 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 27 mars 2014, le mémoire présenté pour la commune de Nouméa par la SCP Barthelemy-Matuchansky-Vexliard, avocats qui persiste dans ses écritures ;

Elle ajoute que :

- la Charte de l'environnement n'a pas été méconnue ;
- l'objectif de sanctuarisation de la mangrove a été préservé puisque, à l'échelle du territoire communal, la superficie de la zone naturelle a augmenté ;
- les articles 5 et 7 de la charte de l'environnement et les dispositions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'ont pas été méconnus ;

- la surface des zones naturelles de la ville a augmenté de 18 hectares ;
- le principe de la participation du public n'a pas été méconnu ;
- la partie de la zone naturelle modifiée est sans valeur écologique particulière ;
- les réseaux d'eau potable est situé en limite de propriété, les réseaux d'électricité et de télécommunication desservent la zone AU au sud et au nord des parcelles en cause ;
- les capacités de ces réseaux pour accueillir l'urbanisation de cette zone sont en cours d'étude ;

Vu, enregistré le 28 mars 2014, le mémoire présenté pour la province Sud par la présidente de son assemblée qui persiste dans ses écritures :

Elle ajoute que :

- la partie adverse ne répond pas s'agissant de l'irrecevabilité de sa demande qui résulterait de ce qu'en cas d'annulation le PUD précédent serait remis en vigueur qui ne comporte pas ou comporte nettement moins de zone naturelle ;
- en arguant avoir fait des observations durant l'enquête publique, l'association ne démontre pas que les modifications intervenues au terme de l'enquête publique ne découlent pas de cette même enquête ;
- le principe de précaution est invoqué à tort à l'absence de toute incertitude scientifique ;
- aucun argument ne vient appuyer les allégations calomnieuses s'agissant de l'expertise menée ;
- les parcelles concernées disposent de l'ensemble des réseaux à proximité ;
- l'instruction a confirmé qu'il n'y a pas de mangroves ou de forêt sèche sur les parcelles litigieuses ;
- la réglementation instaure un régime d'autorisation préalable du permis de construire à proximité des monuments classés ;
- le montant des frais irrépétibles est manifestement excessif et sans lien avec la qualité des écritures ;

Vu l'ordonnance du 31 mars 2014 portant réouverture d'instruction ;

Vu, enregistré le 16 mai 2014, le mémoire présenté pour l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) par la SELARLTehio-Beumel, avocats, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle ajoute que :

- les chiffres cités par la province Sud, s'agissant des surfaces de forêt sèche, sont faux ;
- la modification du PUD après enquête publique est entachée d'irrégularité ;
- l'artificialisation des sols est un des principaux facteurs de disparition de la mangrove ;
- les plans des réseaux versés par la ville sont illisibles ;
- des défrichements illégaux ont pu être constatés au niveau de la propriété Guégan ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le préambule de la constitution et la charte de l'environnement à laquelle il renvoie ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 modifiée relative aux plans d'urbanisme en province Sud ;

Vu le code des communes de Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de l'environnement de la province Sud ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 22 mai 2014 :

- le rapport de M. Schnoering, rapporteur ;
- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;
- et les observations de M. Sesmat, représentant la province Sud ;

Sur les conclusions à fin d'annulation sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

1. Considérant que l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) demande au tribunal d'annuler la délibération n° 19-2013/APS-2013/APS/DFA en date du 30 mai 2013 publiée au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie du 11 juin 2013 par laquelle l'assemblée de la province Sud a approuvé le plan d'urbanisme directeur de la ville de Nouméa en tant qu'elle a classé en zone à urbaniser les terrains cadastrés 651537-7754, 652538-0222 et 651538-8358 précédemment classés en zones « ND, « NABa », « UL » et « UEa » puis classées en zones naturelles « Nm » et Nfs » dans le projet du PUD tel que soumis à l'enquête publique ;

2. Considérant que l'association requérante soutient, tout d'abord, que la délibération entreprise serait entachée d'un vice de procédure, les conseillers municipaux qui ont proposé à l'Assemblée de Province d'approuver le plan d'urbanisme directeur (PUD) de la ville de Nouméa n'ayant pas été destinataires, en application de l'article L.121-10 du code des communes de Nouvelle-Calédonie, d'une note explicative de synthèse les ayant informés des modifications du classement dont s'agit ;

3. Considérant que la note de synthèse adressée aux conseillers municipaux doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires et permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et d'apprécier les implications de leurs décisions ; qu'elle n'impose pas une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises ; qu'en l'espèce, la note de synthèse n° 2013/56 indique que des modifications mineures de zonage et des ajustements du règlement

ont été opérés dans le respect des orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ; que, les terrains cadastrés 651537-7754, 652538-0222 et 651538-8358 représentant moins de 0,3% de la superficie des zones naturelles du PUD, l'absence de leur mention dans ladite note de synthèse ne l'entache pas d'insuffisance ;

4. Considérant, par ailleurs, que les modifications apportées au PUD résultent notamment d'observations recueillies au cours de l'enquête publique ; qu'il n'est pas contesté, à cet égard, que les observations de l'association requérante sur la zone concernée ont été recueillies par le commissaire enquêteur ; que l'avis émis par le commissaire enquêteur dans son rapport en date du 15 mai 2012, qui n'était pas tenu de se rallier aux seules observations de l'association requérante, indique que la forêt sèche est quasi, pour ne pas dire totalement, inexistante et qu'il s'agit d'une zone naturelle particulièrement dégradée par les occupants sans titre de la parcelle municipale voisine ;

5. Considérant, aussi, que les modifications apportées au PUD ne présentent pas un caractère substantiel puisqu'il n'est pas contesté que le total des modifications intervenues n'a touché que 5,14 hectares soit 0,1 % de la surface communale les modifications dénoncées se limitent, ainsi qu'il a été dit, à 0,3 % de la zone naturelle ;

6. Considérant, dans ces conditions, que si l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) soutient que la modification du plan d'urbanisme directeur après enquête publique est entachée d'irrégularité, ledit plan ne pouvant être modifié qu'à la double condition que les modifications tiennent compte du résultat de l'enquête publique et ne soient pas substantielles, il ressort des pièces du dossier et de ce qui a été dit que cette double condition est, dans les circonstances de l'espèce, remplie ;

7. Considérant, par ailleurs, qu'aux termes de l'article 5 de la charte de l'environnement à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 : *« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »* ; que ces dispositions, qui n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ;

8. Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la mise en œuvre des dispositions litigieuses du plan d'urbanisme directeur révisé pourrait effectivement créer un risque de dommages graves et irréversibles pour le milieu naturel environnant ; que le moyen tiré de la méconnaissance par ledit plan d'urbanisme directeur de l'article 5 de la charte de l'environnement au motif que les mesures prises par ledit plan d'urbanisme directeur paraissent insuffisantes au nom du principe de précaution n'est pas de nature à entraîner l'annulation demandée par l'association requérante ;

9. Considérant que si l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) soutient encore que la cohérence du plan d'urbanisme directeur de la ville de Nouméa avec le projet d'aménagement et de développement durable serait affectée, il est constant, qu'en province Sud, aucune disposition réglementaire ou législative n'impose que le PUD soit cohérent avec le PADD ; qu'en tout état de cause, le changement de zonage critiqué n'est de nature à influencer de manière significative les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable ;

10. Considérant que l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) soutient également que le zonage est fondé sur les faits matériellement inexacts, aucun réseau VRD n'existant à proximité du projet ; qu'il ressort des pièces du dossier que ce moyen manque en fait, les réseaux d'eau et d'électricité étant situés en limite de propriété des parcelles dont s'agit, le réseau de l'OPT n'étant guère éloigné et le réseau d'assainissement pouvant rapidement desservir la zone concernée ;

11. Considérant que l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) soutient, enfin, qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir, en tenant compte de la situation existante, au regard notamment de la vulnérabilité du site et des perspectives d'avenir et de fixer, en conséquence, le zonage et les possibilités de construction ; que l'objectif de sanctuarisation de la mangrove implique que ces zones ne soient pas ouvertes à la construction ; qu'en cas d'incompatibilité manifeste entre les perspectives d'avenir et la situation existante, ce qui est le cas, en l'espèce, selon elle, le classement est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

12. Considérant toutefois que pour autoriser le changement de classement contesté, la province Sud a pris en compte la situation existante et les perspectives d'avenir ; qu'elle s'est aussi fondée sur la double circonstance que les possibilités de bâtir sont strictement encadrées par le règlement de la zone AU du PUD de Nouméa et que la proximité du centre culturel Tjibaou, établissement public de la Nouvelle-Calédonie classé au titre des monuments historiques, permettra de limiter la constructibilité de la zone litigieuse, indépendamment des contraintes du PUD ; que, dans ces conditions, en retenant le classement litigieux, la province Sud n'a pas entaché sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de l'association Ensemble pour la Planète doit être rejetée ;

Sur les conclusions présentées au titre des articles R. 761-1 et L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant que la présente instance n'a donné lieu à aucun dépens, au sens des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ; que, dès lors, les conclusions de la province Sud aux fins de condamnation de l'association Ensemble pour la Planète aux dépens ne peuvent qu'être rejetées ;

15. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :
« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

16. Considérant que les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la province Sud qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à verser à l'association Ensemble pour la Planète les frais qu'elle allègue avoir exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens ;

17. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune de Nouméa tendant à la condamnation de l'association EPLP à lui payer la somme qu'elle demande en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la province Sud tendant à la condamnation de l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) au paiement des dépens sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Nouméa tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.