

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 0852

Conseil régional des architectes
du pacifique Ouest

Mme Lacau
Rapporteur

M. Briseul
Commissaire du gouvernement

Audience du 4 décembre 2008
Lecture du 18 décembre 2008

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 14 février 2008, présentée pour le Conseil régional des architectes du pacifique Ouest, ayant son siège (.../...), par la Selarl Descombes & Salans ; le Conseil régional des architectes du pacifique Ouest demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération n° 2007/1277 en date du 14 novembre 2007 par laquelle le conseil municipal de la commune de Nouméa a instauré un sursis à statuer dans le cadre de la révision du Plan d'Urbanisme Directeur de la ville de Nouméa et habilité le maire à surseoir à statuer ;

2°) de condamner la commune de Nouméa à lui verser une somme de 200.000 F CFP au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

Le Conseil régional des architectes du pacifique Ouest fait valoir que son objet statutaire lui confère un intérêt à agir dans la présente instance s'agissant du gel des autorisations de construire qui affecte les intérêts professionnels et économiques de ses membres et que sa requête satisfait aux autres conditions de recevabilité exigées, capacité à agir et respect des délais de recours contentieux ; en ce qui concerne la légalité externe, il soutient que la délibération litigieuse, indissociable de la procédure de révision du plan d'urbanisme directeur (PUD), aurait dû associer les mêmes collectivités publiques, notamment la province Sud, et non être prise unilatéralement ; en ce qui concerne la légalité interne, il fait valoir, en premier lieu, que ni les dispositions de la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 ni les principes généraux applicables en matière de police ne permettent aux communes d'instaurer le sursis à statuer de façon générale et absolue ; que les mesures de sursis à statuer ne peuvent consister qu'en des décisions individuelles dûment motivées ; en deuxième lieu, que la commune a commis une erreur de droit dès lors qu'en l'espèce, l'état d'avancement insuffisant de la révision du PUD ne justifiait pas l'instauration de la mesure en cause ; que le fruit des travaux de révision du plan

consiste en quelques fiches explicatives mentionnant des éléments non définitifs, présentés sous toutes réserves, à titre indicatif, non validés et non opposables aux tiers, ce que la commune a d'ailleurs expressément reconnu ; que la définition des zones et de leurs règlements n'est prévue qu'à compter du deuxième trimestre de l'année 2008 ; qu'en l'état d'avancement du plan, il est impossible d'obtenir des précisions sur le zonage et les règles applicables ; qu'il ressort de la fiche explicative que municipalité a l'intention de « geler » toutes les autorisations de construire ou à tout le moins de les accorder de façon arbitraire ; en troisième lieu, que la différence de traitement entre les demandeurs de permis de lotir, délivrés par le président de la province sud, et les permis de construire, délivrés par la commune, est inconstitutionnelle dès lors qu'elle introduit une rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques ; en quatrième lieu, que la mesure litigieuse, prise pour des raisons démagogiques et d'opportunité électorale, très éloignées de l'esprit et de la lettre de la délibération des 10 et 11 mars 1959, est entachée de détournement de pouvoir ; en cinquième lieu, qu'il est fondé à exciper de l'illégalité de la procédure de révision dès lors que l'ordre des architectes n'a pas été associé aux travaux du comité d'études supervisant la révision du PUD ;

Vu, enregistré le 3 avril 2008, le mémoire en défense présenté par la commune de Nouméa, représentée par son maire, qui conclut au rejet de la requête ;

La commune oppose, d'une part, le défaut de qualité pour agir du syndicat requérant, dont il n'est pas établi qu'il puisse ester en justice, d'autre part, son défaut d'intérêt pour agir contre la délibération litigieuse qui ne lui fait pas grief eu égard au caractère exceptionnel et facultatif du sursis à statuer ; elle fait valoir que cette mesure de sauvegarde ne concerne que 31,4 % de la part des surfaces construites et constructibles et 23 % des zones urbaines ; que la délibération attaquée se borne à rappeler la possibilité d'instaurer le sursis à statuer sur un périmètre précis et a été prise aux seules fins d'homologuer l'avancement des travaux relatifs à la révision du PUD ; subsidiairement, que les allégations relatives à l'irrégularité de la procédure de révision du PUD sont inopérantes dès lors que cette que procédure est indépendante de la procédure d'instauration du sursis à statuer ; qu'en tout état de cause, la révision du PUD a été menée dans le respect de la réglementation en vigueur, en particulier des dispositions de la délibération du 18 juillet 2003, en concertation avec les acteurs concernés ; qu'en invoquant l'état d'avancement insuffisant du plan, le syndicat requérant fait une confusion entre la délibération critiquée, qui se borne à délimiter un périmètre sur lequel le sursis pourrait éventuellement être opposé, et les décisions individuelles de sursis à statuer ; que le sursis à statuer est une mesure de sauvegarde et n'a pas pour effet d'édicter de nouvelles normes opposables aux tiers ; que contrairement à ce qui est allégué, le zonage de la mesure litigieuse a été adopté par le conseil municipal et affiché en mairie ; que les dispositions litigieuses répondent à l'intérêt général ; que le moyen tiré de la rupture d'égalité devant les charges publiques doit être écarté dès lors que les dispositions de l'accord de Nouméa, du code des communes et de la loi du 19 mars 1999 prévoient que dans les communes dotées d'un document d'urbanisme approuvé, le maire instruit et délivre les autorisations de construire ; que le calendrier de la révision du plan ayant évolué indépendamment du calendrier électoral, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ; que la décision de surseoir à statuer relève de la compétence du maire sans consultation du comité d'étude ou de la province Sud ;

Vu le mémoire enregistré le 8 août 2008, présenté pour le Conseil régional des architectes du pacifique Ouest, qui conclut aux mêmes fins que la requête ;

Il soutient, en outre, qu'en rejetant la demande de suspension pour défaut d'urgence, le juge des référés a implicitement admis la recevabilité de la requête au fond ; que la hausse du prix du foncier résultant de la politique communale et en particulier de l'annonce du gel des

autorisations de construire, ce qui établit que la délibération attaquée a de graves effets sur la situation de ses membres ; que la commune a décidé de soumettre cette mesure à tous les dossiers déposés après le 14 novembre 2007 tout en admettant que la révision du PUD n'était pas suffisamment avancée ; qu'il convient de rechercher quelle est la réglementation applicable en l'espèce ; que la légalité d'une décision de sursis à statuer s'apprécie au regard de l'état d'avancement de la procédure de révision ; que le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure de révision est donc opérant ; que l'ordre des architectes n'a pas été associé à cette procédure ; que la commune, qui se garde d'annoncer une date prévisible d'achèvement, n'apporte aucun élément quant au caractère suffisamment avancé du plan ; qu'à défaut de clarification de la situation, les opérateurs n'ont aucune certitude sur les règles de constructibilité applicables ; que la commune a entendu suspendre arbitrairement les dispositions du PUD pour y substituer des principes réglementaires inopposables aux particuliers ; que les explications relatives à l'opposabilité aux tiers de ces principes sont confuses et violent le principe de sécurité juridique ; que la commune a expressément reconnu que les fiches n'ont aucune valeur juridique et ne sauraient fonder une décision de sursis à statuer ;

Vu le mémoire enregistré le 26 septembre 2008, présenté par la commune de Nouméa, qui conclut aux mêmes fins que son précédent mémoire ;

Elle fait valoir, en outre, que la décision rendue par le juge des référés, sans qu'il y ait lieu de statuer sur la recevabilité des conclusions à fin de suspension, ne préjuge pas de la recevabilité des conclusions à fin d'annulation ; que le sursis à statuer, mesure de sauvegarde à caractère conservatoire, facultatif et exceptionnel, n'a pas vocation à s'appliquer à toutes les demandes d'autorisation de construire ; que l'état d'avancement du futur plan d'urbanisme directeur était suffisant en ce qui concerne les volets « espaces naturels » et « patrimoine et paysage » ; que le plan et les principes directeurs sont les principaux éléments permettant, si nécessaire, de surseoir à statuer ; que les procédures de sursis à statuer et de révision du PUD sont indépendantes ; que la municipalité entendait rappeler l'existence du sursis à statuer et délimiter son champ d'application dans un souci d'information des administrés ; que seule une décision de surseoir à statuer est de nature à faire grief ; que le président de l'OANC, dont une partie des préconisations a d'ailleurs été retenue, a été associé à la procédure de révision du PUD ; que la note interne à diffusion limitée dont le requérant se prévaut est sans rapport avec les circonstances de l'espèce ; que la procédure de révision, qui doit être approuvée par l'assemblée de province, prend nécessairement un certain temps ; que des projets immobiliers continuent à être élaborés ; que le vide juridique invoqué est inexistant ; que le périmètre du sursis à statuer ne couvre au maximum que 31 % des zones constructibles ; que s'ils sont compatibles avec les principes prévus dans le cadre de la révision, les projets envisagés dans ces zones sont instruits de la même manière que les projets situés hors du périmètre ; que si les fiches techniques reprenant les grandes orientations réglementaires ne sont pas opposables aux tiers, elles sont néanmoins susceptibles d'être utilisées à l'appui des éventuelles décisions de sursis à statuer ; que la circonstance, à la supposer établie, que la mise en œuvre des mesures de sauvegarde serait de nature à provoquer un gel des constructions est sans incidence sur la légalité de la délibération litigieuse ; que ni les intérêts de la profession défendue par le requérant, ni le principe de sécurité juridique, ni le droit de propriété ne sont affectés ;

Vu le mémoire enregistré le 28 novembre 2008, présenté pour le Conseil régional des architectes du pacifique Ouest, qui persiste dans ses conclusions par les mêmes motifs ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la délibération modifiée n° 74 des 10 et 11 mars 1959 ;

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

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 du 4 décembre 2008 :

- le rapport de Mme Lacau, premier conseiller,
- les observations de Me Fraigne, pour le Conseil Régional Des Architectes Du Pacifique Ouest et de M. Loste, pour la commune de Nouméa,
- et les conclusions de M. Briseul, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 portant réglementation de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, modifiée par l'article 6 de la délibération n° 2003-21 du 18 juillet 2003 : « Il est instauré une période de sauvegarde entre la publication de l'acte qui assujettit une commune, un groupement de communes ou une région à l'obligation d'avoir un plan d'aménagement ou d'urbanisme ou qui prescrit la modification ou la révision d'un plan d'aménagement ou d'urbanisme et l'approbation dudit projet. Pendant cette période, toute autorisation d'utilisation du sol peut-être refusée ou assortie d'un sursis à statuer, si l'opération est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse ou difficile la mise en œuvre des objectifs poursuivis par le plan (...) » ; qu'il résulte de ces dispositions qu'à compter de la publication de la délibération prescrivant la révision d'un plan d'urbanisme, l'autorité compétente peut prononcer le sursis à statuer sur une demande d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ;

Considérant qu'il ressort des termes mêmes de la délibération attaquée du 14 novembre 2007 par laquelle le conseil municipal de la commune de Nouméa a instauré un sursis à statuer dans le cadre de la révision du Plan d'Urbanisme Directeur de la ville de Nouméa et habilité le maire à surseoir à statuer, que, sans ajouter à l'ordonnancement juridique, cet acte se borne à prévoir l'éventuelle application à certaines zones du territoire communal des dispositions précitées de l'article 9 de la délibération des 10 et 11 mars 1959 ; qu'aucun texte n'exige que le maire soit habilité par le conseil municipal pour surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations de construire ; qu'ainsi, la délibération litigieuse, qui est par elle-même sans effet juridique direct et présente un caractère superfétatoire, doit être regardée comme une simple déclaration d'intention ; que, contrairement à ce que soutient le Conseil régional des architectes du pacifique Ouest, elle n'a ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à l'élaboration de projets et au dépôt de demandes d'autorisation de construire dès lors qu'elle limite l'application du sursis à statuer aux projets de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse ou difficile la mise en œuvre des objectifs poursuivis par le futur plan d'urbanisme directeur ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la possibilité de surseoir à statuer ne conserve pas un caractère purement facultatif ; que les éventuelles décisions individuelles prises sur ce fondement pourront être soumises au contrôle du juge et devront répondre à l'ensemble des exigences requises pour justifier légalement une décision de sursis à statuer ; que dans ces conditions, la délibération

critiquée ne constitue pas par elle-même une décision susceptible de faire grief au Conseil régional des architectes du pacifique Ouest qui est sans intérêt à en demander l'annulation ; que la requête susvisée n'est, dès lors, pas recevable et doit être rejetée en toutes ses conclusions ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête du Conseil régional des architectes du pacifique Ouest est rejetée.