

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1600308

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE
EN NOUVELLE-CALEDONIE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Schnoering
Rapporteur

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 27 avril 2017
Lecture du 18 mai 2017

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 18 août 2016 et un mémoire enregistré le 20 février 2017, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie demande au tribunal administratif d'annuler :

1°) la délibération n° 2016/66 du 9 mars 2016, par laquelle le conseil municipal de la commune de Dumbéa a approuvé le Plan d'Aménagement de Secteur (PAS) de la zone AU « Indiciee » secteur géographique relevant de la zone AU8, correspondant au secteur « Katiramona - R.T. 1 » ;

2°) la délibération n° 2016/67 du même jour, autorisant le maire de la commune de Dumbéa à signer une convention de participation financière avec le promoteur du projet « Les Baobabs », sur la parcelle n° 53, section Katiramona, ainsi que de la convention conclue le 28 avril 2016, ensemble la décision de rejet en date du 9 juin 2016, réceptionnée le 17 juin 2016, opposée à son recours gracieux du 12 mai 2016.

Il soutient que :

- les conditions d'ouverture à l'urbanisation de la parcelle n° 53 du secteur Katiramona RT1 ne sont pas réunies ce qui méconnaît les dispositions de l'article L. 112-6 du code de l'urbanisme ;
- le plan d'aménagement ne respecte pas les prescriptions du plan d'urbanisme en vigueur sur la commune de Dumbéa.

Par un mémoire enregistré le 31 janvier 2017, la commune de Dumbéa, représentée par la société d'avocats Juriscal, prise en la personne de Me Loste conclut au rejet du déféré et

à la condamnation du haut-commissaire à lui payer la somme de 250 000 F CFP au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, à titre principal, que le recours est manifestement irrecevable, qu'il est, en effet, tardif, que les formalités imposées par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'ont pas été respectées, que les demandes ont été cristallisées au sein du recours gracieux en date du 12 mai 2016 et, à titre subsidiaire, que le déféré du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie présente un caractère infondé.

Vu :

- les décisions attaquées ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;
- la délibération modifiée n° 74 des 10 et 11 mars 1959 portant réglementation de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie ;
- la délibération modifiée n° 21-2003/APS du 18 juillet 2003 modifiant les dispositions applicables aux plans d'urbanisme directeur en province Sud ;
- la délibération n° 52-2012/APS du 18 décembre 2012 approuvant la révision du plan d'urbanisme directeur de la commune de Dumbéa ;
- le plan d'urbanisme directeur de la commune de Dumbéa ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie ;
- le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;
- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Schnoering, rapporteur,
- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public,
- et les observations de M. Latouche, représentant le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, et de Me Kozlowski, représentant la commune de Dumbéa.

Considérant ce qui suit :

1. Le conseil municipal de la commune de Dumbéa, par délibération n° 2016/66 du 9 mars 2016, a approuvé le Plan d'Aménagement de Secteur (PAS) de la zone AU « Indignée » secteur géographique relevant de la zone AU8, correspondant au secteur « Katiramona-R.T.1 ». La parcelle n° 53, propriété de M. Jean-Luc Legall a ainsi été ouverte à l'urbanisation. Une première tranche, en zone UAB, secteur Sud, comprend la construction de 102 logements collectifs. La seconde, en zone UB3, secteur central, concerne le lotissement « Les Baobabs », composé de 46 lots.

2. Par une seconde délibération n° 2016/67 du même jour, le conseil municipal de la commune de Dumbéa a autorisé son maire à signer une convention de participation financière avec le promoteur du projet « Les Baobabs », sur la parcelle n° 53, section Katiramona. Cette participation est fixée à un montant de 21 millions de francs CFP au titre du renforcement et maillage des réseaux de distribution, et à la somme de 50 millions de francs CFP pour la construction du réservoir nord. Le concours financier du promoteur s'élève ainsi à 71 millions de francs CFP.

3. Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie demande au tribunal administratif d'annuler les délibérations n° 2016/66 et 2016/67 du 9 mars 2016 ainsi que la convention conclue le 28 avril 2016 et la décision de rejet opposée à son recours gracieux du 12 mai 2016.

Sur la recevabilité du déféré :

4. Aux termes de l'article L. 121-39-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie : « *Le haut-commissaire défère au tribunal administratif les actes mentionnés au II de l'article L. 121-39-1 estimés contraires à la légalité, dans les deux mois suivant leur transmission.* ».

5. Il ressort des pièces du dossier que les délibérations déferées ont été reçues dans les services du contrôle de légalité, le 11 mars 2016, la convention partenariale étant réceptionnée le 4 mai 2016. Le 12 mai 2016, une lettre d'observations a été adressée au maire de la commune de Dumbéa. Ce recours gracieux a fait l'objet d'un envoi par télécopie le jour même. Par suite, alors même que cette télécopie n'a été enregistrée que le 13 mai 2016 au bureau du courrier de la commune, le rapport de contrôle de transmission de la télécopie apporte la preuve que la lettre d'observations de l'Etat a bien été réceptionnée en mairie le 12 mai 2016 à 17h 36. Le recours gracieux a donc été formé dans le délai de deux mois de l'article L. 121-39-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie.

6. Par ailleurs, aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : « *En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un certificat d'urbanisme, une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou un permis de construire, d'aménager ou de démolir. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif. / La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours. / La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux.* ».

7. S'agissant du non-respect allégué des formalités imposées par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, force est de constater qu'elles ne sont applicables qu'aux déferés et aux recours contentieux dirigés à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, d'une décision de non-

opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir. Il suit de là que le recours gracieux n'avait pas à être notifié à M. Legall.

8. La commune de Dumbéa soutient, enfin, que le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ne sollicitait pas l'annulation de la délibération n° 2016/66 du 9 mars 2016 dans son courrier du 12 mai 2016. Mais le représentant de l'Etat, après avoir rappelé le cadre juridique applicable en matière d'urbanisme, demande dans son recours gracieux de modifier la délibération approuvant le Plan d'Aménagement de Secteur (PAS) afin de faire apparaître les engagements du demandeur à financer des infrastructures. Face au refus de la commune de modifier la délibération n° 2016/66 du 9 mars 2016 sur un point essentiel, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie est recevable à en demander l'annulation au tribunal.

9. Il résulte de ce qui a été dit aux points 4 à 8 du présent jugement que les fins de non-recevoir opposées par la commune de Dumbéa doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

10. Aux termes de l'article Lp. 112-6 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie: « *Peuvent être classés en zone à urbaniser, les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation./Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone à urbaniser ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, l'ouverture à l'urbanisation de la zone est subordonnée: - soit à la création d'une zone d'aménagement concerté que la vocation dominante de la zone à urbaniser soit déterminée ou non ; soit à une modification ou révision du plan d'urbanisme directeur, lorsque la vocation dominante de la zone à urbaniser n'est pas déterminée ; - soit à l'approbation par la commune de documents définissant notamment des objectifs de développement et le programme de réalisation des voies publiques et des réseaux à l'intérieur de cette zone, lorsque la vocation dominante est déterminée dans le règlement correspondant du plan d'urbanisme directeur* ».

11. Les dispositions du titre 3 du plan d'urbanisme directeur de la commune de Dumbéa (PUD applicables aux zones à urbaniser (AU) distinguent la zone « AU stricte » d'urbanisation à long terme et la zone « AU Indignée » d'urbanisation à court ou moyen terme.

12. La zone AU8, secteur « Katiramona relève de la zone « AU Indignée ». Les caractéristiques de cette zone indignée prévoient que : « *La zone «AU Indignée » est destinée à être ouverte à l'urbanisation à court ou moyen terme sous conditions, selon le zonage défini dans le règlement du PUD. Les voies publiques, les réseaux d'eau potable, d'électricité, de télécommunication et le cas échéant d'assainissement existent à proximité de la zone* ». (...) *Sont interdits : Les opérations de division et de lotissement en vue de bâtir à l'exception :- des opérations limitées qui sont entièrement desservies par la voirie et les réseaux publics des zones périphériques immédiates et qui ne sont pas contraires à la possibilité pour le reste de la zone de s'urbaniser de manière cohérente et intégrée (...)* L'ouverture à l'urbanisation de tout secteur géographique qui compose la zone concernée est subordonnée à l'élaboration par le demandeur et à l'approbation par délibération du conseil municipal, d'un Plan d'Aménagement de Secteur (PAS), au fur et à mesure de la réalisation des équipements d'infrastructure et de superstructure nécessaires ».

13. Le plan d'aménagement du secteur de Katiramona élaboré par le demandeur ne concerne que le lot n° 114 alors que M. Legall souhaite lotir la parcelle n° 53 de la section Katiramona qui est constituée des lots n° 114 et 115.

14. Ce plan d'aménagement révèle que le projet, prévu pour la viabilisation du lot n° 114, n'est pas muni de réseau collectif EU (Eaux Usées) et qu'il est prévu de construire une station d'épuration (STEP) collective ainsi qu'un nouveau réservoir alimenté directement par le grand tuyau aux fins d'assurer la sécurité d'approvisionnement en eau. La note explicative de synthèse 2016/17 accompagnant la délibération n° 2016/66 précise que le réseau électrique existe mais qu'un renforcement aux frais du promoteur est prévu.

15. Il suit de ce qui vient d'être dit que le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie est fondé à soutenir que les conditions d'ouverture à l'urbanisation de la parcelle n°53 du secteur Katiramona RT1 ne sont pas réunies ce qui méconnaît les dispositions de l'article L. 112-6 du code de l'urbanisme.

16. Par ailleurs, le représentant de l'Etat en Nouvelle-Calédonie soutient que le PUD de la commune prévoit que le programme des travaux ainsi que le calendrier prévisionnel de financement doivent figurer dans le rapport de présentation du PAS, lesquels constituent avec les documents graphiques, le plan d'aménagement de secteur (PAS).

17. Aux termes du PUD de Dumbéa (Page 62) : « *Un plan d'aménagement de secteur, approuvé par délibération du Conseil Municipal est nécessaire à l'ouverture de tout secteur « AU indicé » à l'urbanisation. Il doit être compatible avec le zonage du PUD, les vocations, ainsi que les grandes options et orientations d'urbanismes arrêtées sur la ou les zones concernées. Il précise les caractéristiques et la mise en œuvre du ou des secteurs géographiques qui doivent être ouverts progressivement ou simultanément à l'urbanisation, après la réalisation des équipements d'infrastructure et de superstructure adaptés au potentiel de développement du ou des secteurs./ Il comprend :- Un rapport de présentation qui, notamment :- Expose la manière dont le ou les secteurs s'inscrivent dans les perspectives de développement durable de la ou des zones, - Justifie de la bonne intégration et de la compatibilité des dispositions réglementaires avec celles du document d'urbanisme, - Evalue les incidences environnementales de l'ouverture à l'urbanisation du ou des secteurs et expose les mesures réductrices rendues nécessaires, - Arrête les actions et prescriptions associées aux grandes options et orientations d'urbanisme (énergie, déplacements, déchets, alimentation en eau potable, assainissement des eaux usées et pluviales, paysage...), - Précise les emplacements des voies hiérarchisées et des espaces publics, - Définit le programme des équipements publics et son planning prévisionnel de réalisation sur le ou les secteurs, - Décline, le cas échéant, les tranches opérationnelles du ou des secteurs, - Précise et planifie les infrastructures publiques et privées que le demandeur se propose de financer pour répondre aux besoins liés à une ouverture à l'urbanisation. (...) ».*

18. Il résulte de ce qui précède que le rapport de présentation d'un plan d'aménagement de secteur doit préciser les caractéristiques et la mise en œuvre du ou des secteurs géographiques qui doivent être ouverts progressivement ou simultanément à l'urbanisation après la réalisation des équipements d'infrastructure et de superstructure adaptés au potentiel de développement du ou des secteurs. Ce rapport de présentation contient une liste des éléments requis. Il définit le programme des équipements publics et son planning prévisionnel de réalisation sur le ou les secteurs et décline, le cas échéant, les tranches

opérationnelles du ou des secteurs. Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie est donc fondé à soutenir, qu'en l'espèce, le programme des travaux ainsi que le calendrier prévisionnel de financement sont absents du PAS, en méconnaissance des dispositions relatives à son contenu.

19. Enfin, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie soutient que le PAS étant un document annexe définissant des objectifs de développement et le programme de réalisation des voies publiques et des réseaux à l'intérieur de cette zone, sa modification doit être constatée par la province Sud.

20. La commune de Dumbéa considère que le PAS constitue une autorisation d'urbanisme, élaboré par le demandeur souhaitant voir ouvrir sa propriété à l'urbanisation, devant respecter les prescriptions du PUD, et n'entre nullement dans le cadre des actes devant être soumis à l'approbation de l'assemblée de province. La commune soutient aussi que l'article 50 de la loi organique est inclus au sein de la section 5 relative aux relations entre les collectivités publiques et ne fixe pas les conditions d'approbation d'un PAS présenté par un particulier, ledit plan étant lui-même soumis au PUD ayant été approuvé par l'autorité provinciale.

21. Aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie.* ». Aux termes de l'article 22 de la même loi : « *La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : (...) / 21° Principes directeurs du droit de l'urbanisme ; (...)* » et, en application de l'article 50 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 susvisée : « *Dans le respect des principes directeurs du droit de l'urbanisme fixés par le congrès, l'assemblée de province approuve les documents d'urbanisme de la commune sur proposition du conseil municipal. Le document est considéré comme approuvé si l'assemblée ne s'est pas prononcée dans le délai d'un an* ».

22. Il résulte de la combinaison des textes rappelés aux points 10 et 21 du présent jugement que si les communes peuvent approuver les documents définissant notamment des objectifs de développement et le programme de réalisation des voies publiques et des réseaux à l'intérieur de cette zone, lorsque la vocation dominante est déterminée dans le règlement correspondant du plan d'urbanisme directeur, ces documents ne peuvent méconnaître les dispositions de l'article 50 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 susvisée qui prévoit l'approbation par l'assemblée de province des actes de la commune présentant le caractère de documents d'urbanisme, cette qualification étant elle-même soumise au contrôle du juge administratif.

23. Or, aux termes de l'article Lp. 112-5 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie : « *Le plan d'urbanisme directeur peut notamment comporter, en annexes (...) e) les voiries et les réseaux existants ou à venir ; (...) h) le document approuvé mentionné au dernier alinéa de l'article Lp. 112-6.* » et, en vertu de l'article R. 112-14 du même code : « *La mise à jour du plan d'urbanisme directeur est effectuée par la commune, chaque fois qu'il est nécessaire de modifier le contenu des annexes prévues à l'article Lp. 112-15. / Peuvent également faire l'objet d'une mise à jour du plan d'urbanisme directeur le report : a) des zones qui ont été ouvertes à l'urbanisation suite à l'approbation des documents mentionnés au dernier alinéa de l'article Lp. 112-6 ;* ».

24. On voit que la mise à jour du plan d'urbanisme directeur doit être effectuée par la commune chaque fois qu'il est nécessaire de modifier le contenu des annexes prévues à l'article Lp. 112-15 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie. Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie est donc fondé à soutenir que le PAS litigieux n'a pas été transmis à la province Sud en méconnaissance des dispositions de ce code.

25. Compte tenu de tout ce qui précède, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie est fondé à demander l'annulation de la délibération n° 2016/66 du 9 mars 2016.

26. Par voie de conséquence, il y a lieu d'annuler également, pour défaut de base légale, la délibération n° 2016/67 du même jour, autorisant le maire de la commune de Dumbéa à signer une convention de participation financière avec le promoteur du projet « Les Baobabs », sur la parcelle n° 53, section Katiramona, ainsi que de la convention conclue le 28 avril 2016, ensemble la décision de rejet en date du 9 juin 2016, réceptionnée le 17 juin 2016, opposée au recours gracieux en date du 12 mai 2016 du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

27. 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* ».

28. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mise à la charge de l'Etat qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, une somme au titre des frais exposés par la commune de Dumbéa et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération n° 2016/66 du 9 mars 2016, par laquelle le conseil municipal de la commune de Dumbéa a approuvé le Plan d'Aménagement de Secteur (PAS) de la zone AU « Indiciee » secteur géographique relevant de la zone AU8, correspondant au secteur « Katiramona - R.T. 1 » est annulée.

Article 2 : La délibération n° 2016/67 du 9 mars 2016, autorisant le maire de la commune de Dumbéa à signer une convention de participation financière avec le promoteur du projet « Les Baobabs », sur la parcelle n° 53, section Katiramona, ainsi que de la convention conclue le 28 avril 2016, ensemble la décision de rejet en date du 9 juin 2016, réceptionnée le 17 juin 2016, opposée à son recours gracieux du 12 mai 2016 sont annulées.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Dumbéa tendant à l'octroi de frais irrépétibles sont rejetées.