

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1300296

M. X.

M. Schnoering
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 22 mai 2014
Lecture du 5 juin 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 12 septembre 2013 présentée par M. X., élisant domicile (...); M. X. 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'y sont classés en zone UB2R le terrain situé rue (...);

- de condamner la province Sud à lui payer la somme de 200 000 francs CFP sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- promoteur immobilier, président du syndicat des promoteurs et constructeurs de Nouvelle-Calédonie, il dispose, par le biais de la SCI Les hauts du Mont Coffyn et de la SARL MJP. , dont il est le gérant ultra-majoritaire, des terrains qui ont fait l'objet du classement litigieux ;

- à titre professionnel, il est fortement opposé au projet de la ville qui diminue, hors le centre ville, de façon drastique, les possibilités de construction, alors qu'il y a tant de besoins en matière de logements ;

- les deux zonages de ses terrains sont spécieux ;

- il ressort des visas de la délibération n° 19-2013/APS-2013/APS/DFA en date du 30 mai 2013 que l'approbation par la province Sud n'a pas été précédée d'une proposition du conseil municipal de Nouméa ;

- des modifications significatives au PUD ont été apportées après l'enquête publique, dans les secteurs de Ducos et de Nouville sans que celle-ci soit réouverte ;

- la province Sud n'était pas compétente aux lieux et place du congrès qui n'a pas fixé de principes directeurs à ce sujet pour s'affranchir, dans la majeure partie du PUD, de la notion

de coefficient d'occupation des sols (COS) qui seule permet en prévisibilité et clarté, de connaître les droits à construire d'une parcelle

- le rapport de présentation est totalement insuffisant quant à la question de la suppression partielle et inéquitable de la notion de COS et quant au choix des « crêtes » à placer ou non en zone UB2R, sans expliquer suffisamment les différences de solutions apportées à des situations apparemment semblables;

- on peut se demander pourquoi, dans les dispositions du règlement applicables aux zones urbaines UB2, zones résidentielles de moyenne densité, les règles particulières de l'article UB2 6 permettent des R+2 au 8ème km et à Rivière salée et non sur son terrain à Portes de fer, entouré de R+3 et autres et qui reste le seul terrain à bâtir de l'endroit ;

- les deux terrains concernés se trouvent dans un environnement fini, avec des immeubles plus hauts que ce que permet désormais le PUD ;

- économiquement, il ne sera plus possible de construire ;

- le projet de maison d'accueil pour femmes ne se réalisera pas s'il n'est pas équilibré financièrement ;

- une construction en R+2 sur le terrain situé au Mont Coffyn serait invisible dans le paysage ;

- construire suffisamment ce lot permettrait financièrement d'améliorer la voie privée affectée d'une servitude desservant les maisons situées en contrebas ;

- les plus proches voisins, en contre haut du terrain concerné sont des fonctionnaires municipaux logés par la ville qui ne souhaitent pas forcément un peu plus de trafic à proximité ;

- le nouveau zonage le vise particulièrement et la province Sud cautionne un détournement de pouvoir ;

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 24 décembre 2013, 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 M. X. 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 :

- le requérant n'a pas justifié de l'acquittement de la contribution pour l'aide juridique ;

- la délibération entreprise a été adoptée au terme d'une procédure régulière ;

- la délibération n° 2013/374 en date du 9 avril 2013 proposant à l'assemblée de la province Sud n'est pas visée par la délibération attaquée, mais elle a été votée, publiée et transmise à l'assemblée de la province Sud, l'absence dans les visas de la délibération attaquée relève d'une erreur matérielle ;

- le moyen tiré de modifications concernant les quartiers de Ducos et de Nouville sont inopérants dès lors que ces modifications ne concernent en rien les parcelles de M. X.;

- seules des altérations importantes du projet initial de nature à bouleverser l'économie générale de la révision du PUD, rendent obligatoire la tenue d'une nouvelle enquête publique ;

- la compétence de la province Sud s'agissant de la révision du PUD résulte de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, relative à la Nouvelle-Calédonie et notamment de son article 50 ;

- le congrès de la Nouvelle-Calédonie a décidé du contenu des PUD en précisant à l'article 4, alinéa 1^{er} de la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 modifiée, les éléments devant y être insérés ;

- la possibilité pour la province Sud d'adopter le règlement propre à chaque zone des PUD implique nécessairement la compétence pour y réglementer la constructibilité ;

- le rapport de présentation doit exposer les perspectives de développement sur le territoire couvert par le PUD ;
- le moyen tiré de la suppression du COS manque en fait ;
- le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du rapport de présentation sera rejeté ;
- le choix de zonage des deux terrains gérés par le requérant n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le choix de la province Sud permet de davantage respecter la ligne de crête dans ce secteur ;
- M. X. n'apporte pas d'élément chiffré de nature à démontrer que la création d'un centre pour femmes serait compromis du seul fait de la limitation de la hauteur des immeubles en zone UB2R ;
- la remise en cause d'un seul projet n'est pas de nature à aggraver les problèmes de logement à Nouméa ;
- il est peu vraisemblable qu'une construction en R+2 sur le terrain du Mont Coffyn soit invisible dans le paysage ;
- les zonages retenus n'ont pas pour objet de favoriser un intérêt privé ni de poursuivre un but étranger à l'urbanisme ;
- le moyen tiré du détournement de pouvoir n'est pas sérieux ;

Vu, enregistré le 2 janvier 2014, 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 :

- l'absence dans les visas de la délibération contestée de la proposition du conseil municipal de Nouméa est une simple erreur matérielle ;
- sa compétence en ce domaine résulte de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, relative à la Nouvelle-Calédonie et notamment de son article 50 ;
- le rapport de présentation du PUD est suffisamment motivé ;
- le classement en zone UB2R a permis de protéger les reliefs ;
- le classement du terrain du requérant en zone UB2R, zone résidentielle de moyenne densité, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- il est de principe que les projets connus ou à venir n'ont pas à être pris en compte dans l'élaboration d'un PUD ;
- le détournement de pouvoir allégué n'est assorti d'aucun élément probant ;
- la demande de frais irrépétibles n'est pas justifiée ;

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 20 janvier 2014, le mémoire présenté par M. X. qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Il ajoute que :

- la contribution pour l'aide juridique n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie ;
- le nouveau PUD est dévastateur ;
- le nouveau PUD a spolié plusieurs milliers de nouméens ;
- désormais, Nouméa manque de terrains à bâtir ;
- les familles aux revenus intermédiaires et les jeunes seront exclus de Nouméa ;
- la spoliation est là et elle est spécifique à son encontre ;

- il n'a jamais été invité aux réunions organisées par la mairie portant sur la modification du PUD ;
- il y a la volonté de le punir pour ses prises de position publiques ;

Vu, enregistré le 20 janvier 2014, le mémoire présenté pour la province Sud par la présidente de son assemblée qui persiste dans ses écritures :

Elle ajoute que :

- aucune réglementation locale en matière d'urbanisme n'impose la création du COS ;
- le COS est une rubrique facultative en métropole ;
- les pages 56 à 61 du règlement du PUD de la commune de Nouméa énumèrent les prescriptions conditionnant la densité ou le gabarit des constructions en vue de réglementer la zone UB2r et suffisent à remplacer le COS ;
- le classement découlant du nouveau PUD permet une urbanisation raisonnée des terrains situés sur les crêtes ;
- ce n'est pas au PUD de s'adapter au projet du requérant ;

Vu l'ordonnance du 19 février 2014 portant réouverture de l'instruction et clôture de l'instruction au 10 avril 2014 ;

Vu, enregistré le 22 février 2014, le mémoire présenté pour la commune de Nouméa par la SCP Barthelemy-Matuchansky-Vexliard, avocats, qui persiste dans ses écritures ;

Elle ajoute que :

- le choix de ne pas imposer de COS en suite de la révision du PUD de Nouméa ne résulte pas de la seule volonté du maire mais bien d'une longue concertation avec l'ensemble des acteurs locaux ;
- ce parti pris urbanistique permet une meilleure maîtrise des formes urbaines, en accord notamment avec les reliefs particuliers du territoire communal ;
- les règles de constructibilité adoptées permettent d'accroître le nombre de logements existants dans plusieurs quartiers ;
- les parcelles appartenant à M. X. sont loin d'être les seules concernées, sur l'ensemble du territoire communal, par des limitations de hauteurs et de densité ;

Vu, enregistré le 10 avril 2014, le mémoire présenté par M. X. qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Il ajoute que :

- ses deux terrains sont uniques dans toute la zone concernée ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu l'avis du Conseil d'Etat en date du 27 juillet 2012 n° 357824 ;

Vu 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 ;

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

-la délibération n° 41-2013 /APS du 5 décembre 2013 fixant les normes de classement des établissements hôteliers de tourisme en province Sud ;

Vu la délibération n° 41-2013 /APS du 5 décembre 2013 fixant les normes de classement des établissements hôteliers de tourisme 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. X., requérant et 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 M. X. 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'y sont classés en zone UB2R le terrain situé rue (...);

2. Considérant que le requérant soutient, tout d'abord, qu'il ressort des visas de la délibération n° 19-2013/APS-2013/APS/DFA en date du 30 mai 2013 que l'approbation par la province Sud de la délibération contestée n'a pas été précédée d'une proposition du conseil municipal de Nouméa ; qu'il est toutefois constant que l'absence dans les visas de la délibération provinciale attaquée de la délibération n° 2013/374 en date du 9 avril 2013 du conseil municipal de Nouméa qui été votée, publiée et transmise à l'assemblée de la province Sud résulte d'une simple erreur matérielle et n'emporte pas, en tout état de cause, de conséquence sur la légalité de la décision contestée ;

3. Considérant que le requérant soutient, par ailleurs, que des modifications significatives au PUD ont été apportées après l'enquête publique, dans les secteurs de Ducos et

de Nouville sans entraîner la réouverture d'une enquête publique ; que le requérant ne démontre toutefois pas que les modifications dont s'agit ne tiendraient pas compte du résultat de l'enquête publique et présenteraient un caractère substantiel ; qu'au surplus, et en tout état de cause, les modifications intervenues dans les secteurs de Ducos et de Nouville ne concernent en rien les parcelles du requérant qui sont situées dans des secteurs différents de la commune de Nouméa ;

4. Considérant, par ailleurs, que le requérant soutient que la province Sud n'était pas compétente aux lieux et place du congrès qui n'a pas fixé de principes directeurs à ce sujet pour s'affranchir, dans la majeure partie du PUD, de la notion de coefficient d'occupation des sols (COS) qui seule permet en prévisibilité et clarté, de connaître les droits à construire d'une parcelle ; qu'il est toutefois constant que la compétence de la province Sud s'agissant de la révision du PUD résulte de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, relative à la Nouvelle-Calédonie et notamment de son article 50 qui prévoit que : *« 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. (...) »* ;

5. Considérant, à cet égard, qu'en vertu de l'avis du Conseil d'Etat en date du 27 juillet 2012 : *« Ces principes directeurs doivent s'entendre non comme correspondant aux principes fondamentaux dont la détermination est réservée au législateur par l'article 34 de la Constitution, ni aux normes adoptées en métropole par le législateur, mais comme les principes relatifs à l'urbanisme et concernant, sur le fond et quant à la procédure, l'encadrement des atteintes au droit de propriété, la détermination des compétences et la garantie de la cohésion territoriale. Constituent donc des principes directeurs du droit de l'urbanisme, au sens de ces dispositions, les règles générales relatives à l'utilisation du sol, aux documents d'urbanisme, aux procédures d'aménagement et au droit de préemption, ainsi que celles relatives à la détermination des autorités compétentes pour élaborer et approuver les documents d'urbanisme, conduire les procédures d'aménagement, délivrer les autorisations d'urbanisme et exercer le droit de préemption. Font également partie de ces principes directeurs les règles générales régissant l'exercice de ces compétences. En ce qui concerne plus précisément les procédures d'aménagement, relèvent des principes directeurs la fixation des finalités des actions ou opérations d'aménagement, la définition de leur champ d'application, la détermination des autorités compétentes pour les mettre en œuvre, des procédures et modalités auxquelles cette mise en œuvre est soumise ainsi que des pouvoirs qui peuvent y être exercés. »* ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en approuvant le plan d'urbanisme directeur en révision de la ville de Nouméa et en s'affranchissant, dans la majeure partie du PUD, de la notion de coefficient d'occupation des sols (COS) la province Sud est restée dans le champ de compétence qui lui est dévolu par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 tel qu'éclairé par l'avis du Conseil d'Etat susénoncé ;

7. Considérant que M. X. soutient aussi que le rapport de présentation est totalement insuffisant s'agissant de la question de la suppression partielle de la notion de coefficient d'occupation des sols et quant au choix des « crêtes » à placer ou non en zone UB2R ; que ce rapport n'explique pas suffisamment les différences de solutions apportées à des situations apparemment semblables ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 4 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 : « *Tout projet d'urbanisme ou d'aménagement fait l'objet d'un plan comprenant un ou plusieurs documents graphiques et un règlement. Un rapport de présentation expose les perspectives de développement de la zone couverte par le plan.* » ; que le rapport de présentation analyse la situation existante de la commune de Nouméa et fait état des perspectives d'évolution du territoire couvert par le PUD ; que la délibération n° 24 du 8 novembre 1989 ne comportant pas d'autre exigence, la circonstance que le rapport critiqué se bornerait simplement à mentionner les règles insérées dans le PUD sans expliquer les raisons justifiant les options retenues est sans incidence sur sa légalité ;

9. Considérant qu'en soutenant que dans les dispositions du règlement applicables aux zones urbaines UB2, zones résidentielles de moyenne densité, les règles particulières de l'article UB2 6 permettent des R+2 au 8ème km et à Rivière salée et non dans son terrain à Portes de fer, entouré de R+3 et autres et qui reste le seul terrain à bâtir de l'endroit M. X. doit être regardé comme se plaignant d'être victime d'une inégalité de traitement ; que, toutefois, les parcelles de M. X. sont dans une situation différente de celles mentionnées à titre d'exemples par le requérant, de sorte qu'aucune inégalité de traitement ne peut être reprochée ;

10. Considérant que M. X. soutient encore que la délibération attaquée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'à cet égard, et pour souligner le fait que les deux zonages de ses terrains sont spécieux, il invoque notamment les diverses circonstances tenant au fait que les deux terrains dont il est propriétaire se trouvent dans un environnement fini, avec des immeubles plus hauts que ce que permet désormais le PUD, qu'économiquement, il ne sera plus possible de construire ce qui porte atteinte à l'emploi, que le projet de maison d'accueil pour femmes ne se réalisera pas s'il n'est pas équilibré financièrement, qu'une construction en R+2 sur son terrain situé au Mont Coffyn serait invisible dans le paysage et que construire suffisamment ce lot permettrait financièrement d'améliorer la voie privée affectée d'une servitude desservant les maisons situées en contrebas ; qu'aucune de ces circonstances, à les supposer partiellement ou totalement avérées ni davantage leur prise en considération globale, n'est de nature à entacher d'une erreur manifeste d'appréciation la délibération attaquée ;

11. Considérant que M. X., soutient enfin, qu'en sa qualité de promoteur immobilier qui n'a pas caché au public et aux médias son hostilité au classement découlant du plan d'urbanisme directeur révisé, le nouveau zonage le vise particulièrement et qu'ainsi la province Sud cautionne un détournement de pouvoir ; qu'au soutien de ses allégations, le requérant n'apporte pas d'éléments suffisamment probants ; que le détournement de pouvoir allégué n'est donc pas établi ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. X. doit être rejetée ;

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

13. 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 M. X. ne peuvent qu'être rejetées ;

14. 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 » ;

15. 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 M. X. les frais qu'il allègue avoir exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens ;

16. 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 M. X. 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 M. X. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la province Sud tendant à la condamnation de M. X. 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.