

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1700197

PROVINCE NORD

M. Gueguein
Rapporteur

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 30 août 2018
Lecture du 13 septembre 2018

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure contentieuse antérieure :

Par une requête, enregistrée le 6 juin 2017 et un mémoire complémentaire enregistré le 20 juin 2017, la province Nord demande au tribunal d'annuler les arrêtés n° 2017-763 et 2017-767 en date du 28 mars 2017, par lesquels le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a respectivement institué les zones de développement prioritaires (ZODEP) Est et (...).

La province Nord soutient que :

- elle a intérêt à agir dans la mesure où les ZODEP créées sont situées sur son territoire et que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie empiète sur ses compétences ;
- ces arrêtés sont irréguliers en raison de l'illégalité des dispositions de l'article 1^{er} de la délibération du 5 mars 2012 en application desquelles le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est compétent pour instituer des ZODEP ; compte tenu de la compétence des provinces en matières d'aménagement, d'habitat, d'économie, d'agriculture, d'action sociale et d'environnement, le Congrès ne pouvait confier au gouvernement la compétence pour instituer ces zones ; la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de principes d'urbanisme et de fiscalité ne peut fonder cette compétence.

Par un mémoire en défense enregistré le 14 septembre 2017, la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Par un jugement avant-dire droit du 16 novembre 2017, le présent du tribunal a saisi le Conseil d'Etat sur le fondement des dispositions de l'article L. 205 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999 afin qu'il se prononce sur le moyen tiré de l'exception d'illégalité des

dispositions de l'article 1^{er} de la délibération n° 194 du 5 mars 2012 en ce qu'elles confieraient au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie une compétence ressortissant des provinces.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 11 avril 2018.

Vu la procédure contentieuse suivante :

Par un mémoire enregistré le 19 juin 2018, la province Nord demande l'annulation des arrêtés n° 2017-763 et 2017-767 en date du 28 mars 2017, par lesquels le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a respectivement institué les zones de développement prioritaires (ZODEP) Est et (...).

La province Nord soutient que si le Conseil d'Etat a reconnu la compétence du gouvernement pour adopter les décisions litigieuses, il demeure que la délibération du 5 mars 2002 est irrégulière dès lors qu'un texte instituant cette nouvelle procédure d'aménagement, qui relève des principes directeurs du droit de l'urbanisme et a vocation à s'appliquer sur les terres coutumières, aurait dû faire l'objet d'une loi du pays.

Un mémoire présenté par la Nouvelle-Calédonie a été enregistré le 24 août 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- 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 ;
- la délibération n° 194 du 5 mars 2012 fixant les modalités de délimitation des zones de développement prioritaires (ZODEP) de la Nouvelle-Calédonie ;
- l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 11 avril 2018 sous le n° 415891 ;
- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Gueguen, rapporteur,
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public,
- et les observations de M. Ajapunha, représentant de la Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. La province Nord demande au tribunal d'annuler les arrêtés n° 2017-763 et 2017-767 en date du 28 mars 2017, par lesquels le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a respectivement institué les zones de développement prioritaires (ZODEP) Est et (...). Elle soutient que ces arrêtés sont irréguliers en raison de l'illégalité des dispositions de l'article 1^{er} de la délibération du 5 mars 2012, dispositions selon lesquelles le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est compétent pour instituer des ZODEP sur tout le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

2. Elle soutient que compte tenu de la compétence des provinces en matière d'aménagement, d'habitat, d'économie, d'agriculture, d'action sociale et d'environnement, les

dispositions de l'article 1^{er} de la délibération susvisée du 5 mars 2012 ne pouvaient confier au gouvernement la compétence pour instituer ces zones. Cette compétence ne peut être excipée de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière des principes du droit de l'urbanisme. Elle soutient également que si l'article 2 de cette délibération prévoit la possibilité pour les ZODEP de bénéficier d'un régime fiscal privilégié, ces dispositions sont pour l'instant restées à l'état programmatique et ne peuvent fonder la compétence du gouvernement pour instituer ces zones.

3. La Nouvelle-Calédonie soutient que compte tenu des dispositions des points 1°, 5° et 21° de l'article 22 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999, elle est compétente, respectivement, dans la matière des impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie, dans la matière du statut civil coutumier et des terres coutumières et dans la matière des principes directeurs du droit de l'urbanisme, sous réserve des compétences des provinces en matière d'environnement.

4. Elle soutient notamment que sa compétence dans la matière des principes directeurs du droit de l'urbanisme inclut en ce qui concerne plus précisément les procédures d'aménagement, 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.

5. Elle soutient également que contrairement à ce que soutient la province Nord les implications fiscales prévues par les dispositions de l'article 2 de la délibération ont trouvé application avec la création des articles Lp. 488 et Lp. 918-5 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie.

6. Elle soutient enfin que la création des ZODEP intervient à l'issue d'un processus décisionnel mené par un comité de pilotage intégrant les représentants des provinces.

7. L'article 1^{er} de la délibération du 5 mars 2012 susvisée confie au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie la possibilité « *afin de favoriser le développement social, économique et écologique de l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie* », d'« *instituer des zones de développement prioritaire* ». Le reste de la délibération prévoit la possibilité de faire bénéficier ces zones d'un régime fiscal privilégié, énonce le principe de délimitation géographique de chaque zone, la subdivision de chaque zone en sous-zones spécifiques relatives à la politique de l'habitat, au développement économique, à l'implantation d'infrastructures publiques, et à la valorisation de la terre, énonce les objectifs propres à chacun de ces axes et définit les modalités de délimitation des ZODEP et le processus d'instruction préalable à l'institution de chaque ZODEP.

8. Aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999, « *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* ». 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 de 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.

9. Comme il a été vu au point 7 du présent jugement, l'objectif de la création des ZODEP est de favoriser le développement de ces territoires à travers une politique de l'habitat, un appui à l'implantation d'activités économiques et d'infrastructures publiques et des actions de valorisation de la terre. L'institution, par la délibération litigieuse, de cette nouvelle procédure d'aménagement, la détermination de son contenu, de ses effets, de la collectivité qui peut la mettre en œuvre, ainsi que des modalités de cette mise en œuvre, relèvent des principes directeurs du droit de l'urbanisme. Il s'ensuit que la Nouvelle-Calédonie était compétente pour créer cette procédure d'aménagement et confier au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie la compétence pour instituer ces zones, sans méconnaître les compétences des provinces. Le moyen tiré de l'exception d'illégalité des dispositions de l'article 1^{er} de la délibération du 5 mars 2012 doit donc être écarté.

10. La province Nord soutient enfin que l'arrêté en litige est irrégulier au titre de l'exception d'illégalité de la délibération du 5 mars 2012 fixant les modalités de délimitation des ZODEP en ce que ce texte aurait dû faire l'objet d'une loi du pays et non d'une simple délibération dès lors qu'elles relèvent des principes directeurs du droit de l'urbanisme et affectent directement ou indirectement le droit de propriété. Elle soutient de plus que cette délibération aurait dû faire l'objet d'une loi du pays dès lors que ces ZODEP ont vocation à s'appliquer sur le foncier coutumier.

11. Aux termes de l'article 99 de la loi organique statutaire susvisée : « *Les délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'alinéa suivant sont dénommées : " lois du pays ". Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente loi : 5° Statut civil coutumier, régime des terres coutumières et des palabres coutumiers ; limites des aires coutumières ; modalités de désignation au sénat coutumier et aux conseils coutumiers, sous réserve des dispositions des articles 137, 138 et 138-1 ; ... 10° Principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales... ».*

12. Il résulte des termes précités de l'article 99 5° de la loi organique statutaire du 19 mars 1999 que seules les dispositions ayant pour objet le régime des terres coutumières et des palabres coutumiers doivent être adoptées par la Nouvelle-Calédonie selon la procédure de la loi du pays. Les textes ayant vocation à trouver application sur des terrains relevant du régime des terres coutumières ne doivent donc pas tous être adoptés selon la procédure de la loi du pays. La première branche du moyen doit donc être écartée dès lors que la délibération du 5 mars 2012 n'a pas pour objet de déterminer le régime des terres coutumières.

13. De même, contrairement à ce que soutient la province Nord, la notion de principes directeurs en matière d'urbanisme ne recouvre pas celles de « *principes fondamentaux*

concernant le régime de la propriété » prévus au point 10° de l'article 99 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999. Les principes directeurs en matière d'urbanisme doivent s'entendre (voir point 8 du présent jugement) 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. Ces principes directeurs débordent donc la catégorie des « *principes fondamentaux concernant le régime de la propriété* ».

14. En l'espèce, l'objet de la délibération du 5 mars 2012 est de « *favoriser le développement social, économique et écologique de l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie* » et d'« *instituer des zones de développement prioritaire* », zones d'aménagement au titre desquelles aucune atteinte, directe ou indirecte, ou aménagement à l'exercice du droit de propriété n'est mis en œuvre. Les dispositions de cette délibération n'entrent donc pas dans le champ des « *principes fondamentaux concernant le régime de la propriété* ». La seconde branche du moyen tiré de l'exception d'illégalité de la délibération du 5 mars 2012 doit donc être également écartée.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la province Nord n'est pas fondée à demander l'annulation des arrêtés du 28 mars 2017 en litige.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la province Nord est rejetée.