

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1300308

SARL Bukissa

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 26 septembre 2013 présentée pour la SARL Bukissa dont le siège est (...), par Me Elmosnino, avocat ; la SARL Bukissa demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté municipal n° 13/256/DBA en date du 24 juin 2013 pris par le maire de la commune de Dumbéa ;
- de condamner la commune de Dumbéa à lui verser la somme de 300 000 francs CFP titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la décision est entachée d'une insuffisance de motivation et souffre d'un détournement de procédure ;
- l'administration a entaché sa décision d'erreurs de fait, de droit et de qualification juridique ;
- la décision est également entachée d'un détournement de pouvoir ;
- outre l'illégalité du nouveau PUD de la commune excipée par voie d'exception, la décision doit être regardée comme une décision de retrait d'un permis de lotir tacite précédemment acquis ;

Vu, enregistré le 10 novembre 2013 le mémoire présenté pour la SARL Bukissa par Me Elmosnino, avocat, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle ajoute que :

- dès 2010, ayant pour projet un lotissement rural sur un terrain lui appartenant, elle s'est rapprochée des services de la mairie de Dumbéa ;
- par arrêté municipal en date du 20 octobre 2010, elle a obtenu une autorisation de terrassement pour l'ouverture d'une voie d'accès grevant le lot 31 et au travers du lot n° 37 sis section Nakutakoin dans le cadre de son projet de lotissement ;

- elle a sollicité un permis d'aménager un lotissement rural dénommé « O 4 VENTS», comprenant 30 lots sur un terrain lui appartenant constitué des parcelles n° 68 et 37, section de Nakutakoin ;
- le maire de la commune de Dumbéa lui a opposé, le 25 août 2011, un sursis à statuer, le plan d'urbanisme directeur étant alors en cours de révision ;
- ses prétentions ont été rejetées par le tribunal de céans puis par la Cour administrative d'appel de Paris ;
- le permis d'aménager ne peut être refusé sur le seul fondement des caractéristiques de la zone ;
- le dossier de demande de permis de lotir ne comporte par lui-même aucune construction à l'exception de très faibles travaux de viabilisation ;
- la décision attaquée est entachée d'erreur de droit ;
- les dispositions réglementaires du PUD de Dumbéa interdisant par principe tout lotissement en zone ND sont illégales ;
- l'article 5 de la zone NC apporte une restriction excessive au droit de propriété en prévoyant que dans toute nouvelle opération foncière, toute parcelle totalement située en zone NC ou toute partie de parcelle située en zone NC doit avoir une superficie minimale de 30 hectares ;
- des circonstances et des faits précis constituent des présomptions sérieuses d'un détournement de pouvoir ;
- les relations se sont dégradées avec le maire et les services instructeurs de la commune, lorsqu'elle n'a pas souhaité faire droit l'implantation d'un réservoir d'eau de 4500 m³ sur son lot à l'emplacement désigné par la commune ;
- la commune lui a proposé le rachat de sa parcelle à vil prix (60 millions francs CFP) alors que celui-ci a été acquis pour plus de 180 millions francs CFP, ce que la commune n'ignorait pas ;
- à la suite du nouveau zonage et du refus d'autoriser la division du terrain, ce dernier n'aura plus de valeur et elle sera contrainte au dépôt de bilan ;
- il serait manifestement inéquitable de laisser à sa charge les frais qu'elle a dû exposer pour faire valoir ses droits en justice ;

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, enregistrée le 10 décembre 2013, la mise en demeure adressée en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 20 janvier 2014, le mémoire présenté pour la commune de Dumbéa par Me Loste, avocat, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la requérante à lui verser la somme de 350 000 francs CFP titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la requête déposée le 26 septembre 2013 ne contient l'exposé d'aucun fait suffisamment précis, ni même l'exposé d'aucun moyen suffisamment précis permettant de justifier, même de manière sommaire, l'illégalité invoquée ;
- les moyens ne seront développés que le 10 novembre 2013 soit hors délai, ce qui rend la requête irrecevable ;
- le régime juridique des divisions et des lotissements est issu de la délibération n° 28-2006/APS du 27 juillet 2006, portant réglementation des lotissements et des divisions en province Sud ;

- l'article 1er de cette délibération précise à ce titre que *«toute division en jouissance d'une propriété foncière située dans une zone naturelle d'une commune couverte par un plan d'urbanisme directeur est soumise à autorisation par l'autorité compétente ;*

- la SARL Bukissa a déposé, le 27 octobre 2010, une demande visant la réalisation d'un lotissement rural dénommé « O 4 VENTS », sur les lots 68 et 37 précités, section de Nakutakoin, aux fins de créer 30 lots, allant de 1 ha à 3ha, devant recevoir des petites fermes permettant l'élevage de volailles, pigeons, lapins, ovins et/ ou chiens, culture, jardinage, pépinière, fleurs ou pergolas, lesdits lots devant pouvoir y recevoir les constructions y adaptées ;

- de tels lotissements ruraux sont réglementés par les articles 30, 31, 32 et 33 de la délibération du 27 juillet 2006 ;

- le maire de la commune de Dumbéa était tenu de vérifier la conformité du projet avec le nouveau PUD validé par le conseil municipal le 16 novembre 2012 et approuvé par la province Sud le 18 décembre 2012 ;

- les lots 68 et 37 sur lesquels était projeté ledit lotissement rural, sont classés pour partie en zone ND, c'est à dire en zone naturelle protégée ;

- aucune interdiction de principe n'est posée concernant les lotissements ou les divisions mais la constructibilité de la zone a été limitée ;

- les lots 68 et 37 précités étant classés pour partie en zone ND doivent donc être protégés, aucune division aux fins de création de 30 lots devant recevoir des constructions permettant l'élevage de volailles, de lapins, d'ovins, de chiens, ou encore de pigeons, ne pouvait être autorisée ;

- les activités agricoles projetées par la SARL Bukissa sont manifestement incompatibles avec les dispositions du PUD relatives à la zone ND ;

- en outre, les activités agricoles envisagées par la SARL Bukissa au sein de sa demande de permis de lotir impliquent une présence humaine permanente sur place, et par conséquent la construction de maisons d'habitations, outre la mise en place de réseaux d'assainissement et d'alimentation en eau potable, ce qui n'a même pas été prévu dans le projet ;

- en toutes hypothèses, la zone ND interdit ce type d'exploitations agricoles outre toutes les constructions non liées à l'entretien de la zone ou permettant la promenade ;

- le lotissement « O 4 Vents » aurait immanquablement eu pour effet de favoriser le mitage de la zone, et par conséquent la dissémination incontrôlée de constructions, ce qui est parfaitement contraire aux dispositions du nouveau PUD de la commune de Dumbéa ;

- la SARL Bukissa méprise manifestement les droits des futurs acquéreurs, en n'hésitant pas à mettre en vente des lots dont le lotisseur sait, par avance, que les occupants ne pourront y développer une activité agricole ;

- aucune interdiction de principe relative aux divisions de terrains n'a été mentionnée, concernant les terrains se situant en zones ND et NC, ce qui est le cas du terrain appartenant à la requérante ;

- toute demande de division doit être analysée en fonction de l'objectif poursuivi par le pétitionnaire ;

- aucune atteinte au droit de propriété ne peut être retenue ;

- il n'y a pas de détournement de pouvoir ;

- toute cette argumentation relevant de la théorie du complot doit être rejetée ;

- le maire était tenu de surseoir à statuer eu égard à l'avancement des travaux relatifs au PUD ;

Vu l'ordonnance du 21 janvier 2014 portant réouverture de l'instruction et clôture de l'instruction au 24 février 2014 ;

Vu, enregistré le 24 février 2014, le mémoire présenté pour la SARL Bukissa par Me Elmosnino, avocat qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle ajoute que :

- la prétendue irrecevabilité ne pourra qu'être rejetée ;
- la collectivité entretient une confusion entre un permis de construire et une demande de division qui n'emporte aucun droit à construire ;
- il est difficile de comprendre qu'un permis de diviser, opération théorique, pourrait engendrer un mitage ;
- l'importance de la superficie minimale imposée pour la constitution d'un lot porte une atteinte au droit de propriété ;
- en Nouvelle-Calédonie, une telle restriction en matière d'urbanisme relèverait des principes directeurs et par suite de la compétence de cette dernière en vertu des dispositions du 21° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ;

Vu la décision attaquée ;

Vu l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris en date du 4 juillet 2013 ;

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 loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public modifiée ;

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

Vu la délibération n° 28-2006/APS du 27 juillet 2006 portant réglementation des lotissements et des divisions dans la 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 Me Elmosnino, avocat de la SARL Bukissa, et de Me Loste, avocat de la commune de Nouméa ;

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 la SARL Bukissa demande au tribunal d'annuler l'arrêté n° 13/256/DBA en date du 24 juin 2013 pris par le maire de la commune de Dumbéa qui lui a refusé la réalisation du lotissement rural dénommé « O 4 Vents » à exécuter sur les parcelles 68 et 37 de la section Nakutakoin à Dumbéa ;

2. Considérant que la SARL Bukissa soutient, tout d'abord, que la décision litigieuse est entachée d'une insuffisance de motivation ; qu'il est toutefois constant que le refus du permis de lotir décrit dans la demande présentée par la requérante est justifié par la circonstance que la réalisation du projet de la SARL Bukissa ayant pour objet la création d'un lotissement rural de 30 lots de 1 ha à 3 ha, n'est pas conforme au règlement du plan d'urbanisme directeur (PUD) de la ville de Dumbéa approuvé par délibération de l'assemblée de la province Sud ; que la décision litigieuse précise aussi que le projet de la société requérante n'est pas conforme aux caractéristiques de la zone ND (zone naturelle protégée qui a pour vocation de conserver l'état naturel du secteur, seuls les aménagements nécessaires à l'ouverture au public des lieux étant autorisés et n'est pas conforme aux prescriptions de l'article NC article 5 (zone naturelle d'activités rurales) puisque, dans toute nouvelle opération foncière, toute parcelle totalement située en zone NC ou toute partie de parcelle située en zone NC, doit avoir une superficie minimale de 30 hectares ; que, par suite, la décision contestée est suffisamment motivée au regard des dispositions de la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs ;

3. Considérant que la SARL Bukissa soutient, par ailleurs, que la décision attaquée est entachée d'erreur de droit, le permis d'aménager ne pouvant être refusé sur le seul fondement des caractéristiques de la zone et son dossier de demande de permis de lotir ne comportant par lui-même aucune construction à l'exception de très faibles travaux de viabilisation ;

4. Considérant qu'en vertu de l'article 1er de la délibération n° 28-2006/APS du 27 juillet 2006 susvisée : « *Toute division en propriété d'une propriété foncière est soumise à autorisation par l'autorité compétente. Toute division en jouissance d'une propriété foncière située dans une zone naturelle d'une commune couverte par un plan d'urbanisme directeur est soumise à autorisation par l'autorité compétente. Une propriété foncière est l'ensemble des parcelles cadastrales contiguës appartenant à un même propriétaire.* » et qu'aux termes de l'article 30 du même texte : « *Constitue un lotissement au sens du présent titre l'opération ayant pour objet la création, par division foncière volontaire d'une propriété, de parcelles destinées à être affectées à l'aménagement et l'exploitation à caractère rural (agricole, pastoral, forestier et leurs dépendances) et ayant pour effet de porter le nombre de terrains issus d'une propriété foncière à plus de deux sur une période de moins de dix ans. Les constructions à usage d'habitation y sont interdites.* » ;

5. Considérant que le maire de la commune de Dumbéa qui était tenu de vérifier la conformité du projet avec le nouveau plan d'urbanisme directeur validé par le conseil municipal le 16 novembre 2012 et approuvé par la province Sud le 18 décembre 2012 n'a édicté aucune interdiction de principe concernant les lotissements ou les divisions ; qu'il a pu prendre en compte, à bon droit, la circonstance que la constructibilité de la zone concernée par la demande de la société requérante a été limitée ; qu'en effet, les lots 68 et 37 sur lesquels était projeté le lotissement rural litigieux, sont classés pour partie en zone ND ; que sont classés en zone ND les espaces naturels à protéger en raison de la qualité des sites ou des paysages, de la topographie, de la présence de risques naturels, de la géologie ou encore de la richesse de la faune et de la flore y existante ;

6. Considérant, qu'à cet égard, la requérante excipe de l'illégalité du PUD dont s'agit au motif que les dispositions réglementaires du PUD de Dumbéa interdisent par principe tout lotissement en zone ND ; que les objectifs poursuivis par le PUD, pour les espaces concernés par ce zonage, sont de conserver l'état naturel et de n'autoriser que les aménagements nécessaires à l'entretien et à la promenade ou la réalisation des équipements publics permettant de prévenir les risques naturels ; que la zone ND délimitée par le PUD vise à protéger la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages et n'a pas effectivement pas vocation à accueillir de lotissement ; que l'illégalité alléguée n'est donc pas établie ;

7. Considérant par ailleurs, s'agissant des prescriptions applicables à la zone NC, zone naturelle d'activités rurales, que le risque de mitage de cette zone naturelle doit pouvoir être réduit à travers les prescriptions qui la concernent ; que l'application d'une mesure de sauvegarde est justifiée légalement dès lors que la SARL requérante ne peut sérieusement soutenir que la création de 30 lots, allant de 1ha à 3ha, devant recevoir des petites fermes permettant l'élevage ne nécessiterait pas la construction d'habitations destinées au logement des personnels en charge des élevages concernés ; que, dès lors, l'article 5 de la zone NC n'apporte pas une restriction excessive au droit de propriété en prévoyant que dans toute nouvelle opération foncière, toute parcelle totalement située en zone NC ou toute partie de parcelle située en zone NC doit avoir une superficie minimale de 30 hectares ;

8. Considérant que le maire de la commune de Dumbéa a ainsi justement relevé que le projet de la société requérante qui consiste à créer 30 lots, allant de 1ha à 3ha, devant recevoir des petites fermes permettant l'élevage de volailles, pigeons, lapins, ovins et/ ou chiens, culture, jardinage, pépinière, fleurs ou pergolas, lesdits lots devant pouvoir y recevoir les constructions adaptées, n'est pas conforme aux caractéristiques de la zone ND, zone naturelle protégée qui a pour vocation de conserver l'état naturel du secteur concerné et n'est pas davantage conforme à l'article 5 de la zone NC, zone naturelle d'activités rurales ;

9. Considérant que la société requérante soutient encore que la décision attaquée doit être regardée comme une décision de retrait d'un permis de lotir tacite précédemment acquis ; qu'en vertu de l'article 5 de la délibération n° 28-2006/APS du 27 juillet 2006 portant réglementation des lotissements et des divisions dans la province Sud : « (...) *La notification de la décision doit intervenir dans un délai de quatre mois à compter du dépôt du dossier complet ou de la demande complétée. A défaut de décision dans ce délai, le projet est réputé approuvé tel qu'il a été présenté. (...)* » ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la demande de permis de lotir a été déposée le 27 octobre 2010 mais que le dossier n'a été complété que le 3 mars 2011 ; que le maire de Dumbéa a opposé par arrêté un sursis à statuer à la demande de permis de lotir dont s'agit ; que la Cour administrative d'appel de Paris a rejeté, par un arrêt en date du 4 juillet 2013, la requête de la SARL requérante tendant à l'annulation de cet arrêté ; que, dès lors la SARL Bukissa ne disposait pas à la date de la décision attaquée dans la présente instance d'un permis de lotir tacite précédemment acquis ;

10. Considérant, enfin, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société Burkissa n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'arrêté attaqué, le maire de Dumbéa a refusé la réalisation du lotissement rural dénommé « O 4 Vents » à exécuter sur les parcelles 68 et 37 de la section Nakutakoin à Dumbéa ; qu'il y a lieu, par voie de conséquence, de rejeter ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'en revanche, il y a

lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Bukissa une somme de 150 000 francs CFP 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 requête de la SARL Bukissa est rejetée.

Article 2 : La SARL Bukissa est condamnée à verser 150 000 francs CFP à la commune de Dumbéa au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.