

Cour administrative d'appel de Paris

N° 17PA02810, 17PA02812

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inédit au recueil Lebon

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. DIEMERT, président
Mme Pearl NGUYÊN-DUY, rapporteur
M. ROMNICIANU, rapporteur public

CLL AVOCATS, avocat

1ère chambre

lecture du jeudi 14 juin 2018

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par deux jugements n° 1500011 et 1500014 et n° 1500012 et 1500015 du 17 mars 2016, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a annulé les décisions implicites nées du silence gardé par le président de la province Sud, d'une part, et par le président de la Nouvelle-Calédonie, d'autre part, portant rejet des demandes de l'association Ensemble pour la planète et de l'association des résidents de la baie des citrons tendant à l'édiction d'une réglementation en matière de lutte contre le bruit, de prévention des nuisances sonores et plus spécifiquement en matière de fixation de seuils de nuisances sonores, enjoint au président de la province Sud de réexaminer la demande des associations en exerçant sa compétence s'agissant de l'édiction d'une réglementation en matière de lutte contre le bruit et de prévention des nuisances sonores lorsqu'elle tend à la préservation de l'environnement dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement, enjoint au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de réexaminer leur demande en exerçant sa compétence s'agissant de l'édiction d'une réglementation en matière de lutte contre le bruit ou de prévention des nuisances sonores à des fins de protection de la santé publique, dans le même délai, et condamné la province Sud et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à payer à ces associations la somme de cent mille francs CFP chacune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par deux demandes distinctes, l'association Ensemble pour la planète et l'association des résidents de la baie des citrons ont demandé au tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie d'ouvrir une phase juridictionnelle pour l'exécution par la province sud des jugements n° 1500011 et 1500014 et n° 1500012 et 1500015 du 17 mars 2016, de prescrire les mesures nécessaires à l'entière exécution de ces jugements et de prononcer une astreinte d'un montant de 30 000 F CFP par jour de retard à compter de la date de notification des jugements.

Par deux jugements n° 1600411 et n° 1600413 du 15 juin 2017, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté leur demande.

Procédure devant la Cour :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 11 août 2017 et 20 mars 2018 sous le n° 17PA02810, l'association ensemble pour la planète, représentée par Me B..., demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1600413 du 15 juin 2017 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en tant qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'exécution de son jugement du 17 mars 2016 par la province sud ;

2°) d'enjoindre à la province Sud d'adopter une réglementation en matière de lutte contre le bruit, de prévention des nuisances sonores et plus spécifiquement en matière de fixation de seuils de nuisances sonores, sous astreinte de 30 000 francs CFP par jour de retard à compter de l'arrêt à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la province Sud la somme de 1 500 euros pour les frais engagés en première instance et la somme de 1 500 euros pour ceux engagés en appel en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les jugements n'ont pas été exécutés, dès lors que la province Sud n'a pas adopté de réglementation dans le délai de six mois qui lui était imparti à compter de la notification du jugement ;
- la province ne saurait se prévaloir de difficultés d'exécution, dès lors qu'il est possible de s'inspirer de la réglementation métropolitaine et qu'aucune spécificité locale ne justifie la réalisation d'études particulières ;
- le délai raisonnable qui lui était imparti pour adopter la réglementation sollicitée est expiré, dès lors que plus de deux ans se sont écoulés depuis le prononcé de l'injonction et qu'il n'existe aucun obstacle à l'édiction de cette réglementation ;
- les jugements du 17 mars 2016 ont enjoint à la province d'exercer sa compétence, et non seulement de procéder au réexamen de sa demande ;
- la province se prévaut de l'adoption de textes ou de projets de texte qui sont insuffisants dans leur substance et leur champ d'application pour constituer la réglementation à l'édiction de laquelle sa compétence l'oblige.

Par un mémoire en défense enregistré le 22 février 2018, la province Sud, représentée par Me C..., conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association ensemble pour la planète la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- elle a remboursé les frais exposés par l'association en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et elle a procédé au réexamen de la demande de l'association et répondu favorablement à sa demande, puisqu'elle l'a informée, par courrier du 22 septembre 2016, de la préparation de projets de délibérations visant à encadrer les nuisances sonores en provenance des débits de boissons diffusant de la musique amplifiée et à réglementer les survols des îlots par des

aéronefs, ainsi que du renforcement des dispositions en matière de bruit dans les réserves naturelles ;

- l'injonction prononcée par les jugements du 16 mars 2016 ne portait que sur le réexamen des demandes d'édicter une réglementation et non sur l'édiction de la réglementation elle-même ;
- il ne lui appartient pas de fixer les seuils de niveau sonore pour les activités qu'elle n'est pas compétente pour réglementer ;
- elle est dans l'attente du projet par lequel le gouvernement de Nouvelle-Calédonie doit fixer un cadre normatif général en matière de bruits de voisinage, qui lui permettra de fixer les règles spécifiques pour encadrer les nuisances issues des établissements recevant du public et diffusant à titre habituel de la musique amplifiée ;
- la demande tendant à ce qu'il soit enjoint à la province Sud d'adopter une réglementation en matière de lutte contre le bruit est contraire à l'autorité de la chose jugée attachée aux jugements du 17 mars 2016 ;
- dans ces conditions, le prononcé d'une astreinte n'est pas nécessaire.

II. Par une requête et un mémoire enregistrés les 11 août 2017 et 20 mars 2018 sous le n° 17PA02812, l'association des résidents de la baie des citrons, représentée par MeB..., demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1600411 du 15 juin 2017 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en tant qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'exécution du jugement du 17 mars 2016 par la province sud ;

2°) d'enjoindre à la province Sud d'adopter une réglementation en matière de lutte contre le bruit, de prévention des nuisances sonores et plus spécifiquement en matière de fixation de seuils de nuisances sonores, sous astreinte de 30 000 francs CFP par jour de retard à compter de l'arrêt à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la province Sud la somme de 1 500 euros pour les frais engagés en première instance et la somme de 1 500 euros pour ceux engagés en appel en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle développe les mêmes moyens que ceux invoqués à l'appui de la requête n° 17PA02810.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 février 2018, la province Sud, représentée par son président et par Me C..., conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association des résidents de la baie des citrons la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, par les mêmes moyens que ceux développés à l'encontre de la requête n° 17PA02810.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Nguyễn Duy,
- les conclusions de M. Romnicianu, rapporteur public,
- et les observations de Me Tzarowsky, avocat de la province Sud.

1. Considérant que les requêtes n° 17PA02810 et n° 17PA02812 présentées par l'association ensemble pour la planète et l'association des résidents de la Baie des Citrons présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul arrêt ;

2. Considérant qu'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. " ; qu'aux termes de l'article 22 de la même loi organique : " La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : / (...) 4° (...) santé (...) " ;

3. Considérant que, par une décision n° 393473 et 393497 du 7 décembre 2015, le Conseil d'État, après avoir relevé que la préservation de l'environnement ne ressortit pas aux compétences attribuées respectivement à l'État et à la Nouvelle-Calédonie par les articles 21 et 22 de la loi organique du 19 mars 1999, et qu'aucune disposition de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie ne confie cette compétence aux communes, a jugé qu'il résulte des dispositions citées au point précédent que, sans préjudice du pouvoir de police générale attribué aux maires par l'article L. 131-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, les provinces sont compétentes pour édicter la réglementation en matière de lutte contre le bruit et de prévention des nuisances sonores lorsqu'elle tend à la préservation de l'environnement, la Nouvelle-Calédonie étant pour sa part compétente pour édicter une telle réglementation à des fins de protection de la santé publique ;

4. Considérant que, par deux jugements du 17 mars 2016, devenus définitifs faute que les parties en aient relevé appel, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a annulé pour méconnaissance de l'étendue de sa compétence la décision implicite par laquelle le président de la province Sud a rejeté la demande des associations requérantes tendant à l'édiction d'une réglementation en matière de lutte contre le bruit et de prévention des nuisances sonores à des fins de préservation de l'environnement, et a enjoint à la province Sud de réexaminer leur demande " en exerçant sa compétence s'agissant de l'édiction d'une réglementation en matière de lutte contre le bruit et de prévention des nuisances sonores lorsqu'elle tend à la préservation de l'environnement " dans un délai de six mois à compter de la notification de ces jugements ;

Sur les conclusions à fin d'exécution des jugements du 17 mars 2016 :

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : " Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. " ; qu'aux termes de l'article L. 911-2 de ce code : " Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public

ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé. " ; qu'aux termes de l'article L. 911-4 du même code : " En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution. / (...) Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte. / Le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut renvoyer la demande d'exécution au Conseil d'État " ;

6. Considérant, d'une part, qu'il résulte de ces dispositions qu'en l'absence de définition, par le jugement ou l'arrêt dont l'exécution lui est demandée, des mesures qu'implique nécessairement cette décision, il appartient au juge saisi sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative d'y procéder lui-même en tenant compte des situations de droit et de fait existant à la date de sa décision ; que, si la décision faisant l'objet de la demande d'exécution prescrit déjà de telles mesures en application de l'article L. 911-1 ou de l'article L. 911-2 du même code, il peut, dans l'hypothèse où elles seraient entachées d'une obscurité ou d'une ambiguïté, en préciser la portée ; que, le cas échéant, il lui appartient aussi d'en édicter de nouvelles en se plaçant, de même, à la date de sa décision, sans toutefois pouvoir remettre en cause celles qui ont précédemment été prescrites ni méconnaître l'autorité qui s'attache aux motifs qui sont le soutien nécessaire du dispositif de la décision juridictionnelle dont l'exécution lui est demandée ; qu'en particulier, la rectification des erreurs de droit ou de fait dont serait entachée la décision en cause ne peut procéder que de l'exercice, dans les délais fixés par les dispositions applicables, des voies de recours ouvertes contre cette décision ;

7. Considérant, d'autre part, qu'il appartient au juge saisi sur le fondement de l'article L. 911-4 d'apprécier l'opportunité de compléter les mesures déjà prescrites ou qu'il prescrit lui-même par la fixation d'un délai d'exécution et le prononcé d'une astreinte suivi, le cas échéant, de la liquidation de celle-ci, en tenant compte tant des circonstances de droit et de fait existant à la date de sa décision que des diligences déjà accomplies par les parties tenues de procéder à l'exécution de la chose jugée ainsi que de celles qui sont encore susceptibles de l'être ;

8. Considérant, en premier lieu, que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, il ressort des termes mêmes de ces jugements que ceux-ci ne peuvent être lus que comme enjoignant uniquement à la province Sud de procéder au réexamen de leur demande, dès lors par ailleurs que, compte tenu du motif d'incompétence retenu par les premiers juges pour annuler la décision tacite attaquée, l'exécution de ces jugements n'impliquait pas que la province Sud adopte une réglementation en matière de lutte contre le bruit et de prévention des nuisances sonores ;

9. Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'instruction que le président de l'assemblée de la province Sud, que l'article 173 de la loi organique du 19 mars 1999 charge d'exécuter et de préparer les délibérations de l'assemblée, a procédé au réexamen de la demande des associations requérantes, dans le délai de six mois qui lui était imparti, à l'issue duquel il leur a indiqué, par courrier du 22 septembre 2016, qu'il entendait y répondre favorablement ; que l'assemblée de province a, depuis lors, adopté le 31 mars 2017 une délibération qui interdit de troubler ou déranger les animaux dans toutes les aires de gestion durable des ressources et d'utiliser une chose qui, par son bruit, est de nature à troubler le calme et la tranquillité de plusieurs aires protégées ; que le président de l'assemblée de province a également élaboré un projet de

délibération visant à encadrer les survols et les poses d'aéronefs dans les îlots ; que la province est par ailleurs dans l'attente de l'adoption par la Nouvelle-Calédonie de la réglementation générale en matière de bruits de voisinage, dans le cadre de laquelle s'inscrira la réglementation qu'elle s'est engagée à édicter, depuis 2017, en matière de nuisances sonores issues d'établissements recevant du public et diffusant de la musique amplifiée, tels notamment que les débits de boisson ; que, dans ces conditions, il ressort de l'instruction que la province Sud, dont il n'est pas contesté qu'elle s'est acquittée des frais mis à sa charge en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doit être regardée comme ayant exécuté les jugements du 17 mars 2016 ; qu'il n'y a donc pas lieu de faire droit aux conclusions à fin d'injonction et d'astreinte présentées par les associations requérantes ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association ensemble pour la planète et l'association des résidents de la baie des citrons ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par les jugements attaqués, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté leur demande ;

Sur les frais liés à l'instance :

11. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la province Sud, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que les requérantes demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la Province sud présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DÉCIDE :

Article 1er : Les requêtes de l'association ensemble pour la planète et l'association des résidents de la baie des citrons sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la province Sud sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.