

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1300291

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association Ensemble pour la Planète (EPLP)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Schnoering
Rapporteur

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 22 mai 2014
Lecture du 5 juin 2014

Vu la requête, enregistrée le 9 septembre 2013 présentée par l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) dont l'adresse postale est BP (...) ; l'association Ensemble pour la Planète demande au tribunal :

- d'annuler la délibération n° I9-2013/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 ;

- à titre subsidiaire, d'annuler la décision concernée en tant qu'elle a classé en zone à urbaniser les terrains délimités en pièces jointes n° 3 et 4, comprenant notamment la parcelle cadastrée NIC 649540-7470 et une partie de la parcelle cadastrée NIC 649540-9882 ;

- de condamner la Province Sud à lui verser la somme de 600 000 francs CFP au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- par délibération en date du 27 février 2003, la ville de Nouméa a demandé à la province Sud la mise en révision de son Plan d'urbanisme directeur (PUD) ;

- à la suite d'un avis favorable du Comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud du 12 mai 2003, l'Assemblée de la Province Sud a donc prescrit cette révision par une délibération du 18 juillet 2003 ;

- huit thématiques ont été analysées, une place de premier plan était ainsi donnée au respect de l'environnement ;

- une partie de la mangrove de Rivière salée située sur des terrains appartenant à la Ville de Nouméa et à la Nouvelle-Calédonie et initialement classée en zone ND dans le précédent PUD est passée en zone AUB2 à destination de petits habitats, de petits commerces et bureaux inférieurs à 100 m² ;

- c'est sur le zonage de ces terrains comprenant notamment la parcelle cadastrée NIC 649540-7470 et une partie de la parcelle cadastrée NIC 649540-9882 que porte le présent litige ;
- la décision provinciale, notamment le classement d'une zone naturelle, en l'occurrence la mangrove de Rivière salée, en zone à destination industrielle, artisanale et d'équipement commercial, produit des effets dommageables à l'environnement et justifie de son intérêt à agir ;
- la délibération entreprise est entachée d'un vice de procédure : les conseillers municipaux qui ont proposé à l'Assemblée de Province d'approuver le PUD n'ayant pas été destinataires, en application de l'article L.121-10 du code des communes de Nouvelle-Calédonie, d'une note explicative de synthèse les ayant informés du classement en zone à urbaniser destinée à des activités industrielles, artisanales et commerciales d'une partie de la mangrove de Rivière salée classée en zone naturelle inconstructible dans le précédent PUD ;
- cette erreur est particulièrement préjudiciable à l'information des membres du conseil municipal ;
- la modification du PUD après enquête publique est entachée d'irrégularité, le PUD ne pouvant être modifié qu'à la double condition que les modifications tiennent compte du résultat de l'enquête publique et ne soient pas substantielles ;
- aucune de ces conditions n'est ici remplie ;
- la modification du projet de PUD fait suite à une observation inscrite sur le registre d'enquête publique par un avocat pour le compte de promoteurs en vue de l' *«implantation d'une grande surface commerciale d'environ 7000 m²»* mais ce «projet» ne présente d'autre précision quant à ses caractéristiques qu'une superficie d'environ 7000 m² et n'a d'autre réalité matérielle que celle d'une observation inscrite sur un registre ;
- ses promoteurs ne disposent sur les terrains d'aucun titre à construire ou exploiter, pas plus qu'ils n'ont d'ailleurs émis la moindre intention d'en disposer auprès de leurs propriétaires, la ville de Nouméa et la Nouvelle-Calédonie ;
- l'observation ainsi émise est donc totalement dépourvue de réalité et ne saurait, par voie de conséquence, être créditée au rang des résultats de l'enquête publique autorisant une modification des documents du PUD postérieurement à celle-ci ;
- les modifications apportées au PUD à la suite de l'enquête publique n'ont pas eu pour but d'instituer une protection supplémentaire pour préserver la mangrove des effets néfastes de l'urbanisation mais au contraire des dispositions encore plus défavorables à sa protection ;
- il s'agit d'une modification substantielle apportée au projet soumis à enquête publique, ce changement allant totalement à l'encontre des objectifs définis par le PADD et le PUD dans son entier ;
- le classement en zone AUIE2 est également entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir, en tenant compte de la situation existante, au regard notamment de la vulnérabilité du site et des perspectives d'avenir et de fixer, en conséquence, le zonage et les possibilités de construction.
- en cas d'incompatibilité manifeste entre ces perspectives et la situation existante, le classement est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- les mangroves, qualifiées par l'article 232-4 du code de l'environnement d' *«écosystèmes d'intérêt patrimonial protégé»* bénéficient d'une stricte protection définie par le code de l'environnement ;
- les conséquences urbanistiques du classement en zone AUIE2 seraient particulièrement dommageables au milieu naturel ;
- il n'y avait aucune nécessité à classer ce terrain en zone à urbaniser ;
- le classement en zone AUIE2 est incompatible avec le projet d'aménagement et de développement durable ;

- l'objectif de sanctuarisation des sites implique que ces zones soient grevées d'une inconstructibilité ;

Vu, enregistré le 5 novembre 2013, 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 :

- le moyen tiré de l'insuffisance de la note explicative de synthèse manque en fait ;
- la modification de zonage résulte directement de l'enquête publique et n'est pas substantielle compte tenu de son effet extrêmement limité et de la faible superficie concernée ;
- la surface classée en zone AUIE2 ne comporte pas de mangrove et la mangrove jouxtant cet espace a été classée en zone naturelle ;
- le PADD n'a pas de force contraignante ;
- le classement en zone AUIE2 est cohérent avec ce document ;

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 2 janvier 2014, 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 l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) 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 :

- l'association requérante n'a pas justifié de l'acquittement de la contribution pour l'aide juridique ;
- l'association requérante n'a pas justifié de la capacité pour agir de sa présidente ;
- la délibération entreprise a été adoptée au terme d'une procédure régulière ;
- la procédure d'approbation de la révision du PUD de Nouméa a été respectée ;
- l'information des conseillers municipaux ayant été suffisante, aucune irrégularité n'a entaché la délibération en date du 9 avril 2013 proposant à l'assemblée de la province Sud l'approbation du pal d'urbanisme directeur de la ville de Nouméa ;
- des modifications peuvent être apportées au projet de révision du PUD avant son approbation pour tenir compte des observations du public et des recommandations du commissaire enquêteur ;
- le total de la modification dénoncée n'a touché que 3,27 hectares soit 0,06 % de la surface communale ;
- la zone N impactée par la modification après enquête publique s'étend sur 1,40 hectares, soit 0,03 % de la surface de la ville et moins de 0,1 % de la superficie des zones naturelles du PUD ;
- les parcelles en cause ne correspondent pas à des surfaces denses de mangrove mais à des terrains sur lesquels sont éparpillés des squats ;
- la mangrove encore préservée a été classée en zone naturelle ;
- le classement contesté permet de concilier plusieurs objectifs mentionnés dans le PADD ;
- la province Sud n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en approuvant le zonage litigieux ;

- l'association requérante a omis de reconnaître que la multiplication des squats génère une menace plus importante pour la préservation de l'environnement que la perspective d'une ouverture à l'urbanisation qui restera limitée ;

- le classement contesté permettra aussi l'installation de nouveaux commerces de proximité;

Vu l'ordonnance du 10 janvier 2014 portant réouverture de l'instruction ;

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

Elle ajoute que :

- les deux parcelles concernées sont exemptes de mangroves et entièrement occupées par des personnes sans droit ni titre qui y ont réalisé des constructions sans autorisation ;

- il appartient au tribunal de céans de juger si la délibération du conseil municipal de Nouméa du 9 avril 2013 doit être qualifiée d'acte préparatoire ou si la procédure de révision revêt le caractère d'une opération complexe ;

- l'information donnée aux conseillers municipaux par cette note explicative de synthèse était suffisante ;

- la modification contestée résulte bien de l'enquête publique ;

- la modification ne concerne que 0,059% de la superficie de Nouméa et n'impacte pas l'environnement ;

- zones d'activité économiques et espaces naturels peuvent parfaitement coexister ;

- l'erreur manifeste d'appréciation ne peut être qu'écartée;

- en province Sud, aucune disposition réglementaire ou législative n'impose que le PUD soit cohérent avec le PADD ;

- l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme applicable en métropole n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie ;

- le PADD est un simple document de travail ;

- le classement en zone AUIE2 n'est en rien contraire au PADD ;

- une annulation totale du PUD remettrait en cause les autorisations d'occupation du sol délivrées ;

- la demande de frais irrépétibles est totalement illégitime ;

Vu, enregistré le 17 février 2014, le mémoire présenté pour l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) par la SELARL Tehio-Beaumel, avocats, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle ajoute que :

- l'article R. 411-2 du code de justice administrative n'a pas été méconnu, la contribution pour l'aide juridique ne s'appliquant pas en Nouvelle-Calédonie ;

- une délibération a autorisé le président de l'association à agir en justice ;

- la SCI à l'origine de l'observation dans le registre de l'enquête publique n'est pas propriétaire ni même titulaire d'un quelconque titre sur les terrains évoqués ;

- permettre l'installation d'activités polluantes (centre commercial ou installations classées) sur ou à proximité immédiate d'une mangrove constitue une modification substantielle du plan d'urbanisme ;

- contrairement à ce que soutient la commune de Nouméa une mangrove existe bien en zone AUIE2 ;
- le zonage est fondé sur les faits matériellement inexacts, aucun réseau VRD n'existant à proximité du projet ;
- il appartient tant à la province Sud qu'à la ville de Nouméa de supprimer les squats ;
- il y a impossibilité de concilier le classement en zone AUIE2 et la pérennité de la mangrove ;
- on ne supprime pas le problème des squats en créant un autre problème, plus durable, puisqu'il permet l'installation pérenne d'activités polluantes et une artificialisation maximale des sols ;

Vu l'ordonnance du 20 février 2014 fixant la clôture d'instruction au 28 mars 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 28 mars 2014, le mémoire présenté pour la commune de Nouméa par la SCP Barthelemy-Matuchansky-Vexliard, avocats qui persiste dans ses écritures ;

Elle ajoute que :

- l'objectif de sanctuarisation de la mangrove a été préservé puisque, à l'échelle du territoire communal, la superficie de la zone naturelle a augmenté ;
- les articles 5 et 7 de la charte de l'environnement et les dispositions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'ont pas été méconnus ;
- le principe de la participation du public n'a pas été méconnu ;
- la partie de la zone naturelle modifiée est sans valeur écologique particulière ;
- les réseaux d'eau et d'électricité sont situés en limite de propriété, le réseau de l'OPT arrive à 500 m et le réseau d'assainissement pourrait être rapidement relié à cette zone ;

Vu, enregistré le 28 mars 2014, le mémoire présenté pour la province Sud par la présidente de son assemblée qui persiste dans ses écritures :

Elle ajoute que :

- le mémoire en réplique de la partie adverse ne contient pas l'adresse du conseil de l'association, ce qui rend la requête irrecevable ;
- les propriétaires ne sont pas les seuls à pouvoir formuler des observations dans l'enquête publique ;
- les vues aériennes produites par la commune de Nouméa confirment que la mangrove n'est pas présente dans la zone AUIE 2 ;
- les parcelles classées AUIE2 et AUB2 disposent de l'ensemble des réseaux à proximité ;

Vu l'ordonnance du 31 mars 2014 portant réouverture d'instruction ;

Vu, enregistré le 16 mai 2014, le mémoire présenté pour l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) par la SELARL Tehio-Beaumel, avocats, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Elle ajoute que :

- la fin de non-recevoir soulevée par la province Sud manque en droit autant qu'en fait ;
- l'affirmation selon laquelle la modification entreprise procéderait bien de l'enquête publique n'est pas plus convaincante ;

- l'artificialisation des sols est un des principaux facteurs de disparition de la mangrove ;
- la ville et la province Sud avaient qualité pour supprimer les squats ;
- les plans des réseaux versés par la ville sont illisibles ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le préambule de la constitution et la charte de l'environnement à laquelle il renvoie ;

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;

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 Beaumel, avocat de l'association Ensemble pour la Planète (EPLP), 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 l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) 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 de la ville de Nouméa ; qu'elle soutient que la parcelle cadastrée NIC 649540-7470 et une partie de la parcelle cadastrée NIC 649540-9882, jusque-là classées en zone naturelle, ont été indûment classées en zones à urbaniser destinées à des activités industrielles, artisanales et commerciales ;

2. Considérant que l'association requérante soutient, tout d'abord, que la délibération entreprise serait entachée d'un vice de procédure, les conseillers municipaux qui ont proposé à l'Assemblée de Province d'approuver le plan d'urbanisme directeur (PUD) de la ville de Nouméa n'ayant pas été destinataires, en application de l'article L. 121-10 du code des communes de Nouvelle-Calédonie, d'une note explicative de synthèse les ayant informés du classement en zone

à urbaniser destinée à des activités industrielles, artisanales et commerciales d'une partie de la mangrove de Rivière salée classée en zone naturelle inconstructible dans le précédent PUD ;

3. Considérant que la note de synthèse adressée aux conseillers municipaux doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires et permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et d'apprécier les implications de leurs décisions ; qu'elle n'impose pas une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises ; qu'en l'espèce, le moyen tiré de l'insuffisance de la note de synthèse manque en fait, la note de synthèse dont s'agit indiquant que des modifications mineures de zonage et des ajustements du règlement ont été opérés dans le respect des orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et qu'au nombre des ajustements figure celui concernant la création d'une zone d'urbanisation future à vocation d'activité économique, au niveau de l'échangeur de l'étrier ;

4. Considérant que l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) soutient aussi la modification du plan d'urbanisme directeur après enquête publique est entachée d'irrégularité, ledit plan ne pouvant être modifié qu'à la double condition que les modifications tiennent compte du résultat de l'enquête publique et ne soient pas substantielles ; qu'il ressort des pièces du dossier que cette double condition est, dans les circonstances de l'espèce, remplie ; qu'en effet, d'une part, les modifications apportées au PUD résultent d'observations recueillies au cours de l'enquête publique, la circonstance qu'elles émaneraient d'un promoteur intéressé par un projet commercial ne faisant pas, en elle-même, obstacle à leur prise en compte par le commissaire enquêteur, et, d'autre part, ne présentent pas un caractère substantiel puisqu'il n'est pas contesté que le total des surfaces concernées par la modification dénoncée n'a touché que 3,27 hectares soit 0,06 % de la surface communale et que la zone N impactée par la modification après enquête publique s'étend sur 1,40 hectares, soit 0,03 % de la surface de la ville et représente moins de 0,1 % de la superficie des zones naturelles du PUD ;

5. Considérant que si l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) soutient encore que la cohérence du plan d'urbanisme directeur de la ville de Nouméa avec le projet d'aménagement et de développement durable serait affectée il est constant qu'en province Sud, aucune disposition réglementaire ou législative n'impose que le PUD soit cohérent avec le PADD ; qu'en tout état de cause, le changement de zonage critiqué n'est pas de nature à influencer de manière significative les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable ;

6. Considérant que l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) soutient également que le zonage est fondé sur les faits matériellement inexacts, aucun réseau VRD n'existant à proximité du projet ; qu'il ressort des pièces du dossier que ce moyen manque en fait, les réseaux d'eau et d'électricité étant situés en limite de propriété des parcelles dont s'agit, le réseau de l'OPT n'étant guère éloigné et le réseau d'assainissement pouvant rapidement desservir la zone concernée ;

7. Considérant que l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) soutient, enfin, qu'il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir, en tenant compte de la situation existante, au regard notamment de la vulnérabilité du site et des perspectives d'avenir et de fixer, en conséquence, le zonage et les possibilités de construction ; que l'objectif de sanctuarisation de la mangrove implique que ces zones ne soient pas ouvertes à la construction ; qu'en cas d'incompatibilité manifeste entre les perspectives d'avenir et la situation existante, ce qui est le cas, selon elle, en l'espèce, le classement est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

8. Considérant toutefois que pour autoriser le changement de classement contesté, la province Sud a pris en compte la situation existante et les perspectives d'avenir ; que la vue aérienne jointe au mémoire de la province Sud enregistré le 23 janvier 2014 fait apparaître l'existence de plusieurs dizaines de constructions qualifiées d'habitats spontanés par le commissaire enquêteur, qui ont, de fait, profondément altéré le caractère de cette zone ; qu'il n'est pas soutenu que la zone concernée, par ses caractéristiques propres présenterait une forte valeur environnementale ; que, dans ces conditions, en retenant le classement critiqué, la province Sud n'a pas, compte de la situation existante et des perspectives d'avenir ainsi ouvertes par ce classement, entaché sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de l'association Ensemble pour la Planète doit être rejetée ;

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

10. 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 l'association Ensemble pour la Planète aux dépens ne peuvent qu'être rejetées ;

11. 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 »* ;

12. 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 l'association Ensemble pour la Planète les frais qu'elle allègue avoir exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens ;

13. 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 l'association EPLP 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 l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la province Sud tendant à la condamnation de l'association Ensemble pour la Planète (EPLP) 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.