

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE CALEDONIE**

N° 1600351

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE PAÏTA

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Gueguein
Rapporteur

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 27 avril 2017
Lecture du 18 mai 2017

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 28 septembre 2016, et un mémoire, enregistré le 23 avril 2017, la commune de Païta, représentée par la société d'avocats Juriscal, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 27/2016/APS du 22 juillet 2016 relative aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme et au plan d'urbanisme directeur en province Sud, et les dispositions annexées constituant le Titre I de la Partie II du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie ;

2°) de mettre la somme de 500 000 francs CFP à la charge de la province Sud au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable tant en ce qui concerne les délais de recours contentieux que pour ce qui est de son intérêt à agir ;
- la délibération est entachée d'incompétence en ce qu'elle a été adoptée par le bureau de l'assemblée et non par l'assemblée de la province Sud ;
- la délibération a été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière ; les textes prévoient un processus de collaboration avec les communes or plusieurs demandes de report des délais octroyés pour présenter des observations ont été présentées en vain ; l'association française des maires a fait observer qu'il était inconcevable de procéder à l'adoption de ce texte alors que la partie législative du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie était en cours de modification ; le procès-verbal du comité d'aménagement et d'urbanisme du 21 juin 2016 acte ces manquements ;
- l'article 2 de la délibération méconnaît directement les dispositions transitoires de la loi du 13 février 2015 ; seules les modalités d'approbation du plan d'urbanisme directeur (PUD) peuvent être modifiées de manière immédiate ; les nouveaux textes ne pouvaient avoir d'influence sur le contenu du PUD ;

- l'article PS. 111-1 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie élargit le domaine d'intervention du comité d'aménagement et d'urbanisme provincial (CAUP) au-delà de ce que prévoient les dispositions de l'article R. 111-1 du même code ; l'article PS. 111-1 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoit à tort que le CAUP devra être saisi pour avis sur l'ensemble des projets de document d'urbanisme et toute question d'aménagement soumise par le président de la province Sud contrairement à ce que prévoit la délibération du 18 mars 2015 ;

- la composition du CAUP, article PS. 111-2 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie, entraîne une insuffisante représentation des communes contrairement aux objectifs poursuivis par les dispositions de l'article Lp. 112-1 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie ; la loi du pays du 13 février 2015 et la délibération du 18 mars 2015 manifestent la volonté du législateur de favoriser l'intervention et la présence des communes ; la composition du CAUP devrait au minimum être paritaire ;

- les dispositions de l'article PS. 111-7 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie emploient une notion non définie de '*maître d'ouvrage*' ;

- les dispositions de l'article PS. 111-11 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoient la « *consultation des personnes publiques concernées* » sans définir les personnes publiques concernées et les modalités et formes de la consultation ;

- les dispositions de l'article PS. 111-12 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoient la possibilité pour le maître d'ouvrage de consulter la direction de l'environnement pour une phase dite de cadrage préalable ; cela laisse à penser que le contenu du document n'est pas clairement défini et que les attentes de la province sont donc susceptibles de varier au cas par cas ; il y a un risque d'arbitraire et d'inégalité de traitement entre les collectivités ;

- l'article PS. 111-14 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoit que le maître de l'ouvrage procède à une information du public sur la manière dont le rapport, l'avis et les consultations associées ont été pris en compte dans le projet de document soumis à enquête publique au travers d'une réunion publique spécifiquement organisée avant l'ouverture de cette enquête ; ces dispositions sont de nature à modifier le contenu du PUD et excèdent la compétence de la province Sud ;

- la délibération limite les objectifs de développement durable définis à l'article Lp. 111-2 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie en donnant une importance disproportionnée aux seules clauses environnementales ;

- l'article PS. 111-10 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie ajoute au 4° des objectifs de protection de l'environnement non prévus par les dispositions des parties législatives et réglementaires relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie ;

- les dispositions combinées des articles PS. 111-25 et PS. 111-27 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie donnent la possibilité au président de l'assemblée de la province Sud de mobiliser unilatéralement du personnel communal par arrêté dans le cadre de l'enquête publique ; la province ne peut intervenir dans l'organisation et le fonctionnement des services municipaux sans méconnaître les compétences du maire ;

- l'article PS. 111-23 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie évoque des dispositions propres à chaque catégorie de document d'urbanisme sans les définir ;

- l'article PS. 112-4 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie fait référence aux zones agricoles sans permettre aux communes de distinguer les zones agricoles des zones dites naturelles définies à l'article PS. 112-3 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie ; aucune cartographie distinguant ces deux catégories de zone n'est à la disposition des communes ;

- l'article PS. 112-2 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie précise que les zones à urbaniser peuvent comprendre des zones AU strictes, dont la vocation dominante n'est pas déterminée par le règlement du PUD et des zones AU indicées dont la vocation dominante est déterminée dans le règlement du PUD ; l'article PS. 112-11 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoit que l'ouverture à l'urbanisation des zones AU indicées est réalisée dans le respect des objectifs de développement déterminés par la ou les orientations

d'aménagement et de programmation (OAP) applicables à cette zone ; ces dispositions semblent soumettre l'ouverture d'une zone AU indiquée à l'existence préalable d'une OAP applicable à cette zone contrairement à ce que prévoient les dispositions de l'article Lp. 112-6 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie ; les OAP sont des documents constitutifs du PUD (Lp. 112-2 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie) approuvés par la province (R. 112-6 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie), donc soumettre l'ouverture des zones AU à de tels documents est contraire aux dispositions de l'article Lp. 112-6 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie ; la lecture des articles Lp. 112-15 et R. 112-14 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie empêche d'assimiler les OAP et les documents prévus à l'article Lp. 112-6 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie ; la province ne peut revenir sur ce point ;

- l'article PS. 112-11 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoit que les programmes adoptés par la commune précisent les coûts sommaires d'investissement des différents réseaux ce qui est contraire à la liberté de gestion des communes ;

- l'article PS. 112-10 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie fait référence à des « *servitudes relatives à certaines ressources* » sans définition ;

- l'article PS. 112-12 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoit que le président de l'assemblée de la province Sud adopte par arrêté l'avis prévu par l'article R. 112-1 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie alors qu'il s'agit d'une compétence de l'assemblée de la province ;

- l'article PS. 112-14 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoit qu'en l'absence d'indication des délais de confirmation dans la décision de sursis à statuer, aucun délai n'est opposable au demandeur pour confirmer sa demande de permis de construire alors que l'alinéa 5 de l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoit que cette confirmation peut intervenir au plus tard deux mois après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer ;

- l'article R. 112-3 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoit qu'une procédure de concertation administrative est mise en œuvre par la province dans le but d'assurer l'information et la participation des personnes publiques intéressées et de tout organisme compétent ; l'article PS. 112-15 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoit qu'un comité d'études constate l'avancée des études et en apprécie la qualité ; il se réunit à cinq reprises et des réunions complémentaires peuvent être organisées à la demande de la commune (PS. 112-16 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie) ; l'article PS. 112-22 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie prévoit que le comité d'études peut organiser des groupes de travail thématiques ; cette possibilité n'est pas cohérente avec le rôle de ce comité qui selon l'article PS. 112-15 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie n'a pour rôle que de constater l'avancée des études menées par la commune et d'en apprécier la qualité ni avec le principe selon lequel ce comité est organisé sur saisine de la commune ; ces dispositions organisent un flou sur les limites du rôle de chacun dans l'élaboration du PUD et ne permettent pas de purger les risques d'alourdissement de la procédure voire de blocage déjà existants dans la pratique ; aucune disposition ne prévoit les règles de fonctionnement de ce comité (quorum, majorité, délai...) ; le président de la province Sud se voit attribuer le pouvoir de bloquer le processus d'élaboration, de modification ou de révision ;

- l'article PS. 112-26 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie fait référence à la notion d'atteinte à l'économie du projet qui n'est pas définie ;

- les articles PS. 112-30 et 112-32 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie font références à des notions, « *tout autre moyen complémentaire* », « *commission intérieure de la province Sud* » qui ne sont pas définies ;

- l'article PS. 112-39 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie fait référence à la mise en œuvre d'une « *publicité collective* », notion inconnue ;

- l'article PS. 112-49 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie précise que la procédure de mise en compatibilité doit être engagée par la province alors que l'article R. 112-11

du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie ne prévoit pas une telle compétence ni même l'article R. 112-13 du même code qui fait référence à un examen conjoint de la commune et de la province ;

- la province Sud a méconnu les dispositions législatives et réglementaire adoptées par la Nouvelle-Calédonie en commettant des erreurs de droit, des erreurs manifestes d'appréciation voire des détournements de pouvoir ;

- ce détournement de pouvoir se caractérise également par les délais que s'octroie la province à chaque étape de la procédure, soit trois mois ; ces délais sont trop importants et pénalisent le planning général de la procédure communale ;

- la province n'a aucun délai pour approuver le PUD (article PS. 112-38 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie) ; elle peut ne jamais approuver ; idem pour la mise en compatibilité (article PS. 112-49 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie) et peut donc ne pas engager la procédure.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 mars 2017, la province Sud conclut au rejet de la requête.

La province Sud soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 ;

- le code de l'urbanisme ;

- le code de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie ;

- la loi du pays n° 2015-1 du 13 février 2015 relative à la partie du code de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie ;

- la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 ;

- la délibération n° 12/CP du 18 mars 2015 relative à la partie réglementaire du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie ;

- la délibération n° 27-2016/APS du 22 juillet 2016 relative aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme et au plan d'urbanisme directeur en province Sud ;

- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Gueguein ;

- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;

- les observations de Me Loste avocat de la mairie de Païta et de Mme Verbrughe représentant la province Sud.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Païta demande l'annulation de la délibération n° 27/2016/APS du 22 juillet 2016 relative aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme et au plan d'urbanisme directeur en province Sud, et les dispositions annexées constituant le Titre I de la Partie II du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie.

Sur la mise en œuvre de l'article 205 de la loi organique du 19 mars 1999 :

2. L'article R. 112-2 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie dispose que : « *A compter de la publication de la décision d'élaborer un plan d'urbanisme directeur, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant les constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan. / Le sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans. / ... A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, une décision doit, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande, être prise par l'autorité compétente chargée de la délivrance de l'autorisation, dans le délai de deux mois suivant cette confirmation. Cette confirmation peut intervenir au plus tard deux mois après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer. / Une décision définitive doit alors être prise par l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation, dans un délai de deux mois suivant cette confirmation. A défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée* ».

3. L'article PS. 112-14 dispose que : « *En cas de sursis à statuer sur les demandes d'autorisation concernant les constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan, la décision indique la durée du sursis et le délai dans lequel le demandeur pourra, en application du cinquième alinéa de l'article R. 112-2, confirmer sa demande. / En l'absence d'une telle indication, aucun délai n'est opposable au demandeur* ».

4. Parmi les différents moyens soulevés par la commune à l'encontre de la délibération en litige, elle soutient que la province Sud n'était pas compétente pour modifier les conditions selon lesquelles les pétitionnaires peuvent confirmer les demandes d'autorisation de construire ayant fait l'objet d'un sursis à statuer en prévoyant que la décision opposant un sursis à statuer doit indiquer la durée du sursis et le délai dans lequel le demandeur pourra confirmer sa demande et en sanctionnant cette obligation par l'inopposabilité du délai mentionné à l'article R. 112-2 du même code.

5. La province Sud soutient qu'eu égard à la compétence de droit commun que lui attribuent les dispositions de l'article 20 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999, elle peut venir compléter la partie réglementaire du code de l'urbanisme relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie si cette dernière n'a pas épuisé sa compétence.

6. Aux termes de l'article 6-2 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée : « ... / *Par dérogation au premier alinéa, sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie, sans préjudice des dispositions les adaptant à son organisation particulière, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives : ... 7° Aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ... des communes et de leurs établissements publics...* ». Aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *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 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.

7. Aux termes de l'article 205 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée : *« Lorsque le tribunal administratif est saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre les actes mentionnés au 1° du A, 1° du B, 1° à 3° du D du II de l'article 204 et que ce recours est fondé sur un moyen sérieux invoquant l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes ou que ce moyen est soulevé d'office, il transmet le dossier sans délai pour avis au Conseil d'État, par un jugement qui n'est pas susceptible d'aucun recours. Le Conseil d'État examine la question soulevée dans un délai de trois mois et il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'à son avis ou, à défaut jusqu'à l'expiration de ce délai. Le tribunal administratif statue dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'avis au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie ou de l'expiration du délai imparti au Conseil d'État »*. Au nombre des actes mentionnés au 1° du D du II de l'article 204 figurent les délibérations des assemblées de province.

8. La solution du litige porté par la commune de Païta devant le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie pose ainsi à trancher la question de la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et la province Sud pour adopter les dispositions de l'article PS. 112-14 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie. Par suite, en application des dispositions de l'article 205 précité de la loi organique du 19 mars 1999, il y a lieu de transmettre le dossier de la requête au Conseil d'État pour avis.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le dossier de la requête susvisée de la commune de Païta est transmis pour avis au Conseil d'État en vue de la détermination de la personne publique compétente pour adopter les dispositions figurant à l'article PS. 112-14 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie.