

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1400134

M. X.

M. Gueguein
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 12 mars 2015
Lecture du 2 avril 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 4 avril 2014, présentée pour M. X., élisant domicile (...), par la SELARL Tehio - Beaumel, société d'avocats ; M. X. demande au tribunal :

- d'annuler la décision en date du 3 décembre 2013 par laquelle la présidente de l'assemblée de la Province Sud a rejeté sa demande tendant à réaliser un lotissement à vocation agricole ;

- la communication des demandes d'avis adressées par la présidente de la province Sud et les avis émis en réponse par le maire de la commune de Païta, par la Société des Eaux Urbaines et Rurales de Païta et les autres concessionnaires ainsi que le rapport en date du 21 juin 2013 visé par la décision contestée ;

- de mettre à la charge de la province sud une somme de 400 000 F CPF titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- la seule autorité compétente pour instruire sa demande est la présidente de l'assemblée de la province Sud ; que cette autorité ne lui a jamais demandé de compléter son dossier suite à la reprise de l'instruction en mars 2013 ;

- il doit être regardé comme bénéficiaire d'une autorisation tacite depuis le 3 octobre 2013 ;

- il ne pouvait lui être demandé de justifier d'une autorisation de prélèvement d'eau du forage en prévision ;

- les dispositions du PUD de 2002 ou de 2010 ne lui sont pas opposables ; que suite à l'annulation de la décision de refus initiale, sa demande devait être examinée conformément à la réglementation applicable à la date de sa demande, soit le 27 octobre 2009, ainsi que s'y était

engagée l'administration ; que le PUD de 2002 était en cours d'enquête publique et le PUD de 2010 inexistant ;

- les dispositions invoquées des articles NC1 et NC3 du règlement du PUD 2010 mises en œuvre par la décision sont sans rapport ; que les dispositions de l'article NC4 relatif à l'approvisionnement du projet en eau, prévoit qu'en l'absence de raccordement au réseau collectif, le projet de lotissement doit être raccordé à une installation autonome ; que ces dispositions n'exigent pas la production d'un document justifiant du raccordement du projet à une telle installation ; que les dispositions de la délibération n° 28-2006 du 27 juillet 2006 énonçant les pièces justificatives à produire à l'appui de la demande n'exigent pas la production d'un tel élément ;

- une telle autorisation ne peut intervenir qu'après réalisation du forage et donc un début d'exécution illégal des travaux d'aménagement ;

- les avis négatifs formulés par le maire, les concessionnaires et les services intéressés sont également irréguliers pour les mêmes motifs ;

- la province Sud ne pouvait évoquer les mesures de sauvegarde du PUD en cours d'élaboration en 2010 ;

- la province Sud ne justifie pas de l'insuffisance en eau ; son appréciation est fondée sur des éléments subjectifs et non sur des éléments techniques ;

- la décision est entachée d'un détournement de pouvoir du maire de la commune de Païta dont l'avis, qui a pour seul but d'empêcher la réalisation du lotissement, a eu une influence évidente sur la décision querellée ;

Vu la décision attaquée ;

Vu la mise en demeure adressée le 25 juillet 2014 à l'assemblée de la province sud, en application de l'article R.612-2 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 8 août 2014, présenté par l'assemblée de la province sud qui conclut au rejet de la requête ;

Elle soutient que :

- les conclusions tendant à la production des éléments d'instruction ayant conduit à l'adoption de la décision en litige sont irrecevables ; il s'agit d'actes préparatoires dont le requérant ne pouvait obtenir communication avant l'adoption de la décision litigieuse ; si ces documents sont devenus communicables, il demeure que le requérant n'a présenté aucune demande préalable et, dans l'hypothèse d'un refus, n'a pas contesté cette décision devant la Cada ;

- eu égard à la circonstance que le terrain siège du projet de lotissement se trouve dans une zone soumise à un aléa faible d'inondation, le délai d'examen de la demande de lotissement était prolongé de deux mois et arrivait à échéance le 2 décembre 2013 ; il ne peut prétendre disposer d'un permis tacite ;

- si la demande initiale du requérant a été déposée le 27 octobre 2009, il n'a souscrit à la demande de compléments de pièces que le 23 mai 2011 ; dans ces circonstances, la demande initiale a été regardée comme abandonnée et le complément de pièces produit a été regardé comme une novation de la demande initiale ; en conséquence il n'y a aucune erreur de droit à opposer au requérant les mesures de sauvegarde d'un projet de PUD dont l'élaboration a débuté le 14 octobre 2010 ; le projet de règlement de la zone NC était suffisamment avancé dès novembre 2010 pour pouvoir être opposable ;

- des doutes peuvent être émis sur l'objet agricole du projet de lotissement ;
- si la délibération du 27 juillet 2006 ne mentionne pas l'obligation de justifier d'une autorisation du service des eaux, les dispositions de l'article NC4 du règlement du PUD le mentionnent ;
- en l'absence de justification des ressources en eau, il n'y a eu aucune erreur de fait ou manifeste d'appréciation ;
- les mesures de sauvegarde pouvaient être opposées au projet du requérant ;
- le moyen tiré du détournement de pouvoir qu'aurait commis le maire de la commune de Païta est inopérant à l'encontre de la décision en litige ;

Vu le mémoire, enregistré le 27 décembre 2014, présenté pour M. X. qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Il soutient également que :

- la fin de non-recevoir tirée de l'absence de recours administratif préalable auprès de la CADA n'est pas fondée car le présent contentieux a un objet différent ; en l'absence de communication, le Tribunal dira ces avis tardifs et devant donc être regardés comme implicitement favorables ; il s'agit de documents indispensables pour juger de la légalité de la décision en litige ; en l'absence de production, il appartient au tribunal d'annuler la décision ;
- la demande de pièces complémentaires formulée par le maire de la commune de Païta du 24 juillet 2013 n'a pu interrompre le délai d'instruction ;
- l'administration n'ayant jamais demandé à ce que le dossier soit complété, elle ne peut désormais refuser de délivrer l'autorisation du fait de l'absence d'une pièce ;
- il n'a jamais été informé de ce que sa propriété serait en zone inondable ; un rapport de visite contradictoire du 21 juillet 2011 dit l'inverse ; la province ne justifie pas de l'opposabilité de la délibération n° 29-2006 du 27 juillet 2006 ; elle n'établit le caractère inondable de la parcelle ; il dispose donc d'un permis tacite ;
- l'administration ne peut pas se contredire ; le courrier du 4 septembre 2013 indique que la réglementation applicable sera celle existant à la date d'introduction de la demande ;
- l'administration aurait dû lui demander de justifier de l'autorisation d'exploiter un forage ou lui délivrer une autorisation assortie d'une obligation de travaux à cet effet ;
- l'autorisation ne pouvait lui être refusée en raison d'une absence potentielle d'alimentation en eau ; le cas échéant, une telle absence ne porterait préjudice à personne d'autre qu'à lui-même ;

Vu le mémoire en production, enregistré le 22 janvier 2015, présenté pour M. X. ;

Vu la lettre en date du 6 février 2015, informant les parties, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen soulevé d'office ;

Vu l'ordonnance en date du 23 février 2015 fixant la réouverture de l'instruction, en application de l'article R. 613.4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 23 février 2015, présenté pour M. X., qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens et demande au tribunal d'ordonner à la Province Sud, par jugement avant-dire droit de communiquer les demandes d'avis adressés par la présidente de la Province Sud et les avis émis en réponse par le maire de la commune de Païta, par la Société des Eaux Urbaines et Rurales de Païta et les autres concessionnaires ainsi que le rapport en date du 21 juin 2013 visé par la décision contestée ;

Il soutient également que :

- il ne pouvait saisir la Cada préalablement à l'introduction de la présente requête sans être forclos ;
- les conclusions à fin d'injonction ne sont pas présentées à titre principal ; le recours tend à l'annulation d'un refus de permis de lotir ;
- il appartient au juge de céans d'exiger la communication des documents susceptibles d'établir sa conviction ;

Vu le mémoire en production, enregistré le 6 mars 2015, présenté pour M. X. ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

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

Vu la délibération n° 52-93 du 17 septembre 1993 relative à l'élaboration du plan d'urbanisme directeur de la commune de Païta ;

Vu la délibération n° 07-2002/APS du 13 mars 2002 rendant public le plan d'urbanisme directeur de la commune de Païta ;

Vu la délibération n° 28-2006/APS du 27 juillet 2006 modifiée portant réglementation des lotissements et des divisions dans la province Sud ;

Vu la délibération n° 29-2006/APS du 27 juillet 2006 relative aux règles de constructibilité en zones inondables dans la province Sud ;

Vu la délibération n° 40-20/APS du 14 octobre 2010 portant mise en élaboration du plan d'urbanisme directeur de la commune de Païta ;

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 12 mars 2015 ;

- le rapport de M. Gueguein, rapporteur ;

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

- et les observations de Me Beaumel avocat de M. X., et de Mme Verbrugghe, représentant la province Sud ;

1. Considérant que par un jugement en date du 25 octobre 2012, le tribunal administratif de céans a annulé l'arrêté en date du 15 décembre 2011 par lequel le président de l'assemblée de la Province du Sud avait rejeté la demande de M. X. tendant à se voir autoriser à réaliser un lotissement à vocation agricole sur la commune de Païta ; que par une décision en date du 3 décembre 2013, la présidente de l'assemblée de la Province Sud a, à nouveau, rejeté ladite demande ; que M. X. vient demander qu'il soit enjoint à la Province Sud de lui produire plusieurs documents préparatoires à la décision du 3 décembre 2013 et l'annulation de cette dernière décision ;

Sur la recevabilité des conclusions à fin d'injonction :

2. Considérant que M. X. demande à la province Sud de lui communiquer l'entièreté des actes ayant conduit à l'adoption de la décision en litige et notamment le courrier portant demande d'avis au maire de la commune de Païta, l'avis en réponse de ce dernier du 7 juin 2013, le courrier de demande d'avis adressé à la Société des Eaux Urbaines et Rurales de Païta et la réponse de cette dernière ainsi que le rapport du 21 juin 2013 visé par la délibération en litige et soutient qu'en l'absence de communication, le tribunal dira ces avis tardifs et devant donc être regardés comme implicitement favorables et conclura à l'annulation de la délibération contestée ;

3. Considérant qu'eu égard aux pouvoirs propres conférés au juge dans la conduite de l'instruction, il lui appartient d'apprécier s'il convient, le cas échéant, de faire suite aux mesures sollicitées par l'une des parties à l'instance ; que les conclusions susvisées sont par conséquent irrecevables et doivent être rejetées ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 susvisée : « Une décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative : 1° Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ; 2° Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ; 3° Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé. » ; qu'aux termes de l'article 7 de la délibération du 11 mars 1959 susvisée : « Il est instauré une période de sauvegarde entre la publication de l'acte qui assujettit une commune, un groupement de communes ou une région à l'obligation d'avoir un plan d'aménagement ou d'urbanisme ou qui

prescrit la modification ou la révision d'un plan d'aménagement ou d'urbanisme et l'approbation dudit projet. / Pendant cette période, toute autorisation d'utilisation du sol peut être refusée ou assortie d'un sursis à statuer, si l'opération est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse ou difficile la mise en œuvre des objectifs poursuivis par le plan. ... » ; qu'aux termes de l'article 10 de la délibération n° 28-2006 susvisée : « Si le dossier est incomplet, l'autorité compétente invite le demandeur, dans le délai d'un mois à compter de la date du dépôt de la demande, à fournir les pièces complétant le dossier. Le dossier doit être complété dans le délai de deux mois à compter de la demande de complément. A défaut d'être complété dans ce délai, la demande est classée sans suite. / L'autorité compétente procède à l'instruction de la demande. Elle consulte les services publics ou concessionnaires intéressés. Lorsque le président de l'assemblée de la province Sud exerce la compétence, il transmet également la demande pour avis au maire. A défaut de réponse dans les deux mois de la transmission, les avis sont réputés favorables. / L'autorité compétente : 1° apprécie notamment les conséquences qui peuvent résulter de la réalisation du projet en matière de salubrité, de sécurité publique, de risques naturels, de nuisances induites ou existantes, des conséquences sur les budgets des services publics, de transports publics des personnes ; Elle sollicite du pétitionnaire toutes les pièces nécessaires pour porter cette appréciation ; ... 5° peut subordonner l'octroi de son autorisation à l'exécution de travaux non prévus par le lotisseur nécessaires à la viabilité et à l'équipement du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, l'électricité, les télécommunications, l'évacuation et le traitement des matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les aires de jeux et les espaces plantés. Si la capacité des équipements des services publics industriels ou commerciaux concédés, affermés, ou exploités en régie excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à sa charge ... » ; qu'aux termes de l'article 11 de cette même délibération : « La notification de l'arrêté d'autorisation, de sursis à statuer ou de refus doit intervenir dans le délai de six mois à compter du dépôt du dossier complet ou complété de la demande. Le délai est ramené à quatre mois lorsque la demande contient l'accord préalable de tous les concessionnaires de réseaux publics (plans visés et lettre d'accord). A défaut de décision dans ce délai, le projet est réputé approuvé tel qu'il a été présenté. ... » ; qu'aux termes de l'article 6 de la délibération n° 29-2006/APS susvisée : « Par exception aux dispositions de l'article 8 de la délibération du 8 juin 1973 susvisée et de l'article 8 de la délibération du 21 septembre 1951 susvisée, les délais d'instructions des demandes d'autorisations en zone inondable sont prolongés de deux mois. » ;

Sur l'existence d'un permis de lotir tacite :

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que suite à l'annulation de l'arrêté du 15 décembre 2011, M. X. a demandé, par un courrier en date du 27 mars 2013 la reprise de l'examen de sa demande d'autorisation ; qu'eu égard à l'absence d'éléments permettant d'établir que la parcelle siège de l'opération de lotissement serait située en zone inondable, le requérant est fondé à soutenir que sa demande a donné lieu à la naissance d'une autorisation tacite de lotir à échéance du délai de six mois à compter de sa notification ; qu'eu égard au courrier de la Province Sud en date du 11 avril 2013, il y a lieu de regarder cette demande comme réceptionnée à cette même date ; que partant, la décision en date du 3 décembre 2013 par laquelle la président de la Province Sud a rejeté la demande d'autorisation de lotissement doit être regardée comme portant retrait de l'autorisation tacite acquise le 11 octobre 2013 ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 10 de la délibération n° 28-2006/APS que la demande initiale de l'autorisation de lotissement ayant conduit à la décision du 15 décembre 2011 n'est pas celle déposée le 27 octobre 2009, demande devant être regardée comme classée sans suite eu égard à l'absence de réponse du requérant dans le délai réglementaire à la demande de pièces complémentaires formulées le 12 novembre 2009 ; que la Province Sud est par conséquent fondée à soutenir que la demande initiale du requérant doit être datée du 23 mai 2011, date de la production des éléments complémentaires demandés ;

7. Considérant que suite à l'annulation de la décision du 15 décembre 2011 portant décision de rejet, la Province Sud s'est engagée à examiner la demande d'autorisation au regard des règles d'urbanisme applicables à la date de dépôt de la demande ; qu'eu égard à la publication de la délibération du 14 octobre 2010, portant mise en élaboration du plan d'urbanisme directeur de la commune de Païta au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie du 9 novembre 2010, et à l'approbation dès le mois de novembre 2010 du projet de règlement du plan d'urbanisme directeur pour ce qui concerne les zones NC, le requérant n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté litigieux serait entaché d'une erreur de droit en ce qu'il lui oppose les dispositions des articles NC1 et suivant du règlement du plan d'urbanisme directeur initié en octobre 2010 au titre des mesures de sauvegarde prévues par les dispositions précitées de l'article 7 de la délibération du 11 mars 1959 ;

8. Considérant que M. X. soutient que la décision en litige serait entachée d'une erreur de droit, d'une erreur de fait et d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle rejette la demande d'autorisation motif pris de l'absence d'éléments justifiant que les lots créés seraient raccordés à un réseau public de distribution d'eau ou une installation autonome autorisée par le service de gestion des eaux ; qu'il soutient qu'aucune disposition réglementaire n'exige la production de tels éléments ; qu'il résulte pourtant des dispositions de l'article NC4 du règlement du plan d'urbanisme directeur que toute construction à usage d'habitat ou d'activité doit être raccordée soit au réseau public d'eau soit à une installation autonome autorisée par le service de gestion des eaux ; que de même, il ressort des pièces du dossier que M. X., qui ne peut faire reposer sur la Province Sud la charge d'établir l'inexistence ou l'insuffisance des ressources en eau de son projet d'installation autonome, n'a initié qu'en janvier 2015 la procédure d'autorisation de l'installation prévue dans son projet de lotissement ; que partant les moyens tirés de l'erreur de droit, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation doivent donc être rejetés ;

9. Considérant que M. X. soutient qu'en l'absence de demande de pièces complémentaires dans le délai prévu par les dispositions précitées de l'article 10 de la délibération n° 28-2006/APS ou après, son dossier devait être regardé comme complet et qu'en conséquence l'administration ne pouvait lui refuser l'autorisation litigieuse ou procéder à son retrait sur un motif tiré de l'absence de production de l'autorisation par le service de gestion des eaux de l'installation autonome d'alimentation en eau ; que toutefois, les dispositions précitées de l'article 10 ont pour objet de déterminer le point de départ du délai à l'issue duquel un pétitionnaire devient titulaire d'une autorisation tacite et ne saurait avoir pour effet d'empêcher l'autorité compétente de refuser d'autoriser la réalisation d'un projet ne justifiant pas de sa régularité ; que le moyen tiré de l'erreur de droit doit donc être rejeté ; que la circonstance que la Province Sud ne lui a pas demandé de produire l'autorisation précitée du service de gestion des eaux n'est pas de nature à entacher d'illégalité la décision en litige ;

10. Considérant que M. X. soutient que la décision litigieuse serait illégale en ce qu'il ne pouvait justifier de la suffisance d'approvisionnement en eau de l'installation autonome prévue dans son projet de lotissement sans procéder préalablement à des opérations de forage, lesquelles constitueraient un commencement irrégulier des travaux prévus par la demande d'autorisation de lotissement agricole susceptible d'être regardé comme une infraction pénale ; que toutefois, outre le fait que la mise en place d'une installation d'alimentation en eau pouvait être réalisée en dehors de l'opération de lotissement agricole, M. X. pouvait obtenir l'autorisation litigieuse avant de procéder aux opérations de forage ; que par conséquent M. X. n'est pas fondé à soutenir que la décision litigieuse serait irrégulière en ce qu'elle lui reprocherait le non-accomplissement d'une formalité impossible ; qu'il n'est par ailleurs pas fondé à soutenir que les avis négatifs émis par le maire de la commune de Païta et des différents services consultés par la Province Sud serait entachés du même vice ;

11. Considérant enfin que la seule circonstance que le maire de Païta se soit de nouveau prononcé défavorablement au projet de lotissement agricole ne permet pas à lui seul d'établir l'existence d'un détournement de pouvoir ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. X. n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision en date du 3 décembre 2013 par laquelle l'assemblée de la Province Sud doit être regardée comme ayant procédé au retrait de l'autorisation de lotir tacite dont il était bénéficiaire ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. 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 M. X. demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. X. est rejetée.