

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N^{os} 10347, 10346

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE FOREST INVEST

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS,

M. Bichet
Rapporteur

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 3 mars 2011
Lecture du 24 mars 2011

Vu I, sous le n° 10347, la requête, enregistrée le 26 octobre 2010, présentée pour la société FOREST INVEST, dont le siège est (...) par le cabinet Jeantet et associés ; la société FOREST INVEST demande au tribunal :

- d'annuler la décision par laquelle le maire de Nouméa a implicitement refusé de faire droit à sa demande, datée du 23 juillet 2010, tendant à la modification du plan d'urbanisme directeur de la commune, ou à l'intégration dans la procédure de révision en cours, du classement en zone ND d'une partie du terrain domanial situé à l'Anse Uaré de Nouméa, presqu'île de Ducos, qu'elle a été autorisée à occuper pour y édifier un centre commercial ;

- d'enjoindre à la commune de Nouméa de proposer à la province Sud la suppression du classement en zone ND de cette partie du terrain et l'adoption d'un nouveau classement compatible avec l'affectation du terrain à la construction et à l'exploitation d'un centre commercial de 13 973 m² de surfaces de vente, dans un délai maximal d'un mois courant à compter de la notification du jugement, et ce sous astreinte de 100 000 F.CFP par jour de retard ;

- de condamner la commune de Nouméa à lui payer la somme de 600 000 F.CFP en vertu de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

par les moyens que :

- le refus opposé est illégal en lui-même ; l'administration est tenue de faire droit à une telle demande ;

- le classement de cette partie du terrain en ND méconnaît l'article 2 de la délibération du 18 juillet 2003 de l'assemblée de la province Sud ;

- ce classement est incompatible avec l'affectation du domaine public ;

- ce classement résulte d'une erreur matérielle ;

- il n'est pas compatible avec la situation des terrains en centre ville et leur desserte par la voirie et les réseaux divers ;

Vu, enregistré le 3 décembre 2010, le mémoire présenté par la commune de Nouméa qui conclut au rejet de la requête, en faisant valoir que :

- la recevabilité de la requête contre le rejet implicite de la commune n'est pas discuté ;
- la requête est dépourvue de moyens ;
- lors de la dernière procédure de modification du plan d'urbanisme directeur, en 2001, l'affectation précise de ces terrains était encore inconnue ; aucun document n'établit la volonté des pouvoirs publics de classer la parcelle en cause en zone UI ; à supposer que l'implantation d'un centre commercial soit à l'origine de l'exondation des parcelles en 2003, ces travaux sont postérieurs à la modification du plan d'urbanisme directeur de 2002 ; si l'affectation commerciale de cette zone est aujourd'hui incontestable, il n'en était rien en 2002 ;
- aucune erreur matérielle n'a été commise ; seule la procédure de révision est applicable car le changement demandé porte atteinte à l'économie générale du plan ; le classement en zone ND de la parcelle en cause se justifie pleinement par le souci de préserver la mangrove en aménageant une zone tampon entre cet écosystème et la zone UI ; l'existence de réseaux n'y fait pas obstacle ; une unité foncière peut être divisée au niveau du classement ;
- la lettre attaquée n'est autre qu'une lettre d'attente ; l'issue du classement de cette parcelle n'est pas encore tranchée dans le cadre de la procédure de révision en cours ; la modification demandée ne pourrait intervenir qu'au terme de la procédure de révision en cours ;

Vu l'ordonnance fixant la clôture de l'instruction au 10 janvier 2011, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 6 janvier 2011, le mémoire présenté pour la société FOREST INVEST qui conclut aux mêmes fins que sa requête, par les mêmes moyens, et en faisant valoir en outre que :

- la circonstance que l'affectation à un centre commercial serait postérieure à la modification du plan d'urbanisme directeur intervenue en 2001 est inopérante, car il s'agit d'un changement dans les circonstances de fait ou de droit ; du reste cette affectation était prévue avant cette modification ; cette affectation est à présent totalement confirmée ; le classement de la parcelle en cause est donc incompatible avec cette affectation ;
- compte tenu de la taille respective de cette parcelle et de l'agglomération de Nouméa, le changement d'affectation n'affecterait nullement l'économie générale du plan d'urbanisme directeur ;
- cette parcelle ne présente aucun intérêt sur le plan environnemental et paysager ; elle est en zone urbaine ; l'existence de la mangrove a été prise en compte lors de la décision d'exonder les terrains ; l'autorisation d'exploiter la surface commerciale est accompagnée de prescriptions environnementales ;

Vu, enregistré le 17 janvier 2011, après la clôture d'instruction, le mémoire présenté par la commune de Nouméa qui maintient ses précédentes conclusions :

Vu II, sous le n° 10346, la requête, enregistrée le 26 octobre 2010, présentée pour la société FOREST INVEST, dont le siège est BP 2088 à Nouméa (98846), par le cabinet Jeantet et associés ; la société FOREST INVEST demande au tribunal :

- d'annuler la décision par laquelle le président de l'assemblée de la province Sud a implicitement refusé de faire droit à sa demande datée du 23 juillet 2010 tendant à la modification du plan d'urbanisme directeur de la commune de Nouméa, ou à l'intégration dans la procédure de révision en cours, du classement en zone ND d'une partie du terrain domanial situé à l'Anse Uaré, presqu'île de Ducos, à Nouméa, qu'elle a été autorisée à occuper pour y édifier un centre commercial ;

- d'enjoindre à la province Sud de supprimer le classement de cette partie du terrain et d'adopter un nouveau zonage classement compatible avec l'affectation du terrain à la construction et à l'exploitation d'un centre commercial de 13 973 m² de surfaces de vente, dans un délai maximal d'un mois courant à compter de la notification du jugement, et ce sous astreinte de 100 000 F.CFP par jour de retard ;

- de condamner la province Sud à lui payer la somme de 600 000 F.CFP en vertu de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

par les moyens que :

- le refus opposé est illégal en lui-même ; l'administration est tenue de faire droit à une telle demande ;

- le classement de cette partie du terrain en ND méconnaît l'article 2 de la délibération du 18 juillet 2003 de l'assemblée de la province Sud :

- ce classement est incompatible avec l'affectation de cette parcelle du domaine public ;

- ce classement résulte d'une erreur matérielle ;

- il n'est pas compatible avec la situation des terrains en centre ville et leur desserte par la voirie et les réseaux divers ;

Vu, enregistré le 10 janvier 2011, le mémoire présenté par la province Sud qui conclut au rejet de la requête, et à la condamnation de la société FOREST INVEST à lui payer la somme de 300 000 F.CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, en faisant valoir que :

- la requête est irrecevable car l'article 5 de l'arrêté du 28 janvier 2009 autorisant l'occupation de la parcelle litigieuse interdit à la requérante un tel recours à l'encontre de la province Sud ;

- la province Sud n'a pas le pouvoir de définir le zonage d'un PUD ; elle n'a pas non plus le pouvoir d'engager une quelconque modification ou révision du PUD de Nouméa; la commune dispose d'un pouvoir de proposition ;

Vu l'ordonnance fixant la clôture de l'instruction au 15 février 2011, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 31 janvier 2011, le mémoire présenté pour la société FOREST INVEST qui conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens ;

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 délibération du congrès n° 24 du 8 novembre 1989 modifiée ;

Vu la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 modifiée relative aux plans d'urbanisme directeur en 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 3 mars 2011 :

- le rapport de M. Bichet, premier conseiller ;
- les observations de M. Sesmat pour la province Sud et Mme Coret pour la commune de Nouméa ;
- et les conclusions de, M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;

Considérant que les requêtes susvisées de la société FOREST INVEST 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 jugement ;

Considérant que la société FOREST INVEST a été autorisée, par arrêté du président de l'assemblée de la province Sud du 28 janvier 2009, à occuper, avec constitution de droits réels, durant une période de trente cinq ans, renouvelable, deux parcelles dépendant du domaine public maritime provincial, sises à l'Anse Uaré, Ducos, sur la commune de Nouméa, l'une, parcelle endiguée d'une superficie de 4ha 98 a, aux fins de réalisation et d'exploitation d'un centre commercial, l'autre, d'une superficie de 99a 20ca environ, aux fins de réalisation d'une voie d'accès pour les besoins de l'exploitation du centre commercial ; que par arrêté du même jour, la société requérante a été autorisée par le président de l'assemblée de la province Sud a créer sur les dites parcelles un ensemble commercial d'une surface de vente de 13 973 m², comprenant un hypermarché à l'enseigne "Hyper U", un magasin à l'enseigne "Carnaval des affaires" et une galerie marchande; qu'enfin, la délibération du bureau de l'assemblée de la province Sud du 24 avril 2009 a autorisé la conclusion, au profit de la société requérante, d'un bail emphytéotique sur trois parcelles du domaine privé de la province, contiguës aux deux parcelles précitées du domaine public maritime, en vue d'y implanter des entrepôts et équipements accessoires du centre commercial; que la parcelle endiguée du domaine public que la société a été autorisée à occuper étant classée au plan d'urbanisme directeur de Nouméa, en partie, en zone UI, et pour environ 2 ha en zone ND, elle a sollicité, par lettre datée du 23 juillet 2010 adressée d'une part au président de l'assemblée de la province Sud d'autre part, au maire de Nouméa, la modification du classement de cette partie du terrain ou l'intégration de cette modification dans la procédure de révision du plan d'urbanisme directeur en cours ; que par lettre datée du 8 septembre 2010, le maire de Nouméa a fait connaître à l'intéressée que sa demande était étudiée par ses services ; que par lettre non datée le président de l'assemblée de la province Sud a fait connaître à la requérante que le plan d'urbanisme de Nouméa était en cours de révision et a invité celle-ci à réitérer sa demande auprès de la commune ;

Sur les fin de non-recevoir opposées :

Considérant qu'aux termes de l'article R.421-2 du code de justice administrative : « *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet.* » ;

Considérant que si la commune de Nouméa déclare dans son mémoire en défense ne pas avoir à discuter la recevabilité de la requête, elle indique aussi que sa lettre du 8 septembre 2010 n'est qu'une lettre d'attente ; que toutefois les conclusions de la requête de la société FOREST INVEST ne sont pas dirigées contre ladite lettre mais contre le refus implicite de faire droit à sa demande de modification du classement de cette partie de parcelle résultant du silence gardé durant plus de deux mois par le maire de Nouméa ;

Considérant que la commune fait aussi valoir que la requête serait dépourvue de moyens ; que si elle a entendu également opposer une fin de non-recevoir tirée du défaut de motivation de la requête, une telle fin de non-recevoir doit être écartée comme manquant en fait ;

Considérant que la province Sud soutient que la requête est irrecevable car l'article 5 de l'arrêté du 28 janvier 2009 autorisant l'occupation de la parcelle litigieuse interdit à la requérante un tel recours à l'encontre de la province Sud ; qu'il ne résulte toutefois nullement des dispositions de l'article 5 de l'arrêté précité qu'il aurait pour objet ou pour effet de faire obstacle à ce que la société FOREST INVEST sollicite le changement de classement au plan d'urbanisme directeur d'une partie de la parcelle dont l'occupation lui a été accordée par cet arrêté ; qu'une telle fin de non-recevoir ne peut, en tout état de cause, qu'être rejetée ;

Considérant enfin que si la province Sud se prévaut d'une décision expresse qui aurait été prise le 13 septembre 2010 par le président de l'assemblée de la province Sud pour rejeter la demande de la requérante, les conclusions de la requête ne peuvent être regardées comme dirigées contre cette décision qui n'est pas datée et dont la requérante ne fait pas état ;

Sur la légalité des décisions attaquées :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 5 de la délibération susvisée n° 74, « *La décision de modifier un plan d'urbanisme ou d'aménagement est prise par délibération de l'assemblée de province, sur proposition du ou des conseils municipaux concernés. La modification d'un plan d'urbanisme ne peut porter atteinte à l'économie générale du plan ni comporter de graves risques de nuisances* » ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 2 de la délibération n° 74 susvisée : « *tout projet d'urbanisme .. fait l'objet d'un plan d'urbanisme directeur régional ou local détaillé, dont la forme et l'échelle seront déterminés par la décision de l'autorité compétente. Ce plan comporte d'une part : -la répartition du sol en zones suivant leur affectation ou leur destination ; - le tracé des voies d'autre part : - un règlement qui fixe les règles et servitudes relatives à l'utilisation du sol....* » ; qu'aux termes du règlement du plan d'urbanisme directeur de Nouméa applicable à la date des décisions implicites en litige : « *Zone ND - zone naturelle protégée. Caractéristiques de la zone : cette zone correspond aux espaces à protéger en raison de la qualité des sites ou des paysages et dont le maintien à l'état naturel doit être assuré. Elle concerne également des terrains de nature topographique et/ou géologique difficile, pouvant présenter certains risques.zone UI- zone artisanale et industrielle. Caractéristiques de la zone : cette zone regroupe toutes les activités artisanales, industrielles et commerciales. La zone industrielle comporte outre la zone UI*

d'ensemble, un secteur particulier dénommé UIS qui a une vocation plus mixte (artisanat, industrie, commerces et services)... sont autorisés notamment... les bâtiments à usage de commerces, de services, de bureaux.. » ;

En ce qui concerne la décision implicite du président de l'assemblée de la province Sud :

Considérant qu'eu égard à la vocation générale de la presqu'île de Ducos, notamment de l'Anse Uaré, dédiée à l'artisanat, l'industrie, le commerce, les services et l'habitat, que traduit son classement dans le plan d'urbanisme directeur applicable à la date des décisions en litige, à la circonstance que sur l'ensemble des parcelles occupées par la société FOREST INVEST, et destinées à l'édification d'un centre commercial, seuls deux hectares sont demeurés classés en zone ND, la modification du classement de ces deux hectares n'était pas de nature à modifier l'économie générale du plan d'urbanisme directeur de la commune de Nouméa ; que la commune ne saurait, en tout état de cause, utilement se prévaloir de dispositions législatives non rendues applicables en Nouvelle-Calédonie et de leur interprétation ; qu'ainsi, la demande présentée par la société FOREST INVEST relevait de la procédure de la modification du plan d'urbanisme directeur et non de sa révision ; qu'une telle modification relevait de la compétence de la commune qui, en vertu de l'article 5 de la délibération susvisée n° 74 dispose du pouvoir de proposer à l'assemblée de la province Sud une telle modification ; qu'il s'ensuit que le président de l'assemblée de la province Sud était tenu de rejeter la demande de modification du plan d'urbanisme directeur de la commune de Nouméa ; que les conclusions de la requête dirigées contre sa décision implicite de rejet doivent dès lors être rejetées ;

En ce qui concerne la décision implicite du maire de Nouméa :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et ainsi qu'il a été dit, que la zone formée par l'Anse Uaré, à Ducos, présente une vocation manifestement industrielle, artisanale et commerciale, comme l'affirme la commune elle-même dans ses écritures en défense; qu'à supposer même que cette vocation, ne se serait confirmée que postérieurement au classement en zone ND de la partie de la parcelle du domaine public en cause, l'administration, saisie d'une demande tendant à l'abrogation ou à la modification du plan d'urbanisme directeur en ce qui concerne le classement de la partie de ladite parcelle, n'en était pas moins tenue d'y déférer, que ledit classement ait été illégal dès son origine, ou que son illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures ; que la parcelle du domaine public maritime d'une superficie de 4 ha 98a, qui fait l'objet de l'autorisation d'occupation au profit de la société FOREST INVEST, résulte de la réalisation par la province Sud de travaux d'endiguage, postérieurement au classement en litige, en vue d'une affectation, et au terme d'une procédure dont ressort la très faible valeur environnementale de cette zone; que, du reste, le projet d'endiguage a fait l'objet d'une réduction d'emprise pour préserver la mangrove, et que l'objectif de la province Sud, tel qu'il ressort tant du rapport du commissaire enquêteur rendu à la suite de l'enquête publique relative à cette opération d'endiguage, que de la convention d'engagement jointe à l'arrêté du président de l'assemblée de la province Sud autorisant la société requérante à exploiter un centre commercial sur ces parcelles ainsi que des conditions particulières insérées dans l'arrêté du 28 janvier 2009 autorisant l'occupation de cette parcelle endiguée, est d'améliorer l'image de cette zone très dégradée, située à l'entrée de Nouméa, notamment par un aménagement paysager ; qu'en accordant l'autorisation d'occuper cette parcelle endiguée en vue d'y créer un centre commercial et en accordant à la requérante l'autorisation d'exploiter ce centre, la province Sud a donné une

affectation commerciale à cette parcelle ; qu'à la suite du changement des circonstances susmentionnées, et compte tenu de la faible valeur environnementale de la zone, de la destination de cette parcelle du domaine public, de ce qu'elle constitue une seule unité foncière dont la majeure partie est classée en zone UI, et de ce que l'ensemble est desservi par les réseaux publics, le refus implicite de modifier le classement de cette partie de la parcelle exondée, d'une superficie de 2 ha environ, classée en zone ND, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, et doit, dès lors être annulé ;

sur les conclusions à fin d'injonction :

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 du même 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.* » ;

Considérant que l'annulation de la décision implicite de rejet opposée par la commune de Nouméa à la demande de modification du classement au plan d'urbanisme directeur de Nouméa de la partie, classée en zone NB, de la parcelle du domaine public que la société FOREST INVEST a été autorisée à occuper implique nécessairement que la commune propose à l'assemblée de la province Sud de procéder à la modification de son classement, conformément aux dispositions précitées de l'article 5 de la délibération susvisée n° 74, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'une procédure de révision du plan d'urbanisme directeur est en cours ; que la commune procédera à cette proposition dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement ; qu'il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

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

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 la société FOREST INVEST demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande présentée au même titre par la province Sud ; qu'il y a lieu, par contre, en application des mêmes dispositions, de condamner la commune de Nouméa à payer à la société FOREST INVEST une somme de 150 000 F au titre des frais exposés par elle dans la présente instance et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les conclusions de la requête dirigée contre la décision de refus opposée par le président de l'assemblée de la province Sud sont rejetées.

Article 2 : La décision implicite née du silence gardé par le maire de Nouméa sur la demande présentée pour la société FOREST INVEST le 26 juillet 2010, en tant que cette décision refuse de procéder à la modification du classement au plan d'urbanisme directeur de Nouméa de la partie, classée en zone NB, de la parcelle du domaine public que la société FOREST INVEST a été autorisée à occuper sise à l'Anse Uaré est annulée.

Article 3 : La commune de Nouméa proposera à l'assemblée de la province Sud la modification de la partie de la parcelle visée à l'article 2 dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : La commune de Nouméa versera à la société FOREST INVEST la somme de cent cinquante mille francs CFP (150 000) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes susvisées est rejeté.