

N° 16PA00920

Mme C..B...

Mme Pellissier
Président

M. Diémert
Rapporteur

M. Romnicianu
Rapporteur public

Audience du 23 juin 2016
Lecture du 29 septembre 2016

C
46-01-01-005
46-01-02-01
46-01-03-02-02
68-06-01-04

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Paris
(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme C...B... a demandé au Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie d'annuler l'arrêté n° 2015/725 du 16 juin 2015 par lequel le maire de Nouméa a accordé un permis de construire à M. D..A...

Par une ordonnance n° 1500356 du 4 décembre 2015, le président du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté cette demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 8 mars 2016, Mme C...B..., représentée par Me Elmosnino, demande à la Cour :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1500356 du 4 décembre 2015 du président du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie ;

2°) d'annuler l'arrêté n° 2015/725 du 16 juin 2015 par lequel le maire de Nouméa a accordé un permis de construire à M. D..A... ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Nouméa une somme de 250 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D'une part, elle soutient que c'est à tort que le tribunal administratif a estimé que sa requête était irrecevable faute de notification dans les conditions prévues par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme car :

- le juge administratif a toujours jugé, même postérieurement à l'entrée en vigueur, en 2009, de l'article 6-2 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999, que l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'était pas applicable en Nouvelle-Calédonie ;

- elle ne pouvait avoir connaissance de l'applicabilité de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, dès lors que l'article R. 411-7 du code de justice administrative, qui le reproduisait dans ce dernier code, a été abrogé par le décret du 1^{er} octobre 2013 ;

- ce revirement de jurisprudence porte atteinte au principe de sécurité juridique, au principe de confiance légitime et au droit au recours protégé par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; le tribunal administratif aurait dû, à tout le moins, moduler les effets de son revirement de jurisprudence.

D'autre part, elle soutient que le permis de construire litigieux est illégal car :

- la construction a été artificiellement divisée en deux bâtiments juxtaposés ;

- le permis de construire méconnaît les règles de l'article UB2 6 du règlement du plan d'urbanisme de Nouméa ;

- il méconnaît le point 5.2 de l'article 13 des dispositions communes du même règlement ;

- il méconnaît l'article UB2 13 du même règlement ;

- la desserte du terrain est insuffisante ;

- le terrain n'est pas desservi par les réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement dans des conditions suffisantes ; l'article 9 des dispositions communes du règlement est méconnu ;

- le dossier de demande était incomplet faute de comprendre des plans de sécurité incendie et des documents suffisants pour apprécier l'impact visuel du projet.

Par un mémoire en défense enregistré le 31 mai 2016, M. D..A..., représenté par Me Tehio, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme est applicable en Nouvelle-Calédonie depuis août 2009 et Mme C..B... ne saurait demander la non-application de ce texte à son égard ;

- les moyens soulevés à l'encontre du permis de construire ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 juin 2016, la commune de Nouméa, représentée par Me Seban, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête d'appel est irrecevable, faute d'avoir été déposée dans le délai d'appel et faute d'avoir été notifiée dans les conditions prévues à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ;
- les moyens soulevés à l'encontre du permis de construire ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son titre XIII ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, modifiée notamment par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 ;
- la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015, notamment son article 82 ;
- le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000 ;
- le décret n° 2013-879 du 1^{er} octobre 2013 ;
- 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 M. Diémert, président-assesseur,
- les conclusions de M. Romnicianu, rapporteur public,
- et les observations de Me Asika, avocat de la commune de Nouméa.

Une note en délibéré a été présentée pour Mme C..B... le 23 juin 2016.

1. Considérant que Mme C..B... a demandé au Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie d'annuler l'arrêté n° 2015/725 du 16 juin 2015 par lequel le maire de Nouméa a accordé un permis de construire à M. D..A... ; que par une ordonnance du 4 décembre 2015, prise sur le fondement de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, le président de ce tribunal a rejeté sa requête comme irrecevable, faute pour Mme C..B... d'avoir justifié du respect des prescriptions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ; que Mme C..B... relève appel de cette ordonnance ;

Sur la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête d'appel :

2. Considérant que l'ordonnance litigieuse a été notifiée à Mme C..B... le 9 décembre 2015 ; qu'ainsi la requête d'appel, enregistrée à la Cour le 8 mars 2016, a été formée dans le délai d'appel de trois mois résultant de l'application combinée des articles R. 811-2, R. 811-5 et R. 421-7 du code de justice administrative ; que la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête d'appel doit, par suite, être écartée ;

Sur les fins de non-recevoir de première instance et d'appel tirées du défaut de notification des requêtes dans les conditions prévues par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 113-1 du code de justice administrative : « Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai. » ;

4. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : « En cas de (...) recours contentieux à l'encontre (...) d'un permis de construire, (...) l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un (...) permis de construire (...). L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif. / La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours. / La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux » ; que l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme, non applicable en Nouvelle-Calédonie, dispose : « Mention du permis explicite ou tacite (...) doit être affichée sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire, dès la notification de l'arrêté ou dès la date à laquelle le permis tacite (...) est acquis et pendant toute la durée du chantier. (...) / Cet affichage mentionne également l'obligation, prévue à peine d'irrecevabilité par l'article R. 600-1, de notifier tout recours administratif ou tout recours contentieux à l'auteur de la décision et au bénéficiaire du permis (...) » ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 6-2 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, issu de l'article 18 de la loi organique du 3 août 2009 : « Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables en Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin. / 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 : (...) 6° À la procédure administrative contentieuse (...) / Est également applicable de plein droit en Nouvelle-Calédonie toute autre disposition législative ou réglementaire qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République » ;

6. Considérant, enfin, que l'article 4 de l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme a inséré dans la partie législative du code de justice administrative un article L. 778-2 ainsi rédigé : « Le jugement des litiges relatifs aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'urbanisme est régi par les dispositions du livre VI du code de l'urbanisme et par celles du présent code » ; que l'article 2 du décret du 1^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme a procédé à l'abrogation de l'article R. 411-7 du code de justice administrative, qui

reproduisait les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, et a inséré dans la partie réglementaire de ce code un article R. 778-9 ainsi rédigé : « *Le jugement des litiges relatifs aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'urbanisme est régi par les dispositions du livre sixième du code de l'urbanisme et par celles du présent code* » ;

7. Considérant que la requête de Mme C..B... pose la question de savoir si les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, qui ne s'appliquaient initialement pas en Nouvelle-Calédonie, y étaient devenues applicables lors de l'introduction de ses demandes contentieuses de première instance et d'appel, eu égard notamment, en premier lieu, aux effets de l'article 6-2 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, issu de la loi organique du 3 août 2009, étant observé que ce texte ne comporte aucune disposition transitoire étendant immédiatement à l'ensemble des dispositions antérieurement en vigueur en métropole le nouveau régime d'applicabilité de plein droit des règles de procédure administrative contentieuse, en deuxième lieu, à l'absence de disposition législative organisant l'adaptation des règles résultant du livre VI du code de l'urbanisme au droit de l'urbanisme en vigueur en Nouvelle-Calédonie, et, en dernier lieu, aux effets éventuels des dispositions du décret du 1^{er} octobre 2013 abrogeant l'article R. 411-7 du code de justice administrative ; que cette requête pose en outre la question de savoir si, comme le soutient Mme C..B..., le principe de sécurité juridique et le droit au recours feraient obstacle, au cas où les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme seraient devenues applicables en Nouvelle-Calédonie, à ce que celles-ci puissent être opposées à l'intéressée alors qu'aucune publicité n'a été donnée à leur entrée en vigueur et que cette dernière n'était précédée d'aucun délai ; que ces questions constituent des questions de droit nouvelles présentant une difficulté sérieuse et susceptibles de se poser dans de nombreux litiges ; que, dans ces conditions, il y a lieu de surseoir à statuer sur la requête de Mme C..B... et de transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'État pour avis sur les questions définies à l'article 1^{er} ci-dessous ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le dossier de la requête n° 16PA00920 de Mme C..B... est transmis au Conseil d'État pour examen des questions de droit suivantes :

1°) Les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, qui ne s'appliquaient initialement pas en Nouvelle-Calédonie, y sont-elles devenues applicables et, dans l'affirmative, à compter de quelle date ?

2°) Dans l'hypothèse où les dispositions de cet article seraient devenues applicables en Nouvelle-Calédonie, y a-t-il lieu de tirer des conséquences, quant à la recevabilité d'une requête introduite sans que celles-ci aient été respectées, du fait qu'aucune publicité n'ait été donnée à ce changement de l'état du droit, ni aucun délai fixé pour l'entrée en vigueur de ces dispositions ? Le juge administratif peut-il notamment, ou même doit-il, afin d'assurer le respect du principe de sécurité juridique et du droit au recours, décider d'aménager ou de différer l'application de la règle nouvelle et le changement de jurisprudence qui en résulte ?

Article 2 : Il est sursis à statuer sur les conclusions de Mme C..B... jusqu'à la notification de l'avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration du délai de trois mois à compter de la transmission du dossier prévue à l'article 1^{er}.

Article 3 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent arrêt sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au président de la section du contentieux du Conseil d'État, à Mme C..B..., à la commune de Nouméa et à M. D..A...

Copie en sera adressée à la ministre des outre-mer et au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.