

De certaines particularités du droit de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie

Le droit de l'urbanisme néo-calédonien, qui s'est peu à peu autonomisé du droit métropolitain est, sur le fond, proche du droit de l'urbanisme métropolitain. Toutefois il connaît des principes propres et, surtout, un enchevêtrement des compétences entre l'Etat, le Territoire, les provinces et les communes, qui complexifie sa compréhension et sa mise en œuvre. Aussi, il est nécessaire d'examiner la question des compétences et des principes propres de ce droit.

La complexité de l'enchevêtrement des compétences en matière d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie est confirmée par la circonstance que toutes les dernières décisions importantes rendues par le Conseil d'Etat en droit de l'urbanisme néo-calédonien sont relatives à la répartition des compétences entre l'Etat, le Territoire, les provinces et les communes (CE. CHR. Avis. 08 novembre 2017, *Commune de Païta*, n° 410805, T.) ou à l'applicabilité ou non de certaines règles du droit métropolitain (CE. CHR. Avis. 22 février 2017, *Mme Garcia*, n°404007, Rec. ; CE. CHR. Avis. 13 février 2019, n° 422283, T.).

Au vu de cette situation, il est nécessaire, pour comprendre le droit de l'urbanisme néo-calédonien de bien avoir en tête la structure particulière de ce droit et les compétences appartenant à chacun autorité (I.). Sur le fond des documents d'urbanisme et des autorisations d'urbanisme, certaines spécificités méritent d'être soulignées (II.). Enfin, en matière de recours, bien que les règles métropolitaines soient en principe applicables, une brève clarification est également nécessaire (III.).

I. Une répartition complexe des compétences

Les principes en la matière sont exposés par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 mais, dans la pratique, la répartition des compétences ne brille pas toujours par sa clarté et se heurte aussi aux limites de la définition matérielle du droit de l'urbanisme.

• Les principes

Les principes de la répartition des compétences entre les différentes administrations sont fixés par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, modifiée à plusieurs reprises.

Le principe fixé par ce texte est – par analogie avec la répartition des compétences entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire dans la Constitution – qu'en dehors des matières réservées à d'autres autorités, les provinces ont une compétence de principe (article 20 de la loi organique du 19 mars 1999).

Mais, à l'instar des articles 34 et 37 de la Constitution, cet énoncé de principe n'est pas aussi simple qu'il y paraît et, surtout, ne rend pas compte de l'importance des compétences confiées aux différents autorités.

En matière d'urbanisme, les principes sont les suivantes :

- Le Territoire est compétent pour les « *principes directeurs du droit de l'urbanisme* » (article 22 de la loi organique),
- Les provinces pour tout ce qui ne relève pas des principes directeurs du droit de l'urbanisme (article 20 de la loi organique),
- L'Etat est compétent pour la procédure administrative contentieuse (article 21 de la loi organique), laquelle comprend le contentieux de l'urbanisme.

Toutefois, et d'emblée, deux séries de difficultés se présentent.

- **Les « *principes directeurs du droit de l'urbanisme* »**

Pour déterminer qui des provinces ou du Territoire est compétent pour adopter une règle, il faut pouvoir déterminer ce que sont les « *principes directeurs du droit de l'urbanisme* ».

En effet, les principes relèvent du Territoire et le « reste », qui n'est pas défini, relève des provinces.

Le Conseil d'Etat a donc dû tenter de clarifier ce qu'il convient d'entendre par ces principes directeurs. Il a donc fourni une définition selon laquelle :

« 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. » (CE. SSR. Avis. 27 juillet 2012, M. Philippe A, n° 357824, T. ; CE. CHR. Avis. 08 novembre 2017, Commune de Païta, n° 410805, T.).

Ainsi, ces « *principes directeurs* » couvrent toutes les « *règles générales* » qui, en métropole, relèvent indifféremment du pouvoir législatif ou du pouvoir réglementaire.

La compétence du Territoire est donc particulièrement large puisque tout ce qui touche le fond, la forme et la compétence appartient peu ou prou au Territoire.

La décision *Commune de Païta* donne un bon exemple de ce qui « reste » aux provinces.

Dans cette décision, était en cause une règle ajoutée par la province Sud en matière de sursis à statuer et plus précisément du délai pendant lequel le pétitionnaire doit confirmer sa demande au terme du sursis (2 mois). Cette règle avait été posée par le Territoire mais la province Sud avait décidé d'ajouter que (1.) cette règle devait être rappelée dans les décisions de sursis (2.) elle n'était opposable que si elle y était mentionnée.

Le 2. avait donc pour seul objectif de donner un effet utile au rappel voulu au 1. Mais le Conseil d'Etat a considéré que si la province pouvait imposer de rappeler, dans les décisions de sursis, le délai dans lequel les pétitionnaires doivent confirmer leur demande, elle ne pouvait pas imposer cette règle à peine d'inopposabilité dudit délai. En effet, ce délai qui a été fixé par le Territoire relève des principes directeurs du droit de l'urbanisme et il n'appartenait pas à la province Sud d'y faire obstacle.

Ainsi, même les modalités d'opposabilité d'un délai de confirmation d'une demande relève des « *principes directeurs* ».

La compétence des provinces en matière d'urbanisme est donc résiduelle et porte, par exemple, sur le contenu des dossiers de demande de permis de construire (article R. 121-1 du code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie ; articles PS. 221-6 et suivants du même code ; articles PN. 221-6 et suivants du même code) ou les sur différents types de zones naturelles, urbaines, etc. qui peuvent exister au sein des grandes catégories prévues par l'article LP. 112-4 du code.

- **Les interférences avec les matières annexes**

Mais cette apparence de simplicité (toute relative) selon laquelle le Territoire serait peu ou prou compétent pour tout ce qui importe et les provinces seulement compétentes pour des points de détail résiduels n'est pas conforme à la réalité.

En effet, elle l'est s'agissant du droit de l'urbanisme pur. Mais le principe est inverse dans des domaines particulièrement proches comme celui de la construction, des établissements recevant du public ou de l'environnement.

De la sorte, les évaluations environnementales, articulations avec les autorisations nécessaires au titre du droit de l'environnement ou avec les autorisations spécifiques aux établissements recevant du public relèvent de la compétence des provinces.

Dans ces conditions, leurs compétences ne sont, en réalité, pas résiduelles puisque les provinces ont, dans ces domaines, une entière compétence.

Dès lors, et dans la mesure où le droit de l'urbanisme ne fonctionne que de concert avec le droit de la construction et le droit de l'urbanisme, la répartition des compétences est particulièrement complexe.

II. Des spécificités en matière de documents d'urbanisme et d'autorisations d'urbanisme

Bien que l'esprit entre le droit de l'urbanisme métropolitain et le droit de l'urbanisme néo-calédonien soit commun, il existe nécessairement des spécificités territoriales qui méritent d'être mentionnées (sans prétendre à l'exhaustivité).

A. Une planification centrée sur le plan d'urbanisme directeur (PUD)

Le plan d'urbanisme directeur (PUD) est, en vertu de l'article LP. 112-1 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, le document de planification à l'échelle communale.

C'est autour de lui qu'est centré, au quotidien, le droit de l'urbanisme, tout comme en métropole, il est centré sur le plan local d'urbanisme (PLU ou PLUI).

Le PUD est ancien en droit néo-calédonien car il a été créé par la délibération n° 74 des 10 et 11 mars 1959 relative aux plans d'urbanisme en province Sud et plus tardivement en province Nord.

Dans la pratique, après l'adoption de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, qui a confié compétence au Territoire en matière de principes directeurs en matière d'urbanisme, les anciennes dispositions, créant les PUD dans les provinces n'ont pas été modifiées, malgré l'incompétence des provinces pour les « *principes directeurs* » du droit de l'urbanisme.

Ce n'est qu'après l'intervention du Conseil d'Etat à l'occasion de l'avis précité (CE. SSR. Avis. 27 juillet 2012, *M. Philippe A*, n° 357824, T.) qui a mis en lumière de manière particulièrement claire l'incompétence des provinces en cette matière, que les autorités publiques néo-calédoniennes ont mis en conformité les outils pratiques de l'urbanisme avec la loi organique du 19 mars 1999.

Ainsi, un code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie (souvent appelé « *CUNC* ») a été adopté par la loi du pays n° 2015-1 du 13 février 2015 et complété, pour sa partie réglementaire, par des délibérations, notamment des provinces Nord et Sud.

C'est désormais ce texte qui fonde les PUD à l'échelle communale.

• **Objet du PUD**

Le PUD a un objet et une composition très similaires au PLU métropolitain dans la mesure où il fixe « *les orientations d'aménagement et les règles d'utilisation du sol* » (article LP. 112-1 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie) et est décomposé en « *un rapport de présentation, un règlement et des annexes* » (article LP. 112-2 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie).

Le PUD délimite des zones urbaines, à urbaniser, naturelles et agricoles comme en métropole mais comprend également des zones de « *terres coutumières* » au sein desquelles les règles d'urbanismes ne sont pas applicables.

Pour chaque zone, le PUD régleme l'utilisation des sols et des constructions (affectation, hauteur, implantation, aspect, etc.).

Dès lors, et du point de vue du contenu, le PUD et le PLU sont similaires (même si bien entendu leurs contenus diffèrent).

• **Procédure d'adoption**

En revanche, la procédure d'adoption des PUD est sensiblement différente de celles PLU ou des PLUI dans la mesure où leur adoption, modification ou révision est fondé sur une co-décision de la commune et la province.

En cela, les PUD diffèrent des PLU et des PLUI qui sont adoptés en autonomie par les communes ou les EPCI.

En effet, c'est la commune qui a l'initiative de l'élaboration d'un PUD (article R. 112-1 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie) mais deux procédures de

concertation sont alors lancées : la première par la province avec les administrations intéressées, la seconde par la commune avec la population locale.

A l'issue de ces concertations, le PUD n'est arrêté et rendu public qu'après « *avis conforme* » de la province (article R. 112-4 du code), qui peut donc s'opposer à l'adoption d'un PUD qui ne lui conviendrait pas.

De même, c'est la province et non la commune qui soumet le projet ainsi arrêté à enquête publique (article R. 112-5 du code). Et in fine, le PUD éventuellement modifié après enquête est approuvé par la province (article R. 112-6 du code).

Ainsi, le PUD est certes élaboré par la commune mais, à toutes les étapes importantes, et notamment au niveau de l'approbation finale, la province doit donner son accord.

En cela les régimes néo-calédonien et métropolitain diffèrent.

B. Des autorisations d'urbanisme similaires

En matière d'autorisations d'urbanisme, le droit néo-calédonien est centré sur les permis de construire et déclarations préalables.

La distinction est ici identique à celle qui existe en droit métropolitain.

En effet, dans les deux cas, le principe est que toute construction est soumise à permis de construire (article LP. 121-1 du code néo-calédonien), avec deux limites :

- La première pour les constructions ou aménagements qui par « *leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation* » sont simplement soumises à déclaration préalable (article LP. 121-2 du code néo-calédonien).
- La seconde pour les constructions ou aménagements qui, de par « *leur très faible importance, de la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire* » sont dispensés de toute autorisation (article LP. 121-3 du code).

La principale différence avec le droit métropolitain est que la liste des constructions ou aménagements dispensés de toute autorisation ou simplement soumis à une déclaration préalable est fixée par les provinces.

Aussi, les dispositions sont rédigées en des termes légèrement différents dans les provinces Nord (article PN. 221-1 et suivants) et Sud (article PS. 221-1 et suivants). Ainsi, à titre d'exemple, au Nord, le code dresse une liste des constructions ou aménagements qui ne sont soumis à aucune autorisation (article PN. 221-3 du code) tandis qu'au Sud, cette liste se déduit du renvoi aux constructions et aménagements soumis à permis de construire et déclaration préalable (article PS. 221-3 du code).

Mais il n'en demeure pas moins que ces autorisations présentent une grande similarité avec les autorisations métropolitaines.

D'ailleurs, les permis de construire et décisions de non-oppositions à déclaration préalable néo-calédoniens ou métropolitains sont assimilés et traités indifféremment par

les juridictions lorsqu'il est question de mettre en œuvre les textes qui sont indistinctement applicables en métropole et en Nouvelle-Calédonie (voir, par exemple : CAA Paris, 18 juillet 2017, *Association pour la sauvegarde du patrimoine de l'impasse Elogette*, n° 16PA00608¹ ; CAA Paris, 11 février 2021, n° 16PA02914²).

Cela confirme la très grande similarité des régimes.

En revanche, il existe une différence importante quant à la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanismes avec le droit métropolitain.

En effet, en métropole, l'autorité qui a la compétence de principe est la commune. A l'inverse, en Nouvelle-Calédonie, la compétence en matière d'autorisations d'urbanisme relève, selon les hypothèses, de la province ou de la commune.

¹ « 4. Considérant, d'autre part, que, pour l'application des dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, il y a lieu de regarder les autorisations de construire délivrées sur le fondement de la délibération n° 19 du 8 juin 1973 relative au permis de construire dans la province Sud et de la loi du pays n° 2015-1 du 13 février 2015 relative à la partie législative du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, comme relevant, par analogie, de la catégorie des permis de construire institués par le code de l'urbanisme et, dès lors, comme entrant dans le champ d'application des dispositions précitées de son article R. 600-1 ».

² « 15. Pour l'application des dispositions du titre Ier du livre VI du code de l'urbanisme (partie Réglementaire), il y a lieu de regarder les permis de construire délivrés sur le fondement de la délibération n° 19 du 8 juin 1973 relative au permis de construire dans la province Sud, puis sur celui du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie issu de la loi du pays n° 2015-1 du 13 février 2015, comme relevant, par analogie, de la catégorie des permis de construire institués par le code de l'urbanisme ».

Mais en dehors de cette question de compétence, les autorisations en elles-mêmes sont très similaires.

III. L'application des règles métropolitaines en matière d'autorisations d'urbanisme

En matière de contentieux des autorisations d'urbanisme, après quelques tâtonnements et questionnements, la jurisprudence est désormais relativement claire.

Ainsi, toutes les règles de contentieux, prévues dans le code de l'urbanisme métropolitain s'appliquent en Nouvelle-Calédonie et aux autorisations d'urbanisme néo-calédoniennes.

En effet, dans une décision ancienne (CE. SSR. 27 avril 2011, *SARL Attitude*, n° 312093, T.), le Conseil d'Etat avait considéré que l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme métropolitain, en vertu duquel les recours contentieux dirigés contre les autorisations d'urbanisme doivent être notifiés à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation dans les 15 jours de l'introduction du recours, n'était pas applicable en Nouvelle-Calédonie.

A la suite de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009, le Conseil d'Etat a modifié sa position (CE. CHR. Avis. 22 février 2017, *Mme Garcia*, n°404007, Rec.). Cette loi, qui a créé un article 6-2 dans la loi du 19 mars 1999 prévoit en effet que les règles de la « procédure administrative contentieuse » sont applicables en Nouvelle-Calédonie sans qu'il soit nécessaire que le texte en porte la mention.

Le principe est donc simple : toutes les règles de procédure administrative contentieuses s'appliquent directement en Nouvelle-Calédonie.

Or, en matière d'urbanisme, il existe de nombreuses règles contentieuses spécifiques (intérêt à agir, notification des recours, documents joints aux recours, etc.).

Celles-ci sont donc applicables en Nouvelle-Calédonie.

Mais se pose nécessairement, à un moment où à un autre, la question de la frontière entre procédure administrative contentieuse et procédure administrative « tout court ».

C'est la question que s'est posée la cour administrative d'appel de Paris en matière d'obligation d'affichage sur le terrain d'un permis de construire et des mentions que doit comprendre cet affichage. En effet, est-ce du contentieux ou de la procédure administrative ?

Répondant à la question posée par la cour administrative d'appel de Paris, le Conseil d'Etat a considéré que ces dispositions ont pour objet de déterminer quand le délai de recours est opposable ou non aux requérants (car un affichage défectueux rend inopposables, dans une certaine mesure, les délais de recours), de sorte qu'elles relèvent de la procédure contentieuse (CE. CHR. Avis. 13 février 2019, n° 422283, T.).

Ainsi, le Conseil d'Etat a adopté une conception relativement large de la procédure administrative contentieuse, ce qui permet de simplifier grandement la réponse aux questions posées : les règles applicables sont toujours celles du code de l'urbanisme métropolitain.

D'ailleurs, l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Paris à la suite de cet avis du Conseil d'Etat donne un bon exemple de cette application. En effet, dans cet arrêt (CAA Paris, 11 février 2021, n° 16PA02914), la cour fait application des articles :

- L. 600-1-2 du code de l'urbanisme métropolitain (justification de l'intérêt à agir dans la requête),
- R. 600-1 du code de l'urbanisme métropolitain (notification des recours),
- R. 600-2 du code de l'urbanisme métropolitain (affichage suffisant de l'autorisation sur le terrain d'assiette).

Cet arrêt démontre donc que toutes les règles du contentieux de l'urbanisme sont, au sens large, applicables en Nouvelle-Calédonie aux permis de construire et déclarations préalables, lesquels sont assimilés aux autorisations délivrées en métropole (voir, par exemple : CAA Paris, 18 juillet 2017, *Association pour la sauvegarde du patrimoine de l'impasse Elogette*, n° 16PA00608 ; CAA Paris, 11 février 2021, n° 16PA02914).

En conclusion, le droit de l'urbanisme diffère en métropole et en Nouvelle-Calédonie. Toutefois, dans la pratique, et même si les procédures diffèrent, les outils demeurent très similaires.