

N° 422283

M. D... et autres

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 30 janvier 2019

Lecture du 13 février 2019

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

Il est des sujets qui constituent une source inépuisable de questionnements. Chacun sait que la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités d'outre-mer en fait partie.

C'est aujourd'hui de la Nouvelle-Calédonie qu'il s'agit, la demande d'avis que vous adresse la cour administrative d'appel de Paris sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, et dont nous vous signalons au passage qu'elle est bien recevable, concernant en substance la question de savoir qui, de l'Etat ou de cette collectivité, est compétent pour édicter les règles d'affichage, sur le terrain faisant l'objet d'une autorisation d'urbanisme, des mentions relatives aux voies et délais de recours et de l'obligation, à peine d'irrecevabilité, de notifier tout recours administratif ou contentieux au bénéficiaire de cette autorisation, prévue à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme métropolitain. A supposer que vous jugiez que ces règles relèvent de la compétence de l'Etat, la cour vous demande également s'il doit en aller de même de celles relatives à la visibilité et à la durée de cet affichage. Ces interrogations ont émergé dans le cadre d'un litige opposant M. D... et plusieurs autres requérants à la commune de Nouméa et à la SCI Les Bambous II au sujet d'un permis de construire une villa. Les défendeurs font valoir que le recours est irrecevable car tardif ; les requérants rétorquent que, faute de respect des règles d'affichage, une telle irrecevabilité ne peut leur être opposée. Concrètement, le nœud du problème est de déterminer si les articles R. 424-15 et A. 424-15 à A. 424-18 du code de l'urbanisme métropolitain, qui prévoient ces règles d'affichage, doivent ou non jouer en l'espèce. Dans l'attente de votre réponse, la cour a sursis à statuer sur le requête dont elle était saisie jusqu'à ce que vous vous pronociez ou jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la transmission, le 10 juillet 2018, de la présente demande d'avis. Ce délai a expiré le 11 octobre 2018, mais la cour n'ayant à ce jour pas statué sur l'affaire pendante devant elle, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que vous rendiez un avis sur les questions de droit qui vous sont soumises.

Bien que la Nouvelle-Calédonie soit régie par le principe de spécialité législative, vous savez que, par dérogation, les règles relatives à la procédure administrative contentieuse, dont la détermination relève de l'Etat, y sont applicables de plein droit. C'est ce qui résulte des dispositions combinées des articles 6-2¹ et 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999. De son côté, en vertu de l'article 22 de ce texte, la Nouvelle-Calédonie est compétente pour édicter les « principes directeurs du droit de l'urbanisme, sous réserve des compétences des

¹ Créé par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009.

provinces en matière d'environnement ; normes de construction ; cadastre »². Il résulte enfin de l'article 20 de la loi organique que les provinces ont une compétence résiduelle en matière d'urbanisme, pour tout ce qui ne relève pas, donc, de la compétence de l'Etat ou de la Nouvelle-Calédonie.

Les règles d'urbanisme applicables à ce territoire sont, depuis 2015, rassemblées dans le code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie³, dont la lecture révèle que les autorités locales se sont partiellement emparées du sujet des règles d'affichage en matière de permis de construire. C'est notamment le cas de celles relatives à la durée et à la visibilité du panneau d'affichage (voyez les articles R. 121-9, PS 221-56, PS 221-57, PS 221-67, PN 221-56 et PN 221-57 de ce code). Aucune mention des délais et voies de recours ou de l'obligation de notification prévue par l'article R. 600-1 du code métropolitain n'est en revanche prévue.

Il est acquis que cette obligation de notification constitue une règle de procédure administrative contentieuse et non une règle d'urbanisme (8 avril 2015, M. et Mme P..., n° 368349, T. pp. 770-926, concl. A. Lallet ; 22 février 2017, Mme G..., n° 404007, p. 54, concl. E. Crépey), car elle n'est qu'une condition d'accès au prétoire du juge administratif. Vous en avez déduit que l'article R. 600-1 était applicable à Saint-Barthélemy comme en Nouvelle-Calédonie (mêmes décisions), mais par des raisonnements différents, reflétant le caractère lui aussi différent des textes régissant ces collectivités. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, vous avez d'ailleurs jugé que tel était le cas dès avant l'introduction dans la loi organique de la disposition prévoyant l'applicabilité de plein droit des règles de procédure administrative contentieuse, intervenue en 2009, au motif que le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000 relatif à la partie réglementaire du code de justice administrative avait rendu l'article R. 600-1 applicable à ce territoire. Vous avez ainsi réparé l'erreur commise dans une précédente décision (27 avril 2011, Sarl Altitude et SCI Tina-sur-Mer, n°s 312093, 312166, T. pp. 1041-1200). Et si vous n'avez à notre connaissance jamais eu à vous prononcer sur la question s'agissant de l'article R. 600-2, on peut penser que c'est parce qu'il ne fait aucun doute que les règles relatives aux délais de recours relèvent de la procédure administrative contentieuse.

Hors du cadre spécifique du contentieux de l'urbanisme, vous avez par ailleurs jugé que relevaient de la procédure administrative contentieuse les règles relatives au référé contractuel (27 octobre 2011, Société Tat, n° 350790, T. pp. 1021-1041), mais aussi, ce qui était à première vue moins évident, celles relatives à la naissance des décisions implicites de rejet prévues par l'ancien article R. 421-2 du CJA, au motif qu'elles « ont pour objet de

² Vous avez jugé que les principes directeurs du droit de l'urbanisme recouvraient « 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. ». Et vous avez précisé qu'en font également partie « les règles générales régissant l'exercice de ces compétences », et qu'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. » (27 juillet 2012, M..., n° 357824, T. p. 874, concl. E. Crépey ; voyez également 8 novembre 2017, Commune de Païta, n° 410805, T. p. 695, concl. A. Bretonneau).

³ La « loi du pays » n° 2015-1 du 13 février 2015 en a adopté la partie législative, sa partie réglementaire notamment de la délibération n°12/CP du 18 mars 2015, complétée par plusieurs délibérations de la Province Sud et de la Province Nord.

permettre la saisine du juge administratif en cas de silence de l'administration sur une réclamation » (voyez, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, 5 février 2014, Société Le Nickel, n° 358810, T. p. 760, concl. D. Hédary, puis s'agissant de la Polynésie française, 9 avril 2014, n° 374731, Syndicat de la fonction publique, inédite). Vous étiez partis de l'idée, explicitée ensuite dans un avis d'Assemblée générale du 15 mai 2014 au sujet de la Polynésie française (n° 388617, Rapport d'activité 2015 p. 372) et qui nous semble également valoir pour la Nouvelle-Calédonie, que si la collectivité est seule compétente pour édicter les règles de procédure administrative non contentieuse dans les matières qui relèvent de sa compétence, et notamment, dans cette mesure, les règles de procédure et de forme applicables aux actes administratifs, l'Etat n'en conserve pas moins une compétence supplétive pour assurer le droit au recours, qui passe nécessairement par la définition d'un régime de décision implicite. Avait ainsi en quelque sorte été reconnue la nature mixte, pour partie contentieuse et pour partie non contentieuse, du régime de naissance des décisions implicites, nature mixte qui nous semble confirmée par le raisonnement que vous avez tenu par la suite dans un avis contentieux du 23 octobre 2017 (23 octobre 2017, M. D..., n° 411260, T. pp. 432-696 concl. E. Crépey).

Relevons enfin que le fait que la méconnaissance d'une règle soit sanctionnée devant le juge par une irrecevabilité n'implique pas qu'elle soit regardée comme relevant de la procédure administrative contentieuse (voyez en ce sens 30 décembre 2014, Etablissements Bargibant, n° 361978, inédite, concl. A. Bretonneau, s'agissant de la contribution pour l'aide juridique, dont avez jugé qu'elle revêtait un caractère fiscal au motif qu'elle avait été créée « afin d'établir une solidarité financière entre les justiciables dans le but d'intérêt général d'assurer le financement de la réforme de la garde à vue résultant de la loi du 14 avril 2011 et, en particulier, le coût résultant, au titre de l'aide juridique, de l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue »).

Qu'en est-il des règles d'affichage, sur le panneau placé sur le terrain, des voies et délais de recours et de l'obligation de notification, prévues par les articles R. 424-15 et A. 424-17 du code de l'urbanisme ?

Votre décision Mme V... de 1997 (24 octobre 1997, n°168863, T. pp. 953-993-1133, concl. Mme M. Denis-Linton) les a estimées inapplicables en Nouvelle-Calédonie, jugeant que le délai de recours contre un arrêté portant permis de construire un groupement d'habitations avait pu courir en l'absence d'affichage sur le terrain, faute pour les autorités locales d'avoir prévu de telles règles d'affichage. Mais cette décision avait été rendue sous l'empire de la loi n° 88-1208 du 9 novembre 1988. Elle ne nous paraît pas transposable sous celui de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

Il faut vous en abstraire, pour vous concentrer sur la finalité des dispositions en cause, qui nous paraît toute entière tournée vers l'exercice du recours.

Comme vous le savez, l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme métropolitain dispose que le délai de recours contentieux court à compter de l'affichage pendant une durée de deux mois sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15. Ce dernier prévoit que « Mention du permis explicite ou tacite ou de la déclaration préalable 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 ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable est acquis et pendant toute la durée du chantier. ». Il ajoute que « 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 ou de la décision prise sur la déclaration préalable. ». L'article A. 424-17 a été pris pour l'application de cet article R. 424-15, il règle le contenu exact des mentions devant être portées sur panneau d'affichage sur ces points.

Vous avez jugé que l'absence ou le caractère erroné de la mention des voies et délais de recours sur le panneau faisait obstacle au déclenchement de ces délais (Avis, 19 novembre 2008, Sté Sahelac et Mme J..., n° 317279, p. 429, concl. B. Bourgeois-Machureau ; confirmé sur ce point par 1^{er} juillet 2010, Centre hospitalier de Menton – La Palmosa, n° 330702, T. p. 1022). Quant à la mention de l'obligation de notification de l'article R. 600-1, elle constitue pour l'exercice du recours une règle de procédure d'application immédiate (17 février 2012, SCI 14, rue Bosquet, n°337567, p. 52, concl. Mme M. Vialettes), et si son non-respect est, cette fois, sans incidence sur le déclenchement du délai de recours (Avis Sté Sahelac et Mme J..., précité), il n'en rend pas moins inopposable l'irrecevabilité prévue à cet article. Bref, l'affichage sur le panneau des voies et délais de recours et de l'obligation de notification conditionne l'applicabilité de ces règles de procédure administrative contentieuse. Elles n'ont d'autre objet que de permettre aux intéressés, tiers ou bénéficiaires de l'autorisation, de faire valoir leurs droits. A tout le moins s'agit-il là de leur objet principal, si l'on prend en compte le fait que l'obligation de notification joue également un rôle d'alerte du bénéficiaire du permis sur l'existence du recours, lui permettant s'il l'estime utile d'en tirer des conséquences sur la mise en œuvre de ce permis.

Nous vous invitons à juger que les règles d'affichage des voies et délais de recours et de l'obligation de notification relèvent de la procédure administrative contentieuse, domaine qui ressortit à la compétence de l'Etat. Le silence du code de l'urbanisme néocalédonien sur ce point s'explique seulement par l'application de plein droit des dispositions métropolitaines.

La réponse à apporter pourrait paraître moins évidente s'agissant des règles relatives à la durée de l'affichage, à la taille et à la visibilité du panneau, qui font l'objet de la seconde question posée par la cour. Sur ces points, le code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie n'est, pour le coup, pas muet, puisqu'il a repris dans leur substance les règles figurant au 1^{er} alinéa de l'article R. 424-15 et aux articles A. 424-15 et A. 424-18 du code de l'urbanisme métropolitain (voyez les articles R. 121-9, PS 221-57 et PN 221-57 du code néocalédonien).

Mais à la réflexion nous vous proposons de les attirer elles aussi dans le champ de la procédure administrative contentieuse : il va de soi que leur méconnaissance ferait obstacle au déclenchement du délai de recours et rendrait inopposable l'irrecevabilité prévue à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : pensez par exemple au cas d'un panneau trop petit, illisible depuis la voie publique ou les espaces publics, ou arraché prématurément.

Ce qui donne matière à hésiter, c'est que parmi les mentions devant obligatoirement figurer sur le panneau d'affichage, certaines revêtent selon nous un caractère mixte. Tel est le cas de celles relatives à la consistance du projet, prévues à l'article A. 424-16 (nom, raison sociale ou dénomination du bénéficiaire, surface de plancher, hauteur des constructions...) qui visent à permettre aux tiers de se faire une idée de la teneur des aménagements prévus et d'accéder aux informations utiles à l'exercice de leur droit au recours, mais ont aussi pour objet de délivrer au voisinage une information générale sur le projet⁴. En témoigne le fait que

⁴ C'est ce qui faisait dire incidemment à Alexandre Lallet, dans ses conclusions sur la décision P... (8 avril 2015, M. et Mme P..., n° 368349), que les règles d'affichage sur le terrain se rattachaient à ses yeux à la compétence « urbanisme » plus qu'à la procédure administrative contentieuse.

l'obligation d'affichage sur le terrain se poursuit postérieurement à l'expiration du délai de recours contentieux, puisqu'elle doit être respectée pendant toute la durée du chantier.

Reste que ces mentions relatives à la consistance du projet nous paraissent être elles aussi principalement destinées à permettre aux tiers de faire valoir leurs droits - c'est toujours sous cet angle que vous avez à en connaître au contentieux (voyez, pour des exemples de décisions relatives aux mentions substantielles devant figurer sur le panneau d'affichage, 6 juillet 2012, M. R..., n° 339883, T. pp. 1028, concl. X. de Lesquen ; 16 février 1994, Société Northern Télécom Immobilier, n° 138207, p. 73, concl. J. Arrighi de Casanova) -, et que nous verrions mal que les règles d'affichage sur le terrain soit pour parties régies par l'Etat, et pour une autre partie par la Nouvelle-Calédonie et ses provinces. Nous avons certes rappelé que vous vous étiez déjà engagés dans une telle voie en ce qui concerne les règles de naissance des décisions implicites de rejet en Polynésie française. Mais le sujet était alors d'une tout autre ampleur, car en les faisant basculer en totalité dans le giron de l'Etat, c'est tout un pan du régime des actes que vous auriez soustrait à la compétence de cette collectivité.

L'enjeu n'est pas le même ici. La sagesse nous paraît commander de ne pas ajouter de la complexité à la complexité en opérant un découpage trop fin. Nous vous proposons de faire opportunément masse de l'ensemble des règles d'affichage sur le terrain et de juger qu'elles se rattachent à la procédure administrative contentieuse, celles relatives à la durée, à la taille et à la visibilité du panneau d'affichage en constituant des accessoires indissociables (voyez, pour un tel raisonnement s'agissant des règles de prescription afférentes au régime de retraite des travailleurs salariés défini par la Polynésie française, 13 juin 2013, Mme C... et autres, n°s 361767 et s., T. p. 719 concl. E. Crépey).

Tel est le sens de nos conclusions.