

**N°s 393473,393497**  
**Association Ensemble**  
**pour la planète**

**Association des résidents**  
**de la baie des citrons**

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 23 novembre 2015**  
**Lecture du 7 décembre 2015**

## **CONCLUSIONS**

**Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public**

L'article 205 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit que lorsque le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, saisi d'un recours pour excès de pouvoir ou en appréciation de légalité dirigé contre certains actes du congrès, du gouvernement et des assemblées de province, l'estime fondé sur un moyen sérieux d'inexacte application de la répartition des compétence entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces ou les communes, il doit avant de juger vous en saisir pour avis que vous avez trois mois pour rendre. C'est ce qu'a fait le tribunal administratif dans ces litiges d'excès de pouvoir relatifs aux refus respectifs de la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et du président de la province Sud d'édicter, à la demande de deux associations de riverains de la Baie des citrons, une réglementation en matière de lutte contre le bruit et de prévention des nuisances sonores engendrées par les nombreux restaurants et débits de boissons de ce quartier touristique. La question posée par le tribunal administratif est formulée en termes large, mais il est utile de conserver à l'esprit que l'enjeu qui se cache derrière la demande est l'inertie que reprochent les requérantes aux deux autorités saisies à édicter des seuils d'émission sonore.

La recevabilité de ces demandes d'avis appelle deux remarques.

En premier lieu, n'y fait pas obstacle la circonstance que les recours pour excès de pouvoir dont le tribunal administratif est saisi soient dirigés contre un refus d'édicter un des actes visés à l'article 205 et non contre un de ces actes positivement intervenu.

Certes, il vous arrive de dissocier le régime contentieux selon qu'il s'applique à des actes positifs ou négatifs : tel est par exemple le cas du recours dirigés contre un refus d'édicter un décret non réglementaire, qui ne relève pas de la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat au titre du 1° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, comme c'est pourtant le cas des décrets non réglementaires eux-mêmes, auxquels vous assimilez les refus non pas d'édicter, mais de modifier ou d'abroger de tels décrets (v., sur le premier point,

CE, 5 juillet 2006, *Association TchernoBlaye*, n° 272741, inédite au Recueil<sup>1</sup>, mais aux conclusions de Mattias Guyomar et surtout signalée comme maintenue par les notes de rapprochement de la décision de référence sur le second point, CE, 26 novembre 2012, *B...*, n° 356105, p.).

Mais, d'une part, vous jugez que le refus d'édicter un acte réglementaire est lui-même réglementaire (CE, Assemblée, 8 juin 1963, *Sieur X...*, n° 84601, p.) : en l'espèce, les actes litigieux prendraient bien, sous leur forme positive, la forme d'arrêtés réglementaires du gouvernement ou de décisions réglementaires des assemblées des provinces, deux types d'actes réglementaires visés par l'article 205. D'autre part et surtout, vous mobilisez ces subtilités pour interpréter des dispositions réglementaires sur des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative qui sont largement à votre main et n'ont pas d'effet sur l'ouverture ou la fermeture de voies de droit *ad hoc*. En l'espèce, l'objet de la demande d'avis de l'article 205, prévue par le législateur organique, est de faire en sorte que des questions aussi cruciales que la répartition des compétences entre pouvoirs publics en Nouvelle-Calédonie soient systématiquement, dès le premier ressort, soumises à votre appréciation. Eu égard à cet objet, et dès lors que la question de répartition des compétences se pose au tribunal administratif exactement dans les mêmes termes que le recours pour excès de pouvoir soit classique ou dirigé contre une décision prétexte de refus, il nous semble incontournable d'admettre que les conditions de votre saisine sont remplies sur ce point.

En second lieu, ne fait pas plus obstacle à la recevabilité de la demande d'avis la circonstance que les décisions de refus émanent non du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de l'assemblée de la province Sud eux-mêmes, mais de leurs présidents respectifs.

Nous n'ignorons pas que par un avis CE, avis, 28 avril 2000, *Y... et a.*, n° 215974, p., vous avez entendu retenir une conception sinon restrictive, du moins stricte du champ de l'article 205, en refusant d'y attirer une décision par lequel le président du gouvernement procède à la nomination d'un conservateur des hypothèques, en refusant en particulier de l'assimiler à un arrêté du gouvernement. On pourrait être tenté d'y lire une incitation à ne pas y assimiler non plus un refus de prendre un tel arrêté opposé par le président et à transposer le raisonnement s'agissant de l'assemblée de la province. Et ce d'autant que vous avez mené un raisonnement identique dans un avis CE, avis, 28 octobre 1998, *S...*, n° 198961, inédit, à propos de l'article 113 de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996, portant statut d'autonomie de la Polynésie française, largement similaire à l'article 205 qui nous occupe. L'on retombe toutefois sur la circonstance que le recours est dirigé non pas contre un acte positif, mais contre le refus de l'édicter. Or vous estimez, que le refus de prendre un décret est valablement pris par le ministre sur le rapport duquel aurait été pris le décret dont l'intervention était sollicitée (CE, 4 février 2005, *T...*, n° 273727, p.), sans conséquence sur l'assimilation des règles contentieuses à celles applicables au décret (v. aussi CE, 27 mars 2000, *Syndicat des travailleurs du transport solidaires, unitaires et démocratiques*, n° 205503, T. p.).

---

<sup>1</sup> V. aussi CE, 1<sup>er</sup> octobre 1958, *Noguès*, p. 462 ; CE, 27 février 1959, *Godchot*, p. 142 ; CE, Section, 15 juillet 1960, *Sté Sablières de la Fènerie*, p. 486 ; CE, Section, 6 février 1976, *Secrétaire d'Etat aux transports c/ SCI Villa Miramar*, p.88.

Dans ces conditions, il nous semble que si vous franchissez le premier pas (accepter de faire entrer dans le champ de l'article 205 les refus de prendre les actes qu'il liste), alors il faut également franchir le second pour estimer qu'en l'espèce, les litiges engagés contre des refus d'édiction opposés par les présidents du gouvernement et de l'assemblée provinciale entrent également dans ce champ.

Sur le fond, la question de savoir qui, de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie, des provinces ou des communes, est compétent en matière de lutte contre le bruit et de prévention des nuisances sonores est sérieuse. Elle est inédite devant les formations contentieuses du Conseil d'Etat, mais pas inconnue de ses formations consultatives. La demande d'avis est en effet l'occasion pour le ministre de verser à l'instruction contradictoire un avis de la section de l'intérieur du 22 décembre 2009 à laquelle le président de l'assemblée de la province Sud avait posé la même question. Nous allons vous proposer de répondre en substance la même chose, moyennant quelques adaptations liées pour l'une à une très légère nuance de raisonnement et pour les autres aux modifications statutaires intervenues depuis 2009.

La question posée en 2009 à la section de l'intérieur était un peu plus précise que celle qui vous est posée aujourd'hui. Il s'agissait pour la province de savoir s'il lui appartenait d'édicter une réglementation en matière de lutte contre le bruit et de prévention des nuisances sonores similaire à celle figurant dans le titre VII du livre V de la partie législative du code de l'environnement en vigueur en métropole. Ce titre rassemble toujours aujourd'hui les dispositions du code de l'environnement relatives à la lutte contre le bruit (chapitre Ier), qu'elles concernent les émissions sonores des objets (section 1), les activités bruyantes (section 2), les aménagements et infrastructures de transports terrestres (section 3), le bruit des transports aériens (section 4) ainsi que des dispositions pénales (section 6) et des mesures de planification prévention (chapitre II).

La section de l'intérieur a relevé que la compétence relative à la lutte contre le bruit et la prévention des nuisances sonores n'était attribuée ni à l'Etat ni à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique. Elle en a déduit que cette matière était donc en principe dévolue aux provinces, sous réserve toutefois de ne pas heurter les compétences respectivement dévolues à l'Etat, en matière de police et de sécurité de la circulation aérienne et à la Nouvelle-Calédonie, en matière de santé, de transport routier, ainsi que des principes directeurs du droit de l'urbanisme et de normes de constructions. Le tout sans préjudice devant s'exercer sans préjudice des compétences dévolues aux maires et au haut-commissaire en matière de tranquillité publique.

Comme nous l'avons annoncé, nous partageons ce diagnostic, mais au prix d'une toute petite nuance de formulation.

Rappelons pour commencer qu'aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 : « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* ». Ne reviennent donc à l'Etat que les matières qui lui sont expressément attribuées par l'article 21 de la loi organique, à la Nouvelle-Calédonie celles qui lui sont expressément attribuées par l'article 22, et aux communes celles qui sont expressément listées par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire

par le code des communes de la Nouvelle-Calédonie. Toute matière passée sous silence relèvera de la compétence de principe des provinces.

Cette précision étant faite, nous ne pensons pas, contrairement à ce que peut laisser penser la rédaction de l'avis de la section de l'intérieur, que « la lutte contre le bruit et les nuisances sonores » constitue une matière par elle-même dont il faudrait rechercher si elle est attribuée en tant que telle à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes, faute de quoi elle relèverait intégralement de la compétence des provinces.

D'une part parce que, d'un point de vue horizontal, la lutte contre le bruit et les nuisances sonores revêt une dimension transversale, susceptible de se rattacher à plusieurs matières selon les objectifs finaux qu'elle poursuit. Que la recherche du silence soit poursuivie pour lutter contre les pathologies de l'homme liées au bruit et il s'agira d'une réglementation de santé publique. Que le but recherché soit de préserver le bon voisinage et c'est à la police générale qu'elle se rattachera. Que l'objectif poursuivi soit la protection de la faune et l'environnement sera la matière de rattachement. Pour compliquer encore l'exercice, certains objectifs relèvent concurremment de deux matières : il n'est que de noter que la réglementation du bruit prise en métropole sur le fondement du code de l'environnement poursuit notamment l'objectif, aux termes mêmes de l'article L. 571-1 de ce code, de limiter l'émission et la propagation de bruits de nature à causer un trouble excessif aux personnes ou à nuire à leur santé, ce que peuvent également viser les réglementation de police ou de santé publique.

D'autre part parce que, d'un point de vue vertical, la réglementation du bruit revêt un degré de spécialisation qui s'accorde mal du degré de généralité auquel a entendu rester le législateur organique dans sa définition des compétences d'attribution. En d'autres termes, la réglementation du bruit nous semble n'être qu'une sous-rubrique de certaines matières. Ce sont donc les têtes de rubriques de rattachement dont il convient de déterminer si elles sont attribuées ou non.

Dans cet exercice, il est peut-être illusoire de prétendre à l'exhaustivité, surtout s'agissant de la compétence résiduelle des provinces. Mais le fléchage des principales rubriques suffira à répondre au tribunal administratif en ce sens que toutes les autorités en présence - Etat, et surtout Nouvelle-Calédonie, provinces et communes – sont compétentes à au moins un titre pour édicter une réglementation contre le bruit.

S'agissant en premier lieu de l'Etat, la seule matière listée à l'article 21 à laquelle nous semble pouvoir se rattacher une sous-rubrique « réglementation du bruit » telle que l'envisage la question est spécifique : il s'agit de la police et de la sécurité de la circulation aérienne extérieure, mentionnée au 14° du I, qui n'a pas grand-chose à voir avec les nuisances que ciblent les litiges. Si vous souhaitez malgré tout l'indiquer, vous le ferez en apportant une adaptation mineure par rapport à l'avis de 2009, consistant à ne mentionner en rien la circulation aérienne intérieure, compétence définitivement transférée à la Nouvelle-Calédonie au 1er janvier 2013 en vertu de l'échéancier prévu par la loi organique.

S'agissant en deuxième lieu de la Nouvelle-Calédonie, l'article 22 nous semble la rendre compétente pour réglementer le bruit à trois titres.

L'un, très général, est sa compétence en matière de santé, mentionnée au 4°. Nous précisons qu'une investigation du droit métropolitain nous convainc qu'une telle compétence peut précisément aboutir à l'édiction de seuils de nuisances sonores que les associations requérantes appellent de leurs vœux : l'article L. 1311-1 du code de la santé publique prévoit ainsi que « Sans préjudice de l'application de législations spéciales et des pouvoirs reconnus aux autorités locales, des décrets en Conseil d'Etat (...) fixent les règles générales (...) propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière : (...) de lutte contre les bruits de voisinage ». L'article R. 1334-30 et suivant du même du même code édictent de telles règles, notamment des valeurs limites.

Les autres sont beaucoup plus spécifiques et moins en lien avec le litige, ce sorte que vous n'aurez pas nécessairement à les indiquer dans votre avis : ce sont ses compétences en matière de transport routier d'une part, de normes de construction de l'autre, mentionnées aux 12° et 14°. A quoi s'ajoute bien entendu la réglementation en matière de circulation aérienne intérieure résultant du transfert mentionné à l'instant.

S'agissant enfin des communes, nous relevons que les articles L. 131-1 et L. 131-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie disposent que si la police générale revient au maire sous le contrôle administratif du haut-commissaire, c'est « Toutefois, le haut-commissaire dans la commune de Nouméa et les commissaires délégués dans les communes de leur subdivision [qui] sont seuls chargés du maintien de l'ordre public », lequel comprend, aux termes de cet article, le pouvoir de « réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous les actes de nature à compromettre la tranquillité publique ». Comme à la section de l'intérieur, il nous semble donc que les communes disposent d'un pouvoir d'encadrement préventif en matière de bruit au nom de la tranquillité publique, le haut-commissaire disposant pour sa part, outre son pouvoir de substitution en cas de carence du maire (art. L. 131-13), assortie en cas d'urgence d'un pouvoir de réquisition (art. L. 131-13-1), d'un pouvoir d'intervention répressif. Dans le cadre de ce pouvoir répressif, nous indiquons qu'on outre la question d'une éventuelle réglementation municipale restrictive fondée sur les circonstances locales, le haut-commissaire est habilité, en vertu des dispositions combinées des articles R. 15-33-29-3 et R. 251 du code de procédure pénale, à constater les infractions pour bruits et tapages injurieux ou nocturnes prévus par l'article R. 623-2 du code pénal, lui-même applicable en Nouvelle Calédonie vertu de l'article R. 711-1 du même code.

Au terme de ce panorama des compétences attribuées, il nous reste à relever qu'une matière susceptible de justifier une réglementation relative au bruit revient, faute d'être mentionnée, aux provinces : il s'agit de la compétence en matière d'environnement, dont nous avons vu que la loi n° 92-1244 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, désormais codifiée au code de l'environnement, démontrait par l'exemple qu'elle pouvait conduire à édicter une réglementation étoffée, notamment en termes de seuils (v. plus spécifiquement les articles R. 571-25 et suivants du code s'agissant des activités bruyantes pour les locaux recevant du public).

Nous relevons enfin que si une réglementation venait à être édictée par la Nouvelle Calédonie ou les assemblées des provinces sur le fondement d'une des compétences que nous venons d'énumérer, celles-ci pourraient prévoir de sanctionner sa méconnaissance par des

sanctions pénales, à condition dans ce cas, en application des articles 86 et 157 de la loi organique du 19 mars 1999, de respecter la classification des contraventions et délits et de ne pas excéder le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Les infractions pourraient alors être constatées par les agents assermentés la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes dans les conditions fixées par la loi (art. 86, dernier alinéa).

Tel est le sens de nos conclusions.