

Décision de la Cour administrative d'appel n° 24PA03199 du 29 juillet 2025

Cour d'appel de Paris
CHAMBRES REUNIES

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. I E a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler la décision n° 2355/MSF/DCA du 29 août 2023 par laquelle le ministre des solidarités et du logement du gouvernement de la Polynésie française a retiré le permis de construire qui lui avait été délivré en vue de travaux de terrassement sur la parcelle n° AD 56, située Terre Vaitata-Teaupapa lot 2 B, à Papenoo.

Par un jugement n° 2300472 du 28 mai 2024, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 17 juillet et 27 décembre 2024, M. I E, représenté par Me Quinquis, demande à la Cour :

- 1°) d'annuler le jugement du 28 mai 2024 du tribunal administratif de la Polynésie française ;
- 2°) d'annuler la décision du 29 août 2023 du ministre des solidarités et du logement du gouvernement de la Polynésie française ;
- 3°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 500 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision est intervenue au terme d'une procédure irrégulière au regard des dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, dès lors que ni le ministre des grands travaux et de l'équipement ni les consorts H, ne lui ont notifié le recours formé devant le ministre des solidarités et du logement ;
- elle n'a pas été précédée d'une procédure contradictoire préalable, dès lors qu'il n'a pas été mis à même de présenter ses observations, en méconnaissance d'un principe général du droit ;
- le constat réalisé par les agents assermentés de la direction de l'équipement et de la direction de la construction et de l'aménagement est irrégulier faute d'avoir été précédé d'une autorisation délivrée par le propriétaire du site ou par un magistrat habilité ;
- la décision méconnaît les dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme dès lors que le retrait de son permis de construire est intervenu au-delà du délai de trois mois ;
- elle est entachée d'une erreur d'appréciation et est fondée sur des faits matériellement inexacts, dès lors que n'existe sur la parcelle en cause aucun cours d'eau au sens de la délibération du 12 février 2004 ;
- le motif tiré de l'insuffisance de l'enquête publique n'est pas de nature à permettre le retrait du permis de construire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 octobre 2024, la Polynésie française, représentée par Me Jourdainne, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge du requérant le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de l'aménagement de la Polynésie française ;
- la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2020 relative aux relations entre l'administration de la Polynésie française et ses usagers ;
- la délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 portant composition et administration du domaine public en Polynésie française ;
- 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. D,
- et les conclusions de M. Gobeill, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision du 9 mai 2023, le ministre de l'aménagement et du logement du gouvernement de la Polynésie française a accordé à M. I E un permis de construire pour des travaux de terrassement sur la parcelle cadastrée n° 56, section AD, située Terre Vaitata-Teaupapa, lot 2 B, à Papenoo. Le 28 juillet 2023, M. H, résidant sur la parcelle n° AO 58, voisine de celle de M. E, a effectué auprès de l'administration un signalement à l'encontre des travaux de terrassement autorisés. Le 1er août 2023, des agents assermentés de la direction de l'équipement se sont rendus sur site et ont relevé, notamment, l'existence d'un petit cours d'eau, situé en limite de propriété entre les parcelles AD 56 et AO 56, AO 57, AO 58 et AO 59. Le ministre des grands travaux et de l'équipement ayant, par un courrier du 14 août 2023, contesté la délivrance du permis de construire auprès du ministre des solidarités et du logement, ce dernier, par une décision du 29 août 2023, en a prononcé le retrait au motif principal que la parcelle en litige est traversée par le domaine public fluvial, eu égard à la présence de " deux écoulements permanents l'un avec présence de faune et de flore aquatique, l'autre ayant servi de captage à la commune de Papenoo pendant de nombreuses décennies ". M. E a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler cette décision. Il relève appel du jugement du 28 mai 2024 par lequel le tribunal a rejeté sa demande.

2. En premier lieu, le requérant soutient que la décision est intervenue au terme d'une procédure irrégulière au regard des dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, dès lors que ni le ministre des grands travaux et de l'équipement ni les consorts H ne lui ont notifié les recours qu'ils ont formés auprès du ministre des solidarités et du logement.

3. Aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : " En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre () d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou 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. () 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 ".

4. Ni la demande par laquelle un ministre du gouvernement de la Polynésie française saisit le ministre compétent en matière d'urbanisme en vue d'obtenir le retrait d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol qu'il estime illégalement délivrée au regard de la réglementation dont il est chargé de veiller au respect, ni un signalement par lequel un particulier porte à la connaissance de l'administration des travaux qu'il estime non conformes à l'autorisation d'urbanisme accordée, ne constituent un " recours administratif " au sens et pour l'application des dispositions précitées. En outre, et en tout état de cause, la méconnaissance des dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'a d'autre effet que, le cas échéant, d'affecter la recevabilité d'un recours juridictionnel et ne peut être utilement invoquée, comme en l'espèce, pour contester la légalité d'une décision. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 600-1 doit donc être écarté.

5. En deuxième lieu, le requérant soutient que la décision litigieuse est irrégulière, dès lors qu'il n'a pas été mis à même de présenter ses observations préalablement à son édiction, en méconnaissance des principes généraux du droit.

6. D'une part, il résulte de l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française que les dispositions combinées des articles L. 121-1, L. 122-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ne sont applicables de plein droit, sur le territoire de la Polynésie française, qu'à l'État et aux communes ainsi qu'à leurs établissements publics respectifs. D'autre part, si la Polynésie française a exercé sa compétence en adoptant la loi du pays du 8 octobre 2020 relative aux relations entre l'administration de la Polynésie française et ses usagers, elle n'a pas instauré de procédure contradictoire préalable à l'intervention de certaines décisions. S'applique néanmoins à cette collectivité d'outre-mer et à ses établissements publics le principe général du droit, qui s'impose à toute autorité réglementaire même en l'absence de disposition législative, selon lequel, exception faite des cas où il y est procédé à la demande de la personne intéressée, le retrait d'une décision individuelle créatrice de droits ne peut intervenir qu'après que cette personne a été mise à même de présenter des observations.

7. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier, compte tenu de leurs termes, que les différentes demandes adressées au requérant, notamment le courriel du 2 août 2023 lui demandant des photos de l'affichage du projet sur site et le courrier du ministère des grands travaux et de l'équipement du 14 août 2023 lui intimant de suspendre les travaux le long du domaine public fluvial, dont la date de réception n'est pas connue, l'auraient mis à même de présenter ses observations préalablement à la signature, le 29 août 2023, de la décision de retrait litigieuse. Par ailleurs, le ministre signataire, qui était nécessairement conduit, pour relever l'illégalité alléguée du permis de construire, à porter une appréciation sur les faits de l'espèce, ne se trouvait pas en situation de compétence liée. Par suite, M. E, qui a ainsi été privé d'une garantie, est fondé à soutenir que la décision de retrait litigieuse est, pour ce motif, entachée d'illégalité.

8. En troisième lieu, le requérant soutient que le procès-verbal de constat est irrégulier dès lors que les agents de la Polynésie française ont pénétré sur la parcelle d'assiette du projet sans son autorisation.
9. Aux termes de l'article D. 116-3 du code de l'aménagement de la Polynésie française : " L'autorité ayant délivré () le permis de construire (), le maire, le chef de la direction de la construction et de l'aménagement, le directeur de la santé et de salubrité publique, ou leurs délégués, peuvent à tous moments visiter les travaux ou constructions en cours dont le contrôle relève de leur compétence et procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles. () ". Aux termes de l'article D. 116-4 du même code : " L'autorité compétente pour la conservation du domaine public, en bordure duquel les travaux ou la construction sont en cours, peut, dans les mêmes conditions, s'assurer que la délimitation ou l'alignement et, s'il y a lieu, le nivellement, ont été respectés, ainsi que les servitudes afférentes ".
10. À supposer même que les agents du groupement d'études et de gestion du domaine public de la direction de l'équipement de la Polynésie française aient effectué les constatations critiquées en pénétrant sur la parcelle du requérant, il ressort des dispositions précitées qu'il ne leur était pas nécessaire d'obtenir à cette fin l'autorisation préalable de l'intéressé. Par suite, M. E, qui ne peut se prévaloir utilement des dispositions de l'article 76 du code de procédure pénale, n'est pas fondé, en tout état de cause, à soutenir que la décision litigieuse serait illégale au motif qu'elle se fonderait sur des faits irrégulièrement constatés.
11. En quatrième lieu, le requérant soutient que la décision méconnaît les dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme au motif que le retrait de son permis de construire est intervenu au-delà du délai de trois mois, alors qu'aucune disposition applicable en Polynésie française n'est venue déroger à cette règle.
12. D'une part, en vertu de l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin et, par dérogation à ce principe, y sont en outre applicables de plein droit, sans préjudice de dispositions les adaptant à son organisation particulière, les dispositions législatives et réglementaires intervenant dans certaines matières, dont la procédure administrative contentieuse. La Polynésie française est ainsi seule compétente pour définir les règles de procédure administrative non contentieuse dans les matières relevant de sa compétence.
13. Les règles de retrait des actes des autorités de la Polynésie française dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, lequel ne ressortit pas aux compétences de l'État telles que limitativement définies à l'article 14 de la loi organique, relèvent de la procédure administrative non contentieuse et, par suite, de la seule compétence de la collectivité d'outre-mer. Dès lors, les dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables en Polynésie française.
14. D'autre part, en vertu de l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004, sont notamment applicables de plein droit en Polynésie française, sans préjudice de dispositions les adaptant à son organisation particulière, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux attributions du Conseil d'État et à la procédure administrative contentieuse, ainsi que toute autre norme qui, en raison

de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République. À ce titre, les règles générales qui, dégagées par la jurisprudence du Conseil d'État, s'appliquent sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, sont applicables en Polynésie française en l'absence de dispositions réglementaires adoptées par les autorités de la collectivité d'outre-mer, dans le cadre de leurs compétences et selon les procédures prévues par la loi organique.

15. Au nombre des règles générales mentionnées au point précédent figure celle selon laquelle, sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. Il est constant que les autorités de la Polynésie française, compétentes à cette fin, comme il a été rappelé au point 13, n'ont pas adopté de dispositions déterminant les conditions de retrait des autorisations d'utilisation du sol. Par suite, contrairement à ce que soutient M. E, le ministre des solidarités et du logement disposait non d'un délai limité à trois mois, identique à celui prévu au premier alinéa de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, mais d'un délai de quatre mois pour retirer le permis de construire dont il bénéficiait et la décision attaquée a été prise à une date à laquelle ce permis pouvait encore être légalement retiré.

16. En cinquième et dernier lieu, M. E soutient que la décision de retrait ne pouvait être légalement fondée sur l'existence d'un cours d'eau appartenant au domaine public fluvial et sur l'insuffisance de l'enquête publique.

17. Aux termes de l'article 2 de la délibération du 12 février 2004 portant composition et administration du domaine public en Polynésie française : " () le domaine public fluvial () se compose de l'ensemble des cours d'eau, avec leurs dépendances, des lacs, de toutes les eaux souterraines et sources ". Aux termes de l'article 3 de la même délibération : " Le domaine public artificiel comprend : / () / 5° le domaine public fluvial : / A - Les aménagements de cours d'eau réalisés sur le domaine public fluvial ; / B - Les déviations de cours d'eau ; () ". Selon l'article 4 de cette même délibération : " La délimitation du domaine public revêt trois formes : / () la délimitation du domaine public fluvial est déterminée par le tracé des berges recouvertes par les eaux coulant à pleins bords avant de déborder. Lorsqu'un cours d'eau change de lit, son nouveau lit s'incorpore au domaine public fluvial, le lit abandonné sort du domaine public fluvial et peut-être transféré aux propriétaires des fonds riverains par décision de l'autorité publique compétente ". Constitue un cours d'eau, pour l'application de ces dispositions, un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année.

18. En l'espèce, le rapport de visite de la direction de l'équipement établi le 4 août 2023 a relevé l'existence d'un petit cours d'eau situé en limite de propriété entre la parcelle AD 56 et les parcelles AO 56, AO 57, AO 58 et AO 59, présentant un débit soutenu malgré la période d'étiage, avec la présence d'anguilles. Ce constat a été confirmé par le compte-rendu faisant suite à la visite d'agents de la direction de l'environnement et de la direction de la construction et de l'aménagement le 6 septembre suivant, en présence de M. E, qui note la présence d'un affluent longeant le côté sud de la parcelle et

constate la présence d'anguilles vivantes en amont de la zone obstruée par des déversements de terre. Plusieurs attestations d'habitants viennent confirmer la présence d'un cours d'eau sur la parcelle en cause, qui traversait dans sa largeur la terre Vaitata en direction de la mer, ainsi que d'une source s'écoulant en amont des travaux entrepris et captée dans un bassin en ciment, source qui figurait sur le plan topographique de la parcelle jointe à la demande d'autorisation. Ces faits ne sont pas contredits par les deux constats d'huissier dressés les 10 août et 13 septembre 2023 ni par l'étude hydraulique de mars 2024 versés au dossier par le requérant. L'un au moins des deux " écoulements permanents " relevés par la décision attaquée doit ainsi être regardé comme un cours d'eau, constituant une dépendance du domaine public fluvial tel qu'il est défini, en Polynésie française, par les dispositions de la délibération du 12 février 2004 citées au point 17. Dès lors, le requérant n'est pas fondé à soutenir que la décision litigieuse serait fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'une erreur d'appréciation en ce qu'elle retient qu'une partie parcelle relève du domaine public fluvial et, au surplus, que l'enquête publique est, de ce fait, entachée d'insuffisance.

19. Il résulte de tout ce qui précède, eu égard au motif d'annulation retenu aux points 6 et 7, que M. E est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 29 août 2023 par laquelle le ministre des solidarités et du logement du gouvernement de la Polynésie française a procédé au retrait du permis de construire qui lui avait été accordé pour des travaux de terrassement sur la parcelle n° AD 56, située Terre Vaitata-Teaupapa lot 2 B, à Papenoo. Il y a donc lieu d'annuler tant ce jugement que cette décision.

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la Polynésie française, partie perdante dans l'instance, puisse en invoquer le bénéfice. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à sa charge, sur le même fondement, le versement au requérant d'une somme de 1 500 euros.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement du 28 mai 2024 du tribunal administratif de la Polynésie française et la décision du 29 août 2023 par laquelle le ministre de l'aménagement et du logement du gouvernement de la Polynésie française a retiré le permis de construire accordé à M. E pour des travaux de terrassement sur la parcelle n° AD 56, située Terre Vaitata-Teaupapa lot 2 B, à Papenoo, sont annulés.

Article 2 : La Polynésie française versera à M. E une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la Polynésie française au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. I E, à la Polynésie française et, en application de l'article R. 751-8-1 du code de justice administrative, au président de l'assemblée de la Polynésie française.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 3 juillet 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Pascale Fombeur, présidente de la Cour,

- M. A C et M. Philippe Delage, présidents de chambre,
- M. Stéphane Diémert et Mme G F, présidents-asseesseurs,
- Mme K J et Mme B L, premières conseillères.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 29 juillet 2025.

Le rapporteur,

S. DLa présidente,

P. FOMBEUR

La greffière,

Y. HERBER

La République mande et ordonne au ministre d'État, ministre des outre-mer, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.