

Décision de la Cour administrative d'appel n° 21PA02283 du 28 juin 2022

Cour d'appel de Paris

1ère chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Syndicale des Propriétaires de la Résidence Aute I a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler la décision du 24 juin 2019 par laquelle le ministre du logement et de l'aménagement du territoire de la Polynésie française a délivré à Mme A G et à M. B F une autorisation de travaux pour la construction d'une maison d'habitation sur le territoire de la commune de Pirae.

Par un jugement n° 2000030 du 4 février 2021, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 28 avril 2021, l'association Syndicale des Propriétaires de la Résidence Aute I, représentée par Me Jannot, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2000030 du 4 février 2021 du tribunal administratif de la Polynésie française ;

2°) d'annuler la décision du 24 juin 2019 du ministre du logement et de l'aménagement du territoire de la Polynésie française ainsi que la décision du 20 novembre 2019 rejetant son recours administratif ;

3°) subsidiairement de déclarer caduc le permis de construire délivré ;

4°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le tribunal ne pouvait déclarer sa requête de première instance irrecevable du fait de sa tardiveté dès lors que deux textes contradictoires s'appliquent s'agissant de la notification des recours, à savoir, d'une part l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme qui prévoit que c'est à l'auteur d'un recours administratif d'informer le bénéficiaire de l'autorisation et d'autre part l'article A. 114-29 du code de l'aménagement de la Polynésie française qui prévoit en pareil cas que c'est à l'administration d'informer sans délai le titulaire de l'existence d'un recours ;

- la coexistence de ces deux règles contradictoires méconnaît le principe d'accessibilité et d'intelligibilité du droit ;

- si la décision du 20 novembre 2019 de rejet de son recours gracieux indique bien qu'il existe un délai de recours, elle ne mentionne en revanche pas l'obligation de notifier ce recours au bénéficiaire de l'autorisation ;

- le permis de construire comporte des mentions ambiguës en ce que :

. le second paragraphe, qui comporte l'adverbe " notamment ", laisse entendre que les recours gracieux ou hiérarchique auxquels il fait référence sont distincts des recours administratifs et contentieux visés au premier paragraphe et pourraient être ainsi soumis à des règles différentes s'agissant de l'obligation de notification ;

- . le premier paragraphe ne précise pas qui doit être l'auteur de la notification alors qu'il existe des règles contradictoires selon que l'on applique les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ou celles de l'article A. 114-29 du code de l'aménagement de la Polynésie française ;
 - . les informations données à son premier paragraphe sont erronées dès lors que l'absence de notification du recours administratif ne rend pas celui-ci irrecevable mais ne rend irrecevable que le recours contentieux ultérieur ;
 - le délai de recours n'a pas pu courir en l'espèce dès lors qu'il n'est pas justifié que l'affichage du permis de construire a été effectué pendant au moins deux mois ;
 - elle avait intérêt à agir contre la décision contestée du 24 juin 2019 dès lors qu'elle a pour objet social le maintien du caractère résidentiel du lotissement et la défense des intérêts des propriétaires des lots ;
 - la condition tenant à la qualité pour agir est remplie en ce que l'action contentieuse devant le tribunal administratif a été autorisée par l'assemblée générale ;
 - le ministre du logement et de l'aménagement du territoire ne pouvait se fonder sur un " accord écrit du liquidateur de la SAGEP en lieu et place du lotisseur " dès lors que :
 - . le lotisseur du lotissement " SETIL de Pirae ", devenu lotissement " Aute I " est la SETIL et non la SAGEP prise en la personne de son liquidateur ;
 - . à supposer que la SAGEP ait acquis la qualité de lotisseur, elle est en période de liquidation amiable pour laquelle a été désignée la société Horwath Tahiti SARL, depuis remplacée par M. D C, dont les compétences, définies à l'article L. 237-24 du code de commerce, ne lui permettent pas d'accorder une dérogation aux dispositions du cahier des charges d'un lotissement ;
 - . à supposer qu'il dispose d'une telle compétence, son courrier du 21 juin 2019 ne saurait être interprété comme un accord donné à une demande de dérogation aux dispositions du cahier des charges d'un lotissement ;
 - . à supposer que le courrier du 21 juin 2019 soit interprété comme un accord donné à une demande de dérogation, son auteur a été surpris par dol, précision étant faite qu'il a demandé le retrait de son courrier du 21 juin 2019 et que l'article LP. 114-6 du code de l'aménagement prévoit que le permis de construire est caduc si les pièces et les renseignements communiqués sont faux ou erronés ;
 - . le ministre du logement et de l'aménagement du territoire ne pouvait se fonder sur une dérogation accordée par le lotisseur, ce dernier n'étant plus titulaire d'aucun droit pour les accorder dès lors que depuis la réalisation du lotissement en 1964, toutes les promesses de vente ont été réalisées et qu'en application du chapitre III du règlement du lotissement, " les acquéreurs demeureront subrogés purement et simplement dans tous les droits du lotisseur ".
- Par un mémoire en défense enregistré le 29 août 2021, le président du Gouvernement de la Polynésie française, représenté par Me Dubois, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association Syndicale des Propriétaires de la Résidence Aute I la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
- Il soutient que :
- la requête introduite en première instance était irrecevable ;

- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à Mme A G qui n'a pas produit de mémoire en défense.

La requête a été communiquée à M. B F qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;
- le code de l'aménagement de la 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. E,
- et les conclusions de Mme Guilloteau, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision n° 18-187-6/MLA.AU du 24 juin 2019, le ministre du logement et de l'aménagement du territoire de la Polynésie française a accordé à Mme A G et à M. B F une autorisation de travaux pour la construction d'une maison d'habitation sur le territoire de la commune de Pirae. L'association Syndicale des Propriétaires de la Résidence Aute I a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française l'annulation de cette décision. Par un jugement n° 2000030 du 4 février 2021 dont l'association requérante relève appel, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande.

2. D'une part, aux termes de l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 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. / Par dérogation au premier alinéa, sont applicables de plein droit en Polynésie française, sans préjudice de dispositions les adaptant à son organisation particulière, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives : / [] 6° À la procédure administrative contentieuse ; / []. ". Aux termes de l'article 14 de la même loi organique : " Les autorités de l'État sont compétentes dans les seules matières suivantes : / [] / 2° [] ; justice : [], procédure administrative contentieuse, [] ; [] ".

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 7 (1°) du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 et applicable, en vertu du III de l'article 9 de ce dernier, aux requêtes dirigées contre des décisions intervenues après le 1er octobre 2018 : " En cas [] de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, [] 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 certificat d'urbanisme, ou une décision relative

à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code. 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. ". Ces dispositions, qui relèvent de la " procédure administrative contentieuse ", au sens du 2° de l'article 14 précité de la loi organique du 27 février 2004 sont comme telles et en principe applicables de plein droit sur ce territoire en application du huitième alinéa (6°) de l'article 7 précité de ladite loi organique. Elles ont ainsi remplacé les dispositions précédemment en vigueur, issues du I de l'article 12 du décret n° 2007-18 du 7 janvier 2007, lesquelles prévoyaient leur application aux " recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir ".

4. Les termes de " décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol " figurant dans diverses dispositions de nature législative ou réglementaire du livre VI du code de l'urbanisme, et notamment dans son article R. 600-1, ne peuvent, en l'absence de volonté expresse du législateur d'écarter l'application en Polynésie française des dispositions en cause au titre des adaptations prévues par les dispositions précitées de la loi organique du 27 février 2004 ou de dispositions expresses en ce sens du règlement, que s'entendre comme visant, par analogie, les catégories de décisions possédant la même substance et la même portée, prises sur le fondement de la réglementation édictée par les autorités compétentes de la Polynésie française en vertu des compétences qui leur sont dévolues par la loi organique statutaire. Par suite, les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018, demeurent notamment applicables, en Polynésie française au contentieux des permis de construire.

5. Aux termes de l'article R. 600-2 du même code : " Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15. ".

6. Aux termes de l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme : " 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 () / 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./ () Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme règle le contenu et les formes de l'affichage ". L'article A. 424-15 dispose que : " L'affichage sur le terrain du permis de construire, d'aménager ou de démolir explicite ou tacite ou l'affichage de la déclaration préalable, prévu par l'article R. 424-15, est assuré par les soins du bénéficiaire du permis ou du déclarant sur un panneau rectangulaire dont les dimensions sont supérieures à 80 centimètres ". L'article A. 424-16 précise que : " Le panneau prévu à l'article A. 424-15 indique le nom, la raison sociale ou la dénomination sociale du bénéficiaire, le nom de l'architecte

auteur du projet architectural, la date de délivrance, le numéro du permis, la nature du projet et la superficie du terrain ainsi que l'adresse de la mairie où le dossier peut être consulté./ Il indique également, en fonction de la nature du projet : / a) Si le projet prévoit des constructions, la surface de plancher autorisée ainsi que la hauteur de la ou des constructions, exprimée en mètres par rapport au sol naturel ; / b) Si le projet porte sur un lotissement, le nombre maximum de lots prévus ; / c) Si le projet porte sur un terrain de camping ou un parc résidentiel de loisirs, le nombre total d'emplacements et, s'il y a lieu, le nombre d'emplacements réservés à des habitations légères de loisirs ; / d) Si le projet prévoit des démolitions, la surface du ou des bâtiments à démolir ". L'article A. 424-17 ajoute que : " Le panneau d'affichage comprend la mention suivante : / " Droit de recours : / " Le délai de recours contentieux est de deux mois à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain du présent panneau (art. R. 600-2 du code de l'urbanisme). / " Tout recours administratif ou tout recours contentieux doit, à peine d'irrecevabilité, être notifié à l'auteur de la décision et au bénéficiaire du permis ou de la décision prise sur la déclaration préalable. Cette notification doit être adressée par lettre recommandée avec accusé de réception dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du recours (art. R. 600-1 du code de l'urbanisme) ". Enfin, aux termes de l'article A. 424-18 : " Le panneau d'affichage doit être installé de telle sorte que les renseignements qu'il contient demeurent lisibles de la voie publique ou des espaces ouverts au public pendant toute la durée du chantier ".

7. L'obligation d'affichage sur le terrain de mentions relatives à la consistance du projet et de l'indication des voies et délais de recours contentieux a pour objet de permettre aux tiers de préserver leurs droits et constitue une condition au déclenchement du délai de recours contentieux. Elle revêt dès lors, ainsi qu'il a été dit au point 3, le caractère d'une règle de procédure administrative contentieuse.

8. Par ailleurs, si le rappel à titre d'information des tiers, sur le panneau d'affichage, de l'obligation de notification à peine d'irrecevabilité du recours contentieux résultant de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'est pas au nombre des éléments dont la présence est une condition au déclenchement du délai de recours, son omission fait obstacle à ce que soit opposée à l'auteur du recours l'irrecevabilité qu'il prévoit. Dès lors, eu égard à son objet et à ses effets, l'obligation de mentionner sur le panneau d'affichage l'obligation de notification résultant de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme revêt également le caractère d'une règle de procédure administrative contentieuse.

9. En application du 2° de l'article 14 de loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 cité au point 2 du présent arrêt, la procédure administrative contentieuse relève de la compétence de l'État en Polynésie française, l'article 7 de la même loi organique précisant que les dispositions législatives et réglementaires qui y sont relatives sont applicables de plein droit en Polynésie française, sans préjudice des dispositions prises par l'État les adaptant à son organisation particulière.

10. Il s'ensuit que, d'une part, l'obligation d'affichage sur le terrain des mentions relatives à la consistance du projet, aux voies et délais de recours et à l'obligation de notification prévue à peine d'irrecevabilité par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme relève de la compétence de l'État et, d'autre part, les dispositions correspondantes des articles R. 424-15, A. 424-16 et A. 424-17 du même

code sont applicables de plein droit en Polynésie française, sans préjudice des éventuelles dispositions prises par l'État les adaptant à l'organisation particulière de cette collectivité.

11. L'État étant également compétent pour déterminer les règles accessoires se rattachant aux domaines relevant de sa compétence, il lui revient d'arrêter les règles relatives à la durée et aux modalités de l'affichage, notamment les conditions destinées à assurer sa visibilité effective. Il s'ensuit que les dispositions correspondantes des articles R. 424-15, A. 424-15 et A. 424-18 du code de l'urbanisme sont applicables de plein droit en Polynésie française, sans préjudice des dispositions prises par l'État les adaptant à son organisation particulière.

12. Pour rejeter la requête présentée par l'association syndicale des propriétaires de la résidence Aute I, le tribunal administratif de la Polynésie française a relevé qu'elle avait saisi le ministre du logement, de l'aménagement et de l'urbanisme de la Polynésie française d'un recours administratif contre la décision querellée le 11 octobre 2019, manifestant à cette date sa connaissance dudit permis et faisant ainsi courir le délai de recours contentieux dans un délai de deux mois mais que, faute d'avoir été notifié dans le délai de quinze jours au bénéficiaire de la décision, alors que l'affichage du permis litigieux sur le terrain mentionnait l'obligation de notification prévue à peine d'irrecevabilité par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, le délai de recours contentieux n'avait pas été prorogé et était expiré lorsque le recours contentieux a été enregistré au greffe du tribunal le 24 janvier 2020.

13. Si l'association requérante soutient qu'il existe une contradiction entre l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme et l'article A. 114-29 (lire " A. 114-23 ") du code de l'aménagement de la Polynésie française qui dispose que " () En cas de recours gracieux ou hiérarchique présenté par un tiers à l'encontre d'une décision, l'administration en informe sans délai son titulaire.", il est constant que cet article, introduit dans ce dernier code par l'arrêté n° 20 CM du 11 janvier 2014 du Président du gouvernement de la Polynésie française, ne constitue pas une disposition prise par l'État adaptant les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'organisation particulière de cette collectivité et ne faisait donc pas obstacle à l'application des dispositions de l'article R. 600-1.

14. L'existence de ces différentes dispositions ne méconnaît pas l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité du droit dès lors qu'il résulte sans ambiguïté des dispositions de la loi organique citées aux points 2 et 9 du présent arrêt que la procédure administrative contentieuse relève de la compétence de l'Etat.

15. Si l'association requérante soutient qu'il n'est pas établi que l'affichage sur place du permis de construire, dont elle reconnaît la continuité du 16 août 2019 au 10 octobre 2019, avait été maintenu après cette date, elle n'apporte aucun élément de nature à mettre en doute que cet affichage a bien été maintenu pendant une période continue de deux mois.

16. La requérante ne saurait se prévaloir de la circonstance que la décision du 20 novembre 2019 rejetant son recours administratif ne mentionnait pas l'obligation de notifier ce même recours dès lors que la mention de l'obligation de notification de tout recours prévue par les dispositions précitées figurait sur l'affichage effectué sur place, ce qu'elle ne conteste au demeurant pas. Pour les mêmes motifs, doit être écarté le moyen tiré de ce que la décision du 24 juin 2019 comporterait des mentions

ambiguës s'agissant des délais de recours et de la notification des recours.

17. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Syndicale des Propriétaires de la Résidence Aute I n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande. Ses conclusions à fin d'annulation ainsi que celles tendant à déclarer caduc le permis de construire délivré ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. La Polynésie française n'étant pas la partie perdante dans la présente instance, les conclusions de l'association syndicale des propriétaires de la résidence Aute I tendant à ce qu'une somme soit mise à sa charge au titre des dispositions précitées doivent être rejetées. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de l'association Syndicale des Propriétaires de la Résidence Aute I le versement à la Polynésie française d'une somme de 1 500 euros au titre des frais liés à l'instance.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'association Syndicale des Propriétaires de la Résidence Aute I est rejetée.

Article 2 : L'association Syndicale des Propriétaires de la Résidence Aute I versera à la Polynésie française une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Syndicale des Propriétaires de la Résidence Aute I, à la Polynésie française, à Mme A G et à M. B F.

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

Délibéré après l'audience du 2 juin 2022, à laquelle siégeaient :

- M. Lapouzade, président de chambre,
- Mme Renaudin, première conseillère,
- M. Gobeill, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 28 juin 2022.

Le rapporteur,

J.-F. E

Le président,

J. LAPOUZADE

La greffière,

Y. HERBER

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française, 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 du présent jugement.