

Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie

***Union Populaire Républicaine
Délégation de Nouvelle-Calédonie***

Contre

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie

Dossier n° 1800480-1

Pour Le congrès de la Nouvelle-Calédonie, représenté par son président en exercice conformément aux dispositions de l'article 69 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Défendeur

Contre Union Populaire Républicaine – Délégation de Nouvelle-Calédonie, représentée par son responsable Monsieur Antoine GIL, BP 5597, 98853 Nouméa cedex.

Demandeur

I- Faits et procédure

Par requête introductive d'instance enregistrée au greffe du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie le 10 décembre 2018 sous le numéro 1800480-1, le responsable de l'Union Populaire Républicaine – Délégation de Nouvelle-Calédonie (UPR NC) sollicite la modification de la délibération n° 301 du 23 février 2018 *fixant les caractéristiques et le mode de pose des plaques d'immatriculation des véhicules et portant modification du code de la route de la Nouvelle-Calédonie*.

La délibération n° 301 a été publiée au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie (JONC) du 8 mars 2018. Dans la mesure où elle n'a pas fait l'objet de contestation dans le délai requis de deux mois applicable en matière de recours pour excès de pouvoir, elle est devenue définitive et ne peut plus faire l'objet d'un recours direct en annulation.

Elle a fixé de nouvelles prescriptions techniques applicables aux plaques d'immatriculation des véhicules en Nouvelle-Calédonie, et son article 16 a prévu une entrée en vigueur différée pour les véhicules en circulation selon des modalités fixées par arrêté du gouvernement et au plus tard un an à compter de sa date de publication.

L'article 13 de l'arrêté n° 2018-1597/GNC du 10 juillet 2018 *pris en application de la délibération fixant les caractéristiques et le mode de pose des plaques d'immatriculation des véhicules et portant modification du code de la route de la Nouvelle-Calédonie* a précisé cette entrée en vigueur en indiquant que les véhicules immatriculés doivent être conformes aux nouvelles prescriptions au 9 mars 2019, laissant ainsi une année complète aux propriétaires de véhicules pour se mettre en conformité avec la nouvelle réglementation.

Cet arrêté a été publié au JONC le 12 juillet 2018. Ce texte est lui aussi devenu définitif et ne peut plus faire l'objet d'un recours en annulation.

Par courrier en date du 27 août 2018, l'UPR NC écrivait au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour lui demander de « *surseoir à l'obligation de changer les plaques existantes et de prendre un amendement [...] stipulant que les plaques minéralogiques en circulation avant la délibération sont réglementaires et le resteront jusqu'à la mise hors circulation du véhicule* » et que la délibération « *ne vaut que pour le futur à partir de la prise d'effet de l'acte* ». Elle ajoutait qu'en cas de non réponse de sa part, elle saisirait le tribunal administratif.

N'ayant pas obtenu de réponse du président du gouvernement au terme du délai de deux mois suivant ce courrier, l'UPR NC a considéré que le silence gardé a fait naître une décision de refus implicite le 27 octobre 2018, et elle a décidé de porter sa réclamation devant votre juridiction.

Le 10 décembre 2018, l'UPR NC déposait donc une requête qu'elle qualifiait de « *requête en révision de la délibération n° 301 [...]* », et par laquelle elle demande « *que cette délibération soit amendée* » afin de préciser qu'elle « *ne vaut que pour les véhicules à immatriculer à partir de la date de prise d'effet de la délibération* ».

C'est en cet état que l'affaire se présente aujourd'hui.

II- Discussion

1- Sur la recevabilité

Il convient de constater que le présent recours a été en réalité mal dirigé par la requérante dès l'origine.

En effet, la requête de l'UPR NC qui semble devoir porter au fond sur la légalité d'une délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie, fait suite à un courrier adressé le 27 août 2018, non pas au président de cette institution, mais au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, puis au refus implicite né du silence gardé par cette autorité pendant plus de deux mois.

Or, la requérante n'a pu valablement saisir votre juridiction au motif de l'illégalité d'une délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie en liant le contentieux par une demande préalable formulée auprès d'une autorité incompétente en la personne du président du gouvernement, qui n'est pas l'auteur de la réglementation mise en litige.

Et il ne peut de surcroît être demandé au président du congrès de la Nouvelle-Calédonie de défendre une décision de refus implicite qui émane d'une autorité autre que lui-même, en l'espèce du président du gouvernement.

La requête sera de ce fait déclarée irrecevable.

Par ailleurs, la requête est encore mal dirigée en ce sens qu'elle ne vise pas le bon acte, et votre juridiction sera dans l'incapacité d'y donner satisfaction : on constatera en effet que la requérante ne demande pas l'annulation pour excès de pouvoir du refus implicite du président du gouvernement de réformer le texte incriminé (CE, 31 mars 2017, n° 393190), quand bien même ce dernier serait l'autorité compétente pour le faire, ce qui n'est pas le cas, mais qu'elle entend attaquer la délibération n° 301 elle-même, texte pourtant devenu définitif.

Elle réclame ainsi « *que cette délibération soit amendée* ».

Or, il n'appartient pas au juge administratif, qui ne peut se substituer à l'autorité administrative compétente, de modifier lui-même un texte réglementaire, fut-il illégal, ni même d'enjoindre à celle-ci de le modifier.

Sa requête sera rejetée également sur ce motif.

2- Sur le fond

Si toutefois votre Tribunal estimait qu'il y a lieu de statuer sur la présente requête, le congrès entend démontrer qu'elle doit être rejetée sur le fond.

La requérante invoque l'illégalité de la délibération n° 301 au motif qu'elle serait rétroactive, ce qu'un acte réglementaire ne peut pas être, sauf exceptions et dans des cas précis qui ne sont pas ceux de l'espèce.

Selon elle, la rétroactivité serait constituée dans la mesure où la nouvelle réglementation s'appliquerait à des véhicules déjà mis en circulation et déjà munis de plaques d'immatriculation conformes à la réglementation en vigueur au moment de leur mise en circulation, et que l'on impose à leurs propriétaires de changer aujourd'hui.

Ce moyen est pourtant infondé et l'illégalité n'est aucunement établie.

En effet, la délibération n'a aucun effet rétroactif : elle ne prétend nullement régir des situations passées. Les véhicules qui ont circulé jusqu'à présent avec des plaques conformes à la réglementation en vigueur au moment de leur mise en circulation l'ont fait en toute légalité et la validité juridique de leur situation antérieure au nouveau texte n'est pas remise en cause par ce dernier (CE, 25 juin 1948, *Société du journal L'Aurore*).

La délibération en litige entend en revanche disposer pour l'avenir, elle est en ce sens d'application immédiate aux situations à venir, mais également à celles en cours nées dans le passé et qui se poursuivent, ce qui doit être distingué de la rétroactivité. Les nouvelles normes ont donc vocation à s'appliquer aux véhicules qui seront immatriculés dans l'avenir, comme à ceux qui ont été immatriculés dans le passé, mais uniquement à compter de leur entrée en vigueur.

Cette circonstance n'est pas de nature à porter atteinte à la sécurité juridique ou à la stabilité des situations juridiques. Le principe de non rétroactivité n'empêche pas qu'un texte réglementaire attache des effets futurs à une situation passée. L'exercice du pouvoir réglementaire implique en effet pour son détenteur la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit sans que les personnes auxquelles sont, le cas échéant, imposées de nouvelles contraintes, puissent invoquer un droit au maintien de la réglementation existante¹.

C'est le principe dégagé par le Conseil d'Etat selon lequel nul n'a de droit acquis au maintien d'un règlement (CE, 25 juin 1954, *Syndicat national de la meunerie à seigle*), qui reconnaît à l'autorité administrative le pouvoir de modifier à tout moment la réglementation en vigueur.

Le principe de non rétroactivité fait certes obstacle à ce qu'une règle nouvelle s'applique, au sens où elle les remettrait en cause, à des situations déjà constituées sous l'empire des anciennes règles (CE, 25 juin 1948, *Société du journal L'Aurore, op. cit.*) ; une situation est qualifiée de « constituée » lorsqu'elle est juridiquement parfaite, c'est-à-dire définitivement fixée avant l'intervention de la règle nouvelle (par exemple en matière d'urbanisme, la délivrance d'un permis de construire).

Mais en l'espèce, la situation des véhicules en circulation n'a rien de définitivement constituée au regard de la réglementation routière dans la mesure où ils sont soumis à de nombreuses contraintes réglementaires, et que ces contraintes ont vocation à évoluer en fonction des impératifs nouveaux de lutte contre l'insécurité sur les routes.

C'est ainsi que le congrès de la Nouvelle-Calédonie a décidé, par la délibération contestée, de modifier les prescriptions techniques applicables aux plaques minéralogiques afin d'améliorer leur visibilité et leur lisibilité, rendant les contrôles routiers de jour comme de nuit plus efficaces, notamment par leur automatisation.

Cette évolution réglementaire a vocation à s'appliquer dès son entrée en vigueur à tous les véhicules en circulation et se trouve justifiée par des motifs de sécurité routière et d'égalité de traitement des usagers vis-à-vis des radars, ce que la requérante admet elle-même lorsqu'elle déclare que « le principe de la délibération n'est pas mis en cause sur le bien-fondé de vouloir un changement de plaques minéralogiques pour améliorer le contrôle [...] ».

¹ Guide de légistique - Légifrance

A titre d'illustration, un tel dispositif a été mis en place en métropole pour certains véhicules, dont les deux roues, par l'arrêté du 6 décembre 2016 *modifiant l'arrêté du 9 février 2009 fixant les caractéristiques et le mode de pose des plaques d'immatriculation des véhicules*, qui est venu uniformiser les dimensions des plaques en généralisant à l'ensemble du parc des véhicules concernés un format de plaque unique.

Ces nouvelles dispositions étaient d'application immédiate à compter du 1^{er} janvier 2017 pour toute nouvelle immatriculation ; elles ont pu en outre valablement être imposées aux véhicules en circulation déjà immatriculés, les plaques existantes aux anciens formats devant être changées dans un délai de six mois, soit avant le 1^{er} juillet 2017.

S'il en était besoin, on rappellera dans notre espèce que la délibération n° 301 a pris soin également de prévoir une période transitoire, fixée à un an par l'arrêté du gouvernement précité, permettant aux destinataires des mesures nouvelles de prendre leurs dispositions pour s'y adapter et s'y conformer.

Ce différé d'entrée en vigueur établissant les conditions d'application de la nouvelle réglementation aux situations en cours, répond pleinement aux exigences de sécurité et de stabilité juridiques qui s'imposent à l'autorité investie du pouvoir réglementaire dans l'élaboration de nouvelles prescriptions (CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° 288460).

Il n'y a donc rien de rétroactif dans le texte attaqué et les intérêts des propriétaires de véhicules ont bien été pris en compte et protégés par le délai de mise en conformité qui leur a été accordé jusqu'au 9 mars 2019.

Le moyen invoqué par l'UPR NC sera donc rejeté comme infondé.

Pour l'ensemble de ces motifs, le congrès de la Nouvelle-Calédonie sollicite qu'il plaise au Tribunal administratif :

- Prononcer le rejet de la requête de l'UPR NC.

Sous toutes réserves ;

Nouméa, le 8 FEV. 2019

Pour le Président du Congrès
de la Nouvelle-Calédonie et par délégation,
Le Directeur adjoint des affaires juridiques et du contentieux


Nicolas RINTZ