

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 2500144

**PORT AUTONOME DE LA NOUVELLE-
CALEDONIE**

M. François Bozzi
Rapporteur

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteuse publique

Audience du 4 septembre 2025
Décision du 30 septembre 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 18 février, le 6 juin et le 27 juillet 2025, le port autonome de la Nouvelle-Calédonie (PANC), représenté par la SELARL d'avocats Royanez, demande au tribunal :

1°) de condamner la chambre de métiers et d'artisanat de Nouvelle-Calédonie (CMANC) à lui payer la somme de 457 344 000 francs CFP assortie des intérêts moratoires à compter du 25 octobre 2024, au titre de l'occupation irrégulière de deux parcelles sur lesquelles sont implantées le siège de la chambre consulaire ainsi que la maison des artisans ;

2°) de mettre à la charge de la CMANC la somme de 1 000 000 francs CFP au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la CMANC ne dispose d'aucun titre l'habilitant à occuper ces parcelles ;
- en l'absence de versement des redevances dues, elle est fondée à solliciter une indemnisation ;
- sa créance n'est pas prescrite ;
- la conclusion d'une convention d'occupation à titre gratuit ne s'imposait pas ;
- la CMANC n'est pas propriétaire des immeubles qu'elle occupe ;
- l'indemnisation sollicitée correspond aux tarifs du port fixés par l'arrêté du 6 mai 2015 ainsi qu'à l'estimation du service des domaines de la Nouvelle-Calédonie.
- les demandes reconventionnelles de la CMANC concernant le remboursement des travaux réalisés, de la contribution foncière et des investissements non amortis sont infondées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 mai et le 27 juin 2025, la CMANC, représentée par la SELARL Reuter-de Raissac-Patet, conclut :

1°) à titre principal, au rejet de la requête ;

2°) à titre subsidiaire, au rejet des conclusions du PANC portant sur un montant de redevance excédant la somme de 1 800 000 francs CFP par an ;

3°) en toutes hypothèses, à la condamnation du PANC à lui rembourser la somme de 15 145 853 francs CFP au titre des travaux réalisés ces quatre dernières années, la somme de 8 047 300 francs CFP au titre de la contribution foncière acquittée les quatre dernières années, et la somme de 102 437 893 francs CFP, le cas échéant à réévaluer, au titre de la partie non amortie des constructions de la maison des artisans ;

4°) le cas échéant ordonner avant dire droit, la désignation d'un expert, lequel évaluera la valeur de la partie non amortie des constructions et le montant des installations qu'elle a réalisées concernant le siège et la maison des artisans ;

5°) de mettre à la charge du PANC la somme de 400 000 francs CFP au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les créances antérieures au 25 octobre 2020 sont prescrites ;
- une autorisation d'occupation à titre gratuit aurait pu être conclue en application des dispositions de l'article 14 de la loi de pays n°2012-6 du 05 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des Provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics ;
- l'indemnité compensatrice de redevance domaniale sollicitée est disproportionnée et méconnaît le cahier des charges en date du 14 février 1984 annexé au contrat de location du 29 novembre 1988 ;
- elle a droit au remboursement des travaux utiles au PANC, aux contributions foncières versées entre 2014 et 2024 ainsi qu'à la valeur des biens non amortis en fin de contrat.

Par une lettre en date du 1^{er} septembre 2025, le tribunal a informé les parties, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur le moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions reconventionnelles présentées par la CMANC dès lors, d'une part, qu'elles relèvent d'un litige distinct et, d'autre part, qu'y fait obstacle le principe de non compensation des créances publiques.

Par un mémoire, enregistré le 2 septembre 2025, le PANC a produit des observations en réponse au moyen d'ordre public.

Par un mémoire, enregistré le 3 septembre 2025, la CMANC a produit des observations en réponse au moyen d'ordre public.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ;
- le code civil applicable en Nouvelle-Calédonie ;
- la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 ;
- la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 ;
- 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. Bozzi, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteure publique,
- et les observations de la SELARL d'avocats Royanez, avocat du PANC et de la SELARL Reuter-de Raissac-Patet, avocat de la CMANC.

Considérant ce qui suit :

1. Le 14 février 1984, le port autonome de la Nouvelle-Calédonie (PANC) et la chambre de métiers et d'artisanat de Nouvelle-Calédonie (CMANC) ont signé un contrat de location d'un terrain situé en zone arrière portuaire destiné à accueillir le siège de la CMANC, pour une durée de trente ans, soit jusqu'au 28 février 2014. Le 29 novembre 1988, une seconde convention, prolongée par un avenant du 26 novembre 2018, a été conclue pour la même durée pour l'occupation d'un terrain et la construction d'un bâtiment de promotion de l'artisanat devenu « La maison des artisans ». Ces deux conventions ont respectivement pris fin le 13 février 2014 et le 28 février 2019. De nouveaux projets de convention pour l'occupation des terrains, intégrant une redevance établie conformément à l'évaluation du service du domaine de la Nouvelle-Calédonie, ont été soumis à la CMANC qui les a rejetés. Le 24 octobre 2024, le PANC a adressé à la CMANC une réclamation préalable par laquelle elle a sollicité une indemnité à raison de l'absence de tout droit ou titre autorisant celle-ci à occuper ces parcelles. Cette demande a été rejetée par la CMANC le 23 décembre 2024. Par la présente requête, le PANC demande au tribunal condamner la CMANC à lui payer la somme de 457 344 000 francs CFP au titre de l'occupation irrégulière de deux parcelles sur lesquelles sont implantés le siège de la chambre consulaire et la maison des artisans.

Sur l'exception de prescription quadriennale :

2. Aux termes de l'article 2224 du code civil applicable en Nouvelle-Calédonie : « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ». Il résulte de ces dispositions, applicables aux actions tendant à obtenir la réparation du préjudice subi à raison de l'occupation sans titre du domaine public, qui ne sont pas relatives à des produits ou redevances du domaine public au sens de l'article 29 de la loi du pays du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics, que celles-ci se prescrivent par cinq ans à compter de la date à laquelle le gestionnaire du domaine public a eu ou devait avoir connaissance de cette occupation irrégulière.

3. Aux termes de l'article 2240 du code civil applicable en Nouvelle-Calédonie : « *La reconnaissance par le débiteur du droit de celui contre lequel il prescrivait interrompt le délai de prescription* ». A cet égard, la reconnaissance, par le redevable d'une somme, de

l'exigibilité de sa dette s'entend de tout acte ou de toute démarche par lesquels celui-ci admet son obligation de payer une créance définie par sa nature, son montant et l'identité de son titulaire.

4. La CMANC soutient que la redevance d'occupation sans titre du domaine public est soumise à la prescription quadriennale et que la créance, à la supposée existante, n'est exigible que depuis le 25 octobre 2019.

5. En l'espèce, la prescription prévue par l'article 2224 du code civil applicable en Nouvelle-Calédonie a commencé à courir dès le début de l'occupation irrégulière, que le PANC ne pouvait ignorer, soit respectivement le 1^{er} mars 2014 et le 1^{er} mars 2019 et la prescription était acquise respectivement au 1^{er} mars 2019 et au 1^{er} mars 2024. La réclamation préalable du 25 octobre 2024 adressée par le PANC ne pouvait donc concerner, pour le siège de la CMANC, que des redevances exigibles à compter du 1^{er} mars 2019. Pour ce qui concerne le terrain occupé par la maison des artisans, aucune prescription n'était acquise à la date de la réclamation indemnitaire préalable. Par ailleurs, et ainsi que l'allègue lui-même le PANC, la CMANC, bien que reconnaissant une dette, s'est toujours opposée au montant à retenir. Dans ces conditions, la circonstance que dans des lettres du 9 septembre 2015 et du 5 août 2024, la CMANC ait indiqué être disposée à payer un loyer pour l'occupation des terrains dont elle à l'usage et rappelé qu'elle avait même sollicité le paiement de redevance ne saurait valoir reconnaissance de l'exigibilité de la créance par la CMANC en vertu de l'article 2240 du code civil applicable en Nouvelle-Calédonie. Ces échanges n'ont donc pu constituer un point de départ du délai de prescription ou avoir pour effet d'en interrompre l'écoulement.

Sur les conclusions aux fins d'indemnisation :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

6. Aux termes de l'article 2 de la loi du pays du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public artificiel de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics est constitué des biens leur appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ». Aux termes de l'article 6 de la même loi du pays : « *Nul ne peut sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* ». Aux termes de l'article 14 de cette loi du pays : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics donne lieu au paiement d'une redevance fixée par l'autorité compétente. / Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent et sous réserve de ne pas compromettre la bonne gestion du domaine public, l'autorité compétente détermine les cas dans lesquels l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être exonérée du paiement d'une redevance* ». Aux termes de l'article 15 de cette même loi du pays : « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ». Aux termes de l'article 16 : « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public par le bénéficiaire d'une autorisation est payable d'avance et annuellement* ». Enfin, aux termes de l'article 29 : « *Les produits et redevances du domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prescrivent par cinq ans, quel que soit*

leur mode de fixation. / Cette prescription commence à courir à compter de la date à laquelle les produits et redevances sont devenus exigibles ».

7. Il résulte de ces dispositions que nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public. En outre, eu égard aux exigences qui découlent tant de l'affectation normale du domaine public que des impératifs de protection et de bonne gestion de ce domaine, l'existence de relations contractuelles en autorisant l'occupation privative ne peut se déduire de sa seule occupation effective, même si celle-ci a été tolérée par l'autorité gestionnaire et a donné lieu au versement de redevances domaniales. Une convention d'occupation du domaine public ne peut être tacite et doit revêtir un caractère écrit. Enfin, l'occupant sans titre ne peut prétendre détenir un droit au maintien du tarif des redevances jusqu'alors acquittées.

8. Par ailleurs, sans préjudice de la répression éventuelle des contraventions de grande voirie, le gestionnaire du domaine public est fondé à réclamer à un occupant sans titre une indemnité compensant les revenus qu'il aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. A cette fin, il doit rechercher le montant des redevances qui auraient été appliquées si l'occupant avait été placé dans une situation régulière, soit par référence à un tarif existant, lequel doit tenir compte des avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public, soit, à défaut de tarif applicable, par référence au revenu, tenant compte des mêmes avantages, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la partie concernée du domaine public.

9. Qu'elle détermine ou qu'elle révisé le tarif d'une redevance d'occupation domaniale, cette fixation ou cette révision du tarif ne saurait aboutir à ce que le montant de la redevance atteigne un niveau manifestement disproportionné au regard de ces avantages.

10. Enfin, lorsque l'autorité gestionnaire du domaine public n'a pas mis l'occupant irrégulier en demeure de quitter les lieux, ne l'a pas invité à régulariser sa situation ou a entretenu à son égard une ambiguïté sur la régularité de sa situation, ces circonstances, si elles ne sauraient faire obstacle, dans son principe, au droit du gestionnaire du domaine public à la réparation du dommage résultant de cette occupation irrégulière, sont de nature, le cas échéant, à constituer une cause exonératoire de la responsabilité de l'occupant, dans la mesure où ce comportement du gestionnaire serait constitutif d'une faute.

En ce qui concerne l'application en l'espèce :

11. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le PANC est propriétaire des parcelles occupées par la CMANC en vertu d'un arrêté du haut-commissaire de la République dans l'océan pacifique du 21 juillet 1978 affectant au port autonome de Nouméa diverses parcelles de terrain gagnées sur la mer, sises à l'intérieur du périmètre du port. La circonstance que la matrice cadastrale indique que la CMANC en serait le propriétaire est sans incidence sur les droits dont dispose le PANC dès lors que cette matrice est dépourvue de portée juridique et n'a pas valeur de titre de propriété.

12. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que la parcelle accueillant le siège de la CMANC est occupée sans droit ni titre par celle-ci depuis le 1^{er} mars 2014, soit soixante-huit échéances mensuelles dues au 1^{er} mars 2019 et non prescrites. S'agissant de la parcelle accueillant la maison des artisans, le domaine public est occupé sans droit ni titre depuis le 1^{er} mars 2019, soit depuis soixante-huit mois correspondant à autant d'échéances.

13. En troisième lieu, la CMANC ne peut utilement soutenir qu'elle bénéficierait d'un principe de gratuité en application des dispositions de l'article 14 de la loi du pays du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics et de l'article 3 de l'arrêté n° 2015-731/GNC du 6 mai 2015 fixant les tarifs du port autonome de la Nouvelle-Calédonie applicables aux usagers et concessionnaires de l'établissement public dès lors que l'usage de cette faculté est subordonnée à la conclusion d'une convention en ce sens sans que la circonstance que la CMANC soit un établissement public exerçant une mission de service public soit de nature à justifier qu'elle soit exonérée de toute redevance. Par ailleurs, la CMANC ne peut davantage utilement invoquer ses « contraintes budgétaires particulières » et la part que représenterait la redevance dans ses dépenses annuelles.

14. En dernier lieu, il résulte de l'instruction que le PANC s'est borné, pour former sa réclamation, à appliquer les tarifs approuvés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie par arrêté n° 2015-731/GNC du 6 mai 2015 fixant les tarifs du port autonome de la Nouvelle-Calédonie applicables aux usagers et concessionnaires de l'établissement public. Aux termes des dispositions de cet arrêté relatives aux tarifs de location de docks, bureaux et autres locaux affectés aux usagers du port, la « *redevance locative de l'immeuble sis 10 avenue James Cook à Nouville : 2 298 000 francs CFP/mois* ». Concernant la redevance de l'aire de cabotage sise en grande rade, le même arrêté prévoit la création d'une « *redevance locative mensuelle applicable à l'ensemble immobilier sis 12 avenue James Cook à Nouville pour un montant de deux millions quatre cent mille (2 400 000) francs CFP* ». La CMANC ne peut utilement se prévaloir de l'application du précédent tarif de 1 franc CFP dont le caractère symbolique constituait la contrepartie de l'investissement à réaliser et à amortir sur trente ans pour l'occupant, dont la pleine propriété revenait en dernier au PANC. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que les tarifs appliqués par le PANC sont issus de l'avis du 10 décembre 2014 du service des domaines du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Il ressort de cet avis que le service consulté a dans un premier temps évalué la valeur vénale des locaux en examinant leur emplacement et leur situation ainsi que les valeurs de transaction du marché immobilier concernant des locaux à usages de bureaux et techniques aménagés de même nature, afin d'établir des termes de référence. La valeur vénale totale des biens en cause a ainsi été estimée à 423 472 000 francs CFP, 247 000 000 francs CFP correspondant aux locaux administratifs et 176 472 000 francs CFP aux espaces techniques. Dans un second temps, le service des domaines a déterminé la valeur locative des biens en se fondant sur les loyers pratiqués sur le marché actuel en tenant compte de la nature et de la situation des biens concernés et en tenant compte d'un taux de rendement locatif de 7 % au regard de l'aménagement des immeubles, la redevance globale mensuelle étant ainsi proposée à 2 470 200 francs CFP. S'agissant de la maison des artisans le 11 juin 2018, le service du domaine a déterminé le 11 juin 2018 selon la même méthode une valeur locative mensuelle de 2 400 000 francs CFP. La redevance mensuelle pour l'ensemble immobilier réparti sur les deux parcelles devait dès lors s'élever selon l'estimation du service des domaines à 4 870 200 francs CFP. La CMANC n'apporte aucun élément de nature à démontrer le caractère erroné ou obsolète des évaluations réalisées ainsi que de l'arrêté modifié du 6 mai 2015 fixant les tarifs du port autonome de la Nouvelle-Calédonie. Dans ces conditions, en retenant des montants respectifs de 2 298 000 francs CFP et 2 400 000 francs CFP pour ces deux biens et un montant global mensuel de la redevance de 4 700 000 francs CFP, la Nouvelle-Calédonie n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

15. Il résulte de tout ce qui précède que le PANC est fondé à solliciter une indemnisation d'un montant de 319 600 000 francs CFP.

Sur les conclusions reconventionnelles de la CMANC :

16. La CMANC demande au tribunal, à titre reconventionnel, de condamner le PANC à lui rembourser les sommes de 15 145 853 francs CFP au titre des travaux réalisés ces quatre dernières années, de 8 047 300 francs CFP au titre de la contribution foncière acquittée par elle et de 102 437 893 francs CFP au titre de la partie non amortie des constructions de la maison des artisans. Toutefois, ces demandes relèvent de litiges distincts de celui qui fait l'objet de la requête et qui tend à la condamnation de la CMANC à payer une somme au titre de l'occupation irrégulière de deux parcelles. Par suite, ces conclusions reconventionnelles sont irrecevables et doivent être rejetées.

17. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il y ait lieu de faire droit à la demande d'expertise, qu'il y a lieu de condamner la CMANC à verser au PANC une somme de 319 600 000 francs CFP au titre de l'indemnité d'occupation du domaine public durant la période considérée.

Sur les intérêts moratoires :

18. Le PANC a droit aux intérêts au taux légal correspondant à l'indemnité de 319 600 000 francs CFP à compter du 25 octobre 2024, date de réception de sa réclamation préalable par la CMANC.

Sur les frais liés au litige :

19. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la CMANC la somme de 200 000 francs CFP à verser au PANC au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, de ces mêmes dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge du PANC, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que la CMANC demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La CMANC est condamnée à verser au PANC la somme de 319 600 000 francs CFP avec intérêts au taux légal à compter du 25 octobre 2024.

Article 2 : La CMANC versera au PANC la somme de 200 000 francs CFP au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions reconventionnelles et les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par la CMANC sont rejetées.