

N° 18PA00001

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inédit au recueil Lebon

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme PELLISSIER, président
M. Stéphane DIEMERT, rapporteur
Mme NGUYÊN-DUY, rapporteur public

ELMOSNINO, avocat

1ère chambre

lecture du jeudi 21 février 2019

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme X. a demandé au tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme de 2 853 532 francs CFP en réparation du préjudice né de l'absence de versement de l'aide judiciaire pour les trente-trois missions qu'elle a effectuées entre 2012 et 2016.

Par un jugement n° 1700145 du 28 septembre 2017, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 2 janvier 2018, Mme X., représentée par Me B..., demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1700145 du 28 septembre 2017 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie ;

2°) de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme de 2 853 532 francs CFP ;

3°) de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie le versement d'une somme de 300 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a prêté son concours, comme avocate, sur le fondement de la délibération n° 482 du 13 juillet 1994 réformant l'aide judiciaire en Nouvelle-Calédonie pour l'assistance et la représentation de personnes faisant l'objet de placements en soins psychiatriques sous contrainte

; chacune de ses interventions a fait l'objet d'une désignation régulière par le bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Nouméa et le bureau d'aide judiciaire a accordé pour chaque dossier, à la personne représentée, l'aide judiciaire totale ;

- en s'abstenant d'allouer les crédits nécessaires d'une dépense obligatoire qui lui incombait pour permettre d'assurer la rémunération des avocats intervenant au titre des missions de conseil auprès des personnes faisant l'objet d'un placement en soins psychiatriques sous contrainte, la Nouvelle-Calédonie a commis une faute de nature à engager sa responsabilité, et méconnu la protection de son droit de propriété, s'agissant de créances entrant dans le champ d'application de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- à supposer même que les dispositions de la délibération de 1994 aient été insuffisantes pour permettre de rétribuer les honoraires et émoluments de l'avocat désigné et ayant prêté son concours dans le cadre de l'aide judiciaire en matière de procédures judiciaires de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques engagées devant le juge des libertés et de la détention, la Nouvelle-Calédonie a commis une faute en attendant près de quatre années avant d'adopter la délibération n° 43 CP du 4 mai 2016 portant modification de la délibération n° 482 du 13 juillet 1994 réformant l'aide judiciaire ;

- la Nouvelle-Calédonie engage en l'espèce sa responsabilité, même sans faute, notamment sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, dès lors que l'absence de paiement du travail réalisé lui fait supporter une charge anormale et spéciale ;

- son préjudice est justifié dès lors qu'aucun paiement n'est intervenu pour les trente- trois missions par elle réalisées entre 2012 et 2015, alors qu'elle avait droit à rémunération en prêtant son concours au bénéficiaire d'une aide juridictionnelle.

Par des mémoires en défense enregistrés le 13 mars 2018 et le 29 janvier 2019, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, représenté par la SCP Meier-Bourdeau-Lécuyer, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis la somme de 3 000 euros à la charge de la requérante en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son préambule et titre XIII, ensemble la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble son premier protocole additionnel ;

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

- le code de la santé publique ;

- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

- l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna ;

- la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge ;

- la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge ;

- le décret n° 2011-846 du 18 juillet 2011 relatif à la procédure judiciaire de mainlevée ou de contrôle des mesures de soins psychiatriques ;
- le décret n° 2014-897 du 15 août 2014 modifiant la procédure judiciaire de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques sans consentement ;
- la délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie n° 482 du 13 juillet 1994 réformant l'aide judiciaire en Nouvelle-Calédonie ;
- la délibération n° 43/CP du 4 mai 2016 de la commission permanente du congrès de la Nouvelle-Calédonie portant modification de la délibération n° 482 du 13 juillet 1994 réformant l'aide judiciaire ;
- 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. Diémert,
- les conclusions de Nguyễn Duy, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X., avocate désignée par le bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Nouméa, a prêté son concours, entre 2012 et 2016, à l'assistance et la représentation de personnes faisant l'objet de placement en soins psychiatriques sous contrainte, qui ont bénéficié de l'aide judiciaire totale par décision du bureau d'aide judiciaire. Mme X., invoquant la circonstance que les décisions de justice rendues comprennent la fixation des unités de valeur d'aide juridictionnelle à son bénéfice, mais qu'aucun paiement n'est intervenu à ce titre, a saisi le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'une réclamation préalable le 26 décembre 2016. Cette demande étant demeurée sans réponse, elle a demandé au tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme de 2 853 532 francs CFP en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi en raison de l'absence de versement des honoraires qui lui sont dus pour le concours qu'elle a apporté au service public de la justice. Par un jugement du 28 septembre 2017, dont l'intéressée fait appel devant la Cour, ce tribunal a rejeté sa demande.

Sur la responsabilité :

2. Antérieurement à l'entrée en vigueur de la délibération n° 43/CP du 4 mai 2016 de la commission permanente du congrès de la Nouvelle-Calédonie, publiée au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie du 26 mai 2016, la délibération n° 482 du 13 juillet 1994 réformant l'aide judiciaire disposait en son article 1er que : " Les personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide "judiciaire" devant les juridictions civiles, commerciales, administratives, devant le tribunal de travail, ainsi que pour leurs actions civiles devant les juridictions répressives. / Cette aide peut être totale ou partielle ". L'article 1er (2°) de la délibération du 4 mai 2016 a inséré, après le premier alinéa de l'article 1er, précité, de la délibération du 13 juillet 1994, un nouvel alinéa ainsi rédigé : " Les personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et dont les ressources sont insuffisantes pour s'acquitter des

frais de justice peuvent également bénéficier de l'aide judiciaire dans le cadre des procédures judiciaires de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques engagées devant le juge des libertés et de la détention ".

3. Aux termes de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : " La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : (...) 18° Procédure civile, aide juridictionnelle (...) ". L'aide juridictionnelle constitue une composante du droit à un recours juridictionnel effectif, garanti à toute personne présente sur le territoire national par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, auquel renvoie le préambule de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie doit donc exercer sa compétence en matière de procédure civile et d'aide juridictionnelle dans des conditions permettant d'assurer sur son territoire le plein exercice de ce droit fondamental, dès lors que son statut constitutionnel particulier, fixé par le titre XII de la Constitution n'implique, sur ce point, aucune dérogation qui serait strictement nécessaire, dans les conditions prévues par l'article 77 de la Constitution, à la mise en œuvre de l'accord sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie signé le 5 mai 1998.

4. Aux termes de l'article L. 3844-1 du code de la santé publique : " I. - Le titre Ier du livre II, à l'exclusion de l'article L. 3211-2-3 de la présente partie, est applicable en Nouvelle-Calédonie (...), sous réserve des adaptations prévues au II. / (...) / II. - Pour l'application du titre Ier du livre II de la présente partie en Nouvelle-Calédonie (...) : / 2° Les références au tribunal de grande instance sont remplacées par la référence au tribunal de première instance ". Parmi les dispositions législatives du titre Ier du livre II de la IIIème partie du code de la santé publique (partie Législative) ainsi applicables en Nouvelle-Calédonie figure notamment l'article L. 3216-1 de ce code, aux termes duquel : " La régularité des décisions administratives prises en application des chapitres II à IV du présent titre ne peut être contestée que devant le juge judiciaire. Le juge des libertés et de la détention connaît des contestations mentionnées au premier alinéa du présent article dans le cadre des instances introduites en application des articles L. 3211-12 et L. 3211-12-1. Dans ce cas, l'irrégularité affectant une décision administrative mentionnée au premier alinéa du présent article n'entraîne la mainlevée de la mesure que s'il en est résulté une atteinte aux droits de la personne qui en faisait l'objet. Lorsque le tribunal de grande instance statue sur les demandes en réparation des conséquences dommageables résultant pour l'intéressé des décisions administratives mentionnées au premier alinéa, il peut, à cette fin, connaître des irrégularités dont ces dernières seraient entachées ". Ces dispositions, issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, sont entrées en vigueur en Nouvelle-Calédonie le 1er août 2011, conformément aux dispositions combinées du I et du III de l'article 18 de cette loi.

5. Aux termes de l'article R. 3211-7 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de l'article 1er du décret n° 2011-846 du 18 juillet 2011 et entrée en vigueur le 1er août 2011 : " La procédure judiciaire pour connaître des mesures de soins psychiatriques prononcées en application du titre Ier du livre II de la troisième partie de la partie législative du présent code (...) est régie par le code de procédure civile sous réserve des dispositions de la présente section ". En vertu de l'article R. 3844-11 du même code, dans sa rédaction issue tant du décret n° 2011-846 du 18 juillet 2011 que du décret n° 2014-897 du 15 août 2014, ces dispositions sont applicables en Nouvelle-Calédonie. En outre, aux termes de l'article R. 3211-8 de ce code, dans sa rédaction, entrée en vigueur le 1er septembre 2014, issue de l'article 1er du décret n° 2014-897 du 15 août 2014, également applicable en Nouvelle-Calédonie conformément à l'article R. 3844-11 précité : " Devant le juge des libertés et de la détention et le premier président de la cour d'appel, la personne faisant l'objet de soins psychiatriques est assistée ou représentée par un avocat. " L'article 5 du décret du 18 juillet 2011 dispose : " Les dispositions du présent décret

s'appliquent aux décisions juridictionnelles rendues à compter du 1er août 2011 dans les conditions prévues par l'article 18 de la loi du 5 juillet 2011 ". L'article 5 du décret n° 2014-897 du 15 août 2014 modifiant la procédure judiciaire de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques sans consentement dispose enfin que : " Les dispositions du présent décret sont applicables en Nouvelle-Calédonie (...) et les références au code de procédure civile y sont remplacées par les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement ".

6. Il résulte clairement des dispositions législatives et réglementaires précitées que les autorités compétentes de la République ont entendu ranger la procédure judiciaire de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques sans consentement dans le domaine de la procédure civile et conférer ainsi au juge des libertés et de la détention, pour sa mise en œuvre, le caractère d'une juridiction civile, en renvoyant de surcroît, pour son application en Nouvelle-Calédonie, aux dispositions de procédure civile applicables localement. Par suite, les dispositions de l'article 1er de la délibération n° 482 du 13 juillet 1994 réformant l'aide judiciaire, dans leur rédaction initiale, relatives à la mise en œuvre du dispositif d'aide juridictionnelle " devant les juridictions civiles " étaient applicables de plein droit à la procédure judiciaire de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques sans consentement, sans qu'il fût besoin de procéder, sur ce point, à la modification de leur champ d'application pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2011.

7. Dès lors, Mme X. est fondée à soutenir qu'en refusant de faire droit à sa demande d'indemnisation des missions d'assistance et de représentation de personnes faisant l'objet de placement en soins psychiatriques sous contrainte, au cours de la période 2012-2016, la Nouvelle-Calédonie a méconnu la portée des textes précités et a commis une faute de nature à engager sa responsabilité. Il y a donc lieu, pour la Cour, d'annuler le jugement attaqué du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie qui a rejeté la demande de Mme X. et d'examiner la réalité du préjudice qu'elle invoque.

Sur l'évaluation du préjudice :

8. En vertu de l'article 39 de la délibération n° 482 du 13 juillet 1994, l'indemnité versée à l'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide judiciaire est déterminée en fonction de la difficulté de l'affaire et du travail fourni par l'avocat ; la difficulté de l'affaire et le travail fourni sont respectivement appréciés par le juge, et cette appréciation peut faire l'objet d'un recours tant par le ministère public que par l'avocat intéressé devant le premier président de la cour d'appel qui statue comme en matière de référé. L'appréciation est formulée en unités de base par le juge qui indique dans sa décision le nombre d'unités de base. Le montant de l'indemnité correspondant à une unité de base est fixé à 1/7è du salaire minimum garanti du mois de janvier de l'année de la décision qui indique le nombre d'unités de base. Le tableau, inséré dans l'article 39 de la délibération du 13 juillet 1994, fixant les limites de l'appréciation en unités de base prévoyait, dans sa rédaction initiale, l'attribution de 2 à 4 unités en matière gracieuse devant le tribunal de première instance. L'article 3 de la délibération du 4 mai 2016 modifiant ce tableau n'a prévu l'attribution que d'une unité de base pour les affaires jugées par le juge des libertés et de la détention.

9. Mme X. a produit à l'instance trente-deux ordonnances du juge des libertés et de la détention du tribunal de première instance de Nouméa statuant dans le cadre de la procédure judiciaire de

mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques sans consentement, rendues entre le 29 février 2012 et le 3 décembre 2015. Ces ordonnances, dont il ne ressort pas de l'instruction qu'elles auraient fait l'objet d'un recours devant le premier président de la cour d'appel, lui attribuent chacune quatre unités de base en vue de sa rétribution au titre de l'aide juridictionnelle.

10. Il n'appartient pas au juge administratif, saisi d'un recours tendant à l'indemnisation du préjudice résultant de l'absence de versement des sommes dues à raison de la rétribution d'un avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle de se prononcer sur la conformité aux dispositions réglementaires précitées des décisions du juge judiciaire déterminant le nombre d'unités de base auxquelles il a droit. Le gouvernement de Nouvelle-Calédonie ne peut ainsi utilement exciper de ce que les ordonnances du juge des libertés et de la détention du tribunal de première instance de Nouméa produites par la requérante à l'appui de sa demande indemnitaire ne respecteraient pas le barème résultant du tableau inséré dans l'article 39 de la délibération du 13 juillet 1994, alors d'ailleurs que ces ordonnances sont toutes intervenues sur le fondement de la délibération du 13 juillet 1994 dans sa rédaction initiale et antérieurement à l'entrée en vigueur de la délibération modificative du 4 mai 2016, laquelle ne saurait avoir une portée rétroactive.

11. Il résulte de tout ce qui précède que Mme X. est fondée à réclamer à la Nouvelle-Calédonie le versement de la somme correspondant aux unités de base ainsi attribuées par chacune des décisions du juge des libertés et de la détention qu'elle produit. Il y a donc lieu de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme afférente. Ce versement devra intervenir dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt. Il y a lieu de renvoyer Mme X. devant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie afin que ce dernier procède à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement de la somme dont s'agit.

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 1 500 euros à verser à Mme X. au titre des frais qu'elle a exposés pour son recours au juge. Les mêmes dispositions font obstacle à ce que Mme X., qui n'est pas partie perdante, prenne en charge les frais exposés par la Nouvelle-Calédonie.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n° 1700145 du 28 septembre 2017 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie est annulé.

Article 2 : La Nouvelle-Calédonie est condamnée à verser à Mme X. la somme correspondant aux quatre unités de base qui lui ont été attribuées, en vue de sa rétribution au titre de l'aide juridictionnelle, par chacune des trente-deux ordonnances du juge des libertés et de la détention du tribunal de première instance de Nouméa, rendues entre le 29 février 2012 et le 3 décembre 2015.

Article 3 : Mme X. est renvoyée devant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie afin que ce dernier procède aux opérations de liquidation, d'ordonnancement et de paiement de la somme mentionnée à l'article 2. Son versement devra intervenir dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 4 : La Nouvelle-Calédonie versera à Mme X. une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie fondées sur l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.