

Conseil d'État

N° 406479

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inédit au recueil Lebon

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Paul-François Schira, rapporteur

M. Edouard Crépey, rapporteur public

10ème chambre

lecture du jeudi 28 juin 2018

Vu les procédures suivantes :

M. et Mme B...A...ont demandé au tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie de condamner l'Etat à leur verser la somme de 32 768 970 F CFP en réparation des préjudices subis du fait de leur expulsion des terres de la tribu d'(...) le 14 juillet 2010. Par un jugement n° 1400384 du 17 septembre 2015, le tribunal administratif a condamné l'Etat à leur verser la somme de 10 600 000 F CFP.

Sur appel de la ministre des outre-mer et appel incident de M. et Mme A..., la cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt n° 15PA04599 du 25 octobre 2016, partiellement réformé ce jugement en condamnant l'Etat à verser à M. et Mme A...la somme de 10 781 euros.

1° Sous le n° 406479, par un pourvoi enregistré le 2 janvier 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la ministre des outre-mer demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt du 25 octobre 2016 de la cour administrative d'appel de Paris en tant qu'il fait droit aux conclusions de M. et Mme A...tendant à l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour faute et condamne celui-ci à leur verser la somme de 10 781 euros.

2° Sous le n° 408586, par un pourvoi, enregistré le 2 mars 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. et Mme A...demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel du 25 octobre 2016 en tant qu'il a rejeté leur appel incident et fait partiellement droit aux conclusions d'appel de la ministre des outre-mer ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter les conclusions d'appel de la ministre des outre-mer et de faire droit à leurs conclusions d'appel incident ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 750 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Paul-François Schira, auditeur,
- les conclusions de M. Edouard Crépey, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat de M. et Mme A...;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la désignation d'un nouveau grand chef au sein des quatorze clans de la tribu d(...) en Nouvelle-Calédonie a provoqué, en raison de l'opposition du clan A..., de graves dissensions que ni les forces de l'ordre dépêchées par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, ni la mission de conciliation désignée par lui n'ont pu prévenir. Le 30 juin 2010, la tribu d(...) a coutumièrement décidé de procéder à l'expulsion du clan A...des terres de la tribu. En exécution de cette expulsion, les membres de ce clan ont quitté, le 14 juillet 2010, les terres de la tribu sous la protection des forces de gendarmerie, en raison des menaces graves pesant sur leur sécurité et sur leurs biens. Les locaux dans lesquels ils habitaient ainsi que les biens meubles qui y étaient restés ont ensuite été détruits ou pillés. Après avoir vainement demandé à l'Etat de les indemniser, M. et Mme A..., membres du clan A..., ont poursuivi, devant le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, la responsabilité de l'Etat pour obtenir réparation de la perte matérielle de leurs biens mobiliers et immobiliers et du préjudice moral résultant de ces destructions.

2. Par un jugement du 17 septembre 2015, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a écarté la responsabilité de l'Etat pour faute en sa qualité d'autorité de police et sa responsabilité au titre des dispositions de l'article L. 133-1 du code des communes de la Nouvelle Calédonie relatives aux dommages du fait des attroupements et rassemblements. Il a en revanche condamné l'Etat à indemniser le préjudice subi par M. et Mme A...sur le fondement de la responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques en raison de la perte matérielle de leurs biens mobiliers et immobiliers et de leur préjudice moral. La ministre des outre-mer a relevé appel de ce jugement et M. et Mme A...ont persisté, par la voie de l'appel incident, dans leurs conclusions présentées devant le tribunal administratif. Par un arrêt du 25 octobre 2016, la cour administrative d'appel de Paris a réformé le jugement du 17 septembre 2015. Elle a confirmé la solution retenue par le tribunal administratif en ce qui concerne l'absence de

responsabilité de l'Etat au titre de dommages du fait d'attroupements et rassemblements, l'a infirmée en écartant sa responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, mais a condamné l'Etat à indemniser, sur le fondement de la responsabilité pour faute, le préjudice subi par M. et Mme A...en raison de la perte matérielle de leurs seuls biens mobiliers et de leur préjudice moral à hauteur de 10 781 euros. Sous le numéro 406479, la ministre des outre-mer se pourvoit en cassation contre cet arrêt en tant qu'il fait droit aux conclusions relatives à la responsabilité pour faute de l'Etat et qu'il condamne ce dernier à verser à M. et Mme A...la somme de 10 781 euros. Sous le numéro 408586, M. et Mme A...se pourvoient en cassation contre ce même arrêt en tant qu'il rejette leur appel incident et fait partiellement droit aux conclusions d'appel de la ministre des outre-mer. Il y a lieu de joindre ces deux pourvois pour statuer par une seule décision.

3. En premier lieu, pour engager la responsabilité de l'Etat au titre des préjudices matériel et moral subis par M. et Mme A...résultant de la destruction de leurs biens mobiliers, la cour administrative d'appel a estimé qu'était constitutif d'une faute le fait d'avoir déployé des effectifs insuffisants lors de l'exécution de la décision d'expulsion coutumière et d'avoir incité les membres du clan A...à un départ immédiat, sans leur permettre de prendre les mesures nécessaires pour emporter tout ou partie de leurs biens mobiliers. Il ressort toutefois des pièces du dossier soumis aux juges du fond, d'une part, que l'intervention d'une soixantaine de gendarmes a permis d'assurer la sécurité des membres du clan A...lors de leur expulsion, le 14 juillet 2010, et, d'autre part, que les membres du clan A...avaient disposé d'un délai de deux semaines pour préparer leur départ des terres de la tribu d'(...). Il s'ensuit que la cour a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis en jugeant que l'Etat avait commis une faute en sa qualité d'autorité de police.

4. En second lieu, pour écarter la responsabilité de l'Etat pour rupture de l'égalité devant les charges publiques au titre du préjudice subi par M. et Mme A...résultant de la perte d'usage et de la destruction de leur habitation, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que cette perte résultait, non du fait que l'Etat ne s'était pas opposé à la destruction de l'habitation, mais de la décision coutumière d'expulsion, qui n'avait pas été contestée par les voies de recours coutumières, et qui obligeait les intéressés, en tout état de cause, à quitter les terres qu'ils avaient habitées jusqu'alors. En statuant ainsi, la cour administrative d'appel n'a pas distingué le préjudice subi par M. et Mme A...en raison de la perte d'usage de leur habitation du préjudice, dont les intéressés faisaient également état dans les conclusions de leur appel incident, résultant de la destruction de cette habitation, lequel ne pouvait légalement résulter de la décision coutumière d'expulsion. Il s'ensuit que la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit sur ce point.

5. Il suit de là que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois de la ministre des outre-mer et de M. et Mme A..., l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Paris doit être annulé.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements ou rassemblements :

7. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 133-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, puis de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure rendu applicable en Nouvelle-Calédonie par l'article L. 286-1 du même code : " L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre

les biens. " Il résulte de l'instruction que les actions exercées contre les membres du clan A...présentaient un caractère prémédité et ont été organisées pour provoquer leur départ et faire obstacle à leur retour. Elles ne peuvent, en conséquence, être regardées comme ayant été commises par un rassemblement ou un attroupement au sens des dispositions précitées. Il suit de là que les dommages qu'elles ont provoqués ne peuvent ouvrir droit à réparation sur le fondement de ces dispositions. M. et Mme A...ne sont donc pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement du 17 septembre 2015, le tribunal administratif a refusé d'engager la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements ou rassemblements.

Sur la responsabilité pour faute de l'Etat :

8. Il ne résulte pas de l'instruction que l'Etat aurait commis une faute en s'abstenant d'assurer, après le départ de M. et Mme A..., la sécurisation du périmètre évacué ainsi que la protection des habitations qui s'y trouvaient, compte tenu des effectifs de gendarmerie disponibles et des besoins pour assurer le maintien de l'ordre public sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie. En outre, ainsi qu'il a été dit au point 3, la responsabilité de l'Etat pour la destruction des biens mobiliers de M. et Mme A...ne peut être engagée sur le terrain de la faute compte tenu des conditions dans lesquelles les intéressés ont quitté les terres qu'ils occupaient. Il suit de là que la responsabilité pour faute de l'Etat ne saurait être engagée en vue de la réparation du préjudice causé à M. et Mme A...par la destruction de leur habitation et de leurs biens mobiliers. Ces derniers ne sont donc pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement du 17 septembre 2015, le tribunal administratif a refusé d'engager la responsabilité pour faute de l'Etat.

Sur la responsabilité de l'Etat pour rupture de l'égalité devant les charges publiques :

9. M. et Mme A...soutiennent que l'incapacité de l'Etat à prévenir, par le déploiement de forces de l'ordre en nombre approprié pendant un temps suffisant, les atteintes à l'ordre public provoquées par les agissements de la tribu d'(...) postérieurs à leur expulsion coutumière, qui ont conduit à la destruction de leur habitation et de leurs biens mobiliers, a entraîné pour eux un préjudice grave et spécial qui ne peut être regardé comme une charge leur incombant normalement. Il résulte toutefois de l'instruction que les préjudices allégués par les intéressés, résultant tant de la perte d'usage de leur habitation que de la destruction de leurs biens immobiliers et mobiliers, n'excèdent pas, dans les circonstances de l'espèce, les aléas auxquels ils se sont exposés en qualité d'occupant sans titre des terres de la tribu d'(...) à compter du 30 juin 2010, alors qu'un délai de quinze jours leur avait été laissé pour prendre leurs dispositions, dans un contexte de violence généralisée dans lequel, pour regrettable qu'elle soit, la destruction des biens constituait une pratique courante et connue d'eux. Il s'ensuit que les dommages qu'ils ont subis ne présentent pas un caractère anormal susceptible d'ouvrir droit à indemnité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la ministre des outre-mer est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement du 17 septembre 2015, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a condamné l'Etat à verser à M. et Mme A...une somme de 10 600 000 F CFP pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. L'appel incident de ces derniers dirigé contre ce jugement ainsi que les conclusions qu'ils ont présentées, pour l'ensemble de la procédure, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doivent être rejetés.

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 25 octobre 2016 est annulé.

Article 2 : L'appel incident de M. et Mme A...est rejeté.

Article 3 : Le jugement du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie du 17 septembre 2015 est annulé.

Article 4 : La demande présentée par M. et Mme A...devant le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie est rejetée.

Article 5 : Les conclusions de M. et Mme A...présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.