

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1700094

M. et Mme X.

M. Briquet
Rapporteur

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 14 septembre 2017
Lecture du 28 septembre 2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés le 16 mars et le 4 juillet 2017, M. et Mme X. demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision de la province Sud rejetant leur demande indemnitaire préalable du 3 février 2017 ;

2°) de condamner la province Sud à leur payer la somme de 105 329 269 F CFP en réparation des préjudices qu'ils ont subis en raison de l'arrêté interruptif de travaux du 15 octobre 2013 pris par la maire de Nouméa au nom de la province Sud déclaré illégal par un arrêt du 23 février 2016 de la cour administrative d'appel de Paris, cette somme portant intérêt à compter de la date de réception de la demande indemnitaire ;

3°) de condamner la province Sud à leur verser la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Ils soutiennent que :

- leur demande indemnitaire a été correctement dirigée et correspond aux préjudices qu'ils ont effectivement subis en raison des décisions interruptives de travaux illégales de la maire de Nouméa ;

- à supposer que la demande ait été dirigée à tort contre la province Sud, il appartenait à cette dernière de la transmettre à la commune de Nouméa en application des dispositions de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration applicable en Nouvelle-Calédonie ;

- leur demande indemnitaire correspond aux préjudices qu'ils ont effectivement subis du fait des décisions d'interruption de travaux illégales ;

- ils ont subis du fait de ces décisions illégales d'importants préjudices matériels et financiers ;
- en premier lieu, ils ont dû supporter le coût de la privatisation illégale de la jouissance de leur propriété située au (...), soit un préjudice d'un montant qu'ils fixent à la somme de 35 875 699 francs CFP ;
- les irrégularités commises par la maire de Nouméa ont également eu pour effet de laisser à leur charge les intérêts des emprunts souscrits auprès de la banque société générale pour le financement des travaux qui, de fait, n'ont pu être réalisés, soit un préjudice d'un montant de 7 708 270 francs CFP ;
- l'arrêt irrégulier des travaux a empêché M. X. de bénéficier des équipements domotiques qui auraient dû être installés dans son habitation et qui étaient requis par son état physique et son handicap ; l'absence de mise en place de ces équipements a nécessité le recours à une auxiliaire de vie supplémentaire au bénéfice de M. X., soit un préjudice d'un montant de 4 306 350 francs CFP ;
- l'arrêt du chantier avant sa mise hors d'eau et hors d'air n'a pas permis la finition des crêpis et d'effectuer la pose de toutes les huisseries des combles ce qui a nui à l'étanchéité de la construction et provoqué l'oxydation des ferraillements de la structure, soit un préjudice d'un montant de 22 258 746 francs CFP ;
- afin de préserver leurs intérêts et de défendre leurs droits ils ont été contraints d'engager de nombreux frais pour s'assurer le concours d'auxiliaire de justice, soit un préjudice d'un montant de 10 394 957 francs CFP ;
- les troubles dans leur condition d'existence correspondent à un préjudice d'un montant de 2 983 290, 96 francs CFP ;
- le préjudice moral est évalué à la somme de 21 801 956 francs CFP ;
- la commune de Nouméa ne pouvait pas ignorer que par une décision devenue définitive la Cour d'appel de Paris a jugé que l'administration avait commis une illégalité en édictant irrégulièrement un arrêté interruptif de travaux.

Par un mémoire enregistré le 7 juin 2017, la commune de Nouméa relève que dans l'hypothèse où le tribunal retiendrait une responsabilité du fait des arrêtés interruptifs de travaux, le président de l'assemblée de la province Sud est l'autorité compétente sur laquelle repose la responsabilité de l'édiction desdits arrêtés ;

La commune de Nouméa fait valoir :

- qu'elle agit au nom de la province Sud quand elle ordonne l'interruption des travaux ; l'arrêté interruptif de travaux bien que pris par la Maire est ordonné au nom de la province Sud seule autorité compétente.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 juillet 2017, la province Sud conclut au rejet de la requête et soutient que :

- le jugement du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie du 8 avril 2004 n° 0300234 SCI Sunset Investissement à l'origine d'un avis du Conseil d'Etat n° 259472 du 12 décembre 2003, a subordonné la compétence du maire, en matière d'arrêté interruptif de travaux, à l'existence d'un plan d'urbanisme directeur (PUD) sur le territoire de la commune.
- la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 a élargi le champ d'intervention de la compétence, en matière d'urbanisme, réservée au maire et exercée au nom de la commune et les dispositions législatives ont été codifiées à l'article L. 122-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. La nouvelle rédaction de l'article L. 122-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie permet ainsi de lier sans ambiguïté la compétence de la maire, pour les arrêtés interruptifs de travaux, à l'approbation d'un PUD sur sa commune. Dès lors, la commune de Nouméa qui dispose d'un PUD approuvé par la province Sud agissait dans le présent litige en

son nom propre lorsqu'elle a pris l'arrêté d'interruption des travaux litigieux du 15 octobre 2013 ;

- elle n'exerce aucun contrôle sur les éventuelles interruptions de travaux prononcées par la maire de Nouméa ; la province Sud n'est à aucun moment associée à l'adoption des décisions d'interruption de travaux et ne reçoit aucune information de la commune en ce sens ;

- elle s'oppose au point de vue adopté par les époux X. et par la commune de Nouméa qui se fondent sur la position du Conseil d'Etat exposée dans son avis n° 259472 du 12 décembre 2003 et qui semble avoir été reprise par la Cour administrative d'appel de Paris dans son arrêt du 23 février 2016. Cette position ne saurait néanmoins prospérer dans la mesure où elle a été définitivement abandonnée et écartée par le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ainsi que par la jurisprudence du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie.

- le recours qui cherche à tort à engager la responsabilité de la province Sud est, par suite, irrecevable.

- en Nouvelle-Calédonie, seuls l'Etat, les communes ainsi que leurs établissements sont soumis à l'obligation de transmission telle qu'elle figure à l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration. Les demandeurs ne peuvent donc utilement soutenir n'avoir pas respecté cette disposition ;

- les époux X. ne disposent d'aucun droit à réparation ; la Cour administrative d'appel de Paris dans son arrêt du 23 février 2016 a jugé que l'arrêté attaqué souffrait d'un vice de forme tenant à l'insuffisance de motivation ; un tel vice n'entraîne pas nécessairement l'engagement de la responsabilité de la personne publique auteur de l'acte, pas plus qu'un droit à indemnisation au profit du demandeur s'il n'est pas, par ailleurs, démontré que la décision aurait été différente en l'absence de ce vice ;

- l'arrêté n° 2013/886 du 15 octobre 2013 était, parfaitement justifié sur le fond et dès lors, la seule irrégularité de celui-ci tenant à une motivation qui serait incomplète ne saurait entraîner un droit à indemnisation au profit de M. et Mme X. ;

- les demandes indemnitaires des requérants ne sont pas fondées, les décisions que les époux X. incriminent étant tout à fait justifiées sur le fond ;

- les demandeurs invoquent trois séries de préjudices, financiers, matériels et un préjudice moral ;

- les préjudices matériels et financiers allégués ne sont pas établis ; les époux X. ne peuvent concomitamment solliciter la réparation de potentiels loyers qu'ils auraient pu percevoir en contrepartie de la location des trois habitations pour la somme de 29 580 000 francs CFP et demander dans le même temps le remboursement des frais qu'ils ont engagés entre novembre 2012 et décembre 2014 pour se loger, pour un montant de 6 295 699 francs CFP ;

- la perte de loyer alléguée n'est pas un préjudice présentant un caractère direct et certain ;

- il n'existe pas de lien direct entre les irrégularités commises par le maire alléguées par les époux X. et les charges des intérêts d'emprunts souscrits auprès de la banque société générale pour le financement des travaux ; les travaux commandés par les requérants sont sans liens avec les modalités de paiement des intérêts bancaires dont il est demandé le remboursement ; le lien de causalité entre les intérêts d'emprunt dus au titre des prêts contractés par les demandeurs en 2011, 2012, et 2013 et, d'autre part, les arrêtés interruptifs de travaux pris par le maire de Nouméa entre mars 2012 et octobre 2013 n'est ni démontré ni établi ;

- le tribunal ne pourra que rejeter la réclamation des époux X. relative au paiement d'une somme de 4 306 350 francs CFP, le recours à une auxiliaire de vie entre 2013 et 2016 ne découlant pas de manière directe et certaine des différentes suspensions de l'exécution des travaux ;

- les époux X. n'apporte pas la preuve que l'arrêt du chantier avant sa mise hors d'eau et hors d'air n'a pas permis la finition des crêpis et d'effectuer la pose de toutes les huisseries des combles ce qui a nui à l'étanchéité de la construction et provoqué l'oxydation des ferraillements de

la structure ; le devis produit par les époux X. ne suffit pas à établir l'existence d'un lien de causalité direct et certain entre les préjudices allégués et les décisions prises par la maire de Nouméa ;

- la juridiction écartera nécessairement les demandes des époux X. tendant à la prise en charge par la province des frais correspondant aux travaux de reprise et au rachat du matériel pour un montant total de 19 923 636 francs CFP ;

- les prétentions indemnitaires relatives aux conséquences pour les époux X. de la réalisation des travaux de reprise n'apparaissent pas fondées et doivent être rejetées ; la province Sud ne peut être tenue responsable des travaux ainsi que de leurs conséquences, qui résultent de la seule négligence des demandeurs ; les justificatifs annexés à la requête des époux X. ne permettent pas d'établir l'existence des préjudices allégués ;

- le lien entre les constats établis notamment par voie d'huissier et la présente procédure n'est pas établi ; en tout état de cause, les frais de contentieux seront limités à la somme de 835 841,50 francs CFP ;

- les époux X. n'apportent aucune indication sur le calcul suivi pour fixer la somme sollicitée au titre des troubles dans leurs conditions d'existence ; en outre, il est patent que les arrêtés interruptifs de travaux étaient justifiés au fond dès lors que les époux X. n'ont pas respecté l'ensemble des prescriptions fixées dans leur autorisation de construire et se sont eux-mêmes placés en situation illégale ;

- le lien de causalité entre les différentes interruptions de travaux et la dégradation de la condition physique du demandeur n'est pas certaine, la dégradation de son état physique pouvant découler de l'évolution normale de la myosite dont il souffre ; l'évacuation sanitaire qui a eu lieu entre le 2 juillet et le 2 octobre 2015 était justifiée par la seule maladie dont l'intéressé souffre depuis 15 ans ; les époux X. reconnaissent que M. X. présentait déjà avant même l'engagement des travaux une santé précaire ; les demandeurs ne peuvent pas non plus imputer la chute dont a souffert M. X. le 26 octobre 2015 ainsi que les conséquences de celle-ci aux diverses interruptions de travaux ordonnées par la maire de Nouméa et au retard qui en découlerait sur l'avancement de la construction ; les époux X. ne démontrent pas en quoi l'état de santé actuel de M. X. serait la conséquence directe immédiate et certaine des décisions du maire de Nouméa qu'ils contestent.

- en l'absence de preuve quant au lien de causalité direct et certain entre les interruptions de travaux et la dégradation de l'état de santé de M. X., le tribunal ne saurait faire droit à la demande d'indemnisation d'un montant de 21 801 956 francs CFP présenté par les requérants au titre de leur préjudice moral.

Vu :

- le rejet de la réclamation indemnitaire préalable en date du 1^{er} décembre 2016 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

- la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie ;

- la délibération de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances n° 19 du 8 juin 1973, relative au permis de construire en Nouvelle-Calédonie et notamment son article 41 ;

- le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;

- le code de justice administrative dans sa rédaction applicable en Nouvelle-Calédonie.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public,
- et les observations de Mme Verbrugge pour la province Sud et de Mme Muto pour la maire de Nouméa.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X. a sollicité le 18 novembre 2009 de la commune de Nouméa l'autorisation de construire une « *villa de type F5 en R-1 sur le lot n° 228-lotissement Domaine (...)* ». Le 12 janvier 2010, la commune de Nouméa a accédé à cette demande et lui a délivré par arrêté n° 2010/36 l'autorisation de construire l'habitation telle qu'elle est décrite dans la demande initiale. A l'occasion d'une visite de contrôle du chantier par un agent municipal, il a été constaté que Mme X. ne respectait pas les prescriptions de son autorisation de construire. Elle a été mise en demeure par courrier des services municipaux du 8 mars 2012 de présenter une demande de permis de construire modificatif « *dans un délai de un mois à compter de la réception de la présente lettre* » et de procéder à la destruction des ouvrages non conformes à l'autorisation. Le 13 novembre 2012, la commune a pu modifier l'arrêté du 12 janvier 2010 et autoriser les travaux supplémentaires envisagés par Mme X.. Par un procès verbal dressé le 14 octobre 2013, un agent de la police judiciaire de la commune de Nouméa a constaté que la construction de Mme X. ne respectait pas les prescriptions de son autorisation de construire constituant ainsi une infraction aux règles d'urbanisme. C'est dans ce contexte que la maire de Nouméa a décidé l'interruption des travaux entrepris par l'intéressée compte tenu de l'urgence et afin de prévenir « *une aggravation et une extension de la construction litigieuse* ». Le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie a rejeté la demande présentée par Mme X. tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 15 octobre 2013 ordonnant l'interruption des travaux entrepris. La cour administrative d'appel de Paris par un arrêt du 23 février 2016 n° 14PA05150 a toutefois répondu favorablement à l'appel interjeté par Mme X. du jugement de première instance au motif que « *ni le procès verbal, ni l'arrêté, muets sur d'éventuels travaux réalisés sans l'autorisation nécessaire, ne font apparaître en quoi les travaux verbalisés ne sont pas conformes soit au permis de construire délivré en 2010 et modifié en 2012, soit, s'agissant de travaux non autorisés, à la réglementation d'urbanisme. Par suite, en l'absence de précision suffisante, l'arrêté du 15 octobre 2013 est entaché d'illégalité* ». Les époux X. par un courrier transmis à la province Sud le 8 décembre 2016 ont fait valoir que « *les fautes commises par le maire de Nouméa agissant au nom de la province Sud par l'édition d'arrêtés interruptifs de travaux illégaux, soit rapportés par lui, soit annulé par la justice, ont abouti à la suspension irrégulière des travaux entrepris* » par eux pour une durée totale de 1009 jours, soit 34 mois. Les requérants ont en conséquence demandé par un courrier du 1^{er} décembre 2016 le paiement de la somme totale à parfaire de 105 329 269 francs CFP, en réparation des préjudices qu'ils estiment avoir subis. La province Sud a rejeté cette demande indemnitaire préalable et les époux X. ont, dans ces circonstances, saisi le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie pour contester la décision provinciale dans le cadre d'un recours de plein contentieux.

Sur la recevabilité des conclusions indemnitaires dirigées contre la province Sud :

2. L'article 41 de la délibération de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances n° 19 du 8 juin 1973, relative au permis de construire en Nouvelle-Calédonie,

prévoit, dans sa rédaction modifiée par les délibérations du 14 novembre 1989 et du 10 juillet 1998 que : « ... *par arrêté, l'autorité compétente peut, en cas d'urgence, ordonner l'interruption des travaux.* ». L'arrêté interruptif de travaux prévu par ces dispositions est une mesure conservatoire de police dont l'adoption et l'exécution ne relèvent pas du champ d'application des dispositions de l'article L. 122-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 mais peut être pris par le maire dans le cadre de son pouvoir de police, au nom de la province Sud, sur le fondement de la délibération n° 19 du 8 juin 1973 susvisée. En effet, si les dispositions du 17° de l'article L. 122-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie ont opéré de plein droit, au profit du maire agissant au nom de la commune, dans les communes dotées d'un document d'urbanisme opposable, un transfert de compétence pour instruire et délivrer les autorisations individuelles d'occupation du sol et les certificats d'urbanismes et les actes relatifs aux constructions, aux aménagements et aux démolitions, elle ne lui ont pas, toutefois, dans le silence des textes, donné compétence pour ordonner le cas échéant, l'interruption de travaux de construction engagés sur le territoire communal pour des motifs tirés de méconnaissance des règles d'urbanisme. Ainsi, c'est à bon droit que M. et Mme X. relèvent qu'en prenant l'arrêté du 15 octobre 2013 ordonnant l'interruption des travaux entrepris par Mme X., la maire de la commune de Nouméa a agi au nom de la province Sud. Par suite, les conclusions présentées par les époux X. dans le cadre de la présente requête sont bien dirigées en tant qu'elles le sont contre la province Sud, la responsabilité de la commune de Nouméa ne pouvant en conséquence être engagée.

Sur la responsabilité de la province Sud :

3. La province Sud fait valoir que la cour d'appel de Paris dans son arrêt du 23 février 2016 n° 14PA05150 a constaté l'existence d'une infraction caractérisée en ce que la construction en cours « *s'affranchissait des prescriptions du permis de construire* » accordé à madame X., et considéré que « *ni le procès verbal, ni l'arrêté, muets sur d'éventuels travaux, réalisés sans l'autorisation nécessaire, ne font apparaître en quoi les travaux verbalisés ne sont pas conformes soit au permis de construire délivré en 2010 et modifié en 2012, soit, s'agissant de travaux non autorisés, à la réglementation d'urbanisme, que par suite, en l'absence de précision suffisante, l'arrêté du 15 octobre 2013 est entaché d'illégalité* ». Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté n° 2013/886 du 15 octobre 2013 ordonnant l'interruption des travaux entrepris par Mme X. n'est pas motivé en fait et, est par suite, ainsi que l'a relevé la cour administrative d'appel de Paris dans son arrêt en date du 23 février 2016, entaché d'illégalité externe.

4. Les époux X. recherchent la responsabilité de la province Sud en raison de l'illégalité fautive dont est entaché l'arrêté n° 2013/886 du maire de la commune de Nouméa ordonnant l'interruption des travaux entrepris par Mme X. au (...) domaine (...) N'Gea.

5. La responsabilité pour faute d'une collectivité ne peut être engagée que s'il existe un lien de causalité direct entre cette faute et les préjudices allégués. Si l'illégalité externe qui entache un arrêté d'interruption de travaux constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la collectivité, une telle faute ne peut donner lieu à réparation des préjudices subis par le bénéficiaire du permis de construire lorsque les circonstances de l'espèce sont de nature à justifier légalement au fond la décision d'interruption de travaux.

6. Il résulte de l'instruction que l'arrêté interruptif de travaux en date du 15 octobre 2013 pris par la maire de Nouméa au nom de la province sud est motivé par une infraction aux

prescriptions du permis de construire dont Mme X. est titulaire. L'infraction constatée par le procès verbal du 14 octobre 2013 de l'officier de police judiciaire consiste, d'une part, en l'édification d'un mur, sur la façade Est du lot, à plus de trois mètres au-dessus du sol, et, d'autre part, en la nécessité pour la requérante de déposer une demande de permis modificatif dans le cas où un second mur permettant de diminuer la hauteur apparente du premier mur, dont la construction initialement prévue par Mme X., ne serait en définitive pas réalisée. Il ressort aussi des pièces du dossier et notamment d'un courrier en date du 8 juillet 2013 adressé à la commune de Nouméa que madame X. mentionne que la hauteur apparente du mur de soutènement est au maximum de 4,40 mètres et dépasse les 3 mètres prévus par les règles du PUD et le cahier des charges du lotissement domaine (...) pour les murs en limite de propriété. En outre, un courrier de la mairie de Nouméa du 20 août 2013 mentionne une hauteur apparente du mur de limite Est de 4 mètres 40 non conforme au permis de construire délivré et rappelle à madame X. la nécessité de déposer une nouvelle demande de permis modificatif si elle entend renoncer à la réalisation du second mur initialement prévu par le permis de construire au profit de l'implantation d'un mur de soutènement. Ainsi, le constat des deux infractions mentionnées au procès verbal du 14 octobre 2013, dont la matérialité n'est pas contestée par les époux X. et est confirmée par les termes des courriers des 8 juillet 2013 et 20 août 2013, suffisait à justifier que la maire édicte un arrêté interruptif de travaux. Les préjudices invoqués par les requérants consistant en perte de loyer, en intérêts supplémentaires d'emprunts exposés en raison du retard dans la réalisation des travaux, en perte de jouissance de l'immeuble, en frais exposés en raison de l'interruption du chantier, en frais supplémentaires liés à l'impossibilité de M. X. de jouir des équipements domotiques de la maison à raison de son handicap, ainsi que les préjudices moral et de jouissance liés à l'impossibilité de prendre possession d'une construction achevée ne trouvent pas leur origine dans l'arrêté de la maire de Nouméa du 15 octobre 2013. Dans ces conditions, la seule illégalité fautive entachant l'arrêté du 15 octobre 2013 tenant au non respect de l'obligation de motivation n'est pas de nature à avoir causé aux époux X. un préjudice leur ouvrant droit à indemnisation. Leurs conclusions tendant à obtenir la condamnation de la province Sud à les indemniser des divers préjudices matériels, de jouissance et moraux qu'ils estiment avoir subis du fait de cet arrêté ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

8. Ces dispositions font obstacle aux conclusions de M. et Mme X. dirigées contre la province sud qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. et Mme X. est rejetée.