

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1700090

M. X.

M. Quillévére
Président-rapporteur

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 2 novembre 2017
Lecture du 16 novembre 2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 14 mars 2017 et des mémoires enregistrés les 11 août et 20 septembre 2017, M. X., représenté par Me Patet, demande au tribunal :

1°) de retirer l'arrêté du 4 janvier 2017 du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie relatif à la cessation de ses fonctions en qualité de chef de la tribu de (...), district de (...), commune de (...) ;

2°) de condamner le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme globale de 1 174 930 francs CFP en réparation des préjudices qu'il a subis en raison l'arrêté illégal n° 2017-000214/GNC du 4 janvier 2017 mettant fin à sa fonction de chef de tribu de Nassapoue à compter du 7 octobre 2016, majorée du versement des intérêts au taux légal et de la capitalisation des intérêts ;

3°) de fixer le nombre d'unités de valeur revenant à son avocat au titre de l'aide judiciaire.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ; le litige a la nature d'un recours de plein contentieux permettant à la fois de solliciter l'annulation de l'arrêté et l'indemnisation du préjudice ; le contentieux indemnitaire peut être régularisé jusqu'à ce que le juge statue ;

- l'arrêté n° 2017-000214/GNC du 4 janvier 2017 est illégal dès lors qu'il n'est pas suffisamment motivé, que l'auteur de l'acte ne justifie pas de sa compétence, qu'il n'a pu présenter utilement, avant la publication de l'arrêté, ses observations et que par suite le principe du contradictoire n'a pas été respecté ;

- l'arrêté attaqué est un acte créateur de droit ;

- ce même arrêté est en outre illégal car entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- l'illégalité fautive de l'arrêté du 4 janvier 2017 oblige l'administration à réparer le préjudice qu'il a subi ; les préjudices dont il se prévaut sont en lien direct avec l'illégalité de l'arrêté ; c'est sur le fondement de l'arrêté illégal du 4 janvier 2017 qu'il a perdu sa qualité de chef de la tribu et son indemnité mensuelle liée à cette fonction ;
- l'article 2 de l'arrêté du 4 janvier 2017 abroge un droit qu'il a acquis depuis 29 ans ;
- l'illégalité fautive est constitutive d'un préjudice moral ; le préjudice moral est indemnisable lorsqu'il fait suite à l'illégalité d'un acte administratif ;
- il a honoré le statut de chef de tribu depuis plus de 29 ans et on lui enlève cette qualité sans raison du jour au lendemain ;
- son préjudice moral peut être évalué à la somme de 900 040 francs CFP ; son préjudice financier peut être évalué à la somme de 274 890 francs CFP ;
- il ne ressort ni des termes de l'arrêté du 4 janvier 2017 ni d'aucune autre pièce du dossier que le président de la Nouvelle-Calédonie se soit estimé en situation de compétence liée.

Des mémoires ont été enregistrés les 1^{er} et 21 septembre 2017 présentés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui conclut au rejet de la requête.

La Nouvelle-Calédonie fait valoir que :

- la décision litigieuse du 4 janvier 2017 est une décision reconnitive de droit qui ne peut faire l'objet d'un recours contentieux ; la requête est, par suite, irrecevable ;
- le requérant ne peut demander le retrait de l'acte contesté et la réparation des préjudices qui en découlent ; il doit former un recours de pleine juridiction ; le contentieux n'est pas lié dans la mesure où le recours indemnitaire préalable a été adressé à la Nouvelle-Calédonie le 10 août 2017 et que le gouvernement dispose d'un délai de deux mois pour y répondre ;
- les conclusions du recours indemnitaire sont irrecevables ;
- M. Y. était compétent pour signer au nom du président du gouvernement l'arrêté du 4 janvier 2017 ; il a bénéficié d'une délégation de signature régulière par un arrêté du 21 janvier 2016 ;
- le président du gouvernement était en situation de compétence liée pour prendre l'arrêté n° 2007-000214/GNC-Pr du 4 janvier 2017 ;
- le président du gouvernement n'est pas l'autorité décisionnaire compétente pour révoquer un chef de tribu ; le président du gouvernement n'a fait que constater la décision de l'autorité coutumière et a assuré la publicité de cette décision ; les moyens invoqués par le requérant sont, par suite, inopérants ;
- le président du gouvernement est en situation de compétence liée, et dès lors, la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie n'est pas engagée. Le requérant ne peut demander la réparation des préjudices allégués en raison d'une illégalité fautive ;
- M. X. ne peut solliciter un rappel de traitement au titre de ses fonctions de chef de tribu pour les mois durant lesquels il n'a pas exercé lesdites fonctions ; subsidiairement, si la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie était retenue le requérant pourrait se prévaloir au plus d'un préjudice financier équivalent à quatre mois de traitement mensuels ;
- M. X. n'apporte pas la preuve de la réalité d'un préjudice moral et n'en justifie pas le montant.

Un moyen d'ordre public a été communiqué aux parties tiré de l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires présentées par M. X., la demande indemnitaire préalable de M. X. n'ayant été adressée au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie que le 10 août 2017 postérieurement à la date d'enregistrement de la requête.

Un mémoire en réponse au moyen d'ordre public présenté pour M. X. a été enregistré le 28 septembre 2017 par lequel le requérant maintient ses conclusions tendant au retrait de l'arrêté n° 2017-214 du 4 janvier 2017.

Vu :

- la décision du bureau d'aide judiciaire du 19 mai 2017 admettant M. X. à l'aide juridictionnelle totale ;
- l'arrêté en date du 4 janvier 2017 du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie relatif à la cessation de fonction de M. X. en qualité de chef de la tribu de (...), district de (...), commune de (...);
- 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 modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- la délibération modifiée n° 266 du 17 janvier 2007 relative à la procédure de constatation de la prise et de la cessation de fonction des grands chefs et du versement d'une indemnité ;
- la délibération n° 23-2016/SC du 13 décembre 2016 relative à la cessation de fonction de chef de la tribu (...), district de (...), commune de (...);
- le code de justice administrative dans sa rédaction applicable en Nouvelle-Calédonie.

Les parties ont été informées par une lettre du 20 septembre 2017 que le tribunal était susceptible de retenir le moyen d'ordre public soulevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires de la requête.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Quillévéré, président rapporteur,
- et les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 28 août 1989 M. X. a été nommé en qualité de chef de la tribu de (...) située sur le territoire de la commune de (...) (Nouvelle-Calédonie). M. X. a exercé les fonctions de chef de tribu de (...) pendant 28 ans et a perçu à ce titre une indemnité mensuelle d'un montant de 24 900 francs CFP. Par une délibération n° 23-201-/NC du 13 décembre 2016 le Sénat coutumier est venu constater la cessation des fonctions de chef de la tribu de (...), district (...), commune de (...) à compter du 7 octobre 2016. Le 4 janvier 2017, un arrêté n° 2017-000214/GNC-Pr du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie relatif à la cessation de fonction de M. X. en qualité de chef de la tribu de (...), district de (...) commune de (...) a été publié et notifié au requérant le 26 janvier 2017. M. X. demande au tribunal de la Nouvelle-Calédonie le retrait de l'arrêté du 4 janvier 2017 de la Nouvelle-Calédonie et de condamner le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme globale de 1 174 930 francs CFP en réparation de ses préjudices financier et moral.

Sur la recevabilité des conclusions indemnitaires :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative dans sa rédaction issue du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016, applicable en Nouvelle-Calédonie : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.* ».

3. En application des dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative dans sa rédaction issue du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 applicables en Nouvelle-Calédonie aux litiges enregistrés à compter du 1^{er} janvier 2017, le tribunal a soulevé d'office l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires de la requête enregistrée au greffe du tribunal le 14 mars 2017. Il est constant que la requête en annulation de l'arrêté du 4 janvier 2017 du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie portant cessation de fonction de M. X. en qualité de chef de la tribu de (...), district de (...), commune de (...) a été enregistrée au greffe du tribunal le 3 mars 2017. Il ressort des pièces du dossier et il n'est pas contesté que la réclamation préalable à l'action que le requérant envisageait d'introduire devant le juge administratif pour obtenir réparation des préjudices subis du fait de l'illégalité de l'arrêté n° 2017-000214/GNC-Pr du 4 janvier 2017 a été adressée au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le 10 août 2017. Par suite, en application des dispositions rappelées au point 2, les conclusions tendant à ce que le tribunal administratif condamne le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme de 1 174 930 francs CFP au titre de la réparation des préjudices qu'il a subis sont irrecevables.

Sur les conclusions tendant au retrait de l'arrêté du 4 avril 2017 :

4. M. X. dans le dernier état de ses écritures produites le 28 septembre 2017 maintient ses conclusions tendant au retrait de l'arrêté du 4 janvier 2017 du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie relatif à la cessation de ses fonctions en qualité de chef de la tribu de (...), district de (...), commune de (...).

5. La délibération n° 23-2016/GNC-Pr du sénat coutumier en date du 13 décembre 2016 publiée au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie du 24 janvier 2017 décide en son article 1^{er} qu'à compter du 7 octobre 2016 est constatée la cessation de fonction de X. né le 4 juin 1955 à (...) en qualité de chef de la tribu de (...) district de (...), commune de (...).

6. Aux termes de l'article 141 de la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 : « *Le sénat coutumier constate la désignation des autorités coutumières et la notifie au président du gouvernement qui en assure la publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie. Cette désignation est également notifiée au haut-commissaire et aux présidents des assemblées de province.* ». Aux termes de la délibération modifiée n° 266 du 17 janvier 2007 susvisée relative à la procédure de constatation de la prise et de la cessation de fonction des grands chefs et du versement d'une indemnité : « *Les grands chefs et les chefs sont désignés selon les usages reconnus par la coutume dans leur aire coutumière respective. Cette désignation, établie par acte coutumier, est constatée conformément aux dispositions de l'article 141 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 susvisée. La cessation de fonction de ces autorités coutumières est constatée selon une procédure identique.* ».

7. La constatation par le sénat coutumier de la désignation des autorités coutumières au sens des dispositions de l'article 141 de la loi organique doit s'appuyer sur le procès-verbal de

palabre dont le statut juridique découle de la constitutionnalité de l'accord de Nouméa. Il s'agit là, de satisfaire à la nécessaire exigence de preuve de la régularité d'une désignation coutumière.

8. L'arrêté n° 2017-000214/GNC-Pr relatif à la cessation de fonction de M. X. en qualité de chef de la tribu de (...), district de (...), commune de (...), dont le requérant demande le retrait et qu'il regarde comme illégal se borne à constater la cessation de la fonction de chef de la tribu de (...) et à assurer la publication de la délibération des autorités coutumières relative à la cessation de fonction de chef de la tribu (...) de M. X..

9. Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie aux termes des dispositions de l'article 141 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 susvisée était tenu de constater la décision de l'autorité coutumière et d'en assurer la publicité. Par suite, les moyens soulevés par le requérant et tirés de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la motivation, d'un vice de procédure et de l'erreur manifeste d'appréciation sont inopérants et ne peuvent qu'être rejetés.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires et tendant au retrait de l'arrêté du 4 avril 2017 de la requête de M. X. ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions tendant à la fixation du nombre d'unités de valeur alloué à Me Patet:

11. M. X. demande au tribunal de fixer le nombre d'unités de valeur alloué à Me Patet commis à l'aide judiciaire.

12. Aux termes de l'article 39 de la délibération susvisée du 13 juillet 1994 : *« L'indemnité versée à l'avocat qui prête son concours au bénéfice de l'aide judiciaire est déterminée en fonction de la difficulté de l'affaire et du travail fourni par l'avocat. La difficulté et le travail fourni sont appréciés par la juridiction qui statue sur le fond. L'appréciation est formulée en unités de base dans les limites prévues au tableau ci-après : - Tribunal administratif de 2 à 6... ».*

13. Par la décision susvisée du 19 mai 2017, le président du bureau d'aide juridictionnelle a accordé à M. X., le bénéfice de l'aide judiciaire totale. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, le requérant ayant obtenu l'aide judiciaire définitive, d'apprécier le nombre d'unités de base dues à Me Patet à trois.

D E C I D E :

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

Article 2 : Le nombre d'unités de base dues à Me Patet au titre de l'instance en application de la délibération n° 482 du 13 juillet 1994 est fixé à trois.