HAL open science

Chronique de jurisprudence administrative en Nouvelle-Calédonie (4)

Carine David

To cite this version:

Carine David. Chronique de jurisprudence administrative en Nouvelle-Calédonie (4). Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie, 2015. hal-02118086

HAL Id: hal-02118086

https://hal.science/hal-02118086v1

Submitted on 2 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chronique de jurisprudence administrative au 31 décembre 2014

Carine DAVID, Maitre de conférences en droit public, Habilitée à diriger des recherches

Université de la Nouvelle-Calédonie

(Laboratoire de Recherches Juridiques et Économiques - LARJE)

1. Droit de la fonction publique

1.1. **« Affaire Boiteux » : l'épilogue ? Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, aff. n° 1400012,** 2 octobre 2014

Par jugement du 13 décembre 2013, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a annulé l'arrêté mettant fin aux fonctions de la directrice des services fiscaux, celui-ci n'ayant pas été adopté par la majorité des membres du gouvernement, en méconnaissance des dispositions de l'article 128 de la loi organique du 19 mars 1999. Par arrêté du 17 décembre 2013, le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a de nouveau mis fin aux fonctions de Mme X. en tant que directrice des services fiscaux. C'est cet arrêté dont l'intéressée demandait l'annulation.

La requérante soulevait plusieurs moyens à l'encontre de cet arrêté. Outre des moyens liés à la motivation ou à l'erreur de droit, elle soutenait notamment que la décision était entachée d'erreur de fait et d'erreur dans la qualification juridique desdits faits. Le Tribunal ne suit pas la requérante et se positionne classiquement en matière d'emploi fonctionnel, à savoir que dès lors que la confiance est rompue, il est loisible à l'employeur de mettre fin aux fonctions de l'agent incriminé.

« 8. *Considérant qu'aux termes de l'article 132 de la loi organique susvisée : « Le gouvernement nomme… les directeurs, chefs de service… de la Nouvelle-Calédonie… Il met fin à leurs fonctions. » ; qu'il peut être mis fin aux fonctions des agents occupant un des emplois prévus par les dispositions de l'article 132 précitées pour des motifs tirés de l'intérêt du service ; qu'eu égard à l'importance du rôle dévolu aux agents occupant ces emplois et à la nature particulière des responsabilités qui leur incombent, le fait de se trouver placé dans une situation ne leur permettant plus de disposer de la part du gouvernement de la confiance nécessaire au bon accomplissement de leurs missions peut légalement justifier qu'ils soient, pour ce motif, déchargés de leurs fonctions ; qu'il appartient en ce cas au juge de l'excès de pouvoir de contrôler l'exactitude du motif ainsi retenu ».*

Le Tribunal administratif considère que bien que non constitutif d'une faute, les faits reprochés à la requérante traduisent l'existence entre le membre du gouvernement en charge de la fiscalité et celle-ci des différends non dépourvus de liens avec les conditions dans lesquelles cette dernière exerçait ses fonctions. En tenant compte de l'importance du rôle d'un directeur des services fiscaux et de la nature particulière des responsabilités qui lui incombent, « *le fait pour le titulaire de cet emploi de direction de s'être trouvé placé dans une situation ne lui permettant plus de disposer de la part du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de la confiance nécessaire au bon accomplissement de ses missions peut légalement justifier qu'il soit, pour ce motif, déchargé de ses fonctions* ».

La requérante soulevait par ailleurs le moyen selon lequel la décision attaquée était entachée d'erreur de droit dans la mesure où l'annulation de la première mesure de révocation aurait dû entraîner sa réintégration effective dans l'emploi de directeur des services fiscaux. Toutefois, le juge, après avoir reconnu que dans le cas d'un emploi unique, l'administration est tenue de réintégrer l'agent dans l'emploi même qu'il occupait, au besoin après retrait de l'acte portant nomination de l'agent irrégulièrement désigné pour le remplacer, il considère qu'une nouvelle décision légalement prise par l'autorité compétente mettant fin à ses fonctions peut légalement faire obstacle, sans effet rétroactif, à sa réintégration effective dans les fonctions dont il a été écarté.

« *16. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Mme X. n'est pas fondée à obtenir l'annulation de l'arrêté en date du 17 décembre 2013 par lequel le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a de nouveau mis fin à ses fonctions en tant que directrice des services fiscaux* ».

Cet épisode marque peut être la fin de la saga judiciaire dans cette affaire…

1.2. **Délai de consultation du dossier disciplinaire : Cour administrative d'appel de Paris, aff. n° 13PA02612,** 19 décembre 2014

Le requérant, secrétaire administratif du ministère de la défense, affecté au groupement de soutien de la base de défense de Nouvelle-Calédonie, à Nouméa, s'était vu infliger un blâme par une décision de son supérieur hiérarchique du 16 août 2012. Le 28 mars 2013, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette décision. Il fait appel de ce jugement au motif qu'il n'a pas été en mesure de préparer sa défense du fait de la brièveté du délai entre sa convocation et l'entretien disciplinaire.

En effet, le 14 août 2012 à 17 h 30, le requérant se voyait notifier une lettre de convocation pour un entretien dans le cadre d'une procédure disciplinaire le 16 août à 14h, soit moins de 48h plus tard. Il convient de noter que le courrier du 14 août 2014 ne précise pas les faits reprochés à l'intéressé. La sanction a été prononcée à l'issue de l'entretien du 16 août 2012 à 14 heures. Pour le juge, il est évident que le 15 août étant férié, l'intéressé n'a pas eu le temps de consulter son dossier, le délai de quelques heures séparant cette éventuelle consultation du dossier et le prononcé de la sanction, à l'issue de l'entretien, ne peut être regardé comme ayant été suffisant pour lui permettre de prendre connaissance des faits reprochés et de préparer sa défense, et ce même si les faits reprochés au requérant étaient relativement simples et que la sanction envisagée relevait du premier groupe. Le tribunal en déduit « *que ce vice de procédure, qui a effectivement privé le requérant d'une garantie, est de nature à entacher d'illégalité la décision en litige* ». En conséquence le jugement du tribunal administratif est annulé.

1.3. **Conditions d'obtention d'un congé administratif, aff. n° 1400308 et 1400165,** 11 décembre 2014

Dans cet arrêt, le tribunal administratif confirme une jurisprudence récente relative aux personnes susceptibles d'être éligible à un congé administratif. Deux affaires étaient portées devant lui.

Dans la 1ère affaire, une professeur des écoles dans l'enseignement privé en Nouvelle-Calédonie, avait présenté au vice-recteur de la Nouvelle-Calédonie une demande de congé administratif pour la fin de l'année 2014. Le vice-recteur oppose un refus à cette demande par courrier en date du 4 juin 2014.

Si le tribunal reconnait à la requérante la qualité d'agent public au sens des dispositions relatives aux congés administratifs, lesquelles exigent la localisation du centre des intérêts matériels et moraux et l'exercice de fonctions en Nouvelle-Calédonie sans limitation de durée, il refuse de lui reconnaitre le droit à la prise en charge des frais de voyage dans le cadre de la réglementation sur les congés administratifs.

Dans la 2ème affaire, le requérant était fonctionnaire d'Etat affecté de manière permanente en Nouvelle-Calédonie, en qualité d'adjoint administratif principal, au sein des forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC). Celui-ci avait présenté une demande de cumul de congés, sur les années 2013 à 2015, en vue d'un congé administratif en métropole prévu à la mi-octobre 2015. Le juge considère que si le requérant est autorisé à cumuler ses congés annuels afin de bénéficier d'un congé administratif, il ne peut néanmoins prétendre à la prise en charge des frais de voyage par l'administration. Au surplus, il lui est précisé que, durant toute la période de congé administratif, il sera désindexé.

« 7. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 35 du décret susvisé du 2 mars 1910 : I. Les congés administratifs … ont pour objet de permettre au fonctionnaire que les exigences du service éloignent de son pays d'origine ou de sa résidence habituelle d'y revenir périodiquement…. II. Les fonctionnaires, employés et agents en service hors de leur pays d'origine ou de résidence habituelle ont seuls droit, en principe, à des congés administratifs. Toutefois, le personnel en service dans son pays d'origine ou de résidence habituelle pourra, par dérogation à ce principe, obtenir des congés administratifs dans les conditions prévues au paragraphe VII du présent article… VII. Lorsque le territoire de service se confond avec le territoire d'origine ou de résidence habituelle, le congé est d'un mois par année de service. L'intéressé a la faculté de cumuler les congés afférant à trois années de service sans qu'un congé, pris en une seule fois, puisse, au total, dépasser trois mois… » ;

8. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 41 du décret du 22 septembre 1998 susvisé : « Le congé administratif acquis au terme d'une affectation dans un territoire d'outre-mer ou à Mayotte, au sens des décrets n° 96-1026 et n° 96-1027 du 26 novembre 1996 susvisés ou de l'article 35 du décret du 2 mars 1910 susvisé pour les agents qui y demeurent soumis, ouvre droit à la prise en charge des frais de voyage de l'agent et, le cas échéant, de sa famille et à l'indemnité forfaitaire de transport de bagages ou de changement de résidence prévue à l'article 38 du présent décret, vers sa résidence habituelle ou sa résidence administrative d'origine, dès lors qu'elle se situe sur le sol national. Lorsque le lieu de sa résidence habituelle et celui de sa résidence administrative d'origine ne se confondent pas, et dès lors que cette dernière se situe sur le sol national, l'agent peut demander la prise en charge de ses frais de voyage vers l'un ou l'autre de ces lieux. L'agent en service dans un territoire d'outre-mer ou à Mayotte sans limitation de durée et qui bénéficie d'un congé administratif n'intervenant pas à l'occasion d'un changement d'affectation a droit uniquement à la prise en charge des frais de voyage aller et retour entre le territoire où il sert et la métropole ou, le cas échéant, le département, territoire ou collectivité d'outre-mer où est située sa résidence habituelle… » ;

De manière extrêmement discutable, le Tribunal administratif en déduit « *qu'il résulte clairement des dispositions susvisées, dont Mme X. demande le bénéfice, que, parmi les agents affectés sans limitation de durée dans un territoire d'outre-mer, seuls ceux qui sont en service dans un territoire distinct de leur lieu de résidence habituelle peuvent obtenir la prise*

en charge par l'administration de leurs frais de voyage à l'occasion d'un congé administratif -non lié à un changement d'affectation-passé dans le lieu de leur résidence habituelle ».

Appliqué au cas de la requérante, le tribunal note qu'elle réside habituellement en Nouvelle-Calédonie où se situe également sa résidence administrative ; qu'en application des textes susvisés, elle ne peut donc obtenir la prise en charge par l'administration de ses frais de voyage et de ceux de sa famille.

Cette jurisprudence du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie pose réellement question quant à la pertinence de l'interprétation des juges de 1ère instance et il serait bon que le Conseil d'État soit amené à statuer et préciser ce point de droit. En effet, la distinction opérée par le juge entre résidence habituelle et résidence administrative, sans que la 1ère soit définit, s'avère extrêmement discutable dès lors que l'on s'adresse à des personnes affectées sans condition de durée. En effet, si l'on suit le tribunal dans son raisonnement, il y a lieu de faire préciser à partir de quand la résidence en Nouvelle-Calédonie se substitue-t-elle à la résidence habituelle ? Cette jurisprudence s'adresse-t-elle aux agents originaires de Nouvelle-Calédonie ? À tous les agents affectés sans condition de durée ? Auquel cas, on serait en contradiction avec les dispositions du décret du 22 novembre 1998. Il semble que ce soit néanmoins l'interprétation qu'a fait par exemple le vice-rectorat de cette jurisprudence en refusant aux enseignants-chercheurs affectés sans condition de durée le droit à la prise en charge des frais de voyage.

Le décret du 2 mars 1910 comme celui du 22 septembre 1998 ont pour objectif de permettre aux fonctionnaires affectés outre-mer de maintenir le lien avec la métropole.

Les dispositions pertinentes du décret de 1998 précisent que l'agent en service en Nouvelle-Calédonie affecté sans limitation de durée **peut** bénéficier d'un congé administratif **en dehors de tout changement d'affectation**. Le texte précise que, dans un tel cas, **il a droit uniquement à la prise en charge des frais de voyage aller et retour** entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole ou, le cas échéant, le département, territoire ou collectivité d'outre-mer où est située sa résidence habituelle. Dès lors, ceci étant inscrit clairement dans le texte, on ne voit pas bien sur quel fondement s'appuie le juge administratif pour refuser à des fonctionnaires de l'État affectés en Nouvelle-Calédonie sans limitation de durée la prise en charge de leurs frais de voyage, comme il le fait notamment dans l'affaire n°1400165 commentée ici.

1.4. **Localisation des intérêts matériels et moraux, Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, aff. n° 1300378,** 30 avril 2014

La jurisprudence sur la localisation des intérêts matériels et moraux n'en finit pas d'évoluer sans qu'on puisse réellement déterminer quels sont les critères susceptibles d'emporter la conviction du juge.

Dans cette affaire, le requérant souhaitait bénéficier des dispositions de l'article 1er du décret du 26 novembre 1996 relatif à la situation des fonctionnaires de l'État affectés notamment en Nouvelle-Calédonie afin de ne pas se voir opposer la limitation de durée de séjour à deux fois deux ans. Pour cela, il lui était nécessaire de démontrer que ces intérêts matériels et moraux étaient localisés en Nouvelle-Calédonie. Contre toute attente dans le cas d'espèce, le tribunal administratif va faire droit à la demande du requérant.

Celui-ci, professeur d'éducation physique et sportive, avait été affecté au collège de Canala pour deux années à compter du 18 février 2004, puis pour deux nouvelles années jusqu'à la fin de l'année scolaire 2007. Il fut ensuite affecté en Guyane pour deux années,

puis, de nouveau, au collège de Canala à compter du 17 février 2010 pour deux années, renouvelées jusqu'à la fin de l'année scolaire 2013. Son épouse et ses filles ne sont pas nées en Nouvelle-Calédonie et aucun membre de sa famille ne s'est installé en Nouvelle-Calédonie. Pour autant, le tribunal note que le requérant a présenté des demandes répétées de reconnaissance de la localisation du centre de ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie dès son premier séjour, qu'il y a domicilié ses comptes bancaires et y participe activement à la vie associative. Son épouse, dont il est désormais divorcé, y a créé et continue d'y exploiter une entreprise commerciale et ses trois filles, dont la résidence a été fixée à son domicile par le jugement de divorce, y sont scolarisées. Il a par ailleurs fait l'acquisition en Nouvelle-Calédonie d'une maison d'habitation dès le début de son premier séjour et que, pour son second séjour de quatre années au total sur le territoire, il n'a perçu ni l'indemnité forfaitaire de frais de changement de résidence, ni l'indemnité d'éloignement.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le tribunal considère que « *il ressort de la combinaison de ces éléments, dont aucun, pris séparément, ne serait à lui seul déterminant, que M. X. devait être regardé comme ayant, à la date à laquelle la décision attaquée a été prise, transféré en Nouvelle-Calédonie le centre de ses intérêts matériels et moraux ; que, par suite, le requérant est fondé à demander l'annulation de la décision du 17 juillet 2013 par laquelle le ministre de l'éducation nationale a rejeté sa demande tendant à la reconnaissance de la localisation du centre de ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie* ».

Ce jugement du Tribunal administratif est à rapprocher d'un autre jugement rendu par la même juridiction quelques mois plus tôt, le 19 septembre 2013. Dans cette affaire, le requérant, né en Nouvelle-Calédonie, y avait résidé durant son enfance avant d'intégrer les cadres de l'armée en 1979 et d'effectuer sa carrière militaire en métropole. Admis à la retraite en décembre 2012, il revint sur le territoire. Le juge, constatant qu'il s'était marié à Valence, dans le département de la Drôme, en 1985, avec une personne non native de Nouvelle-Calédonie, que ses enfants nés en 1985, 1989 et 1992 n'étaient pas nés en Nouvelle-Calédonie, qu'il avait néanmoins bénéficié, entre 1980 et 2005, de quatre période de congés bonifiés pour revenir en Nouvelle-Calédonie, que sa mère était enterrée sur le territoire et que son père, âgé, résidait à Nouméa où il l'hébergeait, conclut que l'ensemble de ses éléments ne permet pas de reconnaitre au requérant le maintien du centre de ses intérêts moraux et matériels en Nouvelle-Calédonie à la date du 1er décembre 2012, date d'effet de sa pension de retraite. Au surplus, pour le juge, le fait qu'il ait été depuis lors inscrit sur les listes électorales et embauché par une entreprise calédonienne en contrat à durée déterminée à compter du 5 décembre 2012, soit après la date d'effet de sa pension, ne suffisent pas, eu égard à la durée de son séjour en métropole et aux autres circonstances de l'espèce, à faire regarder le centre de ses intérêts moraux et matériels comme fixés en Nouvelle-Calédonie à la date du 1er décembre 2012…

Le jugement du Tribunal administratif du 30 avril 2014 laisse perplexe. Alors que ces dernières années, le tribunal reconnait le centre des intérêts matériels et moraux à des personnes originaires de métropole et installée sur le territoire depuis moins de 10 ans, au motif qu'ils sont soit en couple avec un calédonien, soit du fait de la naissance de leurs enfants en Nouvelle-Calédonie, soit encore du fait de l'accession à la propriété en Nouvelle-Calédonie, il refuse de reconnaitre le centre des intérêts matériels et moraux à des calédoniens qui, pour des raisons professionnelles, ont du faire leur carrière hors du pays et ce même, s'ils sont régulièrement revenus sur le territoire. Ceci est d'autant plus déstabilisant lorsqu'il s'agit de l'attribution de l'ITR, c'est-à-dire l'indexation de la pension de retraite. Les calédoniens ayant fait une carrière hors de Nouvelle-Calédonie – comment pourrait-il en être autrement pour un militaire ? – se voit nier leur attachement au territoire. On pourrait s'interroger sur le point de savoir si le juge

administratif reconnait plus facilement le centre des intérêts matériels et moraux lorsqu'il s'agit d'appliquer la réglementation sur la durée des séjours en Nouvelle-Calédonie ? Néanmoins, dans un arrêt du 3 avril 2014, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie (aff. n° 1300355) établit un lien entre la reconnaissance du centre des intérêts matériels et moraux dans le cadre de la réglementation relative au séjour des fonctionnaires en Nouvelle-Calédonie et celle pouvant être constatée pour l'attribution de l'indemnité temporaire de retraite. En effet, le tribunal établit une présomption de maintien des intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie entre la période d'activité et de retraite du fonctionnaire.

Il apparait que la jurisprudence sur la localisation des intérêts matériels et moraux mériterait d'être clarifiée. La méthode du faisceau d'indices ne doit pas signifier pour le justiciable la totale incertitude quant à l'issue de sa requête.

---

2. Contentieux électoral

2.1. **Contestation de l'élection municipale de Boulouparis, Conseil d'État, aff. n° 382088,** 21 novembre 2014

Par jugements du 2 juin 2014, on s'en souvient (voir chronique dans n° précédent de la RJPENC), le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie avait annulé les opérations électorales de la commune de Boulouparis lors des élections municipales de mars 2014. Le juge avait en effet estimé que l'envoi d'un courrier par le maire sortant le 10 mars 2014, adressé sous le timbre de la commune et en sa qualité de maire, aux habitants des lotissements de Port Ouenghi leur annonçant que la cession à la commune des lots qui constituent l'ensemble de la voirie, des espaces verts, servitudes et ronds-points de ces lotissements était accomplie, et qu'à compter du 1er avril 2014, ces lotissements seraient à la charge de la commune, avait été considéré comme une manœuvre destinée à fausser les résultats du scrutin.

Au contraire, dans son arrêt du 21 novembre 2014, le Conseil d'État considère que « ***ce courrier n'a pas revêtu le caractère d'une manœuvre destinée à fausser les résultats du scrutin, dès lors, d'une part, que le projet était engagé depuis 2008 et avait fait l'objet de plusieurs délibérations du conseil municipal au cours des années antérieures, et, d'autre part, que son aboutissement, effectif avant le premier tour des opérations électorales, n'était pas conditionné à la réélection de M. F...contrairement à ce que soutiennent les protestataires*** ».

Le Conseil d'État a par ailleurs examiné les autres griefs soulevés par les requérants à l'encontre de ce scrutin : il les a tous rejeté.

Il a tout d'abord considéré que le retard dans la parution du " journal de Boulouparis ", revue trimestrielle, en mars 2014, ne constitue pas une manœuvre mais s'explique par la fin de la collaboration avec la personne responsable de la publication et la signature d'une nouvelle convention, d'autant que « *le contenu du journal, et notamment les termes de l'éditorial du maire, qui se borne à annoncer la présentation de quelques clichés clés de souvenirs de fin d'année et de réalisations communales, lesquelles portent sur la période la plus récente et non sur l'ensemble de la mandature, ne lui confère pas le caractère d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité* ».

Par ailleurs, le Conseil d'État ne retient pas les deux attestations d'électeurs produites par les adversaires indiquant avoir fait l'objet de pressions de la part du maire sortant pour qu'ils votent en sa faveur, l'une d'entre elle émanant de la mère de l'un des candidats d'une liste adverse.

Enfin, le juge administratif suprême rejette le moyen consistant à soutenir que des personnels de la commune auraient participé à la distribution de tracts dans l'exercice de leurs fonctions, ces allégations étant contenues dans cinq attestations dont quatre émanent de candidats figurant sur les listes opposées à celle du maire sortant, lesquelles ont par ailleurs donné lieu à dépôt de plainte pour diffamation de la part de l'ensemble des intéressés. Pour le Conseil d'État, ses faits ne peuvent en conséquence être regardés comme établis.

En conséquence, le Conseil d'État annule le jugement du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie et valide le scrutin municipal de Boulouparis de mars 2014 et la victoire de la liste menée par A. Lazare.

---

3. Droit de la responsabilité

3.1. **Responsabilité de la puissance publique – Protection contre l'amiante, Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, aff. n° 1400060, 1400144,** 11 décembre 2014

« 7. Considérant que si, en application de la législation du travail, l'employeur a l'obligation générale d'assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs placés sous son autorité, il incombe aux autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs dans le cadre de leur activité professionnelle, compte tenu notamment des produits et substances qu'ils manipulent ou avec lesquels ils sont en contact, et d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers ;[…]

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la responsabilité de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie ne peut être retenue que pour leur carence fautive résultant de l'insuffisance des dispositions réglementaires tendant à prévenir les risques liés à l'exposition aux poussières d'amiante ; que, par suite l'Etat et la Nouvelle-Calédonie doivent être solidairement condamnés à indemniser M. X. des préjudices qui n'ont pas été pris en charge par son employeur, la SLN ; qu'il sera fait une juste appréciation de l'ensemble ces préjudices y compris les troubles dans les conditions d'existence et le préjudice moral en les évaluant à la somme de 1 000 000 de francs CFP tous intérêts compris ».

Dans cette affaire, le requérant contestait une décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le ministre de la justice sur sa réclamation préalable en date du 2 septembre 2013 et tendant à la réparation intégrale de ses préjudices en lien avec la faute commise par ledit ministre mais aussi contre la décision de rejet rendue par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le 10 décembre 2013 sur sa réclamation préalable présentée le 11 septembre 2013 et tendant à la réparation intégrale de ses préjudices en lien avec la faute commise par ledit gouvernement. Le requérant, atteint d'une pathologie pulmonaire prise en charge par la CAFAT au titre de la législation sur les maladies professionnelles, demandait au

tribunal de condamner l'État à l'indemniser à raison de sa carence fautive en matière de prévention des risques liés à l'exposition professionnelle à l'amiante à laquelle s'ajoute une carence dans la mise en œuvre des dispositions des articles 18 et 19 de l'ordonnance du 14 mai 2009.

De son côté, l'État soutenait de manière extrêmement discutable que la responsabilité de l'État ne saurait être recherchée, les modalités d'application du Code du travail ayant été confiées dès 1957 au Territoire et l'État n'ayant plus eu, au fil des statuts successifs, qu'une compétence résiduelle. D'ailleurs, le juge ne suivra pas l'État dans son argumentation en constatant que le droit du travail a été pendant une longue période, une compétence partagée de l'État et des autorités du territoire s'agissant de la prévention des risques liés à l'exposition professionnelle à l'amiante. Il établit en effet que « ***ce n'est qu'à compter de la mise en œuvre de l'article 22-4° de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie que cette dernière dispose d'une compétence entière en matière de droit du travail qu'elle exerce concrètement depuis le 1er janvier 2000*** ».

Sur le fond, le Tribunal administratif considère donc que l'obligation générale d'assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs placés sous son autorité imposée à l'employeur par la réglementation, ne saurait avoir pour effet de décharger les autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels « ***de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs dans le cadre de leur activité professionnelle, compte tenu notamment des produits et substances qu'ils manipulent ou avec lesquels ils sont en contact, et d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers*** », préconisant ici en réalité l'application du principe de précaution.

En conséquence, le juge, examinant l'action des autorités publiques, conclut à l'insuffisance de l'action de l'administration au regard des risques courus par les travailleurs durant la période où il a été en activité. L'État comme le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ne justifient d'aucune circonstance de nature à établir que la législation du travail en vigueur durant cette période - et notamment la réglementation relative à l'empoussièrement sur les lieux de travail - était adaptée à ces risques. En conséquence, le Tribunal reconnait la responsabilité de l'État et de la Nouvelle-Calédonie.

Par contre, le tribunal ne retient pas la responsabilité de l'État et de la Nouvelle-Calédonie pour n'avoir pas mis en œuvre les dispositions de l'ordonnance du 14 mai 2009 laquelle prévoit notamment la signature d'une convention entre la Nouvelle-Calédonie et le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). D'une part, l'État n'avait pas la compétence d'imposer aux parties concernées la signature d'une telle convention. D'autre part, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ne peut être tenu pour responsable de l'absence de convention entre la Nouvelle-Calédonie et le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) dans la mesure où la législation prévoit seulement la possibilité de conclure une telle convention dans l'hypothèse où la Nouvelle-Calédonie aurait défini un dispositif d'indemnisation des victimes de l'amiante dans le cadre de ses compétences. Il était donc loisible à la Nouvelle-Calédonie de faire le choix de ne pas mettre en place un dispositif d'indemnisation des victimes de l'amiante et de ne pas conclure une convention avec le FIVA.

En conséquence, le requérant est indemnisé des préjudices qui n'ont pas été pris en charge par son employeur, la SLN, estimés à la somme de 1 000 000 de francs CFP tous intérêts compris.

3.2. **Responsabilité de la puissance publique – Mauvaise organisation du service, Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, aff. n°1400073,** 30 octobre 2014

Le 16 décembre 2011, vers 19 heures, un incendie était survenu dans un dock communal et le corps sans vie d'un agent communal avait été retrouvé au cours de la nuit. La compagne et les deux enfants de la victime demandaient réparation de leur préjudice d'affection, estimant que la désorganisation des services communaux avait fait perdre une chance à la victime d'être sauvée.

Pour être complet sur les faits ayant donné lieu à cette affaire, il convient de préciser deux éléments. D'une part, la victime avait elle-même provoqué l'incendie et s'est retrouvée prisonnière du feu. D'autre part, il résulte de l'instruction que le jour du drame, les agents de la commune, au nombre desquels la victime et les pompiers de la brigade d'intervention, ont participé au déjeuner de fin d'année organisé dans un gîte à l'initiative du maire. Ce repas, au cours duquel une importante quantité d'alcool a été consommée et qui a duré jusqu'en début de soirée, a entrainé de nombreux dysfonctionnements du service.

En effet, la chronologie des faits est la suivante : l'incendie affectant le dock communal a été signalé dès 19h15 à l'agent de permanence au sein de la brigade de pompiers, qui a été informé qu'une personne se trouvait à l'intérieur. Néanmoins, cet agent, n'étant pas qualifié pour conduire le camion-citerne, a réquisitionné une habitante pour se rendre sur les lieux, après avoir vainement tenté de joindre les autres pompiers par téléphone. Arrivés sur place vers 19h20, ils ont tenté tous deux de limiter le feu avec une lance à incendie, avant d'être aidés, cinq minutes plus tard, par les gendarmes. Il a fallu attendre 20h10 pour que les autres pompiers de la brigade arrivent et 21 heures pour que des renforts parviennent de la caserne de pompiers de Hienghène. Le feu a été circonscrit dans la nuit aux environs de 00h30, le corps de M. Y. n'étant découvert que fortuitement à 3h15.

Le juge constate donc « *qu'il résulte de l'instruction que le service de permanence de la brigade de lutte contre l'incendie n'a pas été correctement organisé la nuit du 16 au 17 décembre 2011 ; que, contrairement aux habitudes, était présent au centre de secours un seul pompier, au surplus non titulaire du permis poids lourds lui permettant de conduire le camion-citerne sur le lieu d'un éventuel sinistre ; qu'ils n'ont pas répondu aux appels téléphoniques dont leur collègue les a rendus destinataires dès qu'il a eu connaissance de l'incendie et sont arrivés près d'une heure après le début du sinistre ; que le défaut d'organisation de la permanence de la brigade de pompiers de (...) a retardé la mise en œuvre des moyens propres à éteindre l'incendie du dock communal, alors qu'initialement, le feu était nettement localisé sur un côté du bâtiment* ».

En conséquence, le Tribunal reconnait la responsabilité de la commune à raison de la perte d'une chance de survie subie par la victime du fait de la désorganisation du service d'incendie et de secours la nuit du 16 au 17 décembre 2011.

Afin de déterminer le montant de la réparation, le juge tient logiquement compte du fait que la victime a provoqué elle-même le sinistre et que son décès est en partie dû à ses propres agissements. Il en déduit une exonération partielle de responsabilité de la commune à hauteur de 30 % des conséquences dommageables de son décès.

Sur le chiffrage du préjudice, le tribunal accorde aux ayants-droit de la victime :

- 3 000 000 F CFP au titre du dommage résultant des souffrances physiques endurées par la victime celui-ci ayant eu conscience qu'il était cerné par les flammes et a tenté de donner l'alerte en klaxonnant et en criant.

- 3 000 000 F CFP pour chacun des requérants au titre du préjudice d'affection subit en qualité de compagne (depuis plus de 25 ans) et d'enfants de la victime.

- 13 845 500 F CFP, 2 140 830 F CFP et 951 480 F CFP respectivement pour la compagne de la victime, son fils âgé de 10 ans au moment des faits et son autre fils alors âgé de 18 ans au titre du préjudice financier consistant à calculer la perte sur les économies faites chaque année par le couple.

---

4. Droit de l'environnement

4.1. **Géovic 1 et 2 – Insuffisance de la notice d'impact, Cour administrative d'appel de Paris, aff. n° N° 14PA00660 et 14PA00654,** 16 octobre 2014

Par délibération du 22 décembre 2010, l'assemblée de la province Nord avait délivré à la société Géovic Nouvelle-Calédonie douze permis de recherches minières valables pour le nickel, le cobalt et le chrome. Par arrêté du 5 mars 2012, le président de l'assemblée de la province Nord avait autorisé la société Géovic Nouvelle-Calédonie à procéder à des travaux de recherches sur les permis de recherches "Nautilus Kouaoua 02 " et " Nautilus Kouaoua 03" couvrant des zones situées sur la commune de Kouaoua.

Sur requête de l'association Ensemble pour la planète, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie avait annulé l'autorisation de travaux de recherches en cause par jugement du 10 octobre 2013, au motif que « *la notice d'impact prévue à l'article R. 140-10-22 du code minier de la Nouvelle-Calédonie était insuffisante en ce qu'elle caractérisait de manière extrêmement vague l'état initial de l'environnement aux points de sondage prévus et en outre en ce que l'échelle des cartes graphiques apparaissait insuffisamment précise pour permettre la localisation exacte des points de sondage* ».

En effet, l'article Lp. 142-10 du code minier de la Nouvelle-Calédonie subordonne l'ouverture de travaux de recherches et d'exploitation minière à une autorisation du président de l'assemblée de la province compétente, laquelle doit fixer les prescriptions destinées à prévenir les dommages ou nuisances que l'activité minière est susceptible de provoquer. L'autorisation de travaux de recherches est précédée d'une notice d'impact.

La Cour administrative d'appel de Paris confirme le jugement du Tribunal en considérant que c'est à bon droit les premiers juges ont estimé que la seule notice d'impact produite en première instance pour le permis " Nautilus Kouaoua 03 " est insuffisante en ce qui concerne la description de la faune et de la flore, alors même que le réglementation prévoyait à l'article R. 142-10-7 du code minier de la Nouvelle-Calédonie, tant à son point a) relatif à l'analyse de l'état initial du périmètre de l'emprise du projet, qu'à son point b) relatif à l'analyse des effets directs et indirects du projet sur ceux-ci et à son point d) concernant la présence d'espèces endémiques rares ou menacées ou d'écosystèmes protégés, qui doivent le cas échéant faire l'objet d'études particulières et de propositions relatives à leur sauvegarde. En conséquence, la notice d'impact en cause qui se résumait en ce qui concerne l'état initial de l'environnement aux points de sondage prévus :

- à qualifier la végétation, à l'aide de quelques photos, en fonction seulement de sa densité et de son caractère plus ou moins haut et arbustif ou arboré ;

- qu'au titre de la faune, seule la présence " d'oiseaux " est parfois signalée ;

- qu'aucune précision sur les espèces composant la flore et la faune n'est apportée;

Précisons toutefois que la notice environnementale identifie des risques d'atteinte à l'environnement tels que la détérioration de la qualité des eaux " pouvant engendrer la mise en danger des espèces faunistiques et floristiques marines par recouvrement des fonds après dépôt ou encore obstruction des voies respiratoires " ou les égouttures d'huile et déversements provenant des machines à même de " constituer une pollution touchant la faune et la flore marines (récifs inclus) ".

Aucune donnée n'étant apportée sur les particularités du milieu naturel dans lequel les travaux de sondage étaient envisagés, la Cour administrative d'appel de Paris considère que la notice d'impact ne répond pas aux exigences de l'article R. 142-10-7 du code minier de la Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, le juge d'appel constate qu'il « *ressort du tableau sur la sensibilité des écosystèmes terrestres recevant les futurs sondages produit dans la notice d'impact que sur les 142 sondages devant être réalisés sur terre, nombre d'entre eux sont répertoriés dans la mangrove ; qu'il ressort parallèlement de cette notice que la société Géovic Nouvelle-Calédonie s'est engagée à ne faire aucun sondage dans la mangrove, compte tenu de ce que celle-ci constitue un écosystème d'intérêt patrimonial et à déplacer les points de sondages prévus, sans pour autant en préciser la future localisation ; qu'ainsi la notice d'impact ne permet pas d'appréhender la réalité de l'intérêt environnemental autour des points de sondage ;* ***que la notice d'impact étant lacunaire en ce qui concerne l'état initial de la faune et de la flore à l'emplacement des travaux prévus, dans ces conditions, la société Géovic Nouvelle-Calédonie n'est pas fondée à soutenir que son contenu n'était pas en relation avec l'importance des travaux envisagés comme le prévoient les dispositions de l'article R. 140-10-22 du code minier de la Nouvelle-Calédonie*** »

En conséquence, la Cour administrative d'appel estime qu'il était loisible au juge de 1ère instance de considérer que les lacunes de la notice d'impact constituaient une irrégularité substantielle car elle était susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise, dans la mesure où elle devait, par l'analyse des caractéristiques du terrain à sonder, permettre à l'autorité administrative de s'assurer de la viabilité d'une exploitation minière éventuelle et de pouvoir freiner d'emblée toute velléité d'exploitation dans une zone présentant un intérêt environnemental majeur. En conséquence, la notice d'impact n'a pas pu éclairer correctement l'autorité administrative, préalablement à l'autorisation de travaux qu'elle peut accorder, sur les enjeux environnementaux du secteur concerné et l'impact des travaux de recherches sur ceux-ci.

Dans le 2ème jugement du même jour, était en cause un autre arrêté du 5 mars 2012 par lequel le président de l'assemblée de la province Nord avait autorisé la société Géovic Nouvelle-Calédonie à procéder à des travaux de recherches sur les permis de recherches "Nautilus Thio 01", "Nautilus Thio 02", "Nautilus Thio 03", "Nautilus Thio 04", "Nautilus Thio 05" et "Nautilus Kouaoua 01", couvrant des zones situées sur la commune de Canala.

Le Tribunal par jugement du 10 octobre 2013 avait procédé à l'annulation de l'arrêté en cause. L'annulation était fondée à la fois sur l'insuffisance de la notice d'impact mais également sur l'omission de certaines des consultations exigées par le Code minier, et en particulier de celle de la direction des affaires juridiques, administratives et patrimoniales, de la direction du développement économique et de l'environnement et de la commission minière communale.

La Cour administrative d'appel, si elle confirme l'absence fautive de consultation, considère néanmoins que cette omission n'a pas été, en l'espèce, constitutive d'un vice de procédure substantiel de nature à exercer une influence sur la décision de l'administration. Néanmoins, le Tribunal ayant également fondé l'annulation de l'arrêté litigieux sur le motif tiré de l'insuffisance de la notice d'impact, la Cour administrative d'appel de Paris réitère son raisonnement émis dans l'arrêt du même jour et annule l'arrêté sur ce fondement.

5.2 **EPLP/UFC Que Choisir - Pesticides, Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, aff. n° 1400291, 1400292, 1400148, 1400158, 1400349 et 1400354,** 16 décembre 2014

Ces jugements du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie sont importants en ce que le juge s'exprime clairement sur la compétence du Congrès de la Nouvelle-Calédonie pour déterminer par la voie législative les modalités d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, lequel renvoie au législateur pour fixer « les conditions et limites » du droit à l'information et à la participation du public à l'élaboration des textes en matière environnementale. Reste à voir si les juridictions supérieures confirmeront cette position, qui nous parait de bon sens et opportune et correspond à l'option prise par la Nouvelle-Calédonie qui prépare actuellement un projet de loi du pays sur ce sujet.

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté le 14 août 2012 la délibération relative aux conditions d'autorisation, d'importation, de détention, de mise sur le marché et d'utilisation des substances et produits phytosanitaires à vocation agricole (PPUA). Cette délibération a abrogée dans sa totalité la délibération n° 335 du 11 août 1992 relative aux produits phytosanitaires à vocation agricole et a modifié et abrogé certaines dispositions de la délibération n° 334 du même jour portant protection des végétaux. La délibération du 14 août 2012 prévoyait, en ses articles 63 et 65, que, par dérogation aux dispositions qu'elle instituait pour réglementer l'agrément des substances actives et l'homologation des produits phytosanitaires à vocation agricole, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie devait dresser une liste initiale de substances actives agréées et une liste initiale des PPUA homologués - ces deux listes intégrant les PPUA et les substances actives contenues dans les PPUA figurant, d'une part, sur l'arrêté du 24 août 2010 homologuant les produits phytosanitaires à vocation agricole autorisés en Nouvelle-Calédonie, d'autre part, sur les arrêtés d'homologation postérieurs à sa parution. En application des articles 63 et 65 de la délibération du 14 août 2012, le gouvernement a pris, le 3 janvier 2013, un arrêté dressant les listes initiales des substances actives agréées et des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués en Nouvelle-Calédonie. Par un jugement du 6 juin 2013, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a annulé les articles 63 et 65 de la délibération du 14 août 2012, motif pris de ce que le Congrès, en enjoignant au gouvernement de dresser les listes initiales des substances actives agréées et des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués, avait privé ce dernier de toute compétence d'appréciation. Par un jugement du 12 décembre 2013, le même tribunal a annulé l'arrêté du 3 janvier 2013, pour défaut de base légale. En application des règles posées par la délibération du 14 août 2012, le gouvernement a pris le 13 mai 2014 l'arrêté n° 2014-1333/GNC relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à vocation agricole en Nouvelle-Calédonie. Cet arrêté dresse la liste d'une substance active à usage agricole agréée en Nouvelle-Calédonie, la liste de huit produits phytosanitaires à vocation agricole homologués pour les usages généraux mentionnés et la liste de quatre extensions d'usage homologuées. C'est ce dernier arrêté qui était visé par les

requêtes des associations Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie et Ensemble pour la planète

Les deux associations soutenaient que l'arrêté du 13 mai 2014 était entaché d'un défaut de base légale pour être pris sur le fondement de la délibération du 14 août 2012, laquelle devait nécessairement être considérée comme illégale dans la mesure où aucune mesure de participation du public n'avait été prise dans le cadre de son élaboration, en méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel.

Après avoir rappelé que ce principe induit que le public soit consulté pour émettre des observations portées à la connaissance des autorités publiques, lesquelles pourront ensuite être soit prises en compte, soit écartées en toute transparence, le juge considère qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions. En conséquence, lorsqu'en Nouvelle-Calédonie, « ***une autorité publique prend une décision de nature administrative ayant une incidence sur l'environnement sans avoir au préalable prévu une procédure d'information et de participation du public à l'élaboration du contenu de celle-ci, la limite qu'elle fixe, ce faisant, au principe constitutionnel est susceptible d'être discutée devant le juge administratif*** **».**

Le juge estimant alors que la délibération du 14 août 2012 constituant indubitablement une décision publique ayant une incidence sur l'environnement, au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, l'élaboration de cette délibération aurait dû faire l'objet d'une participation du public, « *dans les conditions et limites définies par la loi* ». En ne fixant par aucun texte de telles « *conditions et limites* » et donc en ne soumettant pas l'élaboration du contenu de cette délibération à une procédure particulière de participation du public alors qu'il lui appartenait de la définir, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a ainsi posé à ce droit de participation du public une limite qui méconnait les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

En conséquence, les conditions d'élaboration de la délibération du 14 août 2012 ne peuvent être regardées comme incluant une « participation du public » au sens de la Charte, entrainant dès lors l'illégalité de la délibération.

Dans deux autres arrêts du même jour, les deux associations requérantes contestaient la légalité de l'arrêté n° 2014-243/GNC du 4 février 2014 relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à vocation agricole en Nouvelle-Calédonie. Cet arrêté dresse notamment la liste de quatre substances actives à usage agricole agréées en Nouvelle-Calédonie et la liste de cinquante et un produits phytosanitaires à vocation agricole homologués pour les usages généraux mentionnés et l'arrêté n° 2014-1779/GNC du 15 juillet 2014 relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à vocation agricole en Nouvelle-Calédonie dressant la liste de trois substances actives à usage agricole agréées en Nouvelle-Calédonie, la liste de trente-six produits phytosanitaires à vocation agricole homologués pour les usages généraux mentionnés et la liste de quatre extensions d'usage homologuées.

Le Tribunal, suivant un raisonnement identique à l'affaire précédente, annule également ces deux arrêtés. Il enjoint par ailleurs au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de prononcer, le cas échéant, le rappel des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués par l'arrêté du 15 juillet 2014 qui auraient été importés en Nouvelle-Calédonie, afin qu'ils ne puissent pas être utilisés au regard des impératifs de sécurité et de santé sanitaires.