

Cours administratives d'appel

LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS.
3ème Chambre A

M. Olivier GUIGON

N° 05PA00049

22 mai 2007

Vu la requête et le mémoire ampliatif, enregistrés le 6 janvier 2005 et le 14 avril 2005, présentés pour M. Olivier GUIGON, demeurant 17 rue Roquebelière à NICE (06000), par la SCP Bachellier - Potier de la Varde ; M. GUIGON demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0397 en date du 5 novembre 2004 par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie a rejeté sa demande tendant à la condamnation de la Nouvelle Calédonie et de la province des Iles Loyauté à lui payer une somme de 120 000 000 F CFP en réparation du dommage que lui ont causé les fautes l'ayant empêché de créer une officine de pharmacie à Maré en 1999 ;

2°) de condamner la Nouvelle Calédonie et la province des Iles Loyauté à lui payer une somme de 120 000 000 F CFP en réparation du préjudice subi, avec les intérêts et la capitalisation des intérêts ;

3°) de condamner la Nouvelle Calédonie et la province des Iles Loyauté à lui payer une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu la loi n° 54-418 du 15 avril 1954 étendant aux territoires d'outre-mer certaines dispositions du code de la santé publique relatives à l'exercice de la pharmacie ;

Vu la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle Calédonie en 1998 ;

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

Vu le décret n° 53-1001 du 5 octobre 1953 portant codification des textes législatifs concernant la santé publique, modifié par les décrets n° 55-512 du 11 mai 1955 et 55-685 du 20 mai 1955 ;

Vu le décret n° 55-1122 du 16 août 1955 fixant les modalités d'application de la loi n° 54-418 du 15 avril 1954 ;

Vu l'arrêté n° 1940 du 23 décembre 1955 fixant le nombre et la répartition des officines en Nouvelle Calédonie, modifié par l'arrêté n° 74-196/CG du 22 avril 1974 ;

Vu la délibération n° 95-31/API de l'assemblée de la province des Iles Loyauté du 20 septembre 1995 fixant la procédure d'établissement des procès-verbaux de palabre ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Sur la régularité du jugement :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 611-7 du code de justice administrative : « Lorsque la décision lui paraît susceptible d'être fondée sur un moyen soulevé d'office (...), le président de la formation de jugement (...) en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations sur le moyen communiqué » ;

Considérant que pour rejeter la demande d'indemnisation de M. GUIGON, le tribunal administratif a estimé que dès lors que le haut-commissaire de la République en Nouvelle Calédonie était tenu de rejeter la demande d'autorisation d'ouverture de pharmacie par voie normale qu'il avait présentée, les moyens de sa requête, fondée sur les fautes commises dans le cadre de l'instruction de cette demande, étaient inopérants ; que cependant la province des Iles Loyauté et la Nouvelle Calédonie s'étaient bornées à faire valoir en défense que si la demande de M. GUIGON, rejetée du fait du caractère incomplet du dossier, avait été examinée au fond, elle n'aurait pas donné lieu à la délivrance d'une autorisation, l'importance de la population de la commune de Maré et les circonstances locales ne le justifiant pas ; qu'ainsi le tribunal administratif, en retenant que le Haut-commissaire avait compétence liée pour refuser la licence sollicitée, d'une part, a soulevé d'office un moyen qui n'était pas celui formulé par les parties, d'autre part, ne s'est pas contenté comme le soutiennent les défendeurs d'écarter un moyen inopérant ou de constater que les conditions de la mise en jeu de la responsabilité des collectivités n'étaient pas remplies ; qu'ainsi en soulevant d'office le moyen précité sans en informer préalablement les parties, le tribunal administratif a méconnu les dispositions de l'article R. 611-7 ; que son jugement ne peut qu'être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande de M. GUIGON ;

Sur la demande d'indemnisation :

Sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité de la demande de première instance ;

Considérant que par demandes adressées le 11 septembre 2002 à la Nouvelle Calédonie et la province des Iles Loyauté, M. GUIGON a demandé à ces collectivités de l'indemniser des conséquences dommageables des refus opposés par le Haut commissaire de la République en Nouvelle Calédonie, le 3 juin 1998 puis le 17 mars 1999, à sa demande de création d'une officine pharmaceutique à La Roche, commune de Maré, sollicitée par courrier daté du 23 mars 1998 ;

Considérant qu'en application des dispositions de la loi du 15 avril 1954 susvisée, les dispositions du code de la santé publique alors en vigueur concernant l'ouverture des pharmacies sont applicables notamment en Nouvelle Calédonie ; qu'aux termes de l'article 9 du décret du 16 août 1955 pris pour l'application de cette loi : « Par dérogation aux dispositions de l'article 571 du code de la santé publique, le nombre et la répartition des officines sont fixés par arrêté du chef du territoire » ; que l'article 1er de l'arrêté du 23 décembre 1955 susvisé modifié édicte ainsi : « Aucune création d'officine ne peut être accordée lorsque la licence a déjà été délivrée à une officine pour 4 000 habitants dans chacune des communes du territoire (...) Si les besoins de la population l'exigent, des

dérrogations à ces règles peuvent être accordées par le gouverneur (...) » ; qu'avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée, il appartenait au Haut commissaire, exécutif du territoire, de délivrer les autorisations demandées ;

Considérant que M. GUIGON soutient que c'est illégalement que, le 3 juin 1998 puis le 11 mars 1999, le Haut commissaire a rejeté sa demande d'ouverture de pharmacie au motif qu'en l'absence de procès-verbal de palabre définitif, authentifié par la grande chefferie et le syndic des affaires coutumières dans les conditions prévues par la délibération provinciale du 20 septembre 1995, son dossier ne justifiait pas avec une précision suffisante de l'étendue de ses droits à la jouissance du local où il entendait exploiter son officine ;

Considérant qu'en application de l'article 7 de la loi du 9 novembre 1988 susvisée, chaque province de Nouvelle Calédonie était compétente avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 17 mars 1999 dans toutes les matières qui n'étaient pas réservées à l'Etat ou au territoire ; que si l'Etat avait reçu compétence selon l'article 8 de la même loi pour « le droit civil et le droit commercial, à l'exception du droit coutumier » et le territoire, selon l'article 9, pour « la procédure civile », il ne ressort d'aucune pièce du dossier qu'en fixant par la délibération du 20 septembre 1995 la « procédure d'établissement des procès-verbaux de palabre », la province des Iles Loyauté, alors compétente en matière de droit coutumier, aurait empiété sur les compétences de l'Etat ou du territoire ; qu'ainsi il ne résulte pas de l'instruction que cette délibération serait entachée d'une illégalité de nature à engager la responsabilité de la province qui en est l'auteur ou du territoire qui en a fait application ;

Considérant que le pharmacien qui sollicite une licence doit, à l'appui de sa demande et pour que celle-ci puisse être régulièrement enregistrée, justifier avec une précision suffisante de l'étendue de ses droits à exploiter le local envisagé et y réaliser les aménagements nécessaires ; que si M. GUIGON avait fourni une promesse de bail à loyer pour un local commercial de 70 m² appartenant à M. Thomas Sinewami dans la commune de La Roche, signée le 23 mars 1998 « sous la condition suspensive de l'obtention du procès-verbal de palabre », ainsi que deux procès-verbaux de palabre en date du 3 mars 1998, l'un au niveau du conseil de clan, l'autre au niveau du conseil des chefs de clan, et relatifs à la mise à disposition d'une parcelle de terre à « M. Jean-Louis Sinewami » selon le premier et « M. Thomas Sinewami » selon le second, le Haut commissaire a pu légalement estimer que ces documents, non authentifiés dans les formes prévues par la délibération provinciale précitée alors même que le second procès-verbal mentionnait la nécessité de « clôturer la procédure en cours par la signature d'un procès-verbal définitif en présence du syndic des affaires coutumières », n'établissaient pas suffisamment l'étendue des droits de M. GUIGON à la jouissance du local où il entendait exploiter son officine sur des terres coutumières ; qu'ainsi il ne résulte pas des pièces du dossier qu'en refusant pour ce motif le 3 juin 1998 puis le 17 mars 1999 de lui délivrer l'autorisation sollicitée, le Haut commissaire, agissant en tant qu'exécutif du territoire, aurait commis une faute de nature à ouvrir droit à indemnité ;

Considérant que la circonstance que la « liste des pièces à fournir » par les postulants à l'ouverture d'une pharmacie ne rappelait pas les modalités d'authentification des promesses de vente ou de location des locaux sis sur des terres coutumières ne saurait constituer une faute de nature à engager la responsabilité du territoire ;

Considérant enfin que si M. GUIGON produit une lettre de M. Jean-Louis Sinewami, adressée le 4 février 1999 aux autorités provinciales et reçue le 10 février, leur rappelant une précédente demande et leur demandant de faire le nécessaire pour l'authentification les procès-verbaux de palabre du 3 mars 1998, il ne démontre pas que le caractère incomplet du dossier présenté à la date des décisions par lesquelles le Haut commissaire a rejeté sa demande résulte d'une carence ou d'une attitude fautive des autorités de la province des Iles Loyauté ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. GUIGON n'est pas fondé à demander la condamnation de la Nouvelle Calédonie ou de la province des Iles Loyauté à l'indemniser du

préjudice que lui aurait causé le refus d'autorisation d'ouvrir une pharmacie à la Roche (Maré) ; que sa demande de première instance et le surplus de sa requête d'appel, y compris les demandes de condamnation de la Nouvelle Calédonie et de la province des Iles Loyauté, qui ne sont pas parties perdantes, à prendre en charge ses frais de procédure en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ne peuvent qu'être rejetés ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de condamner M. GUIGON à verser, en application du même article, une somme de 1 000 euros à la Nouvelle Calédonie et une somme de 1 000 euros à la province des Iles Loyauté, au titre des frais qu'elles ont exposés pour leur défense ;

DECIDE :

Article 1er : Le jugement du Tribunal administratif de Nouvelle Calédonie en date du 5 novembre 2004 est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions d'appel et de première instance de M. GUIGON est rejeté.

Article 3 : M. GUIGON versera une somme de 1 000 euros à la Nouvelle Calédonie et une somme de 1 000 euros à la province des Iles Loyauté en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Après avoir entendu, au cours de l'audience publique du 9 mai 2007 :

- le rapport de Mme Pellissier, rapporteur,
- les observations de Mc Bouretz, pour M. GUIGON et celles de Mc K'Jan, pour la province des Iles Loyauté,
- les conclusions de Mme Folscheid, commissaire du gouvernement ; Mme Curtal, Présidente.