

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 2400335

Mme W...

M. Gilles Prieto
Rapporteur

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteuse publique

Audience du 21 novembre 2024
Décision du 12 décembre 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 17 juillet 2024, 4 octobre 2024 et 3 novembre 2024, Mme Brenda W..., représentée par Mes Crusoé, Ogier, Brandely et la SARL Deswarte Calmet Chauchat, demande au tribunal :

1°) l'annulation de l'arrêté du 16 mai 2024 par lequel le ministre de l'intérieur et des outre-mer l'a assignée à résidence sur le territoire de la commune du Mont-Dore, l'a astreinte à se présenter à la gendarmerie deux fois par jour et à rester à son domicile entre 20h00 et 8h00, lui a interdit de se déplacer hors de son lieu d'assignation sans autorisation et lui a interdit de se trouver en relation avec certaines personnes ;

2°) la mise à la charge de l'Etat de la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme W... soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle est suffisamment motivée compte tenu du mémoire complémentaire déposé ;
- la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente ;
- elle est entachée d'un vice de forme en l'absence de mention des prénom, nom et qualité de son auteur ;
- elle est insuffisamment motivée ;
- elle est fondée sur des faits dont la matérialité n'est pas établie ou est inexacte ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 dès lors que son comportement ou celui des personnes avec lesquelles il lui a été interdit d'entrer en relation, ne représente pas une menace pour la sécurité ou l'ordre publics et que la mesure n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir ;

- elle méconnaît l'article 2 du protocole n° 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle méconnaît l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle méconnaît l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle méconnaît l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de sa vie privée et familiale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 octobre 2024, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable au regard de l'article R. 411-1 du code de justice administrative en l'absence de moyens assortis des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que son protocole additionnel n° 4 ;
- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;
- le décret n° 2024-436 du 15 mai 2024 ;
- le décret n° 2024-437 du 15 mai 2024 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Prieto, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteure publique,
- les observations de la SARL Deswarte Calmet Chauchat, avocat du requérant,
- les observations du représentant du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le contexte des émeutes qui se sont déroulées en Nouvelle-Calédonie à compter du 13 mai 2024, le Président de la République a décrété l'état d'urgence le 15 mai 2024 pour une période de douze jours en application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Dans ce cadre, le ministre de l'intérieur a pris plusieurs arrêtés d'assignation à résidence sur le fondement de l'article 6 de cette loi. Par l'un de ces arrêtés, en date du 16 mai 2024, il a assigné Mme W... à résidence sur le territoire de la commune du Mont-Dore, l'a astreinte à se présenter à la gendarmerie deux fois par jour et à rester à son domicile entre 20h00 et 8h00, lui a interdit de se déplacer hors de son lieu d'assignation sans autorisation et lui a interdit de se trouver en relation avec certaines personnes, Mme W... demande l'annulation de cet arrêté.

Sur le cadre juridique applicable :

2. Aux termes de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence : « *Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 et à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2. Le ministre de l'intérieur peut la faire conduire sur le lieu de l'assignation à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie. / La personne mentionnée au premier alinéa du présent article peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures. / (...) / Le ministre de l'intérieur peut prescrire à la personne assignée à résidence : / 1° L'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés ; / (...). / La personne astreinte à résider dans le lieu qui lui est fixé en application du premier alinéa du présent article peut se voir interdire par le ministre de l'intérieur de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Cette interdiction est levée dès qu'elle n'est plus nécessaire. / (...)* ». En vertu de l'article 1^{er} du décret n° 2024-437 du 15 mai 2024 relatif à l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, les mesures mentionnées à l'article 6 sont applicables sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

3. Les dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 autorisent le ministre de l'intérieur, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, à décider, sous l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir, l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans ces circonstances particulières. Il appartient au juge administratif de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit et d'apprécier, au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui, l'existence de raisons sérieuses permettant de penser que le comportement de la personne assignée à résidence constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Sur la requête :

4. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ».

5. Si l'arrêté attaqué ne mentionne pas, en méconnaissance de ces dispositions, le nom et le prénom du ministre de l'intérieur et des outre-mer qui l'a signé, il comporte sa qualité et sa signature et il n'en résultait, en l'espèce, pour la requérante aucune ambiguïté quant à l'identité du signataire de cet acte. Par suite, le moyen tiré du vice de forme résultant de la méconnaissance de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration doit être écarté.

6. En deuxième lieu, le ministre de l'intérieur et des outre-mer était compétent pour prendre la décision attaquée en vertu des dispositions précitées de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence manque en fait et doit être écarté.

7. En troisième lieu, en vertu des dispositions combinées des articles L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration, les décisions qui constituent une mesure de police doivent faire l'objet d'une motivation consistant dans l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement.

8. En l'espèce, l'arrêté contesté vise la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, dont il rappelle par ailleurs les dispositions de l'article 6, et vise les deux décrets pris le 15 mai 2024 par le Président de la République déclarant l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et y rendant certaines mesures applicables. Il fait mention du caractère insurrectionnel de la situation en Nouvelle-Calédonie et expose précisément, outre les modalités d'assignation à résidence retenues, les circonstances de fait, notamment l'activisme de l'intéressée au sein de la cellule de coordination des actions de terrain (CCAT) et son rôle dans le soutien aux émeutiers, ayant conduit le ministre à considérer que son comportement constituait une menace pour la sécurité et l'ordre public, comme celui des personnes avec lesquelles il lui était interdit d'entrer en relation. Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit, dès lors être écarté.

9. En quatrième lieu, Mme W... soutient que l'arrêté attaqué est fondé sur des faits dont la matérialité n'est pas établie ou est inexacte. Il ressort toutefois des pièces du dossier que, pour prendre cet arrêté, le ministre de l'intérieur et des outre-mer s'est fondé sur les éléments factuels issus de deux notes des services de renseignements qu'il verse au débat contradictoire, l'une concernant la CCAT et ses membres, et l'autre plus spécifiquement la requérante. Cette dernière note expose en particulier que Mme W... était présente lors des mobilisations de la CCAT du mois de mai 2024 contre le dégel du corps électoral, le 3 mai, pour soutenir les interpellés de l'Ile des Pins, et le 5 mai, devant des brigades territoriales de gendarmerie des communes du Mont-Dore, de Païta et de Dumbéa appartenant au Grand Nouméa, alors que le 6 mai, elle faisait partie de la délégation reçue à la gendarmerie à Nouméa, par les représentants des forces de l'ordre afin de transmettre un cahier de revendications dont le but était de faire passer le message à l'Etat selon lequel l'échéance du 13 mai pourrait faire basculer les actions sur un mode plus radical et que la CCAT pourrait influencer en ce sens les jeunes d'origine kanak, notamment ceux des quartiers de Nouméa. La note relève également que le 12 mai, à l'issue d'un rassemblement devant le bâtiment du congrès, Mme W... a réuni des responsables de la CCAT pour faire passer les consignes dans le cadre des actions à mener, que la consigne avait été donnée de se rendre à la réunion sans téléphone portable sur soi ou de l'éteindre et que cette réunion a précédé le soulèvement des quartiers concernés la nuit suivante. Dès les premières violences urbaines survenues à Nouméa, Mme W... a été vue faisant le tour des points de tension tenus par les émeutiers, la désignant comme une des figures de la CCAT, chargée de transmettre des messages et des consignes. Par ailleurs, la note indique que la requérante assure la communication de la CCAT et « gère la page *Facebook*, nommée « Mobilisation pour la liberté » et que par ailleurs « elle est également en charge des « Relations extérieures » de la cellule et alimente la page *Facebook* du Groupe d'Initiative de Bakou (GIB). Mme W... ne contestant pas sérieusement les éléments précis et circonstanciés évoqués dans la note des services de renseignements, dont elle se borne à minimiser la portée, le moyen doit, dès lors, être écarté.

10. En cinquième lieu, il ressort des pièces du dossier, que la Nouvelle-Calédonie a connu, à compter du 13 mai 2024, une situation d'une très grande violence, malgré la forte mobilisation des forces de sécurité intérieure, marquée par des tentatives de progression de groupes d'émeutiers vers les dépôts de gaz, des affrontements entre les émeutiers et des groupes d'habitants constitués en milices privées aux fins de se défendre et par des atteintes extrêmement graves aux

personnes et aux biens, avec, à la date du 19 mai 2024, cinq décès et plusieurs blessés par balles parmi la population et à deux décès et plus de quatre-vingt blessés parmi les forces de l'ordre, et quelques deux-cent-vingt interpellations. Par ailleurs, il ressort notamment de la note précise et circonstanciée des services de renseignements qui y est consacrée, qu'en dépit de certains messages d'apaisement, et contrairement à ce que soutient la requérante, la CCAT a joué un rôle moteur dans l'enclenchement, la coordination et l'escalade des troubles et des violences, en attisant notamment la colère de jeunes kanaks.

11. Compte tenu, d'une part, de la situation de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public en Nouvelle-Calédonie, ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence, du rôle tenu par la CCAT et des éléments de faits mentionnés au point 7 concernant Mme W..., c'est sans erreur d'appréciation que le ministre a pu estimer qu'il existait des raisons sérieuses de penser que son comportement constituait une menace pour la sécurité et l'ordre public quand bien même elle n'aurait personnellement commis aucun acte violent, de même que, compte tenu de la note des services de renseignements consacrée à la CCAT et à ses membres, celui des personnes avec lesquelles il a lui a été interdit d'entrer en relation. D'autre part, compte tenu des circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, du rôle moteur joué par la CCAT dans les troubles majeurs alors en cours sur le territoire et des capacités mobilisatrices et des missions de l'intéressée au sein de ce mouvement, et alors que la mesure n'était prévue que pour une durée d'environ une semaine correspondant à celle de la période de l'état d'urgence restant à courir, l'assignation à résidence de Mme W... présentait le caractère d'une mesure adaptée, nécessaire et proportionnée à sa finalité. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence doit être écarté.

12. En sixième lieu, aux termes de l'article 2 du protocole n° 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. *Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. / (...) / 3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. / 4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».*

13. Compte tenu des troubles graves à l'ordre public prévalant en Nouvelle-Calédonie à la date de la décision attaquée, de la durée de celle-ci de moins d'une semaine correspondant à la durée restante de la période de l'état d'urgence, du profil de la requérante tel qu'énoncé au point 9, avec son concours apporté à l'organisation d'actions violentes et son encouragement et son soutien à un tel mode d'action, le ministre de l'intérieur et des outre-mer ne peut être regardé comme ayant porté au droit de Mme W... de circuler librement une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels il a pris l'arrêté attaqué. Il n'a donc pas violé les stipulations de l'article 2 du protocole n° 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il n'a pas davantage méconnu le principe de la liberté d'aller et venir.

14. En septième lieu, aux termes de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. (...) / 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou*

sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime (...) ». Aux termes de l'article 11 de la même convention : « 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. / 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...) ».

15. Mme W... soutient que la décision attaquée viole les stipulations des articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que l'autorité administrative a cherché, en réalité, à faire obstacle à ce qu'elle puisse continuer à encourager la mobilisation contre le projet de réforme du corps électoral, alors que la CCAT n'a jamais encouragé la violence et qu'elle-même n'a ni commis ni promu des agissements violents. Toutefois, compte tenu du caractère limité de la mesure dans le temps, de sa nature, qui ne fait pas obstacle de manière générale à l'exercice des libertés concernées, du nombre réduit et de la qualité des personnes avec lesquelles les relations sont interdites, toutes membres de la CCAT, laquelle a en réalité joué un rôle moteur dans les troubles ainsi qu'il a été dit au point 10, et du profil de la requérante tel qu'exposé au point 9 comme de la gravité des troubles à l'ordre public prévalant en Nouvelle-Calédonie à la date de la décision attaquée, le ministre de l'intérieur et des outre-mer, qui a usé des pouvoirs qu'il tenait de la loi du 3 avril 1955, ne peut être regardé comme ayant porté une atteinte disproportionnée aux libertés d'expression ou de réunion et d'association, en violation des stipulations des articles 10 ou 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

16. En huitième lieu, aux termes de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...). / 2 Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».*

17. A l'appui du moyen tiré de la violation de ces stipulations, Mme W... se prévaut de ce qu'en raison de son assignation à résidence, elle a été séparée de ses trois enfants, nés en 2011, 2016 et 2021 et scolarisés à Nouméa, lesquels ont été contraints d'aller vivre chez ses parents, qu'elle n'a pu se rendre chez ces derniers, qu'elle n'a pu continuer à suivre les traitements médicaux de ses enfants, et qu'elle-même n'a pas été en mesure de soigner la maladie de peau dont elle est atteinte dès lors que son médecin réside à Nouméa. Toutefois, elle n'apporte aucun élément concernant la scolarisation de ses enfants, en particulier à l'époque de son assignation à résidence, ou quant aux traitements médicaux allégués. Compte tenu du caractère limité dans le temps de la décision attaquée, de la situation insurrectionnelle prévalant alors sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie et du profil de la requérante tel que rappelé au point 9, l'arrêté attaqué, qui a été pris en application de dispositions de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, ne saurait dès lors être regardée comme portant au droit de Mme W... au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des buts en vue desquelles il a été pris. Dès lors, le moyen tiré de la violation des stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de la méconnaissance du principe du droit de mener une vie familiale normale ou du respect de la vie privée, doit être écarté.

18. En dernier lieu, le détournement de pouvoir allégué, tenant à la volonté de faire obstacle à l'activité politique de la requérante, n'est pas établi.

19. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur, que les conclusions aux fins d'annulation présentées par Mme W... doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme W... est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme Brenda W... et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Délibéré après l'audience du 21 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Delesalle, président,
- M. Prieto, premier conseiller,
- M. Bozzi, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 décembre 2024.