

N° 06366

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme X

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Arsène Ibo
Juge des référés

Ordonnance du 21 décembre 2006

Le juge des référés,

C+

Vu la requête, enregistrée le 24 novembre 2006 sous le n° 06366, présentée pour Mme X, élisant domicile (...), par la société Juriscal ; Mme X demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté n° 2006-4627/GNC en date du 20 novembre 2006 par lequel le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a mis fin à ses fonctions en qualité de directrice de l'Institut de Formation à l'Administration Publique (IFAP) à compter du 21 novembre 2006, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision, ensemble la décision en date du 21 novembre 2006 de la présidente du gouvernement l'affectant en qualité de chargée de mission auprès du chef de projet Légicalédonie ;

elle soutient qu'elle demande au juge des référés de suspendre les arrêtés en cause au regard des doutes sérieux quant à la légalité de ces décisions et de l'urgence propre aux données de la cause ; que fonctionnaire territoriale, elle a été nommée en qualité de directrice à compter du 1er octobre 2002 à l'institut de formation des personnels administratifs et détachée de son administration d'origine à cet établissement par arrêté du 26 décembre 2002 ; qu'elle a sollicité de la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie la protection de l'administration du fait des pressions et des menaces dont elle était l'objet notamment en raison de sa volonté de préserver la neutralité et d'assurer en son sein la discipline ; qu'à la suite de cette lettre, la requérante a eu un entretien informel sur le contenu de cette lettre non avec la présidente du gouvernement mais avec un adjoint du secrétaire général du gouvernement ; que M. Y a demandé à la présidente du gouvernement de mettre fin immédiatement à ses fonctions à cause de cette lettre en arguant de ce qu'elle générerait une perte de confiance ; qu'elle n'a eu aucun entretien avec la présidente du gouvernement ; qu'elle a seulement été invitée à venir prendre connaissance de son dossier le 16 octobre 2006 ; que le projet d'arrêté a été soumis à plusieurs reprises au gouvernement en raison de l'absence de majorité en sa faveur a été finalement adopté ; que même pour un emploi qui est pourvu discrétionnairement par l'administration la jurisprudence exige la motivation d'une décision de décharge de fonctions et que celle-ci soit précédée d'une procédure contradictoire ; que selon cette même jurisprudence il ne doit y avoir aucune ambiguïté sur l'objet de l'entretien préalable devant se tenir avec la personne concernée laquelle doit être mise à même de prendre communication de son dossier avant cet entretien ;

qu'en l'espèce la requérante n'a jamais été reçues par la présidente du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, laquelle a présenté le rapport tendant qu'il soit mis fin à ses fonctions ; que l'entretien qui a eu lieu le 11 octobre 2006 portait uniquement sur la demande de protection administrative sollicitée et antérieure à la lettre établie par le président du conseil d'administration de l'IFAP demandant de mettre fin à ces fonctions ; que Mme X n'a donc pas été en mesure de faire connaître à l'autorité compétente ses observations sur la mesure envisagée à son encontre ; que l'obligation de motivation imposée par la jurisprudence n'a pas été respectée, par l'auteur de l'arrêté susvisé qui se borne à viser la lettre de M. Y, sans autre observation et « l'intérêt du service » sans autre précision ; que l'arrêté contesté qui est une décision individuelle défavorable est soumis à l'obligation de motivation ; que la mesure prise est en réalité une sanction déguisée ; que la requérante qui n'avait jamais été l'objet de la moindre observation dans le cadre de ses fonctions a eu le tort de ne pas satisfaire à une volonté politique en faisant état de ce que la tenue du congrès d'un parti politique dans un établissement public était une atteinte au principe de neutralité et en engageant à l'encontre d'une personne dépendant de l'IFAP, mais partageant la vie d'une élue appartenant au même parti que le président du conseil d'administration une procédure de nature disciplinaire ; que la fin des fonctions prononcée l'a été en raison de la volonté de la requérante de privilégier l'intérêt général contre l'intérêt privé du parti politique actuellement au pouvoir ; que cette attitude a été traduite par le président du conseil d'administration de l'IFAP comme constitutif d'une perte de confiance ; qu'il est surprenant que la réponse à une demande de protection formée par un fonctionnaire soit une décision de départ de l'intéressée ; que ni le président du conseil d'administration ni la présidente du gouvernement n'ont jugé utile de répondre à la demande de protection formée ; qu'ils n'ont pas répondu aux éléments factuels dont il est fait état ; que la décision prise est en réalité un déplacement d'office à caractère disciplinaire ; que le souci du gouvernement a été de priver la requérante des garanties de la procédure disciplinaire qui aurait mis en exergue que la perte de confiance invoquée ne reposait sur aucun élément précis mais seulement sur des motifs politiques ; que ce déplacement d'office est illégal en qu'il n'a pas été précédé de l'avis du conseil de discipline ; que l'intérêt du service invoqué pour la forme n'est pas caractérisé ; que la mesure en cause lui cause un préjudice certain et immédiat en ce que sa rémunération se trouve amputée du tiers ; que son poste n'a été encore pourvu de sorte que la suspension des décisions contestées sera sans incidence ; qu'il n'existe par ailleurs aucun obstacle matériel ou organisationnel à ce que la requérante poursuive son activité le temps que le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie puisse statuer au fond ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 8 décembre 2006, présenté pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie représentée par la présidente qui conclut au rejet de la requête ; elle soutient que la requête de M. X ne satisfait pas aux deux conditions prévues par l'article L. 521-1 du code de justice administrative ; qu'en premier lieu la requérante ne démontre pas l'existence de doutes sérieux quant à la légalité des actes dont elle requiert la suspension ; que les règles applicables aux emplois fonctionnels de la fonction publique territoriale métropolitaine ne sont pas assimilables aux emplois tels que prévus par l'article 132 de la loi organique modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; que les emplois de ce type doivent être assimilés aux emplois à la discrétion ou à la disposition du Gouvernement tels qu'existant au sein de la fonction publique de l'Etat ; qu'ainsi jurisprudence dégagée à l'occasion de fins de fonctions sur ce type d'emploi ne pourra utilement servir de référence en l'espèce ; qu'il ne résulte d'aucun texte ni d'aucun principe général de droit que la fin de fonction sur un emploi à la discrétion du gouvernement se doit d'être précédée d'un entretien ; que par suite l'argumentation de Mme X selon laquelle elle a été privée d'un entretien préalable est inopérante ; que contrairement à ce que soutient Mme X durant l'entretien qui s'est tenu le 11 octobre 2006,

en présence de Mme Z, directrice générale des services de la Nouvelle-Calédonie, elle a été bien informée de l'intention de la présidente du gouvernement de proposer au gouvernement de mettre fin à ses fonctions de directrice de l'IFAP ; que la présidente du gouvernement avait été, avant même de recevoir le courrier de M. Y été alertée des difficultés relationnelles et professionnelles qui existaient entre ce dernier et la requérante ; qu'il ne résulte d'aucun texte ni d'aucun principe général du droit que l'entretien préalable doit être conduit par une personne en particulier ; que la seule obligation jurisprudentielle réside dans le fait que la personne dont les fonctions sont susceptibles de cesser soit informée de cette situation afin qu'elle puisse faire valoir sa défense ; qu'il était loisible à Mme X de faire valoir sa défense ; que la requérante n'a pas jugé utile de le faire ; que la seule obligation qui préside à une fin de fonction sur emploi à la discrétion du gouvernement est la consultation du dossier ; que cette formalité a été bien respectée contrairement à ce que prétend la requête ; que la requérante a pris connaissance lors de la consultation de son dossier, du courrier du président du conseil d'administration ; que l'arrêté déchargeant de fonction la requérante n'était pas soumis à l'obligation de motivation eu égard au caractère essentiellement révocable de la décision ; qu'au demeurant cet arrêté est motivé ; que la jurisprudence administrative dispose que la révocation de personnes occupant des emplois à la discrétion du gouvernement est discrétionnaire et peut intervenir pour tout motif, y compris disciplinaire ; que le moyen tiré de ce qu'il ait été mis fin aux fonctions de Mme X pour des motifs disciplinaires est sans incidence sur la légalité de la décision dont la suspension est requise ; que dans la mesure où les fonctions de l'intéressée avaient pris fin le 21 novembre 2006 à la direction de l'IFAP, la présidente du gouvernement était tenue de lui attribuer une nouvelle affectation en rapport avec ses compétences ; que l'urgence n'est pas établie au regard de l'intérêt du service ; que Mme X a elle-même souligné que des cadres de l'établissement avaient demandé son départ et qu'elle se sentait victime d'une chasse aux sorcières, de harcèlement et de menaces ; qu'il est donc impensable qu'elle reprenne ses fonctions ; qu'en outre la reprise de fonctions de l'intéressée ne revêt nullement un caractère d'urgence car l'intéressée est dans l'impossibilité de reprendre ses fonctions dans l'immédiat, du fait qu'elle a été placée en congé de longue durée et ne peut de ce fait reprendre ses fonctions ; qu'une personne occupe bien le poste laissé vacant par la requérante ;

Vu le mémoire, enregistré le 13 décembre 2006, présenté pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie représenté par la présidente qui persiste dans ses conclusions précédentes de rejet de la requête par les mêmes motifs ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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

Vu la loi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 326 du 12 décembre 2002 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'institut de formation à l'administration publique ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu la requête, enregistrée le 24 novembre 2006 sous le n° 06365, par laquelle Mme X demande l'annulation de la décision de l'arrêté n° 06-4625/GNC en date du 20 novembre 2006 par lequel le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a mis fin à ses fonctions en qualité de directrice de l'IFAP et l'arrêté subséquent n° 06-5832/GNC par lequel la présidente du

gouvernement l'a affectée à compte du 21 novembre 2006 en qualité de chargée de mission-cellule « dans l'attente de la clôture de l'avis de vacances de postes en cours » ;

Vu la décision en date du 6 septembre 2006, par laquelle le président du tribunal a désigné M. Ibo, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé ;

Après avoir convoqué à une audience publique :

- la société Juriscal, avocats de Mme X,
- la président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie,
- le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie,
- et M. Martin, directeur par intérim de l'IFAP ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 19 décembre 2006 à 9h00 au cours de laquelle ont été entendus :

- le rapport de M. Ibo, juge des référés,
- Me Talenti pour société Juriscal, avocat de Mme X,
- Mme X,
- Mme Beaumont et Mme Lespinasse, représentant la Nouvelle-Calédonie ;

Après avoir prononcé, à l'issue de l'audience à 10h35, la clôture de l'instruction ;

Sur la demande de suspension de l'arrêté du gouvernement de Nouvelle-Calédonie en date du 20 novembre 2006 :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...) » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ;

En ce qui concerne l'urgence :

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il en va ainsi, alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire ; qu'il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision,

d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou, le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ; qu'il lui appartient également, l'urgence s'appréciant objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, de faire apparaître dans sa décision tous les éléments qui, eu égard notamment à l'argumentation des parties, l'ont conduit à estimer que la suspension demandée revêtait un caractère d'urgence ;

Considérant en premier lieu qu'il ressort des pièces du dossier que Mme X, chef d'administration principal détachée depuis quatre ans sur l'emploi fonctionnel de directrice de l'Institut de formation à l'Administration Publique (IFAP), établissement public de Nouvelle-Calédonie dont l'effectif est de 25 agents, et ayant pour vocation de former les agents publics en service en Nouvelle-Calédonie, a été déchargée de cet emploi par un arrêté du gouvernement en date du 20 novembre 2006 et affectée par un arrêté en date du 21 novembre 2006 de la présidente de ce même gouvernement en qualité de « chargé de mission-cellule Légicalédonie, dans l'attente de la clôture de l'avis de vacance de poste en cours » ; que compte tenu d'une part de la diminution importante de responsabilité que générerait un tel changement d'affectation et d'autre part de la perte financière de près d'un tiers de la rémunération de l'intéressée qui en résultait, l'arrêté précité du gouvernement de Nouvelle-Calédonie apporte des troubles graves aux conditions d'existence de Mme X ; que, même si les relations de l'intéressée avec le président du conseil d'administration étaient devenues difficiles à compter du mois de juillet 2006 sa présence ne faisait pas obstacle au fonctionnement normal des services, l'administration qui n'apporte aucune précision sur « les cadres de l'établissement qui avaient demandé le départ de Mme X » ne se prévalant pas utilement des termes de la lettre du 10 octobre 2006 de la requérante par laquelle celle-ci a sollicité sa protection ; qu'à ce jour il n'a pas été procédé à la nomination d'un titulaire dans l'emploi en cause ; qu'enfin il résulte des explications données à l'audience par la requérante que c'est la décision attaquée qui a provoqué l'altération de son état de santé, qu'elle est placée en arrêt de travail simple et qu'en cas de suspension prononcée par le juge des référés elle serait en mesure de reprendre immédiatement ses fonctions ; que par suite, la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit, dans les circonstances de l'espèce, être regardée comme remplie ;

En ce qui concerne l'existence d'au moins un moyen de nature à créer un doute sur la légalité de la décision de décharge de fonctions :

Considérant en second lieu que si en vertu de l'article 132 de la loi organique du 19 mars 1999 la nomination et par conséquent le retrait des emplois de directeur d'établissements publics de la Nouvelle-Calédonie relèvent du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe de droit n'ont consacré le caractère d'emploi essentiellement révocable de telles fonctions ; qu'il en résulte que le retrait de tels emplois ne peut intervenir que dans l'intérêt du service ;

Considérant qu'en l'état de l'instruction, les moyens tirés de ce que l'arrêté du gouvernement du 20 novembre 2006 d'une part, constituerait une sanction disciplinaire déguisée et d'autre part, n'a pas été pris dans l'intérêt du service sont propres à créer un doute sérieux sur sa légalité ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme X est fondée à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 20 novembre 2006 par lequel le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a mis fin à ses fonctions en qualité de directeur de l'Institut de Formation à l'Administration Publique ;

Sur la demande de suspension de l'arrêté en date du 21 novembre 2006 de la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie :

Considérant que la décision de la présidente du gouvernement en date du 21 novembre 2006 d'affecter Mme X en qualité de chargé de mission-cellule Légicalédonie dans l'attente de la clôture de l'avis de vacance de poste en cours a pour seul motif la décharge de l'intéressée de ses précédentes fonctions ; que cette décision doit, dès lors et par voie de conséquence pour les motifs sus exposés être suspendue ;

O R D O N N E :

Article 1er : L'exécution, d'une part, de la décision en date du 20 novembre 2006 par laquelle le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a mis fin aux fonctions de directrice de l'IFAP de Mme X et, d'autre part, de la décision en date du 21 novembre 2006 de la présidente du gouvernement de Nouvelle-Calédonie affectant l'intéressée en qualité de chargée de mission-cellule Légicalédonie est suspendue.