

N° 02-0843

Mme Marguerite X

M. IBO
Magistrat délégué

M. BONAL
Commissaire du gouvernement

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS,

Séance du 15 mai 2003
Lecture du 22 mai 2003

Le tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie,
Le magistrat délégué,

C+

Vu, enregistrée au greffe du tribunal administratif le 23 décembre 2002 sous le n° 02-0843, la requête présentée par Mme Marguerite X, demeurant à .../...; Mme Marguerite X demande que le tribunal administratif annule la décision en date du 26 août 2002 par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice a rejeté sa demande tendant à obtenir le bénéfice de la reconnaissance du transfert des ses intérêts moraux et matériels en Nouvelle-Calédonie ;

.....

Vu la décision attaquée ;

Vu la lettre en date du 6 mai 2003 par laquelle les parties sont informées de ce que la décision est susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution notamment son article 34 et son préambule

Vu la convention européenne des droits de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble le quatrième protocole ;

Vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 et notamment son article 12 ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le décret n° 96-1026 du 26 novembre 1996 ;

Vu le code de justice administrative dans sa version en vigueur en Nouvelle-Calédonie ;

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

Après avoir, à l'audience publique du 15 mai 2003, présenté le rapport et entendu :

les conclusions de M. BONAL, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes des articles 1^{er}, 2, 3, et 8 du décret du 26 novembre 1996 susvisé : « Art.1 - Le présent décret est applicable, sous réserve des dispositions de l'article 3 ci-après, aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'Etat, ainsi qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire, et stagiaires de l'Etat, affectés dans les territoires d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis et Futuna, qui sont en position d'activité ou détachés auprès d'une administration ou d'un établissement public de l'Etat dans l'emploi conduisant à pension civile ou militaire de retraite. Il ne s'applique ni aux personnels dont le centre des intérêts moraux et matériels se situe dans le territoire où ils exercent leurs fonctions, ni aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale. Art. 2 - La durée de l'affectation dans les territoires d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie, (...) est limitée à deux ans. Cette affectation peut être renouvelée une seule fois à l'issue de la première affectation. Une affectation dans l'un des territoires d'outre-mer énumérés au premier alinéa du présent article ne peut être sollicitée qu'à l'issue d'une affectation d'une durée minimale de deux ans hors de ces territoires ou de la collectivité territoriale de Mayotte.

Toutefois, cette période de deux ans peut être accomplie dans un territoire d'outre-mer distinct du territoire d'affectation ou dans la collectivité territoriale de Mayotte, si le centre des intérêts moraux et matériels de l'agent se situe dans l'un de ces territoires ou dans cette collectivité. Art. 3 - Les dispositions de l'article 2 ci-dessus ne s'appliquent pas : 1°) Aux magistrats de l'ordre judiciaire, aux membres des corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et aux magistrats des chambres régionales des comptes ; 2°) aux membres des corps d'enseignants chercheurs régis par le décret du 6 juin 1984 susvisé. Art. 8 - « A titre transitoire, demeurent régis par les dispositions en vigueur avant la date de publication du présent décret, jusqu'au terme du congé administratif pris à l'expiration de la période de trois ans accomplie dans un territoire d'outre-mer, les personnels en fonction depuis six ans ou plus dans le territoire avant ladite date. Les personnels en fonction depuis moins de six ans à la date de la publication du présent décret et ceux ayant fait l'objet d'une décision avant cette date, même s'ils n'ont pas encore rejoint leur poste peuvent bénéficier des dispositions en vigueur avant cette date au plus tard jusqu'au terme du congé administratif pris à l'expiration de la seconde période de trois ans accomplie depuis la date de leur affectation. » ;

Considérant que Mme Marguerite X, agent administratif des services judiciaires, depuis le 1^{er} janvier 1986 qui était en fonction sur le territoire métropolitain de la France a été mutée à la cour d'appel de Nouméa par arrêté du 14 août 1996 ; que par la décision attaquée du 26 août 2002, confirmée le 3 décembre 2002 le garde des sceaux, ministre de la justice a refusé de reconnaître que le centre des intérêts moraux et matériels de Mme Marguerite X avait été transféré en Nouvelle-Calédonie et lui a indiqué par la même correspondance du 3 décembre 2002 qu'elle pouvait bénéficier au titre du régime transitoire d'un congé administratif de 6 mois afin de faciliter son retour en métropole ;

Sur la légalité externe des décisions du garde des sceaux, ministre de la justice :

Considérant qu'aucun texte ne fait obligation à l'autorité administrative, lorsqu'elle prend une décision relative à la localisation du centre d'intérêt d'un agent de consulter préalablement à sa décision, la commission administrative paritaire compétente ; que dès lors le moyen tiré du défaut de consultation de la commission administrative paritaire est inopérant ;

Considérant que la décision attaquée ne fait pas obstacle à la prise en compte des demandes de mutation que l'intéressée sera amenée à formuler au terme de son séjour en Nouvelle-Calédonie et à la consultation de la commission administrative paritaire ;

Considérant que la décision prise par le garde des sceaux sur la localisation des intérêts moraux et matériels de la requérante n'avait pas pour objet de retirer ou d'abroger sa décision de mutation en Nouvelle-Calédonie ; que dès lors le moyen tiré du non-respect du parallélisme des formes est sans influence sur la légalité de la décision en cause ; qu'en tout état de cause les fonctionnaires sont placés dans une situation légale et réglementaire ; que par suite ils n'ont aucun droit au maintien de leur statut ou des règles qui les régissent ; que le garde des sceaux, ministre de la justice a pu légalement sur le fondement du décret précité du 26 novembre 1996 limiter la durée d'affectation en Nouvelle-Calédonie de Mme Marguerite X alors même que la décision prendrait en compte une situation née sous l'empire de la réglementation antérieure ;

Considérant qu'il ne résulte pas des pièces versées au dossier que le garde des sceaux, ministre de la justice se soit estimé lié par l'avis défavorable émis par le ministre de l'outre-mer ; que contrairement à ce qui est soutenu, le ministre, pour prendre les décisions contestées a procédé à un examen particulier du cas de la requérante ;

Sur la légalité interne des décisions attaquées :

Considérant qu'en vertu des dispositions précitées de l'article 8 dudit décret les dispositions en vigueur avant la date de publication de ce décret demeurent applicables aux agents en fonction en Nouvelle-Calédonie, mais dont le centre des intérêts moraux et matériels est situé hors de ce territoire, jusqu'au terme du congé administratif pris à l'expiration des périodes prévues par les mêmes dispositions ;

Considérant que pour tenter de se soustraire aux dispositions réglementaires précitées limitant la durée des séjours des fonctionnaires de l'Etat dans les territoires d'outre-mer, Mme Marguerite X soutient qu'elle a transféré le centre des intérêts moraux et matériels en Nouvelle-Calédonie au cours de son séjour dans ce pays ; que si à l'appui de sa thèse, l'intéressée invoque le fait qu'elle vit en concubinage notoire avec une personne bénéficiant de « la citoyenneté calédonienne » et les liens tissés par sa fille avec cette personne et enfin qu'elle paie l'impôt sur le revenu en Nouvelle-Calédonie où est sa seule résidence, il ne ressort pas de l'ensemble de ces circonstances, que compte tenu notamment de la durée relativement réduite du séjour en Nouvelle-Calédonie, de la requérante, laquelle est née en Guadeloupe, et du caractère récent du concubinage sus évoqué, permettent de regarder à la date de la décision attaquée, comme acquis le transfert du centre d'intérêts moraux et matériels de celle-ci en Nouvelle-Calédonie ; que l'intéressée qui a en outre, bénéficié des avantages accordés aux fonctionnaires de l'Etat en service dans les territoires d'outre-mer, n'appartenant à aucun des corps mentionnés au 2^{ème} alinéa de l'article 3 du décret du 26 novembre 1996 n'est pas fondée à soutenir que le décret précité

ne lui était pas applicable et qu'elle tirait des dispositions transitoires prévues à l'article 8 dudit décret un droit au maintien de la réglementation antérieure audit décret ; que le ministre avait compétence, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir pour localiser le centre des intérêts moraux et matériels de l'intéressée à la date de la décision attaquée, la fin de son séjour devant intervenir au plus tard au 14 août 2002 en application de l'article 8 précité du décret susvisé ;

Considérant que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du préambule de la Constitution de 1946 selon lesquelles : « Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi en raison de ses origines (...) », manque en fait ; que le moyen tiré de ce que le refus ministériel de la reconnaissance du centre des intérêts moraux et matériels en Nouvelle-Calédonie ne tiendrait pas compte de l'intérêt du service est en l'espèce inopérant ;

Considérant que l'intéressée ne peut utilement invoquer la méconnaissance de l'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 la décision du ministre ne portant pas sur l'examen d'une demande de mutation ; que contrairement à ce qui est soutenu les décisions attaquées n'ont pas porté une atteinte disproportionnée au droit de l'intéressée à une vie familiale aux buts en vue desquels elles ont été prises ;

Considérant que les décisions par lesquelles le ministre de la justice s'est borné à se prononcer sur le centre des intérêts moraux et matériels de la requérante ne sont pas incompatibles avec les stipulations relatives notamment au droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence, de l'article 12 du Pacte International de New-York relatif aux droits civils et politiques, et de l'article 2 du quatrième protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme ;

Considérant que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ; que d'ailleurs, à supposer que le ministre de la justice ait fait droit à la demande de Mme Marguerite X cette décision n'aurait pas suffi pour lui permettre d'intégrer le corps électoral restreint prévu par la loi référendaire du 9 juillet 1988 ;

Sur l'exception d'illégalité du décret n° 96-1026 :

Considérant que l'autorité administrative compétente peut légalement modifier les dispositions réglementaires régissant les agents publics, qui n'ont aucun droit à leur maintien ; que par le décret du 26 novembre 1996, le gouvernement a pu légalement, eu égard à la spécificité des conditions de service dans les territoires d'outre-mer et aux exigences du bon fonctionnement des services publics et sans instaurer entre les fonctionnaires concernés des discriminations en fonction de leur origine ou de leur appartenance ethnique, limiter la durée d'affectation dans ces territoires des fonctionnaires visées à l'article 1^{er} dudit décret, tout en excluant du champ d'application de cette limitation ceux dont le centre d'intérêts moraux et matériels se situe dans le territoire où ils exercent leurs fonctions et qui, pour cette raison ne bénéficient pas des avantages accordés aux autres fonctionnaires affectés en outre-mer ; que de même l'autorité réglementaire compétente a pu légalement exclure du champ d'application de la règle de limitation de la durée de séjour, eu égard à la spécificité de leur mission les fonctionnaires appartenant aux corps actifs de la police nationale ; que par suite la requérante n'est pas fondée à invoquer la méconnaissance du principe d'égalité non plus que des dispositions précitées du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Considérant qu'en limitant par les articles 1^{er}, 2 et 8 la durée des séjours des fonctionnaires visés par le décret du 26 novembre 1996 et en prévoyant d'ailleurs à l'article 8 alinéa 2 des mesures transitoires pour les personnels en fonction depuis moins de six ans à la date de publication de ce décret et pour ceux ayant fait l'objet d'une décision d'affectation avant cette date les auteurs dudit décret n'ont porté atteinte à aucune garantie fondamentale accordée aux fonctionnaires de l'Etat et n'ont pas méconnu l'article 34 de la Constitution ;

Considérant que la limitation de la durée d'affectation dans les territoires d'outre-mer des fonctionnaires visée à l'article 1^{er} dudit décret prévue par les dispositions précitées dudit décret n'est pas incompatible avec les stipulations de l'article 2 du protocole additionnel n° 4 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon lesquelles : « quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence » eu égard au caractère limité que peut représenter cette ingérence de l'autorité administrative dans la liberté du fonctionnaire de choisir sa résidence au regard des exigences du bon fonctionnement du service public dans ces territoires d'outre-mer ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'exception tirée par Mme Marguerite X de ce que le décret du 26 novembre susvisé serait entaché d'illégalité ne peut qu'être écarté, et que par voie de conséquence l'intéressée n'est pas fondée à soutenir que les décisions contestées du garde des sceaux, ministre de la justice seraient dépourvues de base légale ;

Sur la demande d'annulation des articles 1^{er}, 2 et 8 du décret du 26 novembre 1996 :

Considérant que le décret du 26 novembre 1996 a été publié au Journal Officiel de la République Française le 27 novembre 1996 ; que les conclusions de Mme Marguerite X tendant à l'annulation des articles précités dudit décret présentées le 23 décembre 2002 sont tardives et par suite irrecevables ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête de Mme Marguerite X doit être rejetée ;

D E C I D E :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié :
- à Mme Marguerite X
- et haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Fonctionnaires et agents publics