

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 08243

Mme X. et autres

M. Bichet
Rapporteur

M. Briseul
Commissaire du gouvernement

Audience du 6 novembre 2008
Lecture du 19 décembre 2008

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, et le mémoire complémentaire, enregistrés respectivement le 28 juillet et le 30 juillet 2008 sous le n° 08243, présentée pour MMES X., Y., Z., A., B., C. et MM. D., E., F., G. et H., élisant domicile au siège de l'hôtel de la province Sud, (...) ; Les requérants demandent au tribunal d'annuler la décision en date du 22 juillet 2008 par laquelle le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie a refusé d'accepter la déclaration de constitution du groupe « Ensemble pour l'avenir » ainsi que les candidatures présentées par ce groupe à la commission permanente, aux commissions intérieures du congrès et aux représentations extérieures du congrès de la Nouvelle-Calédonie ;

par les moyens que :

- l'article 11 du règlement intérieur n'a pour objet que de prévoir les cas obligatoires de dépôt de déclaration ; il ne fait pas obstacle à ce qu'en dehors de ces cas un groupe puisse se constituer ; des précédents illustrent l'interprétation ainsi pratiquée de ces dispositions ; la décision en litige est donc entachée d'une erreur de droit ;
- dans le cas contraire, ces dispositions sont en contradiction avec celles de l'article 79 de la loi organique en ce qu'elles restreignent la liberté pour les élus de se constituer en groupe politique ;

Vu, enregistré le 19 septembre 2008, le mémoire présenté pour les requérants qui concluent aux mêmes fins que leurs écritures précédentes par les mêmes moyens, et en faisant valoir en outre que :

- le droit des élus de se regrouper librement est une liberté fondamentale, le congrès de la Nouvelle-Calédonie était dès lors incompétent pour la restreindre par le 3ème alinéa de l'article 11 du règlement intérieur, en la limitant dans le temps ;
- l'article 98 de la loi organique ne réservait à la Nouvelle-Calédonie que des compétences d'organisation et de fonctionnement et non les modalités de constitution des groupes ; les

dispositions de l'article 11 en litige portent donc atteinte au principe fixé par l'article 79 de la loi organique ;

- le 3^{ème} alinéa de l'article 11 du règlement intérieur est entaché d'erreurs manifestes d'appréciation : les restrictions mises au droit des élus de constituer un nouveau groupe en cours de mandature ne sont justifiées par aucune nécessité liée au bon fonctionnement du congrès et des institutions ; le principe d'intangibilité des groupes avancé par le président du congrès ne réside dans aucun principe de valeur législative ou constitutionnelle ; le point 2.3 de l'accord de Nouméa prévoit que l'exécutif est désigné à la proportionnelle sur proposition des groupes d'élus, rien de plus dans le sens de l'intangibilité alléguée des groupes ; et la formalité prévue par l'article 130 de la loi organique ne révèle l'existence d'aucun principe d'intangibilité des groupes politiques ; car ni la lettre ni l'esprit du dernier alinéa de l'article 11 ne sont conformes à ce principe : La lettre d'abord elle prévoit la possibilité de constituer un nouveau groupe en cours de mandature à l'occasion d'une modification de la composition du congrès ; ces modifications interviennent dans trois cas selon le président du congrès : modification de la composition du gouvernement, démission et décès d'un conseiller ; dès lors qu'un conseiller démissionne, un nouveau groupe peut se constituer, avec ou non le remplaçant du démissionnaire ; ce qui signifie, qu'à cette occasion, six élus ou plus peuvent quitter un ou des groupes pour en constituer un nouveau ; le principe d'intangibilité des groupes est affecté de la même manière que dans le cas d'espèce ; en réalité c'est moins la constitution d'un nouveau groupe, que la modification d'un groupe existant qui est de nature à porter atteinte au principe allégué ; L'esprit du dernier alinéa de l'article 11 consisterait en effet, selon le président du congrès, à ne prévoir que les cas de constitution d'un groupe et non les cas de modification des groupes existants ; mais permettre, comme la pratique le démontre, la modification de la composition des groupes à tout moment, c'est nier l'existence du principe allégué d'intangibilité des groupes, car c'est à l'occasion de ces modifications qu'un groupe peut, en perdant des conseillers, se retrouver avec un effectif inférieur à six élus pour pouvoir demeurer un groupe constitué ; quid dans ce cas si le gouvernement éprouvait le besoin de faire application des dispositions de l'article 130 et de mettre fin à un membre du gouvernement issu de la liste présentée par ce groupe ? ; on en conclut que soit les dispositions du dernier alinéa de l'article 11 sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation au regard du principe d'intangibilité avancé, soit un tel principe n'existe pas ; et il est bien évident que la formalité prévue par l'article 130 de la loi organique ne peut révéler en elle-même l'existence du principe opposé par le président du congrès ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa de l'article 11 sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation car les restrictions mises à la constitution d'un groupe d'élus ne sont justifiées par aucune nécessité liée au bon fonctionnement du congrès et des institutions ;

- Ces dispositions sont aussi entachées d'une erreur manifeste d'appréciation car elles sont incohérentes ; elles permettent la constitution d'un nouveau groupe à l'occasion de la démission ou du décès d'un conseiller, sans que cette constitution soit obligatoirement liée au remplacement de ce conseiller ; autrement dit, le remplacement d'un conseiller appartenant au groupe A permet la création d'un groupe, par exemple D, constitué d'élus venant des groupes B et C ; l'absurdité du système est telle que dans le cas d'espèce, la seule façon pour les douze élus démissionnaires du groupe « l'Avenir Ensemble » de pouvoir constituer le groupe « Ensemble pour l'Avenir » serait de provoquer la démission de l'un d'entre eux ;

- Les dispositions de l'article 11 sont également entachées d'une erreur manifeste d'appréciation car elles sont incomplètes ; elles ne fixent aucun délai pour la déclaration de constitution d'un nouveau groupe en cours de mandature en cas de modification de la composition du congrès ; elles sont muettes sur les conditions de délai et de forme dans lesquelles doit être constatée la modification de la composition d'un groupe, sauf à considérer que s'appliquent aux cas de modification des groupes les mêmes dispositions du dernier alinéa de l'article 11 ; et dans ce cas on mesure, à la pratique, à quel point ces dispositions sont inadaptées au fonctionnement réel du congrès ;

Vu, enregistré le 3 octobre 2008, le mémoire présenté par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie qui conclut au rejet de la requête en faisant valoir que :

- se fondant sur le dernier alinéa de l'article 11 du règlement intérieur, il a été considéré que monsieur D. ne pouvait prétendre, le mardi 22 juillet 2008, à la création d'un nouveau groupe dans la mesure où la déclaration d'un groupe, qui est l'acte constitutif de ce groupe, ne peut être faite, en cours de mandature, qu'en cas de modification de la composition du congrès, laquelle est restée inchangée depuis août 2007 ;

- La requête est irrecevable dans la mesure où elle porte sur un litige qui n'a plus d'objet ; en effet, suite au rejet des différents recours en référé, les requérants ont suscité une modification de la composition du congrès par la démission de madame Z. Par cette intervention, conformément aux dispositions de l'article 11 du règlement intérieur de l'Institution, ils ont pu, ainsi, constituer le 5 août 2008 un nouveau groupe d'élus dénommé « Union pour un avenir ensemble », pour participer, le 6 août 2008, à l'élection des membres de la commission permanente et des commissions intérieures du congrès et être élus au sein de ces commissions ;

- La requête est portée devant une juridiction incompétente ; le présent litige porte sur le refus de constituer un groupe en vue des élections à la commission permanente et des commissions intérieures du congrès ; la décision d'accepter ou de refuser la constitution d'un groupe n'est, dans ce cas, pas détachable des opérations électorales qui se sont déroulées au congrès le 6 août 2008, dès lors qu'elle a des conséquences directes sur les résultats de ces élections internes ; or, le régime contentieux de telles opérations est défini à l'article 199 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, lequel confère une compétence exclusive au Conseil d'Etat en la matière ;

- le congrès a fait une exacte application de l'article 11 du règlement intérieur, lorsqu'il a constaté, au moment de la demande de dépôt d'une déclaration de groupe, le 22 juillet 2008, par monsieur D., que la condition tenant à ce que la déclaration soit déposée dans les trois jours qui suivent l'installation du congrès ou en cas de modification de la composition du congrès, n'était pas remplie ;

- il n'a pas non plus dérogé à la pratique suivie au congrès pour ce qui concerne la constitution des groupes d'élus ; les précédents cités par les requérants sont erronés ou inappropriés ; à les supposer établis, ils ne sauraient permettre au congrès de déroger, pour l'avenir, à son propre règlement ; les changements de groupe par les élus, qui sont par ailleurs possibles, n'ont ni pour objet ni pour effet de constituer de nouveaux groupes ; si chaque année, préalablement au renouvellement du congrès, les présidents de groupes déposent auprès du secrétariat général une fiche récapitulant le nom des élus membres du groupe, cette démarche n'a pour seul objet que de mesurer, chaque année, la représentation politique des groupes existant au congrès, afin de déduire en conséquence le nombre de places qui leur revient en commissions ou pour les représentations extérieures ; la scission « en 2000 » du groupe FLNKS en deux groupes UC et UNI-FLNKS, a été rendue possible dès lors qu'elle est intervenue à l'occasion d'une modification de la composition du congrès ;

- Le second moyen évoqué par les requérants pour démontrer l'illégalité de la décision de refus dont l'annulation est demandée, consiste à dire que la lecture stricte de l'article 11 du règlement intérieur, voire l'article 11 lui-même, serait contraire à l'article 79 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie ; ainsi, les requérants cherchent à établir l'illégalité du refus du congrès en excipant de l'illégalité de la base légale de cette décision par rapport à la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie ; sur le fondement de ces dispositions, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a considéré que le congrès pouvait légalement réglementer la constitution de groupes d'élus (TANC, n° 9900347 et 99000349, 20 avril 2000, Didier Leroux et autres) ; le tribunal a, ainsi, validé les dispositions de l'article 11 du règlement intérieur qui étaient contestées dans cette affaire ; ce jugement s'impose donc, avec force au présent contentieux, en raison principalement de l'autorité de la chose jugée que revêt cette décision portant sur l'article 11 précité, aujourd'hui à nouveau contesté ; par ailleurs, la jurisprudence a déjà eu à connaître

des contentieux sur la légalité de dispositions de règlements internes concernant la création et le fonctionnement des groupes d'élus au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; elle a précisé que de telles dispositions n'ont, par nature, ni pour objet ni pour effet de porter atteinte aux droits et prérogatives des élus, ni même n'ont pour objectif de garantir les droits des minorités (CAA Nancy, 4 juin 1998, Ville de Metz c/ Jean-Louis Masson précité ; TA Lille, 26 novembre 1998, Eymery c/ Communauté urbaine de Dunkerque) ;

- Subordonner la possibilité de créer un groupe à la modification de la composition du congrès vise principalement à faire coïncider les groupes au congrès avec la composition du gouvernement et, ainsi, avec les modifications survenant au gouvernement ; ce sont effectivement les changements survenant au gouvernement qui influent sur la modification de la composition du congrès, les autres cas de modification étant exceptionnels, à savoir le décès ou la démission d'un membre du congrès ; l'article 130 de la loi organique permet au gouvernement d'évincer l'un de ses membres, sous réserve toutefois qu'il obtienne l'accord du groupe d'élus du congrès qui a proposé la candidature de ce membre ; il y a donc des liens fonctionnels entre le gouvernement et les groupes d'élus au congrès ; c'est un des principes majeurs relatifs à la constitution du gouvernement qui a été voulu par le point 2.3 de l'accord de Nouméa et qui prévoit explicitement que l'élection des membres du gouvernement est portée par les groupes représentés au congrès ; ces dispositions n'interdisent pas aux élus de démissionner de leur groupe ou d'adhérer à un groupe existant ; la décision attaquée n'est donc pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Vu, d'une part la note en délibéré, enregistrée le 17 novembre 2002, présentée par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, soutenant qu'un litige en matière de constitution d'un groupe d'élus relève du contentieux électoral, et par suite de la compétence du Conseil d'Etat, d'autre part, notamment, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 6 juillet 2004, N° 00MA01374 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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

Vu la délibération n° 009 du 13 juillet 1999 modifiée portant règlement intérieur du congrès de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ; Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience du 6 novembre 2008 :

- le rapport de M. Bichet, premier conseiller,
- les observations Me de Greslan, avocat des requérants,
- et les conclusions de M. Briseul, commissaire du gouvernement ;

Considérant que douze membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie ont présenté au président du congrès, le 22 juillet 2008, d'une part, une lettre l'informant de leur démission du groupe d'élus intitulé « l'Avenir Ensemble », d'autre par leur déclaration de constitution d'un nouveau groupe dénommé « Ensemble pour l'Avenir » et enfin la liste des candidats de ce nouveau groupe à la commission permanente, aux commissions intérieures et aux représentations extérieures du congrès ; que les requérants demandent l'annulation des décisions par lesquelles le président du congrès a, le même jour, refusé de recevoir la déclaration de constitution de leur

groupe ainsi que les candidatures présentées par ce groupe à l'élection des membres de la commission permanente et à l'élection des membres des commissions intérieures du congrès ainsi qu'à la désignation des représentants du congrès dans les organismes extérieurs ;

Sur la compétence du tribunal administratif :

Considérant que si les opérations électorales ayant pour but la constitution de l'assemblée du congrès de la Nouvelle-Calédonie relèvent des règles fixées par l'article 199 de la loi organique, et par suite, de la compétence du Conseil d'Etat, les conclusions de la présente requête ne sont dirigées ni contre l'élection des membres de la commission permanente et ni contre celle des membres des commissions intérieures du congrès ; que, dès lors, l'exception d'incompétence soulevée par le président du congrès doit être écartée ;

Sur les conclusions à fin de non-lieu présentées par le président du congrès :

Considérant que la circonstance que les requérants ont pu constituer un groupe d'élus dénommé « Union pour un avenir ensemble », postérieurement à la décision en litige refusant de recevoir la constitution de leur groupe « Ensemble pour l'Avenir », et après avoir dû provoquer une modification de la composition du congrès par la démission d'un de leur membre, Mme Z., ne rend pas sans objet les conclusions de leur requête dirigée contre la décision du 22 juillet 2008 ;
Sur la recevabilité des conclusions de la requête :

Considérant que le refus du président du congrès de recevoir les listes de candidats à la commission permanente et aux commissions intérieures présentées par le groupe « Ensemble pour l'Avenir » que les requérants se proposaient de constituer, n'est pas détachable, ainsi que le soutient le président du congrès, des opérations électorales organisées pour ces élections, et n'aurait pu être critiqué qu'à l'occasion d'un recours formé devant le Conseil d'Etat contre ces opérations ; que, par suite, les requérants ne sont pas recevables à déférer ce refus par la voie du recours pour excès de pouvoir ;

Considérant que le refus du président du congrès de recevoir la liste de candidats dudit groupe aux représentations extérieures du congrès n'est pas non plus détachable de la délibération désignant ces représentants ; que les conclusions de la requête dirigées contre ladite décision de refus sont également irrecevables ;

Sur la légalité de la décision du président du congrès refusant de recevoir la déclaration de constitution du groupe intitulé « Ensemble pour l'Avenir »

Considérant que, pour prendre la décision attaquée, le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie s'est fondé sur les dispositions du dernier alinéa de l'article 11 de la délibération susvisée du 13 juillet 1999 modifiée portant règlement intérieur du congrès de la Nouvelle-Calédonie, en estimant qu'en l'absence de changement de composition du congrès une déclaration de constitution d'un groupe ne pouvait être déposée ;

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 79 de la loi organique : « Les groupes d'élus se constituent par la remise au président du congrès d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et du nom de leur représentant. Le fonctionnement des groupes d'élus au congrès peut faire l'objet de délibérations sans que puisse être modifié, à cette occasion, le régime indemnitaire des élus. » ; que l'article 98 de la loi organique dispose que : « Les modalités d'organisation et de fonctionnement du congrès et de la commission permanente, qui ne sont pas prévues par la présente loi, sont fixées par le règlement intérieur du congrès... » ;

que l'article 11 de la délibération susvisée du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur dispose que : « Les membres du congrès peuvent se constituer en groupe d'au moins six membres. Les groupes d'élus se constituent par la remise au président du congrès d'une déclaration, indiquant le nom du groupe et signée de tous leurs membres.

Cette déclaration est accompagnée de la liste de ceux-ci et des noms de leur président et vice-président,

La déclaration doit être déposée dans les trois jours qui suivent l'installation du congrès ou en cas de modification de la composition du congrès, pour quelque cause que ce soit.» ;

Considérant que si, par jugement du 20 avril 2000, le tribunal a examiné, à la demande de M. L., du groupe FLNKS du congrès et de M. M., la légalité de diverses dispositions de la délibération n° 9 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du congrès de Nouvelle-Calédonie, il n'a, s'agissant de l'article 11 précité de cette délibération, statué que sur la légalité du premier alinéa de cet article, relatif au nombre de membres imposé pour pouvoir constituer un groupe, en rejetant le moyen dirigé contre cette disposition ; qu'ainsi il n'y a ni identité de partie ni identité d'objet entre les conclusions sur lesquelles a statué le tribunal le 20 avril 2000 et les conclusions de la présente requête ; que, dès lors, et en tout état de cause, l'exception de chose jugée opposée par le président du congrès doit être écartée ;

Considérant que pour justifier la limitation du droit des élus de se constituer en groupe, reconnu par l'article 79 précité de la loi organique, à la présentation d'une déclaration dans un délai de trois jours après l'installation du congrès, ou en cas de modification de la composition du congrès pour quelque cause que ce soit, notamment à la suite d'une modification de la composition du gouvernement et de démission, le président du congrès invoque les dispositions de l'article 130 de la loi organique selon lesquelles le gouvernement peut mettre fin au mandat d'un de ses membres avec l'accord du groupe d'élus du congrès qui a proposé la candidature de ce membre ; que cette seule formalité, dans les circonstances particulières où le gouvernement serait conduit à user de cette procédure, qui, comme le relèvent les requérants, serait impossible dans le cas où par suite de la modification des groupes, modification qui ne fait l'objet d'aucune restriction, le groupe concerné serait ramené à un effectif inférieur au seuil de six membres exigées par la réglementation, ne saurait suffire à justifier la limitation fixée par le dernier alinéa de l'article 11 de la délibération susvisée ; que, pour les mêmes raisons, la composition des groupes pouvant varier, les liens fonctionnels entre le gouvernement et le congrès dont fait état le président du congrès ne sauraient davantage justifier la limitation en cause ; qu'il s'ensuit que les requérants sont fondés à soutenir que le dernier alinéa de l'article 11 de la délibération précitée, en limitant le droit des élus de se constituer en groupe dans des conditions qui ne sont pas justifiées par les nécessités liées au bon fonctionnement des institutions, méconnaît la portée des dispositions de l'article 79 de la loi organique susvisée ; que, dès lors, ils sont fondés à exciper de l'illégalité desdites dispositions pour demander l'annulation de la décision en date du 22 juillet 2008 par laquelle le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie a refusé d'accepter la déclaration de constitution du groupe « Ensemble pour l'avenir » ;

DECIDE:

Article 1er : La décision en date du 22 juillet 2008 par laquelle le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie a refusé d'accepter la déclaration de constitution du groupe « Ensemble pour l'avenir » est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête susvisée est rejeté.