

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1400032

M. X.

Mme Legrand
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 13 novembre 2014
Lecture du 11 décembre 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 24 janvier 2014, présentée par M. X., élisant domicile (...); M. X. demande au tribunal :

- d'annuler la décision en date du 16 octobre 2013 par laquelle la présidente de la province Sud a refusé de faire droit à la demande du groupe Calédonie Ensemble tendant à son recrutement comme collaborateur du groupe d'élus à compter du 1^{er} octobre 2013, ensemble la décision implicite de rejet opposée à la lettre du groupe Calédonie Ensemble du 24 octobre 2013 ;

- de condamner la province Sud à lui verser la somme de 4 millions de F CFP à titre de dommages et intérêts ;

- d'enjoindre à la présidente de la province Sud de faire droit aux demandes du groupe Calédonie Ensemble en procédant à son recrutement en tant que collaborateur dudit groupe, et ce dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement, sous peine d'astreinte ;

- de condamner la province Sud à lui verser une somme de 150 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- les décisions sont contraires aux dispositions des articles 3-1 et 3-2 du règlement intérieur de l'assemblée de la province Sud :

- l'augmentation du nombre de membres du groupe Calédonie Ensemble faisait obligation à la présidente de la province Sud de procéder à son recrutement ;

- la province Sud avait nécessairement les disponibilités budgétaires suffisantes pour le recruter immédiatement ;

- ces décisions constituent une manœuvre dilatoire destinée à l'empêcher de travailler au service des élus du groupe Calédonie Ensemble à la veille d'échéances électorales importantes ;
- ces décisions sont discriminatoires pour être motivées par son appartenance au parti Calédonie Ensemble et par ses opinions politiques et méconnaissent le principe de l'égalité d'accès de tous aux emplois et fonctions publics inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

- ces décisions fautives lui ont causé un préjudice matériel - constitué de la perte des salaires qu'il aurait perçus entre octobre 2013 et janvier 2014 s'il avait été recruté dès le 1^{er} octobre 2013 et de son maintien forcé en disponibilité - ainsi qu'un préjudice moral lié aux troubles subis dans ses conditions d'existence et à l'atteinte à sa réputation professionnelle ;

Vu la mise en demeure adressée le 11 avril 2014 à la présidente de l'assemblée de la province Sud, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 30 avril 2014, présenté par la présidente de l'assemblée de la province Sud, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation, le cas échéant, de M. X. aux entiers dépens ;

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable ;
- M. X. n'a pas intérêt à agir contre la décision implicite de refus opposée au recours administratif formé le 24 octobre 2013 par M. Lasnier ;
- les conclusions en annulation contre la décision du 16 octobre 2013 sont tardives ;
- le requérant qui a présenté une demande de condamnation pécuniaire n'a pas introduit sa requête par le biais du ministère d'un avocat ;
- les conclusions en annulation ne sont pas fondées ;
- les décisions ne méconnaissent pas les articles 3-1 et 3-2 du règlement intérieur de l'assemblée de la province Sud dans la mesure où la province était tenue de rejeter la demande émanant du groupe Calédonie Ensemble :
 - d'une part, le nombre de collaborateurs alloués à un groupe en fonction de sa représentativité n'est pas automatique ;
 - d'autre part, le budget 2013 de la collectivité ne recelait aucune disponibilité de poste budgétaire affecté aux collaborateurs des groupes d'élus ;
- le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi et ce d'autant moins que nulle mention n'est faite dans la décision du 16 octobre 2013 de l'identité du collaborateur pressenti ni a fortiori de ses opinions politiques ;
- les conclusions à fin d'injonction seront rejetées par voie de conséquence ;
- les décisions attaquées étant légales, elles ne sauraient engager la responsabilité pour faute de la province Sud, le préjudice allégué par M. X. n'étant au demeurant ni personnel ni direct, ni certain ;
- la demande formulée en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative n'est pas justifiée ;

Vu l'ordonnance en date du 12 mai 2014 fixant la clôture d'instruction au 17 juin 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 17 juin 2014, présenté par M. X., qui maintient ses conclusions à fin d'annulation et en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, abandonne ses conclusions initiales à fin d'injonction et demande la condamnation de la province Sud à lui verser la somme de 7, 5 millions de francs CFP à titre de dommages et intérêts, assortis des intérêts de droit à compter de sa demande préalable ;

Il soutient, en outre, que :

- les fins de non recevoir opposées par la province doivent être écartées ;
- les décisions attaquées le concernent directement, de sorte qu'il a intérêt à agir à leur encontre ;
- la province Sud ne rapporte pas la preuve de la notification avec la mention des voies et délais de recours de la décision du 16 octobre 2013 dont il n'a eu connaissance acquise que le 21 décembre 2013, date de sa demande préalable d'indemnisation ;
- la présentation de sa requête par un avocat n'était pas requise, compte tenu de la qualité de collectivité territoriale du défendeur et de la nature individuelle de son recours portant sur son recrutement en tant que collaborateur politique ;
- les décisions attaquées doivent être annulées :
- le motif tiré de l'absence de création d'un poste budgétaire préalable, qui est nouveau par rapport au motif d'insuffisance des disponibilités budgétaires, n'est pas sérieux dans la mesure où, d'une part, une délibération modificative du budget primitif peut toujours être adoptée ou des crédits de remplacements utilisés et, d'autre part, des collaborateurs politiques ont été recrutés en 2013 sans une telle délibération préalable ;
- le détournement de pouvoir est établi par le fait qu'il a été frappé par la seule décision refusant de recruter un collaborateur de groupe politique ;
- les préjudices qu'il a subis du fait des décisions fautives de la province Sud sont personnels, directs et certains ;

Vu l'ordonnance en date du 19 juin 2014 fixant la réouverture de l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 24 juillet 2014, présenté par le président de l'assemblée de la province Sud qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens et soutient en outre que :

- le refus de recrutement est dû à l'absence de poste vacant ;
- la critique de l'absence d'exhaustivité de la motivation a trait à un moyen de légalité externe et relève d'une cause juridique distincte des moyens initialement invoqués, ce qui le rend irrecevable, faute d'avoir été invoqué dans le délai de recours contentieux ;
- la province Sud sollicite la substitution du motif tiré de l'absence de poste vacant et de création préalable de poste au motif lié à l'insuffisance de crédits figurant dans la décision initiale ;
- le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi par le requérant et contesté par le défendeur ;
- les conclusions à fin d'injonction, non reprises dans les dernières écritures du requérant, sont dépourvues d'objet puisqu'il a été recruté par la province Sud ;
- la demande d'indemnisation n'est pas fondée :
- la province Sud n'a pas commis de faute de nature à engager sa responsabilité ;
- l'augmentation en cours d'instance du chiffrage des préjudices allégués par le requérant n'est pas recevable, étant observé que le recours préalable d'indemnisation ne visait que les mois d'octobre, novembre et décembre 2013 et que par un recours distinct le requérant a demandé l'indemnisation du préjudice relatif au mois de janvier 2014 qu'il impute à une cause distincte liée non au refus de recrutement mais au refus de l'assemblée de créer un poste supplémentaire ;

Vu le mémoire, enregistré le 6 novembre 2014, présenté par M. X., qui conclut aux mêmes fins d'annulation que précédemment par les mêmes moyens et soutient, en outre, que :

- les deux décisions qu'il conteste ne lui ont pas été notifiées ;
- la province Sud n'a pas démontré son absence de poste vacant permettant de le recruter ;

- la province Sud fait preuve d'incohérence lorsqu'elle reconnaît que des collaborateurs d'autres groupes politiques ont été recrutés ;
- des crédits de remplacement auraient permis son recrutement puisque, votés par l'assemblée de province elle-même, ils ont précisément pour objet d'ouvrir le recrutement d'agents dans l'hypothèse d'une absence de vacance de poste ;
- son autre recours contentieux est distinct de celui-ci ;
- en sollicitant une substitution de motifs, la province Sud reconnaît l'illégalité dont était entachée sa décision initiale, la preuve de l'insuffisance de disponibilité budgétaire n'ayant jamais été faite ;
- le précédent exécutif a fait preuve d'abus de pouvoir en refusant d'accorder à un groupe politique d'opposition des moyens supplémentaires auxquels il avait droit, à la veille d'une échéance électorale importante ;
- les décisions contestées ont été prises pour un motif politique, compte tenu de ses opinions politiques et de son appartenance au parti Calédonie Ensemble ;
- sa demande d'indemnisation vise à obtenir la réparation des différents préjudices subis entre le 1^{er} octobre 2013 et le 16 mai 2014 ;
- il a été obligé de se mettre en disponibilité pour convenances personnelles pour rester en Nouvelle-Calédonie auprès de sa famille ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et notamment la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

Vu la délibération n°100/CP du 20 septembre 1996 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des collaborateurs de cabinet ;

Vu la délibération n° 02-2013/APS du 11 janvier 2013 relative aux collaborateurs de cabinet de l'assemblée et de l'exécutif de la province Sud ;

Vu la délibération n° 01-89/APS du 19 juillet 1989 portant règlement intérieur de l'assemblée de la province Sud ;

Vu la délibération n° 42-2013/APS du 19 décembre 2013 relative au budget de la province Sud pour l'exercice 2014 ;

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 publique du 13 novembre 2014 ;

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;
- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;
- et les observations de M. Sesmat, représentant la province Sud ;

1. Considérant que, par une lettre du 1^{er} octobre 2013, Michel Lasnier, président du groupe Calédonie Ensemble à l'assemblée de la province Sud, a transmis à la présidente de l'assemblée la déclaration modifiée de son groupe politique, désormais composé de quatorze membres, et sollicité le recrutement de M. X. comme collaborateur de catégorie A à compter du 1^{er} octobre 2013 ; que, par une décision du 16 octobre 2013, la présidente lui a indiqué que « [s]a demande a été prise en considération » et, « compte tenu des disponibilités budgétaires de fin d'année, elle sera donc examinée dans le cadre du projet de délibération portant adoption du BP 2014 » ; que M. Lasnier a formé un recours gracieux le 24 octobre 2013, en vain ; que, le 19 décembre 2013, l'assemblée de la province Sud a adopté son budget primitif pour l'exercice 2014 ; qu'il n'est pas contesté que le même jour, la présidente de l'assemblée a verbalement refusé de modifier cette délibération budgétaire pour permettre la création du poste de collaborateur de cabinet au profit du groupe Calédonie Ensemble ; que, par une lettre du 21 décembre 2013, M. X. a formé, également vainement, une demande préalable tendant à son indemnisation à hauteur de 3 millions de F CFP pour les préjudices que lui auraient causés les décisions du 16 octobre 2013 et du 19 décembre 2013 ; que, par la présente requête et dans le dernier état de ses écritures, M. X. poursuit l'annulation de la décision en date du 16 octobre 2013 par laquelle la présidente de la province Sud a refusé de faire droit à la demande du groupe Calédonie Ensemble tendant à son recrutement comme collaborateur du groupe d'élus à compter du 1^{er} octobre 2013, ensemble la décision implicite de rejet opposée à la lettre du groupe Calédonie Ensemble du 24 octobre 2013, et formule, en outre, des conclusions à fin d'indemnisation ;

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

2. Considérant que M. X. demandait dans sa requête introductive d'instance que le tribunal enjoigne à la présidente de la province Sud de faire droit aux demandes du groupe Calédonie Ensemble en procédant à son recrutement en tant que collaborateur de ce groupe d'élus, et ce dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement, sous peine d'astreinte ; que compte tenu de sa nomination intervenue entretemps à la province, M. X. a abandonné ses prétentions injonctives dans le dernier état de ses écritures ; que, dès lors, il y a lieu pour le tribunal de ne statuer que sur les conclusions à fin d'annulation, d'indemnisation et en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non recevoir opposées par la province Sud :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Considérant, en premier lieu, que M. X. soutient que les décisions attaquées méconnaissent les articles 3-1 et 3-2 du règlement intérieur de l'assemblée de la province Sud ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 3-1 dudit règlement : « *Les membres de l'assemblée de province peuvent se constituer en groupe. La déclaration de groupe est faite auprès du président de l'assemblée. Elle est signée de tous les membres... Le nombre maximum de collaborateurs mis à disposition des groupes est fixé en tenant compte de leur représentativité, selon les modalités suivantes : ... de 13 à 16 élus : 5 postes de collaborateurs ; - deux emplois de directeur de cabinet, de conseiller spécial, de directeur adjoint, de chef de cabinet, de chargé de mission ou de conseiller technique, un emploi de secrétaire de direction, deux emplois d'assistant... Toutefois, un emploi de directeur de cabinet, de conseiller spécial, de directeur adjoint, de chef de cabinet, de chargé de mission ou de conseiller technique peut être*

remplacé par deux emplois d'assistant. » ; et qu'aux termes de l'article 3-2 du règlement intérieur de l'assemblée de la province Sud : « Les attributions de postes seront faites, dans ces limites, par le président de l'assemblée de province, en fonction des disponibilités budgétaires » ;

5. Considérant, d'une part, qu'il résulte des dispositions de l'article 3-1 précité que, la circonstance qu'un groupe politique provincial atteigne un seuil de membres lui permettant de solliciter un collaborateur de catégorie A supplémentaire ne fait pas obligation au président de la province Sud, qui nomme aux emplois en vertu de l'article 174 de la loi organique statutaire, de lui en attribuer automatiquement un - ledit groupe demeurant libre d'en faire ou non la demande, ou encore de préférer l'allocation de deux emplois d'assistant ;

6. Considérant, d'autre part, qu'il résulte des dispositions de l'article 3-2 précité que, si un groupe politique qui y a vocation sollicite le recrutement d'un collaborateur de catégorie A supplémentaire, encore faut-il que les prévisions budgétaires le permettent, c'est-à-dire que l'emploi ait été préalablement créé et soit vacant ; que la délibération susvisée du 20 septembre 1996 rendue applicable à la province Sud par la délibération susvisée du 11 janvier 2013 précise d'ailleurs en son article 4 que « *les recrutements de collaborateurs de cabinet interviennent dans la limite des postes créés ainsi que des crédits inscrits au budget de la collectivité dont ils relèvent* », tandis que l'article 174 de la loi organique du 19 mars susvisée rappelle que « *le président de l'assemblée de province... nomme aux emplois créés par l'assemblée de province* » et que son article 179 énonce que « *l'assemblée de province peut créer des emplois de contractuels dans la limite des crédits budgétaires de rémunération, inscrits à cet effet* » ;

7. Considérant que, dans ces conditions, M. X. ne saurait valablement prétendre que la province Sud était en situation de compétence liée pour recruter un collaborateur supplémentaire, dès lors que ce recrutement était sollicité par un groupe politique recevable à le faire ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que M. X. conteste la réalité des motifs invoqués par la province Sud pour justifier son absence de recrutement tenant à l'insuffisance des disponibilités budgétaires et à l'absence de poste vacant et soutient qu'il aurait été possible d'utiliser des crédits de remplacement pour permettre son recrutement ;

9. Considérant que la décision expresse du 16 octobre 2013 indique que « *compte tenu des disponibilités budgétaires de fin d'année, [la demande] sera examinée dans le cadre du projet de délibération portant adoption du BP 2014* » ; que, dans ses écritures en défense, la province affirme qu'aucun poste budgétaire affecté aux collaborateurs de cabinet n'était disponible en octobre 2013, puis sollicite que le motif tiré de l'absence de vacance ou de création de poste de collaborateur de cabinet soit substitué au motif initial ;

10. Considérant que l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision ; qu'il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif ; que dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué ;

11. Considérant, en l'espèce, que le motif que la province Sud souhaite voir substitué au motif initial n'est pas distinct de celui-ci mais vient le préciser ; qu'ainsi, la demande de substitution de motifs ne saurait être accueillie ;

12. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, d'une part, qu'aucun poste de collaborateur de cabinet n'était vacant en octobre 2013 lorsque le groupe Calédonie Ensemble a fait connaître son souhait d'obtenir le recrutement d'un collaborateur supplémentaire de catégorie A ; que, d'autre part, si, à la suite de la demande de recrutement formulée par le groupe Calédonie Ensemble, la présidente de l'assemblée provinciale pouvait, en vertu de l'application combinée des articles 183 et 183-1 de la loi organique, susciter l'adoption d'une délibération modificative du budget primitif 2013 pour permettre la création d'un poste de collaborateur supplémentaire, elle n'était nullement tenue de le faire, l'assemblée provinciale demeurant, en tout état de cause, libre d'adopter ou non l'éventuel projet de délibération modificative, qui relève de choix d'opportunité politique, sous réserve des dépenses obligatoires, au nombre desquelles ne figure pas le recrutement d'un collaborateur supplémentaire en cours d'exercice ; qu'enfin, l'affectation de crédits de rémunération prétendument disponibles au profit du poste sollicité par M. X. ne pouvait s'envisager en l'absence de création dudit poste ; que M. X. n'est ainsi pas fondé à remettre en cause le motif opposé à la demande du groupe Calédonie Ensemble tendant à son recrutement comme collaborateur de cabinet ;

13. Considérant, en troisième lieu, que M. X. se plaint du caractère discriminatoire des décisions attaquées qui méconnaîtraient le principe d'égal accès aux emplois publics proclamé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et auraient pour but d'empêcher le groupe Calédonie Ensemble de disposer des moyens humains auxquels il peut prétendre à la veille d'échéances électorales importantes pour la Nouvelle-Calédonie ;

14. Considérant, toutefois, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ; qu'il n'apparaît pas que la présidente de l'assemblée provinciale ait entendu nuire au requérant et au groupe Calédonie Ensemble en refusant son recrutement, au 1^{er} octobre 2013, comme collaborateur de cabinet ;

15. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. X. n'est pas fondé à obtenir l'annulation de la décision en date du 16 octobre 2013 par laquelle la présidente de la province Sud a refusé de faire droit à la demande du groupe Calédonie Ensemble tendant à son recrutement comme collaborateur du groupe d'élus à compter du 1^{er} octobre 2013, ensemble la décision implicite de rejet opposée à la lettre du groupe Calédonie Ensemble du 24 octobre 2013 ;

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

16. Considérant que l'absence d'illégalité des décisions attaquées s'oppose à ce que la responsabilité de la province Sud puisse être engagée sur le terrain de la faute ; que les conclusions de M. X. tendant à la condamnation de la province Sud à lui verser la somme initiale de 4 millions de F CFP, rehaussée à 7,5 millions de F CFP dans le dernier état de ses écritures, à titre de dommages et intérêts, assortis des intérêts de droit à compter de la date de sa demande préalable, doivent, par conséquent, être rejetées ;

Sur les conclusions présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la province Sud, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à rembourser à M. X. les frais que celui-ci allègue – sans en justifier, au demeurant – avoir exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement des conclusions injonctives de la requête présentée par M. X..

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