

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1300005

M. X.

M. Schnoering
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 12 décembre 2013
Lecture du 16 décembre 2013

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu, enregistrée le 7 janvier 2013, la requête présentée par M. X. élisant domicile (...);
M. X. demande au tribunal d'annuler :

- l'article 13 de la délibération n° 209 du 13 août 2012 relative au budget supplémentaire 2012 de la Nouvelle-Calédonie-budget principal ;

- le tableau 3.a annexé à la même délibération, en ce qu'il crée les « autorisations de programme » numérotées respectivement P0201-2012/1 et P0307-2012/6 ;

Il soutient que :

- en tant que membre du congrès de la Nouvelle-Calédonie, il a intérêt à agir ;
- les délais de recours ont été prolongés par la saisine, le 11 septembre 2012, du contrôle de légalité ;
- l'article 16 du règlement intérieur du congrès a été méconnu ;
- la création de cette autorisation de programme de 2 milliards de francs CFP n'a pas respecté un certain nombre de formalités obligatoires, prévues par le règlement budgétaire et financier de la Nouvelle-Calédonie dont le paragraphe 2.4.1.1. ;
- les membres du congrès n'ont pas disposé d'une information suffisante ;
- les conseillers ont été induits en erreur : ils ont cru voter pour un projet permettant de résoudre une problématique alors que le projet qui leur était présenté ne satisfaisait en rien cet objectif ;
- une administration ne peut acheter en « VEFA » un bien immobilier spécialement étudié pour ses besoins : il doit en rester le maître d'ouvrage et conduire l'opération dans le respect du code des marchés publics ;
- le projet n'a pas fait l'objet d'une étude préalable ;

- le cahier des charges n'a pu être transmis au président du congrès par le président du gouvernement que le 6 novembre 2012 ;
- la décision contestée a été prise parce qu'une majorité d'élus a pris en considération des éléments nouveaux avancés oralement lors de la séance publique ;
- aucune « information nouvelle » pouvant influencer sur la décision de créer une AP de 3,2 milliards de francs CFP n'a véritablement été produite ;

Vu, enregistré le 15 mars 2013, le mémoire présenté pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie par la Selarl Pelletier-Fisselier-Casies, avocats, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation du requérant à lui payer une somme de 500 000 francs par application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- M. X. ne démontre pas qu'il aurait un intérêt direct, réel et certain et en quoi la décision attaquée lui ferait grief ;
- il s'agit d'un acte insusceptible de recours ;
- M. X. ne rapporte pas la preuve du dépôt du courrier adressé au Haut-commissariat de la République le 11 septembre 2012 ;
- les dispositions contestées ne sont pas détachables du reste de la délibération ;
- la requête est manifestement irrecevable et ne peut être régularisée par le dépôt d'une nouvelle requête en annulation ;
- l'article 16 du règlement intérieur n'est nullement prescrit à peine de nullité ;
- si l'un des questeurs a fait preuve d'une quelconque carence, ladite carence ne peut être opposable au congrès ;
- l'article 2.4.1.1. du règlement budgétaire et financier n'est pas prescrit à peine de nullité et qu'en l'espèce, lors de la validation de l'avant projet détaillé, ce dernier devra de nouveau être soumis au congrès, ce qui vient conforter le caractère de mesures préparatoires de l'article 13 ;
- une étude préalable a été présentée ;
- tous les élus du congrès ont bien été en mesure de prendre leur décision en toute connaissance de cause ;
- du fait même du contenu de l'article 13, aucun projet n'a été retenu et aucun contrat prétendument illégal n'est soumis à l'approbation du congrès ;
- en se contentant de solliciter l'annulation de l'annexe 3.a et de la référence à une AP, sans solliciter l'annulation de l'article 1é à l'origine de cette AP, la requête sur ce point s'avère irrecevable, la référence budgétaire de l'annexe 3.A n'étant pas détachable de l'article 12 de la délibération n° 209 du 13 août 2012 ;
- l'absence de cahier des charges reste un moyen inopérant aussi longtemps qu'aucun projet n'a été arrêté ;
- le congrès, ayant été placé dans l'obligation de s'attacher les services d'un avocat, sollicite l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 18 avril 2013, le mémoire présenté par M. X. qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Il ajoute que :

- une autorisation de programme a des effets directs et n'est pas une mesure préparatoire ;
- il produit la preuve du dépôt de sa lettre du 11 septembre 2012 auprès des services chargés du contrôle de la légalité ;
- la création d'une autorisation de programme est détachable de l'ensemble du budget de la Nouvelle-Calédonie ;

- l'autorisation d'engagement de la dépense est détachable de l'habilitation à lancer une consultation ;
- l'article 16 du règlement intérieur du congrès n'est pas purement indicatif ;
- la partie adverse admet que la création des autorisations de programme contestées a été votée sans qu'ait été produit « un échéancier indicatif des crédits de paiement » ;
- les débats en audience publique démontrent une grande confusion dans l'exposé des enjeux des deux projets ;

Vu, enregistré le 22 avril 2013, le mémoire présenté pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie par la Selarl Pelletier-Fisselier-Casies, avocats, qui conclut au rejet de la requête en faisant valoir les mêmes motifs que ceux présentés précédemment ;

Il ajoute que :

- le caractère volontairement imprécis et non engageant des informations fournies doit simplement permettre aux élus d'avoir une idée du programme envisagé ;
- tant que l'appel à projet n'est pas clos et que l'opérateur n'est pas choisi, il n'est pas possible d'estimer la durée de vie de l'autorisation de programme et encore moins d'indiquer l'échéancier des crédits de paiement ;
- conformément à la procédure, la Nouvelle-Calédonie a défini un besoin en analysant la surface actuellement louée, les besoins de ses services et les économies qui pourraient être réalisées en acquérant ou en construisant un bâtiment administratif ;
- le cahier des charges est une étape ultérieure à celle prévue lors de l'adoption du projet de délibération attaqué ;
- le droit à l'information des conseillers de la Nouvelle-Calédonie, fixé par la loi organique, a été respecté ;
- un débat contradictoire a eu lieu le 2 août 2012 et des informations ont été fournies sur l'article 12 du projet de délibération ;
- le 7 août 2012, la convocation pour la séance publique des 13 et 14 août a été envoyée à l'ensemble des conseillers de la Nouvelle-Calédonie ;
- le 8 août 2012, le rapport n° 71 de la réunion de la commission des finances et du budget qui s'est tenue le 2 août a été envoyé à l'ensemble des conseillers de la Nouvelle-Calédonie ;
- la discussion budgétaire a respecté le débat contradictoire ;

Vu, enregistré le 12 juillet 2013, le mémoire présenté pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie par la Selarl Pelletier-Fisselier-Casies, avocats, qui conclut au rejet de la requête en faisant valoir les mêmes motifs ;

Il ajoute que :

- le courrier non daté de M. Albert Dupuy ne permet pas de déterminer la date exacte à laquelle fut déposé la lettre du 11 septembre 2012, la preuve du dépôt du recours dans le délai contentieux n'est donc pas rapportée ;

Vu, enregistré le 5 août 2013, le mémoire présenté par M. X. qui indique, qu'à sa demande, la direction de l'action interministérielle et des relations avec les collectivités locales vient de lui communiquer copie de sa lettre du 11 septembre 2012, telle qu'enregistrée dans son dossier, que son courrier a été reçu par cette direction le 15 septembre, qu'il s'ensuit que l'autorité en charge du contrôle de légalité a rejeté sa demande le 16 novembre 2012 et que sa requête du 7 janvier 2013 a bien été déposée dans les délais requis ;

Vu, enregistré le 15 octobre 2013, le mémoire présenté pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie par la Selarl Pelletier-Fisselier-Casies, avocats, qui conclut au rejet de la requête en faisant valoir les mêmes motifs ;

Il ajoute que :

- la simple décision d'inscription des autorisations de programme, à la différence de la délibération d'inscription au budget d'un crédit de paiement, ne cause pas grief ;

Vu les décisions attaquées ;

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 loi n° 90-1247 du 29 décembre 1990 portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de Nouvelle-Calédonie et dispositions diverses relatives à ce territoire ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

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 12 décembre 2013 ;

- le rapport de M. Schnoering, rapporteur ;

- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;

- et les observations de Me Fisselier avocat, pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie, de Mme Bretegnier, représentant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de M. Latouche, représentant du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ;

Sur les conclusions à fins d'annulation présentées par le requérant sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

1. Considérant que le projet de délibération relatif au budget supplémentaire 2012 de la Nouvelle-Calédonie a été adopté par le gouvernement puis transmis au congrès ; que ce projet a été soumis à la commission des finances et du budget, qui s'est réunie avec l'ensemble des autres commissions du congrès le 2 août 2012, puis débattu et adopté en séance publique le 13 août 2012 ; que M. X., membre du congrès de la Nouvelle-Calédonie, demande l'annulation de l'article 13 de cette délibération n° 209 ainsi que du tableau 3.a annexé à la même délibération,

en ce qu'il crée les « autorisations de programme » numérotées respectivement P0201-2012/1 et P0307-2012/6 ;

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 16 du règlement intérieur du congrès : « *Les questeurs assistent le président dans l'élaboration du budget du congrès qu'ils rapportent devant la commission des finances et du budget.* » ; que le requérant soutient que cet article aurait été méconnu, M. Y., qui était à l'époque questeur du congrès n'ayant jamais été associé à l'élaboration de ce budget ; que toutefois, l'article 16 du règlement intérieur susvisé ne faisait pas obligation au président de consulter les questeurs sur toutes les questions budgétaires en débat ; qu'en outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que les questeurs n'auraient pas tous été informés de la réunion du 2 août 2012 de la commission des finances et du budget où le projet litigieux a été débattu ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance alléguée de l'article 16 du règlement intérieur du congrès doit être écarté ;

3. Considérant, en deuxième lieu, que le règlement budgétaire et financier de la Nouvelle-Calédonie dispose en son article 2.4.1.1. que : « *Le vote d'une AP/AE se traduit par son inscription au budget et fait nécessairement l'objet d'une décision en séance budgétaire, prioritairement lors du budget primitif et plus exceptionnellement lors du budget supplémentaire et des délibérations modificatives. Le vote d'une AP/AE s'appuie sur les informations suivantes : -un libellé, une présentation de l'action ou des actions financées, un programme de rattachement, une durée de vie estimée de l'AP/AE, un montant TTC (Toutes Taxes Comprises), un échéancier indicatif des crédits de paiement, révisable lors d'une étape budgétaire sauf celle du compte administratif. L'ouverture d'une AP est subordonnée à la réalisation d'une étude préalable (...)* » ;

4. Considérant que le requérant soutient que le règlement susvisé aurait été méconnu en ce que la mention de la durée de vie estimée de l'AP/AE et de l'échéancier indicatif des crédits de paiement font défaut ; qu'il ressort toutefois des pièces et notamment du compte-rendu intégral des débats, séance solennelle deuxième et dernière séance du jeudi 17 mars 2012, que l'autorisation de programme porte sur la période 2012 à 2016 ; que cette durée de vie a été confirmée lors de la réunion de la commission « budget et finances du 2 août 2012 ; que si l'échéancier indicatif des crédits de paiement n'est pas produit, cette circonstance n'entache pas d'irrégularité la délibération litigieuse, compte tenu de la nature même de cet échéancier et de la possibilité que prévoit le règlement susdit de le réviser lors d'une étape budgétaire ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 2.4.1.1. du règlement budgétaire et financier de la Nouvelle-Calédonie doit être écarté ;

5. Considérant, en troisième lieu, que M. X. soutient que les membres du congrès n'ont pas disposé d'une information suffisante et qu'ils ont été induits en erreur en croyant voter pour un projet permettant de résoudre une problématique alors que le projet qui leur était présenté ne satisfaisait en rien cet objectif ; qu'il ressort, toutefois des pièces du dossier qu'une présentation des projets de réaménagement des locaux du congrès a eu lieu le 30 mai 2012 lors de la réunion du bureau du congrès ; qu'il apparaît aussi, à la lecture des débats de la séance publique du 13 août 2012, que la question de l'acquisition et l'emménagement de locaux et parkings dans le cadre de l'opération d'extension des locaux du congrès a été largement débattue par les élus ; qu'en particulier, les élus du congrès de la Nouvelle-Calédonie ont été informés des coûts liés à la location de 2000 m² de bureaux dispersés dans l'agglomération de Nouméa ; que M. X. a pris la parole pour indiquer que la question de la restructuration des locaux du congrès de Nouvelle-Calédonie se pose depuis plusieurs années ; qu'il a insisté sur l'importance d'un tel projet tant en termes budgétaires qu'en termes d'image de l'institution ; que le requérant a aussi évoqué les différentes options offertes au congrès, à savoir la reconstruction ou l'agrandissement des

locaux, mais également la possibilité d'une délocalisation du congrès, en particulier compte tenu de la disponibilité de terrains appartenant à la collectivité ; que le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie a souligné que le projet de restructuration a tenu compte des précédents projets en la matière ; que le requérant a reconnu l'intérêt de la proposition du président du congrès d'étendre les locaux du congrès à proximité des locaux actuels tout en estimant que la discussion n'était pas terminée ; que, dans ces conditions, les élus du congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui ont pu demander des informations supplémentaires et alors qu'il n'est pas allégué qu'ils auraient vainement sollicité la communication de documents relatifs à l'affaire faisant l'objet de la délibération, doivent être regardés comme ayant bénéficié d'une information suffisante pour leur permettre de remplir normalement leur mandat ; que M. X. ne démontre pas que les membres du congrès auraient été induits en erreur par l'information qui leur a été délivrée ;

6. Considérant, en quatrième lieu, que l'article 13 de la délibération de la délibération n° 209 du 13 août 2012 relative au budget supplémentaire 2012 de la Nouvelle-Calédonie-budget principal dispose que : « *Le président du congrès est autorisé, après validation de l'avant-projet détaillé par le congrès ou sa commission permanente, à signer tous actes relatifs à l'acquisition et l'emménagement de locaux et parkings dans le cadre de l'opération d'extension des locaux du congrès, d'une superficie de l'ordre de 3500m² dans la limite de deux milliards de francs CFP* » ; qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'article litigieux de la délibération dont s'agit doit être regardé comme se bornant à ouvrir au budget supplémentaire 2012 de la Nouvelle-Calédonie-budget principal un crédit global d'un montant de deux milliards de francs CFP », sans préjuger des choix et des décisions que le congrès et sa commission permanente seront appelés à prendre le moment venu ; que l'article litigieux et le tableau 3.a annexé à la même délibération, créant « l'autorisation de programme » numérotée P0201-2012/1 n'ont validé aucun projet ni fait référence à aucun contrat passé en vue d'assurer la réalisation de l'opération d'extension des locaux du congrès ; que cette autorisation de programme présente ainsi un caractère purement prévisionnel ; qu'aucune disposition du règlement budgétaire et financier de la Nouvelle-Calédonie ne faisait obstacle à l'inscription de l'autorisation de programme susdite ;

7. Considérant, en cinquième et dernier lieu, que le requérant demande l'annulation que l'« autorisation de programme » numérotée P0307-2012/6 figurant au tableau 3.a annexé à la délibération n° 209 ; que cette autorisation P0307-2012/6 libellée « Bâtiments administratifs du gouvernement » et qui comporte un montant de 3 200 000 francs CFP est la traduction budgétaire de l'article 12 de la délibération n° 209 du 13 août 2012 ; que cet article qui n'a pas été attaqué par le requérant, dispose que : « *Le président est habilité à lancer un appel à projets, après validation du cahier des charges par le congrès, pour l'acquisition et la construction de locaux pour les services administratifs de la Nouvelle-Calédonie qui, aujourd'hui, sont hébergés dans des bâtiments loués, pour une surface de l'ordre de 6000 m² et à signer les actes correspondants.* » ; que cette autorisation de programme présente un caractère purement prévisionnel, le congrès devant valider le cahier des charges avant le lancement d'un appel à projet par le président ; que le requérant ne démontre pas que le droit à l'information des conseillers de la Nouvelle-Calédonie, fixé par la loi organique, n'aurait pas été respecté, l'objectif général de l'autorisation de programme concernée étant défini, notamment en ce qui concerne les économies budgétaires attendues ; qu'enfin, aucune disposition du règlement budgétaire et financier de la Nouvelle-Calédonie ne faisait obstacle à l'inscription de l'autorisation de programme dont s'agit ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. X. doit être rejetée ;

Sur les conclusions tendant à l'application des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative :

9. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner M. X. à payer au congrès de la Nouvelle-Calédonie la somme qu'il demande au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

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

Article 2 : Les conclusions du congrès de la Nouvelle-Calédonie tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.