

N° 06365

Mme A.X

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Arsène Ibo
Rapporteur

M. Jean-Paul Briseul
Commissaire du gouvernement

Le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie

Audience du 27 septembre 2007
Lecture du 11 octobre 2007

36-10-06

C+

Vu la requête, enregistrée le 24 novembre 2006, présentée pour Mme A.X, demeurant (...), par la société d'avocats JurisCal ; Mme .X demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2006-4625/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, 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 ;

2°) de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui payer la somme de deux millions de francs CFP à titre de dommages-intérêts en réparation des préjudices à la fois personnels et moraux qu'elle a subi ;

elle soutient 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. Z président du conseil d'administration 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 qui 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 reçue 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 ses 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. Z, 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 la mesure en cause lui cause un préjudice moral certain et a occasionné un stress qui a été à l'origine d'une fausse couche imputable à sa situation professionnelle du moment et au refus de son administration de la soutenir alors qu'elle demandait à être protégée ; qu'elle entend solliciter en réparation du préjudice subi une indemnité d'un montant de deux millions de francs CFP ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 2 janvier 2007, présenté par la Nouvelle-Calédonie, représentée par la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui conclut au rejet de la requête ;

elle soutient que la requête n'est pas recevable, n'étant pas accompagnée de la décision attaquée ; 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 la 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 .Y, 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. Z 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 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 ;

Vu le mémoire, enregistré le 14 mai 2007, présenté pour Mme .X qui persiste dans ses conclusions initiales par les mêmes moyens ;

elle soutient en outre qu'elle a produit en annexe de sa requête l'arrêté n° 06-4625/GNC du 20 novembre 2006 l'arrêté de sorte qu'il n'existe aucune irrecevabilité, ce d'autant plus que la Nouvelle-Calédonie a également produit cet arrêté régularisant par là même la requête ; que la requête indemnitaire est parfaitement recevable en ce qu'elle se rattache à la demande principale par un lien direct ; qu'il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire ou principe de droit ayant consacré le caractère essentiellement révocable des emplois visés par l'article 132 précité ; que le juge des référés l'a rappelé ; qu'en l'absence de dispositions spécifiques il convient de revenir au droit commun ; que l'entretien informel qu'a eu la requérante avec Mme. Y le 11 octobre 2006 ne saurait pallier l'absence totale d'entretien avec la présidente du gouvernement qui l'a nommée dans la mesure où Mme .Y ne justifiait d'aucune délégation et que l'entretien a porté uniquement sur la demande de protection adressée à l'administration et non sur une fin prochaine de fonctions ; qu'elle conteste formellement que cet entretien ait porté sur ce dernier point ; qu'aucune preuve contraire n'est établie ; que s'agissant de la consultation de son dossier elle s'en rapporte à son mémoire introductif d'instance ; qu'en l'espèce on ne peut raisonner comme en matière d'emplois essentiellement révocables de l'Etat ; qu'il n'est justifié ni de l'intérêt du service évoqué ni de la perte de confiance ; que si la Nouvelle-Calédonie estime que la décision n'était pas soumise à l'obligation de motivation elle n'explique pourquoi elle l'a

motivée ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 juillet 2007, présenté pour la Nouvelle-Calédonie, représentée par la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui conclut aux mêmes fins que ces précédents mémoires et par les mêmes motifs ;

elle soutient en outre que le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a dégagé un principe selon lequel les emplois relevant de l'article 132 de la loi organique du 19 mars 1999 sont des emplois à la discrétion du gouvernement ; que quand bien même il n'existe aucun texte ou principe de droit qui précise que la fin de fonction d'un emploi de ce type se doit être précédé d'un entretien, cet entretien a eu effectivement lieu ; qu'il ressort clairement du courrier adressé le 11 octobre 2006 par Mme .X à la présidente du gouvernement et contrairement à ce qu'elle soutient qu'elle a été informée au cours de l'entretien qu'elle a eu avec Mme .Y qu'il était envisagé de mettre fin à ses fonctions ; que Mme .X d'une part fait état de propos mensongers et met d'autre part en cause l'honnêteté d'une autre personne ; que l'intéressée est coutumière de tels agissements relevés au cours de l'instance de référé ; que l'exigence de l'intéressé d'être reçue personnellement par la présidente du gouvernement est dénué de fondement juridique ; que la Nouvelle-Calédonie n'a jamais reconnu que l'entretien préalable n'a pas eu lieu ; que la requérante fait preuve en l'espèce de mauvaise foi ; que l'intéressée ne peut se prévaloir de sa propre turpitude ; qu'il lui était loisible de faire valoir ces observations si elle le jugeait utile ; que même si le tribunal estimait que l'emploi de directeur de l'IFAP est un simple emploi fonctionnel le tribunal ne peut que constater l'absence d'obligation d'entretien préalable ; que seule l'obligation de mettre l'intéressée en mesure de consulter préalablement son dossier existe ; que cette procédure a été respectée ;

Vu le mémoire, enregistré le 5 septembre 2007, présenté pour Mme .X ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 27 septembre 2007 ;

- le rapport de M. Ibo, premier conseiller ;

- les observations de Me Talenti pour la requérante et de Mme Mai représentant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie,

- et les conclusions de M. Briseul, commissaire du gouvernement ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en date du 20 novembre 2006 :

Considérant qu'aux termes de l'article 132 de la loi organique susvisée : « Le gouvernement nomme son secrétaire général, les directeurs, chefs de service, directeurs d'offices, directeurs d'établissements publics de la Nouvelle-Calédonie, et les représentants de la Nouvelle-Calédonie auprès des offices, établissements publics et sociétés. Il met fin à leurs fonctions. » ;

Considérant que par la requête susvisée Mme .X, chef d'administration principal détachée en qualité de directrice de l'Institut de formation à l'administration publique demande l'annulation de la décision du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie mettant fin à ses fonctions et la décision subséquente de la présidente du gouvernement en date du 21 novembre 2006 l'affectant en qualité de chargée de mission au sein de la cellule Légicalédonie ;

Considérant qu'en mentionnant le courrier de M. Z, président du conseil d'administration de l'Institut de formation à l'administration publique en date du 12 octobre 2006 par lequel l'intéressé fait part à la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de « sa perte de confiance à l'égard de la directrice de l'Institut de formation à l'administration publique » et de l'intérêt du service, et dans la mesure où il ressort des pièces versées au dossier que Mme .X a pris connaissance dès le 16 octobre 2006 de cette lettre du président du conseil d'administration dans le cadre de la communication préalable de son dossier, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie doit être regardé dans les circonstances de l'espèce, comme ayant suffisamment motivé son arrêté de décharge de fonction en date du 20 novembre 2006 ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général du droit ne faisaient obligation au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de faire précéder la décharge de fonctions d'un entretien ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que la requérante n'a pas été reçue préalablement par la présidente du gouvernement, mais par une adjointe du secrétaire général de la Nouvelle-Calédonie est inopérant ; qu'il en est de même du moyen tiré de ce que l'entretien n'a pas porté sur la fin de fonctions mais sur la demande de protection qu'elle avait formulée ;

Considérant que la mesure entreprise ayant été prise en considération de la personne de l'intéressée, elle ne pouvait légalement intervenir sans que les formalités prévues à l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 aient été observées ; qu'il ressort toutefois des pièces versées au dossier que Mme .X a été avertie par la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le 13 octobre 2006 que le gouvernement avait l'intention de mettre fin à ses fonctions et l'a invitée à consulter son dossier le 16 octobre 2006, ce qu'elle a effectivement fait à la date précitée ; que par suite le moyen tiré de l'absence de communication de son dossier ne peut qu'être écarté ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe de droit n'ont consacré le caractère d'emploi essentiellement révocable des fonctions pourvues selon les conditions définies par l'article 132 précité de la loi organique ; que les caractéristiques propres de l'emploi de directrice de l'IFAP ne permettent pas, nonobstant les conditions de nomination prévues à l'article 132 précité, de considérer que la nomination du titulaire dudit emploi est purement discrétionnaire ; qu'il en résulte que le retrait de cet emploi ne peut intervenir que pour des motifs tirés de l'intérêt du service ;

Considérant qu'en égard à l'importance du rôle du titulaire de cet emploi et à la nature particulière des responsabilités qui lui incombent, le fait pour la directrice de l'IFAP de s'être trouvée placée dans une situation ne lui permettant plus de disposer de la part du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de la confiance nécessaire au bon accomplissement de ses missions peut légalement justifier qu'elle soit, pour ce motif déchargée de ses fonctions ; qu'il appartient en ce cas au juge de l'excès de pouvoir de contrôler l'exactitude du motif ainsi retenu ;

Considérant que si la demande de protection adressée le 10 octobre 2006 par Mme .X à la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et par laquelle elle faisait état de pressions et de menaces à son encontre qu'aurait exercé notamment le membre du gouvernement chargé du secteur de la formation professionnelle, de l'emploi et de la fonction publique, et président du conseil d'administration de l'IFAP, ne pouvait légalement justifier des poursuites disciplinaires, elle traduisait, complétée par la demande de décharge de fonction de l'intéressée subséquente formulée le 12 octobre 2006 par ce même membre du gouvernement, l'existence entre ce dernier et la requérante de différends non dépourvus de liens avec les conditions dans lesquelles cette dernière exerçait ses responsabilités qui étaient de nature à entraîner une perte de confiance à l'égard de la requérante ; que la présidente du gouvernement dans son rapport en date du 19 octobre 2006 au gouvernement s'est appropriée le motif de perte de confiance invoqué par le membre du gouvernement en relevant la détérioration des relations de travail entre ce dernier et la requérante depuis plusieurs mois ; que dès lors ce motif de perte de confiance du gouvernement envers l'intéressée, qui n'est pas entaché d'inexactitude matérielle, pouvait légalement justifier la décharge de fonctions attaquée, dans l'intérêt du service ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision en cause ait été prise pour des motifs autres que ceux invoqués par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; que Mme .X n'est par suite pas fondée à soutenir que la décision attaquée constituerait une sanction disciplinaire déguisée irrégulièrement prise ; que le détournement de pouvoir allégué tiré de ce que des mobiles politiques animeraient le gouvernement n'est pas établi ;

Considérant que, la décision attaquée étant dépourvue de caractère disciplinaire, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n'était pas tenu de suivre une procédure ayant ce caractère et de saisir la commission administrative paritaire, la décision mettant fin au détachement n'ayant pas le caractère d'une mutation d'office ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme .X n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du gouvernement en date du 20 novembre 2006 ;

En ce qui concerne l'arrêté de la présidente du gouvernement en date du 21 novembre 2006 :

Considérant que la décision de la présidente du gouvernement en date du 21 novembre 2006 de charger Mme .X d'une mission au sein de la cellule « Légalédonie » à compter de la même date a pour seul motif la décharge de l'intéressé de ses précédentes fonctions ; que la requérante n'ayant pas formulé de moyens de légalité propres à l'encontre de cette décision il convient de rejeter, par voie de conséquence ce qui vient d'être dit précédemment, les conclusions dirigées contre l'arrêté de la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Sur les conclusions indemnitaires :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative :
« Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision. » ;

Considérant que Mme .X, avant de présenter ses conclusions indemnitaires tendant à l'obtention d'une somme de 2 000 000 de francs CFP en réparation du préjudice moral qu'elle estime avoir subi du fait de la décharge de fonctions du 20 novembre 2006, n'a pas fait une demande à la Nouvelle-Calédonie tendant à l'octroi d'une indemnité ; que la Nouvelle-Calédonie dans son mémoire en défense ne s'est pas prononcée sur le mérite des prétentions indemnitaires dont s'agit mais leur a opposé une fin de non recevoir tirée de l'absence de demande préalable ; que dès lors les conclusions susvisées ne sont pas recevables ;

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

Considérant que les dispositions susvisées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la Nouvelle-Calédonie, qui n'est pas la partie perdante dans le cadre de la présente instance, soit condamnée sur leur fondement à verser la somme de 200 000 F.CFP à Mme .X au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens ;

DE C I D E :

Article 1er : La requête de Mme .X est rejetée.