

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1300331

M. X.

Mme Legrand
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 22 mai 2014
Lecture du 5 juin 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 16 octobre 2013, présentée par M. X., demeurant (...); M. X. demande au tribunal :

- d'annuler la décision implicite par laquelle le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande du 13 août 2013 relative au recrutement d'un troisième collaborateur de cabinet ;

- d'enjoindre au président du gouvernement de procéder au recrutement de son collaborateur dans le délai de quinze jours à compter de la notification du présent jugement, sous peine d'astreinte ;

Il soutient que :

- le refus contesté contrevient aux dispositions de l'article 17 du règlement intérieur du gouvernement ;
 - il est le seul membre du gouvernement à ne disposer que de deux collaborateurs, ce qui est insuffisant pour lui permettre d'exercer sa mission et qui constitue une discrimination contraire à l'esprit de l'accord de Nouméa et aux principes de collégialité et de proportionnalité qui régissent le fonctionnement du gouvernement ;
 - ce refus porte atteinte au libre exercice de ses mandats, qui est une liberté fondamentale et à l'exigence constitutionnelle de la libre administration des collectivités locales ;
 - ce refus ne peut être justifié ni par la suppression de la règle d'un minimum de trois collaborateurs qui reste appliquée en pratique, ni par la faible étendue de ses secteurs d'animation ;
- le refus contesté est contraire aux principes qui garantissent aux membres du gouvernement le libre exercice de leur mandat ;

- le président du gouvernement était tenu de faire droit à sa demande de recrutement d'un collaborateur, puisqu'il est tenu de mettre fin, sur demande du membre du gouvernement, aux fonctions de ses collaborateurs ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 20 novembre 2013, présenté par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui conclut au rejet de la requête et soutient que :

- le refus ne méconnaît pas le règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

- M. X. ne participant pas à l'exercice de la mission d'animation et de contrôle du secteur de la fonction publique qui lui a été confiée le 16 avril 2013 en se bornant à assister aux séances hebdomadaires du gouvernement, sa demande de recrutement d'un collaborateur supplémentaire n'était pas justifiée ;

- le règlement intérieur ne fixe pas un nombre minimum ou maximum de collaborateurs par membre du gouvernement et n'impose pas une stricte égalité de moyens entre les élus ;

- le refus contesté ne suffit pas à lui seul à porter atteinte à l'exercice de son mandat, alors qu'il dispose déjà de deux collaborateurs et peut solliciter le concours des agents des directions et services qui lui sont rattachés ;

- aucune disposition ne place le président du gouvernement en situation de compétence liée pour recruter un collaborateur au profit d'un membre du gouvernement ;

Vu l'ordonnance en date du 22 novembre 2013 fixant la clôture d'instruction au 6 janvier 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 3 janvier 2014, présenté par M. X., qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et demande, en outre, que le tribunal enjoigne au gouvernement de réécrire le 1^{er} alinéa de l'article 17 du règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; il soutient, en outre, que le refus qui lui a été opposé est illégal du fait même de l'illégalité partielle du 1^{er} alinéa de l'article 17 du règlement intérieur du gouvernement ;

Vu la décision attaquée ;

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° 17 du 3 septembre 1999 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des collaborateurs des membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n° 99-15/GNC du 25 juin 1999 fixant les conditions de rémunération des collaborateurs des membres du gouvernement ;

Vu le règlement intérieur du gouvernement 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 publique du 22 mai 2014 ;

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;
- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;
- et les observations de M. Loquet, représentant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

1. Considérant que, par une lettre en date du 13 août 2013, M. X., membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie chargé d'animer et de contrôler le secteur de la fonction publique depuis le 16 avril 2013, a sollicité auprès du président du gouvernement le recrutement de Mme Y. en qualité de collaboratrice, afin d'assurer les fonctions d'assistante de direction, avec un niveau de rémunération nette de 380 000 F CFP ; que le silence conservé pendant plus de deux mois par le président du gouvernement a fait naître une décision implicite de rejet dont M. X. poursuit l'annulation par la présente requête, assortie au surplus de conclusions injonctives ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant, en premier lieu, que M. X. soutient que le refus de recruter sa collaboratrice est contraire à la règle de recrutement d'un minimum de trois collaborateurs par membre du gouvernement telle qu'elle a été posée par l'article 13 du règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie adopté le 23 juin 2009 et est demeurée appliquée en dépit de l'intervention du nouveau règlement intérieur le 3 avril 2012 ;

3. Considérant, d'une part, que le règlement intérieur du 23 juin 2009 n'a pas été publié au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ; que ses dispositions, qui ne sont dès lors pas opposables, ne peuvent être invoquées ; que son application continue, à la supposer prouvée, ne saurait révéler l'existence d'une règle de droit opposable et invocable à bon droit ; que, d'autre part, le nouveau règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie adopté le 3 avril 2012 s'est substitué au précédent règlement et a supprimé la règle d'un nombre minimal de trois collaborateurs par membre du gouvernement ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que M. X. se plaint de ce que le refus de recruter sa collaboratrice contreviendrait aux dispositions de l'article 17 du nouveau règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 128 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Le gouvernement est chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence...* » ; qu'aux termes de l'article 130 de la même loi organique : « *...le gouvernement charge chacun de ses membres d'animer et de contrôler un secteur de l'administration...* » ; et qu'aux termes de l'article 17 du règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, dans sa version résultant de l'annulation partielle prononcée par jugement du tribunal de céans le 6 décembre 2012 : « *Les missions attribuées au gouvernement impliquent que le président, le vice-président et les membres du gouvernement bénéficient du concours des services administratifs des secteurs dont ils ont la charge et disposent de collaborateurs pouvant les assister dans l'exercice de leur mission d'animation et de contrôle. S'agissant du président et du*

vice-président du gouvernement, il est tenu compte des contraintes particulières inhérentes à leurs fonctions pour l'attribution des moyens, qui doivent nécessairement être en rapport avec l'exercice de leurs responsabilités » ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de la loi organique que les membres du gouvernement ne sont pas seulement chargés de l'animation et du contrôle d'un ou de plusieurs secteurs de l'administration, mais participent également à la gestion collégiale des affaires de la compétence du gouvernement ; que, pour remplir ces deux missions, ils doivent pouvoir bénéficier du concours de collaborateurs de cabinet ; que le nombre de ceux-ci, qui n'est pas nécessairement égal pour l'ensemble des membres du gouvernement, ne saurait être subordonné à l'appréciation de la seule étendue du ou des secteurs qu'ils ont la charge d'animer et de contrôler, mais doit aussi tenir compte du rôle effectif qu'ils jouent dans l'animation et le contrôle de ces secteurs, sans omettre leur participation aux décisions collégiales ;

7. Considérant que, dans son mémoire en défense, le président du gouvernement a justifié son refus de recruter un troisième collaborateur au profit de M. X. par l'abstention dont ce dernier fait preuve - et qu'il revendique - dans l'exercice de sa mission d'animation et de contrôle du secteur de la fonction publique ; qu'un tel motif pouvant légalement justifier le refus de procéder au recrutement d'un collaborateur, le président du gouvernement n'a pas méconnu les dispositions de l'article 17 du règlement intérieur du gouvernement ;

8. Considérant, en troisième lieu, que M. X. fait grief à la décision contestée de méconnaître les principes de collégialité, de libre exercice des mandats des élus locaux et de libre administration des collectivités locales ;

9. Considérant que l'exercice des fonctions de membre du gouvernement, eu égard à leur nature, exige, pour leur titulaire, une participation permanente au bon fonctionnement de l'exécutif collégial ; que, de manière plus générale, l'acceptation d'une fonction publique implique nécessairement celle de l'obligation d'exercer effectivement les devoirs de cette charge ; qu'il suit de là que, si un élu doit disposer des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions et, dans cette mesure, obtenir le recrutement des collaborateurs dont il a vraiment besoin, c'est à la condition qu'il s'engage à remplir et remplisse effectivement l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues ; qu'en renonçant par avance à exercer sa mission d'animation et de contrôle du secteur de la fonction publique et en continuant de revendiquer son abstention à agir, M. X. a nécessairement consenti de son propre chef à la limitation du nombre des collaborateurs qui seraient recrutés pour l'aider à accomplir ses missions ; qu'il n'est, par suite, pas fondé à se plaindre de ce que le refus de recruter un troisième collaborateur méconnaîtrait les principes de collégialité, de libre exercice des mandats des élus locaux et de libre administration des collectivités locales ;

10. Considérant, en quatrième lieu, que M. X. invoque la discrimination dont il serait victime en ne disposant que de deux collaborateurs, contre trois pour les deux autres membres du gouvernement issus du parti politique « Calédonie Ensemble » et une moyenne de sept collaborateurs pour les huit autres membres du gouvernement ;

11. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 6, le concours de collaborateurs prévu au profit des membres du gouvernement par l'article 17 du règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n'implique pas une stricte égalité de moyens entre les membres du gouvernement ; qu'eu égard à l'abstention de M. X. dans l'exercice de sa mission d'animation et de contrôle du secteur de la fonction publique, le président du gouvernement a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, limiter à deux le nombre de ses collaborateurs ; que M. X.

n'établit ni même n'allègue que les autres membres du gouvernement, mieux dotés que lui en collaborateurs, feraient pourtant preuve de la même inaction dans leur mission d'animation et de contrôle du ou des secteurs dont ils ont la charge ou dans leur participation aux décisions collégiales ;

12. Considérant, en cinquième lieu, que M. X. prétend que le président du gouvernement était en situation de compétence liée pour satisfaire à sa demande de recruter un collaborateur ; qu'il se prévaut à cet égard de l'article 10 de la délibération susvisée du 3 septembre 1999 qui dispose que : « ...*le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie prononce la fin des fonctions de [collaborateur] sur proposition du membre du gouvernement auprès duquel il est affecté...* » ;

13. Considérant que les dispositions précitées se bornent à subordonner le prononcé, par le président du gouvernement, de la cessation des fonctions d'un collaborateur à une demande en ce sens de la part du membre du gouvernement qui l'employait, afin d'éviter que le président du gouvernement ne mette fin, de son propre chef et sans le consentement du membre du gouvernement concerné, aux fonctions d'un collaborateur de ce dernier ; que ces dispositions n'impliquent nullement que le président du gouvernement soit tenu de recruter, à la demande d'un membre du gouvernement, l'ensemble des collaborateurs souhaités, mais seulement qu'il accorde à chacun des membres du gouvernement le nombre de collaborateurs utile à l'exercice effectif de leurs missions ; qu'en outre, aux termes de l'article 2 de l'arrêté susvisé du 25 juin 1999 : « *les recrutements des collaborateurs des membres du gouvernement interviennent dans la limite des postes créés ainsi que des crédits inscrits au budget de la Nouvelle-Calédonie affectés au gouvernement* » ; qu'il suit de là que le président du gouvernement n'est pas en situation de compétence liée pour recruter les collaborateurs de cabinet mais dispose d'une marge d'appréciation, soumise au contrôle de l'erreur manifeste exercé par le juge administratif ;

14. Considérant, en sixième lieu, que M. X. invoque, par la voie de l'exception, l'illégalité du premier alinéa de l'article 17 du règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en ce qu'il lie l'assistance apportée par les collaborateurs aux membres du gouvernement à l'exercice de leur seule mission d'animation et de contrôle, sans évoquer la gestion collégiale des affaires relevant du gouvernement ;

15. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 6 du présent jugement, les membres du gouvernement ne sont pas seulement chargés de l'animation et du contrôle d'un ou de plusieurs secteurs de l'administration, mais participent également à la gestion collégiale des affaires de la compétence du gouvernement ; que, si pour remplir ces deux missions, ils doivent pouvoir bénéficier du concours de collaborateurs de cabinet, la circonstance que le premier alinéa de l'article 17 du règlement intérieur ait mis l'accent sur une seule de ces missions ne suffit pas à rendre cette disposition illégale ;

16. 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 implicite par laquelle le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande du 13 août 2013 relative au recrutement d'un troisième collaborateur de cabinet ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

17. Considérant, en premier lieu, que M. X. demande au tribunal d'enjoindre au président du gouvernement de procéder au recrutement de sa collaboratrice dans un délai de quinze jours suivant la notification du présent jugement, sous peine d'astreinte ;

18. Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par M. X., n'implique aucune mesure d'exécution et notamment pas le recrutement du collaborateur qui lui a été refusé ;

19. Considérant, en second lieu, que, dans le dernier état de ses écritures, M. X. demande que le tribunal enjoigne au gouvernement de réécrire le premier alinéa de l'article 17 du règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

20. Considérant qu'en tout état de cause, le présent jugement, qui ne déclare pas illégale cette disposition, n'implique aucunement sa réécriture ;

21. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'injonction présentées par M. X. doivent être rejetées ;

DECIDE :

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