

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

MINUTE

N° 1400334

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. [REDACTED] T. [REDACTED]
Mme [REDACTED] T. [REDACTED]

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Reymond-Kellal
Rapporteur

Le tribunal administratif
de la Polynésie française

M. Mum
Rapporteur public

Audience du 2 décembre 2014
Lecture du 9 décembre 2014

46-01-02-02
54-01-04-01-01
54-07-01-02
54-07-01-085

C

Vu la requête, enregistrée le 25 juin 2014, présentée pour M. [REDACTED] T. [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], et Mme [REDACTED] T. [REDACTED], [REDACTED], par Me Neuffer, avocat, qui demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 2014-27 du 14 mars 2014 sur le haut conseil de la Polynésie française, ensemble l'arrêté n° 560 CM du 3 avril 2014 modifiant l'arrêté n° 1398 CM du 17 octobre 2013 relatif au haut conseil de la Polynésie française ;

2°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 200 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Les requérants soutiennent qu'en leurs qualités de membre de l'assemblée, de maire d'une commune, de juriste, de président d'un parti politique, de contribuables, d'usagers des services publics et de sujets de droit, ils ont intérêt à agir ; que leur requête a été introduite dans les délais ; que la création d'une institution dotée de l'autonomie fonctionnelle relève du domaine de la loi organique ; que les dérogations prévues aux règles de la fonction publique, en tant qu'elles relèvent du domaine de la loi selon l'article 34 de la Constitution, auraient dû être adoptées par une « loi du pays » selon l'article 140 de la loi statutaire ; que la délibération et les dispositions de l'arrêté attaqués restreignent le droit d'amendement du gouvernement ; que la délibération ne peut fixer les conditions dans lesquelles les magistrats de l'ordre administratif peuvent être nommés en qualité de président du haut conseil ; qu'en prévoyant une rémunération par voie contractuelle, la délibération prévoit une exception sans contrôle aux règles du régime

indemnitaire et méconnaît l'article 144 de la loi organique ; que les actes attaqués sont entachés d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Vu la délibération et l'arrêté attaqués ;

Vu la décision n° 381815 du 7 juillet 2014, par laquelle le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué au tribunal administratif de la Polynésie française le jugement de la requête de M. T. et Mme T. ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 11 septembre 2014, présenté pour la Polynésie française, représentée par son président en exercice, par Me Quinquis, avocat, qui conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 150 000 F CFP soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La Polynésie française soutient que les lettres d'observation du haut-commissaire ne sont pas de nature à interrompre le délai de recours à l'égard des requérants ; qu'elles doivent être écartées des débats puisqu'elles n'avaient pas vocation à être rendues publiques ou communiquées à d'autres personnes que son destinataire désigné ; qu'en l'absence de lien « suffisant » entre les deux actes attaqués et compte tenu des qualités différentes invoquées par les requérants, la requête doit être regardée comme collective et par suite irrecevable ; que la qualité de maire ne confère par un intérêt à agir à l'encontre des actes attaqués ; que la qualité de membre de l'assemblée ne lui confère pas un intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté d'application de la délibération ; que Mme T. ne justifie pas de sa qualité de contribuable local ou d'usager des services publics ; que la qualité de contribuable ne lui confère pas d'intérêt à agir à l'encontre des actes attaqués ; que la qualité de « sujet de droit » ne confère pas d'intérêt à agir ; que la compétence du législateur organique n'a pas été méconnue dès lors que l'organe est placé « auprès du gouvernement », qu'il n'entretient plus aucune relation directe et officielle avec l'assemblée de la Polynésie française, que son champ de compétence ne couvre plus toutes les catégories d'acte normatif puisqu'en sont exclues les propositions de textes émanant des membres de l'assemblée ; que ses particularités le distinguent d'un simple service de la Polynésie française et en font un organe administratif de conseil et d'expertise ; qu'en tant qu'il s'agit d'une procédure de consultation facultative ou obligatoire, la création de cet organe relève du domaine de la délibération ; que le gouvernement pourra toujours, s'il le souhaite, s'affranchir des contraintes procédurales par une modification de l'arrêté attaqué ; que le moyen tiré de la méconnaissance de la répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie française, s'agissant du statut des membres du corps des magistrats administratifs, doit donner lieu, s'il est considéré comme sérieux, à un avis du Conseil d'Etat en application de l'article 174 de la loi organique ; que le dispositif de détachement prévu, conforme au statut des magistrats administratifs, n'empiète pas sur la compétence de l'Etat ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 140 de la loi organique statutaire est dépourvu de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé ; qu'en tout état de cause, il ne concerne que les fonctionnaires détachés ou mis à disposition et non les agents contractuels ; que la compétence du législateur ne porte que sur les fonctionnaires de l'Etat et non ceux des collectivités territoriales ; que les modalités financières ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire ; que la délibération attaquée ne fait pas obstacle à l'exercice du droit d'amendement ; que les actes ne sont pas entachés d'erreur manifeste d'appréciation ; qu'aucun principe général du droit ou constitutionnel n'interdit de fixer par voie contractuelle les éléments de rémunération des membres d'un organe consultatif ; que la diversité des membres justifie un mode de rémunération alternatif ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 144 de la loi organique statutaire est inopérant ;

réinstauré « une autorité consultative collégiale dotée de l'autonomie fonctionnelle » dénommée haut conseil de la Polynésie française ; que, par arrêté n° 560 CM du 3 avril 2014, le conseil des ministres de la Polynésie française a modifié l'arrêté n° 1398 CM du 17 octobre 2013 pris en application de la délibération n° 2013-49 APF du 11 juillet 2013 relative au haut conseil ; que, par jugement n° 1300462 du 22 avril 2014 devenu définitif, le tribunal a annulé cette dernière délibération pour le même motif que celui retenu par le Conseil d'Etat ;

Sur l'intervention :

2. Considérant que M. D. [REDACTED] a intérêt au maintien de la délibération attaquée ; que, par suite, son intervention en défense est recevable ;

Sur les fins de non recevoir opposées en défense :

En ce qui concerne la délibération n° 2014-27 du 14 mars 2014 :

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération attaquée a été publiée au Journal officiel de la Polynésie française le 25 mars 2014 ; que la présente requête, enregistrée le 25 juin 2014, a été introduite avant l'expiration du délai franc de trois mois prévu par l'article R. 421-6 du code de justice administrative ; que la qualité de représentant siégeant à l'assemblée de la Polynésie française confère à M. T. [REDACTED] un intérêt à agir à l'encontre de la délibération litigieuse par laquelle cette institution a instauré une nouvelle fois le haut conseil de la collectivité d'outre-mer ; que les conclusions présentées par M. T. [REDACTED] et Mme T. [REDACTED] présentent entre elle un lien suffisant sans impliquer une appréciation de situations distinctes ; que, dès lors et en tout état de cause, le caractère collectif de la requête n'entache pas d'irrecevabilité les conclusions à fin d'annulation présentée par M. T. [REDACTED] à l'encontre de la délibération n° 2014-27 ; qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non recevoir opposées en défense à l'encontre de ces conclusions ne sont pas fondées et doivent être écartées ;

En ce qui concerne l'arrêté n° 560 CM du 3 avril 2014 :

4. Considérant que les qualités de président d'un parti politique, de juriste, d'usager des services publics et de « sujet de droit » ne sont pas suffisantes pour conférer à M. T. [REDACTED] et Mme T. [REDACTED] un intérêt direct et certain à l'encontre de l'arrêté attaqué pris pour l'application de la délibération n° 2014-27 instituant une « autorité » rendant des avis et des recommandations ayant notamment pour vocation d'améliorer la qualité du droit et la sécurité juridique ou de résoudre les « difficultés qui s'élèvent en matière administrative » ; qu'en l'absence de toute pièce produite en ce sens, les requérants n'établissent pas la qualité de contribuable dont ils se prévalent ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'arrêté attaqué serait susceptible de porter atteinte aux compétences ou au fonctionnement des communes ou encore aux prérogatives qui s'attachent à la qualité de maire invoquée par M. T. [REDACTED] ; qu'il n'est pas davantage établi, ni même d'ailleurs allégué, que l'arrêté attaqué serait susceptible de porter atteinte aux prérogatives qui s'attachent à la qualité de représentant à l'assemblée de la Polynésie française dont il se prévaut également pour justifier d'un intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté d'application de la délibération n° 2014-27 ; que, dès lors, la Polynésie française est fondée à soutenir que les requérants ne justifient d'aucune qualité leur conférant un intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté n° 560 CM du 3 avril 2014 ; que, par suite, les conclusions à fin d'annulation dirigées contre cet arrêté ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur le surplus des conclusions à fin d'annulation :

5. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions de l'article 74 de la Constitution, qu'ont un caractère organique les règles relatives aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, ainsi que celles indissociables fixant le régime de leurs actes ; que, s'il est loisible à l'autorité compétente de la Polynésie française de créer des organes administratifs de conseil et d'expertise dans ses différents domaines de compétence, c'est à la condition qu'ils ne puissent être regardés, compte tenu notamment de l'étendue du champ de leur intervention et de leur pouvoir, comme concourant à l'équilibre institutionnel de la collectivité d'outre-mer ;

6. Considérant que l'article 1^{er} de la délibération attaquée crée « une autorité consultative collégiale dotée de l'autonomie fonctionnelle » dénommée haut conseil de la Polynésie française ; qu'il résulte de l'article 2 de cette délibération que cette « autorité » est consultée par le président de la Polynésie française, sur son initiative ou lorsqu'un arrêté en conseil des ministres le prévoit, sur toute question de nature juridique, de rédaction ou de codification de textes normatifs ainsi que sur la simplification et l'amélioration de la qualité, de l'intelligibilité et de l'accessibilité du droit, sur la déontologie des agents publics ou sur les relations entre les usagers et l'administration ; que la délibération litigieuse se borne, outre à définir la composition et le statut des membres de cette « autorité », à réserver la possibilité de saisir le haut conseil au seul président de la Polynésie française, sans prévoir aucun cas de consultation obligatoire et sans lui octroyer un pouvoir autre que de rendre des avis consultatifs ; que, dans ces conditions, et indépendamment des mesures prises pour son application, cette délibération ne peut être regardée comme instituant par elle-même une autorité concourant à l'équilibre institutionnel de la collectivité d'outre-mer ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de la compétence du législateur organique, dirigé contre la délibération attaquée et dépourvu de caractère sérieux, manque en fait ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'en l'absence d'indication précise des dispositions légales ou réglementaires qui auraient été méconnues, le moyen tiré de la contrariété des dispositions du II de l'article 3 de la délibération attaquée avec les « dispositions statutaires propres au corps des magistrats de l'ordre administratif » n'est pas assorti de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

8. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions du IV de l'article 5 de la délibération attaquée prévoient la possibilité de fixer contractuellement la rémunération des membres du haut conseil en « tenant compte de leur statut et de leurs responsabilités respectives au sein de l'autorité, de l'importance et de la qualité des travaux et missions qui leur sont confiés et leur assiduité aux séances » ; qu'ainsi, ces dispositions prévoient des critères objectifs encadrant l'appréciation de l'autorité compétente pour fixer le montant de la rémunération accordée aux membres du haut conseil ; que, si celle-ci dispose d'une large marge d'appréciation, ces critères sont mis en œuvre sous le contrôle du juge auquel il appartient, saisi d'une contestation en ce sens, de vérifier qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste en fixant ce montant ; que, par suite, le moyen tiré de ce qu'« un membre ou tous les membres du haut conseil peuvent être rémunérés au bon vouloir de l'autorité de nomination, sans limite aucune » n'est pas fondé ;

9. Considérant, en quatrième lieu, qu'il ressort des termes mêmes de l'article 144 de la loi organique n° 2004-192 susvisée qu'il ne trouve à s'appliquer qu'au budget de la Polynésie française qui doit être voté en équilibre réel ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de cet article est inopérant à l'encontre de la délibération attaquée ;

10. Considérant, en cinquième lieu, qu'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier l'opportunité d'instituer un organisme collégial consultatif ; que, par suite, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation au regard du coût de cette institution est inopérant ;

11. Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article 174 de la loi organique n° 2004-192 susvisée : *« Lorsque le tribunal administratif est saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre [une délibération] et que ce recours est fondé sur un moyen sérieux invoquant l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'Etat [et] la Polynésie française (...) ou des dispositions relatives aux attributions (...) de l'assemblée de la Polynésie française (...), il transmet le dossier sans délai pour avis au Conseil d'Etat, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours. Le Conseil d'Etat examine la question soulevée dans un délai de trois mois et il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'à son avis ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai. Le tribunal administratif statue dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'avis au Journal officiel de la Polynésie française ou de l'expiration du délai imparti au Conseil d'Etat. »* ;

12. Considérant, d'une part, que le II de l'article 3 de la délibération attaquée prévoit que le président du haut conseil doit être choisi parmi les membres en activité du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dans le respect des dispositions du statut du corps auquel il appartient, sous réserve de l'accord de l'autorité hiérarchique compétente et de son détachement auprès de la Polynésie française ; que ces dispositions n'ont pas pour objet, et ne sauraient avoir légalement pour effet, d'obliger un membre du Conseil d'Etat ou un magistrat administratif à exercer, en position d'activité, une nouvelle attribution administrative non prévue par le statut qui leur est applicable ; qu'aucune disposition légale ou réglementaire ni aucun principe général du droit ne fait obstacle à ce que des fonctionnaires de l'Etat, même ceux exerçant des attributions juridictionnelles, puissent être recrutés par la Polynésie française par la voie du détachement et avec leur accord ; que, toutefois, en créant un emploi que seuls les membres du Conseil d'Etat et les magistrats administratifs « en activité » ont vocation à occuper, la Polynésie française est susceptible d'être regardée comme ayant édicté une disposition de nature statutaire ; qu'en outre, en ne prévoyant que la voie du détachement pour le recrutement du président du haut conseil, la Polynésie française oblige l'Etat à lui octroyer le bénéfice des garanties prévues par l'article 45 de la loi n° 84-16 susvisée ; que, dans ces conditions, les dispositions du II de l'article 3 de la délibération attaquée sont susceptibles d'être regardées comme étant intervenues dans une matière relevant de la compétence de l'Etat en vertu des dispositions de l'article 13 de la loi organique susvisée ; que, dès lors, le moyen soulevé par M. T. [REDACTED] présente un caractère sérieux ;

13. Considérant, d'autre part, qu'il résulte de l'article 34 de la Constitution que les garanties fondamentales accordées aux « fonctionnaires civils de l'Etat » et les principes fondamentaux du droit du travail relèvent du domaine de la loi ; qu'en vertu de l'article 140 de la loi organique n° 2004-192 susvisée, dans sa rédaction issue de l'article 25 de la loi organique n° 2007-1719, seul un acte dénommé « loi du pays » peut intervenir dans un tel domaine ; que le moyen tiré de la méconnaissance de cette disposition implique de déterminer si la fonction publique de la Polynésie française entre dans le champ de l'article 34 de la Constitution, compte tenu éventuellement de l'intention des auteurs de la loi organique n° 2007-1719 ; qu'il implique ensuite d'apprécier si les dispositions prévues par le IV de l'article 5 et le I de l'article 7 en matière de rémunération relèvent d'une garantie ou d'un principe fondamental au sens des dispositions constitutionnelles ; qu'enfin, la réponse au moyen soulevé implique de déterminer, le cas échéant, s'il y a lieu, pour le juge de l'excès de pouvoir, de rechercher dans quelle mesure l'adoption par une délibération d'une disposition relevant d'une « loi du pays » est susceptible d'avoir eu une influence sur le sens de la décision qui a été prise ou si elle a privé M. T. [REDACTED]

d'une garantie, notamment en ce qui concerne le contrôle juridictionnel spécifique exercé par le Conseil d'Etat ; que, dès lors, le moyen tiré de l'inexacte application des dispositions relatives aux attributions de l'assemblée de la Polynésie française présente également un caractère sérieux ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de M. ~~XXXXXXXXXX~~ D~~XXXXXXXXXX~~ est admise.

Article 2 : Les conclusions de la requête de M. T~~XXXXXXXXXX~~ et Mme T~~XXXXXXXXXX~~ tendant à l'annulation de l'arrêté n° 560 CM du 3 avril 2014 sont rejetées.

Article 3 : Avant de statuer sur le surplus des conclusions des parties, le dossier de la requête n° 1400334 est transmis au Conseil d'Etat pour avis sur les questions de droit posées par les motifs figurant aux paragraphes n°s 12 et 13 du présent jugement.

Article 4 : Il est sursis à statuer sur le surplus des conclusions des parties, jusqu'à réception de l'avis rendu par le Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration du délai de trois mois prévu par l'article 174 de la loi organique n° 2004-192.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. ~~XXXXXXXXXX~~ T~~XXXXXXXXXX~~, à Mme ~~XXXXXXXXXX~~ T~~XXXXXXXXXX~~, au président de l'assemblée de la Polynésie française et au président de la Polynésie française.

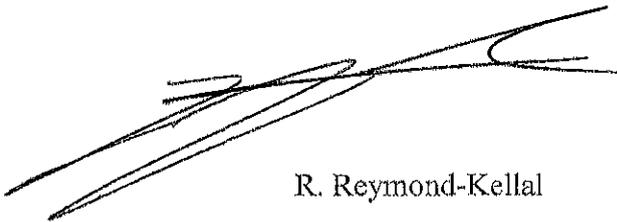
Copie en sera adressée à M. ~~XXXXXXXXXX~~ D~~XXXXXXXXXX~~.

Délibéré après l'audience du 2 décembre 2014, à laquelle siégeaient :

M. Tallec, président,
Mme Meyer, première conseillère,
M. Reymond-Kellal, conseiller.

Lu en audience publique le neuf décembre deux mille quatorze.

Le rapporteur,



R. Reymond-Kellal

Le président,



J-Y. Tallec

La greffière,



D. Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Un greffier,