

N°366593

Mme C...

10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 1<sup>er</sup> décembre 2014

Lecture du 30 décembre 2014

## CONCLUSIONS

**Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public**

La circonstance qu'un tribunal administratif se soit mépris sur la compétence de la juridiction administrative dans un jugement d'annulation pour excès de pouvoir revêtu de l'autorité absolue de la chose jugée condamne-t-elle les juridictions administratives ultérieurement saisies des suites du même litige à se tromper également ? Telle est la seule question véritablement nouvelle à laquelle vous confrontera l'examen de ce pourvoi.

Les faits de l'espèce prennent place en Polynésie française, où Mme C..., recrutée en 1984 par le port autonome de Papeete pour y exercer les fonctions de chef de régie domaniale, a accompli une belle et longue carrière, jusqu'à en devenir directrice en vertu d'un arrêté du 31 mars 1998. Cette carrière n'a toutefois pas résisté à l'élection d'Oscar Temaru, dont le conseil des ministres s'est empressé de mettre fin aux fonctions de Mme C... lors de sa séance du 13 avril 2005, décision concrétisée par un arrêté du lendemain.

L'intéressée a contesté cet arrêté du conseil des ministres devant le tribunal administratif de la Polynésie française. Ce contentieux relevait à notre sens, nous y reviendrons, de la compétence des juridictions judiciaires. Mais cela n'a pas arrêté le tribunal administratif qui a annulé pour excès de pouvoir l'arrêté par un jugement du 12 mai 2006.

Le gouvernement de la Polynésie française ne s'est pas embarrassé de faire appel de ce jugement. Il a réintégré l'intéressée pour la licencier en bonne et due forme le 7 juin 2006. Cette fois, Mme C... n'a pas obtenu gain de cause devant le juge administratif – qui a toutefois continué de se reconnaître compétent.

Elle s'est alors lancée dans une série de contentieux indemnitaires. Elle a introduit les premiers devant le juge judiciaire, en recherchant la responsabilité de son employeur dans le licenciement illégal, mais ni le tribunal du travail, ni la cour d'appel de Papeete n'y ont fait droit : ils ont estimé que la révocation de l'intéressée en conseil des ministres était une circonstance de force majeure pour le port autonome qui n'avait eu d'autre choix que de la licencier. Mme C... a recherché la responsabilité du gouvernement de la Polynésie française devant le juge administratif : mais alors que le TA lui avait accordé une indemnité de 10 180 000 000 de francs CFP (soit 85 445 euros), la CAA de Paris a annulé le jugement et rejeté la requête au motif que la juridiction administrative n'était pas compétente pour connaître du litige. C'est contre cet arrêt du 6 novembre 2012 que Mme

C... se pourvoit en cassation.

Nous pensons pour notre part que la Cour a eu raison et vous inviterons donc à rejeter le pourvoi de Mme C..., qui ne comporte qu'un unique moyen d'erreur de droit à avoir décliné la compétence de la juridiction administrative.

La loi n° 86-845 du 17 juillet 1986 relative aux principes généraux du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et des tribunaux du travail en Polynésie française organise la compétence de l'ordre judiciaire pour connaître des litiges du travail en Polynésie française. Son article 1<sup>er</sup>, dans sa rédaction initiale applicable au litige, déterminait son champ d'application en ces termes : « La présente loi est applicable dans le territoire de la Polynésie française (...). / Sauf dispositions contraires de la présente loi, elle ne s'applique pas aux personnes relevant d'un statut de droit public ». Par une décision *L... c/Etat* (TC, 6 mars 1989, n° 02559, T. p. sur ce point), le tribunal des conflits a interprété strictement la réserve des « personnes relevant d'un statut de droit public » comme ne concernant que des personnes régies par les dispositions du titre premier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales<sup>1</sup>. Il en a déduit qu'un agent public relevant du statut de droit public adopté par délibération de la Polynésie française était régi par la loi de 1986 et que les tribunaux judiciaires étaient dès lors compétents pour connaître du litige l'opposant à son employeur. Transposant cette jurisprudence à la Nouvelle Calédonie – où était applicable l'ordonnance n° 85-1181 du 13 novembre 1985 rédigé en des termes exactement similaires à ceux de la loi du 17 juillet 1986 – par une décision *M... c/ Territoire de la Nouvelle-Calédonie et Office de commercialisation d'entrepasage frigorifique* (TC 26 novembre 1990, n° 02629, p. 403), le tribunal des conflits a jugé que le directeur général d'un EPIC, ne relevait pas d'un statut de droit public, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'il ait été nommé par arrêté de l'exécutif du Territoire et ne puisse être relevé de ses fonctions que dans les mêmes formes. Il en a déduit que le litige qui l'oppose à son employeur relatif à la décision du directeur de cet office de le licencier et à la condamnation éventuelle de l'office à lui payer diverses indemnités relève de la compétence des tribunaux judiciaires.

Il a fallu une intervention expresse du législateur, par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003, pour contrer cette jurisprudence en Polynésie française, l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1986 disposant désormais que sont exclues de son champ les personnes régies par un statut de droit public, « y compris les fonctionnaires et les agents non titulaires relevant du statut de droit public adopté par délibération de l'assemblée de la Polynésie française. » Mais cette extension de la réserve de compétence instaurée au profit de la juridiction administrative n'a trouvé à s'appliquer que pour l'avenir. Vous avez ainsi jugé dans une espèce topique qu'elle ne valait que pour « les agents contractuels de droit public recrutés en application (...) de la délibération de l'assemblée de la Polynésie française du 29 décembre 2004 portant statut du personnel de l'assemblée de la Polynésie française » (CE, 3 novembre 2006, *M. T...*, n° 292013), ce dont il se déduit qu'elle ne valait pas pour les agents recrutés antérieurement à la modification législative comme c'est le cas de Mme C....

Il ne vous aura certes pas échappé que le litige dont vous êtes saisis n'oppose pas véritablement Mme C... à son employeur, le Port autonome de Papeete. L'intéressée recherche en

---

1 V. aussi, sous l'empire de la législation antérieure, TC 25 mars 1957, *Gagliardi*, p. 813 ; TC, 27 juin 1966, *Compagnie électrique de Djibouti c/S...*, n° 01884, p.831.

effet la responsabilité du gouvernement de la Polynésie française, réputé être à l'origine de son licenciement. Et il est vrai que dans les premières années qui ont suivi l'adoption de l'arrêt *L... c/ Etat*, vous avez vu dans la décision de l'exécutif de la collectivité de mettre fin aux fonctions d'un agent contractuel une décision détachable du contrat de travail, relevant de la compétence de la juridiction administrative (v. CE, 10 décembre 1993, *M. D...*, n° 101349 ; moins explicitement, CE, 3 mai 1993, *Président du gouvernement du Territoire de la Polynésie française c/ B...*, n° 106977, T. p. sur un autre point). Mais vous avez mis fin à cette approche par une décision *G...* (CE, 26 juillet 1996, n° 145108, T. p. sur ce point), à propos d'un litige relatif, en Polynésie française, à l'arrêté en conseil des ministres du président du gouvernement du territoire mettant fin aux fonctions d'un directeur d'établissement public contractuel. Comme le montraient les conclusions du président Combrexelle, ce qui valait pour la Polynésie devait valoir pour la Nouvelle-Calédonie. Et de même que la décision *M...* précitée consacre, s'agissant des relations entre l'agent et son employeur, un bloc de compétence s'étendant aux conclusions indemnitaires, nous croyons que vous devez déduire de la compétence des tribunaux judiciaires pour connaître de la révocation décidée par le conseil des ministres leur compétence pour connaître des conséquences indemnitaires de l'illégalité de cette décision.

Les arguments avancés par Mme C..., qui connaît votre jurisprudence, pour faire échec à ce raisonnement nous semblent bien faibles.

Elle soutient d'abord que la réserve de compétence de la juridiction administrative a été élargie non seulement en 2003, mais également par la loi du pays n° 2011-15 du 4 mai 2011 relative à la codification du droit du travail, qui a abrogé les articles qui nous occupent de la loi de 1986 et prévu la compétence de la juridiction administrative pour connaître des litiges relatifs aux emplois fonctionnels. On peine à voir comment ces évolutions très postérieures à son licenciement rétroagiraient sur les règles de compétence qui lui sont applicables.

Elle plaide ensuite pour un retour à votre jurisprudence pré-*G...* Mais nous ne voyons aucune raison de l'abandonner.

En réalité, la seule chose qui pourrait vous faire hésiter en l'espèce est l'autorité de chose jugée qui s'attache au jugement du 12 mai 2006 par lequel le tribunal administratif de Papeete a annulé la révocation de Mme C.... S'agissant d'une annulation pour excès de pouvoir, cette autorité est absolue. Et il va de soi que le tribunal administratif s'était dans cette affaire implicitement mais nécessairement reconnu compétent pour connaître du litige. Ce point n'est pas expressément soulevé dans les écritures de Mme C..., mais s'agissant d'une question d'autorité absolue de la chose jugée, vous devriez l'opposer d'office (CE, 6 juin 1958, *Chambre de commerce d'Orléans*, p. 315 ; CE, 22 mars 1961, *S...*, n° 51333, p. 211).

Pourtant, et même si l'autorité absolue de la chose jugée s'attache non seulement au dispositif d'un jugement qui annule une décision administrative mais également à ses motifs qui en sont le support nécessaire (CE, 26 juillet 1912, *Chemins de fer d'Orléans et du Midi*, n° 1943, p. 319 ; 9 mars 1982, *Ministre de l'agriculture c/ Société d'exploitation forestière et agricole*, n° , T. p.), nous ne pensons pas qu'elle aille jusqu'à s'étendre à la conception qu'a eue un tribunal de sa propre compétence.

La réponse à cette question n'est pas totalement évidente et nous n'avons pas trouvé qu'elle ait été expressément tranchée, du moins dans toutes ses dimensions.

Dans le sens de la thèse extensive plaide un raisonnement très simple : le tribunal administratif n'aurait pas pu annuler s'il ne s'était pas reconnu compétent ; par suite, la compétence de la juridiction administrative qu'il a implicitement reconnue est un soutien nécessaire du dispositif d'annulation ; dès lors, l'autorité de la chose jugée qui s'attache au dispositif de son jugement s'étend à la clause de compétence de la juridiction administrative (CE, Section, *Société des automobiles Berliet*, p. 576). Peuvent également induire en ce sens des solutions jurisprudentielles telles que celle de la décision *Ministre de l'équipement c/J...* (CE, 11 octobre 1972, n° 84122, p. 630), qui juge qu'un tribunal statuant au fond sur une demande indemnitaire peut valablement opposer à une exception d'incompétence soulevée par le ministre l'autorité de la chose jugée de l'avant-dire droit par lequel le même tribunal avait ordonné une expertise, jugeant ainsi implicitement mais nécessairement qu'il était compétent.

Toutefois, ainsi que le fait valoir le président Odent dans son Cours de contentieux administratif (p. 1031), cette solution ne s'explique que parce que la compétence de la juridiction administrative, dans cette configuration, était commandée par la nature du dommage de travaux publics reconnu par le jugement. La nier aurait donc consisté à nier l'existence d'un tel dommage et à priver dès lors de toute autorité le jugement. Notre situation est également différente de celle d'un jugement avant-dire droit passé en force de chose jugée s'étant expressément prononcé sur la compétence de juridiction administrative, dont nous jugeons qu'il empêche de contester ensuite la compétence de la juridiction pour connaître du fond du litige (CE, 31 janvier 1969, *Commune de Cabourg*, n° 71615, T. pp. 924-933 ; CE, 19 octobre 1969, *Société d'économie mixte d'équipement de la ville d'Aix-en-Provence*, n°2434, T. pp. 845-849-884-910).

Vous d'ailleurs récemment jugé, s'agissant cette fois de la compétence au sein de la juridiction administrative, que n'a pas autorité de la chose jugée sur ce point une décision avant-dire droit se bornant à prescrire une mesure d'instruction (CE, 3 juin 2013, *M. R...*, n° 328634 328639, T. p. sur ce point, fichée comme « à comparer » avec les deux décisions précitées).

Vous n'avez pas aujourd'hui à prendre parti sur la cohérence de la jurisprudence spécifique aux avant-dires droits. Nous serions encline pour notre part à vous proposer de juger qu'hors les cas particuliers où la compétence de la juridiction administrative emporte par elle-même des qualifications nécessaires à la solution du litige, l'autorité de la chose jugée qui s'attache à la décision d'une juridiction administrative réglant au fond un litige ne s'étend pas à la reconnaissance implicite par cette juridiction de la compétence de l'ordre administratif pour connaître du litige.

La circonstance que l'autorité en question soit absolue dans le cas d'un jugement d'annulation pour excès de pouvoir nous semble à cet égard indifférente. La seule raison d'être de l'autorité absolue est d'empêcher que la décision annulée continue d'être appliquée ou opposée (autorité attachée au dispositif) ou puisse renaître à l'identique, c'est-à-dire en étant porteuse des mêmes vices qui ont justifié son annulation (autorité qui s'attache aux motifs inséparables du dispositif). Aucun de ces objectifs ne seraient mis à mal par la compétence du juge judiciaire pour connaître des conséquences indemnitaires de la révocation en Conseil des ministres. Surtout, le

litige indemnitaire n'a pas le même objet que la demande initiale d'annulation<sup>2</sup>, de sorte que la seule conséquence juridique de l'annulation pour le juge indemnitaire sera l'obligation de tenir pour acquise la disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'arrêté de révocation. Or le juge judiciaire tiré bien entendu de telles conséquences d'une annulation prononcée par le juge administratif (v. l'abondante jurisprudence citée à ce sujet par le professeur Chapus dans son manuel de Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 12<sup>e</sup> ed., n° 1208 p. 1063, notamment : Civ., 9 mai 1918, D. 1918.1.68, 8<sup>e</sup> esp. ; Crim., 25 mars 1882, D.1882.1.486 ; Civ. 1<sup>ère</sup>, 23 octobre 1962, D. 1963, somm., p. 1). L'inconvénient tenant à ce qu'en raison de la configuration pathologique de notre espèce, un juge judiciaire soit par exception amené à tirer les conséquences indemnitaires d'une révocation annulée par le juge administratif, alors même que nous vous invitons par ailleurs à conforter la logique de bloc de compétence découlant de la jurisprudence du TC, nous semble plus acceptable que ceux découlant d'une option radicale consistant à imposer qu'une erreur ponctuelle de compétence contamine inexorablement tous les développements contentieux ultérieurs d'un litige.

Il nous semble donc que la circonstance que le tribunal administratif de Papeete se soit trompé en 2006 ne condamnait pas la cour administrative d'appel à réitérer sciemment cette erreur en 2014.

PCMNC – Rejet du pourvoi et octroi à la Polynésie française des 3 000 euros qu'elle demande au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

---

<sup>2</sup> D'où une différence décisive avec la jurisprudence en matière d'avant-dire droit.