

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 2300097

M. V...

M. Benoît Briquet
Rapporteur

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteuse publique

Audience du 27 juin 2024
Décision du 18 juillet 2024

46-01-02-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 17 février et le 30 mai 2023, M. H. V... demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 01-2023/SC du sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie du 17 janvier 2023 le révoquant de sa fonction de président du sénat coutumier et nommant en remplacement M. V. G... en tant que nouveau président pour la mandature 2022/2023 ;

2°) d'enjoindre au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de retirer la délibération n° 01-2023/SC du sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie du 17 janvier 2023 du Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ;

3°) d'enjoindre à l'administration de rétablir ses indemnités en l'état à la date de la publication de la délibération n° 01-2023/SC du sénat coutumier du 17 janvier 2023 ;

4°) de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie une somme de 250 000 francs CFP, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- les dispositions de l'article 139 de la loi organique du 19 mars 1999 faisaient obstacle à sa destitution et à son remplacement avant l'expiration du délai d'un an qu'elles fixent ;
- la délibération attaquée n'avait pas à être publiée au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ;

- la publication n'est pas intervenue dans le délai de 15 jours prévu par l'article 134 de la loi organique du 19 mars 1999 ;
- la question de la publication de cette délibération n'a pas été inscrite à l'ordre du jour d'une séance du gouvernement ;
- le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie aurait dû vérifier que la demande de publication de la délibération en cause émanait bien du président du sénat coutumier ;
- la transmission au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a été le fait du secrétaire général du sénat coutumier et non du président de ce sénat ;
- la convocation à l'assemblée plénière du 10 janvier 2023, au cours de laquelle a été examinée la question de sa destitution et de son remplacement, était irrégulière dès lors qu'elle n'émane pas de lui et qu'il ne l'a pas signée, l'assemblée plénière ne pouvant s'auto-saisir en l'espèce ;
- la réunion en cause était ainsi une simple réunion de sénateurs ;
- la délibération attaquée n'a pas été adoptée par consensus ;
- elle n'a pas été signée par le président du sénat coutumier ;
- aucun renouvellement intégral du sénat coutumier n'avait été demandé par les conseils coutumiers en vertu de l'article 138 de la loi organique du 19 mars 1999 ;
- l'assemblée générale des huit pays n'a pas été convoquée en vertu de l'article 18 de la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000 ;
- la délibération attaquée n'a pas été suivie de la cérémonie coutumière de passation de la présidence prévue par l'article 19 de la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000 ;
- l'article 11 de la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000 n'envisageant de fin de fonctions avant terme du président qu'en cas « *de décès ou de démission* », l'article 8 de la même délibération ne pouvait servir de fondement à la mesure en cause ;
- il fait l'objet d'une double sanction ;
- l'acte attaqué est entaché d'erreur de fait, d'erreur d'appréciation, et de détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 avril 2023, le sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie, représenté par Me Charlier, conclut au rejet de la requête de M. V... .

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 27 juin 2024 :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteure publique,
- les observations de Me Elmosnino, substituant Me Charlier pour le Sénat coutumier et de M. Courtiol pour le haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. M. V..., qui avait été désigné président du sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie pour la mandature 2022/2023 par une délibération n° 18-2022/SC du 30 août 2022, demande au tribunal d'annuler la délibération n° 01-2023/SC du sénat coutumier du 17 janvier 2023 le révoquant de sa fonction de président du sénat coutumier et nommant en remplacement M. G... en tant que nouveau président pour la mandature 2022/2023.

2. Aux termes de l'article 139 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Le sénat coutumier désigne son président pour une durée d'un an et fixe son siège.* ».

3. Le requérant fait valoir que les dispositions précitées de l'article 139 de la loi organique du 19 mars 1999 faisaient obstacle à sa destitution et à son remplacement avant l'expiration du délai d'un an qu'elles fixent. Toutefois, la faculté de prendre un acte implique nécessairement celle d'abroger ou de retirer cet acte, même dans le silence des textes. S'agissant d'une décision de cessation de fonctions, et en l'absence en l'espèce de dispositions contraires, la compétence pour prendre une telle décision appartenait de plein droit à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Dans ces conditions, M. V... n'est pas fondé à soutenir qu'il ne pouvait être destitué et remplacé par le sénat coutumier avant l'expiration de son mandat d'un an.

4. Aux termes de l'article 204 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *I. - Les actes (...) du sénat coutumier et de son président (...) mentionnés au II sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au haut-commissaire ou à son représentant dans la province, (...) par le président du sénat coutumier (...). / II. - Sont soumis aux dispositions du I les actes suivants : / (...) / C. - Pour le sénat coutumier, celles de ses délibérations mentionnées à l'article 141. / (...)* ». Aux termes de l'article 141 de cette loi : « *Le sénat coutumier constate la désignation des autorités coutumières et la notifie au président du gouvernement qui en assure la publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie. Cette désignation est également notifiée au haut-commissaire et aux présidents des assemblées de province.* ».

5. M. V... conteste les conditions de la publication de la délibération attaquée ainsi que de sa transmission au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie en vue du contrôle de légalité, en faisant valoir qu'elle n'avait pas à être publiée au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie, que la publication n'est pas intervenue dans le délai de 15 jours prévu par l'article 134 de la loi organique du 19 mars 1999, que la question de la publication de cette délibération n'a pas été inscrite à l'ordre du jour d'une séance du gouvernement, que le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie aurait dû vérifier que la demande de publication de la délibération en cause émanait bien du président du sénat coutumier, et enfin que la transmission au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a été le fait du secrétaire général du sénat coutumier et non du président de ce sénat. Toutefois, l'ensemble de ces circonstances, au demeurant toutes postérieures à l'adoption de l'acte attaqué, n'ont trait qu'à l'opposabilité de la délibération en cause et restent sans incidence sur sa légalité. En tout état de cause, la délibération, ici publiée au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie et transmise au contrôle de légalité, était exécutoire de plein droit du seul fait de cette publication et de cette transmission.

6. Aux termes de l'article 11 de la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000 portant règlement intérieur du sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie : « *Le sénat coutumier désigne nominativement en séance plénière son président pour une durée d'un an. Le principe de la présidence tournante prévaut entre les sénateurs des huit pays. Il est basé sur le consensus coutumier. / Le président peut déléguer tout ou partie de ses attributions à la première vice-présidence et/ou à la deuxième vice-présidence. Il fixe, à ce titre, l'ordre de suppléance. Il peut leur donner délégation de signature. / En cas de décès ou de démission, le sénat coutumier procède à la nouvelle désignation de son président, après proposition du pays concerné, dans les plus brefs délais. / Le président ouvre et clôt la séance. Il fixe en concertation avec le bureau, les ordres du jour de l'assemblée plénière. Il a la direction des débats. Il est tenu de porter à l'ordre du jour les questions pour lesquelles les autorités habilitées à saisine lui demandent l'inscription par priorité. / (...)* ».

7. Aux termes de l'article 17 de la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000 portant règlement intérieur du sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie : « *L'assemblée plénière du Sénat Coutumier se réunit sur convocation du président du Sénat Coutumier. L'assemblée plénière est délibérative. / La convocation doit être adressée aux membres du sénat coutumier au moins cinq jours ouvrables avant la date de la réunion. En cas d'urgence, ce délai est ramené à trois jours ouvrables. / Cinq pays doivent être représentés pour que le sénat coutumier puisse valablement délibérer. / (...) / Les projets ou propositions de loi du pays, délibération, vœux ou demandes d'avis sont examinés par les sénateurs coutumiers en séance plénière. Ils font l'objet d'une discussion ouverte par la présentation du rapport de la commission compétente. Le rapporteur de la commission concernée expose ou résume le rapport et présente le projet d'avis. / Les délibérations, décisions, procès-verbaux soumis à l'assemblée plénière peuvent faire l'objet d'amendements pour l'adoption desquels le consensus doit prévaloir. / L'assemblée peut à tout instant décider d'interrompre la discussion d'un projet et de renvoyer à la commission concernée. / (...) / Après clôture de la discussion générale décidée par le président, le sénat coutumier procède à l'adoption du rapport et du projet d'avis et de délibération. / Le sénat coutumier doit procéder à l'approbation partie par partie puis sur l'ensemble des documents précités. / Les actes adoptés par l'assemblée plénière se décomposent comme suit : / - Pour la reconnaissance officielle des autorités coutumières, l'assemblée adopte une « délibération constatant la désignation des autorités coutumières de... ». Ces délibérations sont transmises sans délai au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie. / - Pour une saisine au titre de l'article 143 de la loi organique. L'assemblée adopte une « délibération portant avis du sénat coutumier sur ... (l'objet)... ». Ces délibérations sont transmises au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie sur décision de l'assemblée. / - Pour une auto saisine faite au titre de l'article 145 de la loi organique, l'assemblée adopte une « délibération portant saisine de... institution ou collectivité concernée ». Ces délibérations sont transmises au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie sur décision de l'assemblée. / - Pour toute autre saisine ou auto saisine l'assemblée émettra soit un avis, soit un vœu. Ces avis et vœux sont transmis au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie sur décision de l'assemblée. / Les décisions sont prises par consensus et signées par le président et le porte-parole. / En cas de désaccord, il est proposé une deuxième lecture à une autre séance et en cas de désaccord persistant, le président propose aux sénateurs ayant la position la moins partagée de s'exprimer sur la possibilité de faire évoluer la position contradictoire, avant que l'assemblée n'arrête une position définitive. / (...) ».*

8. M. V...soutient que la convocation à l'assemblée plénière du 10 janvier 2023, au cours de laquelle a été examinée la question de sa destitution et de son remplacement, était irrégulière dès lors qu'elle n'émane pas de lui et qu'il ne l'a pas signée. Toutefois, l'intéressé était tenu de convoquer l'assemblée plénière afin de porter à l'ordre du jour la question de sa destitution et de son remplacement, dès lors d'une part que le sénat coutumier siégeant en assemblée plénière est habilité de plein droit à prononcer une telle destitution et un tel remplacement, et dès lors d'autre part que la demande était présentée par des sénateurs représentant au moins cinq pays, ce qui correspond à la condition requise pour qu'une assemblée plénière puisse valablement délibérer. Dans ces conditions, M. Vhemavhe, qui ne saurait se prévaloir de sa propre turpitude, ne peut utilement invoquer ses propres manquements pour contester la convocation de l'assemblée plénière ici effectuée conjointement par 10 sénateurs représentant 6 aires coutumières pour pallier aux refus irréguliers de l'intéressé.

9. M. V...fait valoir que la délibération attaquée n'a pas été adoptée par consensus. Toutefois, il résulte de l'article 17 de la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000 que la règle du consensus ne s'impose que lors des deux premières lectures et ne fait pas en elle-même obstacle à ce qu'une décision soit prise, à l'issue d'une troisième lecture. Par ailleurs, s'il ressort des pièces du dossier que la délibération attaquée n'a été précédée que de deux lectures, la première lecture avait déjà donné lieu à un vote à l'unanimité des 10 sénateurs présents en faveur de la destitution de M. V...et de son remplacement par M. C..., et la seconde lecture n'a fait que confirmer ce vote, la destitution et le remplacement étant alors approuvés par 11 sénateurs. Dans ces conditions, le consensus devait être regardé comme atteint.

10. M. V...soutient que la délibération attaquée n'a pas été signée par le président du sénat coutumier. Cependant, il résulte de l'article 17 de la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000 que le président du sénat coutumier est tenu de signer les décisions de l'assemblée plénière. Ici encore, l'intéressé, qui a refusé de signer, ne peut utilement se prévaloir de sa propre turpitude.

11. M. V...fait valoir qu'aucun renouvellement intégral du sénat coutumier n'avait été demandé par les conseils coutumiers en vertu de l'article 138 de la loi organique du 19 mars 1999, que l'assemblée générale des huit pays n'a pas été convoquée en vertu de l'article 18 de la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000, et que la délibération attaquée n'a pas été suivie de la cérémonie coutumière de passation de la présidence prévue par l'article 19 de la même délibération. Toutefois, l'assemblée plénière étant compétente pour mettre fin à ses fonctions avant le terme prévu, un renouvellement intégral du sénat coutumier n'était pas nécessaire pour lui faire perdre ses fonctions. L'assemblée générale des huit pays, quant à elle, n'avait pas été convoquée pour une telle cessation de fonctions. Enfin, la circonstance, à la supposer même établie, qu'aucune cérémonie coutumière de passation de la présidence n'ait été organisée postérieurement à la délibération attaquée, est sans incidence sur la légalité de cette délibération.

12. Aux termes de l'article 8 de la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000 portant règlement intérieur du sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie : « *Les sénateurs portent la parole des chefferies et des conseils coutumiers. Ils se doivent de véhiculer les valeurs morales de la coutume, la sagesse et le respect en toutes circonstances. / De ce fait, la sobriété est de rigueur ; l'insulte, le mépris, la malhonnêteté sont bannis. Le président du sénat coutumier y veillera. / (...)* ».

13. Contrairement à ce qu'allègue l'intéressé, la circonstance que l'article 11 de la délibération du sénat coutumier n° 29/DL du 28 juillet 2000 n'envisage de fin de fonctions avant terme du président qu'en cas « *de décès ou de démission* » n'interdisait pas en elle-même au sénat coutumier de mettre fin aux fonctions de son président dans l'intérêt de cette institution, dans l'hypothèse notamment où son comportement en dehors de ses fonctions, en tant qu'il était contraire à l'article 8 précité, avait pour effet de perturber le bon fonctionnement du sénat ou de jeter le discrédit sur celui-ci.

14. Il ressort à cet égard des pièces du dossier que M. V...a été condamné le 7 octobre 2022 par le tribunal correctionnel de Nouméa à une peine de 3 mois d'emprisonnement avec sursis, une amende délictuelle de 150 000 francs CFP, et une amende contraventionnelle de 15 000 francs CFP, pour conduite en état d'ivresse, alors que son permis avait été suspendu, à bord d'un véhicule du sénat coutumier. Les pièces du dossier montrent par ailleurs qu'une telle attitude a donné lieu à des articles de presse, et a été à l'origine d'un blocage au sein de l'institution de près de 3 mois, du fait du refus de l'intéressé de démissionner. Dans ces conditions, et eu égard au comportement de l'intéressé, qui avait pour effet à la fois de perturber le bon fonctionnement du sénat et de jeter le discrédit sur celui-ci, le sénat coutumier a pu, sans erreur de fait ni d'appréciation, et sans méconnaître le principe *non bis in idem*, mettre fin aux fonctions de son président avant l'arrivée du terme prévu.

15. Le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

16. Il résulte de tout ce qui précède que M. V...n'est pas fondé à demander l'annulation de la délibération attaquée. Doivent être rejetées, par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction ainsi que celles tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. V...une somme de 180 000 francs CFP au titre des frais exposés par le sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie et non compris dans les dépens.

DECIDE :

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

Article 2 : M. V...versera au sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie une somme de 180 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. H. V..., au sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie, au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, à M. V. C..., et au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Délibéré après l'audience du 27 juin 2024, à laquelle siégeaient :

M. Sabroux, président,
M. Briquet, premier conseiller,
M. Prieto, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 juillet 2024.