

Décision du Tribunal administratif n° 2200352 du 14 mars 2023

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 11 août 2022, Mme D, représentée par Me Eftimie Spitz, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 9 juin 2022 lui retirant son badge d'accès aux zones d'accès réglementé et contrôlé du Port autonome de Papeete ;

2°) de mettre à la charge du Port autonome de Papeete la somme de 150 000 F CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision est dépourvue de toute motivation satisfaisante : elle ne comporte aucune considération de droit et des imprécisions regrettables quant aux circonstances de fait ;
- la décision est nulle en raison de l'incompétence de l'auteur de l'acte : M. A n'a aucune compétence pour prononcer un retrait définitif des droits d'accès du badge ;
- elle est entachée d'une erreur de fait : elle s'est toujours conformée aux consignes d'usage du badge d'accès ;
- aucun texte ne prévoit que la méconnaissance de ces consignes puisse entraîner un retrait définitif des droits d'accès du badge.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 novembre 2022, le Port autonome de Papeete conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la circonstance qu'une enquête diligentée par la direction territoriale de la police nationale a révélé que la requérante avait fait preuve d'une moralité ou d'un comportement qui ne présente pas les garanties requises au regard de la sûreté de l'État caractérise un motif valable au sens et pour l'application de l'article 5 de la délibération du 30 avril 2010 ;
- la restriction d'accès à certaines zones portuaires vise à diminuer les risques de trafic illicite de marchandises ; de ce qui précède la décision attaquée n'est entachée d'aucune nullité ou erreur manifeste d'appréciation ;
- la motivation de la décision de retrait telle qu'elle a été adressée à la requérante est liée à l'utilisation de formulaire type qui mentionne par défaut : " violation des consignes d'usage du badge d'accès " la notification de cette décision précise bien que le retrait opéré est consécutif à la décision de restriction d'accès sur la zone aéroportuaire ; il est demandé au tribunal sur le fondement de la jurisprudence du Conseil d'État n°245160 du 6 février 2004 d'opérer une substitution de motifs ;
- que les moyens soulevés par Mme D ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 novembre 2022, la Polynésie française s'en remet à la sagesse du tribunal.

Elle fait valoir que par courrier du 17 août 2022, le secrétaire général du haut-commissariat de la

République en Polynésie française a répondu à sa demande du 26 juillet 2021 en donnant son accord pour qu'intervienne l'assermentation de nombreux agents, tout en confirmant que la situation de Mme D devait faire l'objet d'une procédure distincte.

Par courrier du 19 janvier 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal était susceptible de procéder à une substitution de base légale opérée d'office, dès lors que la décision portant " retrait définitif des droits d'accès du badge " pouvait être fondée sur l'article 5 de la délibération n° 15/2010/CA-PAP du 30 avril 2010 en lieu et place de l'article 6 de cette même délibération.

Mme D a présenté des observations sur ce moyen d'ordre public, qui ont été enregistrées le 22 février 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- la délibération n° 15/2010/CA-PAP du 30 avril 2010 définissant les règles d'accès et de circulation des personnes dans la circonscription portuaire terrestre du Port autonome de Papeete ;
- la délibération n° 2020-34 du 18 octobre 2020 relative aux relations entre l'administration de la Polynésie française et ses usagers ;
- 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 :

- le rapport de M. F,
- les conclusions de Mme E de Saint-Germain, rapporteure publique,
- les observations de Mme B pour le Port autonome de Papeete.

Une note en délibéré, enregistrée le 1er mars 2023, a été produite par le Port autonome.

1. Par un courriel du 10 mai 2022, la responsable des flux maritimes au sein du service administratif de la Polynésie française (direction de la biosécurité) a informé les services du Port autonome que Mme D, agent de la société Biosécurité, s'était vu refuser, pour des motifs tenant à sa moralité, le renouvellement de son accès dans les zones de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Tahiti-Faa'a. Malgré ses demandes, le Port autonome n'a pas pu obtenir plus de détails sur les faits reprochés à la salariée. Par décision n° 2022/GG/CD/702/PAP du 9 juin 2022, le badge d'accès aux zones réglementées et contrôlées de la circonscription portuaire a été retiré à Mme D. Par la présente requête, Mme D demande au tribunal d'annuler cette décision du 9 juin 2022.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 3 de la délibération du 30 avril 2010 : " L'accès aux ZARC (Zones d'Accès Réglementé et Contrôlé) est autorisé aux catégories de personnes suivantes : 3.1 le personnel des administrations et des entreprises travaillant dans les zones d'accès réglementé et contrôlé notamment les entreprises appelées à gérer l'escale des navires munis d'un badge magnétique. () 3.3 les autorités exerçant ponctuellement des missions de contrôle et/ou de sécurité publique (police

aux frontières, gendarmerie, douane volante, pompiers, véhicules d'urgence) justifiant de leur carte professionnelle aux entrées et sorties de ces zones. Les personnels relevant de ses administrations exerçant ses missions de manière permanente au sein des ZARC munis des badges. () ". Selon l'article 5 de la même délibération : " Le badge d'accès aux ZARC est délivré dans les conditions suivantes : () 5.3. La durée de validité du droit d'accès est définie en fonction des nécessités de service ou du motif qui a justifié sa délivrance sans qu'elle puisse dépasser un an. Elle peut être renouvelée dans les conditions fixées au 5.1 du présent article. 5.4. En cas de non renouvellement de l'autorisation d'accès ou de retrait anticipé de l'autorisation d'accès pour cause de fautes, de cessation d'activité ou autre motif valable, les badges doivent être immédiatement restitués au Port autonome de Papeete. ". Aux termes de l'article 6 de cette délibération : " Les conditions d'utilisation du badge sont les suivantes : () 6.3 En cas de non-respect des conditions d'utilisation fixée au présent article, le Port autonome de Papeete peut prononcer le retrait immédiat du droit d'accès à titre de sanction. ". Selon l'article 11 de cette délibération : " le directeur général du Port autonome de Papeete est chargé de l'application de la présente délibération. ".

3. Il résulte de la combinaison des articles 5 et 11 de la délibération du 30 avril 2010, cités au point précédent, que le directeur général du Port autonome est l'autorité compétente pour procéder au retrait anticipé de l'autorisation d'accès aux ZARC. Il ressort des pièces du dossier que la requérante a été destinataire d'un courrier daté du 9 juin 2022, signé du directeur du Port autonome, l'invitant à trouver en pièce jointe la décision portant retrait définitif de son droit d'accès. Cet acte dénommé : " retrait définitif des droits d'accès du badge ", qui mentionne qu'il a été prononcé par le commandant de port, agréé pour exercer les fonctions d'agent de sûreté portuaire suppléant par le haut-commissaire de la République en Polynésie française, est signé par l'agent de sûreté portuaire suppléant et par le directeur général du Port autonome de Papeete. Dans ces conditions, Mme D n'est pas fondée à soutenir que la décision a été incompétemment édictée.

4. En deuxième lieu, la requérante soutient que la décision attaquée, ne comportant aucune considération de droit et étant imprécise quant aux considérations de fait, n'est pas motivée.

5. Aux termes de l'article LP. 18 de la délibération du 18 octobre 2020 : " Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. À cet effet, doivent être motivées les décisions qui : 1°) Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; () 4°) Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; () ". Selon l'article LP. 20 de cette délibération : " la motivation exigée par le présent titre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constitue le fondement de la décision. ".

6. La décision attaquée vise l'article 6 de la délibération n°15/2010/CA-PAP du 30 avril 2010 et mentionne que la requérante ne s'est pas conformée aux consignes d'usage du badge d'accès décrites dans le formulaire F 16. 08. 00 délivré et visé le 29 septembre 2015, lors de son passage dans les locaux du " bureau des accès ", en charge de la gestion et du traitement des accès en zone contrôlée et réglementée. Dans ces conditions, et alors que la décision en litige vise ainsi avec une précision

suffisante les circonstances de fait et de droit qui en constituent le fondement, le moyen tiré du défaut de motivation doit être écarté comme manquant en fait.

7. La requérante soutient en troisième lieu que la décision attaquée est entachée d'une erreur de fait dès lors que contrairement à ce qui lui est reproché, elle s'est toujours conformée aux consignes d'usage du badge d'accès. En défense la Polynésie française ne conteste pas ce point et demande au tribunal de substituer à ce motif, prévu à l'article 6 de la délibération du 30 avril 2010 cité au point 2, celui tiré d'un retrait fondé sur le motif, prévu à l'article 5 de cette même délibération, également cité au point 2.

8. L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existante à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

9. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le directeur général du Port autonome, ainsi qu'il ressort de son courrier d'accompagnement de la décision attaquée, ne s'est pas fondé sur un manquement de la requérante aux conditions d'utilisation du badge, manquement susceptible, contrairement à ce que soutient la requérante, d'entraîner le retrait du droit d'accès aux ZARC en vertu de l'article 6 de la délibération du 30 avril 2010 cité au point 2, mais sur la circonstance qu'il a été informé par les services de la Polynésie française que la requérante s'était vu, pour des motifs tenant à sa moralité, refuser le renouvellement de son badge d'accès à la zone de sûreté à accès réglementé de l'aéroport de Tahiti-Faa'a. Il ressort des pièces dossier que le directeur du port autonome aurait pris la même décision en se fondant sur ce motif, fondé sur l'article 5 de la délibération du 30 avril 2010, et au demeurant non contesté par Mme D. Par suite, et alors que la requérante n'a été privée d'aucune garantie, il y a lieu de faire droit à la demande de substitution de motif et de base légale présentée par le Port autonome.

10. Ainsi qu'il a été dit au point précédent, le directeur du Port autonome s'est fondé sur la circonstance que les droits d'accès en zone réglementée et réservée de l'aéroport de Tahiti-Faa'a ont été retirés à Mme D. Par suite, la circonstance que celle-ci n'aurait pas méconnu les règles d'utilisation du badge dont elle était titulaire est sans incidence sur la légalité de la décision.

11. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la décision du 9 juin 2022 doivent être rejetées.

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

12. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : " Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la

somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation " ;

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du Port autonome, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme que Mme D demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme C D, au Port autonome de Papeete et à la Polynésie française.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 28 février 2023, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

M. Graboy-Grobescio, premier conseiller,

M. Boumendjel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 mars 2023.

Le rapporteur,

M. Boumendjel

Le président,

P. DevillersLa 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 commissaires 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,

N°220035