

Décision du Tribunal administratif n° 2400008 du 09 juillet 2024

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 8 janvier 2024 et des mémoires enregistrés les 25 mars et 18 avril 2024, Mme D A, représentée par la Selarl MVA, demande au tribunal :

A titre principal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le président de la Polynésie française a refusé de faire droit à ses demandes indemnitaires ;

2°) de condamner la Polynésie française à lui verser une somme correspondant au montant de l'indemnité de sujétions spéciales, provisoirement arrêtée à la somme de 3 937 677 F CFP à parfaire, au titre de l'indemnisation de son préjudice financier, en exécution de la convention n° 85-010 du 31 décembre 1985 relative à la mise à la disposition du territoire de la Polynésie française de fonctionnaires CEAPF ;

3°) de condamner la Polynésie française à lui verser la somme de 500 000 F CFP au titre du préjudice moral subi depuis que son administration lui refuse le bénéfice de l'indemnité à laquelle elle pouvait prétendre ;

4°) de condamner la Polynésie française à lui verser la somme de 300 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

À titre subsidiaire :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet du 11 septembre 2023 par laquelle l'État a refusé de faire droit à ses demandes indemnitaires ;

2°) de condamner in solidum la Polynésie française et l'État à lui verser une somme correspondant au montant de son indemnité de sujétions spéciales, provisoirement arrêtée à la somme de 3 939 677 F CFP à parfaire, au titre de l'indemnisation de son préjudice financier ;

3°) de condamner in solidum la Polynésie française et l'État à lui verser la somme de 500 000 F CFP en réparation de son préjudice moral ;

4°) de condamner in solidum la Polynésie française et l'État à lui verser une somme de 300 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

À titre très subsidiaire :

1°) d'enjoindre à la Polynésie française et au haut-commissaire de la République en Polynésie française de prendre toutes les mesures utiles pour assurer l'application des dispositions de l'article 3 de la convention n° 85-010 du 31 décembre 1985 relative à la mise à la disposition du territoire de la Polynésie française de fonctionnaires CEAPF en application de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française sous astreinte de 10 000 F CFP par jour de retard

Elle soutient que :

En ce qui concerne l'obligation de paiement mis à la charge de la Polynésie française par la convention du 31 décembre 1985 :

- Il résulte des dispositions de l'article 3 de la convention n° 85-10 que le paiement de l'indemnité de sujétions spéciales (ISS) relève de la compétence de la Polynésie française ; ces dispositions ont été reprises par l'article 169 de la loi organique ; c'est donc à tort que, dans son courrier du 15 juin 2022, la DGRH s'est fondée sur l'absence de texte réglementaire local le prévoyant dès lors que la loi organique prévoit expressément que ce sont des conventions passées entre l'État et la Polynésie française qui fixent les modalités de mise à disposition des agents de l'État et non des textes réglementaires ; le tribunal pourra donc considérer que la Polynésie française était tenue de verser l'indemnité de sujétions spéciales ;

- l'arrêté n° 2805 CM du 19 décembre 2022 prévoit expressément que les fonctionnaires occupant le poste de fondé de pouvoir auprès de la DICP peuvent bénéficier du versement de cette prime ; l'article 14 de ce même arrêté prévoit expressément que l'ISS est attribuée () aux fonctionnaires relevant d'une fonction publique différente de celle de la Polynésie ; la circonstance que la Polynésie française serait incompétente pour adopter les actes réglementaires en question est sans incidence sur l'indemnisation sollicitée ;

- le tribunal doit rechercher si cette prime revêt un caractère statutaire ou si des fonctionnaires d'autres corps correspondant de l'État qui ont leur résidence habituelle en Polynésie française et y exercent leurs fonctions perçoivent effectivement cette prime ; le prédécesseur de Mme A avait sa résidence en Polynésie et bénéficiait de l'ISS ;

- elle perçoit des indemnités qui lui sont versées par la Polynésie française sans que ces indemnités ne soient expressément prévues par les dispositions applicables aux agents CEAPF au sein de la directions des impôts et contributions publiques ; selon le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 peuvent bénéficier d'une part d'une indemnité de fonction de sujétions d'expertise et d'autre part d'un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, dans les conditions fixées par le présent décret ; à ce jour aucun arrêté ne mentionne que les agents CEAPF sont soumis au décret n° 2014-513.

En ce qui concerne la carence fautive de l'État et de la Polynésie française :

- dans l'hypothèse où il serait jugé qu'un texte réglementaire ou tout autre traitement spécifique serait nécessaire pour mettre en œuvre le paiement de l'ISS il conviendrait alors de constater que depuis 1985, ni la Polynésie française ni l'État n'ont adopté la moindre mesure en ce sens ;

- en s'abstenant de prendre ces dispositions, l'État et la Polynésie française se sont tous les deux placés en situation de carence fautive ; le délai raisonnable dans lequel ces dispositions devaient être prises est aujourd'hui largement dépassé ;

En ce qui concerne la différence de traitement injustifiée :

- elle a été informée que certains agents CEAPF, qui avaient occupé précédemment le même poste au sein de la direction des impôts et contributions publiques, avaient pu bénéficier de l'ISS pendant toute la durée de leur service ; elle est fondée à se prévaloir des dispositions de l'article 8 du décret du 5 janvier 1968 aux termes duquel les éléments de rémunération dont peuvent bénéficier les fonctionnaires visés par le présent décret, en service en Polynésie française, sont ceux des autres fonctionnaires de l'État qui

ont leur résidence habituelle dans ce territoire () ; l'administration ne peut traiter de façon différente les agents placés dans une situation statutaire et réglementaire identique ; lorsque son collègue a appris que le bénéfice de cette indemnité lui était refusé il a lui-même renoncé au versement de cette prime.

Sur la réparation des préjudices moraux et financiers subis :

- son préjudice peut être évalué à la somme de 3 937 600 F CFP ; indemnisation calculée sur la base d'une ISS de 90 000 F CFP par mois ;
- à ce jour, alors que sa démission n'a pas été prise en compte, elle est fondée à demander qu'une somme de 3 939 677 F CFP lui soit versée ; somme qu'il conviendra de majorer des intérêts au taux légal ;
- les refus successifs qui lui ont été opposés par les différentes autorités administratives ont participé à la dégradation de son état de santé, elle n'est actuellement plus en mesure d'assurer ses fonctions ; les différents incidents qui l'ont opposée à l'administration ont été vécus comme de profondes humiliations et ce, de façon répétitives ; elle est fondée à demander qu'une somme de 500 000 F CFP lui soit versée ;
- dans l'hypothèse où il serait jugé que des mesures réglementaires seraient indispensables, il conviendrait alors d'enjoindre la Polynésie française et, le cas échéant, au haut-Commissariat de les adopter.

Par un mémoire enregistré le 15 février 2024, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un mémoire enregistré le 22 mars 2024, le haut-commissaire de la République en Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le code général de la fonction publique
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée ;
- la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966 modifiée relative à la création du corps de fonctionnaires de l'État pour l'administration de la Polynésie française ;
- le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié créant un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ;
- le décret n° 68-20 du 5 janvier 1968 modifié relatif au corps des fonctionnaires de l'État pour l'administration de la Polynésie française ;
- le décret n° 85-730 du 17 juillet 1985 relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires des collectivités territoriales régies respectivement par les lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 et n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de

fonctions ;

- l'arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret n° 2004-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État ;
- la convention n° 85-012 du 31 décembre 1985 relative à la mise à disposition du territoire de la Polynésie française de fonctionnaires des cadres de l'État pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF) ;
- la délibération n° 97-93 APF du 29 mai 1997 modifiée, instituant un régime indemnitaire au profit des agents du service des contributions afin de tenir compte des sujétions spécifiques liées à leurs fonctions ainsi que des qualifications professionnelles dont ils doivent faire preuve ;
- la délibération n° 97-153 APF du 13 août 1997 modifiée portant attribution d'une indemnité de sujétions spéciales à certains personnels de l'administration de la Polynésie française, des autorités administratives indépendantes et des établissements publics de la Polynésie française ;
- l'arrêté n° 808/CD du 26 avril 1984 fixant un partage entre les agents du service des contributions d'une part du produit des amendes recouvrées ;
- l'arrêté n° 395 CM du 1er avril 1998 déterminant les emplois pouvant prétendre à une indemnité de sujétions spéciales ;
- l'arrêté n° 2805 CM du 19 décembre 2022 déterminant les emplois des services administratifs et des établissements publics à caractère administratif pouvant prétendre à une indemnité de sujétions spéciales ;
- 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. Boumendjel,
- les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique,
- les observations de Me Guessan pour Mme A et celles de M. C représentant la Polynésie française.

Une note en délibéré présentée pour Mme A a été enregistrée le 28 juin 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Mme A, contrôleur des impôts du corps de l'État pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF), exerce au sein de la direction des impôts et des contributions publiques (DICP) depuis le 1er octobre 2004. Elle a été nommée fondé de pouvoir par intérim du receveur des impôts à compter du 7 janvier 2021. Par courrier du 10 février 2021, le ministère de tutelle de la DICP a demandé au ministre en charge de la fonction publique d'attribuer à Mme A une indemnité de sujétions spéciales (ISS) du groupe 17, compte tenu de sa nomination aux fonctions de fondé de pouvoir. Toutefois, la direction générale des ressources humaines a estimé le 15 juin 2022 que la délibération n° 97-153 APF faisait obstacle à l'attribution d'une ISS à un agent CEAPF. Par courrier du 4 septembre 2023, réceptionné le 11 septembre 2023, Mme A a saisi la Polynésie française d'une demande indemnitaire préalable. Cette demande ayant été implicitement rejetée le 11 novembre 2023, Mme A demande au tribunal, à titre

principal, par la présente requête, de condamner la Polynésie française à lui verser la somme de 4 439 677 F CFP.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1966 relative à la création de corps de fonctionnaires de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française : " Des corps de fonctionnaires de l'Etat seront créés pour l'administration de la Polynésie française. () / Lorsque les fonctionnaires des corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française sont affectés dans l'administration du territoire, les décisions relatives à leur situation particulière () sont, pendant la durée de leur affectation, prises par l'autorité territoriale dont ils relèvent, qui décide notamment de leur affectation dans les emplois desdits services et établissements publics. ". L'article 2 du décret du 5 janvier 1968 fixant les conditions d'application de cette loi dispose que : " Les corps de fonctionnaires de l'Etat créés pour l'administration de la Polynésie française sont, sous réserve des dispositions du présent décret, soumis aux statuts des corps métropolitains correspondants () ". Aux termes de l'article 8 de ce même décret : " Les congés, les éléments de rémunération et les indemnités dont peuvent bénéficier les fonctionnaires visés par le présent décret, en service en Polynésie française, sont ceux des autres fonctionnaires de l'Etat qui ont leur résidence habituelle dans ce territoire et y exercent leurs fonctions ". Le corps des contrôleurs des impôts du corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF) correspond au corps métropolitain des contrôleurs des finances publiques.

3. Il résulte des articles 2 et 8 du décret du 5 janvier 1968 cités au point précédent que les agents relevant du corps de fonctionnaires de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française sont soumis au statut des corps métropolitains correspondants et les éléments de rémunération, comme les indemnités, dont peuvent bénéficier ces fonctionnaires en service en Polynésie française sont ceux des autres fonctionnaires de l'Etat qui ont leur résidence habituelle dans le territoire et y exercent leurs fonctions. Il s'ensuit que Mme A ne se prévaut pas utilement des dispositions de l'arrêté n° 2805 CM du 19 décembre 2022 modifié déterminant les emplois des services administratifs et des établissements publics à caractère administratif pouvant prétendre à une indemnité de sujétions spéciales.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 3 de la convention signée le 31 décembre 1985 entre l'Etat et la Polynésie française : " La rémunération des fonctionnaires CEAPF mis à la disposition du Territoire est assurée directement par l'Etat dans les mêmes conditions que pour les autres fonctionnaires de l'Etat en service en Polynésie française. / Sont à la charge du Territoire les dépenses suivantes : / () - les indemnités de sujétion et primes de rendement () ".

5. La circonstance que les stipulations de la convention signée le 31 décembre 1985 entre l'Etat et la Polynésie française citées au point précédent déterminent le partage de la charge financière de la rémunération des fonctionnaires CEAPF est sans incidence sur le droit de Mme A au versement de l'indemnité de sujétions spéciales. En outre, contrairement à ce que soutient la requérante, ces dispositions n'impliquaient pas l'édiction d'actes réglementaires. Par suite, Mme A n'est pas fondée à soutenir qu'en refusant de lui allouer une indemnité de sujétions spéciales, la Polynésie française et le haut-commissaire de la République en Polynésie française ont méconnu les stipulations de la convention

citées au point précédent.

6. La circonstance, à supposer même qu'elle soit avérée, que Mme A perçoive des primes et indemnités qui ne seraient pas prévues par un texte réglementaire est sans incidence sur la légalité de la décision lui refusant le bénéfice de l'indemnité de sujétions spéciales.

7. Aux termes de l'article 1er du décret du 20 mai 2014 : " Les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 susvisée peuvent bénéficier, d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, dans les conditions fixées par le présent décret. ". Selon l'article 2 de ce décret : " le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions./ Les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même corps ou statuts d'emploi sont répartis au sein de différents groupes au regard des critères professionnels suivant : () 3° sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel ". Selon l'article 5 de ce même décret du 20 mai 2014 : " L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et le complément indemnitaire annuel sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget. ".

8. Il ne ressort pas des pièces du dossier que les membres du corps métropolitain des contrôleurs des impôts devenu le corps des contrôleurs des finances publiques, auquel correspond le corps des contrôleurs des impôts du corps de l'État pour l'administration de la Polynésie française, dont relève Mme A, qui ont leur résidence habituelle en Polynésie française et y exercent leurs fonctions, perçoivent effectivement une prime de sujétions spéciales. En se prévalant de la circonstance que son prédécesseur sur le poste de fondé de pouvoir et un collègue auraient pu bénéficier de l'indemnité en litige, la requérante n'établit pas que les membres du corps métropolitain des contrôleurs des finances publiques en bénéficient lorsqu'ils ont leur résidence habituelle en Polynésie française et y exercent leurs fonctions. Par ailleurs, les dispositions du décret du 20 mai 2014, qui a créé l'indemnité tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ont eu pour effet de supprimer le versement de cette indemnité au sein de la fonction publique de l'Etat. Dans ces conditions, alors que l'indemnité de sujétions spéciales ne revêt pas, ainsi qu'il a été dit au point précédent, un caractère statutaire, Mme A n'est pas fondée à soutenir qu'elle pouvait prétendre à son versement et, par suite, demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le président de la Polynésie française a rejeté sa demande et la condamnation de la Polynésie française à lui payer les sommes dues au titre de cette indemnité.

9. Mme A soutient que ses prédécesseurs sur les fonctions de fondé de pouvoir ainsi que son collègue bénéficient de l'indemnité de sujétions spéciales et qu'exerçant ces mêmes fonctions sans bénéficier de ladite indemnité, elle est victime d'une différence de traitement injustifiée. Elle produit au soutien de son argumentation un courriel anonymisé et précise le nom de son prédécesseur sur ces fonctions. Toutefois, les éléments produits n'établissent pas, en tout état de cause, que les intéressés étaient dans

une situation strictement identique, contrôleurs des impôts du corps de l'État pour l'administration de la Polynésie française désignés pour exercer la fonction de fondé de pouvoir et percevant légalement ladite indemnité. Par suite, Mme A n'est pas fondée à soutenir qu'en refusant de lui accorder le bénéfice de cette indemnité de sujétions spéciales, la Polynésie française et le haut-commissaire de la République en Polynésie française méconnaissent le principe d'égalité de traitement.

10. Il résulte de ce qui précède que Mme A n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision qu'elle conteste.

Sur les conclusions indemnitaires :

11. Ainsi qu'il a été dit au point 10, Mme A n'est pas fondée à soutenir qu'en refusant de lui accorder le bénéfice de l'indemnité de sujétions spéciales, le haut-commissaire de la République en Polynésie française et la Polynésie française ont commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État ou celle de la Polynésie française. Par suite les conclusions indemnitaires de Mme A ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. L'exécution du présent jugement n'implique aucune mesure particulière d'exécution. Par suite, les conclusions présentées à ce titre par la requérante ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la Polynésie française ou de l'État, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, au titre des frais exposés par Mme A et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme D A, au haut-commissaire de la République en Polynésie française et à la Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 25 juin 2024, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

M. Graboy-Grobescio, premier conseiller,

M. Boumendjel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 juillet 2024.

Le rapporteur,

M. Boumendjel

Le président,

P. Devillers

Le greffier,

M. B

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,