

Décision du Tribunal administratif n° 2300453 du 09 juillet 2024

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 26 septembre 2023 et des mémoires enregistrés le 4 décembre 2023 et le 1er février 2024, Mme A F, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) d'annuler le courrier n° 3013/MST du 1er septembre 2023 et l'arrêté n° 1535/CM du 6 septembre 2023 aux termes desquels la ministre de la fonction publique, de l'emploi, du travail, de la modernisation de l'administration et de la formation professionnelle a mis fin à ses fonctions de directrice de l'environnement ;
- 2°) d'annuler l'arrêté n° 1648/CM du 20 septembre 2023 par lequel la vice-présidente de la Polynésie française a nommé M. H G en qualité de directeur de l'environnement ;
- 3°) d'annuler la décision par laquelle le président de la Polynésie française a implicitement rejeté sa demande de requalification de la situation en accident du travail ;
- 4°) d'annuler le courrier n° 16940/MST/DGRH du 19 décembre 2023 ;
- 5°) d'annuler l'article 3 de l'arrêté n° 754/MST du 23 janvier 2024 en tant qu'il l'affecte à la direction de la jeunesse des sports à compter du 5 février 2024 ;
- 6°) d'enjoindre à l'administration de procéder " à la rédaction de la déclaration d'accident du travail sollicitée et de procéder à sa transmission dans les plus brefs délais à la caisse de prévoyance sociale " ;
- 7°) subsidiairement dans l'hypothèse où ses conclusions à fin d'annulation de son éviction seraient rejetées, d'enjoindre à l'administration de " procéder au rapatriement du poste n° 9344 à la DIREN, de l'affecter sur ce poste et de modifier la fiche de poste pour qu'elle ne soit plus une fiche d'inspecteur des installations classées mais un poste de chargé d'affaires du milieu naturel (si jamais l'affectation en surnombre n'était qu'un dispositif temporaire) ".

Elle soutient que :

- elle a été privée du bénéfice de ses droits à congés maladie sans aucune motivation d'intérêt général dûment justifiée en méconnaissance de l'article 1er du protocole additionnel de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;
- la sanction disciplinaire ne peut avoir d'effet sur la situation du bénéficiaire d'un congé maladie et ne peut être exécutée qu'à l'expiration du congé de maladie dont l'agent est bénéficiaire ; la maladie dont elle est victime trouve son origine dans la maltraitance dont elle a fait l'objet ;
- la convocation mentionnait qu'elle pouvait être accompagnée d'une personne de son choix et de prendre connaissance de son dossier personnel alors que la délibération prescrit que cette correspondance doit préciser qu'elle a droit à communication de l'intégralité de son dossier et à l'assistance d'un défenseur de son choix ; la prise de connaissance et la communication sont deux choses distinctes ;
- la procédure attaquée méconnaît l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le courrier 3013/MST constitue une sanction disciplinaire et non un simple courrier de fin de fonctions en lien avec une perte de confiance ; cette sanction ne pouvait être prononcée à son encontre sans qu'elle ait été mise en mesure de présenter ses observations et de faire valoir ses droits à la défense ;
- dans le courrier certains éléments sont fantasques ; on lui reproche le fait que certains agents sont suivis sur le plan psychologique alors que ces suivis sont en réalité liés à des traumatismes personnels (décès d'un enfant,) ; les trois certificats médicaux produits et anonymisés méconnaissent ses droits de la défense ; le docteur B lui a effectivement adressé ce courrier mais ne l'a jamais mise en cause directement ; le troisième courrier a été établi par Mme I qui est devenue la directrice adjointe de l'environnement ;
- le pays reste silencieux sur la situation de M. J, alors que le tribunal lui a donné raison en retenant l'absence de traitement de faveur ; les conséquences des retards de notation allégués ne sont pas démontrées ; aucune investigation de la DMRA n'a été mis en œuvre ;
- la méconnaissance des directives n'est pas établie ; une demande d'avis n'est pas un ordre ; son successeur n'a pas plus qu'elle, déféré à ces instructions ;
- à sa connaissance aucune disposition réglementaire n'impose une interconnexion des alarmes lorsque deux entités cohabitent dans le même bâtiment ;
- la majorité des agents du service soutient son action en tant que cheffe de service ; il existe effectivement une situation conflictuelle entre certains agents entretenue par les signataires du courrier la mettant en cause ; M. J est mis à l'écart et a été destinataire de gestes déplacés ; alors que dans le contentieux l'opposant à cet agent la Polynésie française a défendu l'absence de traitement inégalitaire entre agents, elle soutient le contraire pour justifier sa fin de fonctions ; elle n'a jamais soutenu l'introduction illicite de nouvelles espèces ; dans le cas de M. E, la DIREN n'a fait qu'exécuter deux décisions des juridictions administratives ;
- le départ de feu qui s'est produit sur un onduleur en 2022 a pu être maîtrisé en recourant aux extincteurs mis à disposition des agents ; l'absence de sonnerie au dernier étage du bâtiment ne peut lui être imputée ;
- le grief tenant à l'existence d'un document d'évaluation des risques professionnels n'est pas sérieux dès lors que de nombreuses entités publiques n'ont établi aucun document ;
- le courrier du 1er septembre 2023 a été édicté avant la décision du conseil des ministres (incompétence rationae materiae) ; il est nécessairement illicite dès lors que seule cette instance pouvait procéder à sa révocation ;
- à ce jour elle ne dispose d'aucune information quant à sa situation administrative, elle est toujours en arrêt maladie et sans revenu ; la continuité du service de la DIREN, qui dispose d'un directeur adjoint, subdélégué de signature, n'est pas affectée par son absence pour maladie ;
- sur la situation actuelle et l'illicéité dans laquelle le pays la place ; elle souhaiterait connaître l'article de la délibération n° 2016-38 subordonnant la réintégration d'un emploi fonctionnel à un accord du responsable d'une entité administrative ; ses demandes de réintégration sur un poste " DIREN " sont restées sans réponse ; ses droits à congés de maladie doivent être respectés ;

- sa demande de requalification en accident du travail à compter du 25 décembre 2023 a été implicitement rejetée ; la Polynésie ne pouvait lui refuser de procéder à cette déclaration alors qu'elle l'a accordée à un ancien agent de la DGRH ;

- le président de la Polynésie ne pouvait cumuler cette révocation-sanction et une mutation d'office sans prendre une sanction déguisée ;

Par des mémoires enregistrés les 9 novembre 2023 et 8 avril 2024, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la requête est partiellement irrecevable ; le courrier aux termes duquel le président de la Polynésie française l'a informée qu'il était envisagé de mettre fin à ses fonctions présente uniquement un caractère informatif et n'a, par lui-même, aucun effet décisoire ; ce courrier précise qu'il entend soumettre ce projet au prochain conseil des ministres ; l'arrêté n° 1535/CM du 6 septembre 2023 constitue l'acte décisoire ;

- les conclusions relatives à la déclaration d'accident du travail et à sa réintégration à l'issue de son détachement en qualité d'agent public occupant un emploi fonctionnel avec affectation à la direction de la jeunesse des sports (DJS) sont irrecevables dès lors que les conclusions ne peuvent plus être modifiées après l'expiration du délai de recours en raison du principe de la cristallisation du débat juridique ;

- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- la loi du Pays n° 2016-26 du 15 juillet 2016
- la délibération n° 2016-38 APF du 26 mai 2016 ;
- 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, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique,
- les observations de M. D pour la Polynésie française.

Considérant ce qui suit :

1. Mme F, ingénieure en cheffe de première catégorie hors classe, a été nommée par arrêté du 13 juillet 2016 en qualité de directrice de l'environnement à compter du 15 juillet 2016. Par arrêté du 13 septembre 2016, elle a été placée en service détaché de longue durée afin d'exercer cette fonction. A compter de cette même date, elle a été recrutée, par contrat du 19 septembre 2016, en qualité d'agent non titulaire de l'administration de la Polynésie française pour occuper cet emploi. Par lettre du 4 août 2023, elle a été informée qu'il était envisagé de mettre fin à ses fonctions et a été convoquée à cet effet

à un entretien préalable fixé au 14 mai 2023. Cet entretien a, à la demande de Mme F, été reporté, par courrier du 22 août 2023, au 30 août 2023. Par lettre du 1er septembre 2023, la ministre de la fonction publique, de l'emploi, du travail, de la modernisation, de l'administration et de la formation professionnelle lui a indiqué qu'elle avait décidé de mettre fin à ses fonctions et que cette décision prendrait effet à compter du 8 septembre 2023 au soir. Par arrêté n° 1535 CM du 6 septembre 2023 il a été mis fin à ses fonctions de directrice de l'environnement à compter du 8 septembre 2023 au soir et par arrêté n° 1648 CM du 20 septembre 2023 la vice-présidente de la Polynésie française a nommé un nouveau directeur de l'environnement. Par la présente requête, Mme F demande au tribunal d'annuler, notamment, la décision du 1er septembre 2023, et les arrêtés des 6 et 20 septembre 2023.

Sur les fins de non-recevoir opposés en défense par la Polynésie française :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : " La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. ".

3. Aux termes de l'article 27 de la délibération n° 2016-38 APF du 26 mai 2016 : " Hormis dans le cas de décès ou d'une démission, la fin de fonctions de l'agent public occupant un emploi fonctionnel est prononcée par le conseil des ministres. ". Selon, l'article 30 de cette délibération " La décision du conseil des ministres de mettre fin aux fonctions de l'agent public occupant un emploi fonctionnel est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée avec accusé de réception ou par lettre remise en main propre contre décharge ou signifiée par un huissier de justice. ".

4. Il résulte des dispositions de l'article 30 de la délibération n° 2016-38 APF du 26 mai 2016 cité au point précédent que le conseil des ministres de la Polynésie française est l'autorité compétente pour mettre fin aux fonctions d'un agent public occupant un emploi fonctionnel. Par suite, le courrier du 1er septembre 2023 de la ministre de la fonction publique, de l'emploi, du travail, de la modernisation, de l'administration et de la formation professionnelle, qui annonce l'adoption prochaine de l'arrêté mettant fin aux fonctions de Mme F, ne peut être regardé comme ayant un effet décisif et est insusceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir.

5. Les conclusions tendant, d'une part, à l'annulation de la décision par laquelle le président de la Polynésie française a implicitement rejeté sa demande tendant à obtenir la requalification de la situation en accident du travail, du courrier du 19 décembre 2023 ainsi que l'article 3 de l'arrêté du 23 janvier 2024 et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à l'administration de procéder à la rédaction de la déclaration d'accident du travail et de procéder à sa transmission à la CPS ainsi que de procéder au rapatriement du poste de n° 9344 à la DIREN et de l'affecter sur ces fonctions ont été présentées le 1er février 2024 alors que la requête introductive d'instance a été enregistrée le 26 septembre 2023. Présentées pour la première fois après l'expiration du délai du recours contentieux, ces conclusions sont donc nouvelles et par suite irrecevables.

6. Il ressort de la requête initiale, qui a été enregistrée le 26 septembre 2023, que Mme F soulève des moyens de légalité interne et externe. Par suite, la Polynésie française n'est pas fondée à soutenir que les moyens développés dans ces mémoires enregistrés postérieurement et dirigés contre les arrêtés des

6 et 20 septembre 2023 relèvent de causes juridiques différentes.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté n° 1535 CM du 6 septembre 2023 :

En ce qui concerne la légalité externe :

7. D'une part, aux termes de l'article 1er de la délibération du 26 mai 2016 relative aux agents publics occupant des emplois fonctionnels : " En application de l'article 93 alinéa 1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, la présente délibération constitue le statut de droit public des agents occupant les emplois fonctionnels suivants : () - chef de service ou chef de circonscription administrative de la Polynésie française ;() - directeur d'offices ou d'établissements publics de la Polynésie française. ". L'article 4 de cette délibération dispose que " Les emplois fonctionnels définis à l'article 1er ci-dessus peuvent être occupés par : 1) Des fonctionnaires de la Polynésie française ; (). ".

8. D'autre part, aux termes de l'article 29 de la délibération précitée : " Lorsque la fin de fonctions de l'agent public occupant un emploi fonctionnel est envisagée, son ministre de tutelle doit le convoquer à un entretien préalable. / La lettre de convocation à l'entretien préalable doit préciser la date et l'heure de l'entretien, qu'il est envisagé de mettre fin aux fonctions de l'agent et préciser qu'il a droit à communication de l'intégralité de son dossier et à l'assistance d'un défenseur de son choix. / Ce courrier est transmis à l'agent par lettre recommandée avec accusé de réception ou remis en main propre contre décharge ou signifié par un huissier de justice. / L'agent public occupant un emploi fonctionnel régulièrement informé de la convocation qui ne se présente pas à l'entretien ne peut pas se prévaloir de l'absence d'entretien. ". L'article 30 de ladite délibération précise que " La décision du conseil des ministres de mettre fin aux fonctions de l'agent public occupant un emploi fonctionnel est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée avec accusé de réception ou par lettre remise en main propre contre décharge ou signifiée par un huissier de justice. ". Selon l'article 32 de cette délibération : " En cas de cessation de fonctions, le fonctionnaire de la Polynésie française réintègre son emploi d'origine ou un emploi correspondant à son grade, au besoin en surnombre, au lendemain de la cessation de ses fonctions ou après épuisement de ses droits à congés acquis en qualité d'agent public occupant un emploi fonctionnel. ".

9. En premier lieu, Mme F soutient avoir été privée du bénéfice de son droit à congé maladie sans que l'intérêt général ne justifie une telle mesure en méconnaissance de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Toutefois, la circonstance qu'elle était placée en congé maladie lorsqu'il a été mis fin à ses fonctions ne porte aucune atteinte au droit à la protection des biens garanti par l'article 1er du premier protocole additionnel à la CEDH. Par suite, ce moyen doit être écarté.

10. En deuxième lieu, il ressort des pièces dossier que la requérante ne s'est pas présentée à l'entretien prévu à l'article 29 de la délibération du 26 mai 2016 cité au point précédent, qui avait été fixé au 14 mai 2023 et, à la demande de la requérante, été reporté au 30 août 2023. Si la requérante soutient que son état de santé ne lui permettait pas de se présenter à ces entretiens, elle ne l'établit pas en produisant un certificat médical réalisé le 25 septembre 2023, postérieurement aux dates auxquelles

ces entretiens étaient prévus. Dans ces conditions, alors au surplus que l'article 29 de la délibération du 26 mai 2016 cité au point précédent prévoit que l'agent régulièrement convoqué qui ne se présente pas à l'entretien préalable ne peut se prévaloir de l'absence d'entretien, le moyen tiré de ce que Mme F n'a pas été mise à même d'exercer ses droits de la défense et, notamment, de présenter ses observations doit être écarté.

11. En troisième lieu, la convocation à l'entretien préalable mentionnait que Mme F pouvait être accompagnée d'une personne de son choix et qu'elle pouvait prendre connaissance de son dossier personnel. Si cette formulation ne reprend pas exactement les termes de l'article 29 de la délibération du 26 mai 2016 cité au point 6, l'information délivrée à Mme F doit être regardée comme équivalente. Par suite, ce moyen doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

12. En quatrième lieu, aux termes de l'article 93 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 susvisée : " [Les] chefs de services de la Polynésie française () sont nommés en conseil des ministres. Il est mis fin à leur fonction dans les mêmes conditions. Ces emplois sont laissés à la décision du gouvernement de la Polynésie française. () ". S'il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier le bien-fondé d'une décision mettant fin aux fonctions d'un agent occupant l'un des emplois prévus par l'article 93 de la loi organique du 27 février 2004, il lui appartient, en revanche, de rechercher si cette décision a été prise dans l'intérêt du service et si elle ne repose pas sur un motif matériellement inexact, sur une erreur de droit ou si elle n'est pas entachée d'un détournement de pouvoir.

13. Il ressort des pièces dossier, notamment du courrier n° 3013/FT du 1er septembre 2023, que la Polynésie française s'est fondée sur l'existence de relations conflictuelles entre la requérante et une partie de son personnel, le non-respect des directives et des négligences au regard des règles de sécurité au travail.

S'agissant de l'existence de relations conflictuelles

14. La Polynésie française se prévaut d'une alerte portant sur la prise en compte des risques psychosociaux formulée par le médecin du travail le 3 mars 2022, un courrier d'un psychologue, une demande de consultation spécialisée auprès d'un psychiatre faite par le médecin du travail le 7 décembre 2021 et un courrier d'un médecin daté du 9 août 2023, exerçant en qualité de médecin traitant, évoquant une souffrance professionnelle d'un patient en rapport avec sa directrice décrite comme " dictatrice " depuis 5 ans. Si Mme F soutient que les documents produits ne la mettent pas en cause, il ressort néanmoins clairement du courrier précité du 9 août 2023 qu'elle est désignée comme étant à l'origine de la souffrance professionnelle d'un agent. Ainsi, la matérialité de ce premier grief doit être tenue pour établie.

S'agissant du non-respect des directives

15. A cet égard, la Polynésie française se prévaut du fait que la requérante n'a engagé aucune mesure alors qu'elle avait été requise à l'effet de faire évoluer la réglementation pour encadrer les importations de spécimens vivants d'espèces animales ou végétales exogènes, ainsi qu'une rationalisation des conditions de prise en charge de tels spécimens lorsqu'ils sont trouvés fortuitement sur le territoire. La

requérante ne conteste pas sérieusement ce grief en soutenant qu'elle n'a fait qu'exécuter une décision juridictionnelle alors que cette décision n'avait ni pour objet ni pour effet d'interdire à la Polynésie française de faire évoluer cette réglementation. Il ressort clairement du courrier du 5 avril 2022, dont Mme F a été destinataire, que le président de la Polynésie française a expressément demandé de faire évoluer la réglementation afin de mieux encadrer l'importation de spécimens vivants d'espèces animales exogènes. Par suite, ce grief doit être regardé comme établi.

S'agissant des négligences en matière de sécurité au travail

16. En se bornant à soutenir que presque 80 % des services administratifs de la Polynésie française ne disposent pas d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), la requérante ne conteste pas utilement la matérialité de ce grief. De la même façon, alors que la requérante reconnaît elle-même un début d'incendie dans les locaux de la Diren et que le service dont elle assurait la direction partageait les locaux avec une entreprise (TNTV), elle n'a donné aucune suite à la demande tendant à ce que les alarmes de ces deux services soient reliées. A supposer même que la réglementation ne prévoirait pas expressément cette situation, la démarche de prévention d'une part et l'obligation de sécurité, d'autre part, l'imposaient nécessairement. Par suite, la matérialité de ce grief est établie.

17. Eu égard aux griefs formulés à l'encontre de Mme F, la décision de mettre fin à ses fonctions de cheffe du service de la direction de l'environnement doit être regardée comme ayant été prise dans l'intérêt du service. Par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation doit être écarté. En outre, Mme F n'est pas fondée à soutenir que cette décision, prise ainsi qu'il a été dit dans l'intérêt du service, constitue une sanction disciplinaire.

18. Ainsi qu'il a été dit au point 8, l'article 32 de la délibération du 26 mai 2016 prévoit expressément que lorsqu'il est mis fin aux fonctions d'un agent occupant un emploi fonctionnel, celui-ci est réintégré dans son emploi ou un emploi équivalent au besoin en surnombre. Aussi, la seule circonstance que la requérante ait été nommée sur un poste de la direction de la jeunesse et des sports, dont il n'est ni soutenu ni d'ailleurs allégué que ce poste ne serait pas un poste équivalent au sens des dispositions précitées, ne saurait caractériser une sanction disciplinaire déguisée. Par suite, Mme F n'est pas fondée à soutenir que son affectation caractérise une sanction disciplinaire déguisée.

19. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté n° 1535 CM du 6 septembre 2023 doivent être rejetées.

En ce qui concerne l'arrêté n° 1648/CM du 20 septembre 2023 :

20. A supposer que Mme F ait entendu soutenir que l'annulation de l'arrêté n° 1535 CM du 6 septembre 2023 mettant fin à ses fonctions doit entraîner l'annulation par voie de conséquence de l'arrêté du 20 septembre 2023, aux termes duquel M. G a été nommé directeur de l'environnement, le rejet des conclusions à fin d'annulation de l'arrêté mettant fin à ses fonctions de directrice de l'environnement entraîne par voie de conséquence le rejet des conclusions dirigées contre l'arrêté nommant son successeur.

D E C I D E :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme A F, à M. H G et à la Polynésie française.

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

M. Devillers, président,

M. Graboy-Grobesco, 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. C

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°2300453