

## Décision du Tribunal administratif n° 2400299 du 18 mars 2025

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 juillet et 18 octobre 2024, M. C B, représenté par Me Eftimie-Spitz, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler l'arrêté n° 5851/MFT du 5 juillet 2024 ainsi que la décision n° 4438/MFT du 17 mai 2024 ;
- 2°) d'enjoindre à l'administration d'avoir à liquider ses droits à congés, des congés déjà reportés en 2023, soit 1 jour au titre des congés annuels de 2021, 25 jours au titre des congés annuels de 2022 et 25 jours en raison des congés annuels de 2023, outre les 8,5 jours de congés accumulés en 2024 ;
- 3°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 150 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le ministre de la fonction publique a commis une erreur de droit dès lors que l'administration ne pouvait valablement se fonder sur l'article 10 de la délibération n° 95-220 AT qui n'est pas applicable aux emplois fonctionnels ; à la date du 17 mai 2024, l'autorité administrative devait se fonder sur les dispositions de l'article 11 de la délibération n° 2016-38 APF ;

- c'est également au prix d'une erreur de droit que l'administration a décidé que les droits à congé de l'année 2023 devaient nécessairement être épuisés au cours de l'année 2023 ; à tort, l'autorité ministérielle semble vouloir imposer une demande de report de congé au titulaire des emplois fonctionnels nécessairement dans l'année en cours alors que l'article 11 de la délibération n° 2016-38 APF n'impose nullement cette condition ;

- la décision administrative avait été déjà prise d'autoriser exceptionnellement le report de la totalité du reliquat de congé annuel de 2023 jusqu'au 31 décembre 2024 ; sa demande du 9 février 2024 était superfétatoire dès lors qu'automatiquement, les droits à congé de 2023 étaient reportés au 31 décembre 2024 ; il n'y a pas eu d'extinction automatique des droits à congés mais, au contraire, prorogation de ces droits ; le ministre de tutelle a lui-même fait part de l'existence d'une nécessité de service justifiant son avis favorable à la demande de report ;

- un courriel de la direction générale des ressources humaines de la Polynésie française du 10 octobre 2023, diffusé à tous les agents, précise qu'il n'y a plus de nécessité de formaliser une demande pour les reports de congés annuels de l'année 2023 pour l'année 2024 ; il ne pouvait aller à l'encontre d'une telle information.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 septembre 2024, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens exposés par le requérant sont infondés, tant en fait qu'en droit.

Par une ordonnance du 22 janvier 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 22 janvier 2025 à 11h00 (heure locale).

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 ;
- la délibération n° 95-220 AT du 14 décembre 1995 ;
- 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. Graboy-Grobescio,
- les conclusions de M. Boumendjel,
- les observations de Me Eftimie-Spitz pour M. B et celles de M. A représentant la Polynésie française.

Une note en délibéré, enregistrée le 11 mars 2025, a été produite pour M. B.

Une note en délibéré, enregistrée le 12 mars 2025, a été produite pour M. B.

Considérant ce qui suit :

1. M. B a été nommé par un arrêté du 26 juin 2017 du conseil des ministres de la Polynésie française en qualité de directeur de l'agriculture, sur emploi fonctionnel. Atteint par la limite d'âge, il a été mis fin à ses fonctions le 30 juin 2019. Il a, par la suite, par un arrêté du 26 juin 2019, été nommé directeur de l'agriculture en qualité d'agent non titulaire de droit public issu du secteur privé pour occuper un emploi fonctionnel. Par un courrier du 5 mai 2023, M. B a reçu, à titre exceptionnel, l'autorisation de reporter 30 jours ouvrés de congés annuels à la condition de les épuiser au plus tard le 31 décembre 2023. Le 28 septembre 2023, le requérant a formé une demande de congé annuel de 10 jours pour la période du 18 décembre 2023 au 2 janvier 2024. Après un entretien préalable du 19 décembre 2023, la fin de fonction de l'intéressé est intervenue par un arrêté du 18 janvier 2024 portant effet au 30 avril suivant. Le 9 février 2024, M. B a sollicité une autorisation exceptionnelle de report de congés de 51,5 jours au titre des années 2021, 2022 et 2023 auxquels s'ajoutent 8,5 jours pour l'année 2024. Par lettre du 17 mai 2024, cette demande a été rejetée par la ministre chargée de la fonction publique, laquelle a seulement accepté l'indemnisation de 10 jours au titre de 2023 pour des congés " annulés " et des congés non pris (8,5 jours) au titre de l'année 2024. Par un arrêté du 5 juillet 2024 " réglant la situation administrative " de l'intéressé, dont M. B demande l'annulation, la ministre de la fonction publique a décidé de verser au requérant une indemnité compensatrice de congés non pris d'un montant égal à la rémunération que celui-ci aurait perçue pendant la durée de ses congés, soit 18,5 jours ouvrés. M. B demande également l'annulation de la décision du 17 mai 2024 par laquelle la ministre de la fonction publique a refusé sa demande de report de congés annuels de 2021 à 2023 sur l'année 2024.

Sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction :

En ce qui concerne la décision du 17 mai 2024 portant refus de report de jours de congés annuels :

2. Par un courrier du 17 mai 2024, la ministre de la fonction publique a rejeté la demande de report, formée par M. B, de 51,5 jours ouvrés de congés annuels, acquis au titre des années 2021 (1,5 jour), 2022 (25 jours) et 2023 (25 jours) sur l'année 2024. La ministre indique dans ce courrier que,

conformément à l'article 10 de la délibération n° 2016-38 APF du 26 mai 2016, les agents publics bénéficient de droits à congés annuels dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires et que toute demande de report doit ainsi être formulée, au plus tard le 31 décembre de l'année précédant l'année de report à défaut de quoi, les congés sont perdus. Dans ce même courrier, il est encore précisé que l'intéressé doit bénéficier de l'indemnisation de ses congés annuels non pris au titre de l'année 2024 acquis au prorata des services effectifs, ainsi que des 10 jours de congés annuels annulés en décembre 2023 pour nécessités de service et ce, dans le respect des dispositions de la délibération précitée du 26 mai 2016. Ce même courrier fait état du fait que M. B a formé sa demande de report de congés annuels, le 9 février 2024, soit postérieurement au " 31 décembre de l'année précédant l'année de report ".

3. Selon l'article 5 du contrat de travail à durée indéterminée du 18 septembre 2019 liant M. B à la Polynésie française et relatif aux congés annuels : " En application des dispositions de l'article 10 de la délibération n° 2016-38 APF du 26 mai 2016 (), M. C B est soumis aux dispositions de la délibération n° 95-220 AT du 14 décembre 1995 () relative aux congés, à l'organisation du comité médical et aux conditions d'aptitude physique des fonctionnaires. ".

4. Aux termes de l'article 6 de la délibération n° 95-220 AT du 14 décembre 1995 relative aux congés, à l'organisation du comité médical et aux conditions d'aptitude physique des fonctionnaires : " Sous réserve des dispositions de l'article précédent, le congé pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par le ministre chargé de la fonction publique. / Un congé non pris ne donne lieu à aucune indemnité compensatrice. ".

5. Aux termes de l'article 1er de la délibération n° 2016-38 APF 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 ;() ". L'article 10 de cette délibération, dans sa rédaction issue de la délibération n° 2019-103 APF du 23 décembre 2019, dispose que : " L'agent public occupant un emploi fonctionnel bénéficie de droits à congés annuels () dans les mêmes conditions que celles établies pour les fonctionnaires de la Polynésie française () et sous réserve du respect des articles 11 et 12 ci-dessous ". L'article 11 de la même délibération précise que : " Eu égard aux nécessités de service et sur autorisation exceptionnelle du ministre en charge de la fonction publique, l'agent occupant un emploi fonctionnel peut bénéficier d'un report de ses droits à congés non pris dans la limite de soixante (60) jours ouvrés. ". Aux termes de l'article 12 de la délibération précitée, en vigueur à la date de la décision attaquée : " Dans le cas où la cessation des fonctions de l'agent public occupant un emploi fonctionnel est intervenue avant qu'il ne puisse épuiser les droits à congés acquis de l'année en cours ou ayant fait l'objet d'une autorisation report, il lui est alloué une indemnité compensatrice de congés non pris. Le montant de cette indemnité est calculé comme suit : nombre de jours de congés non pris x rémunération mensuelle brute/30. / Toutefois, les fonctionnaires visés aux 1) et 2) de l'article 4 ci-dessus et les agents relevant de la convention collective

applicable aux agents non fonctionnaires de l'administration de la Polynésie française visés au 3) de l'article 4 ci-dessus qui en font la demande peuvent épuiser le reliquat de leurs droits à congés dès la fin de leurs fonctions et avant réintégration dans leur cadre d'emplois ou leur emploi d'origine. "

6. Il ressort des pièces du dossier que, par un courriel du 10 octobre 2023, les services de la direction générale des ressources humaines de la Polynésie française ont communiqué les informations suivantes : " De plus, nous tenons à informer que la procédure de report des congés annuels de l'année 2023 pour l'année 2024 a été simplifiée pour les agents fonctionnaires titulaires des services administratifs. En effet, sans nécessité de formaliser une demande, ces agents sont exceptionnellement autorisés à reporter la totalité de leur reliquat de congés annuels de 2023 jusqu'au 31 décembre 2024 au plus tard. Au-delà de cette date, ces congés seront également perdus de manière définitive. "

7. D'une part, il ne résulte d'aucune disposition réglementaire en vigueur l'obligation, pour l'agent qui entend bénéficier d'un report de jours de congés annuels, de formuler une demande en ce sens au plus tard le 31 décembre de l'année précédant l'année de report envisagé. D'autre part, et en outre, au regard du courriel de la direction générale des ressources humaines de la Polynésie française dont le contenu, étendu auprès de tous les agents, est mentionné au point précédent, M. B a pu croire légitimement qu'une telle formalité présentée comme étant obligatoire par la Polynésie française à la date de la décision attaquée susvisée, n'avait pas à être observée pour qu'il soit procédé à un report de la totalité de son reliquat de congés annuels acquis au titre de l'année 2023, soit 25 jours. Par ailleurs, les congés annuels pris au titre des années 2021 et 2022, soit 1,5 jour et 25 jours ont dû, par application de l'information délivrée par la Polynésie française dans le courriel précité, être impérativement pris avant les 31 décembre 2022 et 31 décembre 2023. Dans ces conditions, le motif ci-dessus indiqué tiré de ce que M. B a formé sa demande de report de congés annuels, le 9 février 2024, soit postérieurement au " 31 décembre de l'année précédant l'année de report " est entaché d'illégalité.

8. D'une part, 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 existant 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. D'autre part, il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier la portée des écritures de l'administration pour déterminer si celle-ci peut être regardée comme faisant valoir un autre motif que celui ayant initialement fondé la décision en litige, de telle sorte que l'auteur du recours soit, par la seule communication de ces écritures, mis à même de présenter ses observations sur la substitution de cet autre motif au motif initial.

9. En faisant valoir dans ses écritures en défense que M. B n'établit pas qu'il n'a pas pu prendre ses congés annuels durant la période d'exercice de ses fonctions de directeur de l'agriculture pour raison de

service alors que son administration disposait d'un directeur adjoint qui avait déjà assuré des intérim du chef de service à plusieurs reprises en 2016, 2017 et 2024, susceptible de le suppléer temporairement dans ses fonctions de directeur et que l'intéressé ne produisait en outre aucun refus de congé de la part de sa hiérarchie pouvant justifier une nécessité de service, la Polynésie française doit être regardée comme faisant valoir un autre motif en cours d'instance que celui ayant initialement fondé la décision en litige. En l'espèce, l'auteur du recours doit être regardé, par la seule communication de ces écritures, comme ayant été mis à même de présenter des observations sur la substitution de cet autre motif au motif initial mentionné au point 2 sans, dans ces conditions, qu'il puisse être exigé de la Polynésie française qu'elle formule en outre une demande expresse de substitution de motifs.

10. En l'espèce, la circonstance que M. B ait été empêché en raison de nécessité de service d'exercer son droit à congés en 2021 pour cinq jours et en 2022 pour 25 jours est sans lien avec le fait que ses fonctions l'auraient empêché en 2023 de faire valoir ses droits à congés alors même que le requérant indique notamment qu'une mission aux îles Fidji lui a été confiée au début du mois de mars 2024 et qu'il a été chargé d'accueillir un missionnaire du centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) à la fin du mois d'avril 2024.

11. Il résulte de l'instruction que la ministre chargée de la fonction publique aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur le motif tiré de ce qu'il n'est pas établi que M. B n'a pas pu prendre ses congés annuels durant la période d'exercice de ses fonctions de directeur de l'agriculture pour raisons de service. Il peut ainsi être procédé à la substitution de motifs susmentionnée, la décision critiquée du 17 mai 2024 n'étant, par suite, pas illégale.

En ce qui concerne l'arrêté du 5 juillet 2024 en tant qu'il verse à M. B une indemnité compensatrice de congé non pris :

12. L'article 2 de l'arrêté susvisé dispose qu'il est versé à M. B une indemnité compensatrice de congé non pris, d'un montant égal à la rémunération qu'il aurait perçue pendant la durée de ses congés, soit 18,5 jours ouvrés.

13. Toutefois, si M. B conteste également la légalité de l'arrêté n° 5851/MFT du 5 juillet 2024, il ne présente toutefois aucun moyen à l'appui de cette demande d'annulation. Les conclusions à fin d'annulation dirigées contre cet arrêté doivent, par suite, être rejetées

14. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par M. B doivent être rejetées ainsi, par voie de conséquence, que celles formulées à fin d'injonction de liquidation des droits à congés sollicités.

Sur les frais liés à l'instance :

15. 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, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de M. B est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. C B et à la Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 4 mars 2025, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

Mme Busidan, première conseillère ;

M. Graboy-Grobescio, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 mars 2025.

Le rapporteur,

A. Graboy-Grobescio

Le président,

P. Devillers

La greffière,

D. Oliva-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,