

Décision du Tribunal administratif n° 2400342 du 29 avril 2025

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 9 août et 15 octobre 2024, le syndicat de la fonction publique demande au tribunal d'annuler la " décision " du ministre de l'éducation du 21 juin 2024 ainsi que les arrêtés du 18 juillet 2024 du président de la Polynésie française n° 1069 CM fixant la durée hebdomadaire de la scolarité dans les écoles maternelles et élémentaires et la répartition des horaires par discipline et n° 1070 CM relatif à la modification de l'arrêté n° 795 CM du 24 juillet 1996 portant organisation et fonctionnement des écoles publiques de la Polynésie française.

Il soutient que :

- il a intérêt pour agir dans la présente instance ;
- les actes attaqués portent une atteinte manifeste à l'intérêt général et à l'intérêt du service dans le sens où la réduction du temps de travail des enseignants d'Etat est le seul objectif de la mesure critiquée au détriment des apprentissages des enfants et de leurs temps de vigilance ; la mesure de modification des horaires a été prise à la suite des contentieux intentés par les enseignants de l'Etat sans concertation réelle avec les communes ou les employeurs, notamment le pays ; la réduction des temps du travail des enseignants " pour qu'ils aient des journées continues courtes " va dégrader le niveau des connaissances de base alors que les résultats scolaires sont déjà très en retrait dans la population la moins favorisée ;
- la mesure porte atteinte au droit des agents de participer à l'organisation de leur travail par leurs délégués, ce qui est contraire à l'alinéa 8 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et au droit des agents au " respect d'une vie privée familiale normale " ; le comité technique paritaire (CTP) de la DGEE n'a pas été consulté avant la décision de changer les horaires de travail devant élèves, en méconnaissance des dispositions de l'article 50 de la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 portant statut général de la fonction publique du territoire de la Polynésie française ;
- le pays empiète sur les compétences des communes qui interviennent en matière de création et d'organisation des établissements du premier degré et les textes applicables ne prévoient que la prise en charge des personnels d'enseignement par le pays ; les communes de la Polynésie française sont compétentes s'agissant du fonctionnement des écoles du premier degré en vertu de l'alinéa 5 de l'article 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- l'obligation de la Polynésie française de respecter les obligations de service des fonctionnaires d'Etat mis à disposition du pays n'imposait pas de modifier l'organisation du travail de tous les agents de l'administration du pays travaillant devant les élèves ; l'enseignement primaire n'est pas assuré que par des fonctionnaires d'Etat ; le gouvernement disposait d'alternatives autres que de réduire la qualité du service public rendu à l'usager par la modification de l'organisation du travail des personnels d'enseignement ; cette décision affecte tous les agents de la filière éducation impliqués dans le secteur primaire tels que certains enseignants territoriaux, les surveillants d'internats et les agents d'éducation

pour élève en situation de handicap ;

- les arrêts de la cour administrative d'appel de Paris ne faisaient qu'obligation à la Polynésie française de respecter le statut des professeurs mis à disposition, et n'imposaient pas de changer l'organisation du travail dans tout l'enseignement primaire ; ce changement d'organisation du travail pour tous les personnels devant élèves affecte l'organisation des tâches de tous les personnels d'enseignement quel que soit leur statut ; la modification imposée par le gouvernement obère le budget des familles qui doivent dès lors prendre en charge les demi-journées non scolarisées sur leurs deniers.

Par des mémoires en défense enregistrés les 14 octobre et 12 novembre 2024, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir, d'une part, que le syndicat requérant ne justifie pas véritablement de son intérêt pour agir et que le communiqué de presse du 21 juin 2024 n'est " aucunement une décision " et, d'autre part, que les moyens exposés par le syndicat requérant sont infondés tant en fait qu'en droit.

Un mémoire a été enregistré le 19 décembre 2024 pour le syndicat de la fonction publique qui n'a pas été communiqué.

Par lettre du 21 mars 2025, les parties ont été invitées à faire valoir leurs observations sur le fait que le tribunal est susceptible de déroger au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et de faire application des pouvoirs définis par la décision d'assemblée du Conseil d'Etat n° 255886 du 11 mai 2004, " Association AC ! et autres " afin de procéder d'office à une annulation de la décision attaquée avec modulation des effets dans le temps.

Par un mémoire, enregistré le 25 mars 2025, le syndicat de la fonction publique sollicite l'application de l'article L. 213-7 du code de justice administrative tendant à l'ouverture d'une médiation.

Un mémoire a été enregistré le 27 mars 2025 pour la Polynésie française qui conclut, à titre principal, à ce que les arrêtés susvisés du 18 juillet 2024 soient annulés à compter du 7 juillet 2025 et, à titre subsidiaire, à ce que ces mêmes arrêtés soient annulés dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir.

Par une ordonnance du 13 novembre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 29 novembre 2024 à 11h00 (heure locale).

Un mémoire a été enregistré le 14 avril 2025 pour le syndicat de la fonction publique et n'a pas été communiqué.

Vu les décisions attaquées,

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le décret n° 90-680 du 1er août 1990 ;
- le décret n° 2003-1260 du 23 décembre 2003 ;
- le décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 ;
- la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 ;
- 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, rapporteur public,
- les observations de Mme A représentant la Polynésie française.

Une note en délibéré, présentée pour le syndicat de la fonction publique, a été enregistrée le 19 avril 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Par une lettre du 1er février 2024, le ministre de l'éducation et de l'enseignement supérieur a informé les maires des communes de la Polynésie française de la mise en place de nouveaux rythmes scolaires à compter de la rentrée scolaire 2024. Après plusieurs avis sollicités, ainsi que des rencontres et conférences de presse sur le sujet, un communiqué de presse du gouvernement de la Polynésie française a été publié le 21 juin 2024 pour annoncer la publication de nouveaux horaires concernant toutes les écoles publiques du premier degré du territoire, applicables dès la rentrée scolaire du mois d'août 2024. A la suite de cette communication, et après avis favorable du haut comité de l'éducation en date du 2 juillet 2024, deux arrêtés du 18 juillet 2024 pris par le président de la Polynésie française, publiés au Journal officiel de la Polynésie française, le 24 juillet suivant, ont été adoptés. Le premier, sous le n° 1069 CM, fixe la durée hebdomadaire de la scolarité dans les écoles maternelles et élémentaires ainsi que la répartition des horaires par discipline. Le second, sous le n° 1070 CM, modifie l'organisation et les horaires du travail dans les écoles publiques et les centres de jeunes. Par la présente requête, le syndicat de la fonction publique demande l'annulation du communiqué de presse susvisé, qu'il regarde comme une décision, ainsi que celle des arrêtés précités du 18 juillet 2024.

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

2. D'une part, l'article 4 des statuts du syndicat de la fonction publique précise que " Le syndicat a pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des agents publics ". Cet article précise en outre que " () le syndicat pourra : - étudier les questions professionnelles, économiques et sociales qui lui seront soumises, et rechercher tous les moyens propres à les résoudre dans l'intérêt des agents susvisés ; - créer toutes institutions d'intérêt collectif, professionnel ou social ; - resserrer les liens entre tous les agents ; - par tous moyens légaux, rechercher l'amélioration des conditions de vie et de travail des adhérents ; - poursuivre sur le plan territorial, national, et international les objectifs du syndicat. ". En l'espèce, eu égard à l'objet des arrêtés en litige qui fixent la durée hebdomadaire de la scolarité dans les écoles maternelles et élémentaires ainsi que la répartition des horaires par discipline, le syndicat de la fonction publique doit être regardé comme justifiant d'un intérêt pour agir dans la présente instance compte tenu de l'incidence des arrêtés attaqués sur le fonctionnement du service public de l'éducation et sur les intérêts tant collectifs qu'individuels des agents publics concernés. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir du syndicat requérant doit être écartée.

3. D'autre part, en se bornant à annoncer la publication des nouveaux horaires pour toutes les écoles publiques du premier degré, applicables dès la rentrée scolaire du mois d'août 2024, et en exposant

seulement les éléments qui justifient ce changement annoncé d'horaires ainsi que le travail collaboratif précédant cette réforme, le communiqué de presse du 21 juin 2024 qui a été publié par le gouvernement de la Polynésie française alors que les arrêtés fixant la durée hebdomadaire de la scolarité et modifiant l'organisation et les horaires du travail dans les écoles publiques n'étaient pas encore pris, ni publiés, doit être regardé comme un simple document d'information dépourvu par lui-même de tout effet juridique direct, ne révélant pas l'existence d'une décision susceptible de faire grief et, par suite, de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir tirée de ce que les conclusions à fin d'annulation dirigées contre ledit communiqué de presse du 21 juin 2024 sont irrecevables doit être accueillie, ces conclusions devant par suite être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'annulation des arrêtés susvisés du 18 juillet 2024 :

4. Aux termes de l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : " Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin. / Par dérogation au premier alinéa, sont applicables de plein droit en Polynésie française, sans préjudice de dispositions les adaptant à son organisation particulière, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives : () / 5° Aux agents publics de l'Etat ; () ". Aux termes de l'article 13 de la même loi : " Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française. () ". L'article 14 de cette loi dispose que : " Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes : () / 11° Fonction publique civile et militaire de l'Etat ; () ". Aux termes de l'article 43 de la loi précitée : " I. - Dans le cadre des règles édictées par l'Etat et par la Polynésie française conformément à leurs compétences respectives, et sans préjudice des attributions qui leur sont réservées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique, par les lois et règlements en vigueur, les communes de la Polynésie française sont compétentes dans les matières suivantes : () 5° Constructions, entretien et fonctionnement des écoles de l'enseignement du premier degré ; () ".

5. Aux termes de l'article 1er du décret du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants du premier degré : " Les personnels enseignants du premier degré sont tenus d'assurer, sur l'ensemble de l'année scolaire : / 1° Un service d'enseignement de vingt-quatre heures hebdomadaires ; / 2° Les activités et missions définies à l'article 2, qui représentent cent huit heures annuelles, soit trois heures hebdomadaires en moyenne annuelle. ". L'article 2 de ce même décret précise que : " I.-Les cent huit heures annuelles mentionnées au 2° de l'article 1er sont réparties de la manière suivante : /

1° Trente-six heures consacrées à des activités pédagogiques complémentaires organisées dans le projet d'école, par groupes restreints d'élèves, pour l'aide aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages, pour une aide au travail personnel ou pour une activité prévue par le projet d'école ; / 2° Quarante-huit heures consacrées aux travaux en équipes pédagogiques, aux relations avec les parents, à l'élaboration et au suivi des projets personnalisés de scolarisation pour les élèves

handicapés ; /3° Dix-huit heures consacrées à des actions de formation continue, pour au moins la moitié d'entre elles, et à de l'animation pédagogique ; /4° Six heures de participation aux conseils d'école obligatoires. II.-Le contenu des activités et missions définies au I est adapté, par arrêté du ministre chargé de l'éducation nationale, lorsque les personnels enseignants du premier degré exercent, soit dans les écoles, dans les dispositifs adaptés pour l'accueil et le suivi des enfants présentant un handicap ou un trouble de santé invalidant mentionnés à l'article L. 351-1 du code de l'éducation, dans les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté, soit dans les établissements ou services de santé ou médico-sociaux, mentionnés aux articles L. 351-1 et D. 351-17 du même code. III.-Lorsque les heures mentionnées au 1° du I ne peuvent être entièrement utilisées pour les activités correspondantes, elles sont consacrées au renforcement de la formation professionnelle continue, en dehors de la présence des élèves. ".

6. Par un arrêt n° 23PA01438 du 12 mars 2024, la cour administrative d'appel de Paris a jugé qu' " il résulte des termes des articles 1er et 2 précités du décret du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants du premier degré, applicables aux professeurs des écoles appartenant au corps de l'Etat créé pour la Polynésie française, que l'obligation de service hebdomadaire d'enseignement auxquels ils sont assujettis revêt un caractère statutaire, tant en ce qui concerne le nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement que le nombre d'heures annuelles des activités et missions énumérées à l'article 2. Dès lors que cette obligation est fixée à 24 heures d'enseignement par semaine, en leur imposant d'effectuer, sur une période de 27 semaines par année scolaire de 36 semaines, un service hebdomadaire de 27 heures d'enseignement, et, sur les 9 semaines restantes, un service hebdomadaire de 23h30, soit en moyenne annuelle 26,125 heures hebdomadaires, la Polynésie française a modifié leurs obligations statutaires de service sans en avoir la compétence et a, par suite, commis une faute de nature à engager sa responsabilité () ".

7. Aux termes de l'article 1er de la délibération du 14 décembre 1995 portant statut général de la fonction publique de la Polynésie française : " Les présentes dispositions s'appliquent aux personnes qui ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet ou à temps non complet, et titularisées dans un grade de la hiérarchie de l'administration de la Polynésie française ou de ses établissements publics à caractère administratif, quelle que soit la situation géographique de ces établissements. / Les fonctionnaires sont placés en position statutaire ". L'article 50 de cette délibération dispose que : " Un comité technique paritaire est créé dans chaque service, autorité administrative indépendante et établissement public. / Il connaît : 1°) des conditions générales d'organisation des services ; 2°) des conditions de fonctionnement des services, notamment des programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et de leur incidence sur la situation du personnel ; 3°) des problèmes d'hygiène et de sécurité. ". Aux termes de l'article 51 de la délibération précitée : " Les comités techniques paritaires comprennent, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants du personnel. ".

8. Aux termes de l'article 1er de l'arrêté n° 724 PR du 27 septembre 2021 portant création des comités techniques paritaires (CTP) des services et établissements publics administratifs de la Polynésie

française et organisation des élections des représentants du personnel en leur sein : " Un comité technique paritaire est créé dans chaque service ou groupe de services et dans chaque établissement public de la Polynésie française ne présentant pas un caractère industriel et commercial, employant au moins 25 agents tels que définis à l'annexe 1 du présent arrêté. / Ce comité technique paritaire est placé auprès de chaque chef de service ou directeur d'établissement concerné. ". L'article 2 al.2 de ce même arrêté dispose : " Les comités techniques centraux sont présidés, sur proposition du ministère concerné, par un représentant de l'administration désigné par le présent arrêté du Président de la Polynésie française. ". L'annexe 1 de cet arrêté précise que le CTP n° 20 direction générale de l'éducation et des enseignements est un CTP autonome qui représente 710 électeurs, comporte 12 membres et est présidé par le directeur général de l'éducation et des enseignements. En vertu de l'article 20 de l'arrêté du 13 octobre 2023 portant organisation et fonctionnement de la direction générale de l'éducation et des enseignements (DGEE), la déconcentration de la DGEE, pour les îles-du-Vent, est réalisée par la création d'un échelon central de mise en œuvre qui comporte trois cellules dénommées " circonscription pédagogique ". Selon ce même article, les cellules ainsi dénommées " circonscription pédagogique " sont placées sous la direction d'un inspecteur pédagogique assisté dans sa tâche par une équipe pédagogique et un secrétariat. Elles mettent en œuvre la politique éducative dans les écoles qui leur sont rattachées. L'article 24 du même arrêté dispose que " Des notes de service internes, régulièrement mises à jour, précisent les dispositions d'organisation fixées par le présent arrêté, ainsi que, le cas échéant, celles mises en œuvre pour assurer le fonctionnement régulier du service. ".

9. En l'espèce, l'objet des arrêtés litigieux relatifs à la durée hebdomadaire de la scolarité dans les écoles maternelles et élémentaires ainsi qu'à la répartition des horaires par discipline doit être regardé comme relevant des conditions générales d'organisation et de fonctionnement des services au sens et pour l'application des 1°) et 2°) de l'article 50 de la délibération précitée du 14 décembre 1995, mentionné au point 7, dont le CTP propre au service concerné doit connaître. Or, il ne ressort pas des pièces du dossier que les arrêtés en litige aient fait l'objet d'une discussion et d'une consultation préalable au sein du CTP de la DGEE, ce qui a eu pour effet de priver les agents concernés, ainsi que leurs représentants, d'une garantie découlant du principe de participation des agents à la détermination collective des conditions de travail, entachant par suite d'illégalité les arrêtés contestés.

10. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, le syndicat de la fonction publique est fondé à demander l'annulation des arrêtés précités du 18 juillet 2024 qu'il conteste.

Sur les conséquences de l'illégalité des arrêtés en litige :

11. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce

point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il aura déterminée.

12. Il n'est pas démontré, contrairement à ce que soutient le syndicat de la fonction publique qui sollicite une médiation en application de l'article L. 213-7 du code de justice administrative, qu'une modulation dans le temps des effets d'une annulation des actes en litige permettrait à l'administration de faire l'économie d'une consultation sur la question en litige ou encore que ce mécanisme appliqué à la présente affaire serait contraire aux principes de sécurité juridique, de continuité du service public et de respect des droits des agents et des familles. Dès lors et en l'espèce, compte tenu des effets excessifs qu'emporterait une annulation rétroactive des arrêtés attaqués relatifs à la durée hebdomadaire de la scolarité dans les écoles maternelles et élémentaires ainsi qu'à la répartition des horaires par discipline, notamment sur l'organisation du service, en particulier sur le rythme scolaire des enfants en cours d'année, il y a lieu de prévoir que l'annulation prononcée par le présent jugement ne prendra effet qu'à la date du 7 juillet 2025, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur le fondement des arrêtés en cause.

D E C I D E :

Article 1er : Les arrêtés susvisés n°1069 et 1070 du 18 juillet 2024 sont annulés avec effet au 7 juillet 2025, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur le fondement de ces arrêtés.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au syndicat de la fonction publique et à la Polynésie française. Copie en sera délivrée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 15 avril 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 29 avril 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,

N°2400342