

Décision du Tribunal administratif n° 1500600 du 21 juin 2016

Tribunal administratif de Polynésie française

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 3 novembre 2015 et des mémoires enregistrés les 10 novembre 2015, 30 mars 2016 et 3 mai 2016, présentés par Me Eftimie-Spitz, avocate, Mme Valérie L. doit être regardée comme demandant au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le titre de recette n° 2034 du 1er septembre 2015 lui demandant de reverser la somme de 1 038 045 F CFP ;

2°) de condamner la Polynésie française à lui rembourser le prélèvement indu d'une somme de 1 612 660 F CFP sur son salaire d'août 2015 ;

3°) de condamner la Polynésie française à lui verser la différence entre les sommes qui lui ont été payées et celles qui lui restent dues en application de la délibération du 3 juillet 2007 et de l'arrêté du 17 juillet 2007, soit 5 327 065 F CFP, en écartant l'arrêté du 12 juillet 2009, ou à titre subsidiaire de la renvoyer devant l'administration pour la liquidation de ses droits ;

4°) de condamner la Polynésie française à lui verser des indemnités de 500 000 F CFP en réparation du préjudice résultant de l'erreur commise dans la liquidation de ses droits à rémunération et de 3 M F CFP au titre des troubles dans ses conditions d'existence ;

5°) de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 150 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La requérante soutient que : En ce qui concerne le titre de recette :

- le titre de recette n'est pas signé et ne comporte pas les mentions prévues par les dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 ;

- les rémunérations qui lui ont été versées constituent des décisions créatrices de droits qui ne pouvaient être retirées au-delà d'un délai de 4 mois ;

- il résulte des dispositions de l'article 3 de la délibération n° 2005-37 APF du 3 juillet 2007 et des articles 2 et 8 de l'arrêté n° 996 CM du 17 juillet 2007 que les médecins hospitaliers effectuent soit un service de jour, soit un service de garde ; l'arrêté du 17 juillet 2007 définit le service normal de jour et le service de garde pour la nuit, le dimanche et les jours fériés ; l'arrêté n° 831 CM du 12 juin 2009, qui introduit un « service quotidien de jour suivi d'une permanence sur place dans le cadre du temps médical continu », méconnaît les dispositions de l'article 3 de la délibération du 3 juillet 2007 ; ainsi, le titre de recette est illégal du fait de l'illégalité de l'arrêté du 12 juin 2009 ; En ce qui concerne le prélèvement de 1 038 045 F CFP sur le salaire du mois d'août 2015 :

- ce prélèvement n'a aucun fondement légal ; En ce qui concerne les demandes indemnitaires :

- son recours est recevable dès lors qu'une décision de rejet de sa demande préalable est née en cours d'instance ;

- la somme qui lui reste due en application des textes et en faisant abstraction de l'arrêté illégal du 12 juin 2009 s'élève à 5 327 065 F CFP ;

- les médecins ont le droit d'être rémunérés conformément aux dispositions des articles 12 et 13 de

l'arrêté du 17 juillet 2007 ; l'administration a commis des fautes en adoptant l'arrêté illégal 12 juin 2009 qui a rendu la réglementation illisible, en imposant aux médecins urgentistes de produire des faux, en feignant de découvrir des malversations, en déposant plainte contre les médecins et en émettant des titres de recettes à l'encontre de certains d'entre eux ; il ressort des conclusions de l'enquêteur que le directeur de l'hôpital de Taravao a signé des documents qu'il savait faux et que les directeurs de la santé successifs les ont validés en connaissance de cause ; à son entrée en service, elle a poursuivi sans la comprendre la pratique consistant à modifier une garde en 3 services de 8 heures chacun ; elle n'a jamais déclaré de travail fictif ;

- elle sollicite les sommes de 500 000 F CFP à titre de dommages et intérêts à raison de l'erreur commise par la Polynésie française dans la liquidation de ses rémunérations, et de 3 M F CFP au titre des troubles dans ses conditions d'existence du fait du règlement incohérent et instable de sa rémunération, des conséquences psychologiques du conflit et de l'atteinte à son honneur par des accusations d'escroquerie injustifiées ; elle a notamment subi les préjudices suivants : prélèvement d'agios de 30 493 F CFP, participation active aux commissions médicales d'établissement pour une durée de 27 heures, absence de vacances pour sa famille, harcèlement psychologique, notamment par un prélèvement sur son salaire d'août 2015 sans avertissement préalable.

Par des mémoires en défense enregistrés le 22 décembre 2015 et les 15 avril et 20 mai 2016, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête enregistrée le lendemain du dépôt de la demande préalable d'indemnisation est irrecevable ; A titre subsidiaire : En ce qui concerne le titre de recette :

- en vertu de l'article 84 de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995, le remboursement des trop-perçus sur salaires et accessoires de salaires peut s'exécuter sans émission de titre ; ainsi, le moyen tiré de l'irrégularité du titre exécutoire est inopérant ;

- Mme M. a perçu une somme qui ne lui était pas due au titre des gardes et astreintes effectuées durant la période d'août 2013 à septembre 2014, ce qui caractérise une erreur de liquidation et non une décision créatrice de droits ; le titre de recette a été émis à la suite de la transmission par la direction de la santé de courriers et de tableaux attestant de l'absence de service fait sur plusieurs plages horaires ; par une lettre du 26 janvier 2015, les médecins urgentistes de l'hôpital de Taravao ont informé le vice-président de la Polynésie française de ce qu'ils signaient depuis plusieurs années de faux états d'heures pour percevoir une rémunération que la réglementation en vigueur ne permet pas ; les pièces produites font apparaître les écarts entre les gardes et astreintes comptabilisées et celles réellement effectuées ; en l'absence de service fait, les sommes versées à tort doivent être récupérées ; l'administration ne peut être condamnée à verser une somme qu'elle ne doit pas ;

- les modalités d'organisation du service de garde sont définies par l'arrêté du 17 juillet 2007, dont les dispositions ne permettent qu'une organisation en service normal les jours ouvrables, de 7 h 30 à 15 h 30, et un service de permanence par garde ou astreinte les nuits et les week-ends ; pour tenir compte de la réalité des besoins du service des urgences, l'hôpital de Taravao fonctionne depuis 2008 en temps

médical continu, avec une présence médicale de jour et de nuit ; cette dérogation reste conforme à l'article 2 de la délibération du 3 juillet 2007 ; elle trouve son fondement légal dans l'arrêté du 12 juin 2009, qui permet d'opter, dans les hôpitaux périphériques de la direction de la santé, pour un système de garde établi sur un cycle de 4 ou 5 semaines ; dès lors que rien n'interdit de réaliser un service de jour de 10 demi-journées et un service de garde, cet arrêté est conforme aux principes édictés par la délibération du 3 juillet 2007 ; le titre de recette correspond à des rémunérations conformes à l'arrêté du 12 juin 2009 ; En ce qui concerne les demandes indemnitaires :

- dès lors que l'arrêté du 12 juin 2009 n'a été ni retiré, ni abrogé, elle n'est pas redevable d'une rémunération restant due ;

- elle n'a pas commis de faute dans la liquidation des rémunérations de Mme M., qui a admis, dans son procès-verbal d'audition du 5 mai 2015, avoir signé de faux documents administratifs pour se faire rémunérer des heures de garde et d'astreinte qui ne retracent pas la réalité des services effectués ; - il n'est pas démontré que les directeurs du budget et des finances auraient contraint les médecins à réaliser de faux documents sous peine de non paiement de leurs heures supplémentaires ; en l'absence d'accident corporel, Mme M. ne peut prétendre à l'indemnisation de troubles dans ses conditions d'existence ; en établissant en connaissance de cause des états falsifiés, les médecins urgentistes ont participé aux prétendus troubles occasionnés dans leurs conditions d'existence ; alors que la demande de l'ancienne directrice d'inscrire dans la colonne « urgence » les heures supplémentaires au titre du travail administratif des médecins n'a été retranscrite dans aucun dispositif réglementaire, les médecins ont maintenu cette pratique irrégulière ;

- dans l'attente de l'adoption d'un nouveau dispositif réglementaire sur l'organisation et l'indemnisation des gardes et astreintes, l'arrêté n° 1632 CM du 22 octobre 2015 permet d'attribuer aux médecins urgentistes de l'hôpital de Taravao une indemnité de sujétions spéciales de 148 500 F CFP afin de tenir compte de leurs contraintes particulières ; cette indemnité leur est versée depuis le 30 octobre 2015.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- l'absence de M. Reymond-Kellal, nommé sous-préfet de Commercy par décret du 19 février 2016 ;

- la décision du procureur général près la cour d'appel de Papeete désignant M. Rouch, substitut général, pour compléter le tribunal à l'audience du 24 mai 2016.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;

- la délibération n° 2005-37 APF du 3 juillet 2007 ;

- l'arrêté n° 996 CM du 17 juillet 2007 ;

- 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 Mme Meyer, première conseillère,

- les conclusions de M. Retterer, rapporteur public,

- les observations de Me Eftimie-Spitz, représentant Mme M., et de M. Lebon, représentant la Polynésie française.

Sur les conclusions à fin d'annulation du titre de recette n° 2034 du 1er septembre 2015 :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête :

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le titre de recette attaqué a été établi pour le recouvrement de sommes perçues à tort par Mme M., médecin urgentiste à l'hôpital de Taravao, au titre du service de garde qu'elle a effectué durant la période du 1er août 2013 au 30 septembre 2014 ; que son montant de 1 038 045 F CFP a été déterminé sur le fondement de l'arrêté n° 831 CM du 12 juin 2009 modifiant l'arrêté n° 996 CM du 17 juillet 2007 pris pour l'application de la délibération du 3 juillet 2007 relative à l'organisation et l'indemnisation des services de garde dans les hôpitaux périphériques de la direction de la santé, dont fait partie l'hôpital de Taravao ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la délibération du 3 juillet 2007 : « Afin d'assurer la continuité du service et la permanence des soins, tous les praticiens hospitaliers et médecins en fonction dans les hôpitaux participent au service de garde, à l'exception de ceux bénéficiant d'une dérogation accordée par le directeur de la santé sur proposition du directeur de l'hôpital après avis de la commission médicale d'établissement lorsqu'elle existe. » ; qu'aux termes de l'article 3 de la même délibération : « Dans les hôpitaux visés à l'article 1er ci-dessus, l'activité est organisée par le directeur de chacun de ces hôpitaux en distinguant un service normal de jour et un service de garde. » ; qu'aux termes de l'article 4 de cette délibération : « Le service normal de jour comprend : / - les services médicaux quotidiens du matin et de l'après-midi de chacun des six jours ouvrables auprès des patients hospitalisés et des consultants externes (...) » ; qu'aux termes de l'article 5 de cette délibération : « Le service de garde a pour objet d'assurer à la fin du service normal de jour, pendant chaque nuit et pendant la journée du dimanche ou des jours fériés, la sécurité des patients hospitalisés ou pris en charge dans le cadre des urgences et la permanence des soins excédant la compétence des auxiliaires médicaux. » ; qu'aux termes de l'article 10 de cette délibération : « Les praticiens hospitaliers ou les médecins en fonction dans les hôpitaux visés à l'article 1er de la présente délibération bénéficient, dans le cadre de leur participation au service de garde, d'une indemnité par garde dont la valeur indiciaire est fixée par un arrêté pris en conseil des ministres. » ; qu'il résulte de ces dispositions que les praticiens hospitaliers et les médecins affectés dans les hôpitaux périphériques de la direction de la santé assurent leur service selon deux modalités distinctes, à savoir un service normal de jour le matin et l'après-midi des jours ouvrables, et un service de garde la nuit, le dimanche et les jours fériés, et que ce dernier est rémunéré par une indemnité ;

3. Considérant que la délibération du 3 juillet 2007 ne prévoit aucune dérogation aux modalités d'organisation du service exposées au point précédent ; que l'arrêté du 17 juillet 2007 pris pour son application se borne, dans sa version d'origine, à préciser ces modalités et à fixer les montants des indemnités de garde ; que l'arrêté modificatif du 12 juin 2009 ajoute le second alinéa suivant à l'article 6 de l'arrêté du 17 juillet 2007 fixant les horaires du service de garde de nuit : « Dans le cadre d'un service quotidien de jour, suivi d'une permanence sur place ou dans le cadre du temps médical continu,

les médecins et praticiens hospitaliers effectuent leurs obligations normales de service, de jour comme de nuit, sur la base horaire de 156 heures, ou de 13 gardes de 12 heures, pour un cycle de 4 semaines, et sur la base horaire de 195 heures, ou de 16 gardes de 12 heures, pour un cycle de 5 semaines. Le temps de travail supplémentaire de jour comme de nuit, effectué au-delà des obligations normales de service, est rémunéré au tarif de la garde par permanence » ; que ces dernières dispositions définissent de nouvelles obligations de service par cycles, non prévues par la délibération du 3 juillet 2007, qui incluent dans un même volume horaire le service de jour et le service de garde, ce dernier n'ouvrant droit à une indemnisation que lorsqu'il excède la durée du travail affectée au cycle ; qu'ainsi, l'arrêté du 12 juin 2009 méconnaît les dispositions précitées de cette délibération, qui distinguent le service normal de jour et le service de garde en ouvrant droit à une indemnisation systématique de ce dernier ; que, par suite, Mme M. est fondée à invoquer l'illégalité de l'arrêté du 12 juin 2009, et, dès lors, à demander l'annulation du titre de recette n° 2034 du 1er septembre 2015 établi sur son fondement ;

Sur les conclusions à fin de remboursement de la somme prélevée sur le salaire du mois d'août 2015 :

4. Considérant que le bulletin de salaire d'août 2015 de Mme M. fait apparaître qu'elle a fait l'objet en août 2015 de prélèvements pour régularisation de ses indemnités d'astreinte ; que toutefois, il ne permet pas de reconstituer le prélèvement invoqué de 1 612 660 F CFP, dont la requérante se borne à affirmer qu'il n'a pas de fondement légal ; que, par suite, les conclusions tendant au remboursement de la somme de 1 612 660 F CFP ne peuvent être accueillies ;

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par la Polynésie française :

5. Considérant qu'aucune fin de non-recevoir tirée du défaut de décision préalable ne peut être opposée à un requérant ayant introduit devant le juge administratif un contentieux indemnitaire à une date où il n'avait présenté aucune demande en ce sens devant l'administration lorsqu'il a formé, postérieurement à l'introduction de son recours juridictionnel, une demande auprès de l'administration sur laquelle le silence gardé par celle-ci a fait naître une décision implicite de rejet avant que le juge de première instance ne statue, et ce quelles que soient les conclusions du mémoire en défense de l'administration (CE 4 décembre 2013 n° 354386, B) ; que si Mme M. n'a présenté sa demande préalable à la Polynésie française que le 9 novembre 2015, postérieurement à l'enregistrement de sa requête, une décision implicite de rejet est née en cours d'instance ; que, par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'indemnisation doit être écartée ;

En ce qui concerne la rémunération restant due :

6. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit au point 3 que Mme M. a droit à la rémunération de son service de garde selon les modalités fixées par la délibération du 3 juillet 2007 et l'arrêté du 17 juillet 2007 dans sa rédaction initiale, de sa nomination en qualité de médecin urgentiste le 16 mars 2013 à la date du présent jugement ; qu'il n'y a pas lieu d'en déduire l'indemnité de sujétions spéciales versée à compter de novembre 2015 aux médecins urgentistes de l'hôpital de Taravao en vertu d'un arrêté n° 1632 CM du 22 octobre 2015, dès lors que cette indemnité n'a pas pour objet la rémunération des gardes et astreintes ; que l'état de l'instruction ne permet pas de déterminer la somme restant due à

Mme M. ; qu'il y a lieu de la renvoyer devant l'administration pour qu'il soit procédé à sa liquidation ;
En ce qui concerne le préjudice en lien avec les règles de rémunération appliquées par la Polynésie française :

7. Considérant que si la Polynésie française a commis une faute en appliquant les dispositions illégales de l'arrêté du 12 juin 2009, le préjudice qui en résulte pour Mme M. est entièrement réparé par le paiement du service de garde selon les modalités définies au point précédent ; que, par suite, la demande d'une indemnité supplémentaire de 500 000 F CFP doit être rejetée ;

En ce qui concerne les troubles dans les conditions d'existence :

8. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la publication de l'arrêté du 12 juin 2009 a rendu illisible la réglementation applicable à la rémunération du service de garde et conduit à des conflits récurrents entre les médecins et les directions de la finance et de la santé de la Polynésie française ; qu'afin de préserver les modalités de rémunération prévues par les dispositions applicables de la délibération du 3 juillet 2007 et de l'arrêté du 17 juillet 2007 dans sa rédaction initiale, les médecins urgentistes de l'hôpital de Taravao ont, à la demande de la direction de l'hôpital et avec l'accord de la direction de la santé de la Polynésie française, pris l'habitude de solliciter le paiement du service de garde sur de fausses déclarations le présentant comme effectué selon les modalités définies par l'arrêté du 12 juin 2009 ; que les incohérences affectant ces déclarations ont conduit à plusieurs reprises à des refus de paiement par le service comptable ; qu'alors que le paiement du service de garde était à nouveau interrompu depuis octobre 2014 et qu'un nouveau directeur de la santé nommé en novembre 2014 s'abstenait de répondre à leurs courriers, les médecins concernés, dont Mme M., ont adressé au ministre et au directeur de la santé une lettre du 3 février 2015 dénonçant les faux états qu'ils étaient tenu de signer depuis des années pour être payés de leur service de garde ; que le 25 mars suivant, la directrice du budget a déposé contre ces médecins une plainte pour faux et usage de faux, qui a été classée sans suite à l'issue de l'enquête préliminaire ; que la Polynésie française, qui a feint de découvrir des malversations imputables aux médecins alors qu'elle les avait incités à établir de fausses déclarations, a eu un comportement particulièrement déloyal envers les intéressés et a porté atteinte à leur honneur ; qu'en outre, sa persistance à tenter d'appliquer l'arrêté illégal du 12 juin 2009 a été à l'origine d'une instabilité dans le règlement du service de garde ; que ce comportement fautif a été à l'origine de troubles dans les conditions d'existence des médecins concernés ;

9. Considérant que la participation de Mme M. aux commissions médicales d'établissement de l'hôpital de Taravao et le fait que l'activité du service des urgences ne lui a pas permis de prendre des vacances en famille sont sans lien avec le comportement fautif de la Polynésie française exposé au point précédent ;

10. Considérant que Mme M., affectée à l'hôpital de Taravao à compter du 16 juillet 2013, subit les dysfonctionnements liés au paiement du service de garde, exposés au point 7, depuis plus de deux ans et demi à la date du présent jugement ; que la Polynésie française l'a accusée de malversations, et que la diffusion dans la presse d'informations relatives à la plainte pénale déposée à l'encontre des médecins urgentistes de l'hôpital de Taravao a porté atteinte à sa réputation ; qu'il n'est pas contesté

que, sur le fondement de l'arrêté illégal du 12 juin 2009, l'administration a effectué des prélèvements sur son salaire du mois d'août 2015, au surplus sans l'en avertir préalablement ; que les fautes ainsi commises par la Polynésie française lui ont causé des troubles dans les conditions d'existence dont il sera fait une juste appréciation en fixant leur indemnisation à la somme de 250 000 F CFP ;

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

11. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 100 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1er : Le titre de recette n° 2034 du 1er septembre 2015 émis à l'encontre de Mme Valérie L. pour un montant de 1 038 045 F CFP est annulé.

Article 2 : Mme Valérie L. est renvoyée devant l'administration pour qu'il soit procédé à la liquidation de la rémunération lui restant éventuellement due au titre du service de garde qu'il a effectué à l'hôpital de Taravao du 16 mars 2013 à la date du présent jugement, selon les modalités fixées par la délibération du 3 juillet 2007 et l'arrêté du 17 juillet 2007 dans sa rédaction initiale, sans déduction de l'indemnité de sujétions spéciales instituée par arrêté du 22 octobre 2015.

Article 3 : La Polynésie française est condamnée à verser à Mme Valérie L. une indemnité de 250 000 F CFP au titre des troubles subis dans ses conditions d'existence.

Article 4 : La Polynésie française versera à Mme Valérie L. une somme de 100 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme Valérie L. et à la Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 24 mai 2016, à laquelle siégeaient : M. Tallec, président, Mme Meyer, première conseillère, M. Rouch, substitut général près la cour d'appel de Papeete.

Lu en audience publique le 21 juin 2016.

La 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 huissiers 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,