

Décision du Tribunal administratif n° 2000687 du 05 octobre 2021

Tribunal administratif de Polynésie française

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 28 décembre 2020 et 31 mars et 14 mai 2021, Mme Angèle X. demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 3 novembre 2020 par laquelle le ministre de la culture et de l'environnement l'a placée en congé annuel du 30 mars au 9 avril 2020 et a procédé à la régularisation de son absence pendant la période de confinement général en Polynésie française du 23 mars au 15 mai 2020 en lui réclamant un volume de 85 heures et 48 minutes à rattraper ;

2°) d'enjoindre à la Polynésie française de produire l'affichage des modes de calcul relatifs à la loi du Pays n° 2020-36 du 12 octobre 2020 pour toutes les entités administratives concernées du Pays.

Elle soutient que :

- la requête est recevable ; la décision qu'elle conteste lui fait grief ;
- le principe d'intelligibilité de la loi est méconnu ; après des échanges téléphoniques et par courriels, la direction générale des ressources humaines de la direction de la culture et du patrimoine ne lui a en effet pas communiqué le mode de calcul des minutes à rattraper du fait de son confinement à domicile ;
- la circulaire n° 1851 PR du 23 mars 2020 avait un effet limité dans le temps ; ce n'est ainsi que la période du 23 mars au 6 avril 2020 qui doit être prise en compte pour l'application des articles LP 4 et LP 5 de la loi de Pays n° 2020-36 ;
- la décision attaquée est dépourvue de base légale ; elle n'est donc pas redevable de travaux non effectués pendant son confinement à domicile, ce confinement ayant été exécuté sur les consignes du président de la Polynésie française, formulées le 22 mars 2020 ; ce n'est ainsi pas un acte réglementaire restreignant les déplacements qui a contraint les agents du Pays à rester chez eux, mais bien un « ordre hiérarchique de confinement » ; la circulaire précitée du 23 mars 2020 justifiait le confinement à domicile des agents par la volonté de les soumettre aux mesures de confinement applicables depuis le 21 mars 2020, soit celles décidées par le haut-commissaire de la République en Polynésie française le 20 mars 2020 qui n'aboutissaient pas au confinement des agents du Pays ; son confinement ne peut être fondé sur la loi de Pays n° 2020-36 ;
- elle a eu pour consigne, durant son confinement, de surveiller quotidiennement son courrier électronique professionnel et pouvait être sollicitée en cas de besoin, se retrouvant en situation d'astreinte, ce qui n'est aucunement pris en compte par la Polynésie française ; en aucun cas un télétravail à plein temps n'a été évoqué ;
- durant la période litigieuse de confinement, son nouveau lieu de travail étant son domicile, elle a droit, avec une permanence et une présence sur le lieu de travail sans travail effectif, à une compensation financière et donc à une rémunération.

Par des mémoires en défense enregistrés les 12 avril et 12 juin 2021, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir, à titre principal, que la requête est irrecevable dès lors que la décision contestée est une

mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours et, subsidiairement, qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu : - la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ; - la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ; - la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ; - le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ; - loi du pays n° 2020-36 du 12 octobre 2020 ; - 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 Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique, - et les observations de Mme Izal, représentant la Polynésie française.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X., ingénieure de la fonction publique de la Polynésie française, chargée d'études en matière de patrimoine culturel, est affectée à la direction de la culture et du patrimoine. En application de la loi de Pays n° 2020-36 du 12 octobre 2020 et de la circulaire n° 7558/PR du 10 novembre 2020, la directrice de la culture et du patrimoine relevant du ministère de la culture et de l'environnement, a informé la requérante, par une décision du 3 novembre 2020, de son placement en congé annuel du 30 mars au 9 avril 2020 et de la régularisation de son absence pendant la période de confinement général en Polynésie française du 23 mars au 15 mai 2020 entraînant un rattrapage de 85 heures et 48 minutes. Par la présente requête, Mme X. demande l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Par le I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, le Gouvernement a été habilité à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, « toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi (...) : / 1° Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et aux conséquences des mesures prises pour limiter cette propagation, et notamment afin de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et des associations ainsi que ses incidences sur l'emploi (...) / b) En matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale et de droit de la fonction publique ayant pour objet : / (...) - de permettre à tout employeur d'imposer ou de modifier unilatéralement les dates des jours de réduction du temps de travail, des jours de repos prévus par les conventions de forfait et des jours de repos affectés sur le compte épargne temps du salarié, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités d'utilisation définis au livre Ier de la troisième partie du code du travail, par les conventions et accords collectifs ainsi que par le statut général de la fonction publique (...) ». Cette habilitation, d'une durée de trois mois, est arrivée à son terme le 23 juin 2020.

3. Aux termes de l'article LP 1 de la loi du 12 octobre 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés et d'autorisations exceptionnelles d'absence applicables aux agents relevant du statut général de la fonction publique de la Polynésie française et des ministres du gouvernement de la Polynésie

française : « Dans le cadre de la lutte contre la propagation du Covid-19, la présente loi du pays définit les mesures d'urgence destinées à régler la situation administrative des agents affectés dans les services ou les établissements publics à caractère administratif de la Polynésie française, les cabinets du gouvernement de la Polynésie française ou les autorités administratives indépendantes dans les cas suivants : 1°) lorsque des mesures de restriction des déplacements pouvant entraîner un confinement pour raisons sanitaires ont été imposées par les autorités compétentes ; 2°) lorsque des mesures d'isolement ou de quatorzaine ont été imposées aux agents par les autorités compétentes dans le cadre de l'ordre public sanitaire ».

4. Aux termes de l'article LP 4 de la loi du 12 octobre 2020 précitée : « Les agents qui ne participent pas aux plans de continuité d'activité mis en place pour assurer un service public minimum au sein des services et établissements publics à caractère administratif de la Polynésie française, les cabinets du gouvernement de la Polynésie française ou les autorités administratives indépendantes, et qui sont dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions en travail à distance, sont placés, pendant la période de confinement, en congés ou en autorisations exceptionnelles d'absence selon les modalités fixées ci-dessous. ». L'article LP 5 de cette loi dispose que : « Les agents visés à l'article 4 sont tenus de prendre, pendant la période de confinement, les congés acquis du 1er janvier 2020 jusqu'à la date de fin du confinement. / Au-delà de la période de congés imposée, les agents sont placés en autorisation exceptionnelle d'absence avec maintien du traitement pendant la durée du confinement. Ces autorisations exceptionnelles d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels. / Toutefois, les heures non travaillées pendant l'autorisation exceptionnelle d'absence visée à l'alinéa précédent font l'objet d'un rattrapage dès le lendemain du terme de la fin du confinement à domicile. ».

5. Aux termes de l'article 83 de la délibération du 14 décembre 1995 portant statut général de la fonction publique de la Polynésie française : « Les fonctionnaires régis par la présente délibération ont droit, après service fait, à une rémunération fixée conformément aux dispositions de l'article 26 de la présente délibération. Ils ne peuvent percevoir directement ou indirectement aucune autre rémunération à raison des mêmes fonctions ».

6. En premier lieu, la circonstance que Mme X. n'ait pas pu obtenir de la part de la direction générale des ressources humaines de la direction de la culture et du patrimoine la communication des modalités de calcul des minutes à rattraper du fait de son confinement à domicile ne peut être regardé comme entraînant une méconnaissance du principe de l'intelligibilité de la loi comme elle le soutient et, ainsi, comme entachant d'illégalité la décision attaquée.

7. En deuxième lieu, la décision en litige ayant été prise sur le fondement de la loi du pays n° 2020-36 du 12 octobre 2020 et de l'arrêté n° HC 214 CAB du 20 mars 2020 portant réglementation des déplacements et rassemblements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 en Polynésie française, Mme X. ne peut utilement se fonder sur la circulaire n° 1851 PR du 23 mars 2020 pour contester la décision critiquée en faisant valoir que ce document, au demeurant non réglementaire, avait un effet limité dans le temps et que, seule, la période du 23 mars au 6 avril 2020 devait être prise en compte.

8. En troisième lieu, il est constant qu'un plan de continuité d'activité en mode très dégradé a été déclenché au sein de la direction de la culture et du patrimoine auprès de laquelle Mme X. est affectée. Les fonctions de la requérante ne se prêtant pas au télétravail, celle-ci a été placée en autorisation exceptionnelle d'absence durant la période du 10 au 27 avril 2020 inclus ainsi que durant la journée du 29 avril 2020. La requérante s'était d'ailleurs engagée à rester joignable au numéro qu'elle avait indiqué pendant les horaires habituels de travail et avait accepté de réaliser les activités et tâches pouvant être sollicitées par sa hiérarchie au cours de la période du 30 avril au 15 mai 2020 tel que cela est mentionné dans le document « modalités de travail à distance », versé aux débats. Il ressort des pièces du dossier que le principe et les modalités des heures à rattraper ont été présentés et approuvés à la majorité au cours de la séance du comité technique paritaire du 30 novembre 2020, dont la requérante est membre titulaire. En application des dispositions mentionnées au point 4 et de la circulaire n° 7558/PR du 10 novembre 2020, la direction de la culture et du patrimoine a ainsi établi les documents relatifs aux heures que chaque agent devait, le cas échéant, rattraper. Le tableau produit au dossier fait état des éléments suivants s'agissant de la situation de Mme X. pour un total de 39 jours déclarés : 14 jours en activité, 0 jour en activité demi-journée, 20 jours de non activité, 5 jours non mobilisable, soit 20 jours non travaillés, 9 jours de droit à congés utilisés en 2020 et 11 jours non travaillés restants, après décompte des droits à congés, soit un total de 85 heures et 48 minutes (0,80 heures converties en minutes, soit $0,80 \times 60 = 48$ minutes).

9. En se bornant à faire valoir que les mesures de confinement ont été exécutées sur les consignes du président de la Polynésie française, formulées le 22 mars 2020, sans que ces consignes ne procèdent d'un acte réglementaire restreignant les déplacements des agents du Pays, contraints de rester chez eux, qu'il s'agit en l'espèce d'un « ordre hiérarchique de confinement » ou encore que le confinement décidé en application de la circulaire précitée du 23 mars 2020 n'est pas fondé, notamment pas au regard de la loi du Pays précitée n° 2020-36, Mme X. ne démontre pas l'absence de base légale de la décision attaquée qui a été prise en l'espèce en application de l'arrêté précité n° HC 214 CAB du 20 mars 2020 du haut-commissaire de la République en Polynésie française dans le cadre de ses compétences en matière de sécurité et d'ordre public.

10. En quatrième lieu, alors que l'intéressée avait accepté, ainsi qu'il a été dit, d'être sollicitée par sa hiérarchie au cours de la période de confinement du 30 avril au 15 mai 2020, la Polynésie française fait valoir, sans être sérieusement contredite, que Mme X. ne s'est jamais manifestée à l'issue de son congé pour maladie du 16 au 27 mars 2021 et que celle-ci n'a pas pu être joignable durant la période de confinement en litige. La requérante n'est dès lors pas fondée à soutenir que, parce qu'elle a consulté sa messagerie électronique tous les jours et qu'elle pouvait être sollicitée en cas de besoin, elle se serait retrouvée en situation d'astreinte à domicile non prise en compte par la Polynésie française alors même que le télétravail à plein temps n'avait pas été évoqué par sa direction. La requérante ne peut utilement davantage se prévaloir de ce que son domicile a représenté son « nouveau lieu de travail » pour utilement contester la décision attaquée en tant qu'elle lui impose une régularisation en lui réclamant un volume de 85 heures et 48 minutes à rattraper.

11. En dernier lieu, si Mme X. conteste la décision du 3 novembre 2020 en tant également qu'elle l'informe de son placement en congé annuel du 30 mars au 9 avril 2020, elle ne fait toutefois valoir aucun moyen susceptible de contester ce volet de la décision litigieuse.

12. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par la Polynésie française, Mme X. n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 3 novembre 2020 qu'elle conteste.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

13. Si Mme X. demande au tribunal qu'il soit enjoint à la Polynésie française de produire l'affichage des modes de calcul relatifs à la loi de Pays n° 2020-36 du 12 octobre 2020 pour toutes les entités administratives concernés du Pays, il appartient au juge saisi du présent recours de faire usage des pouvoirs généraux d'instruction qui lui sont dévolus pour ordonner, le cas échéant, les communications ou productions nécessaires à la solution du litige. Par suite, les conclusions à fin d'injonction présentées en ce sens par Mme X. doivent être rejetées.

DECIDE :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme Angèle X. et à la Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 21 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président, M. Retterer, premier conseiller, M. Graboy-Grobescos, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 octobre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

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,