

## **Ordonnance du Tribunal administratif n° 2200113 du 13 avril 2022**

Tribunal administratif de Polynésie française

Juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 28 mars 2022, et un mémoire enregistré le 12 avril 2022, le syndicat de la fonction publique (SFP), représenté par son secrétaire général, demande au juge des référés :

1°) de suspendre l'arrêté 111/PR du 8 février 2022 portant attribution aux organisations syndicales représentatives du crédit d'heures mensuel alloué au titre des décharges d'activité de service en tant qu'il fixe à 2700 heures le volume global de celle-ci ;

2°) de restaurer l'arrêté antérieur n°1507/PR du 12 décembre 2018 portant attribution aux organisations syndicales représentatives du crédit d'heures mensuel alloué au titre des décharges d'activité de service dans sa version en vigueur à la date du 7 février 2022 pour ce qui concerne le volume global d'heures de décharges à répartir, soit 3 123 heures ;

3°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 200 000 F CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

Sur la recevabilité : son action s'inscrit dans l'objet de ses statuts ; le secrétaire général a reçu l'aval de son conseil d'administration ; il est lésé par la procédure d'estimation du quota global d'heures de décharges syndicales. Il ne conteste pas les résultats des élections mais seulement le calcul du volume global d'heures de décharges à répartir entre les organisations représentatives.

Sur l'urgence : l'application irrégulière des textes qui sous-tendent la définition de l'assiette globale des heures de décharges syndicales a lésé ses intérêts dès lors que le calcul du volume global d'heures de décharges à répartir entre les organisations représentatives, a artificiellement baissé de 16% alors que le nombre d'emplois permanents servant au calcul de l'assiette a augmenté ; cette baisse de 16% du quota des heures de décharges fait passer le volume de décharge en dessous des deux équivalents temps plein (ETP), et ne permet plus de garantir les deux postes permanents du syndicat ; cet impact est d'autant plus fort pour un petit syndicat comme le SFP puisque proportionnellement la perte d'un permanent à temps complet est plus important que pour d'autres centrales ; la méthode de définition des quotas est non conforme aux textes ; l'arrêté entrave l'action syndicale et augure de profondes difficultés pour défendre la position du syndicat aux prochaines élections des commissions administratives paritaires ; il est très difficile matériellement pour une seule personne de gérer la vingtaine de listes à constituer ; pour les élections des commissions administratives paritaires c'est au minimum le tiers d'une mandature pendant laquelle le syndicat se verrait amputer de ses pleines capacités d'action ; cette méthode porte une atteinte grave et illégale à la liberté syndicale puisque chaque centrale perd quasiment un permanent à temps complet ; en raison de la faible durée des mandats et de la durée d'une simple procédure au fond, il y a urgence à statuer.

Sur le doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué : la sous-estimation de l'assiette globale du quota d'heures de décharges à répartir engendre une sous-estimation des quotas individuels de chaque

syndicat ; la définition même des comités techniques paritaires n'est pas conforme aux textes ; des agents qui auraient dû être comptabilisés dans la définition de l'assiette ne l'ont pas été ; les services ou établissements de plus de 25 agents doivent être autonomes et établis en CTP autonome, cela signifie qu'ils ne peuvent être regroupés avec d'autres services ou établissements quelle qu'en soit leur taille ; si le législateur a pris le soin de faire la différence entre les services et établissements de plus de 25 agents et ceux de moins de 25 agents, c'est que leur traitement est différent ; en aucun cas l'article 19 de la délibération n°95-223 AT du 14 décembre 1995 ne vient indiquer que les quotas d'heures de décharges doivent être appliqués selon les effectifs regroupés de chaque comité technique paritaire, sinon il l'aurait clairement fait ; dans la fonction publique d'Etat, les quotas doivent être établis selon les effectifs de chacun des services et non selon les effectifs des comités techniques paritaires ; le quota global d'heures de décharges d'activité doit demeurer proportionnel à la quantité d'agents œuvrant dans la fonction publique ; l'approche de la DGRH revient à rendre cette représentation proportionnelle à l'amplitude du gouvernement et non à celle des agents publics, et porte ainsi atteinte à la représentation des agents publics par leurs délégués tel qu'établi par les textes ; les regroupements discrétionnaires des services ou établissements opérés par la DGRH dans la composition des comités techniques paritaires génère un quota d'heures de décharges syndicales inférieures à si ces services étaient constitués en CTP autonome, et ceci en défaveur des organisations syndicales ; ceci conduit à supprimer toute proportionnalité entre le nombre d'agents dans la fonction publique et le volume d'heures de décharges syndicales, ce qui est contraire à la volonté du texte ; en modifiant les règles de représentation des agents publics par leurs délégués via une diminution arbitraire du nombre de CTP, la décision du président porte atteinte au principe constitutionnel fixé à l'article 6 du préambule de la constitution du 27 octobre 1946 ; l'autorité polynésienne de la concurrence a été effacée de la liste des entités devant être rattachée à un CTP central ou disposant de plus de 25 emplois permanents ; l'assiette n'intègre pas les 83 infirmiers mis à disposition du CHPF et de la direction de la santé, ni les 5604 emplois permanents mis à la disposition de la DGEE ; le fait que ces agents n'aient pas été comptabilisés réduit considérablement l'assiette globale du quota d'heures de décharges d'activité et constitue une nouvelle irrégularité ; l'administration, en appliquant une règle non conforme aux textes a intentionnellement cherché à réduire les heures de décharges syndicales, entravant le droit fondamental, statutaire et constitutionnel de l'exercice du droit syndical.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 avril 2022, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

Sur la recevabilité : à défaut de production d'un des organes collégial autorisant le secrétaire du syndicat à agir contre l'arrêté litigieux, la requête est irrecevable ; le syndicat requérant n'a pas intérêt à agir contre l'arrêté litigieux qui ne fixe pas les modalités de calcul du crédit mensuel alloué aux organisations syndicales représentatives mais détermine simplement le crédit global d'heures mensuel, ainsi que sa répartition auprès de chaque organisations syndicales représentatives au titre de la décharge d'activité de service ; l'arrêté litigieux n'est que la conséquence de l'ensemble des actes et

des opérations menées préalablement aux élections des représentants du personnel aux comités techniques paritaires du 2 décembre 2021 et de l'élaboration de la liste d'électeurs aux élections des comités techniques paritaires publiée le 16 novembre 2021 et qui devait être contesté dans les 15 jours de sa publication ; de plus, la validité des opérations électorales n'a jamais fait l'objet d'un recours dans les délais de 5 jours ; la requête est donc tardive et irrecevable.

Sur la condition d'urgence : l'arrêté litigieux ne constitue en rien une atteinte fondamentale à la liberté syndicale puisqu'il attribue à chaque organisation un crédit d'heures mensuel à titre de décharges d'activité de service leur permettant d'exercer leur activité syndicale ; l'arrêté du 12 décembre 2018 ne pourra produire d'effet dès lors qu'il repose sur les résultats des élections aux comités techniques paritaires ayant eu lieu en 2018 ; au regard de l'absence de préjudice suffisamment grave résultant de l'acte attaqué, il n'y a pas urgence à suspendre l'arrêté litigieux.

Sur le doute sérieux quant à la légalité de la décision : les comités techniques paritaires ont été regroupés dans des comités techniques paritaires centraux permettant de regrouper des services afin de favoriser les échanges, l'organisation de moyens et de compétences, en renforçant la représentation des agents des petits services ; les fonctionnaires de l'Etat mis à disposition de la Polynésie restent rémunérés par leur organisme d'origine et ne sont pas inscrit au budget de la Polynésie ; l'article 19 de la délibération rappelle uniquement que les décharges de services varient selon le nombre d'agents occupant un emploi inscrit au budget de la Polynésie française sans autre précision, il n'était donc pas interdit de décompter le crédit global d'heures mensuel par comité technique paritaire dès lors que les agents constituant ce comité étaient affectés à un poste permanent inscrit au budget de la Polynésie française ; cette méthode ne porte pas atteinte au principe de participation puisqu'elle permet une représentation au sein des comités techniques paritaires des organisations syndicales.

Le président du tribunal a désigné M. Retterer, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référés.

Vu l'arrêté attaqué et les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- la délibération n° 95-223 AT du 14 décembre 1995 ;
- la délibération n° 95-216 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 du 13 avril 2022 à 9 heures :

- le rapport de M. Retterer, juge des référés,
- les observations de M. Psychogios, représentant le syndicat requérant, qui a développé oralement son argumentation écrite, en maintenant l'ensemble de ses conclusions et moyens ;
- celles de Mme Ahutoru, représentant la Polynésie française, qui a développé oralement son argumentation écrite, en maintenant l'ensemble de ses conclusions et moyens ;

La clôture de l'instruction a été différée en application de l'article R. 522-8 du code de justice

administrative au même jour à 12 heures 30.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...) ». Aux termes de l'article L. 522-1 du même code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) ». Enfin, l'article R.522-1 dudit code précise : « La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit contenir l'exposé au moins sommaire des faits et moyens et justifier de l'urgence de l'affaire ».

2. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi de conclusions tendant à la suspension d'un acte administratif, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

Sur la recevabilité de la requête :

3. Il ressort des pièces du dossier que le conseil d'administration du syndicat requérant a habilité, par délibération du 10 mars 2022 et en vertu de l'article 23 et 25 de ses statuts, son secrétaire général et représentant au sein des institutions comme le prévoit l'article 10 alinéa B de ses statuts, à ester en justice pour contester l'arrêté litigieux portant répartition des heures de décharges syndicales. Ainsi, le syndicat requérant justifie, dans cette mesure, d'un intérêt lui donnant qualité pour agir.

4. La Polynésie française soutient en outre que le syndicat requérant n'a pas intérêt à agir contre l'arrêté litigieux qui ne fixe pas les modalités de calcul du crédit mensuel alloué aux organisations syndicales représentatives mais détermine seulement le crédit global d'heures mensuel ainsi que sa répartition auprès de chaque organisation syndicale représentative au titre de la décharge d'activité de service. Toutefois, et d'une part, l'article 4 des statuts du syndicat requérant indique que celui-ci a pour objet la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des agents publics visés à son article 8. D'autre part, alors qu'aucun texte spécifique en dehors des délibérations n° 95-216 AT du 14 décembre 1995 et n° 95-223 AT du 14 décembre 1995 susvisées ne détermine précisément les modalités de calcul du crédit mensuel alloué aux organisations syndicales représentatives, l'arrêté litigieux, qui a pour objet de fixer le crédit mensuel d'heures de décharges d'activité de services et de les répartir entre les organisations syndicales représentatives, fait grief aux intérêts que le syndicat requérant entend défendre. Dans ces conditions, le syndicat de la fonction

publique justifie en l'espèce d'un intérêt à agir.

5. La Polynésie française soutient encore que la requête serait tardive car, dès lors que l'arrêté litigieux n'est que la conséquence de l'ensemble des actes et des opérations menées préalablement aux élections des représentants du personnel aux comités techniques paritaires du 2 décembre 2021 et de l'élaboration de la liste d'électeurs aux élections des comités techniques paritaires publiée le 16 novembre 2021, ces élections n'ont pas été contestées dans les délais de recours. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que, comme il a été indiqué au point précédent, l'objet de l'arrêté attaqué, qui est notamment de fixer le volume de crédit mensuel alloué aux organisations syndicales représentatives au titre des décharges d'activité, est différent de celui du contentieux électoral dirigé contre les élections aux comités techniques paritaires précités. Cet arrêté faisant grief au syndicat est dès lors susceptible d'être contesté devant le juge administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Or, en l'espèce, l'arrêté attaqué a été publié au journal officiel de la Polynésie française le 15 février 2022. La requête, ayant été enregistrée au tribunal le 28 mars 2022, n'est donc pas tardive.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : En ce qui concerne l'urgence :

6. Pour justifier de l'urgence à suspendre l'exécution de la décision en litige, le syndicat requérant soutient notamment que l'application irrégulière des textes qui sous-tendent la définition de l'assiette globale des heures de décharges syndicales porte une atteinte grave et illégale à la liberté syndicale en lésant ses intérêts. Il soutient d'une part, sans que cela ne soit sérieusement contesté, que le calcul du volume global d'heures de décharges à répartir entre les organisations représentatives a baissé de 16% alors que le nombre d'emplois permanents servant au calcul de l'assiette a augmenté. Il produit en ce sens un tableau tendant à démontrer que l'administration a procédé à un calcul erroné des quotas d'heures de décharges de services par service ou établissement au détriment des organisations syndicales en regroupant ces services dans des comités techniques paritaires centraux. D'autre part, le syndicat requérant soutient, sans que cela ne soit également contesté, que cette baisse de 16% du quota des heures de décharges fait passer le volume de décharges en dessous des deux équivalents temps plein (ETP) et ne permet plus à son secrétaire général de conserver sa décharge totale de service. Enfin, le syndicat requérant indique qu'il y a urgence à statuer dès lors que le crédit mensuel de décharges de service alloué à son syndicat est définitivement perdu chaque mois en raison du calcul erroné des quotas d'heures. Dans ces conditions, et dès lors que le syndicat requérant fait état de circonstances particulières de nature à caractériser une atteinte grave et immédiate à l'exercice des libertés syndicales, la condition tenant à l'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée comme étant remplie.

En ce qui concerne le doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée :

7. Aux termes de l'article 18 de la délibération n° 95-223 AT du 14 décembre 1995 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de la Polynésie française : « Le Président de la Polynésie française » attribue globalement à l'ensemble des organisations syndicales un crédit d'heures déterminé selon le barème fixé à l'article 19, qu'elles se répartissent sous réserve des dispositions de l'article

suivant, selon les critères ci-après : - 25 % de ce crédit est partagé également entre les organisations syndicales représentées au conseil supérieur de la fonction publique « de la Polynésie française » ; - 75 % est partagé entre les organisations qui ont obtenu des suffrages pris en compte pour la répartition des sièges au conseil supérieur de la fonction publique « de la Polynésie française », proportionnellement au nombre de voix obtenues au comité technique paritaire du service, de l'établissement de moins de 25 agents ». Aux termes de l'article 19 de la même délibération : « L'étendue des décharges de service varie selon le nombre d'agents occupant un emploi inscrit au budget « de la Polynésie française », diminué du nombre des agents mis à la disposition d'un autre service ou établissement et augmenté du nombre des agents mis à la disposition du service ou de l'établissement public. Le crédit d'heures est calculé par application du barème ci-après : Moins de 100 agents : nombre d'heures par mois égal au nombre d'agents occupant un emploi permanent à temps complet. 100 à 200 agents : 100 heures par mois ; 201 à 400 agents : 130 heures par mois ; 401 à 600 agents : 170 heures par mois ; 601 à 800 agents : 210 heures par mois ; 801 à 1 000 agents : 250 heures par mois ; 1 001 à 1 250 agents : 300 heures par mois ; 1 251 à 1 500 agents : 350 heures par mois / Au-delà de 1.500 agents : 400 heures par mois ». Aux termes de l'article 60 de la délibération n° 95-216 AT du 14 décembre 1995 portant organisation et fonctionnement des organismes consultatifs dans la fonction publique du territoire de la Polynésie française : « Par arrêté du Président du gouvernement, un comité technique paritaire est créé dans chaque service ou groupe de services ainsi que dans chaque établissement public du territoire, ne présentant pas un caractère industriel et commercial, employant au moins 25 agents. Le comité technique paritaire est placé auprès de chaque chef de service ou directeur d'établissement concerné ». Aux termes de l'article 61 de ladite délibération: « Est également créé dans la même forme un comité technique central auprès du ministère d'emploi pour l'ensemble des services et établissements publics employant moins de 25 agents ». Aux termes de l'article 62 de la même délibération : « Les comités techniques paritaires sont présidés par le chef de service ou directeur d'établissement auprès de qui ils sont placés. / Les comités techniques centraux sont présidés, sur proposition du ministère concerné, par un représentant de l'administration désigné par arrêté du Président du gouvernement ». Aux termes de l'article 71 de la même délibération : « Sont électeurs pour la désignation des représentants du personnel au comité technique paritaire des services, groupe de services ou établissements publics, les agents de ces services, groupe de services ou établissements publics titulaires et non titulaires occupant un emploi permanent, employés à temps complet ou à temps non complet, en position d'activité ou de congé parental. / Les agents des services et des établissements publics en position de détachement ou mis à disposition sont électeurs dans le service ou l'établissement d'accueil. / Les agents mis à la disposition des organisations syndicales sont électeurs dans leur service ou établissement d'origine ».

8. En l'état de l'instruction, les moyens tirés de ce que l'assiette globale du quota d'heures de décharges à répartir entre service ou établissement, appliquée par l'administration selon les effectifs regroupés dans chaque comité technique paritaire méconnaît l'article 19 de la délibération n°95-223 AT du 14 décembre 1995 et de ce que certains agents n'ont pas été comptabilisés, comme notamment ceux de l'autorité polynésienne de la concurrence, pour calculer le crédit mensuel au titre des décharges

d'activité de service, sont de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Dans le cas où les conditions posées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont remplies, le juge des référés peut non seulement suspendre l'exécution d'une décision administrative, même de rejet, mais aussi assortir cette suspension d'une injonction, s'il est saisi de conclusions en ce sens, ou de l'indication des obligations qui en découleront pour l'administration. Toutefois, les mesures qu'il prescrit ainsi, alors qu'il se borne à relever l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige, doivent présenter un caractère provisoire. Il suit de là que le juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, ne peut, sans excéder sa compétence, ordonner une mesure qui aurait des effets en tous points identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution par l'autorité administrative d'un jugement annulant la décision administrative contestée.

10. Les conclusions à fin d'injonction tendant à ce que l'administration restaure l'arrêté antérieur n°1507/PR du 12 décembre 2018 portant attribution aux organisations syndicales représentatives du crédit d'heures mensuel alloué au titre des décharges d'activité de service dans sa version en vigueur à la date du 7 février 2022 en tant qu'il fixe à 3123 heures son volume global, auraient les mêmes effets qu'une décision exécutant un jugement d'annulation de l'arrêté litigieux. Dès lors, de telles conclusions ne peuvent être que rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées au titre l'article L. 761-1 du code de justice administrative par le syndicat requérant qui ne justifie pas avoir exposé des frais dans le cadre de la présente instance.

**ORDONNE :**

Article 1er : L'exécution de l'arrêté 111/PR du 8 février 2022 portant attribution aux organisations syndicales représentatives du crédit d'heures mensuel alloué au titre des décharges d'activité de service en tant qu'il fixe à 2700 heures le volume global de ce crédit mensuel est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions du syndicat de la fonction publique est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat de la fonction publique (SFP), à la Polynésie française.

Copie en sera délivrée au haut- commissaire de la République en Polynésie française.

Fait à Papeete le 13 avril 2022

Le juge des référés, La greffière,

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 conforme, Un greffier,