

Décision du Tribunal administratif n° 2113021 du 07 février 2023

Tribunal administratif de Paris

2e Section - 1re Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 17 juin 2021, enregistrée le 19 juin 2021 au greffe du tribunal, le président du tribunal administratif de Polynésie française a transmis au tribunal la requête présentée par M. B C.

Par une requête enregistrée au greffe du tribunal administratif de Polynésie française le 16 juin 2021 et des mémoires, enregistrés le 13 novembre 2021, le 18 décembre 2021 et le 9 février 2022, M. C, représenté par Me Lamourette, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 21 mai 2021 par laquelle la ministre du gouvernement de la Polynésie française en charge de la fonction publique a refusé de lui octroyer une décharge totale d'activité pour exercer une activité syndicale ;

2°) de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 300 000 francs pacifiques (2 514 euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision contestée est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'elle a été rendue par la ministre en charge de la fonction publique avant la clôture de la séance de la commission administrative paritaire, qui a rendu un avis favorable à sa décharge totale d'activité ;

- la ministre a commis une erreur d'appréciation en estimant que la bonne marche du service s'opposait à ce qu'une décharge totale d'activité lui soit accordée alors que ses attributions ont, en pratique, été confiées à d'autres agents et que sa cheffe de service le considère comme incompétent ;

- la décision attaquée est entachée d'un détournement de pouvoir dès lors qu'elle a pour but de faire obstruction à l'exercice du droit syndical par le syndicat de la Fonction publique en le privant de la moitié de ses heures de décharges ;

- le refus de décharge d'activité contesté, qui s'inscrit dans le processus de harcèlement moral mené à son encontre par sa cheffe de service, méconnaît les dispositions de l'article 5-3.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 20 octobre 2021, le 8 décembre 2021 et le 22 janvier 2022, le président de la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens invoqués par M. C ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 10 février 2022, la clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 14 mars 2022.

Un mémoire, présenté pour M. C, a été enregistré le 15 mars 2022.

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° 95-216 AT du 14 décembre 1995 ;
- la délibération n° 95-223 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 Mme A,
- les conclusions de M. Mazeau, rapporteur public,
- et les observations de M. C.

Une note en délibéré a été présentée pour M. C, enregistrée le 26 janvier 2023.

Considérant ce qui suit :

1. M. C, conseiller des services administratifs exerçant les fonctions de chef du bureau de l'administration, des finances et des moyens généraux au sein de la délégation de la Polynésie française à Paris, a été désigné secrétaire général du syndicat de la fonction publique le 12 mars 2021. Par courrier du 18 mars 2021, son syndicat a demandé à ce qu'il bénéficie d'une décharge totale d'activité de service. Par la présente requête, M. C demande au tribunal l'annulation de la décision du 21 mai 2021 par laquelle la ministre du gouvernement de la Polynésie française chargée de la fonction publique a rejeté cette demande.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 21 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 " : " Les bénéficiaires des décharges de service partielles ou totales sont désignés par les organisations syndicales conformément aux dispositions de l'article 18 () Si la désignation d'un agent est incompatible avec la bonne marche du service, l'autorité territoriale après avis de la commission administrative paritaire, invite l'organisation syndicale à porter son choix sur un autre agent ". L'article 49 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 dispose : " Chaque commission administrative paritaire établit son règlement intérieur qui est approuvé par le chef du service du personnel et de la fonction publique () Un procès-verbal est établi après chaque séance. Il est signé par le président et contresigné par le secrétaire et le secrétaire adjoint, et transmis dans le délai d'un mois à compter de la date de séance, aux membres de la commission ". Aux termes de l'article 52 du même texte : " Les commissions administratives paritaires sont saisies par leur président ou sur demande écrite signée par la moitié au moins des représentants titulaires du personnel de toutes questions entrant dans leur compétence. Elles émettent leur avis ou leur proposition à la majorité des suffrages exprimés. / Lorsque le Président du gouvernement prend une décision contraire à l'avis ou à la proposition émise par la commission, elle informe dans le délai d'un mois la commission des motifs qui l'ont conduite à ne pas suivre cet avis ou cette proposition. / Lorsque la décision du Président du gouvernement est subordonnée à une proposition ou à un avis de la commission administrative paritaire, la décision peut légalement intervenir si, par suite d'un partage égal des voix, aucune proposition ou aucun avis n'a pu être formulé ".

3. Il ressort des pièces du dossier que la commission administrative paritaire a été saisie par la ministre

du gouvernement de la Polynésie française chargée de la fonction publique en vue de recueillir son avis sur la demande de décharge totale d'activité de service formulée le 18 mars 2021 par le syndicat de la fonction publique au profit de son nouveau secrétaire général, M. B C. Le requérant soutient que la décision contestée, datée du 21 mai 2021, est entachée d'un vice de procédure dès lors que si la commission administrative paritaire a débuté sa séance le 18 mai 2021, elle ne l'a terminée que le 25 mai 2021 et que l'administration n'a donc pas pris connaissance du procès-verbal de la séance avant de rendre sa décision. Toutefois, les dispositions applicables, citées ci-dessus, exigent seulement que l'administration ait pris connaissance de l'avis tel qu'il a été émis par la commission à la majorité des suffrages exprimés et non du compte-rendu de la séance. Or, il ressort des pièces du dossier que la directive générale des ressources humaines, qui assure la présidence de la commission administrative paritaire, a transmis à la ministre un extrait de compte-rendu informant de l'avis rendu dès le 18 mai 2021. Elle a également rédigé à son intention une note, datée du 21 mai 2021, présentant la demande de M. C et rappelant l'avis favorable rendu par la commission. Il s'ensuit que la ministre chargée de la fonction publique était pleinement informée de cet avis lorsqu'elle a rendu la décision attaquée du 21 mai 2021 qui, au demeurant, vise l'avis favorable de la commission. Dans ces conditions, le moyen tiré du vice de procédure doit être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 16 de la délibération n° 95-223 AT du 14 décembre 1995 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique : " Les décharges d'activité de service peuvent être définies comme étant l'autorisation donnée à un agent public d'exercer, pendant ses heures de service, une activité syndicale au lieu et place de son activité administrative normale. Les décharges d'activité de service peuvent être totales ou partielles. Lorsqu'un représentant syndical a été déchargé partiellement de service, il convient que sa charge administrative soit allégée en proportion de l'importance de la décharge dont il est bénéficiaire. Les agents déchargés partiellement de service peuvent également bénéficier des autorisations spéciales d'absence prévues par la présente délibération ". L'article 17 de la même délibération dispose : " Les décharges d'activité de service ne modifient pas la situation statutaire des fonctionnaires concernés. Ceux-ci demeurent en position d'activité dans leur emploi ou cadre d'emplois, et continuent à bénéficier de toutes les dispositions concernant cette position ".

5. Il résulte de ces dispositions et de celles de l'article 21 de la délibération n° 95-223 AT du 14 décembre 1995 citées au point 2 qu'il appartient à l'administration d'exercer son contrôle sur les propositions de décharge d'activité de service qui lui sont faites par les syndicats, notamment sur la compatibilité avec la bonne marche du service.

6. 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.

7. Pour refuser à M. C la décharge d'activité sollicitée, la ministre du gouvernement polynésien chargée de la fonction publique s'était initialement fondée sur le caractère indispensable des compétences personnelles du requérant pour son service. Or, il ressort des pièces du dossier, et notamment de la lettre d'observations rédigée par la cheffe de la délégation de la Polynésie française le 19 février 2021, dans laquelle elle émet un effet défavorable au versement à l'intéressé de l'indemnité de sujétions spéciales, que celle-ci estime que les compétences professionnelles de M. C ne sont pas en adéquation avec ses fonctions. Dès lors, ce motif initial de rejet était entaché d'erreur de fait. Toutefois, l'administration invoque, dans son mémoire en défense communiqué à M. C, un autre motif tiré de ce que les fonctions occupées par M. C à la délégation de la Polynésie française à Paris sont indispensables au fonctionnement de ce service et que l'octroi de la décharge sollicitée impliquerait que son poste de chef de bureau reste vacant, dans la mesure où ce service dispose de très peu de postes de catégorie A, et que tous sont pourvus.

8. Il ressort des pièces du dossier et notamment de l'effectif des postes budgétaires de la délégation de Polynésie française, qu'à la date de la décision attaquée, ce service comptait vingt-cinq postes, parmi lesquels douze seulement étaient pourvus, dont les quatre postes de catégorie A. Ainsi, à défaut de poste de catégorie A vacant dans ce service, l'octroi d'une décharge totale d'activité à M. C impliquait que le bureau de l'administration des finances et des moyens généraux, qu'il dirigeait soit privé de responsable. Si le requérant soutient que la création d'un poste de catégorie A à partir de plusieurs postes vacants de catégorie C ou D pouvait être décidée par l'Assemblée de la Polynésie française, l'administration qui n'était pas tenue d'envisager cette option a pu, sans commettre d'erreur d'appréciation, estimer au regard tant des fonctions occupées par M. C que de la taille et de la situation de sous-effectif du service dans lequel il était affecté que l'octroi d'une décharge totale d'activité, qui impliquait que l'un des trois bureaux de la délégation ne soit plus encadré par un chef de bureau, était incompatible avec la bonne marche du service. Dès lors, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation doit être écarté.

9. En troisième lieu, si le requérant soutient que la décision contestée a en réalité pour objectif de faire obstruction à l'exercice du droit syndical et de priver le syndicat de la fonction publique de la moitié de ses heures de décharges, il résulte des dispositions de l'article 21 de la délibération n° 95-223 AT du 14 décembre 1995 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, citées ci-dessus, que ce syndicat pouvait porter son choix sur un autre agent, dont la décharge d'activité ne serait pas incompatible avec la bonne marche du service. Dès lors, la décision contestée n'a ni pour objet ni pour effet de priver le syndicat de ses heures de décharge syndicale.

10. En quatrième lieu, aux termes de l'article 5-3 de la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 : " Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa

dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel. / Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération : / 1° Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa ; / 2° Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements / 3° Ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés. / Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus ".

11. M. C soutient que le refus de décharge d'activité de service qui lui a été opposé participe au harcèlement moral mené à son encontre par sa cheffe de service et avait pour véritable objectif de lui nuire. Toutefois, il résulte de ce qui a été dit au point 8 que l'intérêt du service commandait, à la date où cette décision a été prise, que la ministre du gouvernement de la Polynésie française en charge de la fonction publique refuse d'accorder la décharge totale d'activité sollicitée au motif qu'elle aurait eu pour effet de priver un des trois bureaux de la délégation de son chef de service. Dès lors, à supposer même que le comportement de la cheffe de service de M. C puisse par ailleurs être mis en cause, la ministre du gouvernement de la Polynésie française chargée de la fonction publique a pu légalement rejeter la demande de décharge au profit de M. C.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée du 21 mars 2021 doivent être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

13. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par M. C doivent dès lors être rejetées.

D E C I D E :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. B C, au président de la Polynésie française et à la délégation de Polynésie française à Paris.

Délibéré après l'audience du 24 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Evgénas, présidente,

Mme Laforêt, première conseillère,

M. Halard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 février 2023.

La rapporteure,

L. A

La présidente,

J. EVGÉNAS

La greffière,

M-C. POCHOT

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.

2/2-1