

Décision de la Cour administrative d'appel n° 21PA04806 du 12 avril 2023

Cour d'appel de Paris

7ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par une requête n° 2000503, M. B A a demandé au Tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler la décision du 12 mai 2020 par laquelle le ministre de la modernisation de l'administration en charge de l'énergie et du numérique a rejeté le recours gracieux dirigé contre l'arrêté du 2 décembre 2019 relatif à la prolongation de son activité au-delà de la limite d'âge.

Par une requête n° 2000551, M. B A a demandé au même tribunal de condamner la Polynésie française à lui verser la somme de 1 393 333 francs CFP au titre de l'indemnisation d'une perte de chance de bénéficier de droits à congés pour 44 jours et, à titre subsidiaire, d'enjoindre à la Polynésie française de lui accorder une prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge jusqu'au 30 novembre 2020.

Par un jugement n°s 2000503, 2000551 du 25 mai 2021, le Tribunal administratif de la Polynésie française, après les avoir jointes, a rejeté ses demandes.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 25 août 2021, M. A, représenté par Me Aureille, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n°s 2000503, 2000551 du 25 mai 2021 du Tribunal administratif de la Polynésie française ;

2°) d'annuler la décision du 12 mai 2020 par laquelle le ministre de la modernisation de l'administration en charge de l'énergie et du numérique a rejeté son recours gracieux dirigé contre l'arrêté du 2 décembre 2019 relatif à la prolongation de son activité au-delà de la limite d'âge ;

3°) d'enjoindre à la Polynésie française de le réintégrer au sein de la direction de la santé jusqu'au 30 septembre 2020 ;

4°) de condamner la Polynésie française à lui verser un montant total de 2 483 000 francs CFP, soit une somme de 1 089 667 francs CFP au titre du rappel de son traitement ainsi qu'une somme de 1 393 333 francs CFP au titre de ses congés non pris, assorti des intérêts au taux légal à compter du 1er juin 2020 ;

5°) d'enjoindre à la Polynésie française de lui verser le rappel de son traitement à compter du 1er juin 2020, sous déduction du montant de la retraite qu'il a perçue de la caisse de prévoyance sociale ;

6°) de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 300 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête n° 2000503 présentée devant le Tribunal administratif de la Polynésie française n'est pas tardive et a été authentifiée par le système Télérecours ;

- aucune urgence ne justifiait la précipitation avec laquelle l'administration a rejeté son recours gracieux du 28 avril 2020, alors que les délais ont été suspendus en vertu de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période et de la délibération n° 2020-14 APF du 17

avril 2020 ;

- il a été victime d'un accident du travail le 15 novembre 2019 dont la gestion administrative n'était pas réglée au moment où a été prise la décision attaquée ;
- il n'a pas pu épuiser le reliquat de 44 jours de congés avant sa mise à la retraite en raison d'une note de service du 16 mars 2020 suspendant les congés annuels et est fondé à en demander l'indemnisation ;
- l'administration a commis une erreur de droit en le mettant à la retraite d'office le 1er juin 2020, alors qu'il ne pouvait obtenir une pension à taux plein qu'à compter du 1er octobre 2020 ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- la décision attaquée est entachée de détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 mars 2022, la Polynésie française, représentée par Me Quinquis, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête n° 2000503 présentée par M. A devant le Tribunal administratif de la Polynésie française était tardive ;
- les requêtes n°s 2000503 et 2000551 n'ont pas été signées par le conseil de M. A ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 ;
- la loi du pays n° 2019-6 du 1er février 2019 ;
- la délibération n° 87-11 AT du 29 janvier 1987 ;
- la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 ;
- la délibération n° 95-220 AT du 14 décembre 1995 ;
- la délibération n° 95-241 AT du 14 décembre 1995
- la délibération n° 2020-14 APF du 17 avril 2020 ;
- la délibération n° 2020-16 APF du 14 mai 2020 ;
- 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. C,
- et les conclusions de Mme Breillon, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. A, né le 26 janvier 1958, médecin hors classe 5ème échelon relevant du cadre d'emplois des médecins de la fonction publique de la Polynésie française, a exercé, à compter de l'année 2014, ses

fonctions à la subdivision " santé " pour l'archipel des îles Tuamotu et Gambier relevant de la direction de la santé de la Polynésie française. A compter du 1er février 2018, date à laquelle il avait atteint la limite d'âge de soixante ans alors applicable aux fonctionnaires de la Polynésie française, l'intéressé a été maintenu dans ses fonctions d'abord jusqu'au 31 août 2019, puis du 1er septembre 2019 au 31 janvier 2020, et enfin du 1er février 2020 au 31 mai 2020. M. A a été radié des cadres et admis à faire valoir ses droits à la retraite le 1er juin 2020. Par une décision du 12 mai 2020, le ministre de la modernisation de l'administration en charge de l'énergie et du numérique a rejeté le recours gracieux du 28 avril 2020 par lequel M. A contestait l'arrêté du 2 décembre 2019 le maintenant en fonctions jusqu'au 31 mai 2020, en tant que cette décision ne l'a pas autorisé à prolonger son activité au-delà du 31 mai 2020. Par ailleurs, par une décision du 30 juin 2020, le même ministre a refusé de faire droit à la demande de M. A tendant à lui verser une indemnité compensatrice de 44 jours de congés annuels non pris avant sa mise à la retraite. M. A fait appel du jugement par lequel le Tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté ses demandes tendant, d'une part, sous le n° 2000503, à l'annulation de la décision ministérielle du 12 mai 2020 et, d'autre part, sous le n° 2000551, à la condamnation de la Polynésie française à lui verser la somme de 1 393 333 francs CFP pour l'indemnisation de la perte du bénéfice de ses droits à congé de 44 jours et, à titre subsidiaire, à ce que la Polynésie française lui accorde une prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge jusqu'au 30 novembre 2020.

Sur l'étendue du litige :

2. Il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté. L'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative. Il appartient, en conséquence, au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale.

3. Il résulte de ce qui vient d'être énoncé que les conclusions de M. A tendant à l'annulation de la décision du 12 mai 2020 rejetant son recours gracieux formé à l'encontre de l'arrêté du 2 décembre 2019 du ministre de la modernisation de l'administration en charge de l'énergie et du numérique ayant implicitement refusé de faire droit à sa demande, présentée le 28 avril 2020, de prolongation de son activité au-delà du 31 mai 2020, doivent être regardées comme tendant également à l'annulation de l'arrêté du 2 décembre 2019.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. En premier lieu, si le I de l'article 25 de la délibération n° 2020-14 APF du 17 avril 2020 portant adaptation des procédures en matière civile et administrative, dans sa version issue de la délibération

n° 2020-16 APF du 14 mai 2020, dispose que " les délais à l'issue desquels une décision () [de la Polynésie française] peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement et qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus jusqu'au 18 mai 2020 " et que " Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période entre le 12 mars et le 18 mai 2020 est reporté au 18 mai 2020 ", ces dispositions ne faisaient toutefois pas obstacle à ce que le ministre de la modernisation de l'administration en charge de l'énergie et du numérique statue expressément, le 12 mai 2020, sur le recours gracieux formé par M. A le 28 avril 2020. Pas plus en appel qu'en première instance, le requérant n'établit par ses seules affirmations que la décision contestée ne pouvait légalement intervenir avant l'expiration du délai prolongé par ces dispositions. Par suite, le moyen tiré de ce que l'administration se serait prononcée sans justification dans l'urgence, doit être écarté.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article 87 de la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 portant statut général de la fonction publique de la Polynésie française, dans sa rédaction issue de l'article LP 101 de la loi du pays n° 2019-6 du 1er février 2019 portant diverses dispositions relatives à l'assurance vieillesse et autres mesures d'ordre social : " La limite d'âge pour les fonctionnaires est fixée au dernier jour du mois de leur 62e année / Les fonctionnaires ne peuvent être maintenus en fonction au-delà de cette limite d'âge, sauf dans les cas suivants : / - la limite d'âge est repoussée de plein droit, sur demande du fonctionnaire, à due concurrence du nombre d'années restant à cotiser pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite sans abattement dite " à taux plein " de la tranche dite " A " (). Les demandes doivent être accompagnées d'un état de situation au regard du régime de retraite de la Caisse de prévoyance sociale (). Ces prolongations d'activité ne peuvent être octroyées au-delà de l'âge de 65 ans / () ".

6. Aux termes de l'article LP 4 de la délibération n° 87-11 AT du 29 janvier 1987 portant institution d'un régime de retraite des travailleurs salariés de la Polynésie française, dans sa rédaction issue de l'article LP 2 de la loi du pays n° 2019-6 du 1er février 2019 : " L'assurance vieillesse garantit une pension de retraite à l'assuré qui en demande la liquidation à partir d'un âge déterminé, dit " légal ", s'il justifie au présent régime d'une durée d'assurance supérieure ou égale à la durée minimale et d'une cessation de son activité salariée / L'âge " légal " est fixé à soixante ans au 1er juillet 2019. Il sera augmenté de six mois au 1er janvier de chaque année civile suivante pour atteindre soixante-deux ans / La durée d'assurance minimale est fixée à cinq années pleines / () ". Aux termes de l'article LP 4-2 de cette délibération, dans sa rédaction issue de l'article LP 3 de la loi du pays n° 2019-6 du 1er février 2019 : " L'assuré qui, ayant atteint l'âge " légal ", justifie d'une durée d'assurance suffisante peut bénéficier d'une pension de retraite sans abattement, dite " à taux plein " / La durée d'assurance suffisante est fixée à trente-cinq années pleines de cotisation au 1er juillet 2019. Elle sera augmentée de neuf mois au 1er janvier de chaque année civile suivante pour atteindre trente-huit années pleines ".

7. Il ressort des pièces du dossier qu'au 31 mai 2020, date du dernier jour de la prolongation d'activité accordée à M. A, celui-ci avait atteint, depuis le 26 janvier 2020, son soixante-deuxième anniversaire correspondant à la limite d'âge applicable aux fonctionnaires de la Polynésie française depuis le 1er

juillet 2019, qu'il avait également atteint l'âge dit " légal " fixé à soixante ans et six mois pour la période du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2020 et qu'il réunissait trente-cinq années et neuf mois pleins de cotisation au titre de la même période. Ainsi, dès lors que M. A remplissait, au 31 mai 2020, l'ensemble des conditions prévues par les dispositions citées au point 6 pour bénéficier d'une pension de retraite sans abattement dite " à taux plein " de la tranche dite " A ", le ministre de la modernisation de l'administration en charge de l'énergie et du numérique a pu légalement refuser de prolonger l'activité de l'intéressé au-delà de cette date. A cet égard, la circonstance que le règlement administratif de l'accident du travail dont M. A a été victime le 15 novembre 2019 n'était pas terminé au 31 mai 2020, ne faisait pas obstacle à ce que le ministre mette un terme à sa prolongation d'activité à cette date.

8. En troisième lieu, en se bornant à faire état de la situation sanitaire existant à la date de son placement à la retraite, M. A n'établit pas que la décision refusant de lui accorder une quatrième prolongation d'activité serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

9. En dernier lieu, par ses seules affirmations, M. A n'établit nullement que la décision refusant de lui accorder une quatrième prolongation d'activité serait entachée d'un quelconque détournement de pouvoir.

10. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-revoir opposées par la Polynésie française, que M. A n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision refusant de lui accorder une prolongation d'activité et, par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction.

11. Compte tenu de ce qui est jugé aux points 4 à 10, en l'absence de tout droit à prolongation d'activité les conclusions de M. A tendant à la condamnation de la Polynésie française à lui verser un rappel de son traitement à compter du 1er juin 2020 à hauteur de la somme de 1 089 667 francs CFP, assortie des intérêts au taux légal à compter de la même date, ainsi que celles tendant à enjoindre à cette collectivité de lui verser ladite somme, ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées.

Sur l'indemnité compensatrice de congés non pris :

12. Aux termes de l'article 2 de la délibération n° 95-220 AT du 14 décembre 1995 relative aux congés, à l'organisation du comité médical et aux conditions d'aptitude physique des fonctionnaires : " Tout fonctionnaire de la Polynésie française en activité a droit, dans les conditions et sous les réserves précisées aux articles suivants, pour une année de service accompli du 1er janvier au 31 décembre, à un congé annuel avec traitement d'une durée égale à 5 fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouverts / Ces congés sont majorés dans les conditions suivantes : / () / b) () / Six jours de congé supplémentaire pour les fonctionnaires qui justifient de 30 ans d'ancienneté dans l'administration de la Polynésie française / Pour l'application de cette disposition, l'ancienneté dans l'administration s'entend de la durée de service accompli dans les services administratifs ou les établissements publics à caractère administratif de la Polynésie française / () ". Aux termes de l'article 6 de cette délibération : " () le congé pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par le ministre chargé de la

fonction publique / Un congé non pris ne donne lieu à aucune indemnité compensatrice ". Le principe de l'interdiction du report automatique de congés non pris d'une année sur l'autre ne peut être écarté qu'à condition de démontrer que l'agent concerné s'est trouvé dans l'impossibilité de solder ses congés avant son départ à la retraite en raison d'une décision illégale ou d'un comportement fautif de l'administration.

13. M. A soutient qu'il avait droit au paiement de 44 jours de congés annuels qu'il n'a pas pu prendre avant sa mise à la retraite et évalue l'indemnisation de ce préjudice à la somme de 1 393 333 francs CFP. D'une part, il résulte de l'instruction, et n'est d'ailleurs pas contesté, que l'intéressé n'a pas demandé le report des 28 jours de congés annuels qu'il avait acquis au titre des années 2018 et 2019. D'autre part, s'agissant des 16 jours de congés acquis au titre de l'année 2020, il résulte de l'instruction que M. A a pris connaissance le 28 avril 2020 de ce qu'il était admis à faire valoir ses droits à la retraite le 1er juin 2020 et que, dans ces conditions, il était en mesure d'épuiser son reliquat de congés avant sa mise à la retraite. Si le requérant soutient qu'il n'a pas été mis à même de prendre des congés en se prévalant d'une note de service de la directrice de la santé en date du 16 mars 2020 ayant pour objet " [la] suspension temporaire des congés annuels pour nécessités de service ", il ressort cependant des termes mêmes de cette note que " les congés annuels passés en Polynésie française sont autorisés en fonction de l'activité, avec possibilité de rappel à tout moment par une reprise anticipée de travail " et que ceux " passés à l'extérieur [de la Polynésie française] ne sont pas autorisés, sauf accord exceptionnel et sur demande dûment motivée auprès de la Directrice de la santé ". Or, il ne résulte pas de l'instruction que M. A aurait demandé en vain à prendre des congés en Polynésie française au cours de cette période. Enfin, les dispositions précitées de l'article 6 de la délibération n° 95-220 AT du 14 décembre 1995 interdisent d'indemniser des congés non pris. Dans ces conditions, M. A n'est pas fondé à demander une indemnisation en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi au titre d'un reliquat de congés non pris à la date de sa mise à la retraite, le 1er juin 2020.

14. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par la Polynésie française, que M. A n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande enregistrée sous le n° 2000551.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la Polynésie française, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que M. A demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

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

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. B A et au président de la Polynésie française.

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

Délibéré après l'audience du 21 mars 2023, à laquelle siégeaient :

- Mme Hamon, présidente,
- M. Desvigne-Repusseau, premier conseiller,

- Mme Jurin, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 avril 2023.

Le rapporteur,

M. CLa présidente,

P. HAMON

La greffière,

C. BUOT

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer 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.