

Décision de la Cour administrative d'appel n° 22PA04726 du 18 juillet 2023

Cour d'appel de Paris

7ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B C A a demandé au Tribunal administratif de la Polynésie Française d'annuler la décision du 2 juin 2021 par laquelle le maire de la commune de Hitiaa O Te Ra a rejeté sa demande de reconstitution de carrière en vue de son intégration dans la fonction publique communale.

Par un jugement n° 2100331 du 6 septembre 2022, le Tribunal administratif de la Polynésie Française a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 4 novembre 2022, M. A, représenté par Me Usang, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du 6 septembre 2022 ;

2°) d'annuler la décision du maire de la commune de Hitiaa O Te Ra du 2 juin 2021 ;

3°) d'enjoindre au maire de la commune de Hitiaa O Te Ra de procéder à son reclassement ainsi qu'à la revalorisation de son salaire compte tenu de ses fonctions et de sa qualité de chef d'équipe ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Hitiaa O Te Ra une somme de 4 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête d'appel est recevable ;

- les premiers juges ont considéré à tort qu'il n'avait pas exercé son droit d'option dans le délai prévu à l'article 75 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005, alors qu'en tout état de cause, l'arrêté n° HC 611 DIRAJ/BAJC du 20 juillet 2022 prévoit que le maire est tenu de lui faire une nouvelle proposition de classement avant le 31 décembre 2023 ;

- sa demande de première instance n'est pas tardive dès lors que sa demande préalable du 26 avril 2021 a été reçue par la commune le 18 mai 2021, que cette dernière a rejeté expressément sa demande le 2 juin 2021 et qu'elle a saisi le Tribunal administratif de la Polynésie Française le 9 juillet 2021 ;

- les motifs opposés par le maire tenant à l'intérêt général et au budget de la commune ne permettent pas de justifier légalement son refus ;

- la décision attaquée fondée sur le motif tiré de ce qu'elle aurait été à l'origine de dysfonctionnements du service de la police municipale s'apparente en réalité à une sanction déguisée ;

- sa situation professionnelle doit être régularisée ; il a acquis de l'expérience dans le domaine de la sécurité publique ; ayant obtenu son agrément d'agent de police municipale en 2009, il est fondé à solliciter le versement des sommes dues conformément à sa nouvelle catégorie puisqu'il aurait dû relever de la catégorie 4 et non plus de la catégorie 5 ; l'assermentation lui permet d'exercer des compétences de police administrative qui se rattachent à un cadre d'emploi de catégorie C alors que sur ses bulletins de paie des mois de juillet à septembre 2019, il a continué d'être rémunéré en fonction de

la catégorie 5, en l'occurrence la catégorie D, c'est-à-dire la même catégorie que celle de 2009 lors de son recrutement ; il n'a jamais perçu l'indemnité spéciale mensuelle de fonction, en cohérence avec la nouvelle fonction d'agent de police judiciaire ; il est toujours rémunéré depuis le 15 juillet 2009 en référence à une catégorie qui est incompatible avec la fonction d'agent de police judiciaire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 février 2023, la commune de Hitiaa O Te Ra, représentée par Me Bourion, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. A au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la demande de première instance de M. A est irrecevable dès lors que le requérant ne justifie pas avoir contesté la proposition de classement dans la fonction publique communale dans le délai de deux mois et que rien ne permet de savoir si le maire a été mis en mesure de formuler des observations en réponse à celles de son agent sur la proposition de classement, et qu'au surplus, sa demande d'intégration dans la fonction publique communale en date du 26 avril 2021 est tardive dès lors qu'elle a été présentée au-delà du délai d'un an prévu à l'article 75 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 ;
- 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° 2011-664 du 15 juin 2011 ;
- la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 ;
- l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 ;
- l'arrêté n° 1118 DIPAC du 5 juillet 2012 ;
- 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. Desvigne-Repusseau,
- et les conclusions de Mme Jurin, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. A, employé par la commune de Hitiaa O Te Ra (Polynésie française) depuis le 1er janvier 2009 dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée, s'est vu proposer par le maire de la commune, par un courrier reçu le 2 septembre 2019, un classement au grade de gardien du cadre d'emplois " application " dans la spécialité " sécurité publique " en vue de son intégration dans la fonction publique communale de la Polynésie française, en application des dispositions des articles 74 et suivants de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005. La commission de conciliation de la subdivision administrative des Iles-du-Vent a émis, le 30 janvier 2020, un avis défavorable aux conditions de classement proposées par le maire " compte tenu des fonctions exercées par [M. A] ". Par un courrier du 26 avril 2021, auquel il a joint l'avis de la commission, l'intéressé a demandé au maire une

reconstitution de carrière en vue de son intégration dans la fonction publique communale compte tenu de l'obtention de son agrément depuis le 21 juillet 2009 et des fonctions qu'il a exercées dans le domaine de la sécurité publique. Par une décision du 2 juin 2021, le maire de la commune de Hitiaa O Te Ra a rejeté la demande de M. A en maintenant sa proposition initiale de classement. M. A fait appel du jugement du 6 septembre 2022 par lequel le Tribunal administratif de la Polynésie Française a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du maire de la commune de Hitiaa O Te Ra du 2 juin 2021.

2. Aux termes de l'article 75 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs, dans sa rédaction issue de l'article 32 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 et applicable à la date de la décision attaquée : " Dans un délai de six ans au plus à compter de la publication de chaque statut particulier, les organes délibérants des collectivités et des établissements mentionnés à l'article 1er ouvrent, par délibération, les emplois correspondants / Chaque agent dispose d'un droit d'option qu'il exerce dans un délai d'un an à compter de la réception de la proposition de classement qui lui est adressée par l'autorité de nomination. Cette proposition est transmise à l'agent dans le délai de trois mois à compter de l'ouverture par la collectivité ou l'établissement employeur de l'emploi ou des emplois correspondant au cadre d'emplois dans lequel l'agent a vocation à être intégré / Jusqu'à l'expiration du délai d'option, les agents ne peuvent être licenciés que pour insuffisance professionnelle ou pour motif disciplinaire / A l'expiration du délai d'option, les agents qui n'ont pas été intégrés continuent à être employés dans les conditions prévues par le contrat de droit public dont ils bénéficient () ". Il résulte de ces dispositions que le bénéfice du dispositif d'intégration dans la fonction publique communale de la Polynésie française est subordonné à l'exercice d'un droit d'option que l'agent doit manifester dans le délai d'un an suivant la réception de la proposition de classement adressée par l'autorité de nomination. Ce délai constitue non un délai de forclusion mais un délai de prescription.

3. Pour rejeter la demande de M. A, le Tribunal administratif de la Polynésie Française s'est fondé sur la circonstance que la demande du 26 avril 2021 par laquelle le requérant avait sollicité auprès du maire de la commune de Hitiaa O Te Ra son intégration dans la fonction publique communale, est intervenue au-delà du délai d'un an prévu à l'article 75 de l'ordonnance précitée du 4 janvier 2005. Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 1, par un courrier du 30 août 2019, le maire a proposé à M. A de l'intégrer dans la fonction publique communale et le requérant a reçu cette proposition le 2 septembre 2019. Or, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que, par un courrier du 31 octobre 2019, M. A a saisi, le même jour, la commission de conciliation de la subdivision administrative des Iles-du-Vent afin de contester les conditions de son intégration proposées par le maire, le requérant doit être nécessairement regardé comme ayant manifesté son choix d'intégrer la fonction publique communale et, par suite, comme ayant exercé son droit d'option avant l'expiration du délai d'un an qui courait jusqu'au 2 septembre 2020. Dans ces conditions, c'est à tort que le Tribunal administratif de la Polynésie Française a rejeté comme infondée la demande dont il était saisi.

4. Toutefois, il appartient à la Cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens pouvant fonder la demande présentée par M. A devant le Tribunal administratif de la Polynésie Française.

Sur la légalité de la décision du maire de la commune de Hitiaa O Te Ra du 2 juin 2021 :

5. En premier lieu, aux termes de l'article 6 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs : " Les cadres d'emplois de fonctionnaires sont répartis en quatre catégories désignées, dans l'ordre hiérarchique décroissant : / a) Conception et encadrement / b) Maîtrise / c) Application / d) Exécution / Un cadre d'emplois peut regrouper plusieurs grades () / Chaque grade donne vocation à occuper des emplois comprenant l'exercice d'un certain nombre de missions énumérées dans le statut particulier / L'accès aux cadres d'emplois s'effectue par voie de concours, de promotion interne ou d'intégration dans les conditions fixées par les statuts particuliers ". Aux termes de l'article 7 de cette ordonnance : " Le statut particulier de chaque cadre d'emplois est établi par arrêté du haut-commissaire de la République en Polynésie française () / Le statut particulier fixe notamment les emplois que les fonctionnaires appartenant à un cadre d'emplois ont vocation à occuper () ". En vertu de l'article 74 de la même ordonnance, dans sa rédaction issue de l'article 20 de la loi n° 2011-664 du 15 juin 2011, les agents, qui sont réputés titulaires d'un contrat à durée indéterminée de droit public sous réserve de remplir certaines conditions prévues à l'article 73 de cette ordonnance, " ont vocation à être intégrés sur leur demande, après inscription sur une liste d'aptitude établie par l'autorité de nomination après avis d'une commission spéciale, dans les cadres d'emplois de fonctionnaires régis par le présent statut général s'ils remplissent les trois conditions suivantes : / a) Etre en fonction ou bénéficier d'un congé à la date de l'intégration / b) Avoir accompli, à la date de l'intégration, des services effectifs d'une durée minimale d'un an dans un emploi permanent d'une collectivité ou d'un établissement mentionné à l'article 1er / c) Remplir les conditions énumérées à l'article 4 pour avoir la qualité de fonctionnaire / () ". Aux termes de l'article 76 de la même ordonnance, dans sa rédaction issue de l'article 22 de la loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 : " Les cadres d'emplois auxquels les agents mentionnés à l'article 74 peuvent accéder sont déterminés en tenant compte, d'une part, des fonctions réellement exercées par ces agents, du niveau et de la nature des emplois qu'ils occupent et, d'autre part, des titres ou diplômes exigés pour l'accès aux emplois concernés ou de l'expérience professionnelle acquise par l'intéressé / () ".

6. Le I de l'article 1er de l'arrêté n° 1118 DIPAC du 5 juillet 2012 fixant le statut particulier du cadre d'emplois " application ", dans sa rédaction issue de l'article 1er de l'arrêté n° HC 790 DIRAJ/BAJC du 17 octobre 2018, dispose que " Les fonctionnaires [de ce cadre d'emplois] relèvent de l'une des 4 spécialités suivantes : / - administrative / - technique / - sécurité civile / - sécurité publique ". Aux termes de l'article 2 de cet arrêté : " Le cadre d'emplois " application " équivaut à la catégorie C de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale métropolitaine, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de la Polynésie française. Il se situe hiérarchiquement en dessous [du cadre] " maîtrise " (B) et au-dessus du cadre d'emplois " exécution " (D) / Le cadre d'emplois " application "

comprend les grades suivants : adjoint et adjoint principal. Le grade d'adjoint est le grade de recrutement. Le grade d'adjoint principal est le seul grade d'avancement / () / Pour la spécialité " sécurité publique ", les grades du cadre d'emplois " application " sont désignés comme suit : / - gardien en lieu et place d'adjoint / - brigadier en lieu et place d'adjoint principal ". En vertu de l'article 3 du même arrêté, " les fonctionnaires du cadre d'emplois " application " appartenant à la spécialité " sécurité publique " exécutent, sous l'autorité du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale, les missions de police administrative et judiciaire relevant de sa compétence en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques / Ils peuvent notamment : / - assurer l'exécution des arrêtés de police municipale et de constater par procès-verbaux les contraventions audits arrêtés ainsi qu'aux dispositions des lois et règlements pour lesquelles compétence leur est donnée / - relever des infractions et établir des rapports / - participer, en cas de besoin aux tâches incombant aux agents de sécurité publique / - assurer, sous l'autorité du directeur de police municipale, lorsqu'il existe, l'encadrement des agents de police municipale dont ils coordonnent l'activité. Ils ont vocation à exercer les fonctions d'adjoint au directeur de police municipal ". Aux termes de l'article 22 du même arrêté : " Pour l'application de l'article 76 de l'ordonnance du 4 janvier 2005 (), les grades du cadre d'emplois " application " auxquels peuvent accéder les agents mentionnés à l'article 74 de l'ordonnance précitée sont déterminés en tenant compte, d'une part, des fonctions réellement exercées par ces agents, du niveau et de la nature des emplois qu'ils occupent et, d'autre part, des titres ou diplômes exigés pour l'accès aux emplois concernés ou de l'expérience professionnelle acquise par l'intéressé, au regard des définitions de grades suivantes : / I - Pour [la spécialité] " sécurité publique " : / 1° Le titulaire du grade [de] gardien est en mesure d'effectuer des opérations en premier niveau d'autonomie. Il peut organiser et coordonner les activités d'agents en tant que chef d'une équipe. En cas de besoin, il participe personnellement à l'exécution de tâches leur incombant / 2° Le titulaire du grade [de] brigadier peut, compte tenu de son expérience professionnelle et de la maîtrise de tâches complexes, effectuer des opérations en second niveau d'autonomie. Il peut organiser et coordonner les activités d'agents en tant que chef d'équipe. En cas de besoin, il participe personnellement à l'exécution de tâches leur incombant / () ".

7. M. A soutient que, depuis son recrutement, il a acquis de l'expérience dans le domaine de la sécurité publique. S'il ressort des pièces du dossier que le requérant a été recruté, le 1er janvier 2009, par la commune de Hitiaa O Te Ra en tant qu'assistant de sécurité municipal afin de seconder les agents de la police municipale et d'assurer la sécurité des biens et des personnes " hors du cadre réglementaire des agents de la police municipale ", qu'il a été agréé en tant qu'agent de la police municipale le 21 juillet 2009 et qu'il a été désigné chef d'équipe du 22 janvier 2018 au 1er septembre 2019, ces éléments n'apportent toutefois aucune précision concrète sur les fonctions qu'il a réellement exercées au cours de ces années ni sur l'expérience professionnelle acquise à l'occasion de ces fonctions ni même que ces dernières correspondraient à la maîtrise de tâches complexes qui permettent d'effectuer des opérations en second niveau d'autonomie et qui sont attendues des titulaires du grade de brigadier du cadre d'emplois " application " dans la spécialité " sécurité publique ". Par suite, c'est sans erreur

d'appréciation que le maire de la commune de Hitiaa O Te Ra, tenant compte des fonctions réellement exercées par M. A, du niveau et de la nature des emplois qu'il a occupés et de son expérience professionnelle acquise, lui a refusé l'accès au grade de brigadier du cadre d'emplois " application " dans la spécialité " sécurité publique ".

8. En deuxième lieu, si le maire de la commune de Hitiaa O Te Ra a également entendu fonder la décision attaquée sur des considérations tenant à l'intérêt général et au budget de la commune, alors que, comme le soutient le requérant, de telles considérations ne sont pas au nombre des critères pouvant être pris en compte pour l'application des textes cités aux points 5 et 6, il résulte néanmoins de l'instruction que le maire de la commune de Hitiaa O Te Ra aurait pris la même décision à l'égard de M. A s'il n'avait retenu que le motif tiré de ce que les fonctions qu'il a exercées lui permettent seulement d'accéder au grade de gardien du cadre d'emplois " application " dans la spécialité " sécurité publique ".

9. En dernier lieu, si M. A soutient que la décision lui refusant l'accès au grade de brigadier du cadre d'emplois " application " dans la spécialité " sécurité publique " constitue une sanction déguisée, ces allégations ne sont étayées par aucun élément du dossier. En outre, il ressort des termes mêmes du courrier du 2 juin 2021, contenant la décision attaquée, que si le maire de la commune de Hitiaa O Te Ra y a indiqué que M. A a, notamment, refusé d'exécuter certaines missions par le passé et que " des décisions ont dû être prises ", ces éléments traduisent néanmoins, compte tenu de leur formulation, une simple mesure d'information destinée au conseil du requérant et ne sauraient, dès lors, être regardés comme révélant une sanction déguisée.

10. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée en défense, que M. A n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande. Par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

11. 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 commune de Hitiaa O Te Ra, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par M. A, au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. En revanche, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. A la somme demandée par la commune de Hitiaa O Te Ra, au même titre.

D E C I D E :

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

Article 2 : Les conclusions de la commune de Hitiaa O Te Ra présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. B C A et à la commune de Hitiaa O Te Ra.

Délibéré après l'audience du 4 juillet 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Jardin, président de chambre,
- Mme Hamon, présidente assesseure,
- M. Desvigne-Repusseau, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 juillet 2023.

Le rapporteur,

M. DESVIGNE-REPUSSEAU Le président,

C. JARDIN

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.