

## Décision de la Cour administrative d'appel n° 22PA02633 du 06 mars 2024

Cour d'appel de Paris

7ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme B A a demandé au Tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler l'arrêté du 4 mai 2021 par lequel le maire de la commune de Papeete a prononcé son licenciement, d'enjoindre au maire de la commune de Papeete de la réintégrer dans ses fonctions ainsi que M. D, de condamner la commune de Papeete à réparer le préjudice qu'elle estime avoir subi du fait d'une situation de harcèlement moral, d'enjoindre à la commune de Papeete de lui verser les retenues de salaires ainsi que des indemnités de licenciement et de mettre en demeure la commune de Papeete sous dix jours de " prendre une décision définitive ", d'ouvrir " des enquêtes ", de " contrôler l'administration " et d'obtenir un bureau équipé " avec le matériel de bureau à l'état neuf ", ainsi que de prononcer la " nullité de licenciement, la mise à pied, la rupture de convention de [M. D et] le contrat de travail ".

Par un jugement n° 2100275 du 15 mars 2022, le Tribunal administratif de la Polynésie française a annulé l'arrêté du maire de la commune de Papeete du 4 mai 2021, a enjoint à la commune de Papeete de réintégrer Mme A dans ses fonctions et de procéder à la reconstitution de sa carrière et de ses droits sociaux dès le 15 mai 2021 dans un délai de deux mois suivant la notification du jugement, et a rejeté le surplus des conclusions de la demande de Mme A.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 7 juin 2022, la commune de Papeete, représentée par

Me Quinquis, demande à la Cour :

- 1°) d'annuler les articles 1er et 2 de ce jugement du 15 mars 2022 ;
- 2°) de rejeter les conclusions de la demande présentée par Mme A devant le Tribunal administratif de la Polynésie française auxquelles il a été fait droit en première instance ;
- 3°) de mettre à la charge de Mme A une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le motif d'annulation retenu par le tribunal n'est pas fondé ;
- les autres moyens soulevés en première instance par Mme A ne sont pas fondés.

Un mémoire, enregistré le 10 août 2022, a été présenté par Mme A.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le code du travail ;
- l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 ;
- l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 ;

- le décret n° 2011-1552 du 15 novembre 2011 ;

- 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. Le 6 décembre 1989, Mme A a été recrutée par la commune de Papeete comme agente contractuelle pour une durée indéterminée à compter du 1er janvier 1990. Elle a été successivement affectée à l'école Tamatini en tant que femme de service, à la direction des affaires éducatives, sociales et culturelles en tant qu'employée de bureau du 26 septembre 2005 au 26 janvier 2017, à la direction de la jeunesse, de l'éducation et de la cohésion sociale en tant qu'adjointe de gestion administrative du 27 janvier 2017 au 25 mars 2019 et, en dernier lieu, à la direction de la protection civile et de lutte contre l'incendie en tant qu'adjointe de gestion administrative à compter du 26 mars 2019. Par un arrêté du 4 mai 2021, pris à la suite d'un entretien préalable qui s'est tenu le 2 février 2021, le maire de la commune de Papeete a prononcé son licenciement sans préavis ni indemnité de licenciement à compter du 15 mai 2021. La commune de Papeete fait appel du jugement du 15 mars 2022 en tant que le Tribunal administratif de la Polynésie française a annulé cet arrêté et lui a enjoint de réintégrer Mme A dans ses fonctions et de procéder à la reconstitution de sa carrière et de ses droits sociaux dès le 15 mai 2021 dans un délai de deux mois à compter de la notification de ce jugement.

Sur la recevabilité du mémoire en défense de Mme A :

2. Aux termes de l'article R. 811-7 du code de justice administrative : " () les appels ainsi que les mémoires déposés devant la cour administrative d'appel doivent être présentés, à peine d'irrecevabilité, par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 / Lorsque la notification de la décision soumise à la cour administrative d'appel ne comporte pas la mention prévue au deuxième alinéa de l'article R. 751-5, le requérant est invité par la cour à régulariser sa requête dans les conditions fixées à l'article R. 612-1 / () ". Aux termes du deuxième alinéa de l'article R. 612-1 de ce code : " () la juridiction d'appel () peut rejeter [des] conclusions [entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours] sans demande de régularisation préalable pour les cas d'irrecevabilité tirés de la méconnaissance d'une obligation mentionnée dans la notification de la décision attaquée conformément à l'article R. 751-5 ". Aux termes du deuxième alinéa de l'article R. 751-5 du même code : " Lorsque la décision rendue relève de la cour administrative d'appel et, sauf lorsqu'une disposition particulière a prévu une dispense de ministère d'avocat en appel, la notification mentionne que l'appel ne peut être présenté que par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 ".

3. Le mémoire de Mme A, enregistré au greffe de la Cour le 10 août 2022 et qui n'est pas au nombre des mémoires dispensés du ministère d'un avocat, n'a pas été présenté par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 du code de justice administrative. La notification du jugement attaqué, reçue par Mme A le 17 mars 2022, mentionnait, conformément aux dispositions précitées de l'article R.

751-5 du même code, que la requête d'appel devait être présentée, à peine d'irrecevabilité, par un avocat. Or, Mme A n'a pas régularisé spontanément son mémoire avant la clôture de l'instruction qui a été fixée au 11 mai 2023. Par suite, le mémoire de Mme A est irrecevable et doit être écarté des débats.

Sur le fond :

En ce qui concerne le motif retenu par les premiers juges :

4. Aux termes de l'article 40 du décret n° 2011-1552 du 15 novembre 2011 portant dispositions applicables aux agents non titulaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs : " Tout manquement au respect des obligations mentionnées aux articles 21 à 24 de l'ordonnance du 4 janvier 2005 susvisée, commis par un agent non titulaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions est constitutif d'une faute l'exposant à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par le code pénal ". Aux termes de l'article 41 de ce décret : " Les sanctions disciplinaires susceptibles d'être appliquées aux agents non titulaires sont : / 1° L'avertissement / 2° Le blâme / 3° L'exclusion temporaire des fonctions avec retenue de traitement pour une durée maximale de six mois pour les agents recrutés pour une durée déterminée et d'un an pour les agents sous contrat à durée indéterminée / 4° Le licenciement sans préavis ni indemnité de licenciement / () ". Aux termes de l'article 23 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 : " Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public / () ". Aux termes de l'article 24 de cette ordonnance : " Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale / () ".

5. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

6. Pour prononcer le licenciement sans préavis ni indemnité de licenciement de Mme A, le maire de la commune de Papeete s'est fondé sur les circonstances que l'intéressée a fait preuve d'insubordination, de manquements au devoir de réserve, d'absences injustifiées, de comportement irrespectueux envers sa hiérarchie, de propos mensongers et de fausses accusations.

7. Pour annuler ce licenciement, après avoir considéré que les absences de Mme A constatées en 2001, 2015 et 2016, ne peuvent être prises en compte en se fondant sur un principe général du droit disciplinaire selon lequel il appartient à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire de respecter un délai raisonnable entre le moment où elle a pris connaissance de faits commis par son agent, susceptibles de donner lieu à sanction disciplinaire, et le moment où elle décide de lui infliger une telle sanction, le Tribunal administratif de la Polynésie française a estimé que le courrier du 10 juin 2020 par lequel Mme A a alerté le maire de la commune de Papeete sur les conditions d'hygiène, d'insalubrité et de travail

des personnels au sein de la caserne dans laquelle elle était affectée et a fait valoir que le dispositif de vidéosurveillance installé dans la salle de cuisine était illégal, n'était pas suffisant, malgré le caractère inapproprié des termes employés par l'intéressée, pour justifier les griefs qui lui sont reprochés tenant à son insubordination, à ses manquements au devoir de réserve, à son comportement irrespectueux envers sa hiérarchie, à ses propos mensongers et à ses fausses accusations.

8. Toutefois, alors qu'au 4 mai 2021, date de la sanction de licenciement attaquée, aucun texte applicable en Polynésie française ni aucun principe général du droit n'enfermait dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire à l'égard d'un agent contractuel, il ressort des pièces du dossier que, dans la plupart des postes qu'elle a successivement occupés, Mme A s'est absentée de manière répétée, injustifiée et non autorisée du 22 au 24 août 2001, du 6 septembre au 26 septembre 2001, du 28 au 30 décembre 2015, du 11 janvier au 3 février 2016, du 27 août au 27 septembre 2020, ainsi que les 9 et 12 octobre 2020. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que, sous couvert de faire état de faits constitutifs, selon elle, notamment de harcèlement moral et de travail dissimulé ou justifiant l'exercice de ses droits d'alerte et de retrait, faits qui ne sont d'ailleurs pas établis par les pièces produites en première instance par l'intéressée, celle-ci a adressé à plusieurs reprises à ses supérieurs hiérarchiques directs, au directeur général des services ou au maire, notamment en 2016 et 2020, des courriers comportant des propos irrespectueux, voire diffamatoires, à l'égard de ses destinataires ou de collègues de travail. Dans ces conditions, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'a pas, dans les circonstances de l'espèce et au regard du pouvoir d'appréciation dont elle disposait, pris une sanction disproportionnée en infligeant à Mme A, en raison de la gravité et du caractère répété des faits fautifs mentionnés au présent point, la sanction de licenciement sans préavis ni indemnité de licenciement.

9. Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le Tribunal administratif de la Polynésie française s'est fondé sur le caractère disproportionné de la sanction de licenciement attaquée pour annuler l'arrêté du maire de la commune de Papeete du 4 mai 2021.

10. Toutefois, il appartient à la Cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par Mme A devant le Tribunal administratif de la Polynésie française.

En ce qui concerne les autres moyens soulevés en première instance par Mme A :

11. En premier lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article 41 du décret n° 2011-1552 du 15 novembre 2011 : " La décision prononçant une sanction disciplinaire doit être motivée ". Ces dispositions imposent à l'autorité qui prononce la sanction de préciser elle-même, dans sa décision, les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de l'agent concerné, de telle sorte que ce dernier puisse, à la seule lecture de cette décision, connaître les motifs de la sanction qui le frappe.

12. En l'espèce, l'arrêté en litige, qui vise les dispositions législatives et réglementaires applicables, énonce les griefs retenus à l'encontre Mme A, en précisant qu'il lui est reproché " son insubordination, ses manquements au devoir de réserver, ses absences injustifiées, son comportement irrespectueux envers sa hiérarchie [ainsi que] ses propos mensongers et fausses accusations ". Ces mentions sont suffisantes pour lui permettre de déterminer sans ambiguïté les faits que l'autorité disciplinaire entend

lui reprocher, alors même que les dates précises de ces faits ou le détail de chacun de ces griefs ne sont pas mentionnés. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la sanction de licenciement attaquée doit être écarté.

13. En deuxième lieu, si Mme A soutient qu'elle a été suspendue de ses fonctions le 29 juin 2020 sans que le conseil de discipline ait été saisi de sa situation, cette circonstance, à la supposer même établie, est en tout état de cause sans incidence sur la légalité de la sanction de licenciement attaquée. Par suite, ce moyen doit être écarté.

14. En troisième lieu, Mme A soutient que le délai de réflexion de deux jours ouvrables à compter du 2 février 2021, date de son entretien préalable au licenciement, a été méconnu sans citer le moindre texte. Toutefois, aucune disposition législative ou réglementaire, non plus qu'aucun principe n'exige le respect d'un tel délai. Par suite, ce moyen doit être écarté.

15. En quatrième lieu, aux termes de l'article 47 du décret n° 2011-1552 du 15 novembre 2011 : " () / La décision de licenciement est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception () ".

16. Si Mme A soutient, sans être contestée sur ce point, que l'arrêté du 4 mai 2021 prononçant son licenciement disciplinaire lui a été notifié sans lettre recommandée avec demande d'avis de réception en méconnaissance des dispositions citées au point précédent, il ressort toutefois des pièces du dossier, notamment des mentions figurant sur l'arrêté en litige, que, même si l'intéressée a refusé de signer l'exemplaire qui lui était destiné, celui-ci lui a été remis en mains propres le 5 mai 2021, ce qu'elle admet d'ailleurs dans ses écritures de première instance. Par suite, le moyen soulevé par Mme A doit, en tout état de cause, être écarté.

17. En dernier lieu, aux termes de l'article 74 de la Constitution : " Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République / Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe : / 1° les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ; / 2° les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle , le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ". Selon le 4ème alinéa de l'article 73 de la Constitution, ces matières sont : " la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral ". L'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose que les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14, sous réserve des compétences attribuées aux communes ou exercées par elles en application de cette loi organique. Il résulte de l'article 14 de la même loi organique que le droit du travail, y compris la détermination de ses principes généraux, n'est pas au nombre des matières dans lesquelles l'Etat demeure compétent en Polynésie française.

18. Il résulte de l'ensemble des dispositions citées au point précédent que Mme A ne peut utilement se prévaloir de la méconnaissance des dispositions des articles L. 1332-4 et L. 1332-5 du code du travail métropolitain, ni soutenir que la sanction de licenciement attaquée méconnaît ce code au motif qu'elle ne disposerait d'aucun contrat de travail, dès lors que le code du travail métropolitain n'est pas applicable en Polynésie française. Par suite, ces moyens doivent être écartés.

19. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Papeete est fondée à soutenir que c'est à tort que, par les articles 1er et 2 du jugement attaqué, le Tribunal administratif de la Polynésie française a annulé l'arrêté à l'origine du litige puis l'a enjointe de réintégrer Mme A dans ses fonctions et de procéder à la reconstitution de sa carrière et de ses droits sociaux à compter du 15 mai 2021. Par suite, il y a lieu d'annuler les articles 1er et 2 du jugement attaqué et de rejeter les conclusions de la demande de Mme A présentée devant le Tribunal administratif de la Polynésie française auxquelles il a été fait droit en première instance.

Sur les frais liés au litige :

20. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la commune de Papeete présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D E C I D E :**

Article 1er : Les articles 1er et 2 du jugement n° 2100275 du Tribunal administratif de la Polynésie française du 15 mars 2022 sont annulés.

Article 2 : Les conclusions de la demande de Mme A présentée devant le Tribunal administratif de la Polynésie française auxquelles il a été fait droit en première instance, sont rejetées.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la commune de Papeete est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au maire de la commune de Papeete et à Mme B A.

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

Délibéré après l'audience du 6 février 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Auvray, président de chambre,
- Mme Hamon, présidente-assesseure,
- M. Desvigne-Repousseau, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 mars 2024.

Le rapporteur,

M. DESVIGNE-REPUSSEAU Le président,

B. AUVRAY

La greffière,

L. CHANA

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.