

Décision de la Cour administrative d'appel n° 23PA00206 du 28 février 2024

Cour d'appel de Paris

3ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A D a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler la décision n° 467/MEA/TRAV du 8 février 2022 retirant la décision n° 2470/MTT/TRAV du 12 novembre 2021 et autorisant son licenciement et de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 350 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 22000120 du 22 novembre 2022, le tribunal administratif de la Polynésie française a annulé la décision attaquée.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 13 janvier 2023 et 16 juin 2023, la Caisse de prévoyance sociale (CPS), représentée par Me Bouyssié, demande à la Cour, dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) d'annuler le jugement n° 22000120 du tribunal administratif de la Polynésie française ;
- 2°) de rejeter la demande présentée par M. A D devant le tribunal administratif de la Polynésie française ;
- 3°) de mettre à la charge de M. A D le versement de la somme de 500 000 F CFP sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le tribunal a à tort jugé que l'autorisation de licenciement était entachée d'une erreur d'appréciation alors que les faits étaient constitutifs de fautes d'une gravité suffisante pour justifier le licenciement ;
- contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, les agissements de ce salarié lui ont causé un préjudice financier ; de plus si elle avait connaissance de son activité parallèle d'exploitant d'une structure d'accueil pour personnes âgées, elle ignorait la fraude commise dans ce cadre ; enfin l'absence d'antécédents disciplinaires ne s'opposait pas à ce que soit prononcé son licenciement ;
- les soins effectués par M. B, salarié à temps plein de la structure d'accueil et non conventionné et qui par ailleurs n'était pas en règle avec les règles de sa profession, ne pouvaient être pris en charge par la CPS et ne l'ont été que du fait de la fraude organisée par M. E ;
- M. A D a lui-même signé des feuilles de soins à la place des résidents pour permettre le remboursement par la CPS des soins ainsi réalisés ;
- il se livrait à la divulgation de données confidentielles en transmettant à M. B les mandats de paiement dont il avait connaissance grâce à ses fonctions d'enquêteur assermenté au sein de cette caisse ;
- la gravité de ces faits est suffisante pour justifier le licenciement et a d'ailleurs occasionné aussi une plainte pénale.

Par deux mémoires, enregistrés les 26 mai et 14 juin 2023, la Polynésie française, représentée par Me Jourdainne, conclut à l'annulation du jugement n° 22000120 du tribunal administratif de la Polynésie française et au rejet de la demande de première instance de M. A D.

Elle soutient que la décision en litige du 8 février 2022 n'était pas entachée d'erreur d'appréciation, les agissements de M. A D ayant le caractère d'une faute grave, de nature à justifier son licenciement. Par un mémoire en défense enregistré le 27 mai 2023 M. A D, représenté par Me Quinquis, conclut au rejet de la requête et à ce que le versement la somme de 500 000 F CFP soit mis à la charge de la Polynésie française et de la Caisse de prévoyance sociale sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les moyens soulevés par la Caisse de prévoyance sociale ne sont pas fondés.
- la décision en litige, annulée par le tribunal pour erreur d'appréciation, avait par ailleurs été prise au terme d'une procédure irrégulière dès lors qu'après sa décision du 12 novembre 2021 l'inspectrice du travail était dessaisie de la demande d'autorisation et ne pouvait compléter son enquête, un tel complément ne pouvant avoir lieu qu'après que la décision du 12 novembre 2021 avait été effectivement retirée et la nouvelle décision devant alors prendre en compte la situation existant à cette date ;
- la décision en litige est tardive, dès lors qu'elle est intervenue plus de deux mois après le dépôt de la demande d'autorisation le 13 septembre 2021, en méconnaissance de l'article Lp 2512-3 du code du travail de la Polynésie française, sans que puisse faire obstacle à l'écoulement de ce délai la décision initiale du 12 novembre 2021 qui, ayant été retirée, doit être regardée comme n'étant jamais intervenue ; dans ces conditions une décision implicite de rejet était intervenue le 13 novembre 2021 et était devenue définitive lors de l'intervention de la décision du 8 février 2022 ;
- son employeur avait parfaitement connaissance de son activité à la tête d'une structure d'accueil pour personnes âgées, et cette circonstance, qui n'a pas été soulevée à l'appui de la demande d'autorisation de licenciement, ne pouvait dès lors servir de fondement à la décision en litige.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail de la Polynésie française ;
- le code des relations entre le public et l'administration
- 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 C,
- et les conclusions de Mme Degardin, rapporteure publique.

Connaissance prise de la note en délibéré présentée pour M. A D, enregistrée le 8 février 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que, salarié de la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française (CPS) depuis 1999, M. A D y exerçait depuis 2019 ses fonctions au sein du service contrôle cotisants et RSPF, ayant pour mission de constater les infractions à la réglementation sociale, et avait à ce titre été amené à prêter serment devant le tribunal de première instance de Papeete. Parallèlement à

cette activité il avait en 2016 souscrit une patente et ouvert une structure d'accueil de personnes âgées à l'enseigne " Les Orchidées ", composée de deux établissements, exploitée en son nom propre. A la suite d'un contrôle diligenté dans cette structure en 2021 par le service " Gestion des risques " de la Caisse de prévoyance sociale, des irrégularités ont été relevées qui mettaient en cause M.A D ainsi que M. B, infirmier exerçant dans cet établissement en étant titulaire d'un contrat à durée indéterminée à temps plein en qualité d'infirmier coordonnateur. M. A D a dès lors été convoqué, par courrier remis par huissier de justice le 30 août 2021, à un entretien préalable à un licenciement pour faute le 2 septembre 2021. En sa qualité de candidat au sein du comité d'entreprise de la Caisse de prévoyance sociale au mois de mai 2021, il bénéficiait de la protection prévue à l'article LP. 2511-1 du code du travail et dès lors le directeur de cette Caisse a, par courrier remis contre décharge à la direction du travail le 13 septembre suivant, formé une demande d'autorisation de le licencier pour motif disciplinaire. Parallèlement la Caisse requérante a déposé, le 24 septembre 2021, une plainte pénale pour " escroquerie, faux et usage de faux, et déclaration mensongère à un organisme de protection sociale " auprès du procureur de la République près le tribunal de première instance de Papeete. Par une décision du 12 novembre 2021, l'inspectrice du travail a rejeté la demande d'autorisation de licenciement présentée par la Caisse de prévoyance sociale en se déclarant incompétente au motif que le salarié concerné ne bénéficiait plus de la qualité de salarié protégé au jour de la décision. Toutefois, par une seconde décision du 8 février 2022, elle a, d'une part, retiré la décision précitée du 12 novembre 2021 et, d'autre part, autorisé le licenciement de M. A D. Celui-ci a dès lors saisi le tribunal administratif de la Polynésie française qui a annulé cette décision par un jugement du 22 novembre 2022 dont la caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française relève dès lors appel.

Sur le bien-fondé du jugement :

2. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, notamment du compte-rendu de réunion de la commission mixte paritaire de la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française, dans sa séance du 9 septembre 2021, que M. A D avait mis en place avec M. B un dispositif destiné à permettre, grâce à son emploi au sein de la Caisse de prévoyance sociale, de contourner les règles normales de prise en charge de soins infirmiers au sein de la structure " les Orchidées " qu'il gère, lesquelles prévoient que, lorsque les soins prescrits par un médecin doivent être effectivement pris en charge par la Caisse, l'assuré les paie puis signe sa feuille de soins et la transmet à fin de remboursement à la Caisse de prévoyance sociale. Le dispositif mis en place par M. A D consistait au contraire, après prescription médicale et soins infirmiers dispensés à des résidents de la structure, à signer lui-même à la place de ces assurés, ainsi qu'il l'a reconnu lors de son entretien préalable, les feuilles de soins, pour les transmettre à la Caisse de prévoyance sociale qui procédait au remboursement des frais de soins que les assurés en cause n'avaient pas avancés au sein de la maison de retraite. M. A D émettait ensuite les mandats de paiement des actes correspondants, qu'il pouvait se procurer grâce à son emploi au sein de la Caisse, et les transmettait à M. B, qui informait alors les assurés des sommes qui leur avaient été versées sur leur compte bancaire par la Caisse de prévoyance sociale et leur demandait la rétrocession de ces mêmes sommes pour des soins dont il est constant qu'initialement cet infirmier les réalisait dans

le cadre de son activité d'infirmier salarié à plein temps de la structure d'hébergement, sans percevoir de rémunération complémentaire au titre d'une activité libérale. Ce dispositif ayant bien pour objet et pour effet de, à tout le moins, contourner les règles normales de prise en charge de soins par la Caisse, si ce n'est de lui faire supporter la charge de remboursements auxquels elle n'aurait été tenue, et ce en signant des documents au lieu et place des assurés, a bien dès lors le caractère d'une fraude. De plus, sans même qu'il y ait lieu de déterminer si la Caisse a été amenée, du fait de cette fraude, à rembourser des soins qu'elle n'avait pas à prendre en charge, et a subi de ce fait un préjudice économique, le dysfonctionnement interne résultant de la mise en place par un de ses agents, de surcroît chargé de fonctions de contrôle des infractions à la réglementation, d'un dispositif destiné à contourner la procédure normale, et impliquant la diffusion à l'extérieur de la Caisse de documents internes, constitue un préjudice pour celle-ci. Par suite, la matérialité des faits est établie, qu'il s'agisse de la participation de M. A D à une fraude au préjudice de son employeur, ou de la divulgation des données confidentielles de la Caisse de prévoyance sociale (les mandats de paiement) à un tiers, M. B, la circonstance que ces mandats de paiement soient parfois communiqués aux assurés ne leur ôtant pas leur caractère confidentiel à l'égard des tiers et n'autorisant pas leur transmission à ces tiers.

3. Par ailleurs, si M. A D tente de justifier le recours à ces pratiques par les carences de la réglementation et l'absence de transposition en Polynésie du dispositif métropolitain des EHPAD, une telle circonstance ne pouvait le conduire qu'à dénoncer ces supposées carences, mais ne justifiait pas qu'il procède au détournement des procédures applicables, alors surtout qu'il avait, au sein de la Caisse, la qualité d'agent enquêteur assermenté en charge du contrôle des infractions à la réglementation. De même, les carences ainsi invoquées ne sauraient expliquer que ces manœuvres soient effectuées dans le seul cas de soins réalisés par un infirmier dont il n'est pas sérieusement contesté qu'il s'agit, en tout état de cause, d'un proche de M. A D, et dont il est constant qu'il effectuait antérieurement ces soins dans le cadre de son activité de salarié à plein temps de la structure d'hébergement, sans percevoir de rémunération au titre d'une activité libérale au sein de cette structure. De plus, si M. A D tente d'expliquer le fait d'avoir signé lui-même les actes de soins des résidents par l'incapacité dans laquelle ceux-ci sont parfois de le faire eux-mêmes, par leur isolement, surtout dans un contexte épidémique, et par les procurations qui lui ont été consenties par des proches de ces personnes, l'octroi de telles procurations ne l'autorisait pas à s'en servir dans le cadre d'une manœuvre frauduleuse destinée, à tout le moins, à contourner les procédures applicables dont il devait lui-même, du fait de ses fonctions au sein de la Caisse, assurer le respect. De même le transfert à M. B des mandats de paiement revêt également un caractère fautif, M. A D ne pouvant ignorer qu'il ne devait pas diffuser à des tiers les données personnelles dont il avait connaissance dans le cadre de ses fonctions au sein de la Caisse de prévoyance sociale.

4. Enfin ces fautes présentent un caractère de gravité accru compte tenu notamment, d'une part, de la nature des fonctions exercées par M. A D et de sa qualité d'agent assermenté, et d'autre part de l'exploitation de la vulnérabilité, en raison de leur âge, des résidents impliqués dans ces pratiques, quand bien même ils n'en ont pas subi de préjudices financiers. Dans ces conditions, l'inspectrice du

travail a pu, sans commettre d'erreur d'appréciation, considérer que les faits reprochés présentaient un caractère de gravité suffisant pour justifier le licenciement du salarié, alors même qu'il n'aurait pas antérieurement fait l'objet de sanctions, et autoriser ledit licenciement. Et la Caisse de prévoyance sociale est par suite fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal a annulé pour erreur d'appréciation la décision de l'inspectrice du travail du 8 février 2022.

5. Il appartient à la Cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. A D devant le tribunal ;

6. Aux termes de l'article L242-1 du code des relations entre le public et l'administration : " L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. " ; Aux termes de l'article L211-2 du même code : "Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (.) 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;)" ; aux termes de l'article L122-1 du même code : " Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique. ".

7. Il résulte de ces dispositions combinées que l'inspecteur du travail, qui, lorsqu'il constate l'illégalité de sa décision initiale se prononçant sur une demande d'autorisation de licenciement, doit d'office en prononcer le retrait, est tenu, dans cette hypothèse et préalablement au prononcé de ce retrait, de mettre à même la personne au profit de laquelle la décision avait créé des droits de présenter ses observations écrites et, le cas échéant, si cette personne le demande, ses observations orales.

8. Il ressort des pièces versées au dossier que, par une première décision n° 2470/MTT/TRAV/SIE/JE/hh du 12 novembre 2021, l'inspectrice du travail a rejeté la demande d'autorisation administrative de licenciement pour incompétence de l'autorité administrative, puis a adressé à M. A D et à la Caisse de prévoyance sociale des courriers en date du

17 novembre 2021 les informant de l'illégalité de cette décision et du projet de la retirer, et les invitant à présenter leurs observations, ce que l'administration a fait par courrier du 18 novembre suivant tandis que M. A D a fait l'objet d'une relance le 10 janvier suivant, à la suite de quoi il a, au demeurant, pu présenter ses observations le 18 janvier suivant, lors d'un entretien avec l'inspectrice du travail. Par ailleurs, dès lors que le retrait de la décision du 12 novembre 2021 conduisait l'administration à reprendre l'instruction de la demande d'autorisation de licenciement, la seule circonstance que l'inspectrice du travail aurait complété son enquête et que des éléments aient pu être collectés, après que les divers intéressés aient été informés du projet de retrait de cette décision, mais avant que celle-ci ne soit formellement retirée par l'arrêté du 8 février 2022, n'a entaché la procédure d'aucune irrégularité.

9. En deuxième lieu, il résulte des dispositions de l'article L242-1 du code des relations entre le public et l'administration, citées au point 6, que l'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits que si elle est illégale et que le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. En l'espèce le salarié, ayant été candidat aux élections du comité d'entreprise de la Caisse de prévoyance sociale qui se sont déroulées le 27 mai 2021, et dans le cadre desquelles la liste des candidats avait été affichée le 4 mai 2021, bénéficiait, en application de l'article Lp 2511-1 du code du travail, de la protection accordée aux représentants du personnel pour une durée de six mois à compter de cette date. Dès lors, sa convocation à l'entretien préalable de licenciement ayant été remise par huissier le 30 août 2021, son licenciement était subordonné à l'autorisation de l'inspecteur du travail, et la décision de l'administration se déclarant incompétente était en conséquence entachée d'illégalité, ainsi qu'en conviennent toutes les parties, et par suite l'administration était tenue de la retirer. Par ailleurs, cette décision illégale étant en date du 12 novembre 2021, l'inspectrice du travail a pu régulièrement en prononcer le retrait par l'arrêté du 8 février 2022 pris avant l'expiration du délai de quatre mois prévu par l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration. Ainsi M. A D ne peut faire utilement état de ce que la décision du 8 février 2022 serait " tardive " parce qu'intervenue plus de deux mois après le dépôt de la demande d'autorisation le 13 septembre 2021, en méconnaissance de l'article Lp 2512-3 du code du travail de la Polynésie française, et après la formation d'une décision implicite de rejet le 13 novembre 2021, à laquelle n'aurait pu, du fait de son retrait ultérieur, faire obstacle la décision initiale du 12 novembre 2021.

10. En troisième lieu. M. A D fait valoir que son activité à la tête d'une structure d'accueil pour personnes âgées, qui était connue de la Caisse, ne pouvait servir de fondement à la décision en litige dès lors que cette circonstance n'était pas soulevée à l'appui de la demande d'autorisation de licenciement. Toutefois il résulte de ce qui a été dit aux points 3 et 4 que l'inspectrice du travail aurait pris la même décision si elle ne s'était fondée que sur les autres griefs retenus, tirés de la divulgation à M. B de données confidentielles de la CPS et du fait d'avoir prêté son concours à une fraude au préjudice de son employeur.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la Caisse de prévoyance sociale et la Polynésie française sont fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de la Polynésie française a annulé la décision n° 467/MEA/TRAV du 8 février 2022 retirant la décision n° 2470/MTT/TRAV du 12 novembre 2021 et autorisant le licenciement de

M. A D. Par voie de conséquence, elles sont fondées à demander l'annulation dudit jugement et le rejet de la demande de première instance de M. A D.

Sur les frais liés à l'instance :

12. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative la Cour ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais liés à l'instance. Dès lors, les conclusions présentées à ce titre par M. A D doivent être rejetées.

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. A D le paiement à la Caisse de prévoyance sociale de la somme de 1 500 euros au titre des frais liés à l'instance en

application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1er : Le jugement n° 22000120 du 22 novembre 2022 du tribunal administratif de la Polynésie française est annulé.

Article 2 : La demande présentée par M. A D devant le tribunal administratif de la Polynésie française, ainsi que ses conclusions présentées en appel sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : M. A D versera à la Caisse de Prévoyance sociale une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la Caisse de prévoyance sociale, à la Polynésie française, et à M. A D.

Délibéré après l'audience du 1er février 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Ivan Luben, président de chambre,
- Mme Marianne Julliard, présidente-assesseure,
- Mme Marie-Isabelle Labetoulle, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 février 2024.

La rapporteure,

M-I. CLe président,

I. LUBEN

La greffière,

N. DAHMANILa 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.