

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1800160

Mme X.

M. Briquet
Rapporteur

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 20 novembre 2018
Lecture du 13 décembre 2018

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 1^{er} juin et le 26 octobre 2018, Mme X. demande au Tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de faire foi de ses demandes d'intégration dans la fonction publique territoriale de Nouvelle-Calédonie des 12 octobre 2010 et 25 juillet 2017 ;

2°) d'ordonner son intégration rétroactive ;

3°) de condamner la Nouvelle-Calédonie et l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie à lui verser, d'une part, les salaires dont elle a été privée entre le 1^{er} février 2018 et le prononcé du jugement à raison de 477 726 F CFP nets par mois et, d'autre part, une somme de 10 000 000 F CFP en réparation des troubles dans ses conditions d'existence qui ont été causés par sa non intégration.

4°) de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie et de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie une somme de 100 000 F CFP, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le silence gardé pendant deux mois sur sa demande valait décision d'acceptation, par application de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration ;

- citoyenne calédonienne, en poste en Nouvelle-Calédonie de manière ininterrompue pendant plus de dix ans, elle remplissait l'ensemble des conditions requises pour être intégrée ;

- elle aurait dû se voir proposer une intégration directe au bout de cinq ans de détachement auprès de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, par application de l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

- étant prioritaire par application de la loi du pays n° 2016-17 du 19 décembre 2016 pour continuer à occuper son poste au service des soins en addictologie après le 31 janvier 2018, l'avis de vacance de ce poste aurait dû lui être communiqué par l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, pour qu'elle puisse faire acte de candidature ;

- elle est sans ressources financières depuis février 2018 et subit un préjudice moral important ;

- en sollicitant par deux fois des délais supplémentaires pour produire son mémoire en défense, l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie tente de retarder la régularisation de sa situation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 octobre 2018, l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, représentée par Me Loste, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 200 000 F CFP soit mise à la charge de Mme X. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions indemnitaires tendant au versement d'une somme de 10 000 000 F CFP en réparation des troubles dans les conditions d'existence subis par la requérante, non précédées de la décision préalable requise par l'article L. 421-1 du code de justice administrative, sont irrecevables ;

- aucune illégalité n'a été commise en l'espèce ;

- en tout état de cause, la situation de dénuement dont se plaint Mme X. lui est imputable, ayant décidé d'elle-même de ne pas réintégrer ses fonctions auprès du conseil général des Hauts-de-Seine après le 31 janvier 2018 pour se mettre en disponibilité pour convenances personnelles ;

- les salaires dont elle demande le versement ne pourraient par ailleurs en aucun cas lui être accordés, en l'absence en l'espèce de tout service fait après le 31 janvier 2018.

La requête a par ailleurs été adressée à la Nouvelle-Calédonie, qui n'a toutefois pas produit de mémoire en défense.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à la condamnation de la Nouvelle-Calédonie et de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie à verser à Mme X. les salaires dont elle a été privée entre le 1^{er} février 2018 et le prononcé du jugement à raison de 477 726 F CFP nets par mois, en raison de l'absence de demande préalablement formée devant l'administration et de décision prise sur cette demande, en méconnaissance de l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

Un mémoire, présenté par l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, a été enregistré le 15 novembre 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, toutes deux relatives à la Nouvelle-Calédonie ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 ;
- l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953 ;
- la délibération n° 81 du 24 juillet 1990 ;
- la délibération n° 264 du 23 novembre 2001 ;
- la délibération n° 338 du 13 décembre 2007 ;
- la loi du pays n° 2016-17 du 19 décembre 2016 ;
- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 20 novembre 2018 :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public,
- et les observations de Me Loste, avocat de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X., assistant socio-éducatif territorial, a exercé dans le département des Hauts-de-Seine de 1991 à 2007 avant d'être affectée sans discontinuer auprès de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2018, d'abord la première année par le biais d'un contrat à durée déterminée conclu dans le cadre d'une disponibilité, puis les années suivantes sous la forme de détachements régulièrement renouvelés. Durant cette période, elle a demandé à deux reprises son intégration dans la fonction publique territoriale de Nouvelle-Calédonie, une première fois le 12 octobre 2010 par un courrier directement adressé au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et une seconde fois le 25 juillet 2017 par une lettre remise à l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie et qui doit être regardée comme ayant été communiquée au président du gouvernement en vertu de l'obligation de transmission qui pèse sur cette agence. Cependant, aucune réponse n'ayant jamais été apportée à ces demandes, deux décisions implicites de rejet sont nées. Mme X. a ensuite été informée, alors qu'elle était soignée en métropole de ses problèmes de santé, par l'agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie dans un courrier du 6 octobre 2017 que son détachement, qui devait prendre fin au 31 janvier 2018, ne serait pas renouvelé en raison du transfert au centre hospitalier spécialisé Albert Bousquet à compter de 2018 du centre de soins en addictologie au sein duquel elle exerçait. Prenant acte de cette décision, elle a demandé au conseil général des Hauts-de-Seine de la mettre en disponibilité pour convenances personnelles pour un an et est retournée en Nouvelle-Calédonie le 20 janvier 2018. Souhaitant être réaffectée à son poste au service des soins en addictologie, elle a écrit le 29 janvier 2018 à la présidente du conseil d'administration de l'agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie, qui l'a invitée le 5 avril 2018 à s'adresser directement au directeur de l'agence. Renonçant alors à prendre contact avec ce dernier, elle a introduit le présent recours qui, s'il tend formellement à ce qu'il soit « *fait foi* » de ses demandes

d'intégration des 12 octobre 2010 et 25 juillet 2017 et ordonné en conséquence son intégration rétroactive ainsi que la condamnation de la Nouvelle-Calédonie et de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie à lui verser, d'une part, les salaires dont elle a été privée entre le 1^{er} février 2018 et le prononcé du jugement à raison de 477 726 F CFP nets par mois et, d'autre part, une somme de 10 000 000 F CFP en réparation des troubles dans ses conditions d'existence qui ont été causés par sa non intégration, doit néanmoins être regardé, compte-tenu de l'impossibilité pour le tribunal d'ordonner directement l'intégration sollicitée, comme visant en premier lieu à l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande d'intégration du 25 juillet 2017, en deuxième lieu à ce qu'il soit enjoint au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de l'intégrer dans le corps des assistants socio-éducatifs de la Nouvelle-Calédonie, et comme tendant en dernier lieu aux condamnations financières qui viennent d'être indiquées et qu'il n'est pas nécessaire de requalifier.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 23 de l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux : « *Les fonctionnaires sont recrutés suivant l'une ou suivant l'une et l'autre des modalités ci-après : / (...) / 4° - Par intégration d'agents titulaires de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale métropolitaine ou de la fonction publique hospitalière dans le corps d'accueil correspondant à l'emploi ou à tous autres emplois relevant dudit corps qu'ils auront occupés pendant une durée minimale ininterrompue de deux ans au jour de l'intégration, sous réserve qu'ils appartiennent à un corps ou cadre d'emploi réputé équivalent, et après avis du chef du service intéressé et de la commission administrative paritaire du corps d'accueil. / Deux corps ou un corps et un cadre d'emplois sont réputés équivalents : - s'ils ont un même niveau de recrutement initial ; / - si le niveau de recrutement initial du corps ou cadre d'emplois d'origine est supérieur à celui du corps ou cadre d'emploi d'accueil. / (...) / Le nombre d'agents titularisés tant au titre des dispositions qui précèdent qu'au titre de l'article 13 de la délibération modifiée n° 81 du 24 juillet 1990 susvisée ne peut excéder le quart du nombre de titulaires appartenant au corps d'accueil et recrutés dans les conditions prévues par les statuts particuliers. / (...).* ». L'article 19 de la loi du pays n° 2016-17 du 19 décembre 2016 relative à la protection, à la promotion et au soutien de l'emploi local pour l'accès aux fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie, a quant à lui ajouté les conditions suivantes : « *I - Les fonctionnaires relevant d'une des fonctions publiques métropolitaines souhaitant intégrer un corps ou un cadre d'emploi relevant d'une des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie en application des articles 23 de l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux ou 28 de la délibération n° 486 du 10 août 1994 portant création du statut général des fonctionnaires des communes de Nouvelle-Calédonie doivent, outre les conditions posées par ces articles, justifier : / 1° soit, de la qualité de citoyen de la Nouvelle-Calédonie ; / 2° soit, de la durée de résidence déterminée conformément à l'article 2. / (...).* ». Aux termes par ailleurs de l'article 81 de l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953 : « *A l'expiration du détachement de longue durée, et sous réserve des dispositions de l'article suivant, le fonctionnaire détaché est obligatoirement réintégré à la première vacance dans son cadre d'origine et réaffecté à un emploi correspondant à son grade dans ce cadre. Il a priorité pour être affecté au poste qu'il occupait avant son détachement. / S'il refuse le poste qui lui est assigné, il ne pourra être nommé au poste auquel il peut prétendre que lorsqu'une vacance sera budgétairement ouverte.* ». L'article 82 de ce dernier arrêté précise : « *Un détachement de longue durée prononcé sur la demande du fonctionnaire dans le cas prévu à l'article 77 - alinéa 1^{er}, ne peut être renouvelé qu'une seule fois. / A l'expiration de la durée de son détachement et en tout état de cause dans un délai de dix années, l'intéressé est réintégré dans son cadre d'origine, sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 81. /*

Toutefois, s'il remplit les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant les fonctionnaires du cadre où il est détaché pour faire partie de ce cadre, il peut, sur sa demande, y être définitivement intégré. ». Aux termes enfin de l'article 83 de ce même arrêté : « Les statuts particuliers pourront fixer le temps maximum de détachement à l'expiration duquel les fonctionnaires détachés des cadres métropolitains ou locaux devront opter pour l'intégration dans le cadre local de détachement ou pour la réintégration définitive dans leur cadre d'origine. ».

3. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que même s'il n'existe pas dans la fonction publique calédonienne d'équivalent au droit à l'intégration directe institué pour les fonctions publiques métropolitaines par l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, a néanmoins été prévu pour les agents qui tels que l'intéressée, appartiennent à la fonction publique territoriale métropolitaine et sont détachés en Nouvelle-Calédonie, un droit à postuler à l'intégration qui est ouvert dès lors que ces agents remplissent toutes les conditions requises par les textes précités. En l'espèce, il est constant qu'à la date de sa demande, Mme X., citoyenne calédonienne, en poste en Nouvelle-Calédonie de manière ininterrompue depuis plus de dix ans, et qui est issue d'un corps équivalent à celui des assistants socio-éducatifs de la Nouvelle-Calédonie, remplissait l'ensemble de ces conditions. Elle pouvait dès lors valablement solliciter son intégration. Si, ainsi qu'il a été dit, celle-ci n'était pas de droit et était subordonnée à l'appréciation d'autres éléments tels que la manière de servir de l'agent ou l'intérêt du service, il n'en demeure pas moins que le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie devait examiner la demande qui lui était présentée. En l'espèce, aucun motif n'étant spécifiquement invoqué en défense à l'égard du refus d'intégration, il y a lieu de considérer que celui-ci était motivé, comme le refus de renouvellement de détachement, par le transfert prochain du centre de soins en addictologie au sein duquel Mme X. exerçait. Cependant, ce motif tiré de l'intérêt du service n'apparaît pas à lui seul suffisant pour légitimer un refus, dès lors que ledit transfert n'avait que des conséquences limitées pour Mme X., puisqu'il n'entraînait pas ici la suppression du poste qu'occupait l'intéressée et impliquait seulement que l'agent allait désormais être placé sous l'autorité du centre hospitalier spécialisé Albert Bousquet. Dans ces conditions, Mme X. est fondée à soutenir que le refus implicite qui lui a été opposé n'était pas justifié. Celui-ci devra dès lors être annulé et ce, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés à l'appui des conclusions à fin d'annulation.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

4. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.* ». L'article L. 911-2 du même code dispose quant à lui : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.* ».

5. L'annulation prononcée n'implique pas nécessairement l'intégration de Mme X., compte-tenu de l'absence susmentionnée de droit à l'intégration directe dans la fonction publique calédonienne. Toutefois, elle implique à tout le moins que le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie prenne à nouveau une décision sur la demande

d'intégration dans le corps des assistants socio-éducatifs de la Nouvelle-Calédonie qu'elle avait présentée le 25 juillet 2017, en tenant compte du fait qu'elle remplissait alors toutes les conditions pour postuler à une intégration. Il sera dans ces conditions prescrit audit président de prendre une telle décision. Dans les circonstances de l'espèce, un délai de trois mois courant à compter de la notification du présent jugement lui sera imparti pour procéder à une nouvelle instruction et adopter cette décision.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

6. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.* ».

7. En l'espèce, Mme X. n'a pour la première fois formulé des prétentions indemnitaires que dans le cadre de sa requête. Aucune décision de l'administration n'avait par conséquent été prise sur ce point antérieurement à l'introduction du recours. Les dispositions précitées de l'article R. 421-1 ont dès lors été méconnues et les conclusions à fin d'indemnisation ne peuvent par suite qu'être rejetées pour irrecevabilité.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme X., qui n'est pas, pour l'essentiel du litige, la partie perdante, la somme que l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il n'y a en outre pas lieu, en l'espèce, de mettre à la charge des défendeurs la somme demandée au même titre par la requérante.

D E C I D E :

Article 1er : La décision implicite de rejet, née du silence gardé pendant deux mois par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur la demande d'intégration présentée le 25 juillet 2017 par Mme X., est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de prendre à nouveau une décision sur la demande d'intégration présentée le 25 juillet 2017 par Mme X., après une nouvelle instruction, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

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

Article 4 : Les conclusions présentées par l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.