

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N° 1900798

M. C... T...

Mme Eva Delon
Rapporteure

Mme Lisa Barruel
Rapporteure publique

Audience du 14 avril 2022
Décision du 21 avril 2022

36-09-02-01
36-09-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Melun

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 janvier 2019, M. C... T... demande au tribunal :

1°) d'annuler les arrêtés du 17 septembre 2018 par lesquels le maire d'Emerainville a, d'une part, prononcé un blâme à son encontre, et d'autre part, diminué son régime indemnitaire de moitié pendant une durée d'un an, ensemble la décision du 28 novembre 2018 rejetant son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre à la commune d'Emerainville de rétablir le régime indemnitaire antérieur et de lui verser les indemnités indument retenues à hauteur de 50 euros par mois depuis le mois de septembre 2018 ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Emerainville une somme de 150 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

Sur l'arrêté du 17 septembre 2018 portant diminution du régime indemnitaire de M. T... :

- l'arrêté contesté méconnaît le principe du *non bis in idem*, en prononçant à son encontre deux sanctions à raison des mêmes faits ;
- il est entaché de détournement de pouvoir, en ce que la diminution de son régime indemnitaire constitue une sanction déguisée ;

- il est fondé sur une délibération du conseil municipal du 3 décembre 2002 prévoyant la mise en œuvre d'une sanction financière aux agents faisant l'objet d'une sanction disciplinaire, laquelle est elle-même entachée d'illégalité, ayant été prise par une autorité incompétente et instituant une situation de compétence liée du maire.

Sur l'arrêté du 17 septembre 2018 prononçant un blâme :

- il est entaché d'une erreur d'appréciation, dès lors que les faits qui lui sont reprochés ne sont pas fautifs et qu'il a été sanctionné en qualité de directeur du service jeunesse alors qu'il n'a jamais fait l'objet d'une décision le nommant dans ces fonctions.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 juillet 2019, la commune d'Emerainville, représentée par son maire en exercice et par Me Landot, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. T... la somme de 1 500 euros, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le recours gracieux formé par M. T... ne portant que sur la décision portant sanction disciplinaire, soit le blâme, ses conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 17 novembre 2018 qui diminue de moitié son régime indemnitaire pendant un an, n'ayant pas fait l'objet d'un recours gracieux, sont tardives et, par suite, irrecevables.

Sur l'arrêté du 17 septembre 2018 portant diminution du régime indemnitaire de M. T... :

- l'arrêté portant diminution de son régime indemnitaire ne méconnaît pas le principe du *non bis in idem*, dès lors que cette mesure porte sur la manière de servir insatisfaisante de M. T..., en application de la délibération municipale du 3 décembre 2002 ;

- ce même arrêté ne constitue pas une sanction déguisée mais tire les conséquences de sa manière de servir et de son manquement disciplinaire ;

- l'exception d'illégalité soulevée par M. T... à l'encontre de la délibération du 3 décembre 2002 est inopérante, cette dernière étant devenue définitive.

Sur l'arrêté du 17 septembre 2018 prononçant un blâme :

- en vertu de sa fiche de poste, M. T... était, à l'instar de son collègue le jour de l'incident, responsable de la sécurité des mineurs et chargé de la gestion des groupes, celui-ci étant d'ailleurs, à la date de l'arrêté contesté, bien directeur de l'équipe chargée de l'encadrement des enfants.

Par ordonnance du 26 juillet 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 17 septembre 2021 à 12 h 00.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, notamment la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

- le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 ;
- 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 Delon,
- les conclusions de Mme Barruel, rapporteure publique,
- et les observations de Me Fouace, représentant la commune d'Emerainville.

Considérant ce qui suit :

1. M. C... T..., titulaire du grade d'adjoint d'animation principal de 2^{ème} classe depuis le 1^{er} décembre 2017, exerce les fonctions d'animateur jeunesse auprès des services de la commune d'Emerainville depuis le mois de septembre 2012. A la suite d'un incident survenu le 17 juillet 2018, le maire d'Emerainville a prononcé à son encontre un blâme ainsi que la diminution de la moitié de son régime indemnitaire pour une durée d'un an, par deux arrêtés du 17 septembre 2018, dont M. T... demande l'annulation. Par décision du 29 novembre 2018, le maire d'Emerainville a rejeté le recours gracieux formé par M. T... à l'encontre des arrêtés contestés.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune d'Emerainville :

2. 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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés* ».

3. Il ressort des termes même du courrier adressé par M. T... le 12 novembre 2018 au maire d'Emerainville que celui-ci, ainsi que le relève la commune, conteste « *la sanction disciplinaire notifiée le 18 septembre 2018* ». Il ressort toutefois de ce même courrier, en deuxième page, que M. T..., lorsqu'il fait part de son souhait d'aboutir à un accord amiable, évoque tant la suppression du blâme que le versement de ses indemnités. Par conséquent, M. T... doit être regardé comme contestant, dans ce même courrier, les deux arrêtés du 17 septembre 2018 portant, respectivement, sanction d'un blâme et diminution de son régime indemnitaire. Ce courrier, auquel la commune a opposé un refus le 29 novembre 2018, constitue ainsi un recours gracieux qui a valablement conservé le délai de recours à l'égard des deux arrêtés querellés. Ainsi, la fin de non-recevoir opposée par la commune, tirée de ce que le recours gracieux formé par M. T... le 12 novembre 2018 ne portait que sur l'arrêté du 17 septembre 2018 prononçant la sanction disciplinaire du blâme, ce qui rendait ses conclusions dirigées contre l'autre arrêté du même jour portant baisse de son régime indemnitaire, tardives et ainsi irrecevables, doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'arrêté du 17 septembre 2018 portant blâme :

4. Aux termes de l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté attaqué : « *Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes : / Premier groupe : / (...) le blâme (...)* ».

5. Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur les questions de savoir si les faits reprochés à un agent public constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

6. Il ressort des pièces du dossier, notamment de l'arrêté attaqué et des écritures en défense, que M. T... et son collègue étaient responsables de l'acheminement, par minibus, de cinq et sept enfants respectivement jusqu'à la mairie d'Emerainville, le 17 juillet 2018. Un des enfants dont son collègue avait la charge s'est endormi dans le minibus qu'il conduisait, y est resté après que le véhicule ait été stationné au parking, puis, réveillé, est rentré tout seul chez lui. Dans l'arrêté attaqué, le maire s'est fondé, afin d'infliger à M. T... un blâme, sur des manquements consistant dans les « *non-respect des règles de sécurité en matière d'accueil de mineurs de moins de 15 ans, mise en cause de la responsabilité pénale de l'autorité territoriale, attitude désinvolte, manquements aux obligations professionnelles et à la manière de servir* ». Si son collègue a reconnu sa responsabilité, M. T... conteste le caractère fautif des faits qui lui ont été reprochés et, ainsi, toute responsabilité. S'il ressort de sa fiche de poste qu'incombait à M. T... la « *gestion des groupes* », la commune n'apporte pas suffisamment d'éléments sur les missions la recouvrant, la répartition des compétences entre M. T... et son collègue et l'organisation des trajets respectifs en bus conduits par ces derniers, permettant d'établir que cette mission s'étendait, le 17 juillet 2018, nécessairement au groupe d'enfants géré par son collègue. Ainsi, le caractère fautif des faits qui ont fondé la sanction contestée n'est pas suffisamment établi par les pièces du dossier. En outre, si la commune fait valoir son statut de directeur de la structure jeunesse, son collègue n'étant qu'animateur et produit les déclarations effectuées, le mentionnant comme « *directeur* » chargé de l'encadrement des enfants en ce sens, et avant la décision attaquée, auprès de la direction départementale de la cohésion sociale et de la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations, M. T... le conteste cette qualité. De plus, ces seules déclarations ne lui sont pas, en l'absence de tout autre élément établissant cette responsabilité, opposables. Au demeurant, il ressort des pièces du dossier que M. T... avait exprimé son désaccord, au cours d'une réunion le 4 juillet 2018, auprès de son responsable hiérarchique à sa nomination dans de telles fonctions. Dans ces conditions, en l'absence d'éléments suffisants permettant d'établir le caractère fautif des faits reprochés, M. T... est fondé à soutenir qu'en prenant la sanction contestée fondée sur les manquements précités reposant sur les seuls faits en cause, le maire d'Emerainville a porté sur ces faits une appréciation inexacte.

7. Il résulte de ce qui précède que M. T... est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 17 septembre 2018 par lequel le maire d'Emerainville a prononcé un blâme à son encontre.

En ce qui concerne l'arrêté du 17 septembre 2018 portant diminution du régime indemnitaire :

8. Aux termes de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction applicable : « (...) *Les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents ainsi que des résultats collectifs des services (...)* ». Aux termes de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée, dans sa rédaction applicable : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents (...)* ». Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 précité, également dans sa version applicable : « *Le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les conseils d'administration des établissements publics locaux pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes. (...)* ». Aux termes de l'article 2 du même décret : « *L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements (...)* ».

9. En outre, si, dans le cadre de la contestation d'un acte réglementaire par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour son application ou dont il constitue la base légale, la légalité des règles fixées par cet acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édiction de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux.

10. En application des dispositions précitées, le conseil municipal d'Emerainville a, aux termes de sa délibération du 19 décembre 2002, décidé que : « (...) *Le versement de toutes les primes et indemnités figurant dans cette délibération (...) sera donc suspendu ou modulé notamment dans les cas suivants : / Comportement et manière de servir / (...) / Les agents qui feraient l'objet d'une sanction disciplinaire (blâme) perdront pendant un an le bénéfice de 50 % de la totalité du régime indemnitaire. / A partir du 2ème blâme et pour les sanctions supérieures ou égales à la mise à pied, le versement dudit régime indemnitaire sera supprimé pendant un an. / Ces dispositions s'appliqueront à compter du mois suivant la notification de la sanction à l'agent* ».

11. Il ressort des termes de l'arrêté attaqué que le maire d'Emerainville a, à la suite du blâme infligé, sur le fondement de la délibération du conseil municipal du 19 décembre 2002, le jour même, diminué de 50 % le régime indemnitaire de M. T... pour une durée d'un an à compter du 1^{er} septembre 2018.

12. Tout d'abord, si l'autorité hiérarchique compétente peut se fonder sur la manière de servir, et prendre notamment en compte les attitudes sanctionnées disciplinairement pour moduler le montant des primes liées à la valeur et à l'action des agents, elle ne peut se dispenser, à cette occasion, d'un examen individuel des mérites de chacun. Or, il ressort des termes mêmes de la délibération du conseil municipal du 19 décembre 2002 que le prononcé d'une sanction à l'égard d'un agent, notamment un blâme, emporte automatiquement réduction de moitié de la totalité de son régime indemnitaire pendant une durée d'un an, en l'absence de toute appréciation par l'autorité territoriale, contrairement à ce que soutient la commune, de la manière de servir. En outre, la diminution automatique des indemnités, en cas de sanction disciplinaire, constituant une pénalité financière à l'encontre de l'agent, ne figure pas dans l'échelle des sanctions, limitativement prévues à l'article 89 précité de la loi du 26 janvier 1984 susvisée, qui peuvent légalement être infligées à un fonctionnaire municipal. Ainsi, par les dispositions en cause, la délibération doit être regardée comme instaurant une pénalité de caractère disciplinaire, accessoire à la sanction telle que le blâme. Dès lors, le conseil municipal ne pouvait légalement instituer de telles dispositions qui méconnaissent tant les dispositions de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 précitée que celles de l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée. Par suite, M. T... est fondé à invoquer l'illégalité, par voie d'exception, des dispositions contestées de la délibération du 19 décembre 2002, laquelle prive de base légale l'arrêté du maire d'Emerainville du 17 septembre 2018 pris sur son fondement et la décision portant rejet du recours gracieux de M. T....

13. Ensuite, eu égard à la sanction prononcée à l'encontre de M. T..., en diminuant de caractère automatique son régime indemnitaire, constituant ainsi une pénalité financière, laquelle ne figure pas, comme il a été indiqué, dans l'échelle des sanctions, limitativement prévues à l'article 89 précité de la loi du 26 janvier 1984, susceptibles d'être légalement infligées à un fonctionnaire municipal, l'arrêté en cause doit être regardé comme présentant un caractère disciplinaire, accessoire à la sanction du blâme. M. T... est ainsi fondé à soutenir que la mesure litigieuse, prononcée automatiquement du fait du prononcé du blâme et sans appréciation particulière de ses mérites professionnels, revêt le caractère d'une sanction. Dès lors, la mesure contestée se cumulant avec la sanction infligée par l'arrêté du même jour, à raison des mêmes faits, M. T... est fondé à soutenir que la mesure contestée méconnaît la règle du *non bis in idem*.

14. De surcroît, ni le conseil municipal, par la délibération du 19 décembre 2002, ni d'ailleurs le maire d'Emerainville, n'étaient compétents pour édicter des sanctions autres que celles prévues à l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984. Ainsi, M. T... est également fondé à exciper, pour ce motif, à l'appui de ses conclusions dirigées contre l'arrêté du 17 septembre 2018 pris en application de la délibération du conseil municipal du 19 décembre 2002, de l'illégalité de cette délibération, en tant que les règles ainsi édictées, instituant une sanction financière accessoire à une sanction disciplinaire, ont été prises par une autorité incompétente.

15. Enfin, il résulte de ce qui a été jugé au point 12 que les termes de la délibération du 19 décembre 2002, instituant automatiquement une baisse du régime indemnitaire d'un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire, prive le maire de tout pouvoir d'appréciation, en tant qu'autorité hiérarchique au regard, par ailleurs, des mérites de l'agent de sa manière de servir. Dès lors, M. T... est également fondé, pour ce motif, à exciper de l'illégalité de cette même délibération, en tant qu'elle place illégalement le maire dans une situation de compétence liée.

16. Il résulte de tout ce qui précède que M. T... est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 17 septembre 2018 par lequel le maire d'Emerainville a procédé à la diminution de son régime indemnitaire de 50 % pendant un an.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

17. 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* ».

18. Compte tenu de l'annulation de l'arrêté du 17 septembre 2018 par lequel le maire d'Emerainville a procédé à la diminution de son régime indemnitaire pendant un an, il y a lieu de faire droit aux conclusions présentées par M. T... tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune d'Emerainville de rétablir son régime indemnitaire antérieur et, par conséquent, de lui verser les indemnités indument retenues, à ce titre, depuis le mois de septembre 2018. Il y a lieu d'enjoindre à la commune d'y procéder dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

19. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « (...) *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. T..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune d'Emerainville demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune d'Emerainville une somme de 50 euros au titre des frais exposés par M. T... et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les arrêtés du maire d'Emerainville du 17 septembre 2018 sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint à la commune d'Emerainville de rétablir le régime indemnitaire antérieur de M. T... et de lui verser les indemnités indument retenues par mois, à ce titre, depuis le mois de septembre 2018, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune d'Emerainville versera à M. T... une somme de 50 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune d'Emerainville sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.