

N° 2100105, 2100200

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Emmanuel Joos
Rapporteur

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme Véronique Doisneau-Herry
Rapporteuse publique

1^{ère} chambre

Audience du 22 novembre 2022
Décision du 13 décembre 2022

36-05-01
36-09
C

Vu la procédure suivante :

I- Par une requête et un mémoire enregistrés le 12 janvier 2021 et le 15 août 2021 sous le n° 2100105, M. , représenté par Me Nuret, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 28 août 2020, par lequel le maire de Lucé l'a muté d'office comme cantonnier au centre technique de l'environnement, ensemble la décision par laquelle cette même autorité a implicitement rejeté son recours gracieux présenté le 11 septembre 2020 à l'encontre de cet arrêté ;

2°) d'enjoindre à la commune de Lucé de le réintégrer sur son poste de second de cuisine sous astreinte d'un montant de 100 euros par jour de retard à compter de la date du jugement ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Lucé la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- en application des dispositions de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983, l'agent suspendu à l'encontre duquel aucune décision disciplinaire n'est prise à l'expiration d'un délai de quatre mois et qui ne fait pas l'objet de poursuites pénales, bénéficie d'un droit au rétablissement dans ses fonctions ; en l'espèce, en décidant, à l'issue de sa suspension débutée le 20 février 2020, sa mutation d'office le 28 août 2020, alors qu'à cette date il ne faisait ni l'objet de poursuites pénales, ni d'une sanction disciplinaire, le maire de Lucé a entaché sa décision d'illégalité ;

- la mutation d'office prononcée à son encontre, qui n'a pas été prise dans l'intérêt du service, a été décidée au regard de fautes non étayées à l'origine d'une procédure disciplinaire et dans un but répressif ; de plus, elle entraîne une réduction évidente de ses responsabilités ; cette mesure, qui s'analyse comme une sanction disciplinaire déguisée, est illégale ;

- la mesure contestée exclusivement prévue par le statut de la fonction publique de l'Etat ne peut être infligée à un fonctionnaire territorial ;

- la mesure contestée méconnaît le principe général du droit selon lequel une autorité administrative ne peut sanctionner deux fois la même personne à raison des mêmes faits, alors qu'une procédure disciplinaire est concomitamment engagée pour les mêmes faits et que le prononcé d'une sanction d'exclusion de fonctions d'une durée de six mois est envisagé par la commune de Lucé ;

- la circonstance qu'il a réintégré son service de rattachement à l'issue de la durée de l'exclusion de ses fonctions est indifférente, dès lors que la mutation d'office attaquée a été entièrement exécutée ; au surplus, il n'a pas été mis fin à cette mesure par un arrêté de réaffectation et l'arrêté attaqué n'a pas davantage été abrogé.

Par un mémoire enregistré le 16 mars 2021 et une pièce complémentaire déposée le 22 novembre 2022, la commune de Lucé conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 21 septembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 octobre 2022.

En réponse à une mesure d'instruction du 15 novembre 2022, il a été indiqué au tribunal que M. a été réintégré dans ses fonctions à compter du 1^{er} juin 2021 par un arrêté du maire de Lucé du 7 mai 2021, puis radié des cadres à compter du 29 juillet 2021 par un second arrêté pris par cette même autorité le 29 juillet 2021.

II- Par une requête enregistrée le 18 janvier 2021 sous le n° 2100200, M. , représenté par Me Nuret, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 novembre 2020, par lequel le maire de Lucé a prononcé son exclusion temporaire de fonctions pour une durée de six mois ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Lucé la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- s'il est exact qu'il a utilisé son téléphone portable sur ses lieux de préparation des repas des restaurants scolaires, il n'a méconnu ce faisant aucune interdiction légale ou réglementaire ; contrairement à ce que soutient la commune, il n'avait pas fait l'objet de plusieurs rappels à l'ordre à raison de cette utilisation ; par ailleurs, s'il reconnaît avoir eu parfois un comportement inadapté, la procédure devant le conseil de discipline n'a pas permis d'en faire la preuve au-delà de propos déplacés sur l'heure de réveil de sa hiérarchie et d'un claquement de porte à l'annonce de sa suspension ; les autres propos imputés ont fait l'objet d'un dépôt de plainte du chef de dénonciation calomnieuse ; alors qu'il était considéré comme un excellent

cuisinier et que les faits reprochés sont peu nombreux et sujets à caution, la sanction qui lui a été infligée est manifestement disproportionnée ;

- la décision contestée méconnaît le principe général du droit selon lequel une autorité administrative ne peut sanctionner deux fois la même personne à raison des mêmes faits, alors qu'il a déjà fait l'objet pour ces faits d'une mutation d'office par arrêté du 28 août 2020 et que cette mesure constitue une sanction disciplinaire déguisée.

Par un mémoire enregistré le 16 mars 2021, la commune de Lucé conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 21 septembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 octobre 2022.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 ;
- 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. Joos,
- les conclusions de Mme Doisneau-Herry, rapporteure publique,
- et les observations de Me Nuret, représentant M..

Considérant ce qui suit :

1. M. Benjamin a été recruté le 1^{er} septembre 2016 par la commune de Lucé en qualité d'adjoint technique de première classe pour exercer les fonctions de second de cuisine au sein des restaurants scolaires d'abord en tant que contractuel puis en tant que titulaire à compter du 1^{er} septembre 2018. Par un arrêté du 20 février 2020, le maire de Lucé l'a suspendu de ses fonctions pour une durée de quatre mois. Devant normalement expirer le 20 juin 2020, soit pendant la période de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19, cette mesure de suspension, en application du 2^o de l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, a été prorogée de plein droit jusqu'au 20 septembre 2020. Par un arrêté du 28 août 2020, le maire de Lucé a réintégré M. sur un poste d'adjoint technique au sein du centre technique de l'environnement à effet au 21 septembre 2020. Puis, par un second arrêté du 18 novembre 2020, cette même autorité a prononcé à l'encontre de M. une exclusion temporaire de fonctions pour une durée de six mois. Par sa requête n° 2100105, M. demande l'annulation de l'arrêté du 28 août 2020 et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux présenté le 11 septembre

2020 à l'encontre de ce premier arrêté. Par sa requête n° 2100200 il demande l'annulation de l'arrêté du 18 novembre 2020.

2. Les requêtes n° 2100105 et n° 2100200 présentent à juger des questions connexes et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'arrêté du 28 août 2020 et la décision implicite de rejet du recours gracieux :

3. Une mutation dans l'intérêt du service constitue une sanction déguisée dès lors qu'il est établi que l'auteur de l'acte a eu l'intention de sanctionner l'agent et que la décision a porté atteinte à la situation professionnelle de ce dernier.

4. D'une part, s'il est constant que la mutation contestée de M. en qualité d'adjoint technique au sein du service environnement de la collectivité est conforme à son grade, dès lors que ce changement d'affectation porte sur l'exercice de fonctions de cantonnier, ainsi que le soutient le requérant sans être contredit en défense, il entraîne nécessairement pour ce dernier, qui occupait antérieurement un poste de second de cuisine impliquant notamment l'encadrement d'équipes de cuisine sous l'autorité directe du chef de cuisine avec la faculté de le remplacer en son absence, une perte significative de responsabilités et, par suite, une dégradation de sa situation professionnelle.

5. D'autre part, il ressort des termes de l'arrêté du 20 février 2020, par lequel le maire de Lucé a prononcé la suspension temporaire de fonctions de M., que l'administration a entendu reprocher à M. des attitudes et remarques irrespectueuses entravant le bon fonctionnement du service et traduisant des manquements aux obligations de réserve et d'obéissance hiérarchique. Si aux termes de l'arrêté attaqué, le changement d'affectation de M. est, quant à lui, motivé par « le choix de préserver le bon fonctionnement de l'ancien service de rattachement » de l'intéressé et de « prévenir d'éventuelles difficultés en cas de réintégration de l'agent dans le poste même dont il a été écarté », cette décision s'appuie sur les mêmes faits que ceux à l'origine de l'engagement de la procédure disciplinaire et que le maire de Lucé a estimés suffisamment graves pour prononcer sa suspension provisoire. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que les nouvelles missions confiées à l'agent s'avèrent sans rapport avec les compétences acquises par celui-ci dans le secteur de la restauration. Dans ces circonstances, alors que la commune de Lucé convient aux termes de son mémoire en défense que « l'agent sera de nouveau affecté aux restaurants scolaires à l'issue de son exclusion temporaire de fonctions, soit le 1^{er} juin 2021 », la mesure ainsi prise révèle également l'intention du maire de sanctionner son agent.

6. Il résulte de ce qui précède que dans les circonstances dans lesquelles elle est intervenue et alors même qu'elle aurait été prise également dans l'intérêt du service, la mesure de changement d'affectation contestée revêtait un caractère disciplinaire. Dès lors que la mutation d'office ne figure pas au nombre des sanctions disciplinaires prévues par l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 susceptibles d'être appliquées à un agent territorial, le maire de Lucé en prenant la mesure attaquée a entaché sa décision d'illégalité.

7. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'arrêté du 28 août 2020, ainsi que par voie de conséquence, la décision implicite de rejet du recours gracieux présenté par M. le 11 septembre 2020, doivent être annulés.

En ce qui concerne l'arrêté du 18 novembre 2020 :

8. En premier lieu, aux termes de l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires alors applicable : « *Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale* ». Aux termes de l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale alors applicable : « *Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes : / Premier groupe / : l'avertissement ; / le blâme ; / l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ; / Deuxième groupe : / la radiation du tableau d'avancement ; / l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ; / l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours ; / Troisième groupe : / la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ; / l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans ; / Quatrième groupe : / la mise à la retraite d'office ; / la révocation (...)* ».

9. 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.

10. Il résulte de l'arrêté attaqué que pour prononcer la sanction contestée, le maire de Lucé a retenu, d'une part, que M. entretient une relation conflictuelle avec sa hiérarchie et tient des propos irrespectueux et provocateurs à son égard et, d'autre part, que l'intéressé persiste à utiliser son téléphone portable personnel durant le temps de production alimentaire, malgré plusieurs rappels à l'ordre.

11. D'abord, il ressort des pièces du dossier que depuis décembre 2019, M. fait usage de manière récurrente de son téléphone portable dans la pièce de préparation des repas à destination des élèves du restaurant scolaire, pour écouter de la musique et recevoir des appels téléphoniques. Si le requérant, qui ne conteste pas la matérialité de ces faits, entend soutenir que ce faisant il ne contrevient à aucune prescription légale ou réglementaire particulière, cette manipulation, dont la nécessité n'est pas établie eu égard notamment à la présence d'un téléphone fixe permettant de recevoir les appels urgents dans le bureau attenant à la pièce de production, nuit à l'asepsie requise au sein d'un local de préparation alimentaire pour la préservation de la santé des usagers du restaurant. Alors que l'intéressé s'était déjà vu reprocher par sa hiérarchie cette utilisation notamment aux termes d'une fiche d'évaluation de stage du 1^{er} décembre 2017 et d'un courrier de rappel à l'ordre du 3 février 2020, ces faits, par leur persistance, révèlent un manquement à l'obligation d'obéissance hiérarchique.

12. Ensuite, il ressort des pièces du dossier et notamment du courrier précité du 3 février 2020, mais aussi d'une note d'information émanant du chef cuisinier du restaurant des Barres du 28 septembre 2020, qu'à la suite de la communication par la responsable du service

des restaurants scolaires de son changement d'affectation pour raison de service au cours du mois de décembre 2019, M. a tenu des propos gravement injurieux à l'égard de l'intéressée et ce devant l'ensemble des agents, puis gravement menaçants à l'égard du chef cuisinier et enfin irrespectueux à l'égard de la directrice de la politique de la ville et de la directrice des ressources humaines à la suite de leur arrivée sur son lieu de travail. Si le requérant, qui reconnaît, d'une part, avoir déclaré à l'adresse de l'ensemble de sa hiérarchie « c'est bizarre les trois sont arrivées en même temps alors que d'habitude elles sont encore sous la couette à 9 heures » et, d'autre part, avoir violemment refermé une porte à l'annonce de sa suspension, dénie la réalité des autres faits qui lui sont imputés, il ne produit aucune pièce à l'appui de ses allégations alors que ces griefs s'appuient sur des écrits précis, circonstanciés et concordants, dont le caractère calomnieux ne ressort pas des pièces du dossier. Leur matérialité doit donc être regardée comme établie. Ces faits révèlent l'existence d'un manquement à l'obligation de respect.

13. Enfin, M. soutient qu'alors qu'il était considéré comme un excellent cuisinier et que les faits reprochés sont peu nombreux, la sanction qui lui a été infligée est manifestement disproportionnée. Cependant, eu égard à la nature des faits décrits aux points précédents, et notamment à la gravité des seconds, qui portent atteinte à l'honneur et la réputation des agents concernés et nuisent au bon fonctionnement du service public, le maire de Lucé n'a, en prenant à l'encontre de M. une décision l'excluant de ses fonctions pour une durée de six mois, commis aucune erreur d'appréciation, la sanction édictée étant proportionnée à la gravité de la faute commise.

14. En second lieu, eu égard à l'annulation de l'arrêté du 28 août 2020 prononcée par le présent jugement, M. ne saurait soutenir qu'en prenant l'arrêté contesté du 18 novembre 2020, il aurait été sanctionné deux fois pour les mêmes faits. Le moyen doit par suite être écarté.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions présentées par M. à fin d'annulation de l'arrêté du 18 novembre 2020 doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

16. Si par principe, l'annulation d'une décision ayant illégalement procédé au changement d'affectation d'un agent oblige l'autorité compétente à replacer l'intéressé dans l'emploi qu'il occupait précédemment, il résulte de l'instruction qu'eu égard au changement de circonstance de fait résultant de la décision prise par le maire de Lucé le 7 mai 2021 de le réintégrer dans ses fonctions puis de le radier des cadres à compter du 29 juillet 2021, les conclusions du requérant tendant à sa réintégration doivent nécessairement être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

17. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par M. sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du maire de Lucé du 28 août 2020, ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux présenté par M. le 11 septembre 2020 sont annulés.

Article 2 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. et à la commune de Lucé.

Délibéré après l'audience du 22 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Lefebvre-Soppelsa, présidente,
Mme Defranc-Dousset, première conseillère.
M. Joos, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 décembre 2022.

Le rapporteur,

La présidente,

Emmanuel JOOS

Anne LEFEBVRE-SOPPELSA

La greffière,

Nadine PENNETIER-MOINET

La République mande et ordonne à la préfète d'Eure-et-Loir en ce qui la 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.