

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N° 140028

M. Roger P.

M. Pierre Monnier
Rapporteur

M. Hugues Alladio
Rapporteur public

Audience du 11 juin 2015
Lecture du 16 juillet 2015

36-10-06
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Bastia

(2ème chambre)

Vu la requête et le mémoire complémentaire, enregistrés le 13 janvier et 29 décembre 2014, présentés par Me Alessandri pour M. Roger P., demeurant (...); M. P. demande au Tribunal :

1°) d'ordonner avant-dire droit à la collectivité territoriale de Corse de communiquer :
- la correspondance du président de l'office de l'environnement de Corse du 17 octobre 2013,
- la convocation, l'ordre du jour et le rapport de présentation de la réunion du conseil exécutif du 24 octobre 2013,
- le relevé de conclusions de cette séance, ainsi que la liste des membres présents ayant concouru à cette décision,
- le bordereau de transmission au contrôle de la légalité ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir :
- la délibération du conseil exécutif en date du 24 octobre 2013,
- l'arrêté n° 13.05604 CE en date du 5 novembre 2013 par lequel le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse a mis fin à ses fonctions de directeur de l'office de l'Environnement de la Corse ;

3°) d'enjoindre à la collectivité territoriale de Corse et à l'office de l'environnement de la Corse de tirer toutes les conséquences légales de l'annulation ;

4°) de mettre à la charge de la collectivité territoriale de Corse une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Le requérant soutient :

- sur la légalité externe, qu'il est fondé à soulever l'inexistence des documents procéduraux relatifs aux conditions de délibération du conseil exécutif du 24 octobre 2013, et, par conséquent, la nullité de cette délibération ; qu'en omettant de mentionner dans la convocation à l'entretien préalable de licenciement le grief tiré de la perte de confiance, la collectivité territoriale de Corse a violé ses droits de la défense ;

sur la légalité interne, que le motif tiré de la perte de confiance est erroné, dénué de fondement et ne pouvait valablement servir de motif à la décision attaquée ; que l'arrêté 10.43 CE du 15 juillet 2010 du président du conseil exécutif ayant servi de base à la décision attaquée lui est inapplicable dès lors qu'il n'entre pas dans la compétence du conseil exécutif de prendre des décisions d'ordre statutaire et ne saurait, en tout état de cause, revenir rétroactivement sur un avantage légal acquis à titre individuel dès lors qu'il ne lui a pas été notifié et qu'il n'a pas été en mesure de présenter ses observations ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les mémoires en défense, enregistrés les 4 janvier et 22 mai 2015, présentés par Me Muscatelli pour la collectivité territoriale de Corse qui conclut au non-lieu à statuer concernant les conclusions tendant à ce qui lui soit enjoint de communiquer certaines pièces, au rejet du surplus des conclusions de la requête et à la condamnation du requérant à lui verser la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; la collectivité territoriale de Corse fait valoir :

- qu'elle communique l'ensemble des pièces demandées ;

- sur la légalité externe, que le moyen tiré de la nullité de la délibération du conseil exécutif du 24 octobre 2013 manque en fait ; que le moyen tiré de l'existence d'une sanction déguisée est inopérant dès lors que l'arrêté attaqué aurait pu se fonder uniquement sur le motif tiré de l'inaptitude physique ; qu'il manque aussi en droit ;

- sur la légalité interne, que le requérant ne saurait utilement invoquer l'illégalité du motif tiré de la perte de confiance dès lors qu'il ne critique pas celui tiré de l'inaptitude de l'agent ; que ce motif est, en outre, fondé ; que le moyen tiré de l'inapplicabilité de l'arrêté 10.43 du 15 juillet 2010 manque en droit ; que cet arrêté n'est pas entaché d'incompétence ; que, de nature réglementaire il ne s'agit pas d'une mesure individuelle défavorable et il n'avait pas à être notifié à M. P. ; que, contrairement à ce que soutient M. P., il ne le visait pas uniquement ; que le moyen tiré de l'existence d'une sanction déguisée manque en fait ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 5 janvier 2015, présenté par Me Giovannangeli pour l'office de l'environnement de la Corse qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de M. P. à lui verser la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; l'office soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés ; qu'à supposer même qu'ils le soient, le motif tiré de l'inaptitude physique, lequel n'est pas contesté, rend les griefs de M. P. inopérants ;

Vu l'ordonnance en date du 23 avril 2015 fixant la clôture d'instruction au 29 mai 2015 à midi, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale ;

Vu l'arrêté n° 10.43 CE du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse du 15 juillet 2010 portant harmonisation des statuts des directeurs des agences et offices ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 11 juin 2015 :

- le rapport de M. Pierre Monnier, président ;

- les conclusions de M. Hugues Alladio, rapporteur public ;

- et les observations de Me Sophie Alessandri, pour M. P., de Me Giansily, substituant Me Muscatelli, pour la collectivité territoriale de Corse et celles de Me Giovanangeli, pour l'office de l'environnement de la Corse ;

1. Considérant que M. P., fonctionnaire départemental détenant le grade de directeur territorial de classe exceptionnelle, a été placé en disponibilité pour convenances personnelles à compter du 15 décembre 1993 et a concomitamment été nommé par arrêté du 3 décembre 1993 du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, directeur de l'office de l'environnement de la Corse, établissement public administratif rattaché auprès de cette collectivité ; que le tribunal de céans, confirmé par la cour administrative d'appel de Marseille dans l'arrêt n° 12MA02041 du 17 octobre 2013, ayant annulé les décisions par lesquels le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse avait mis fin à ses fonctions à compter du 1^{er} février 2011, M. P. a été, par arrêté du 22 mai 2012, juridiquement réintégré en qualité de directeur de l'office de l'environnement de la Corse à compter du 1^{er} février 2011 ; que, par arrêté du 5 novembre 2013, pris après délibération du conseil exécutif du 24 octobre 2013, le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse a de nouveau mis fin aux fonctions de M. P. aux motifs, d'une part, de son inaptitude physique et, d'autre part, d'une perte de confiance ; que M. P. demande au Tribunal d'annuler la délibération du 24 octobre 2013 ainsi que l'arrêté du 5 novembre 2013 ;

Sur les conclusions aux fins de communication :

2. Considérant qu'à l'appui de son mémoire en défense, l'office de l'environnement de la Corse a transmis le courrier du président de l'office de l'environnement de la Corse en date du 17 octobre 2013 ; qu'il suit de là que les conclusions de M. P. aux fins de communication avant dire droit de ce document sont devenues sans objet ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 4424-35 du code général des collectivités territoriales : « (...) *L'office de l'environnement de la Corse a pour mission, dans le cadre des orientations définies par la collectivité territoriale de Corse, d'assurer la mise en valeur, la gestion, l'animation et la promotion du patrimoine de la Corse. Il est soumis à la tutelle de la collectivité territoriale de Corse. L'office est présidé par un conseiller exécutif désigné par le président du conseil exécutif. Sa gestion est assurée par un directeur nommé sur proposition du président de l'office par arrêté délibéré en conseil exécutif. (...)* » ; qu'aux termes de l'article 2 de l'arrêté n° 10.43 CE du 15 juillet 2010 susvisé : « *Il est mis fin aux fonctions du directeur d'un établissement public de la collectivité territoriale de Corse sur proposition du Président de l'établissement concerné, par arrêté délibéré en conseil exécutif de Corse* » ;

En ce qui concerne la légalité externe :

4. Considérant, en premier lieu, que le moyen tiré de ce que la délibération du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse du 24 octobre 2013 aurait été prise au terme d'une procédure irrégulière n'est assortie d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé ; que ce moyen ne peut, dès lors, qu'être écarté ;

5. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article 42 du décret susvisé du 15 février 1988, le licenciement ne peut intervenir qu'à l'issue d'un entretien préalable ; qu'aux termes du second alinéa de l'article 3 de l'arrêté susvisé du 15 juillet 2010 relatif au statut des directeurs des agences et offices corses : « *La fin des fonctions d'un directeur est précédée d'un entretien du président de l'établissement public...* » ;

6. Considérant que si ni les dispositions précitées ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne précisent les conditions dans lesquelles doit avoir lieu l'entretien qui doit être accordé au directeur de l'office de l'environnement de Corse avant qu'il puisse être mis fin à ses fonctions et s'agissant, notamment, des formes et délais de la convocation de l'intéressé à cet entretien, il incombe, en principe, à l'autorité compétente de cette collectivité ou de cet établissement, dans le cas où la mesure est prise en considération de la personne, de veiller à ce qu'il n'existe aucun risque d'ambiguïté quant à l'objet de l'entretien auquel est convoqué l'intéressé, afin notamment de mettre ce dernier à même de prendre communication de son dossier ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. P. a été convoqué pour le 3 septembre 2013 à l'entretien préalable de fin de ses fonctions de directeur de l'office de l'environnement par courrier du président de l'office de l'environnement de la Corse en date du 1^{er} août 2013 ; que ce courrier annonçait que seraient développées plus amplement à l'occasion de cet entretien les raisons qui avaient conduit le président de cet office à envisager cette mesure ; qu'en outre, le président de l'office de l'environnement précisait dans cette lettre que M. P. pouvait se faire assister ou représenter par la personne de son choix lors de cet entretien et attirait l'attention sur le fait que son dossier personnel était tenu à sa disposition ; que M. P. ne s'est pas rendu à cet entretien qui, selon les termes mêmes de sa réponse du 12 août 2013 à cette convocation « ne présentait aucun intérêt particulier » ; que, dans ces conditions, nonobstant la circonstance que dans cette réponse il fait valoir qu'il entendait que soit clarifiée sa situation au regard de son inaptitude, il ne saurait utilement soutenir que la procédure contradictoire a été violée du fait que le motif tiré de la perte de confiance ne lui a été révélé qu'à la lecture de la décision attaquée, dès lors que la convocation du 1^{er} août 2013, qui évoquait clairement la

possibilité que plusieurs raisons soient invoquées dans le cadre de l'entretien du 3 septembre 2013, ne laissait pas penser que l'inaptitude physique de M. P. serait le seul motif retenu ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. P. n'est pas fondé à soutenir qu'il aurait été mis fin à ses fonctions au terme d'une procédure irrégulière ;

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant de l'exception d'illégalité de l'arrêté 10.43 CE du 15 juillet 2010 :

9. Considérant, d'une part, que les dispositions précitées de l'article 2 de l'arrêté CE du 15 juillet 2010 susvisé reprennent, s'agissant de la fin des fonctions, celles du statut du directeur de l'office de l'environnement de Corse établi auparavant en application de l'article 15 de la délibération de l'assemblée de Corse du 22 octobre 1992 selon lesquelles il est mis fin aux fonctions du directeur dans les mêmes formes que pour sa nomination, c'est-à-dire, « sur proposition du président de l'office par arrêté délibéré en conseil exécutif » ;

10. Considérant, d'autre part, que l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application ou s'il en constitue la base légale ;

11. Considérant qu'il résulte du principe général du droit, applicable en particulier aux agents contractuels de droit public, dont s'inspirent tant les dispositions du code du travail relatives à la situation des salariés qui, pour des raisons médicales, ne peuvent plus occuper leur emploi que les règles statutaires applicables dans ce cas aux fonctionnaires, que, lorsqu'il a été médicalement constaté qu'un salarié se trouve de manière définitive atteint d'une inaptitude physique à occuper son emploi, il appartient à l'employeur de le reclasser dans un autre emploi et, en cas d'impossibilité, de prononcer, dans les conditions prévues pour l'intéressé, son licenciement ; que par ailleurs, aux termes des dispositions du troisième alinéa de l'article 13 du décret susvisé du 15 février 1988 modifié relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale : « *L'agent non titulaire définitivement inapte pour raison de santé à reprendre son service à l'issue d'un congé de maladie, de grave maladie, d'accident du travail, de maladie professionnelle, de maternité, de paternité ou d'adoption est licencié. (...)* » ;

12. Considérant qu'il est constant que M. P., qui se trouvait en congé de maladie depuis le 30 juillet 2010 puis en invalidité à compter du 1^{er} novembre 2012, était, à la date des décisions attaquées, définitivement inapte à ses fonctions de directeur sans possibilité de reclassement ; qu'il appartenait dès lors à son employeur de mettre fin à ses fonctions ; qu'ainsi, le motif du licenciement pour inaptitude physique a pour base légale les dispositions précitées de l'article 13 du décret du 15 février 1988 et non celles de l'arrêté du 15 juillet 2010 susvisé ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui vient d'être dit aux points 9 à 12 que M. P. ne saurait utilement exciper de l'illégalité de l'arrêté du 15 juillet 2010 à l'appui des décisions attaquées en tant qu'elles mettent fin à ses fonctions ;

14. Considérant, en second lieu, que l'autorité administrative compétente peut fixer et modifier librement les dispositions réglementaires qui régissent les agents des services publics, même contractuels ; qu'il résulte d'ailleurs de l'article 15 de la délibération précitée du 22 octobre 1992 portant adoption des statuts de l'office de l'environnement de l'assemblée de Corse que le statut applicable au directeur de cet office est défini par arrêté délibéré en conseil

exécutif ; qu'il suit de là que M. P. n'est pas fondé, en tout état de cause, à soutenir qu'il n'appartenait pas au conseil exécutif de modifier son régime statutaire ; qu'en outre, contrairement à ce que soutient M. P., une telle modification, de nature réglementaire, ne saurait être regardée comme une mesure individuelle défavorable qui aurait dû lui être notifiée pour lui être opposable ; qu'enfin, les arguments tirés de ce que l'arrêté du 15 juillet 2010 n'aurait été pris, quinze jours avant son éviction, que pour lui nuire et qu'il présente un caractère rétroactif manquent en fait ;

15. Considérant qu'il résulte de ce qui vient d'être dit que, à supposer même que le moyen tiré de l'exception d'illégalité de l'arrêté susvisé du 15 juillet 2010 puisse être regardé comme opérant, ce moyen doit être écarté ;

S'agissant de la légalité du motif tiré de la perte de confiance :

16. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse n'avait retenu que le seul motif tiré de l'inaptitude définitive à tout poste de M. P., motif dont la légalité n'est pas critiquée par le requérant, il aurait pris la même décision ; que, dès lors, les défendeurs sont fondés à soutenir qu'en tout état de cause le moyen tiré de l'illégalité du second motif tiré de la perte de confiance doit être écarté comme inopérant ;

17. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'ordonner la communication du surplus des documents sollicités, dont la communication n'est pas nécessaire à la solution du litige ainsi qu'en atteste notamment le fait que le conseil du requérant ne s'est inquiété qu'à l'occasion de l'audience du fait de n'avoir pas reçu les pièces indiquées dans le bordereau du premier mémoire en défense de la collectivité territoriale de Corse, M. P. n'est pas fondé à demander l'annulation de la délibération du 24 octobre 2013 ni celle de l'arrêté du 5 novembre 2013 ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

18. Considérant que la présente décision, qui rejette les conclusions aux fins d'annulation de M. P., n'implique aucune mesure d'exécution ; qu'il suit de là que les conclusions à fin d'injonction ne sauraient être accueillies ;

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Considérant, d'une part, que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la collectivité territoriale de Corse, qui ne succombe pas à l'instance, la somme demandée par M. P. au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; que, d'autre part, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. P. une somme au titre des frais exposés par l'office de l'environnement de la Corse et la collectivité territoriale de Corse et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de M. P. aux fins qu'il soit enjoint de communiquer le courrier du président de l'office de l'environnement de la Corse en date du 17 octobre 2013.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Roger P., à la collectivité territoriale de Corse et à l'office de l'environnement de la Corse.

Délibéré après l'audience du 11 juin 2015, à laquelle siégeaient :

M. Pierre Monnier, président,
M. Jan Martin, premier conseiller,
Mme Charlotte Catoir, conseiller,

Lu en audience publique le 16 juillet 2015.

Le président-rapporteur,

Signé

P. MONNIER

Le premier conseiller,

Signé

J. MARTIN

La greffière,

Signé

J.BINDI

La République mande et ordonne au préfet de la Corse-du-Sud en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

Pour expédition conforme,

La greffière,

Signé

J. BINDI