RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Légifrance
Le service public de la diffusion du droit

CAA de BORDEAUX, 3ème chambre, 12/07/2021, 19BX00966, Inédit au recueil Lebon

CAA de BORDEAUX - 3ème chambre

Lecture du lundi 12 juillet 2021

N° 19BX00966
Inédit au recueil Lebon

Président
M. ARTUS

Rapporteur
Mme Agnès BOURJOL

Rapporteur public
Mme MOLINA-ANDREO

Avocat(s)
DUGOUJON ET ASSOCIES

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. D... C... a demandé au tribunal administratif de La Réunion d'annuler l'arrêté du 22 septembre 2016 par lequel le maire de la commune de Saint-Denis a prononcé son exclusion définitive du service pour motif disciplinaire.

Par un jugement n° 1601216 du 29 novembre 2018, le tribunal administratif de La Réunion a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 26 février 2019 et le 27 novembre 2019, M. C..., représenté par Me F..., demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté contesté du 22 septembre 2016 portant exclusion définitive du service ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Denis la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :
- le jugement attaqué est irrégulier, dès lors qu'il est entaché de dénaturation d'un moyen tiré de l'irrégularité de la composition du conseil de discipline en méconnaissance de l'article 1er du décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux ; le tribunal n'a pas usé du pouvoir d'instruction qu'il tient de l'article R. 611-10 du code de justice administrative pour demander à l'administration toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige, faisant ainsi peser sur lui la charge de la preuve ; il a également méconnu l'étendue de son contrôle de proportionnalité, faute d'avoir tenu compte de ses états de services ;
- les écritures de la commune de Saint-Denis dans la présente instance ne sont pas recevables dès lors que le maire ne justifie pas avoir été préalablement autorisé par une délibération du conseil municipal rendue exécutoire à la représenter en justice ;
- la sanction contestée a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière, en lien avec la méconnaissance de l'article 1er du décret du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux, dès lors que l'avis du conseil de discipline du 12 septembre 2016 ne comporte pas de mentions sur la composition et vote de ses membres à la majorité et se borne à indiquer qu'il est " régulièrement composé et réuni " ; l'administration n'a jamais communiqué de pièces permettant de vérifier le respect de la parité et du vote à la majorité ;
- l'arrêté contesté portant exclusion définitive du service a méconnu la règle non bis in idem, dès lors que la décision de prolongation de stage dont il a fait l'objet le 26 août 2015, dont le juge a reconnu qu'elle avait été décidée au seul motif qu'il était visé par une plainte pénale, doit être requalifiée en sanction disciplinaire déguisée et qu'une autre sanction disciplinaire, pour les mêmes faits, a été prise par l'arrêté contesté ;
- la sanction d'exclusion définitive du service est disproportionnée par rapport aux fautes qui lui sont reprochées ; en effet, si les faits de prise illégale d'intérêts sont établis, l'administration a amplifié la situation alors que sa participation dans la passation du marché public en cause a été passive ; les circonstances que les dispositions législatives dont la méconnaissance lui est reprochée soient entrées en vigueur récemment à l'époque des faits et qu'il avait informé l'administration de sa participation dans la SARL SSIAP et du risque potentiel de conflits d'intérêts, étaient de nature à justifier une sanction moins sévère ; il avait toujours eu un comportement exemplaire ;
- la sanction contestée est également fondée sur des paiements indument effectués à la SARL SSIAP en l'absence d'exécution dudit marché pour qualifier l'aggravation du manquement au devoir de probité, alors qu'il a été relaxé du chef de détournement de fonds publics par le jugement du tribunal correctionnel de Saint-Denis du 17 février 2017, confirmé par la Cour d'appel de Saint-Denis.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 juin 2019, la commune de Saint-Denis, représentée par Me E..., conclut au rejet de la requête de M. C... et à ce qu'il soit mis à la charge de ce dernier la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par M. C... ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée ;
- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 ;
- le décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 ;
- le décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 modifié ;
- 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 A... B...,
et les conclusions de Mme Béatrice Molina-Andréo, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Le maire de la commune de Saint-Denis, par un arrêté du 22 septembre 2016, a prononcé une sanction d'exclusion définitive du service à l'encontre de M. C..., adjoint technique de première classe territorial stagiaire, au vu de l'avis motivé rendu par la commission administrative paritaire, siégeant en conseil de discipline le 12 septembre 2016, pour manquement à l'obligation de probité. M. D... C... relève appel du jugement du 29 novembre 2018 par lequel le tribunal administratif de La Réunion a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté du 22 septembre 2016.

Sur la régularité du jugement :

2. Si M. C... soutient que le tribunal administratif aurait commis une erreur de droit dès lors qu'il aurait inversé la charge de la preuve et qu'il aurait limité son contrôle de la sanction déférée sans prendre en considération ses états de service, cette argumentation est relative au bien-fondé du jugement attaqué et non pas sa régularité. Enfin, le moyen tiré de la dénaturation des faits ne relève pas de l'office du juge d'appel mais de celui du juge de cassation.

Sur la fin de non-recevoir :

3. Aux termes des dispositions de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales : " Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal (...) ". Aux termes de l'article L. 2132-2 du même code : " Le maire, en vertu de la délibération du conseil municipal, représente la commune en justice ".

4. Il ressort des pièces produites par la commune de Saint-Denis que, par délibération 2014/2-01 du 12 avril 2014, le conseil municipal a, sur le fondement de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales, donné délégation au maire pour " intenter au nom de la commune, les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle dans les cas définis par le conseil municipal suivants : intenter, au nom de la commune, toutes les actions en justice nécessaires à la défense de ses intérêts au titre de la gestion municipales, à la défense des élus dans les cas prévus par le code général des collectivités territoriales, ainsi que celle des agents, tant en référé qu'au fond, devant toutes les juridictions (administratives et/ou judiciaire quel que soit le degré), précédées, le cas échéant, d'un dépôt de plainte avec/ ou non constitution de partie civile ". Le maire de la commune de Saint-Denis justifie ainsi par cette délibération de sa qualité pour agir en justice au nom de la commune et la représenter régulièrement dans la présente instance. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité des écritures en défense de la commune ne peut qu'être écartée.

Sur le bien-fondé du jugement :

5. L'article 1er du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux dispose : " Le conseil de discipline comprend en nombre égal des représentants du personnel et des représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. (...) Siègent en qualité de représentants du personnel les membres titulaires de la commission administrative paritaire appartenant au même groupe hiérarchique que l'intéressé et au groupe hiérarchique supérieur. (...) ".

6. Si M. C... soutient à l'appui du moyen de forme et de procédure tiré de ce que le conseil de discipline aurait siégé dans une composition irrégulière contraire aux dispositions de l'article 1er du décret précité, du non-respect du quorum et de la parité et de ce qu'un tiers aurait pris part aux débats de la séance au cours de laquelle sa situation a été examinée, alors qu'il ressort des pièces du dossier que le procès-verbal du conseil de discipline réuni le 12 septembre 2016, dont les mentions font foi jusqu'à preuve contraire, indique que ce dernier était " régulièrement composé et réuni ", il n'apporte toutefois aucun élément au soutien de cette allégation. Par suite, le tribunal administratif a pu écarter le moyen tiré de ce que le conseil de discipline aurait siégé dans une composition irrégulière.

7. Il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 26 août 2015, le maire de Saint-Denis a décidé de prolonger le stage de M. C... à compter du 1er janvier 2015 pour une durée d'un an au motif qu'il était visé par une plainte pénale reposant sur un soupçon de prise illégale d'intérêts. Cette mesure de prolongation, rétroactivement annulée par le tribunal administratif au motif qu'un tel motif n'était pas de nature, à lui seul, à justifier une prolongation de stage, par suite, est réputée n'avoir jamais existé. Ainsi le requérant n'est pas fondé à soutenir que son exclusion définitive du service par l'arrêté attaqué reviendrait à le sanctionner une nouvelle fois pour les mêmes faits, en méconnaissance de la règle non bis in idem.

8. 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 sont matériellement établis, constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

9. Aux termes des dispositions de l'article 1er de la loi du 11 octobre 2013 susvisée, dans sa rédaction applicable à la date de la décision contestée : " Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs

fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. ". En vertu de l'article 2 de la même loi : " Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. (...) ".

10. La sanction contestée est fondée sur les faits suivants : " le service établissement recevant du public (ERP) de Saint-Denis a lancé, le 18 mars 2014, une consultation en vue de l'acquisition des plans d'intervention et d'évacuation pour les établissements de la ville de Saint-Denis. Ce marché a été passé selon la procédure d'appel d'offres ouvert selon le cahier des charges rédigé par le service ERP qui a également défini les critères d'attribution du marché. Le 4 juin 2014, M. C..., responsable du service ERP, a rédigé et signé le rapport d'analyse des offres dudit marché. Ce rapport a attribué la meilleure note et le meilleur classement à l'entreprise SARL Sécurité Sureté Incendie Accessibilité Prévention (SSIAP), gérée par l'épouse de M. C.... Le 24 juillet 2014, le pouvoir adjudicateur a attribué le marché à l'entreprise SSIAP, conformément au rapport d'analyse des offres. Il est établi que M. C..., responsable du service ERP, a pris part à la dévolution du marché (...) lancé par son service le 18 mars 2014 en ayant participé activement à l'analyse des offres dans le cadre de la procédure de consultation et de mise en concurrence, alors même que la société gérée par son épouse était candidate à l'attribution de ce marché. Ces faits permettent de caractériser, sans équivoque, l'existence d'un conflit d'intérêts. (...) ".

11. M. C... a été condamné par un jugement du tribunal correctionnel de Saint-Denis du 17 février 2017 à une peine de douze mois d'emprisonnement du chef de prise illégale d'intérêts par chargé de mission de service public dans une affaire dont il assure l'administration ou la surveillance, ainsi que pour les faits d'atteinte à la liberté d'accès ou à l'égalité des candidats dans les marchés publics commis du 18 mars 2014 au 17 avril 2015, pour avoir pris une part active dans l'attribution d'un marché public portant sur l'acquisition des plans d'intervention et d'évacuation pour les établissements de la ville, à la société SARL SSIAP, gérée par son épouse et dont il détient 50 % du capital social, alors qu'il était responsable du service " Etablissement Recevant du Public " (ERP) et en charge, à ce titre, de conduire la procédure de passation des marchés publics dont la gestion était confiée à son service. Si M. C... ne conteste plus la matérialité des faits reprochés de prise illégale d'intérêts, il fait valoir néanmoins qu'il n'a pas pris part à l'analyse des offres afférentes audit marché, cette analyse ayant été réalisée par ses subordonnés. Toutefois, en sa qualité de responsable du service ERP, il était en charge de la passation et de l'exécution des marchés publics relatifs à la sécurité des établissements recevant du public, ce qui impliquait nécessairement l'analyse des candidatures et des offres, la rédaction des cahiers des charges et des rapports d'analyse et sa participation active aux commissions d'appel d'offres par la présentation des dossiers des candidats. S'il est exact que le rapport d'analyse des offres sur la base duquel la SARL SSIAP a été déclarée attributaire dudit marché a été rédigé par ses subordonnés, il ressort des mentions du jugement du tribunal correctionnel de Saint-Denis, dont les constatations de fait s'imposent à l'administration et au juge administratif, que les agents de son service, dépourvus de toute expérience en matière d'analyse des offres, ont suivi la grille d'analyse confectionnée par l'intéressé lui-même, lequel a ensuite révisé ladite analyse en vue d'en maquiller l'objectivité. En outre, les circonstances alléguées que l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, qui impose à toute personne chargée d'une mission de service public de s'abstenir de tout conflit d'intérêts, soient d'application récente à la date de faits reprochés, et que l'administration ne pouvait ignorer ses connaissances lacunaires quant à ses obligations statutaires, ne sont pas de nature à l'exonérer de ses obligations, notamment de veiller " à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêt ".

12. Compte tenu des fonctions exercées par M. C... et de son expérience, le fait d'avoir activement participé à la procédure d'appel d'offres ayant abouti à l'attribution d'un marché public à une société dans laquelle il détient la moitié des parts sociales et dont son épouse est la gérante, caractérisant un conflit d'intérêts, constitue, par sa nature, un grave manquement à ses missions et au devoir de probité et d'intégrité incombant aux agents publics. Alors même que l'infraction de détournement de fonds publics n'est pas constituée, les agissements de M. C... ont porté atteinte à l'intérêt public qui s'attache à ses fonctions, et constitue une faute de nature à justifier une sanction.

13. Aux termes des dispositions de l'article 6 du décret du 4 novembre 1992 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires de la fonction publique territoriale : " Les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées aux stagiaires sont : / 1° L'avertissement ; / 2° Le blâme ; / 3° L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ; / 4° L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours ; / 5° L'exclusion définitive du service ". Quel que puissent être, par ailleurs, les états de service de M. C..., compte tenu des fonctions de l'intéressé et des responsabilités qui s'attachent à l'exercice de celles-ci et de la gravité des fautes, le maire de la commune de Saint-Denis n'a pas prononcé à l'encontre de M. C... une sanction disproportionnée en l'excluant définitivement du service.

14. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, que M. C... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de La Réunion a rejeté sa demande.

Sur les frais d'instance :

15. 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 commune de Saint-Denis, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que M. C... demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de M. C... la somme de 1 200 euros au titre des frais exposés par la commune de Saint-Denis et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. C... est rejetée.
Article 2 : M. C... versera à la commune de Saint-Denis la somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. D... C... et à la commune de Saint-Denis.
Copie en sera adressée au ministre des outre-mer.
Délibéré après l'audience du 14 juin 2021 à laquelle siégeaient :
M. Didier Artus, président,
Mme Fabienne Zuccarello, présidente-assesseure,
Mme A... B..., première conseillère,
Rendu public par mise à disposition au greffe, le 12 juillet 2021.

La rapporteure,
Agnès B...Le président,
Didier ARTUS

La greffière,
Sylvie HAYET
La République mande et ordonne au ministre des outre-mer en ce qui le concerne, et 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 du présent arrêt.
4
2
N° 19BX00966

Analyse

Abstrats

36-09 Fonctionnaires et agents publics. Discipline.