

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 15LY02184

COMMUNE DE [REDACTED]

M. Hervé Drouet
Rapporteur

M. Marc Clément
Rapporteur public

Audience du 16 mai 2017
Lecture du 13 juin 2017

36-03-04-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] a demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 26 juillet 2012 par laquelle le maire de la commune de [REDACTED] a rejeté son recours gracieux dirigé contre l'arrêté du 2 juillet 2012 du maire de cette commune refusant de la titulariser dans le cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux et la radiant des cadres de la fonction publique territoriale, d'enjoindre au maire de la titulariser dans ce cadre d'emplois à compter du 18 juillet 2012 et de mettre à la charge de la commune une somme de 100 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1204946 du 20 avril 2015, le tribunal administratif de Grenoble a annulé cette décision du 26 juillet 2012, a enjoint au maire de la commune de [REDACTED] de réexaminer le recours gracieux de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement, a mis à la charge de la commune une somme de 100 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et a rejeté le surplus des conclusions de la demande de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED].

Procédure devant la cour

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 25 juin 2015 et le 16 juin 2016, la commune de [REDACTED], représentée par la SELARL Reflex Droit public, avocat, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement n° 1204946 du tribunal administratif de Grenoble du 20 avril 2015 ;

2°) de rejeter la demande de première instance de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] et ses conclusions présentées devant la cour ;

3°) de mettre à la charge de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que l'appréciation portée par l'administration sur l'aptitude de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] à exercer les fonctions dévolues aux adjoints techniques territoriaux était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'elle a fait preuve de manque de discernement dans ses relations à entretenir avec les enfants scolarisés à l'école élémentaire publique de l'Armailler et dans son comportement à adopter en leur présence, qu'elle a manqué de réserve et de discrétion au sein de l'école comme à l'extérieur ; une prolongation de stage aurait été totalement inutile, dès lors qu'elle a été reçue en entretien à de nombreuses reprises durant sa période de stage par sa hiérarchie qui l'a constamment invitée, en vain, à modifier son comportement, l'intéressée ayant clairement exprimé son intention de ne pas l'adapter dans l'intérêt du service ;

– le moyen de légalité tiré d'un défaut de notification de la décision contestée du 26 juillet 2012 à la commission administrative paritaire et au comité technique paritaire, soulevé pour la première fois en appel et relevant de la légalité externe, est irrecevable, dès lors que Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] n'avait présenté que des moyens de légalité interne en première instance ;

– ce moyen est inopérant car sans incidence sur la légalité de la décision en litige ;

– sont irrecevables car présentées pour la première fois en appel les conclusions incidentes de l'intimée tendant à l'annulation de l'arrêté du 2 juillet 2012 du maire portant refus de titularisation et à la condamnation de la commune à lui payer une indemnité de 500 euros par mois.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 octobre 2015, Mme [REDACTED] épouse [REDACTED], représentée par M^e Chambon, avocat, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) par la voie de l'appel incident,

– à l'annulation de l'arrêté du 2 juillet 2012 par lequel le maire de la commune de [REDACTED] a refusé de la titulariser dans le cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux ;

– à ce qu'il soit enjoint au maire de la titulariser dans ce cadre d'emplois à compter du 18 juillet 2012 ;

– à la condamnation de la commune de [REDACTED] à lui payer une indemnité de 500 euros par mois à compter du 18 juillet 2012 et jusqu'à son intégration dans les effectifs de la commune en qualité d'adjoint technique territorial de deuxième classe ;

3°) à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la commune de [REDACTED] au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

– la décision contestée du 26 juillet 2012 n'a pas été notifiée à la commission administrative paritaire ni au comité technique paritaire ;

– c'est à bon droit que le tribunal administratif a considéré que l'appréciation portée par l'administration sur son aptitude à exercer les fonctions dévolues aux adjoints techniques territoriaux était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'elle a une forte capacité relationnelle et un très bon contact avec les enfants de l'école élémentaire communale de l'Armailler et avec leurs familles et que son refus de titularisation repose sur une appréciation arbitraire et subjective par l'administration de sa manière de servir, ce qu'a compris la commission administrative paritaire qui a émis un avis défavorable à ce refus ;

– depuis le 18 juillet 2012, elle subit du fait du refus de titularisation illégal une perte de rémunération qui sera réparée par le versement d'une indemnité de 500 euros par mois à compter du 18 juillet 2012 et jusqu'à son intégration dans les effectifs de la commune en qualité d'adjoint technique territorial de deuxième classe.

Un mémoire, enregistré le 27 septembre 2016 et présenté pour Mme [REDACTED] épouse [REDACTED], n'a pas été communiqué en application du dernier alinéa de l'article R. 611-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

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

– le décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux ;

– 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 :

– le rapport de M. Hervé Drouet, président-assesseur,

– les conclusions de M. Marc Clément, rapporteur public,

– et les observations de M^e Bonicatto, avocat (SELARL Reflex Droit public), pour la commune de [REDACTED] ;

Sur le bien-fondé du jugement attaqué et la légalité de la décision du 26 juillet 2012 en litige :

1. Considérant qu'aux termes de l'article 46 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision en litige : « *La nomination (...) à un grade de la fonction publique territoriale présente un caractère conditionnel. La titularisation peut être prononcée à l'issue d'un stage dont la durée est fixée par le statut particulier. (...)* » ; que selon l'article 3 du décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision en litige : « *Les adjoints techniques territoriaux sont chargés de tâches techniques d'exécution. / Ils exercent leurs fonctions dans les domaines (...) de la restauration, de l'environnement et de l'hygiène, de la logistique et de la sécurité (...)* » ; que l'article 8 du même décret dans sa même rédaction dispose : « *Les candidats recrutés en qualité d'adjoint technique territorial de 2e classe sur un emploi d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public d'une collectivité territoriale, ainsi que les candidats inscrits sur une liste d'aptitude au grade d'adjoint technique territorial de 1re classe et recrutés sur un emploi d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public d'une collectivité territoriale, sont nommés stagiaires par l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination pour une durée d'un an. / (...)* » ; qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 10 dudit décret dans sa même rédaction : « *Les adjoints techniques territoriaux de 2e classe stagiaires et les adjoints techniques territoriaux de 1re classe stagiaires qui n'ont pas été autorisés à effectuer un stage complémentaire, ou dont le stage complémentaire n'a pas été jugé satisfaisant, sont soit licenciés s'ils n'avaient pas auparavant la qualité de fonctionnaire (...)* » ;

2. Considérant qu'il est constant que Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] a effectué son année de stage du 18 juillet 2011 au 17 juillet 2012 en qualité d'adjoint technique territorial de deuxième classe de la commune de [REDACTED] sur un emploi de responsable technique au sein de l'école élémentaire publique de l'Armailler ; que, placée sous l'autorité hiérarchique du maire et sous l'autorité fonctionnelle de la directrice de cette école, elle était chargée d'assurer le lien entre le service de l'éducation de la commune et les enseignants et les élèves, la sécurité et l'entretien des locaux, l'organisation du temps de restauration et la préparation des repas ainsi que l'accueil et l'information des usagers ; qu'il ressort des pièces du dossier de première instance, et notamment de l'évaluation de la manière de servir de l'intéressée en date du 13 décembre 2011 rédigée par le responsable du pôle de l'éducation et de la petite enfance de la commune que si Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] accomplissait correctement les aspects techniques de ses missions, tant en matière de préparation du temps de restauration que de réalisation des tâches de ménage, il lui appartenait de maintenir avec la directrice de l'école de bonnes relations de travail dans le respect de la confidentialité et par une plus grande information mutuelle ; que l'évaluation établie en février 2012 par le même responsable mentionne une absence d'amélioration, depuis la précédente évaluation, des relations de l'intéressée avec le corps enseignant, et notamment avec la directrice de l'école, et l'insuffisance à ce jour de ses capacités d'adaptation, de neutralité et de discrétion ; qu'il ressort des pièces du dossier de première instance, et notamment des attestations concordantes, produites devant le tribunal par la commune, de la responsable des emplois et des compétences au sein de la commune et de Mme [REDACTED], professeure des écoles et directrice de l'école élémentaire publique de l'Armailler, qu'au cours du troisième trimestre de l'année scolaire 2011-2012, les personnels communaux chargés de la surveillance de la cantine se sont plaints de ce que Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] leur avait interdit de communiquer avec les enseignants durant ce temps périscolaire sur la discipline des élèves et de ce qu'elle avait pris

l'initiative de lever certaines des punitions que ces personnels avaient infligées à des élèves au cours de ce même temps périscolaire ; qu'il ressort de la même attestation de la directrice de l'école de l'Armailler que Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] n'a pas fait preuve de la discrétion nécessaire quand elle a répondu plusieurs fois au téléphone de la directrice, notamment lors d'un appel de l'inspecteur de circonscription de l'éducation nationale, alors qu'elle n'était nullement chargée du secrétariat de la direction de l'école ; qu'il ressort des pièces du dossier de première instance, et notamment de l'attestation de Mme [REDACTED], professeure des écoles à l'école de l'Armailler, qu'au cours du nettoyage de la salle de classe de cette enseignante, Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] s'est livrée, en présence de l'enseignante, à des commentaires désobligeants sur certains de ses élèves et sur leurs familles ; qu'il ressort des pièces du dossier de première instance, et notamment de l'attestation de l'adjointe au maire chargée de l'éducation, de celle du directeur général adjoint des services de la commune chargé des ressources, de celle de la responsable des emplois et des compétences au sein de la commune et de celle du responsable du pôle de l'éducation et de la petite enfance de la commune, qu'au cours de son année de stage, Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] a été reçue, au sujet de ses difficultés relationnelles et de positionnement au sein de l'école de l'Armailler, par cette adjointe, et par cette responsable et, à plusieurs reprises, par ce directeur général adjoint et qu'elle a renouvelé délibérément, lors de ces entretiens, son refus de se soumettre à l'autorité fonctionnelle de la directrice de l'école ; que, dans ces conditions, les manquements mentionnés dans le rapport de fin de stage de l'intéressée et tenant à son inadaptation à travailler en équipe et à des capacités relationnelles insuffisantes sont établis et révèlent l'insuffisance professionnelle de l'agent dans l'exercice de ses fonctions d'adjoint technique territorial de deuxième classe de la commune de [REDACTED] au sein de l'école élémentaire publique de l'Armailler ; que Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] n'est pas fondée à soutenir que la directrice de l'école aurait fait preuve d'acharnement à son égard, dès lors que le comportement de l'intéressée, dénoncé par cette directrice auprès de la commune, ressort de l'ensemble des pièces du dossier, ainsi qu'il vient d'être dit ; que, par suite, et alors même que l'exécution de ses tâches techniques n'a pas été remise en cause par l'autorité territoriale, le maire de la commune de [REDACTED] n'a pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation de l'aptitude de l'intéressée à exercer ses fonctions d'adjoint technique territorial de deuxième classe en refusant, par la décision en litige, de la titulariser à l'issue de son stage d'un an et de l'autoriser à effectuer un stage complémentaire ;

3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé sur l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation de l'administration sur l'aptitude de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] à exercer ses fonctions pour annuler la décision du 26 juillet 2012 par laquelle le maire de la commune de [REDACTED] a rejeté son recours gracieux dirigé contre l'arrêté du 2 juillet 2012 du maire de cette commune refusant de la titulariser dans le cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux et la radiant des cadres de la fonction publique territoriale ;

4. Considérant, toutefois, qu'il appartient à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] devant le tribunal administratif de Grenoble et devant la cour ;

5. Considérant, d'une part, qu'une erreur ou une omission dans la notification d'une décision administrative sont sans incidence sur sa légalité ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que la décision en litige du 26 juillet 2012 n'aurait pas été notifiée à la commission administrative paritaire ni au comité technique paritaire doit être écarté comme inopérant ;

6. Considérant, d'autre part, qu'il résulte de ce qui a été dit au point 2 que doivent être écartés les deux moyens tirés de l'acharnement de la directrice de l'école élémentaire publique de l'Armailler à l'égard de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] et de ce que ne sont pas avérés les griefs mentionnés dans le rapport de fin de stage ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de [REDACTED] est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a annulé la décision du 26 juillet 2012 par laquelle son maire a rejeté le recours gracieux de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] dirigé contre l'arrêté du 2 juillet 2012 du maire refusant de la titulariser dans le cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux et la radiant des cadres de la fonction publique territoriale et a enjoint au maire de réexaminer ce recours gracieux ;

Sur les conclusions d'appel incident de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] :

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre l'arrêté du 2 juillet 2012 :

8. Considérant que les conclusions de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] tendant à l'annulation de l'arrêté du 2 juillet 2012 du maire de la commune de [REDACTED] refusant de la titulariser dans le cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux ont été présentées pour la première fois en appel ; que, par suite, elles sont irrecevables et doivent, dès lors, être rejetées ;

En ce qui concerne les conclusions à fin indemnitaire :

9. Considérant que les conclusions de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] à fin de condamnation de la commune de [REDACTED] à lui payer une indemnité de 500 euros par mois, qui n'ont pas été soumises aux premiers juges, ont le caractère de conclusions nouvelles en cause d'appel et doivent, par suite, être rejetées comme irrecevables ;

En ce qui concerne les conclusions à fin d'injonction :

10. Considérant que le présent arrêt, qui rejette les conclusions de la demande de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] dirigées contre la décision du 26 juillet 2012 du maire de la commune de [REDACTED] et ses conclusions d'appel incident dirigées contre l'arrêté du 2 juillet 2012 du même maire, n'appelle aucune mesure d'exécution ; que, par suite, les conclusions de l'intimée à fin d'injonction doivent être rejetées ;

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

11. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] la somme que la commune de [REDACTED] demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font par ailleurs obstacle à ce que la somme demandée à ce titre par Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] soit mise à la charge de la commune de [REDACTED], qui n'est pas la partie perdante ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1204946 du 20 avril 2015 du tribunal administratif de Grenoble est annulé.

Article 2 : La demande présentée par Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] devant le tribunal administratif de Grenoble et ses conclusions présentées devant la cour sont rejetées.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la commune de [REDACTED] est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de [REDACTED] et à Mme [REDACTED] épouse [REDACTED].

Délibéré après l'audience du 16 mai 2017, à laquelle siégeaient :

- M. Jean-François Alfonsi, président de la chambre,
- M. Hervé Drouet, président-assesseur,
- M. Samuel Deliancourt, premier conseiller.

Lu en audience publique le 13 juin 2017.

Le rapporteur,

Le président,

Hervé Drouet

Jean-François Alfonsi

La greffière,

Anne Le Colleter

La République mande et ordonne au préfet de la Drôme 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,
La greffière,