

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1805087

Mme L.

M. Jérôme Francfort
Président-rapporteur

M. Renaud Hannoyer
Rapporteur public

Audience du 22 juin 2021
Décision du 20 juillet 2021

36-08-02-01

C +

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(3^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 4 juin 2018, Mme L. demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 30 janvier 2018, maintenue sur recours hiérarchique, par laquelle le directeur interrégional des services pénitentiaires de Rennes a appliqué sur son traitement mensuel, au titre du mois de mars 2018, une retenue de sept trentièmes pour service non fait du 22 au 28 janvier 2018 inclus ;

2°) d'enjoindre à l'administration de procéder à la restitution de l'intégralité de son traitement et de ses indemnités avec intérêts au taux légal ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 3 000 euros en réparation du préjudice que lui a causé la décision de retenue sur traitement ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- l'administration n'a pas fait usage de la possibilité d'une contre-visite prévue par l'article 25 du décret n° 86-442 ;
- la décision comporte une erreur sur la matérialité des faits ;

- son arrêt de travail ne peut être regardé comme de complaisance ni ses congés comme injustifiés en l'absence d'une contre-visite médicale ;
- la décision attaquée procède d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- elle méconnaît le principe d'égalité, l'administration ayant adopté des attitudes différentes à l'égard d'agents placés dans des situations identiques.
- elle est bien fondée à demander réparation des conséquences dommageables de la décision ici en cause, qui a remis en cause son intégrité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 mai 2021, le garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir

- que les moyens soulevés par la requérante au soutien de ses conclusions à fin d'annulation sont inopérants, s'agissant du défaut de motivation, et ne sont pour le surplus pas fondés ;
- que les conclusions indemnitaires de la requête sont irrecevables, à défaut d'avoir été précédées d'une demande à l'administration.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'ordonnance n°58-696 du 6 août 1958 ;
- la loi n° 61-825 du 29 juillet 1961 ;
- la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n°86-442 du 14 mars 1986 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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. Francfort, président ;
- les conclusions de M. Hannyoy, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Mme L., surveillante pénitentiaire affectée à la maison d'arrêt de Le Mans Les Croisettes, a adressé à son administration un avis d'arrêt de travail établi par un médecin généraliste pour la période du 23 au 28 janvier 2018 inclus où elle avait été absente de son poste. Par une décision du 30 janvier 2018 le directeur interrégional des services pénitentiaires de Rennes a toutefois décidé d'appliquer sur son traitement mensuel, au titre du mois de mars 2018, une retenue de sept trentièmes pour service non fait durant la même période. Mme L. demande au tribunal l'annulation de cette décision ainsi que la condamnation de l'Etat à l'indemniser des préjudices qu'elle lui aurait causés.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. D'une part l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* ». Selon l'article L. 121-2 de ce code : « (...) *Les dispositions de l'article L. 121-1, en tant qu'elles concernent les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ne sont pas applicables aux relations entre l'administration et ses agents* ». Enfin l'article L. 211-2 du même code : « (...) *doivent être motivées les décisions qui : / (...) refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir (...)* ».

3. D'autre part l'article 34 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat prévoit : « *Le fonctionnaire en activité a droit : (...) 2° A des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois (...)* »

4. Il résulte de ce qui précède que les décisions par lesquelles l'autorité administrative procède à une retenue de salaire à l'encontre d'un agent après que celui-ci a présenté un avis d'interruption de travail établi par un médecin sont au nombre des décisions qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit. Par suite, contrairement à ce que soutient le ministre de la justice, elles doivent être motivées en application des dispositions précitées de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

5. Il ressort de la décision attaquée que le directeur interrégional des services pénitentiaires de Rennes, après avoir visé les textes applicables, a indiqué que la retenue ici en cause était appliquée pour « *cessation concertée du service* ». La décision comportant ainsi les indications suffisantes permettant ainsi à la requérante d'en discuter utilement les motifs, Mme L. n'est pas fondée à invoquer son défaut de motivation.

En ce qui concerne la légalité interne :

6. Aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire : « *Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée de la part des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire est interdit (...)* ». Selon l'article 34 de la loi n°84-16 déjà mentionnée : « *Le fonctionnaire en activité a droit : (...) / 2° A des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; (...)* ». Enfin l'article 25 du décret du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires, dispose : « *Pour obtenir un congé de maladie ainsi que le renouvellement du congé initialement accordé, le fonctionnaire adresse à*

l'administration dont il relève, dans un délai de quarante-huit heures suivant son établissement, un avis d'interruption de travail. (...) / L'administration peut faire procéder à tout moment à la contre-visite du demandeur par un médecin agréé ; le fonctionnaire doit se soumettre, sous peine d'interruption du versement de sa rémunération, à cette contre-visite. / Le comité médical compétent peut être saisi, soit par l'administration, soit par l'intéressé, des conclusions du médecin agréé ».

7. Il résulte des dispositions précitées, d'une part que l'agent qui adresse à l'administration un avis d'interruption de travail est placé de plein droit en congé de maladie dès la demande qu'il a formulée sur le fondement d'un certificat médical, et d'autre part que ce placement lui assure en principe un droit à plein traitement pendant une durée de trois mois, sauf pour l'administration à contester le bien-fondé de ce congé après avoir fait procéder à une contre-visite par un médecin agréé.

8. Toutefois, dans des circonstances marquées par un mouvement social de grande ampleur dans un service où la cessation concertée du service est interdite, lorsqu'en dehors d'une période d'épidémie un nombre important et inhabituel d'arrêts maladie sont adressés à l'administration sur une courte période et que l'administration démontre avoir été dans l'impossibilité pratique de faire procéder de manière utile aux contre-visites prévues par l'article 25 du décret du 14 mars 1986, l'administration peut contester le bien-fondé de ce congé par tous moyens. Dans de telles circonstances l'impossibilité pratique de faire procéder aux contre-visites réglementaires qui conditionnent en principe les retenues sur traitement pratiquées à l'égard d'agents justifiant d'arrêts de travail doit être reconnue lorsque l'arrêt de travail est inférieur à huit jours. Si l'agent entend contester une décision portant retenue sur traitement prise dans de telles circonstances, il lui appartient d'établir que ce congé était dûment justifié par des raisons médicales.

9. Il ressort des pièces du dossier, et il n'est pas sérieusement contesté, qu'à la fin du mois de janvier 2018, la maison d'arrêt de Le Mans Les Croisettes a été confrontée à un très fort mouvement social faisant suite à l'appel d'organisations syndicales nationales invitant les personnels pénitentiaires à bloquer les établissements ainsi qu'au dépôt des clés. Durant cette période de nombreux personnels pénitentiaires ont été simultanément et subitement placés en congé maladie alors que les services n'ont pas été confrontés à des épidémies de nature à justifier des absences collectives au travail pour raisons de santé. Pour justifier de ces absences, la quasi-totalité des agents concernés ont adressé à l'administration des arrêts de travail pour raison médicale. Ces circonstances très particulières de l'espèce sont donc de nature à révéler que des certificats médicaux ont été délivrés dans le cadre d'une cessation concertée du service et non pour des motifs médicaux. Dans ces conditions il appartient à Mme L. d'établir que le certificat médical qui lui a été délivré correspondait à une pathologie réelle.

10. Il ressort des éléments produits par la requérante qu'elle disposait d'un avis d'interruption de travail pour « épuisement » pour une durée de 6 jours. Elle n'apporte aucun élément circonstancié permettant d'étayer la réalité de cette pathologie. Par suite l'administration pénitentiaire a pu à bon droit, sans diligenter de contre-visite médicale, considérer par la décision attaquée du 30 janvier 2018, que l'absence de Mme L. n'était pas justifiée par un motif médical.

11. Par ailleurs, si Mme L. affirme que la retenue sur salaire décidée à son encounter serait entachée de rupture d'égalité dès lors que des agents se trouvant dans la même situation d'arrêt maladie ont vu leur situation traitée de manière différente, ce moyen n'est en tout état

de cause assorti d'aucun début de démonstration quant à la réalité des inégalités de traitement invoquées.

12. Il résulte de tout ce qui précède que Mme L. n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 30 janvier 2018 par lequel le directeur interrégional des services pénitentiaires de Rennes a appliqué sur son traitement mensuel une retenue de sept trentièmes pour service non fait du 22 au 28 janvier 2018 inclus.

Sur les conclusions à fin d'injonction:

13. Le présent jugement, qui rejette les conclusions de la requête à fin d'annulation, n'implique aucune mesure d'exécution. Dès lors les conclusions présentées en ce sens par Mme L. ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

14. En l'absence de faute commise par l'administration les conclusions indemnitaires présentées par Mme L., à l'égard desquelles le contentieux n'a en tout état de cause pas été lié par une demande préalable à l'administration, ne peuvent qu'être rejetées.

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

15. En vertu de ces dispositions, le juge ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par Mme L. doivent, dès lors, être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme L. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme L. et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie en sera adressée au directeur interrégional des services pénitentiaires de Rennes.

Délibéré après l'audience du 22 juin 2021, à laquelle siégeaient :

M. Francfort, président,
Mme Martel, première conseillère,
M. Desimon, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 juillet 2021.