

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BASSE-TERRE**

**N°0801108**

---

M. Bruno D...

---

Mme Favier  
Rapporteur

---

M. Porcher  
Rapporteur public

---

Audience du 30 septembre 2013  
Lecture du 30 septembre 2013

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Basse-Terre

Vu la requête, enregistrée le 26 novembre 2008, présentée pour M. Bruno D..., demeurant..., par Me C... ; M. D...demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 21 avril 2008 par lequel le maire de la Désirade a fixé à 2,5% le taux de son indemnité spéciale mensuelle de fonctions, lequel était précédemment de 20%, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé par lettre du 23 juillet 2008 ;

2°) d'enjoindre à la commune de la Désirade, d'une part, de lui payer au taux de 20%, à compter du premier bulletin de salaire suivant la notification du présent jugement, d'autre part, de lui verser, dans un délai de quinze jours, le rappel de rémunération correspondant à l'absence de paiement de l'indemnité spéciale mensuelle de fonctions au taux de 20% depuis le mois d'avril 2008, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de condamner la commune de la Désirade, en raison de son maintien au 7<sup>ème</sup> échelon de son grade, à lui verser, à titre de rappel de rémunération, la somme de 3 553,09 euros correspondant à la différence entre ce qu'il a effectivement perçu entre septembre 2003 et février 2007 et le salaire minimum de 1 528,05 euros ;

4°) de condamner la commune de la Désirade à lui verser la somme de 5 000 euros en réparation du préjudice né à la fois de la baisse du taux de son indemnité et de son maintien au 3<sup>ème</sup> échelon ;

5°) de condamner la commune de la Désirade à lui verser la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

M. D... soutient que :

- la décision attaquée n'est pas motivée, alors que la baisse très importante du taux de son indemnité peut s'assimiler à une sanction et que, par ailleurs, ladite décision abroge nécessairement la précédente décision qui fixait ce taux à 20% ;

- le conseil municipal a décidé d'une modulation de ladite indemnité en fonction de la manière de servir, alors que le décret qui l'institue ne le prévoit pas ; en outre, sa manière de servir n'a pas changé et il n'a reçu aucun rappel à l'ordre à ce sujet ; à cet égard, ses demandes adressées à la commune pour obtenir ses fiches de notation n'ont pas été satisfaites

- il a été maintenu au 7<sup>ème</sup> échelon de son grade, alors qu'il devait bénéficier du 8<sup>ème</sup> échelon à compter du 26 août 2007 ;

Vu la mise en demeure adressée le 31 mars 2009 à la commune de la Désirade, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 mai 2009, présenté pour la commune de la Désirade, qui conclut au rejet de la requête ;

La commune de la Désirade soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle relève du contentieux de l'annulation et du plein contentieux à la fois ;

- il ne peut être prétendu à une violation de la légalité externe de la décision dès lors que la règle du parallélisme des formes a été appliquée et que la décision litigieuse émane bien de l'autorité municipale ;

- le requérant a été avisé par une décision motivée des raisons objectives pour lesquelles il n'avait pas droit au bénéfice de l'indemnité concernée au taux de 20% ; il s'est agi de rectifier une erreur de service qui lui a procuré un avantage indu ; elle justifie pleinement la nécessité de réparer une illégalité qui avait conféré des avantages aux requérants ;

- le juge de l'excès de pouvoir est incompétent pour statuer sur une demande relevant du plein contentieux ;

Vu le mémoire, enregistré le 7 septembre 2009, présenté pour M. D..., qui conclut aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens ;

M. D...soutient, en outre, que l'ensemble de ses conclusions sont recevables ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

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

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

Vu le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 97-702 du 31 mai 1997 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des agents de police municipale et du cadre d'emplois des gardes champêtres ;

Vu le décret n° 2006-1391 du 18 novembre 2006 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement convoquées à l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 30 septembre 2013,

- le rapport de Mme Favier

- et les conclusions de M. Porcher, rapporteur public ;

1. Considérant que M. Bruno D..., brigadier chef, demande, en premier lieu, l'annulation de l'arrêté du 21 avril 2008 par lequel le maire de la Désirade a fixé à 2,5% le taux de son indemnité spéciale mensuelle de fonctions, lequel était précédemment fixé à 20%, en deuxième lieu, la condamnation de la commune de la Désirade à lui verser, à titre des rappels de rémunération, et, en troisième lieu, la condamnation de la commune de la Désirade à lui verser la somme de 5 000 en réparation du préjudice subi ;

#### Sur la recevabilité de la requête :

2. Considérant qu'aucune disposition ne s'oppose à ce qu'un requérant présente dans le cadre d'une même requête des conclusions en excès de pouvoir et des conclusions indemnitaires ; que par suite, la fin de non-recevoir soulevée en ce sens par la commune de la Désirade doit être écartée ;

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 20 de la loi 13 juillet 1983 : « *Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire (...)* » ; qu'aux termes de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 : « *L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat (...)* » ; qu'aux termes de l'article 1er du décret susvisé du 31 mai 1997 : « *L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale qui les emploie peut décider que les fonctionnaires du cadre d'emplois des agents de police municipale et ceux du cadre d'emplois des*

*gardes champêtres perçoivent une indemnité spéciale mensuelle de fonctions déterminée en appliquant au montant mensuel du traitement soumis à retenue pour pension de l'agent concerné un taux individuel fixé dans la limite des taux maximums suivants : (...) cadre d'emplois des agents de police municipale : 20 % » ; qu'aux termes de l'article 2 du décret du 6 septembre 1991 susvisé : « L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire » ;*

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale qui institue, pour les agents de police municipale, l'indemnité spéciale de fonctions peut prévoir, sans toutefois excéder le taux de vingt pour cent du traitement mensuel brut, que l'autorité territoriale fixera le taux individuel de cette indemnité en la modulant en fonction de critères qu'il détermine et dans les limites qu'il définit ;

5. Considérant qu'en l'espèce, le conseil municipal de la Désirade a, par une délibération du 20 avril 2008, décidé que l'indemnité spéciale de fonctions des gardiens de police municipale serait modulée en fonction du critère de la manière de servir ;

6. Considérant que M. D...soutient que sa manière de servir ne s'est pas dégradée, qu'aucun reproche ne lui a été adressé à en ce sens et qu'il n'a pas pu obtenir communication de ses fiches de notation au titre des années 2003 à 2007 ; que le taux de l'indemnité spéciale mensuelle de fonctions attribuée à celui-ci a été fixé à 2,5% par la décision en cause, alors qu'il avait été préalablement fixé à 20% ; que, toutefois, il ressort des pièces de dossier que la commune de la Désirade a décidé, par délibération du 20 avril 2008, que l'indemnité spéciale mensuelle de fonctions serait modulée de 1 à 20 en fonction du critère de la manière de servir de ses agents, alors qu'auparavant, elle avait appliqué un taux uniforme de 20% ; que, dès lors, le nouveau taux appliqué à l'intéressé, ne traduit pas l'intention de la commune de sanctionner une dégradation de la manière de servir ; qu'en conséquence, les moyens invoqués en ce sens doivent être écartés ;

7. Considérant que, contrairement à ce qu'affirme le requérant, la décision portant fixation du taux de son indemnité de fonction ne constitue pas une sanction déguisée ; qu'elle ne retire pas un avantage constituant un droit pour son bénéficiaire ; que par suite, elle n'avait pas à être motivée en application de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs ; que le moyen de légalité externe soulevé en ce sens doit être écarté ;

8. Considérant que M. D...soutient que les dispositions du décret du 31 mai 1997 précité ne prévoient pas que le taux de l'indemnité concernée puisse être modulée en fonction de la manière de servir ; que, toutefois, il ne résulte pas des dispositions susmentionnées que le critère en cause ne puisse pas être au nombre de ceux dont l'organe délibérant pouvait décider l'application ; que, dès lors, ce moyen n'est pas fondé et doit être écarté ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la décision attaquée doivent être rejetées ;

Sur les conclusions à fin d'injonction relatives à l'indemnité de fonction :

10. Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation de M. D...n'implique aucune mesure d'exécution ; que les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de la Désirade, d'une part, de lui payer au taux de 20%, à compter du premier bulletin de salaire suivant la notification du présent jugement, d'autre part, de lui verser, dans un délai de quinze jours, le rappel de rémunération correspondant à l'absence de paiement de l'indemnité spéciale mensuelle de fonctions au taux de 20% depuis le mois d'avril 2008, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, doivent, ainsi, être rejetées ;

Sur le rappel de rémunération lié à la carrière du requérant :

11. Considérant que M. D...soutient qu'il ressort de ses bulletins de salaires que la commune de la Désirade le classe au 7<sup>ème</sup> échelon ; qu'aux termes d'un arrêté relatif à ses promotions jusqu'au 26 août 2000, il bénéficiait, à cette date, du statut de brigadier chef, échelon 6 ; qu'il n'a donc progressé que d'un échelon en 8 ans alors qu'en vertu du décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987, un agent ne peut pas être maintenu plus de 3 ans dans le 6<sup>ème</sup> échelon et 4 ans dans le 7<sup>ème</sup> échelon ; qu'il aurait donc dû bénéficier du 8<sup>ème</sup> échelon à compter du 26 août 2007, mais a cependant été maintenu dans le 7<sup>ème</sup> échelon ainsi que cela ressort clairement des fiches de paie qu'il a produites ; que, la commune fait valoir, en défense, que plusieurs incidents administratifs liés à une grève d'une partie des agents municipaux, en fin d'année 2002, ont entraîné une fixation erronée de l'indice de l'intéressé et, par conséquent, une surévaluation de son indice et de sa rémunération, correspondant à un trop-perçu ; que, toutefois, aucune disposition n'autorisait la commune à compenser un trop perçu sur salaire en bloquant plusieurs années la carrière d'un de ses agents ; qu'il y a donc lieu de condamner la commune de la Désirade à procéder à la reconstitution de carrière de M.D..., en lui assurant une évolution conforme au décret précité, et à lui verser, le cas échéant, les rappels correspondants ; que cette solution n'est pas exclusive de la possibilité, pour la commune, et sous réserve des droits définitivement acquis et des prescriptions intervenues, de solliciter le reversement des trop-perçus antérieurs ;

Sur les conclusions indemnitaires :

12. Considérant que M. D...soutient avoir subi un préjudice né à la fois de la baisse du taux de son indemnité et de son maintien au 7<sup>ème</sup> échelon ; que s'agissant du préjudice de carrière, celui-ci doit être regardé comme étant entièrement réparé par la reconstitution ordonnée au point 11 du présent jugement ; que s'agissant de la réduction de l'indemnité, compte tenu du rejet des conclusions en excès de pouvoir, aucune faute liée à l'illégalité de la décision attaquée n'apparaît comme étant établie ; que toutefois, M. D...n'a jamais pu obtenir d'explications relatives à la justification du taux qui lui a été appliqué, et qui, effectivement, entraînait pour lui une baisse sensible de rémunération, laissant à penser que sa manière de servir n'était pas appréciée ; que cette abstention de l'administration à le renseigner est, en elle-même, et dans les circonstances de l'espèce, constitutive d'une faute susceptible d'ouvrir droit à réparation du préjudice moral ainsi subi ; que la commune de la Désirade doit, en conséquence, être condamnée à lui verser une somme de 500 euros en réparation de ce préjudice ;

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

13. Considérant qu'aux termes de l'article L.761-1 du code de justice administrative :  
« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;

14. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de la Désirade une somme de 1.000 euros au titre des frais exposés par M. D...et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, en revanche, de mettre à la charge du requérant la somme que demande la commune en application du même article ;

D E C I D E :

Article 1er : La commune de la Désirade est condamnée à verser à M. D...les rappels de traitement correspondant à la reconstitution de sa carrière en appliquant les durées maximales d'avancement dans les échelons à partir du 7<sup>ème</sup> échelon.

Article 2 : La commune de la Désirade est condamnée à verser à M. D...une indemnité de 500 euros en réparation de son préjudice moral.

Article 3 : La commune de la Désirade versera à M. D...une somme de 1.000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. A... D...et à la commune de la Désirade

Lu en audience publique le 30 septembre 2013.

La présidente,

La greffière en chef,

S. Favier

J. Tareau

La République mande et ordonne au préfet de la Guadeloupe 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 de la présente ordonnance.