

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N°1800567

M. X...

M. Philippe Lacaïle
Rapporteur

M. Olivier Guiard
Rapporteur public

Audience du 13 novembre 2019
Lecture du 27 novembre 2019

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Poitiers
(3^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 12 mars 2018, M. X... demande au tribunal d'annuler la délibération n°CD-2017-12/34 du 22 décembre 2017 du conseil départemental de la Charente portant adoption du budget primitif 2018 pour le personnel départemental en tant qu'il institue le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Il soutient que :

- l'avis négatif du comité technique du 12 janvier 2018 n'a pas conduit l'administration à présenter à ses membres un nouvel examen du tableau des montants médians attribués, lequel n'a donc pas été soumis à l'examen de l'assemblée délibérante dans sa séance du 22 décembre 2017 ;

- la délibération ne précise par les modalités d'attribution de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (ISFE) et se borne à affirmer que son application interviendra en respectant les quatre critères généraux fixés par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 ;

- lors des échanges avec les représentants du personnel, l'administration a précisé que, pour garantir le maintien à titre individuel des attributions détenues antérieurement, une indemnité compensatrice serait versée pendant une période de seulement 4 ans alors que la délibération litigieuse vise l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, la limitation à 4 ans étant de ce fait contraire aux garanties statutaires et réglementaires accordées aux agents ;

- la délibération attaquée ne respecte pas le principe de sincérité budgétaire et manque au devoir d'information des élus dans la mesure où elle indique que la mise en œuvre

du RIFSEEP induit un coût supplémentaire de 500 000 euros sans préciser comment se répartie cette somme ;

- la délibération ne précise pas les modalités de recours ouvertes aux agents.

Par un mémoire, enregistré le 8 octobre 2018, le département de la Charente, représenté par Me Fillieux, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de M. X... à lui verser la somme de 1 350 euros au titre des frais de procès non compris dans les dépens.

Il soutient que le requérant n'a pas intérêt pour agir et qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Les parties ont été invitées le 2 octobre 2019 à indiquer au tribunal si, en cas d'annulation de la délibération attaquée du 22 décembre 2017, l'effet rétroactif de cette annulation serait de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets.

Par un mémoire en réponse au moyen relevé d'office, enregistré le 11 octobre 2019, le département de la Charente soutient que l'annulation de la délibération litigieuse emporterait des conséquences manifestement excessives et demande que cette annulation ne prenne effet qu'à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la notification du jugement.

Par un mémoire en réponse au moyen relevé d'office, enregistré le 7 novembre 2019, M. X... fait valoir que l'annulation de la délibération litigieuse emporterait des conséquences manifestement excessives sur la situation des agents concernés et maintient sa demande.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n°91-875 du 6 septembre 1991 ;
- le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 ;
- 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. Lacaïlle,
- les conclusions de M. Guiard, rapporteur public,
- et les observations de Me Marcilly, représentant le département de la Charente.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération n°CD-2017-12/34 du 22 décembre 2017, le conseil départemental de la Charente a adopté le budget primitif 2018 de la collectivité en ce qui concerne le personnel départemental. M. X..., attaché principal en fonction au sein de la collectivité, demande l'annulation de cette délibération en tant qu'elle institue le régime indemnitaire

tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) prévu par le décret susvisé du 20 mai 2014.

Sur la fin de non recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir :

2. La délibération attaquée du conseil départemental de la Charente instaure au 1^{er} janvier 2018, notamment au profit des fonctionnaires qui comme M. X... appartiennent à la filière administrative de la fonction publique territoriale, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et abroge les dispositions relatives à différentes primes et indemnités dont bénéficiaient antérieurement ces agents. M. X..., en sa qualité d'attaché principal au sein des services départementaux, a ainsi intérêt à en demander l'annulation. Par suite, la fin de non recevoir opposée par le département de la Charente doit être rejetée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. D'une part, aux termes de l'article 88 de la loi susvisée du 26 janvier 1984 : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales (...) fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents. Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat. / (...) Les organes délibérants des collectivités territoriales (...) peuvent décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire* ». Aux termes de l'article 2 du décret susvisé du 6 septembre 1991 : « *L'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements* ». Il résulte de ces dispositions qu'il revient à l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale de fixer elle-même la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités bénéficiant aux fonctionnaires de la collectivité, sans que le régime ainsi institué puisse être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat d'un grade et d'un corps équivalents au grade et au cadre d'emplois de ces fonctionnaires territoriaux et sans que la collectivité soit tenue de faire bénéficier ses fonctionnaires de régimes indemnitaires identiques à ceux des fonctionnaires de l'Etat.

4. D'autre part, aux termes de l'article 1^{er} du décret susvisé du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat : « *Les fonctionnaires (...) peuvent bénéficier, d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, dans les conditions fixées par le présent décret. (...)* ». Aux termes de l'article 2 de ce décret : « *Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions. /*

Les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même corps ou statut d'emploi sont réparties au sein de différents groupes au regard des critères professionnels suivants : / 1° Fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ; / 2° Technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; / 3° Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel. / Le nombre de groupes de fonctions est fixé pour chaque corps ou statut d'emploi par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé. / Ce même arrêté fixe les montants minimaux par grade et statut d'emplois, les montants maximaux afférents à chaque groupe de fonctions et les montants maximaux applicables aux agents logés par nécessité de service. (...) ». Aux termes de l'article 4 de ce décret : « Les fonctionnaires mentionnés à l'article 1er peuvent bénéficier d'un complément indemnitaire annuel qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir (...). Il est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions (...) ».

5. En premier lieu, la circonstance que, lors d'échanges avec les représentants du personnel, l'administration aurait indiqué, qu'afin de garantir le maintien à titre individuel des attributions détenues antérieurement par les agents, une indemnité compensatrice serait versée pendant une période limitée à 4 ans, celle que la délibération litigieuse ne précise pas les modalités de recours ouvertes aux personnels concernés et celle que le comité technique aurait émis un avis négatif sur les propositions de mise en œuvre du RIFSEEP lors de sa séance du 12 janvier 2018, soit postérieurement à la date de la délibération attaquée, sont sans influence sur la légalité de celle-ci.

6. En deuxième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette délibération, qui indique que la mise en œuvre du RIFSEEP induira pour la collectivité un coût supplémentaire de 500 000 euros, ne respecterait pas le principe de sincérité budgétaire ou manquerait au devoir d'information des élus alors même qu'elle ne précise pas comment se répartit cette somme.

7. En troisième lieu, il ressort de la délibération attaquée que celle-ci, après avoir décidé d'instituer au 1^{er} janvier 2018 le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) au profit des fonctionnaires et de certains contractuels du département de la Charente appartenant à l'ensemble des cadres d'emplois de la filière administrative et à différents cadres d'emplois des filières technique, sociale et médico-sociale, sportive et d'animation, a fixé les montants maximum de ce régime indemnitaire en fonction de groupes de fonctions répartis par « niveau fonctionnel » pour différents cadres d'emplois et prévu que celui-ci serait composé de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) dont le montant est « fixé en fonction du niveau de responsabilité et d'expertise, matérialisé par une cotation des postes au regard des quatre critères professionnels » cités à l'article 2 du décret du 20 mai 2014 et du complément indemnitaire annuel (CIA). Toutefois, si cette délibération définit des groupes de fonctions, elle ne précise pas, pour chaque grade des cadres d'emplois concernés, les montants minimum d'IFSE correspondant à chaque groupe de fonctions ainsi que l'exigent les dispositions précitées de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, de l'article 2 du décret du 6 septembre 1991 et des articles 2 et 4 du décret du 20 mai 2014. Par suite, M. X... est fondé à soutenir que la délibération litigieuse ne définit pas de manière suffisamment précise les modalités de mise en œuvre de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) instituée dans le cadre de la mise en place par le département de la Charente au 1^{er} janvier 2018 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de

l'engagement professionnel (RIFSEEP) et, par suite, à en demander, pour ce motif et dans cette mesure, l'annulation.

8. Il résulte de ce qui précède que M. X... est fondé seulement à demander l'annulation de la délibération attaquée du 22 décembre 2017 en tant que celle-ci porte sur l'instauration au 1^{er} janvier 2018 de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE).

Sur les effets de l'annulation dans le temps :

9. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

10. Ainsi que le département de la Charente le fait valoir, l'annulation de la délibération attaquée aurait une incidence financière sur les 1 059 agents de la collectivité qui ont vu leur rémunération augmenter par l'application du nouveau régime indemnitaire issu de cette délibération et auprès de qui la collectivité devrait récupérer les sommes indûment versées à ce titre.

11. Dès lors, compte tenu des effets excessifs d'une annulation rétroactive de la décision attaquée sur la situation financière des agents de la collectivité et sur cette dernière, il y a lieu, d'une part, de différer l'annulation de la délibération du 22 décembre 2017 en tant que celle-ci instaure l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) dans le cadre de l'application du RIFSEEP au 1^{er} janvier 2018, jusqu'au 31 mars 2020 et, d'autre part, de prévoir que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur son fondement, les effets de la décision attaquée antérieurement à son annulation doivent être regardés comme définitifs.

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

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que M. X..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit

condamnée à verser au département de la Charente la somme que celui-ci demande sur le fondement des mêmes dispositions.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du 22 décembre 2017 du conseil départemental de la Charente, en tant qu'elle instaure l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) dans le cadre de l'application au 1^{er} janvier 2018 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), est annulée à compter du 31 mars 2020.

Article 2 : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur le fondement de la délibération visée à l'article 1^{er}, les effets de cette délibération antérieurement à son annulation doivent être regardés comme définitifs.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions du département de la Charente présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. X... et au département de la Charente.

Délibéré après l'audience du 13 novembre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Artus, président,
M. Lacaïle, premier conseiller,
Mme Brunet, premier conseiller.

Lu en audience publique le 27 novembre 2019.

Le magistrat,

Le président,

Signé

Signé

P. LACAÏLE

D. ARTUS

Le greffier,

Signé

N. COLLET