

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 2504617

M. M

Mme Karine Jorda-Lecroq
Juge des référés

Ordonnance du 7 mai 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La vice-présidente désignée,
juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 avril 2025, M. M, représenté par M^e Leturcq, demande au juge des référés :

1°) de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution, d'une part, de la délibération du 26 mars 2025 du conseil d'administration de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) 13 Habitat prononçant sa mise à pied à titre conservatoire et, d'autre part, de la décision de la présidente de ce conseil d'administration du même jour suspendant à titre conservatoire sa rémunération ;

2°) d'enjoindre à l'EPIC 13 Habitat de rétablir, à titre provisoire, sa rémunération, sous astreinte de 200 euros par jour à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'EPIC 13 Habitat une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'urgence est établie dès lors que les décisions en litige préjudicient de manière suffisamment grave et immédiate à sa situation, en ce qu'il existe une présomption d'urgence dans l'hypothèse d'une privation de rémunération pendant au moins un mois, ce qui est son cas depuis le 26 mars 2025 ; il est père de famille ayant à sa charge sa femme, sans emploi, ainsi qu'une fille âgée de deux ans et demi ;

- la condition tenant à l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération du 26 mars 2025 du conseil d'administration de l'établissement 13 Habitat prononçant sa mise à pied à titre conservatoire est remplie, dès lors que :

* celle-ci est entachée d'un vice de procédure tenant à l'irrégularité de la convocation du conseil d'administration, qui est intervenue moins de 10 jours avant la tenue de celui-ci, contrairement à ce que prévoient les dispositions de l'article R. 421-13 du code de la construction et de l'habitation, sans qu'aucun motif d'urgence ne soit avancé, et que l'ordre du

jour transmis avec cette convocation ne mentionnait pas sa mise à pied à titre conservatoire, laquelle a été portée à la connaissance des membres du conseil d'administration, comme les éléments du rapport n° 2 annexé à la délibération, seulement au cours de la séance du 26 mars 2025, ce qui l'a privé d'une garantie ;

* le vote est intervenu irrégulièrement, en l'absence de justification du quorum requis par les dispositions de l'article R. 421-13 du code de la construction et de l'habitation ;

* la délibération contestée méconnaît les dispositions de l'article R. 421-18 du code de la construction et de l'habitation ; en effet, il n'a pas excédé ses pouvoirs tels que définis par ces dispositions ;

* elle est entachée d'une erreur de fait et d'une erreur d'appréciation, en ce qu'il n'a pas manqué à son obligation de diligence et de probité ;

- la condition tenant à l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision de la présidente du conseil d'administration de l'EPIC 13 Habitat du 26 mars 2025 suspendant à titre conservatoire sa rémunération est également remplie, dès lors que :

* à titre liminaire, le courrier de notification de la mise à pied conservatoire présente un caractère décisif en ce qui concerne la suspension de rémunération et constitue ainsi un acte faisant grief ;

* cette décision est entachée d'incompétence de son auteure, une telle compétence relevant, aux termes des dispositions de l'article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation, du conseil d'administration de l'établissement ;

* elle contrevient aux dispositions de l'article 36 A du décret n° 88-145 du 15 février 1988, qui prévoient le maintien de la rémunération et sont applicables dès lors que les articles R.421-19 à R. 421-20-6 du code de la construction et de l'habitation, et particulièrement l'article R. 421-20-4 de ce code, ne contiennent aucune disposition relative à la suspension à titre conservatoire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 mai 2025, l'EPIC 13 Habitat, représenté par Me Bendayan-Chetrit, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite ;
- la suspension de la rémunération ne constitue pas un acte décisif ;
- les moyens invoqués ne sont pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des actes attaqués.

Vu :

- la requête à fin d'annulation enregistrée sous le n° 2504616 ;
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le décret n° 88-145 du 15 février 1988 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Jorda-Lecroq, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référés.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 5 mai 2025 à 15 heures en présence de Mme Faure, greffière d'audience :

- le rapport de Mme Jorda-Lecroq, juge des référés ;
- les observations de Me Leturcq, représentant M. M, présent, qui a renouvelé, en les développant ou les précisant, les moyens de la requête, celles de M. M, et celles de Me Ayoun, substituant Me Bendayan-Chetrit, représentant l'EPIC 13 Habitat, qui s'en est rapporté aux écritures en défense.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Une note en délibéré présentée pour M. M a été enregistrée le 5 mai 2025.

Considérant ce qui suit :

1. M. M, qui a été recruté en qualité de directeur du patrimoine à compter du 2 novembre 2022 par l'EPIC 13 Habitat, puis promu directeur de la maîtrise d'ouvrage, a été nommé directeur général à compter du 1^{er} juillet 2024 par contrat à durée indéterminée. Par délibération du 26 mars 2025, le conseil d'administration de l'établissement a décidé de le mettre à pied à titre conservatoire, « dans l'attente de la procédure contradictoire de révocation ». Par décision du même jour, la présidente du conseil d'administration a suspendu à titre conservatoire sa rémunération. M. M demande au juge des référés de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de ces délibération et décision.

Sur les conclusions à fin de suspension :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative (...) fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

En ce qui concerne la délibération du 26 mars 2025 du conseil d'administration de l'EPIC 13 Habitat prononçant la mise à pied à titre conservatoire de M. M :

3. En l'état de l'instruction, aucun des moyens tels qu'exposés dans les visas ci-dessus n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'existence d'une situation d'urgence, les conclusions à fin de suspension de l'exécution de cette délibération doivent être rejetées.

En ce qui concerne la décision de la présidente du conseil d'administration de l'EPIC 13 Habitat du 26 mars 2025 suspendant à titre conservatoire la rémunération de M. M :

S'agissant de la fin de non-recevoir opposée en défense :

4. Si la délibération du conseil d'administration de l'EPIC 13 Habitat a prononcé la mise à pied à titre conservatoire de M. M, elle n'a toutefois pas décidé la suspension de sa rémunération. En ce qu'elle prononce une telle suspension, la lettre adressée au requérant le 26 mars 2025 par la présidente du conseil d'administration constitue un acte décisoire faisant grief. La fin de non recevoir opposée par l'EPIC 13 Habitat doit donc être écartée.

S'agissant de l'urgence :

5. La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'une mesure de suspension de l'exécution d'un acte administratif doit être regardée comme remplie lorsque l'exécution de la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Une mesure prise à l'égard d'un agent public ayant pour effet de le priver de la totalité de sa rémunération doit, en principe, être regardée, dès lors que la durée de cette privation excède un mois, comme portant une atteinte grave et immédiate à la situation de cet agent, de sorte que la condition d'urgence doit être regardée comme remplie, sauf dans le cas où son employeur justifie de circonstances particulières tenant aux ressources de l'agent, aux nécessités du service ou à un autre intérêt public, qu'il appartient au juge des référés de prendre en considération en procédant à une appréciation globale des circonstances de l'espèce.

6. L'exécution de la décision en litige a pour effet de faire perdre à M. M, dont il n'est au demeurant pas contesté qu'il est père de famille ayant à sa charge sa femme, sans emploi, ainsi que leur enfant, tout droit à rémunération depuis plus d'un mois. Par ailleurs, l'EPIC 13 Habitat ne justifie pas de circonstances particulières tenant aux ressources du requérant, aux nécessités du service ou à un autre intérêt public. Dans ces conditions, la décision contestée préjudicie de manière grave et immédiate aux droits et à la situation de M. M et la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit ainsi être regardée comme remplie.

S'agissant du doute sérieux quant à la légalité de la décision :

7. D'une part, aux termes de l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation, les offices publics de l'habitat sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial. L'article L. 421-12 du même code précise que le directeur général de l'établissement est recruté par un contrat à durée indéterminée et renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des conditions d'exercice des fonctions et de rémunération. En application de cette habilitation, le décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009 relatif aux directeurs généraux des offices publics de l'habitat, codifié sous les articles R. 421-19 et suivants du code de la construction et de l'habitation, a défini le statut du directeur général. Il résulte de ces dispositions que les directeurs généraux des offices publics de l'habitat sont régis par l'article L. 421-12 et les articles R. 421-19 et suivants de ce code et, dans la mesure où elles ne leur sont pas contraires, par les dispositions applicables aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

8. D'autre part, aux termes de l'article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation : « *Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'office, et notamment : (...) 10° Nomme le directeur général et autorise le président du conseil d'administration à signer le contrat et ses avenants entre l'office et le directeur général. Il approuve chaque année le montant de la part variable de la rémunération attribué au directeur général. Il met fin aux fonctions du directeur général, sur proposition du président (...)* ».

9. Enfin, aux termes de l'article 36 A du décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale : « *En cas de faute grave commise par un agent contractuel, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité territoriale. La durée de la suspension ne peut toutefois excéder celle du contrat. L'agent contractuel suspendu conserve sa rémunération et les prestations familiales obligatoires. Sauf en cas de*

poursuites pénales, l'agent ne peut être suspendu au-delà d'un délai de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité territoriale, l'intéressé est rétabli dans ses fonctions sauf s'il fait l'objet de poursuites pénales. L'agent contractuel qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions peut subir une retenue qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération mentionnée à l'alinéa précédent. Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charge de famille (...) ».

10. En l'état de l'instruction, le moyen tiré de l'incompétence de la présidente du conseil pour prendre la décision contestée de suspension de la rémunération de M. M à titre conservatoire, au regard des dispositions précitées de l'article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation, est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision. Par ailleurs, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article 36 A du décret n° 88-145 du 15 février 1988, alors que les articles R. 421-19 à R. 421-20-6 du code de la construction et de l'habitation, et particulièrement l'article R. 421-20-4 de ce code, ne contiennent aucune disposition relative à la suspension à titre conservatoire, est également propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

11. Il résulte de tout ce qui précède que M. M est seulement fondé à demander la suspension de l'exécution de la décision de la présidente du conseil d'administration de l'EPIC 13 Habitat du 26 mars 2025 suspendant à titre conservatoire sa rémunération.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

12. Le juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, ne peut, sans excéder son office, ordonner une mesure qui aurait des effets en tous points identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution par l'autorité administrative d'un jugement annulant la décision administrative contestée. La suspension de la décision en litige ne saurait, dès lors, impliquer le versement rétroactif des rémunérations non versées au requérant. Elle implique toutefois, à titre provisoire, le rétablissement de la rémunération de M. M, dès la notification de la présente ordonnance. Il y a donc lieu de faire application des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et d'enjoindre à l'EPIC 13 Habitat de procéder à ce rétablissement à compter de cette notification. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'EPIC 13 Habitat la somme de 1 000 euros à verser au requérant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision de la présidente du conseil d'administration de l'EPIC 13 Habitat du 26 mars 2025 suspendant à titre conservatoire la rémunération de M. M est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint à l'EPIC 13 Habitat de rétablir la rémunération de M. M à titre provisoire à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 3 : L'EPIC 13 Habitat versera à M. M la somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à M. M et à l'établissement public industriel et commercial 13 Habitat.

Fait à Marseille, le 7 mai 2025.

La juge des référés,

Signé

K. Jorda-Lecroq

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône en ce qui le concerne, ou à tous commissaires 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 conforme,
Pour la greffière en chef,
La greffière,