

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

bd

N° 2505998

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme [REDACTED]

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. [REDACTED]

Juge des référés

Audience du 26 novembre 2025
Ordonnance du 28 novembre 2025

Le juge des référés

54-035
D

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 10 novembre 2025, Mme [REDACTED] représentée par Me Carluis, demande au juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative :

1°) d'assortir l'article 2 de l'ordonnance n° 2501104 du 18 mars 2025 par lequel le juge des référés du tribunal de céans a enjoint à la commune de Saint-Rémy-sur-Avre de procéder à la régularisation de sa situation en l'admettant au bénéfice de l'aide au retour à l'emploi (ARE) et en lui délivrant l'attestation destinée à France Travail dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Rémy-sur-Avre une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la commune n'a pas procédé à la régularisation de sa situation dans le délai d'un mois imparti par le juge des référés ;
- la situation financière de Mme [REDACTED] est inchangée depuis l'ordonnance de référé du 18 mars 2025 ;
- elle demeure inscrite sur la liste des demandeurs d'emplois et reste dans une situation de précarité financière du fait de l'absence d'exécution de l'ordonnance de référé ;
- elle justifie dans ces conditions d'un élément nouveau.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 novembre 2025, la commune de Saint-Rémy-sur-Avre, représentée par M. Tissier-Lotz, conclut au rejet de la requête et, à titre

subsidaire, de lui accorder un délai d'un mois pour régulariser la situation de Mme [REDACTED] s'agissant de l'ARE.

Elle soutient que :

- Mme [REDACTED] ne peut être regardée comme ayant été privé involontairement d'emploi au sens de l'article L. 5422-1 du code du travail ;
- elle a été admise à la retraite d'office mais ne se trouvait pas en situation d'incapacité totale et définitive dès lors que le docteur Lucchi a conclu le 30 janvier 2023 à son incapacité à son poste de travail antérieur, mais à la possible reprise de travail sur un autre poste en évitant le port de charges lourdes et les travaux avec coudes au-dessus du plan des épaules et que le conseil médical a rendu un avis le 4 avril 2023 estimant qu'elle était définitivement inapte à l'ensemble des fonctions de son grade et devait être reclassée ou bénéficier d'une période préparatoire au reclassement ;
- son reclassement était possible.

Vu

- l'ordonnance n° 2501104 du 18 mars 2025 par laquelle le juge des référés du tribunal, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a suspendu l'exécution de la décision implicite née le 23 février 2025 par laquelle le maire de la commune de Saint-Rémy-sur-Avre a refusé de faire droit à sa demande en date du 19 décembre 2024 de lui octroyer l'allocation de retour à l'emploi (ARE) et de lui délivrer une attestation employeur destinée à France Travail jusqu'à ce qu'il ait été statué sur les conclusions de la requête n° 2501096 tendant à l'annulation de cette décision et a enjoint à la commune de Saint-Rémy-sur-Avre de procéder à la régularisation de la situation de Mme [REDACTED] en l'admettant au bénéfice de l'ARE et en lui délivrant l'attestation destinée à France Travail dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente ordonnance ;

- la décision n° 503086 du 22 juillet 2025 de non-admission du pourvoi du Conseil d'État ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 ;
- le décret n° 88-547 du 6 mai 1988 ;
- le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 ;
- le décret n° 2019-301 du 10 avril 2019 ;
- le décret n° 2020-741 du 16 juin 2020 ;
- le décret n° 2021-612 du 18 mai 2021 ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code des pensions civiles et militaires de retraite ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code du travail ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience le 26 novembre 2025 à 14 h 00.

Ont été entendus au cours de l'audience publique, tenue en présence de Mme [REDACTED], greffière d'audience :

- le rapport de M. [REDACTED] juge des référés ;
- les observations de Me Carluis, représentant Mme [REDACTED], et de Me Tissier-Lotz, représentant la commune de Saint-Rémy-sur-Avre.

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction que Mme [REDACTED] née le 5 novembre 1969, agent de maîtrise, a été recrutée par la commune de Saint-Rémy-sur-Avre (28380) et a exercé les fonctions de responsable de cuisine centrale. A la suite d'un accident reconnu survenu le 12 novembre 2018 qui a été reconnu imputable au service par arrêté du 21 mars 2022, elle a été arrêtée à compter de cette dernière date jusqu'au 1^{er} septembre 2024. Elle souffre d'une incapacité permanente partielle de 15 % et son état de santé est consolidé. Le conseil médical départemental a estimé dans son avis du 4 avril 2023 qu'elle était inapte de manière définitive et absolue à toutes les fonctions de son grade. Par courrier en date du 11 avril 2023, le maire l'a, en application de l'article L. 826-2 du code général de la fonction publique, informé de son droit à bénéficier d'une période de préparation au reclassement (PPR), refusée par l'intéressée par courrier du 2 mai 2023. La commune de Saint-Rémy-sur-Avre a engagé une procédure de mise à la retraite d'office pour invalidité. Après avis favorable du conseil médical départemental (CMD) réuni en formation plénière du 14 novembre 2023 et avis favorable de la CNRACL, elle a été admise à la retraite d'office pour invalidité à compter du 1^{er} septembre 2024 par arrêté du maire en date du 7 août 2024. Elle a été inscrite le 20 novembre 2024 par France Travail sur la liste des demandeurs d'emplois puis a sollicité de son ancien employeur par courrier du 19 décembre 2024, réceptionné le 23 décembre 2024, le bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) à compter du 20 novembre 2024, outre la délivrance d'une attestation employeur destinée à France Travail. Par ordonnance n° 2501104 du 18 mars 2025, le juge des référés du tribunal de céans, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a, en son article 1^{er}, suspendu l'exécution de la décision implicite née le 23 février 2025 par laquelle le maire de la commune de Saint-Rémy-sur-Avre a refusé de faire droit à sa demande en date du 19 décembre 2024 de lui octroyer l'allocation de retour à l'emploi (ARE) et de lui délivrer une attestation employeur destinée à France Travail et a, en son article 2, enjoint à la commune de Saint-Rémy-sur-Avre de procéder à la régularisation de la situation de Mme [REDACTED] en l'admettant au bénéfice de l'ARE et en lui délivrant l'attestation destinée à France Travail dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance. Par la présente requête, Mme [REDACTED] qui soutient que cette ordonnance n'a pas été exécutée demande au juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative d'assortir l'article 2 de ladite ordonnance d'une astreinte de 100 euros par jour de retard.

Sur l'office du juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative d'une demande d'exécution de ses décisions :

2. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle*

une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ». Aux termes de l'article L. 521-4 du même code : « Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin ».

3. S'il n'appartient pas au juge des référés de prononcer, de son propre mouvement, des mesures destinées à assurer l'exécution de celles qu'il a déjà ordonnées, il peut, d'office, en vertu de l'article L. 911-3 du code de justice administrative, assortir les injonctions qu'il prescrit d'une astreinte. Il incombe dans tous les cas aux différentes autorités administratives de prendre, dans les domaines de leurs compétences respectives, les mesures qu'implique le respect des décisions juridictionnelles. Si l'exécution d'une ordonnance prise par le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, peut être recherchée dans les conditions définies par le livre IX du même code, et en particulier les articles L. 911-4 et L. 911-5, la personne intéressée peut également demander au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du même code, d'assurer l'exécution des mesures ordonnées demeurées sans effet par de nouvelles injonctions et une astreinte.

4. Lorsqu'une personne demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, d'assurer par de nouvelles injonctions et une astreinte l'exécution de mesures ordonnées par le juge des référés et demeurées sans effet, il appartient à cette personne de soumettre au juge des référés tout élément de nature à établir l'absence d'exécution, totale ou partielle, des mesures précédemment ordonnées et à l'administration, si la demande lui est communiquée en défense et si elle entend contester le défaut d'exécution, de produire tout élément en sens contraire, avant que le juge des référés se prononce au vu de cette instruction. Le juge des référés, ainsi saisi sur le fondement de l'article L. 521-4, ne saurait être tenu de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction et d'enjoindre à l'administration de produire des éléments relatifs à l'exécution des mesures initialement ordonnées en référé au seul motif que l'administration n'aurait pas répondu aux demandes d'information du requérant sur l'exécution de ces mesures. Il n'appartient pas davantage au juge des référés, lorsqu'il a prononcé des injonctions à l'égard de l'administration, de mettre à la charge de cette dernière une obligation d'information du requérant quant à l'exécution de ces injonctions. L'office du juge des référés statuant ainsi sur le fondement de l'article L. 521-4 ne méconnaît pas les exigences découlant des articles 3, 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur la cadre juridique applicable :

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 5421-1 du code du travail : « *En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les travailleurs involontairement privés d'emploi (...), aptes au travail et recherchant un emploi, ont droit à un revenu de remplacement dans les conditions fixées au présent titre* ». L'article 1^{er} du règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage agréée par l'arrêté du 25 juin 2014 du ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social, applicable au litige, prévoit que : « *Le régime d'assurance chômage assure un revenu de remplacement dénommé allocation d'aide au retour à l'emploi, pendant une durée déterminée, aux salariés involontairement privés d'emploi qui remplissent des conditions d'activité désignées période d'affiliation, ainsi que des conditions d'âge, d'aptitude physique,*

de chômage, d'inscription comme demandeur d'emploi, de recherche d'emploi ». Ces dispositions sont applicables aux agents des collectivités territoriales dans les conditions prévues par l'article L. 5424-1 du code du travail. Il appartient aux collectivités territoriales qui assurent la charge et la gestion de l'indemnisation de leurs agents en matière d'allocation d'aide au retour à l'emploi de s'assurer, lorsqu'ils demandent le bénéfice de cette allocation, qu'ils remplissent l'ensemble des conditions auxquelles son versement est subordonné.

6. En second lieu, aux termes de l'article L. 29 du code des pensions civiles et militaires de retraite : *« Le fonctionnaire civil qui se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison d'une invalidité ne résultant pas du service et qui n'a pu être reclassé dans un autre corps (...) peut être radié des cadres par anticipation soit sur sa demande, soit d'office (...) »*. Aux termes du premier alinéa de l'article 30 du décret du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales : *« Le fonctionnaire qui se trouve dans l'impossibilité définitive et absolue de continuer ses fonctions par suite de maladie, blessure ou infirmité grave dûment établie peut être admis à la retraite soit d'office, soit sur demande »*. Il résulte de ces dispositions que seule la mise à la retraite d'office constitue un cas de perte involontaire d'emploi pouvant ouvrir droit, pour un agent des collectivités territoriales, lorsque les autres conditions en sont remplies, à une allocation d'assurance telle que prévue à l'article L. 5424-1 du code du travail.

Sur la demande en référé :

En ce qui concerne l'injonction à fin de délivrance de l'attestation France Travail :

7. L'article 2 de l'ordonnance du 18 mars 2025 du juge des référés du tribunal enjoignait au maire de la commune de Saint-Rémy-sur-Avre de délivrer à Mme [REDACTED] une attestation employeur destinée à France Travail. Il est constant et a été précisé à l'audience qu'il avait été procédé à cette injonction. Par suite, les conclusions de Mme [REDACTED] sont dépourvues d'objet sur ce point et doivent dès lors être rejetées.

En ce qui concerne l'injonction de procéder à la régularisation de la situation de Mme [REDACTED] en l'admettant au bénéfice de l'ARE :

8. Il est en revanche tout aussi constant que la situation de Mme [REDACTED] n'a pas été régularisée au regard de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) en dépit de l'injonction qui avait été faite à la commune de Saint-Rémy-sur-Avre d'y procéder dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance du 18 mars 2025. Si elle soutient en défense que Mme [REDACTED] ne saurait être considérée comme ayant été involontairement privée d'emploi au sens des dispositions et principes cités aux points 5 et 6 au motif qu'elle a été admise à la retraite d'office alors qu'elle n'était cependant pas totalement inapte à l'exercice de toutes fonctions et a refusé la période de préparation au reclassement qui lui était proposée, cette circonstance n'est toutefois pas de nature à remettre en cause l'appréciation portée par le juge des référés dans l'ordonnance dont s'agit. Aussi la commune de Saint-Rémy-sur-Avre ne saurait être regardée comme ayant pleinement exécuté l'article 2 de l'ordonnance n° 2501104 du 18 mars 2025. Ce défaut d'exécution constitue une circonstance nouvelle justifiant la modification de cette ordonnance en application des dispositions précitées de l'article L. 521-4 du code de justice administrative. Il y a lieu d'assortir l'injonction faite à la commune de Saint-Rémy-sur-Avre de régulariser la situation de Mme [REDACTED]

■ dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente ordonnance et ce, sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de la commune de Saint-Rémy-sur-Avre une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par Mme ■ et non compris dans les dépens. En application de ces mêmes dispositions, il y a lieu de rejeter les conclusions également présentées à ce titre par la commune de Saint-Rémy-sur-Avre.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'injonction prévue à l'article 2 de l'ordonnance n° 2501104 du 18 mars 2025 enjoignant à la commune de Saint-Rémy-sur-Avre de régulariser la situation de Mme ■ dans un délai d'un mois à compter de sa notification est assortie d'une astreinte journalière de 100 euros à compter d'un délai de 15 jours après la notification de la présente ordonnance et jusqu'à la date à laquelle celle-ci aura reçu exécution.

Article 2 : La commune de Saint-Rémy-sur-Avre versera à Mme ■ une somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Saint-Rémy-sur-Avre sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme ■ et à la commune de Saint-Rémy-sur-Avre.

Fait à Orléans, le 28 novembre 2025.

Le juge des référés,

■

La République mande et ordonne au préfet d'Eure-et-Loir 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 ordonnance.