

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG

es

N° 1501953

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. X

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Messe
Présidente-rapporteure

Le Tribunal administratif de Strasbourg

(5^{ème} chambre)

Mme Redondo
Rapporteure publique

Audience du 3 octobre 2017
Lecture du 26 octobre 2017

36-13-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 avril 2015, et un mémoire complémentaire enregistré le 6 février 2016, M. X représenté par Me Fombaron, avocate, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler la décision explicite du maire de Y rejetant sa demande d'indemnisation amiable ;
- 2°) d'ordonner sous huit jours et sous astreinte de 250 euros par jour de retard de reconstituer sa carrière, de lui verser la somme de 116 034,35 euros au titre du préjudice de carrière, la somme de 252 031,20 euros au titre de la perte de traitement du 19 juillet 1999 au 1^{er} avril 2014, de lui verser la somme de 117 386 euros en réparation du préjudice résultant de troubles dans ses conditions d'existence, de lui payer la somme de 30 000 euros au titre du préjudice moral, la somme de 373 818,08 euros au titre de la reconstitution de ses droits à pension ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Y la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la ville n'a pas respecté le délai raisonnable de réintégration ;
- elle n'a pas respecté les obligations du statut général de la fonction publique qui dispose qu'en cas de disponibilité pour convenance personnelle la réintégration doit s'effectuer à la première vacance de poste ;
- il a droit à une reconstitution de carrière car il a de sérieuses raisons de croire qu'il aurait atteint le dernier échelon de son grade ;
- il a un préjudice de carrière ;
- il a perdu son salaire pendant 15 années ;
- il a connu de graves problèmes financiers et a été contraint de vendre sa maison pour rembourser ses dettes ;
- il a subi un important préjudice moral ;
- l'absence de réintégration a une incidence sur ses droits à pension ;
- la prescription n'est pas valablement opposée, dès lors qu'elle l'a été uniquement par le conseil de la commune.

Par des mémoires en défense enregistrés les 11 septembre 2015, 7 mars 2016, la commune de Y , représentée par son maire et présentés par Me Cossalter, avocat, conclut à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à la réduction à de plus justes proportions des demandes formulées, et de condamner l'intéressé à lui verser la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence de demande indemnitaire préalable ;
- la demande mentionnée dans le prétendu recours préalable jamais reçu par la commune ne mentionne que les préjudices de carrière, de perte de revenus et moral ;
- elle oppose la prescription quadriennale pour toutes les sommes correspondant à un préjudice prétendument subi avant le 1^{er} janvier 2010 ;
- que depuis 2007, date de conservation des déclarations de vacance de postes, aucun poste vacant correspondant au cadre de l'emploi de l'intéressé ne pouvait lui être proposé ; sa demande se limitait au poste de menuisier ; il ne s'est pas manifesté entre 2001 et 2008 puis entre 2008 et 2014 ; l'inaction et son refus de tout poste sont les causes du préjudice ;
- les demandes indemnitaires sont en tout état de cause manifestement injustifiées et disproportionnées ; l'attitude de l'intéressé étant exonératoire de responsabilité.

Le Défenseur des droits, en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, a présenté des observations, enregistrées le 27 février 2016.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ;
- le décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Messe,
- les conclusions de Mme Redondo, rapporteure publique,
- les observations de M. X
- et les observations de Me Bizzarri représentant la commune

Une note en délibéré présentée par Me Fombaron a été enregistrée le 23 octobre 2017.

1. Considérant que M. X a été recruté par la commune de Y le 1^{er} janvier 1983, titularisé le 1^{er} janvier 1984 comme ouvrier professionnel, et intégré le 1^{er} juin 1988 dans le cadre d'emploi des agents techniques territoriaux ; que sur sa demande, il a été placé en disponibilité pour convenance personnelle du 1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1998 ; qu'il a formulé une demande de réintégration le 28 octobre 1998 mais en l'absence de poste disponible il a été maintenu en disponibilité ; qu'il a renouvelé sa demande de réintégration les 28 juillet 2000, 22 février 2001 et 6 avril 2001, sans succès ; qu'il a réitéré sa demande le 8 septembre 2008, alors que la commune a voulu le placer en retraite ; que par une dernière demande le 27 janvier 2014, il a été réintégré en qualité d'adjoint technique territorial de 1^{re} classe le 13 février 2014 à effet du 1^{er} mai 2014 avec reclassement à effet du 1^{er} janvier 2009 ; qu'alors que la décision par laquelle le maire de la commune de Y a refusé de l'indemniser n'a eu pour seul effet que de lier le contentieux, l'intéressé doit être regardé comme demandant uniquement la condamnation de la commune à indemniser le préjudice subi par son maintien en position de disponibilité entre le 1^{er} janvier 1999 et le 1^{er} mai 2014 ;

Sur la fin de non recevoir soulevée par la commune :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative dans sa version alors applicable : « *Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.* » ;

3. Considérant que la commune de Y fait valoir que les conclusions indemnitaires présentées par M. X sont irrecevables faute pour l'intéressé d'avoir présenté une demande préalable de nature à lier le contentieux ; que, toutefois, une demande a été présentée en dernier lieu par courrier daté du 16 décembre 2015, reçu par le destinataire le 21 décembre 2015 ; qu'alors qu'un requérant peut se borner à demander à l'administration

réparation d'un préjudice qu'il estime avoir subi pour ne chiffrer ses prétentions que devant le juge administratif, la circonstance que l'intéressé ait uniquement fait état de certains préjudices dans cette demande est sans incidence sur la recevabilité de ses conclusions indemnitaires ; que, par suite, les conclusions susvisées sont recevables et la fin de non recevoir ne saurait être accueillie ;

Sur la faute de la commune :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 72 de la loi 84-53 susvisée : « *La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite./La disponibilité est prononcée, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office à l'expiration des congés prévus aux 2°, 3° et 4° de l'article 57. Le fonctionnaire mis en disponibilité qui refuse successivement trois postes qui lui sont proposés dans le ressort territorial de son cadre d'emploi, emploi ou corps en vue de la réintégration peut être licencié après avis de la commission administrative paritaire./Le fonctionnaire mis en disponibilité, soit d'office à l'expiration des congés institués par les 2°, 3° et 4° de l'article 57 de la présente loi, soit de droit, sur demande, pour raisons familiales, est réintégré à l'expiration de sa période de disponibilité dans les conditions prévues aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article 67 de la présente loi. Dans les autres cas, si la durée de la disponibilité n'a pas excédé trois années, une des trois premières vacances dans la collectivité ou l'établissement d'origine doit être proposée au fonctionnaire.* » ;

5. Considérant qu'il en résulte que si ledit texte n'impose pas à l'autorité dont relève le fonctionnaire de délai pour procéder à cette réintégration, celle-ci doit intervenir, en fonction des vacances d'emplois qui se produisent, dans un délai raisonnable à compter de la demande de réintégration, présentée pour la première fois le 28 octobre 1998 ; que, toutefois, contrairement à ce que soutient le requérant, la commune n'était pas tenue de le réintégrer dans l'emploi qu'il occupait avant sa disponibilité ni dans un emploi équivalent mais uniquement dans le cadre d'emploi et au grade auquel il appartenait ;

6. Considérant qu'il résulte de l'instruction, d'une part, qu'entre 2007 et 2010, le tableau des effectifs de la commune de Y fait apparaître une différence constante d'environ 30 postes entre les effectifs créés et les postes pourvus en tant qu'adjoint technique territorial, qu'une augmentation des effectifs dans la filière technique a eu lieu entre 2002 et 2004 et que des emplois permanents étaient occupés par des vacataires et, d'autre part, que la commune a procédé au recrutement de deux menuisiers, l'un, par voie de mutation par arrêté du 12 mars 2013 et l'autre par voie contractuelle par arrêté du 11 avril 2014 alors même que M. X avait sollicité sa réintégration les 28 octobre 1998, 28 juillet 2000, 22 février 2001 et 6 avril 2001, et 8 septembre 2008, sans obtenir satisfaction ; qu'alors que, ainsi qu'il a été dit, le requérant n'a été réintégré que par une décision du 13 février 2014, un tel délai ne peut être considéré comme raisonnable ; qu'ainsi la commune a commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;

7. Considérant, toutefois, que la commune de Y fait valoir que M. X n'a jamais contesté l'absence de poste vacant, s'est borné à demander un poste de menuisier, ne s'est pas manifesté entre 2001 et 2008 puis entre 2008 et 2014 et ne l'a pas informé de son changement d'adresse ; que l'intéressé réplique que sa réintégration n'est intervenue que suite à l'intervention du Défenseur des droits ; qu'il en résulte que si la

commune ne lui a pas proposé, à tort, l'ensemble des postes disponibles dans le cadre d'emploi auquel l'intéressé appartenait, ce dernier s'est manifesté de manière sporadique au cours de l'ensemble de la période considérée ; que, par suite, la faute de la commune doit être atténuée du quart de sa responsabilité ;

Sur l'exception de prescription quadriennale :

8. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 : « *Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. (...)* » ; qu'aux termes de l'article 2 de la même loi : « *La prescription est interrompue par : Toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement. (...) Toute communication écrite d'une administration intéressée, même si cette communication n'a pas été faite directement au créancier qui s'en prévaut, dès lors que cette communication a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance ; (...) Un nouveau délai de quatre ans court à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu l'interruption. Toutefois, si l'interruption résulte d'un recours juridictionnel, le nouveau délai court à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la décision est passée en force de chose jugée.* » ;

9. Considérant, en premier lieu, que l'avocat, à qui l'administration a donné mandat pour la représenter en justice et qui, à ce titre, est habilité à opposer pour la défense des intérêts de cette dernière toute fin de non-recevoir et toute exception, doit être regardé comme ayant été également mandaté pour opposer l'exception de prescription aux conclusions du requérant tendant à la condamnation de cette administration à l'indemniser ;

10. Considérant, en deuxième lieu, que, lorsqu'un litige oppose un agent public à son administration sur le montant des rémunérations auxquelles il a droit et que le fait générateur de la créance se trouve ainsi dans les services accomplis par l'intéressé, la prescription est acquise au début de la quatrième année suivant chacune de celles au titre desquelles ses services auraient dû être rémunérés ; qu'il en va cependant différemment lorsque, comme en l'espèce, la créance de l'agent porte sur la réparation d'une mesure illégalement prise à son encontre et qui a eu pour effet de le priver de fonctions ; qu'en pareille hypothèse, comme dans tous les autres cas où est demandée l'indemnisation du préjudice résultant de l'illégalité d'une décision administrative, le fait générateur de la créance doit être rattaché, non à l'exercice au cours duquel la décision a été prise mais à celui au cours duquel elle a été régulièrement notifiée ;

11. Considérant qu'il résulte de l'instruction que deux décisions de réintégrer M. X lui ont été notifiées les 13 août 1999 et 15 mai 2001 ; qu'il ne résulte pas de l'instruction, et n'est au demeurant pas soutenu, qu'une cause valable d'interruption serait intervenue ; que, par suite, la prescription de la créance de M. X liée à l'illégalité de ces deux décisions était acquise à la date d'introduction de la présente requête ;

12. Considérant toutefois qu'il est constant que la décision du 3 octobre 2008 n'a pas été notifiée à l'intéressé ; que la commune de Y n'est, par suite, pas fondée à opposer la prescription quadriennale aux créances dont se prévaut le requérant et qui trouvent leur cause dans l'illégalité de cette dernière décision ;

Sur le préjudice :

13. Considérant, en premier lieu, que M. X fait valoir qu'il a subi un préjudice de carrière au motif qu'il aurait pu prétendre au grade d'adjoint technique de 1^{ère} classe ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'il a été réintégré le 1^{er} mai 2014 au grade d'adjoint technique de 1^{ère} classe ; qu'un tel préjudice n'est ainsi pas établi ;

14. Considérant, en deuxième lieu, que l'intéressé demande l'indemnisation de la perte de ses salaires pendant les quinze années de disponibilité ; qu'alors qu'il y a lieu de tenir compte, notamment, de l'ensemble des rémunérations nettes qu'il a perçues, le requérant ne produit aucun document relatif à ses revenus pendant la période en cause ; qu'ainsi, l'existence d'un tel préjudice n'est établie par aucune pièce du dossier ; qu'il en va de même s'agissant de la perte de droits à pension ;

15. Considérant, en troisième lieu, que M. X demande l'indemnisation d'un préjudice moral ; que l'intéressé n'a obtenu sa réintégration que suite à l'intervention du Défenseur des droits et à sa 5^{ème} demande et sur un poste différent de celui de menuisier alors qu'au moins deux postes ont été pourvus pendant la période ; que, par suite, l'intéressé établit l'existence d'un préjudice moral ; qu'il serait fait une juste évaluation dudit préjudice, en tenant compte de ce qui a été dit aux points 9, 11 et 12, en fixant son indemnisation à 3 000 euros ;

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

16. 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* » ; qu'il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que 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, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ;

17. Considérant que la commune de Y, devra verser à M. X la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'en revanche il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la commune de Y partie perdante dans la présente instance au titre des mêmes dispositions ;

D E C I D E :

Article 1 : La commune de Y versera à M. X la somme de 3 000 euros (trois mille euros) en réparation du préjudice subi.

Article 2 : La commune de Y versera à M. X la somme de 1 500 euros (mille cinq cents euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Les conclusions de la commune de Y sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. X et à la commune de Y
Copie en sera adressée, pour information, au Défenseur des droits.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2017, à laquelle siégeaient :

Mme Messe, présidente,
M. Henninger, premier conseiller,
Mme Parent, conseillère.

Lu en audience publique, le 26 octobre 2017.

La Présidente-rapporteure,

Le premier assesseur,

M.L. MESSE

J. HENNINGER

La greffière,

V. HALLER

La République mande et ordonne au préfet de la Moselle, en ce qui le concerne ou 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 décision.

Strasbourg, le 26 octobre 2017.

Pour copie conforme,
Le greffier,