

RÉSUMÉ :

Lorsque le juge de première instance est saisi de conclusions indemnitaires à hauteur d'un certain montant pour divers chefs de préjudice, sans qu'il soit établi qu'une demande indemnitaire aurait été préalablement soumise à l'administration, et qu'une réclamation est par la suite adressée à celle-ci, au cours de la première instance, en vue de la régularisation de la demande contentieuse, dans laquelle ne sont invoqués que certains de ces chefs de préjudice, le silence gardé par l'administration sur cette demande a pour effet de faire naître une décision implicite qui lie le contentieux indemnitaire à l'égard du demandeur pour l'ensemble des dommages causés par le fait générateur invoqué dans cette réclamation, dans la limite du montant total figurant dans les conclusions de la demande contentieuse.

TEXTE INTÉGRAL

Renvoi après cassation

ECLI : ECLI:FR:CECHR:2021:437744.20210621

Recours : Plein contentieux

Vu les procédures suivantes :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A B a demandé au tribunal administratif de Strasbourg, d'une part, d'annuler la décision du maire de Montigny-lès-Metz rejetant sa demande d'indemnisation amiable et, d'autre part, d'ordonner à la commune, sous huit jours et sous astreinte de 250 euros par jour de retard, de reconstituer sa carrière, de lui verser les sommes de 116 034,35 euros au titre du préjudice de carrière, de 252 031,20 euros au

titre de la perte de traitement entre le 19 juillet 1999 et le 1er avril 2014, de 117 386 euros en réparation du préjudice résultant des troubles dans ses conditions d'existence, de 30 000 euros au titre du préjudice moral et de 373 818,08 euros au titre de la reconstitution de ses droits à pension, soit une somme totale de 889 269,63 euros.

Par un jugement n° 1501953 du 26 octobre 2017, le tribunal administratif de Strasbourg a condamné la commune de Montigny-lès-Metz à verser à M. B la somme de 3 000 euros en réparation de son préjudice moral et a rejeté le surplus des conclusions de sa demande.

Par un arrêt n° 17NC03087 du 19 novembre 2019, la cour administrative d'appel de Nancy, sur appel de M. B, a réformé ce jugement en portant à la somme de 38 383,50 euros la réparation due par la commune en réparation de ses préjudices au titre de la perte de revenus ainsi que de la perte sur sa pension de retraite et de son préjudice moral et a rejeté le surplus des conclusions de sa requête.

Par une ordonnance n° 17NC03087 du 18 décembre 2019, rendue sur le fondement de l'article R. 741-11 du code de justice administrative, la présidente de la cour administrative d'appel de Nancy a rectifié les erreurs matérielles entachant les points 19 et 22 des motifs de cet arrêt ainsi que l'article 1er de son dispositif, en portant à un montant de 61 461,27 euros la somme globale due par la commune en réparation des différents préjudices subis par M. B.

Procédures devant le Conseil d'Etat :

1° Sous le n° 437744, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 janvier et 7 avril 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Montigny-lès-Metz demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt, tel que rectifié par l'ordonnance du 18 décembre 2019 ;

2°) réglant l'affaire au fond, d'annuler le jugement du 26 octobre 2017 et de rejeter les conclusions d'appel et de première instance de M. B ;

3°) de mettre à la charge de M. B la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 437745, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 janvier et 7 avril 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Montigny-lès-Metz demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance du 18 décembre 2019 ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter les conclusions aux fins de rectification présentées par M. B ;

3°) de mettre à la charge de M. B la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

3° Sous le n° 437781, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 20 janvier, 28 avril et 12 octobre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt en tant qu'il n'a pas fait intégralement droit à ses demandes ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel et de condamner la commune de Montigny-lès-Metz à lui verser la somme totale de 889 269,63 euros en réparation de ses préjudices ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Montigny-lès-Metz la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de la sécurité sociale ;

- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Laurent-Xavier Simonel, conseiller d'Etat en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Laurent Cytermann, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat de la commune de Montigny-lès-Metz et à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat de M. B ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 27 mai 2021, présentée par M. B ;

Considérant ce qui suit :

1. Le pourvoi de la commune de Montigny-lès-Metz enregistré sous le n° 437745, dirigé contre l'ordonnance rectificative du 18 décembre 2019, doit être regardé comme dirigé contre l'arrêt du 19 novembre 2019 tel que rectifié par cette ordonnance, avec lequel elle fait corps. Il y a lieu de joindre ce pourvoi avec le pourvoi de la commune enregistré sous le n° 437744 ainsi qu'avec celui de M. B enregistré sous le n° 437781, qui sont dirigés contre ce même arrêt, pour qu'ils fassent l'objet d'une seule décision.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. B, agent technique territorial titulaire de la commune de Montigny-lès-Metz, a été placé en disponibilité pour convenances personnelles du 1er janvier 1990 au 31 décembre 1998. Par une lettre du 28 octobre 1998, il a demandé sa réintégration à compter du 1er janvier 1999 sur un poste de menuisier. En l'absence de poste vacant, la commune l'a maintenu, par arrêté du 13 août 1999, en disponibilité à compter du 1er janvier 1999. En réponse à une ultime demande de M. B du 27 janvier 2014 tendant à sa réintégration, faisant suite à plusieurs demandes successives qu'il avait présentées depuis le 28 juillet 2000, la commune, par arrêté du 25 avril 2014, l'a réintégré à un poste dans le service " maintenance des espaces publics - voirie - propreté " à compter du 1er mai 2014 et jusqu'à son admission à la retraite le 24 janvier 2017. M. B a recherché la responsabilité de la commune en raison de la faute qu'elle avait commise en

ne le réintégrant pas à l'issue d'un délai raisonnable à l'issue de sa mise en disponibilité. Par un jugement du 26 octobre 2017, le tribunal administratif de Strasbourg a condamné la commune de Montigny-lès-Metz à verser à M. B la somme de 3 000 euros en réparation du préjudice moral résultant pour lui de cette faute et rejeté le surplus de ses conclusions indemnitaires tendant à une indemnisation totale à hauteur de 889 269,63 euros. Par un arrêt du 19 novembre 2019, rectifié par une ordonnance du 18 décembre 2019, la cour administrative d'appel de Nancy a réformé ce jugement en portant la condamnation de la commune à la somme de 61 461,27 euros en réparation des préjudices subis par M. B au titre de la perte de revenus, de la perte d'une partie de sa pension de retraite ainsi que de son préjudice moral. Tant M. B que la commune de Montigny-lès-Metz se pourvoient en cassation contre cet arrêt tel que rectifié.

Sur le pourvoi de la commune de Montigny-lès-Metz :

3. En premier lieu, il ressort des pièces de la procédure suivie devant la cour administrative d'appel de Nancy que, sans se limiter à la remise en cause du partage de responsabilités et du montant de l'indemnisation de son seul préjudice moral décidés par le jugement du tribunal administratif de Strasbourg, la requête d'appel de M. B a contesté le rejet par ce jugement de l'ensemble des demandes indemnitaires dont il l'avait saisi, avant de reprendre dans un mémoire ultérieur le montant de chacune des indemnisations qu'il demandait pour les différents chefs de préjudice qu'il avait déjà invoqués dans ses conclusions de première instance. Dès lors, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en écartant la fin de non-recevoir que la commune soulevait devant elle et tirée de l'irrecevabilité de la requête d'appel.

4. En deuxième lieu, aux termes du premier alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction applicable au litige : " 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 ". Lorsqu'un requérant a introduit devant le juge administratif un contentieux indemnitaire à une date où il n'avait présenté aucune demande en ce sens devant l'administration et qu'il forme, postérieurement à l'introduction de

son recours juridictionnel, une demande auprès de l'administration sur laquelle le silence gardé par celle-ci fait naître une décision implicite de rejet avant que le juge de première instance ne statue, cette décision lie le contentieux. La demande indemnitaire est recevable, que le requérant ait ou non présenté des conclusions additionnelles explicites contre cette décision, et alors même que le mémoire en défense de l'administration aurait opposé à titre principal l'irrecevabilité faute de décision préalable, cette dernière circonstance faisant seulement obstacle à ce que la décision liant le contentieux naisse de ce mémoire lui-même.

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, sans établir qu'il avait préalablement soumis à la commune de Montigny-lès-Metz une demande indemnitaire ayant conduit à une décision administrative, M. B a saisi le tribunal administratif de Strasbourg de conclusions indemnitaires à hauteur de 889 269,63 euros pour les préjudices qu'il estimait avoir subis du fait de sa réintégration tardive, au titre de cinq chefs, à savoir un préjudice de perte de revenus, un préjudice de perte de droits à pension, un préjudice de troubles dans les conditions d'existence, un préjudice de carrière et un préjudice moral. Il a par la suite adressé à la commune, au cours de la première instance, le 16 décembre 2015, une réclamation en vue de la régularisation de sa demande contentieuse, dans laquelle il n'invoquait que trois de ces cinq chefs de préjudice. Le silence gardé par la commune sur cette réclamation a eu pour effet de faire naître une décision implicite de rejet qui a lié le contentieux indemnitaire à l'égard du demandeur pour l'ensemble des dommages causés par le fait générateur qui y était invoqué, dans la limite du montant total figurant dans les conclusions de la demande contentieuse. Dans ces conditions, la cour administrative d'appel de Nancy n'a pas commis d'erreur de droit en écartant la fin de non-recevoir opposée par la commune à la demande de première instance, tirée du défaut de liaison du contentieux en première instance pour les chefs de préjudice de perte de revenus et de perte de droits à pension que le requérant n'avait pas évoqués dans sa réclamation à la commune, et à hauteur de l'indemnisation demandée pour leur réparation.

6. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 741-11 du code de justice administrative : " Lorsque le président du tribunal administratif, de la cour administrative d'appel ou, au Conseil d'Etat, le président

de la section du contentieux constate que la minute d'une décision est entachée d'une erreur ou d'une omission matérielle non susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire, il peut y apporter, par ordonnance rendue dans le délai d'un mois à compter de la notification aux parties, les corrections que la raison commande. / ()".

7. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le calcul de l'assiette du préjudice de perte de pension de retraite subi par M. B, figurant au point 19 de l'arrêt du 19 novembre 2019, a été initialement entaché d'une erreur causée par la prise en compte, en tant que base annuelle, du montant calculé sur une base seulement mensuelle du préjudice admis par la cour, correspondant à la différence entre le montant de la pension à laquelle l'agent aurait eu droit et celui des pensions qu'il recevait. Cette erreur a affecté, par conséquent, le calcul, figurant au point 22 de l'arrêt, du montant total des préjudices admis par la cour, avant comme après l'application du taux du partage des responsabilités entre l'agent et la commune et, corrélativement, l'article 1er de son dispositif déterminant le montant total de la condamnation de la commune. Par suite, la présidente de la cour administrative d'appel de Nancy n'a pas commis d'erreur de droit ni donné aux faits soumis à son examen une qualification juridique erronée en rectifiant par son ordonnance du 18 décembre 2019, sur le fondement des dispositions citées au point 6, dans tous ses effets, dans les motifs et le dispositif de l'arrêt du 19 novembre 2019, cette erreur matérielle dépourvue de toute incidence sur le raisonnement adopté par la cour aux points 13 à 18 de son arrêt pour déterminer le montant du préjudice de perte de pension de retraite de M. B.

8. En quatrième lieu, tant l'indemnité de résidence que l'indemnité de difficultés administratives propre aux personnels civils de l'Etat et aux agents publics territoriaux en fonction dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, versées à M. B à compter de sa réintégration, présentent une nature, un objet et des conditions de versement, notamment par leur caractère forfaitaire, leur fixité ou leur permanence, qui ne les destinent pas à compenser des frais, charges ou contraintes liées à l'exercice effectif des fonctions et, partant, qui justifient qu'elles soient intégrées au montant du traitement de référence devant être simulé pour le calcul du préjudice de perte de revenus subi par l'intéressé

pendant la période de son éviction. Dès lors, la cour administrative d'appel de Nancy n'a pas commis d'erreur de droit en évaluant la rémunération mensuelle moyenne de référence que M. B aurait dû percevoir pendant la période de son éviction sur la base d'un traitement incluant l'indemnité de résidence et l'indemnité de difficultés administratives.

9. En cinquième et dernier lieu, aux termes de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable au litige : " Le service d'une pension de vieillesse prenant effet postérieurement au 31 mars 1983, liquidée au titre du régime général de sécurité sociale, du régime des salariés agricoles ou d'un régime spécial de retraite au sens de l'article L. 711-1 et dont l'entrée en jouissance intervient à compter d'un âge fixé par décret en Conseil d'Etat, ou ultérieurement, est subordonné à la rupture de tout lien professionnel avec l'employeur ou, pour les assurés exerçant une activité non salariée relevant du ou desdits régimes, à la cessation de cette activité. / () / Par dérogation aux deux précédents alinéas, et sous réserve que l'assuré ait liquidé ses pensions de vieillesse personnelles auprès de la totalité des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales dont il a relevé, une pension de vieillesse peut être entièrement cumulée avec une activité professionnelle : / a) A partir de l'âge prévu au 1° de l'article L. 351-8 ; / b) A partir de l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1, lorsque l'assuré justifie d'une durée d'assurance et de périodes reconnues équivalentes mentionnée au deuxième alinéa du même article au moins égale à la limite mentionnée au même alinéa " .

10. Il résulte des dispositions citées au point 9 que, pour une personne née en 1951, la régularité du cumul entre une pension de retraite versée par le régime général et une activité d'agent public est subordonnée, cumulativement, à la liquidation par l'intéressé de l'intégralité de ses droits à pension de retraite et, soit à ce qu'il a atteint l'âge de 60 ans et justifie d'une durée d'assurance et de périodes reconnues comme équivalentes de 163 trimestres lui permettant d'obtenir une pension de retraite du régime général à taux plein, soit à ce qu'il a atteint l'âge de 65 ans.

11. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. B, né le 24 septembre 1951, a été admis par la caisse d'assurance-retraite d'Alsace-Moselle au bénéfice d'une pension de retraite, le 5 octobre 2010, en raison d'une activité salariée privée exercée au cours de la période d'éviction et que cette pension lui a été accordée non au taux plein mais au taux maximum de 50 %, ce alors qu'il n'avait pas encore atteint l'âge de 60 ans. Ainsi, sa pension de retraite du régime général n'aurait pu se cumuler dans des conditions régulières avec l'exercice de l'activité dont il a été irrégulièrement évincé, de sorte que cette pension de retraite a constitué un revenu de remplacement de son traitement de fonctionnaire. Dès lors, la cour a commis une erreur de droit en excluant des revenus de substitution à prendre en compte pour évaluer le préjudice de perte de revenus, la pension de retraite perçue par M. B de la caisse d'assurance-retraite d'Alsace-Moselle à compter du 5 octobre 2010.

12. Il résulte de ce qui précède que la commune de Montigny-lès-Metz est fondée à demander l'annulation, dans cette mesure, de l'arrêt qu'elle attaque.

Sur le pourvoi de M. B :

13. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la demande de réintégration présentée par M. B le 22 février 2001 n'est pas incluse dans la période d'inertie de l'agent retenue par la cour et que sa saisine du Défenseur des droits du 26 septembre 2012 n'est pas de nature à être regardée comme une demande de réintégration adressée à la commune. Par suite, c'est sans dénaturer les pièces du dossier qui lui était soumis que la cour a jugé, en ne mentionnant ni cette demande ni cette saisine, que M. B n'avait accompli, dans les périodes de 2002 à 2007 et de 2009 à 2013, aucune démarche auprès de la commune de Montigny-lès-Metz en vue d'être réintégré à l'issue de sa période de disponibilité.

14. En deuxième lieu, après avoir relevé qu'il appartenait à M. B, compte tenu notamment de la durée pendant laquelle il a été maintenu en position de disponibilité d'office, d'accomplir des démarches auprès de la commune en vue de sa réintégration et que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, ce dernier n'avait accompli, dans les périodes de 2002 à 2007 et de 2009 à 2013, aucune démarche à cette fin, la cour a

pu, sans commettre d'erreur de droit ou de qualification juridique des faits, estimer qu'il avait contribué par son inaction fautive à l'étendue de son préjudice et exonérer la commune de Montigny-lès-Metz d'une partie de sa responsabilité.

15. En troisième lieu, aux termes de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics : " 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. ()".

16. 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. Il en va toutefois différemment lorsque la créance d'un agent public porte sur la réparation d'une mesure illégalement prise à son encontre et qui a eu pour effet de le priver de fonctions. En pareille hypothèse, 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 valablement notifiée. Contrairement à ce qui est soutenu, il n'y a pas lieu dans un tel cas d'opérer une distinction entre la créance relative à la perte de droits à la retraite et les autres créances. Par suite la cour n'a pas commis d'erreur de droit en réduisant, en présence d'une mesure refusant illégalement de procéder à la réintégration de M. B, le montant de l'indemnité allouée au titre de la minoration de la pension de retraite de l'intéressé en application des règles de la prescription quadriennale.

17. En quatrième lieu, la cour a pu juger, sans dénaturer les pièces du dossier qui lui était soumis, que M. B n'apportait aucun élément de nature à justifier que lui soit allouée, au titre du préjudice moral, une somme supérieure à 3 000 euros.

18. En dernier lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, en particulier des avis d'imposition de M. B, que son revenu salarial total annuel pour 2001, avant déduction et abattement, a été de 2 773 euros et que son traitement annuel net aurait dû être, pour cette même année, de 13 188 euros, sur la base d'un traitement mensuel de 1 099 euros en qualité d'adjoint technique territorial du 5ème échelon de l'échelle 3. Dès lors, c'est par une dénaturation de ces pièces que la cour a jugé, au point 20 de son arrêt, que l'indemnisation du préjudice de troubles dans les conditions d'existence devait être écartée au motif qu'il résultait des avis d'imposition produits par l'agent que ses revenus salariaux de l'année 2001 étaient quasiment équivalents à ceux qu'il percevait en tant qu'adjoint technique territorial.

19. Il résulte de ce qui précède que M. B est fondé, sans qu'il soit besoin, compte tenu de la cassation partielle de l'arrêt à laquelle il est procédé ainsi qu'il a été dit au point 11, de se prononcer sur le moyen tiré de l'erreur de droit dans l'application des règles de la prescription quadriennale au préjudice lié à la perte de revenus, à demander l'annulation, dans cette mesure, de l'arrêt attaqué.

Sur les frais de l'instance :

20. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt du 19 novembre 2019 de la cour administrative d'appel de Nancy est annulé en tant qu'il statue sur les chefs de préjudice de perte de revenus et de troubles dans les conditions d'existence invoqués par M. B.

Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, devant la cour administrative d'appel de Nancy.

Article 3 : Les conclusions présentées respectivement par la commune de Montigny-lès-Metz et par M. B au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Montigny-lès-Metz et à M. A B.

Composition de la juridiction : Mme Christine Maugüé, M. Laurent Cytermann, M. Laurent-Xavier Simonel, SCP THOUVENIN, COUDRAY, GREVY, SCP THOUVENIN, COUDRAY, GREVY, SCP THOUVENIN, COUDRAY, GREVY