

N° 1901972

Mme E...

M. Sébastien Viéville
Rapporteur

Mme B... A... de Koninck
Rapporteuse publique

Audience du 14 octobre 2021
Lecture du 4 novembre 2021

36-13-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif d'Orléans

4^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 6 juin 2019, et des mémoires enregistrés le 29 septembre 2020, le 2 février 2021 et le 30 septembre 2021, Mme C... E..., représentée par la SELAFA cabinet Cassel, demande, dans le dernier état de ses écritures, au tribunal :

1°) de condamner la Commune de Saint-Avertin à lui verser une somme de 23 024 euros, avec intérêts de droit à compter de sa demande préalable, au titre des préjudices subis ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Avertin une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la commune a commis plusieurs fautes dans la gestion de sa carrière et dans le cadre de sa mise à la retraite.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 septembre 2020, le 28 janvier 2021 et le 24 février 2021, la commune de Saint-Avertin, représentée par Me Cebron de Lisle, conclut à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce que les conclusions indemnitaires de Mme E... soient ramenées à de plus justes proportions et, en tout état de cause, à ce que

soit mise à la charge de la requérante la somme de 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que :

- la demande d'indemnisation d'un nouveau préjudice présentée par la requérante dans son mémoire du 2 février 2021 est irrecevable ;
- aucune faute susceptible d'engager sa responsabilité ne peut lui être reprochée ;
- la requérante ne peut se prévaloir d'aucun préjudice financier et ne démontre pas davantage avoir subi des troubles dans ses conditions d'existence.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires nouvelles formulées par Mme E... dans un mémoire enregistré au greffe le 2 février 2021 faisant état d'un nouveau chef de préjudice et procédant à une augmentation des prétentions indemnitaires initialement formées dans le délai de recours contentieux.

Un mémoire en réponse au moyen d'ordre public, présenté pour Mme E..., a été enregistré le 12 octobre 2021.

Elle soutient que l'ensemble des prétentions indemnitaires tel que résultant du mémoire enregistré au greffe du tribunal le 2 février 2021 est recevable.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le code de justice administrative.

L'affaire a été renvoyée en formation collégiale en vertu de l'article R. 222-19 du 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. D...,
- et les conclusions de Mme Palis De Koninck, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Mme E... a été titularisée dans le grade d'éducateur territorial des activités physiques et sportives principal de deuxième classe. Employée par la commune de Saint-Avertin, elle était

affectée à la piscine municipale et avait en outre pour mission la mise en œuvre de la politique de prévention en matière d'hygiène et de sécurité. Elle a été placée en congé de longue durée entre le 7 juin 2013 et le 7 juin 2018 en raison d'un syndrome dépressif anxieux. La commune, à l'expiration de son congé de longue durée, a sollicité l'avis de la commission de réforme pour une mise à la retraite pour invalidité. Le comité médical départemental a estimé, le 8 mars 2018, que l'intéressée était inapte à toutes fonctions de manière définitive. Par un avis du 26 avril 2018, la commission de réforme a estimé que Mme E... était définitivement inapte à l'exercice de toutes fonctions puis, le 24 mai 2018, a émis un avis défavorable à la reconnaissance de l'imputabilité au service de sa maladie. Mme E... a été placée en disponibilité d'office à compter du 7 juin 2018 par arrêté du 30 mai 2018 dans l'attente de l'avis de la CNRACL. Estimant que des erreurs avaient été commises dans la gestion de son dossier, Mme E... a adressé, le 7 mars 2019, une réclamation préalable à la commune de Saint-Avertin tendant à la réparation des préjudices en étant résulté. Ultérieurement, par un avis du 13 février 2020, le comité médical départemental a estimé que Mme E... était inapte de manière définitive à toutes fonctions, ce qu'a confirmé la commission de réforme dans sa séance du 28 mai 2020. Mme E... a alors sollicité sa mise à la retraite par lettre du 7 juillet 2020 et a finalement été admise à la retraite par arrêté du 8 décembre 2020. Par sa requête ci-dessus analysée, Mme E... demande au tribunal de condamner la commune de Saint-Avertin à l'indemniser des préjudices subis du fait de plusieurs fautes commises par la collectivité dans le traitement de son dossier.

Sur la recevabilité des demandes formulées dans le mémoire enregistré le 2 février 2021 :

2. L'article R. 421-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction issue du décret du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative dispose que : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation* ». Aux termes de l'article L. 231-4 du même code : « *Par dérogation à l'article L. 231-1, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet : (...)* 5° *Dans les relations entre l'administration et ses agents* ». Aux termes de l'article R. 421-2 du code de justice administrative : « *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours (...)* ». En vertu de l'article L. 112-2 du code des relations entre le public et l'administration, ne sont applicables aux relations entre l'administration et ses agents ni les dispositions de l'article L. 112-3 de ce code aux termes desquels : « *Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception* », ni celles de son article L. 112-6 qui dispose que : « *Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation (...)* ».

3. La décision par laquelle l'administration rejette une réclamation tendant à la réparation des conséquences dommageables d'un fait qui lui est imputé lie le contentieux indemnitaire à l'égard du demandeur pour l'ensemble des dommages causés par ce fait générateur. Il en va ainsi quels que soient les chefs de préjudice auxquels se rattachent les

dommages invoqués par la victime et que sa réclamation ait ou non spécifié les chefs de préjudice en question. Lorsqu'une décision implicite de rejet est opposée à la réclamation préalablement formée devant l'administration, la victime est recevable à demander au juge administratif, sous réserve des règles de prescription applicables à sa situation, la condamnation de l'administration à l'indemniser de tout dommage ayant résulté de ce fait générateur, y compris en invoquant des chefs de préjudice qui n'étaient pas mentionnés dans sa réclamation, dans un délai de deux mois suivant la saisine du juge de première instance. Si, une fois expiré ce délai de deux mois, la victime saisit le juge d'une demande indemnitaire portant sur la réparation de dommages causés par le même fait générateur, cette demande est tardive et, par suite, irrecevable. Il en va ainsi alors même que ce recours indemnitaire indiquerait pour la première fois les chefs de préjudice auxquels se rattachent les dommages, ou invoquerait d'autres chefs de préjudice, ou aurait été précédé d'une nouvelle décision administrative de rejet à la suite d'une nouvelle réclamation portant sur les conséquences de ce même fait générateur. Il n'est fait exception à ces règles que dans le cas où la victime demande réparation de dommages qui, tout en étant causés par le même fait générateur, sont nés, ou se sont aggravés, ou ont été révélés dans toute leur ampleur postérieurement à la décision administrative ayant rejeté sa réclamation. Dans ce cas, qu'il s'agisse de dommages relevant de chefs de préjudice figurant déjà dans cette réclamation ou de dommages relevant de chefs de préjudice nouveaux, la victime peut saisir l'administration d'une nouvelle réclamation portant sur ces nouveaux éléments et, en cas de refus, introduire un recours indemnitaire dans les deux mois suivant la notification de ce refus. Dans ce même cas, la victime peut également, si le juge administratif est déjà saisi par elle du litige indemnitaire né du refus opposé à sa réclamation, ne pas saisir l'administration d'une nouvelle réclamation et invoquer directement l'existence de ces nouveaux éléments devant le juge administratif saisi du litige en premier ressort afin que, sous réserve le cas échéant des règles qui gouvernent la recevabilité des demandes fondées sur une cause juridique nouvelle, il y statue par la même décision.

4. En l'espèce, alors que Mme E... a formulé dans le délai de deux mois suivant l'introduction de sa requête des conclusions tendant à l'indemnisation de ses troubles dans les conditions d'existence et de son préjudice moral pour un montant global de 10 000 euros, elle n'est pas recevable à demander, comme elle l'a fait dans son mémoire enregistré au greffe du tribunal le 2 février 2021, l'indemnisation de son préjudice financier qu'elle n'avait pas initialement invoqué. Si la requérante soutient qu'elle n'a été admise à la retraite qu'à compter du 1^{er} janvier 2021 par arrêté du 8 décembre 2020, et qu'elle n'a donc pas été en mesure de chiffrer son préjudice avant la liquidation de pension adressée par la CNRACL au début de l'année 2021, il résulte de l'instruction que le contrat de garantie qu'elle prétend ne pas avoir pu actionner en raison de son maintien en disponibilité d'office, a été conclu en 2013. Par suite, Mme E..., qui connaissait donc l'existence et l'ampleur du dommage financier résultant de son maintien abusif en disponibilité d'office, a omis d'en faire état tout en en réservant le chiffrage ou de le chiffrer dans le délai de deux mois courant à compter de l'introduction de la requête. De même, alors qu'il ne résulte pas de l'instruction que les troubles dans les conditions d'existence ou le préjudice moral dont elle a fait initialement état se seraient aggravés depuis l'intervention de la décision implicite de rejet acquise le 8 mai 2019, l'augmentation à hauteur d'un montant de 2 500 euros de ses prétentions indemnitaires pour ces deux chefs de préjudices dans ses écritures enregistrées le 2 février 2021 doit être rejetée comme étant irrecevable.

Sur la responsabilité :

5. Pour obtenir l'indemnisation de ses troubles dans les conditions d'existence et du préjudice moral dont elle fait état, Mme E... reproche à la commune de Saint-Avertin d'avoir tardé à régulariser sa situation administrative s'agissant, d'une part, de son dossier de validation de services et, d'autre part, de son dossier de pension pour invalidité.

6. Il résulte de l'instruction que le 30 décembre 2003, la CNRACL a adressé à la commune de Saint-Avertin un dossier de demande de validation de services de non-titulaire concernant Mme E.... Par ailleurs, Mme E... a elle-même formé une demande de validation de services de non-titulaire le 3 mai 2011. La requérante a ensuite adressé des courriels de relance à son employeur durant l'été 2018 puis à l'automne de cette même année. Toutefois, ce n'est que par des demandes du 19 avril 2019 que la commune a sollicité des anciens employeurs de Mme E... les éléments relatifs aux périodes au cours desquelles elle avait travaillé en qualité de non-titulaire, soit après l'envoi par la requérante, le 7 mars 2019, de sa demande indemnitaire préalable. En outre, la commune n'établit pas, même après avoir recueilli les informations attendues des autres employeurs de Mme E..., avoir adressé à la CNRACL un dossier de demande de validation de services.

7. Par ailleurs, il résulte de l'instruction qu'une présomption d'incapacité définitive et absolue à l'exercice de toutes fonctions avait été émise par le comité médical départemental lors de sa séance du 8 mars 2018. De même, lors de sa séance du 26 avril 2018, la commission de réforme avait confirmé la présomption d'incapacité définitive et absolue à l'exercice de toutes fonctions. Mme E... a été placée en disponibilité d'office à compter du 7 juin 2018 dans l'attente de l'avis de la CNRACL et ce, par arrêté du 30 mai 2018. La circonstance que cet arrêté a été retiré en raison de son insuffisante motivation pour être remplacé par un arrêté en date du 5 mars 2020, n'impliquait aucunement que soit réexaminée par le comité médical et par la commission de réforme, la situation médicale de la requérante dont l'incapacité définitive et absolue à l'exercice de toutes fonctions était d'ores et déjà établie. En outre, il ne résulte pas de l'instruction que la commune aurait transmis en temps utile le dossier de la requérante à la CNRACL afin que cette dernière émette un avis sur la mise en retraite de l'intéressée. Enfin, la requérante fait valoir sans être contredite qu'à l'été 2020, la commune a formulé une demande de mise à la retraite auprès de la CNRACL en lieu et place d'une mise à la retraite pour invalidité.

8. Au total, il résulte de l'instruction que l'administration communale n'a pas accompli les diligences normalement attendues à la suite d'une demande de validation des services de non-titulaire et en vue d'une mise à la retraite pour invalidité, postérieurement à la reconnaissance de l'incapacité totale et définitive de son agent à toutes fonctions. Ce manque patent de réactivité, qui présente un caractère fautif, est de nature à engager la responsabilité de la commune de Saint-Avertin.

Sur les préjudices :

9. Il sera fait une juste appréciation du préjudice moral et des troubles dans les conditions d'existence subis par la requérante en raison de cette situation en lui allouant une somme de 6 000 euros.

Sur les intérêts :

10. Aux termes de l'article 1231-6 du code civil : « *Les dommages et intérêts dus à raison du retard dans le paiement d'une obligation de somme d'argent consistent dans l'intérêt au taux légal, à compter de la mise en demeure. Ces dommages et intérêts sont dus sans que le créancier soit tenu de justifier d'aucune perte (...)* ». Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'ils sont demandés, et quelle que soit la date de la demande, les intérêts des indemnités allouées sont dus à compter du jour où la demande de réclamation de la somme principale est parvenue à la partie débitrice ou, à défaut, à compter de la date d'enregistrement au greffe du tribunal administratif des conclusions tendant au versement de cette indemnité.

11. Mme E... demande que les indemnités qui lui sont allouées soient assorties des intérêts au taux légal. Il y a lieu de faire droit à cette demande d'intérêts à compter, comme elle le demande, du 8 mars 2019, date à laquelle la commune de Saint-Avertin a accusé réception de sa demande préalable d'indemnisation.

Sur les frais de justice :

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Saint-Avertin une somme de 1 500 euros à verser à Mme E... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit à la demande de la commune de Saint-Avertin présentée au même titre.

DECIDE :

Article 1^{er} : La commune de Saint-Avertin est condamnée à verser une somme de 6 000 euros à Mme E... en réparation de ses préjudices. Cette somme sera assortie des intérêts au taux légal à compter du 8 mars 2019.

Article 2 : La commune de Saint Avertin versera une somme de 1 500 euros à Mme E... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme C... E... et à la commune de Saint-Avertin.

Délibéré après l'audience du 14 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Rouault-Chalier, présidente,

M. Viéville, premier conseiller,
M. Nehring, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 novembre 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

Sébastien VIEVILLE

Patricia ROUAULT-CHALIER

La greffière,

Agnès BRAUD

La République mande et ordonne à la préfète d'Indre et Loire en ce qui la 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.