

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 1905646

Mme A

M. Briac Le Fiblec
Rapporteur

Mme Michèle Torelli
Rapporteuse publique

Audience du 22 octobre 2021
Décision du 19 novembre 2021

36-13-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(3^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 2 octobre 2019 et le 25 septembre 2020, Mme A, représentée par Me Masarotto, demande au tribunal :

1°) de condamner la commune de Busque à lui verser la somme de 15 588,88 euros au titre de la perte de traitements subie du 3 décembre 2015 au 1^{er} juin 2017 et la somme de 5 000 euros au titre du préjudice moral subi, majorée des intérêts moratoires au taux légal, à compter du 19 avril 2019, date de réception de sa réclamation préalable ;

2°) d'ordonner la capitalisation de ces intérêts ;

3°) de condamner la commune de Busque aux entiers dépens et de mettre à la charge de cette dernière la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme A soutient que :

- sa requête est recevable car elle a formé une demande indemnitaire préalable et saisi le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Tarn d'une demande de médiation préalable, mesure rendue obligatoire par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle, puis a présenté sa requête dans un délai de deux mois à compter du 2 août 2019, date à laquelle le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale lui a notifié le refus du maire de Busque de participer à cette mesure de médiation ;

- elle justifie d'un intérêt à agir en vue de demander la condamnation de la commune de Busque à l'indemniser des préjudices subis en raison de l'arrêté illégal pris par son maire le 3

décembre 2015 et décidant de sa radiation des cadres car, à la suite de cet arrêté, elle n'a perçu aucune rémunération jusqu'à sa mise à la retraite ;

- en prenant l'arrêté du 3 décembre 2015 la radiant des cadres pour abandon de poste, le maire de la commune de Busque a commis une illégalité fautive reconnue par le jugement du tribunal du 23 octobre 2018, qui a annulé cette décision pour erreur d'appréciation ;

- elle sollicite la réparation de l'entier préjudice subi du fait de cette décision illégale ;

- elle a subi un préjudice représenté par sa perte de traitement, à compter de l'arrêté illégal du « 3 juin 2015 » jusqu'à sa mise à la retraite le 1^{er} juin 2017, évalué à un montant de 15 588,88 euros ;

- elle a subi un préjudice moral et des troubles dans ses conditions d'existence évalués à 5 000 euros ;

- le lien de causalité entre l'arrêté illégal et les préjudices subi est établi.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 août 2020, la commune de Busque, représentée par Me Herrmann, conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, à son rejet, et en tout état de cause, à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de Mme A sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Busque soutient que :

- la requête enregistrée le 2 octobre 2019 est tardive au regard des dispositions de l'article R. 421-2 du code de justice administrative, dès lors que son recours indemnitaire préalable formé le 8 avril 2019, reçu par la commune le 10 avril 2019, a donné lieu à une décision implicite de rejet du 10 juin 2019, susceptible d'être contestée jusqu'au 11 août 2019 ;

- Mme A ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 4 du décret n° 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux ;

- la requête est irrecevable au regard du principe selon lequel le recours de pleine juridiction reposant sur l'illégalité d'une décision administrative est irrecevable lorsque le recours pour excès de pouvoir contre cette décision est forclos dès lors que Mme A n'a pas demandé l'annulation de l'arrêté du 15 février 2019 pris en exécution du jugement du tribunal administratif du 13 novembre 2018 et devenu définitif, qui indique qu'elle ne percevrait aucune rémunération pour la période du 20 décembre 2015 au 1^{er} juin 2017, et que son recours indemnitaire sollicite l'attribution de la rémunération qu'elle aurait perçue si elle était restée en poste jusqu'à sa mise à la retraite ;

- les moyens soulevés par Mme A ne sont pas fondés.

Un mémoire présenté pour la commune de Busque et enregistré le 26 octobre 2020 n'a pas été communiqué.

Par ordonnance du 25 septembre 2020, la clôture d'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 26 octobre 2020 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;

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

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

- le décret n° 2018-101 du 16 février 2018 ;

- l'arrêté du 2 mars 2018 du ministre de la justice portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique territoriale ;
- le 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. Le Fiblec,
- et les conclusions de Mme Torelli, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 3 décembre 2015, le maire de la commune de Busque a radié Mme A des cadres de la fonction publique pour abandon de poste. Par un jugement n° 1601754 du 13 novembre 2018, le tribunal a annulé cet arrêté. Par un arrêté du 15 février 2019 portant reconstitution de carrière de Mme A, et faisant suite à ce jugement, le maire de la commune a indiqué reconstituer la carrière de l'intéressée en précisant que, compte tenu de l'absence de service fait, celle-ci ne percevrait aucune rémunération pour la période du 20 décembre 2015 au 1^{er} juin 2017, date de sa mise à la retraite. Cet arrêté a été notifié à Mme A le 23 février 2019. Par un courrier du 8 avril 2019, reçu le 10 avril suivant, Mme A a sollicité auprès de la commune de Busque le versement d'une somme de 15 588,88 euros en raison du préjudice subi pour absence de traitement, ainsi que le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de son préjudice moral. En l'absence de réponse de la commune, une décision implicite de rejet est née le 10 juin 2019.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune :

2. En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *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. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. (...)* »

3. L'article 1^{er} du décret du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux dispose que : « *I - A titre expérimental, sont, à peine d'irrecevabilité, précédés d'une médiation les recours contentieux formés par les agents publics civils mentionnés au II à l'encontre des décisions administratives suivantes : / 1° Décisions administratives individuelles défavorables relatives à l'un des éléments de rémunération mentionnés au premier alinéa de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée ; (...)* / *II.- Les agents publics civils concernés par l'expérimentation prévue au I sont : / (...)* 3° *Les agents de la fonction publique territoriale employés dans les collectivités territoriales et les établissements publics locaux situés dans un nombre limité de circonscriptions départementales, choisies en raison de la diversité des situations qu'elles présentent et dont la liste est fixée par un arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé des collectivités territoriales, et ayant conclu au plus tard le 31 décembre avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale dont ils*

relèvent une convention lui confiant la mission de médiation préalable obligatoire en cas de litige avec leurs agents. / III. - La médiation préalable obligatoire prévue au I est assurée : / (...) 3° Pour les agents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, par le centre de gestion de la fonction publique territorialement compétent, proposant la mission de médiation préalable obligatoire au titre de la mission de conseil juridique prévue au premier alinéa de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 ». L'article 3 de ce même décret dispose : « La médiation préalable définie aux articles 1er et 2 s'exerce dans les conditions prévues à la section 1 du chapitre III du titre 1er du livre II du code de justice administrative, sous réserve des dispositions du présent décret. Elle doit être engagée dans le délai de recours contentieux de deux mois prévu à l'article R. 421-1 du code de justice administrative, majoré, le cas échéant, dans les conditions prévues à l'article R. 421-7 du même code, auprès du médiateur compétent. L'autorité administrative doit informer l'intéressé de cette obligation et lui indiquer les coordonnées du médiateur compétent. A défaut, le délai de recours contentieux ne court pas à l'encontre de la décision litigieuse. / La saisine du médiateur comprend une lettre de saisine de l'intéressé et, lorsque la décision contestée est explicite, une copie de cette décision ou, lorsqu'elle est implicite, une copie de la demande ayant fait naître cette décision. ». L'article 4 du décret précité dispose : « En application des dispositions de l'article L. 213-6 du code de justice administrative, la saisine du médiateur interrompt le délai de recours contentieux et suspend les délais de prescription, qui recommencent à courir à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur déclarent, de façon non équivoque et par tout moyen permettant d'en attester la connaissance par l'ensemble des parties, que la médiation est terminée. (...) ». L'article 6 de ce même décret dispose que : « Lorsqu'un tribunal administratif est saisi dans le délai de recours contentieux d'une requête dirigée contre une décision entrant dans le champ des articles 1er et 2 et qui n'a pas été précédée d'un recours préalable à la médiation, son président ou le magistrat qu'il délègue rejette cette requête par ordonnance et transmet le dossier au médiateur compétent (...) ». Enfin, l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 2 mars 2018 visé ci-dessus a inclus le département du Tarn dans la liste des circonscriptions départementales faisant l'objet de la mesure d'expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litige de la fonction publique territoriale.

4. Il résulte des termes mêmes des dispositions précitées du I de l'article 1^{er} du décret du 16 février 2018 que les recours contentieux formés par les agents publics concernés par l'expérimentation de la procédure de médiation préalable obligatoire qui doivent être précédés, à peine d'irrecevabilité, d'une médiation, sont ceux qui sont formés à l'encontre des décisions énumérées par ces dispositions, c'est-à-dire les recours qui tendent à l'annulation ou à la réformation de ces décisions et non ceux qui tendent à la condamnation d'une collectivité publique au paiement d'indemnités en réparation de préjudices.

5. En l'espèce, l'arrêté du maire de Busque du 15 février 2019, qui refuse à Mme A le versement de son traitement et des indemnités qui y sont liées, constitue une décision administrative individuelle défavorable relative à l'un des éléments de rémunération mentionnés au premier alinéa de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 au sens du I de l'article 1^{er} du décret du 16 février 2018. S'il est vrai que le recours gracieux adressé à la commune par Mme A le 8 avril 2019 et la demande de médiation qu'elle a formulée le même jour auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Tarn comprennent une demande indemnitaire, il n'en demeure pas moins que ce recours administratif, au sein duquel Mme A indiquait demander « un recours gracieux de » l'arrêté du 15 février 2019, contestait expressément cet arrêté en demandant l'annulation ou la réformation. Dès lors, et contrairement à ce que soutient la commune de Busque, le litige ainsi né entre les parties entrait dans le champ d'application de la procédure de médiation préalable obligatoire instituée par les dispositions ci-dessus reproduites, tant en ce qui concerne la demande de réformation de l'arrêté du 15 février 2019 qu'en ce qui

concerne les demandes indemnitaires formées par Mme A, en raison de leur lien et de la nécessaire remise en cause de l'arrêté du maire qu'impliquait la contestation de la requérante.

6. Par ailleurs, contrairement à ce qui est soutenu par la commune de Busque, il résulte de l'instruction que celle-ci a signé une convention d'adhésion à la médiation préalable obligatoire avec le centre de gestion, et que cette convention lui était donc opposable. Enfin, contrairement à ce qui est également allégué en défense, il résulte des dispositions du décret précité que Mme A, bien que ne faisant plus partie des effectifs de la commune lors de l'intervention de la décision rejetant sa demande indemnitaire préalable, doit être regardée comme un agent de la fonction publique territoriale au sens de ces dispositions.

7. Par suite, c'est à bon droit que Mme A a saisi le centre de gestion de la fonction publique territoriale d'une demande de médiation le 8 avril 2019 puis, à la suite du rejet implicite de sa réclamation préalable par le maire par un courrier du 20 juin 2019, reçu le 26 juin suivant, Mme A entendant ainsi contester, d'une part, la décision implicite de rejet de son recours gracieux contre l'arrêté du 15 février 2019 en tant qu'il ne lui a pas versé la somme correspondant à son traitement pour la période du 20 décembre 2015 au 1^{er} juin 2017, intervenu le 10 juin 2019, et, d'autre part, le rejet de sa demande indemnitaire préalable intervenue le même jour. Cette demande a au demeurant été déclarée recevable le 4 juillet 2019 par le centre de gestion de la fonction publique territoriale qui, au cours de ses échanges de courrier avec Mme A, a clairement laissé entendre à la requérante que le recours indemnitaire de la requérante devait être précédé d'une médiation préalable obligatoire.

8. Il résulte de ce qui précède que, dans ces circonstances et en raison du lien entre ces deux décisions, cette saisine du médiateur représenté par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Tarn par le courrier du 20 juin 2019 a interrompu le délai de recours de deux mois courant contre ces deux décisions, en application de l'article 3 du décret du 16 février 2018, et que ce délai n'a recommencé à courir, en application de l'article 4 de ce décret, qu'à compter du 2 août 2019, date à laquelle le centre de gestion a constaté que la médiation était terminée. Le nouveau délai de recours contentieux contre la décision du maire de la commune de Busque rejetant sa demande indemnitaire préalable ne s'achevant dès lors que le 3 octobre 2019, la requête de Mme A, enregistrée le 2 octobre 2019 n'est pas tardive. Par conséquent, la fin de non-recevoir soulevée sur ce point par la commune de Busque ne peut qu'être écartée.

9. En second lieu, l'expiration du délai permettant d'introduire un recours en annulation contre une décision expresse dont l'objet est purement pécuniaire fait obstacle à ce que soient présentées des conclusions indemnitaires ayant la même portée.

10. Toutefois, il résulte de ce qui a été dit aux points précédents, d'une part, que l'arrêté du 15 février 2019 du maire de la commune de Busque en tant qu'il n'a pas versé la somme correspondant au traitement qu'aurait perçu Mme A entre le 20 décembre 2015 et le 1^{er} juin 2017, n'était pas définitif lors de l'enregistrement de la requête de Mme A, et, d'autre part, que cette requête, tant au regard du montant sollicité au titre de l'absence de traitement versé qu'en raison de celui également demandé pour la réparation du préjudice moral subi, n'a pas la même portée pécuniaire que l'arrêté du 15 février 2019. Au surplus, ces conclusions indemnitaires sont fondées sur l'illégalité fautive résultant de l'arrêté du 3 décembre 2015 annulé par un jugement du tribunal du 13 novembre 2018.

11. Il suit de là que la fin de non-recevoir invoquée par la commune de Busque au regard du principe cité au point 9 doit être écartée.

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne la faute :

12. Par un jugement n° 1601754 du 13 novembre 2018 devenu définitif, le tribunal a annulé l'arrêté du 3 décembre 2015 par lequel le maire de la commune de Busque a radié des cadres pour abandon de poste Mme Nadine A à compter du 20 décembre 2015 au motif que l'autorité territoriale avait commis une erreur d'appréciation en regardant l'agent comme ayant rompu, sans justification valable, le lien avec l'administration. Il s'ensuit qu'en édictant cet arrêté entaché d'illégalité, la commune de Busque a commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité.

En ce qui concerne les préjudices :

13. En premier lieu, en vertu des principes généraux qui régissent la responsabilité de la puissance publique, un agent public irrégulièrement évincé a droit à la réparation intégrale du préjudice qu'il a effectivement subi du fait de la mesure illégalement prise à son encontre. Sont ainsi indemnisables les préjudices de toute nature avec lesquels l'illégalité commise présente, compte tenu de l'importance respective de cette illégalité et des fautes relevées à l'encontre de l'intéressé, un lien direct de causalité.

14. Pour l'évaluation du montant de l'indemnité due, doit être prise en compte la perte du traitement ainsi que celle des primes et indemnités dont l'intéressé avait, pour la période en cause, une chance sérieuse de bénéficier, à l'exception de celles qui, eu égard à leur nature, à leur objet et aux conditions dans lesquelles elles sont versées, sont seulement destinées à compenser les frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions. Enfin, il y a lieu de déduire, le cas échéant, le montant des rémunérations que l'agent a pu se procurer par son travail au cours de la période d'éviction.

15. En raison de l'illégalité fautive qu'elle a subie et au regard du motif d'annulation retenu par le jugement précité, Mme A est fondée à demander réparation du préjudice matériel direct et certain résultant de l'absence de versement du traitement qu'elle aurait perçu pour la période durant laquelle elle a été illégalement radiée des cadres, du 20 décembre 2015 jusqu'au 1^{er} juin 2017, date de sa mise à la retraite.

16. Mme A a droit à ce titre à une indemnité correspondant à la différence entre, d'une part, le montant net des rémunérations qu'elle aurait dû percevoir pendant la période du 20 décembre 2015, date de prise d'effet de la mesure de radiation annulée, au 1^{er} juin 2017, date de sa retraite et, d'autre part, le montant net des rémunérations dont elle a effectivement bénéficié durant cette même période, et notamment des indemnités journalières versées à l'intéressée durant la même période par la caisse primaire d'assurance maladie dont elle relève, dans la limite du montant de 15 588,88 euros correspondant à sa demande. Pour l'évaluation de la première somme susmentionnée, il y a lieu de prendre en compte le montant du traitement ainsi que celui des primes et indemnités dont l'intéressée avait, pour la période en cause, une chance sérieuse de bénéficier, à l'exception de celles qui, eu égard à leur nature, à leur objet et à leurs conditions de versement, sont seulement destinées à compenser des frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions.

17. En deuxième lieu, l'illégalité de l'arrêté radiant Mme A des cadres de la commune de Busque à compter du 20 décembre 2015 a causé, eu égard à ses motifs, à ses effets et aux conditions de son intervention, un préjudice moral direct et certain à l'intéressée, ainsi que des

troubles dans ses conditions d'existence, dont il sera fait une juste appréciation en lui allouant la somme de 2 000 euros.

Sur les intérêts :

18. En application de l'article 1231-6 du code civil, Mme A a droit aux intérêts au taux légal sur le montant de l'indemnité réparant l'absence de versement de traitement pour la période du 20 décembre 2015 au 1^{er} juin 2017, dont les modalités de liquidation sont indiquées au point 16 ci-dessus ainsi que sur le montant de l'indemnité de 2 000 euros versée en raison du préjudice moral subi, à compter du 10 avril 2019, date de réception de sa demande indemnitaire par la commune de Busque.

Sur les intérêts des intérêts :

19. En application de l'article 1343-2 du code civil, la capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond, même si, à cette date, les intérêts sont dus depuis moins d'une année. En ce cas, cette demande ne prend toutefois effet qu'à la date à laquelle, pour la première fois, les intérêts sont dus pour une année entière. La capitalisation des intérêts a été demandée le 2 octobre 2019. Il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 10 avril 2020, date à laquelle était due, pour la première fois, une année d'intérêts, ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme A, qui n'est pas la partie perdante, la somme réclamée par la commune de Busque au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Busque, une somme de 1 500 euros à verser à Mme A en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative :

21. La requérante ne justifie avoir engagé aucune somme relevant des dépens. Par suite, ses conclusions présentées sur le fondement de l'article R. 761-1 du code de justice administrative, doivent, en tout état de cause, être rejetées.

DECIDE

Article 1^{er} : La commune de Busque versera à Mme A une indemnité visant à réparer le préjudice lié à l'absence de versement d'un traitement pour la période du 20 décembre 2015 au 1^{er} juin 2017 selon les modalités indiquées au point 16, assortie des intérêts au taux légal à compter du 10 avril 2019. Les intérêts échus à la date du 10 avril 2020 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 2 : La commune de Busque versera à Mme A la somme de 2 000 (deux mille) euros au titre du préjudice moral et des troubles dans ses conditions d'existence subis, assortie des intérêts au taux légal à compter du 10 avril 2019. Les intérêts échus à la date du 10 avril 2020 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 3 : La commune de Busque versera une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros à Mme A en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme A et à la commune de Busque.

Délibéré après l'audience du 22 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Grimaud, président,
M. Le Fiblec, premier conseiller,
Mme Namer, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 novembre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

B. LE FIBLEC

P. GRIMAUD

La greffière,

M. ALRIC

La République mande et ordonne au préfet du Tarn 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,