

## sommaire

## CHRONIQUE

La vogue irréfrenable du contrat entre les personnes publiques Jean-Marie PONTIER ..... 585

## JURISPRUDENCE

## Compétences des collectivités locales

Un PLU peut-il fixer les conditions de desserte des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements ? ..... 592

■ CE (1/4 CHR) 22 juillet 2021, *Commune de Croissy-sur-Seine*, n° 442334

Conclusions Marie SIRINELLI

Peut-on restaurer un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien et sous réserve de respecter les principales caractéristiques de ce bâtiment ? ..... 597

■ CE (6/5 CHR) 4 août 2021, *Lugagne Delpon*, n° 433761

Conclusions Stéphane HOYNCK

## Domaines public et privé des collectivités locales

Quelle est la contrepartie de la vente d'une dépendance du domaine privé d'une personne publique qui fait l'objet d'un bail emphytéotique, lorsque l'emphytéote s'en porte acquéreur avant la fin du bail et que le bailleur renonce ainsi au droit d'accession sur les constructions édifiées par le preneur, dont il aurait normalement bénéficié à la fin du bail ? ..... 602

■ CE (8/3 CHR) 13 septembre 2021, *Commune de Dourdan*, n° 439653 et *SNC Dourdan Vacances*, n° 439675

Conclusions Romain VICTOR

Qui doit indemniser le gestionnaire du domaine public fluvial au titre de l'occupation sans titre de cette dépendance par un navire, notamment quand il a fait l'objet d'une cession ? ..... 609

■ CE (8/3 CHR) 13 septembre 2021, *Mme Fournier et M. Quissac*, n° 443019 et *Voies navigables de France*, n° 450097

Conclusions Romain VICTOR

## Fonction publique territoriale

Quelle est la situation d'un fonctionnaire qui a épuisé ses droits à disponibilité et qui n'a pas demandé à temps sa réintégration ? ..... 616

■ CE (9/10 CHR) 4 juin 2021, *M. Michallet*, n° 436100

Conclusions Émilie BOKDAM-TOGNETTI

Les cycles de travail fixés par les collectivités territoriales doivent-ils être uniformes pour l'ensemble des agents concernés d'un même service ? ..... 621

■ CE (3/8 CHR) 21 juin 2021, *Syndicat CGT des ouvriers et employés de la ville de Saint-Martin-d'Hères et du CCAS*, n° 437768

Conclusions Laurent CYTERMANN

## Élections

Un conseiller municipal est-il tenu de faire acte de candidature pour être élu maire ou adjoint au maire ? ..... 627

■ CE (2/7 CHR) 9 juillet 2021, *M. Thiebault*, n° 449223

Conclusions Sophie ROUSSEL

À quelles conditions peut-on invoquer la qualité de conseiller forain ? ..... 630

■ CE (9/10 CHR) 20 juillet 2021, *Élections municipales d'Avesnes-sur-Helpe*, n° 445552

Conclusions Céline GUIBÉ

La présence irrégulière d'une liste fusionnée au second tour porte-t-elle atteinte à la sincérité du scrutin dans son ensemble ? ..... 634

■ CE (9/10 CHR) 20 juillet 2021, *Élections municipales et communautaires de Cholet*, n° 449688

Conclusions Émilie BOKDAM-TOGNETTI

Une distribution de masques par un candidat caractérise-t-elle une pression de nature à altérer le scrutin ? ..... 641

■ CE (1/4 CHR) 22 juillet 2021, *Élections de Dourdan (Mme Boquet)*, n° 449614

Conclusions Marie SIRINELLI

## Contentieux des collectivités locales

Le contentieux indemnitaire peut-il être lié devant le juge administratif pour des chefs de préjudice qui n'ont pas été invoqués devant l'administration ? ..... 645

■ CE (3/8 CHR) 21 juin 2021, *Commune de Montigny-les-Metz*, n° 437744

Conclusions Laurent CYTERMANN

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI ..... 653

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI ..... 658

MODÈLE D'ACTE MODÈLE D'ARRÊTÉ AUTORISANT L'EXERCICE DES FONCTIONS EN TÉLÉTRAVAIL ..... 663

# BJCL

comité de rédaction

**Bernard POUJADE**

Professeur agrégé à l'Université de Paris  
Avocat au Barreau de Paris

**François SÉNERS**

Conseiller d'État

**Jean-Claude Bonichot**

Conseiller d'État

**Xavier Cabannes**

Professeur à l'Université de Paris

**Pierre Collin**

Conseiller d'État

**Claire Cornet**

Administrateur territorial

**Stéphanie Damarey**

Professeure agrégée à l'Université de Lille

**David Deharbe**

Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

**Sébastien Ferrari**

Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en  
service extraordinaire au Conseil d'État

**Lionel Fourny**

Ancien directeur général des services du département  
de la Moselle

**Édouard Geffray**

Conseiller d'État

**Mattias Guyomar**

Conseiller d'État

**Laetitia Janicot**

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

**Christian Pisani**

Notaire

**Olivier Ritz**

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des  
dépôts

**Rémy Schwartz**

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris I

**Christophe Soulard**

Conseiller à la cour de Cassation

**Laurent Touvet**

Conseiller d'État

## Éditorial

Depuis 2016, la justice administrative développe la médiation comme mode alternatif de résolution des litiges. Dans certains litiges, une médiation préalable à la saisine du juge a été rendue obligatoire par la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

Dans un rapport mis en ligne récemment, le Conseil d'État dresse le bilan de l'expérimentation de cette médiation préalable obligatoire et revient sur ses perspectives d'évolution. Avec la MPO (médiation préalable obligatoire), l'intervention d'une tierce personne (« le médiateur ») doit permettre à l'administration ou l'employeur public et à son agent ou usager de trouver un accord à l'amiable dans le cadre d'un dialogue, évitant ainsi la saisine du juge et donc un procès pour l'ensemble des parties.

Après trois ans d'expérimentation dans la fonction publique territoriale et une partie de la fonction publique d'État ainsi que dans le contentieux social, le bilan de la MPO est globalement positif et encourageant : 5 516 demandes effectuées auprès des médiateurs ; 4 810 médiations engagées et 4 364 terminées. Parmi celles qui se sont terminées, 3 312 ont abouti à un accord, soit un taux de réussite de 76 %, un résultat supérieur aux tendances généralement observées en matière de médiation et qui confirme l'utilité et l'efficacité de ce mode alternatif de résolution des litiges.

Sur les 5 516 demandes déposées, la grande majorité concerne les contentieux sociaux (82 %), et notamment des demandes de médiation auprès de Pôle emploi (2 746 demandes) et du Défenseur des droits (1 776 demandes).

Globalement, la MPO a donc eu un impact positif : elle permet de trouver une solution de manière plus rapide (30 jours en moyenne) que devant le juge et renforce l'accès au droit.

Dans son rapport, le Conseil d'État propose de pérenniser ce dispositif sous réserve de quelques évolutions. Le rapport propose tout d'abord d'abandonner la MPO au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le volume contentieux étant insuffisant pour que celle-ci joue un rôle de filtre contentieux, ou encore pour les contentieux sur le RSA, les APL et les primes exceptionnelles.

Surtout, le rapport préconise la pérennisation de la MPO et son extension géographique pour la fonction publique de l'éducation nationale et des collectivités locales, mais aussi en matière de contentieux avec Pôle Emploi.

Nul doute que cette proposition permette la diminution des litiges dont est saisi le juge administratif, notamment dans le contentieux des collectivités locales, même si l'on peut penser que la médiation sera recherchée pour les « petits » litiges. ■

Bernard POUJADE

# Le contentieux indemnitaire peut-il être lié devant le juge administratif pour des chefs de préjudice qui n'ont pas été invoqués devant l'administration ?

**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.

**ABSTRACTS** Contentieux administratif des collectivités locales ■ Procédure ■ Introduction de l'instance ■ Liaison du contentieux postérieure à l'introduction de l'instance ■ Demande indemnitaire formée devant le juge administratif à une date où aucune réclamation n'a été présentée à l'administration ■ Régularisation par l'intervention, avant que le juge de première instance ne statue, d'une décision prise sur une réclamation ■ Portée ■ Ensemble des dommages causés par le fait générateur invoqué dans cette réclamation, dans la limite du montant de la demande contentieuse ■ existence.

**CE (3/8 CHR) 21 juin 2021, Commune de Montigny-les-Metz, n° 437744 – M. Simonel, Rapp – M. Cytermann, Rapp. Public – SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, SCP Thouvenin, Coudray, Grévy, Av.**

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

## Conclusions

### Laurent CYTERMANN, rapporteur public

Ces trois dossiers liés posent, pour l'un d'entre eux, une question délicate sur la liaison du contentieux, qui a justifié leur inscription devant votre formation de jugement. Ils vous amèneront aussi à préciser le champ d'application de la procédure de rectification d'erreur matérielle à l'initiative du juge.

M. B. a été recruté par la commune de Montigny-lès-Metz (Moselle, 27 149 habitants) en 1983 et appartenait au cadre d'emploi des adjoints techniques territoriaux. Il a été placé en disponibilité pour convenances personnelles entre 1990 et 1998, afin d'exercer une activité d'artisan-menuisier. Il a demandé sa réintégration à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999 dans un emploi de menuisier, mais la commune l'a maintenu en disponibilité pour absence de poste vacant. À la suite de quelques péripéties entrecoupées de longs silences, M. B. a présenté une dernière demande de réintégration le 27 janvier 2014, à laquelle la commune a répondu favorablement ; il a été réintégré au service « voirie-propreté » entre le 1<sup>er</sup> mai 2014 et le 24 janvier 2017, date de son admission à la retraite. Un contentieux indemnitaire fondé sur la tardiveté de la réintégration

M. B. a cherché à être indemnisé des préjudices que lui aurait causés la tardiveté fautive de sa réintégration par la commune, en demandant au tribunal administratif de Strasbourg de condamner la commune à lui verser une somme totale de 889 069,93 €. Par un jugement du 26 octobre 2017, le tribunal a condamné la commune à verser 3 000 € à M. B. au titre du préjudice moral. Sur appel de ce dernier, la cour administrative d'appel de Nancy, par un arrêt du 19 novembre 2019, a porté la condamnation à 38 383,50 €, en retenant également des préjudices de perte de revenus et de droits à pension. Par une ordonnance du 18 décembre 2019, la présidente de la cour a rectifié une erreur matérielle dans le calcul de la perte de droits à pension, portant la condamnation totale à 61 461,27 €. La commune demande l'annulation totale de l'arrêt et de l'ordonnance, tandis que M. B. demande l'annulation de l'arrêt en tant qu'il n'a pas fait droit à l'intégralité de ses demandes. Vous pourrez joindre les trois pourvois pour statuer par une seule décision.

## Une question de rectification d'erreur matérielle

1. Nous commencerons par quelques considérations liminaires sur la manière d'appréhender le pourvoi contre l'ordonnance de rectification

La présidente de la cour a rendu son ordonnance sur le fondement de l'article R. 741-11 du code de justice administrative (CJA), qui permet au président de la juridiction, lorsqu'il 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* », d'y apporter dans un délai d'un mois « *les corrections que la raison commande*. » Cette procédure se distingue du recours en rectification d'erreur matérielle, présenté par les parties, qui concerne les erreurs matérielles « *susceptible[s] d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire* » et qui n'est ouvert que contre les décisions rendues par les cours administratives d'appel ou par le Conseil d'État <sup>1</sup>.

Vous jugez que le refus d'un président de juridiction de faire usage des pouvoirs de l'article R. 741-11 constitue une mesure d'administration de la justice qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux <sup>2</sup>. En revanche, la manière dont vous appréhendez les pourvois dirigés contre les arrêts rectifiés selon cette procédure n'est pas univoque : certaines de vos décisions statuent sur un unique pourvoi dirigé contre la décision juridictionnelle telle que rectifiée <sup>3</sup> et vous avez pu juger qu'un pourvoi n'était pas irrecevable faute de contester spécifiquement l'ordonnance de rectification <sup>4</sup> ; mais il vous est aussi arrivé de traiter un pourvoi dirigé contre l'ordonnance comme un pourvoi distinct et d'annuler spécifiquement l'ordonnance par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêt <sup>5</sup>.

Il nous paraît plus cohérent de considérer que l'ordonnance de rectification fait corps avec l'arrêt rectifié et qu'un pourvoi dirigé contre l'ordonnance doit être regardé comme dirigé contre cet arrêt. Est en ce sens le deuxième alinéa de l'article R. 741-11, qui dispose que : « *La notification de l'ordonnance rectificative rouvre, le cas échéant, le délai d'appel ou de recours en cassation contre la décision ainsi corrigée*. » La commune <sup>1a</sup> d'ailleurs anticipé puisqu'après avoir présenté deux pourvois distincts, elle a produit un mémoire ampliatif commun. Vous regarderez ces deux pourvois comme un unique recours contre l'arrêt rectifié.

2. Vous examinerez d'abord ce pourvoi

2.1. La commune soutient que la cour a commis une erreur de droit et de qualification juridique et suivi une procédure irrégulière en procédant à la rectification de l'indemnité selon la procédure prévue par l'article R. 741-11. Le moyen est opérant : si la juridiction méconnaît le champ d'application de l'article R. 741-11, qui lui permet de modifier la décision sans procédure contradictoire par une simple mesure

d'administration de la justice, la partie de l'arrêt ainsi rectifiée a été rendue selon une procédure irrégulière.

2.1.1. L'erreur rectifiée était la suivante : dans son premier arrêt, la cour avait estimé qu'en raison des trimestres de cotisation perdus du fait de sa réintégration tardive, la pension de M. B. avait été diminuée d'un montant de 308,99 € ; elle avait déduit de cette somme la pension de 176,12 € que lui avait ouverte l'activité salariée exercée durant la période de non-réintégration, puis multiplié le résultat par 19, soit l'espérance de vie en années qui résultait des données de l'INSEE. Ce faisant, elle avait oublié de multiplier le tout par 12, puisque les montants de pension retenus étaient des montants mensuels et non annuels, ce que l'ordonnance du 18 décembre 2019 a rectifié.

Une telle omission dans le calcul présente bien un caractère matériel, mais nous doutons fort qu'elle puisse être regardée comme « *non susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire* », puisqu'elle avait conduit à minorer la condamnation de la commune d'un peu plus de 20 000 €. La condition d'absence d'influence sur le jugement distingue cette procédure du recours en rectification d'erreur matérielle (REM), qui concerne à l'inverse les erreurs « *susceptibles[s] d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire* » <sup>6</sup>. Elle est issue d'un décret du 22 février 2010 : dans l'état du droit antérieur, la procédure de l'article R. 741-11 ne concernait que les tribunaux administratifs, devant lesquels le REM n'est pas ouvert ; le décret l'ayant étendue aux cours administratives d'appel et au Conseil d'État, il a ajouté cette condition afin qu'il n'y ait pas de chevauchement avec le recours en REM. Comme l'exposait Fabienne Lambolez dans des conclusions sur une affaire *ONIAM c/ M. Coppola* <sup>7</sup>, c'est surtout la jurisprudence sur le REM qui permet, en creux, de déterminer ce qu'est une erreur n'ayant pas exercé d'influence sur le jugement. Relèvent de cette catégorie l'omission d'une partie au litige dans l'article de notification de la décision <sup>8</sup>, l'omission du visa d'un mémoire contenant des conclusions tendant à l'octroi des frais irrépétibles, qui ont été accordés <sup>9</sup> ou la mention erronée de la présence à l'audience de l'avocat d'une partie <sup>10</sup>. À l'inverse, l'erreur matérielle qui affecte le dispositif de la décision « *est évidemment de nature à justifier la rectification* » sur recours <sup>11</sup>.

M. B. se prévaut d'une décision *M. et Mme M.* <sup>12</sup>, qui relève qu'un tribunal a rectifié les motifs et le dispositif d'un jugement par ordonnance fondée sur l'article R. 741-11, mais cette décision ne prend pas parti sur la légalité de la rectification. Vous y avez jugé que la rectification ne rouvrait le délai d'appel que dans la mesure où elle affectait la « portée » de tout ou partie du jugement, et vous avez réitéré cette jurisprudence dans l'état du droit postérieur au décret du 22 février 2010 <sup>13</sup>. Ceci serait peut-être à réexaminer, car il n'est quand même pas tout à fait évident de comprendre

<sup>1</sup> Article R. 833-1 du CJA.

<sup>2</sup> CE 1<sup>er</sup> avril 2015, *M. Cortal*, n° 384163 : Rec., T., p. 817.

<sup>3</sup> Cf., par exemple, CE 25 septembre 2020, *Mme Pierre*, n° 440634 : Rec., T., p. 918 sur un autre point ; CE 14 février 2017, *M. Pascal*, n° 402102, inéd.

<sup>4</sup> CE 10 février 2020, *Ministre de la Cohésion des territoires c/ Mme Torelli*, n° 420874, inéd.

<sup>5</sup> CE 5 novembre 2014, *ONIAM c/ M. Coppola*, n° 363036, inéd. ; 23 décembre 2011, *M. Narine*, n° 349423, inéd. ; CE 28 avril 1997, *Mme Aubry et autres*, n° 150549, inéd.

<sup>6</sup> Article R. 833-1.

<sup>7</sup> CE 5 novembre 2014, n° 363036 : Rec., T., p. 810.

<sup>8</sup> CE 23 février 2001, *Société Pan européenne*, n° 222723 : Rec., T., p. 1164.

<sup>9</sup> CE 15 novembre 2002, n° 239354 : Rec., T., p. 905.

<sup>10</sup> CE 10 octobre 2011, n° 338719 : Rec., T., p. 1110.

<sup>11</sup> F. Sénès, Répertoire Dalloz, Recours en rectification d'erreur matérielle.

<sup>12</sup> CE 14 novembre 2005, n° 254313 : Rec., T., p. 1018

<sup>13</sup> CE 17 décembre 2014, *SCI 22 rue du Bœuf*, n° 366882 : Rec., p. 389, non fichée sur ce point.



ce qu'est une rectification affectant la portée du jugement, alors que l'erreur rectifiée n'était pas susceptible d'avoir exercé une influence sur celui-ci...

La procédure de l'article R.741-11 permet à un magistrat jugeant seul de modifier une décision collégiale, sans procédure contradictoire, par une simple mesure d'administration de la justice. Elle ne peut donc qu'être étroitement cantonnée, même si elle est expédiente. Dans l'architecture réglementaire issue du décret du 22 février 2010, elle est en outre exclusive du REM : or il nous paraît évident que si M. B. avait formé un recours REM contre l'arrêt du 19 novembre 2019 pour faire corriger cette erreur de calcul, ce recours aurait été recevable et fondé. La cour a donc entaché son arrêt d'un vice de procédure et méconnu le champ d'application de l'article R.741-11.

**2.1.2.** Lorsque la cassation résulte d'un non-respect des conditions de l'article R.741-11, elle est circonscrite à la rectification et tend à rétablir l'arrêt non rectifié<sup>14</sup>. Il s'agit ainsi d'une cassation sans renvoi. Si vous vous arrêtez là, une telle issue serait sévère pour M. B. car elle rétablirait un arrêt minorant à tort son indemnité en raison d'une erreur de calcul. Dès lors qu'en défense devant vous, M. B. a réaffirmé la nécessité de cette correction, il nous semble qu'il doit être regardé comme ayant soutenu, par la voie d'un pourvoi incident, que l'arrêt non rectifié était entaché de dénaturation dans l'évaluation du préjudice. Vous accueillerez ce moyen, ce qui conduit à casser l'arrêt en tant qu'il a fixé le montant du préjudice résultant de la perte de droits à pension.

## La question de la liaison du contentieux

**2.2.** La commune soutient en deuxième lieu que la cour a commis une erreur de droit en écartant la fin de non-recevoir opposée par la commune tirée de l'absence de liaison du contentieux en première instance.

Comme vous le savez, l'exigence d'une décision préalable de l'administration avant la saisine du juge, qui permet ce que l'on appelle la liaison du contentieux, est posée par l'article R.421-1 du CJA. Elle est toutefois atténuée par la possibilité de présenter une réclamation à l'administration en cours d'instance, donnant lieu à une décision implicite ou explicite qui liera le contentieux si elle intervient avant que le juge ne se prononce<sup>15</sup>. Le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, dit « décret JADE », qui a modifié l'article R.421-1, n'est pas applicable à la présente affaire puisque le tribunal administratif a été saisi avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ; au demeurant, vous avez jugé qu'il n'avait pas remis en cause la possibilité de lier le contentieux par une décision de l'administration intervenant en cours d'instance<sup>16</sup>, de sorte que nos prochains développements vaudraient aussi pour un litige régi par ces dispositions.

La configuration de l'affaire est assez singulière. Lorsqu'il a saisi le tribunal administratif, par une requête du 20 avril 2015, M. B. a produit un courrier de réclamation préalable

à la commune non signé et daté du 13 juin 2014. Dans son premier mémoire en défense, la commune a opposé une fin de non-recevoir tirée du défaut de décision préalable, en contestant avoir jamais reçu ce courrier. M. B. a alors répliqué en produisant un nouveau courrier de réclamation adressé au maire, identique au précédent et daté du 16 décembre 2015, ainsi qu'un accusé de réception, et en soutenant qu'il avait ainsi régularisé la requête. Comme le tribunal, la cour a considéré que ce courrier avait fait naître une décision implicite de rejet ayant lié le contentieux et écarté la fin de non-recevoir.

Avant d'examiner le moyen, notons que si la cour a mentionné le courrier du 13 juin 2014 dans des termes un peu ambigus, il ne semble pas avoir joué un rôle déterminant dans son raisonnement qui se fonde sur la liaison du contentieux par la décision implicite né du courrier du 16 décembre 2015 ; c'est bien ce motif qui est contesté par le pourvoi. Au demeurant, en l'absence d'accusé de réception, l'existence d'une décision implicite née du courrier du 13 juin 2014 ne peut être considérée comme établie, ce qui est heureux pour M. B. : si tel avait été le cas, sa saisine du tribunal le 20 avril 2015 aurait été tardive.

Le moyen comporte deux branches. La commune soutient d'abord que dès lors qu'elle avait opposé une fin de non-recevoir, la demande de première instance ne pouvait être régularisée, et se prévaut d'une décision *Association Club athlétique Mantes-la-ville*<sup>17</sup> qui est en ce sens. Toutefois, vous avez ultérieurement jugé que la saisine de l'administration en cours d'instance, faisant naître une décision de rejet de l'administration avant que le juge ne statue, permet de lier le contentieux, et ce, alors même que l'administration aurait opposé à titre principal en défense l'irrecevabilité de la requête<sup>18</sup>.

## L'incertitude relative à la liste des chefs de préjudice

La seconde branche pose une question plus difficile. Dans son courrier du 16 décembre 2015, qui était un copier-coller du courrier du 13 juin 2014, M. B. n'avait exposé que trois chefs de préjudice, pour un montant total de 265 195,35 € : le préjudice de carrière, le trouble dans les conditions d'existence et le préjudice moral. La saisine du tribunal administratif mentionnait quant à elle deux autres chefs de préjudice, la perte de rémunération et la perte de droits à pension, portant le montant total de l'indemnité réclamée à 889 069,63 €, et c'est justement sur ces deux chefs de préjudice que la cour a accordé une indemnisation complémentaire à celle prononcée par le tribunal. La commune soutient que la décision implicite née du courrier du 16 décembre 2015 n'a pu lier le contentieux que pour les chefs de préjudice que ce courrier mentionnait.

La question n'est pas sans rappeler celles que vous avez tranchées par un autre avis contentieux récent<sup>19</sup>. Vous y avez rappelé d'abord que : « La décision par laquelle l'admi-

<sup>14</sup> Cf. notamment la décision *Mme Aubry*, préc.

<sup>15</sup> CE 11 avril 2008, *Établissement français du sang*, n° 281374 : Rec., p. 168.

<sup>16</sup> CE S. Avis 27 mars 2019, n° 426472 : Rec., p. 95.

<sup>17</sup> CE S. 13 juin 1984, n° 44648 : Rec., p. 218, non fichée sur ce point.

<sup>18</sup> CE 20 février 2002, n° 217057 : Rec., T., p. 841. ; décision précitée *Établissement français du sang*.

<sup>19</sup> CE Avis 19 février 2021, n° 439366 : à paraître aux Tables.

nistrations 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. » Vous avez ensuite combiné cette règle de liaison du contentieux avec celle du délai de recours contentieux de deux mois : c'est dans ce délai que la victime doit demander au juge administratif l'indemnisation des chefs de préjudice rattachables au même fait générateur, à peine d'irrecevabilité. Cet avis concerne cependant la situation normale dans laquelle l'administration a pris une décision avant que le juge ne soit saisi. Nous excluons que le délai de recours contentieux ne puisse jouer en cours d'instance. L'article R. 421-1 du CJA fixe un délai de saisine du juge, il ne peut être appliqué lorsque le juge a déjà été saisi, même lorsque la saisine initiale n'était pas recevable. Vous n'avez jamais fait jouer à notre connaissance un délai de forclusion lorsque le contentieux était lié en cours d'instance et vous avez d'ailleurs abandonné avec votre décision *Établissement français du sang* l'exigence d'un nouveau mémoire devant le juge reprenant les conclusions après que la décision de l'administration soit intervenue, exigence antérieurement posée par la décision n° 217057.

La première part de l'avis 439366 est en revanche applicable : la décision de l'administration lie le contentieux à l'égard de tous les chefs de préjudice liés au même fait générateur. Dans une configuration telle que celle de notre affaire, elle permet donc de régulariser la requête y compris pour des chefs de préjudice qui n'auraient pas été mentionnés par la réclamation. Il en résulte certes un paradoxe, puisque la victime qui a suivi la démarche normale en saisissant l'administration avant le juge n'a que deux mois pour relever les différents chefs de préjudice, alors que celui qui régularise la requête par une réclamation en cours d'instance ne subit pas la même contrainte. Mais cela ne nous paraît pas dirimant : celui qui saisit le juge sans décision administrative préalable s'expose toujours au risque de voir sa requête rejetée pour irrecevabilité, le juge n'étant pas tenu d'attendre qu'une décision de l'administration soit acquise<sup>20</sup>. Ajoutons enfin que le dépassement du montant total des indemnités figurant dans la réclamation ne soulève pas de difficultés, seules les conclusions présentées par la victime en appel étant soumises au plafond de l'indemnité demandée en première instance<sup>21</sup>.

En l'espèce, tous les chefs de préjudice invoqués se rattachaient au même fait générateur, à savoir la réintégration tardive de M. B. Le courrier du 16 décembre 2015 a fait naître une décision implicite de rejet qui a lié le contentieux y compris à l'égard des chefs de préjudice soulevés dans la saisine du tribunal mais qui n'étaient pas mentionnés par ce courrier. Ce deuxième groupe de moyens de la commune sera donc écarté.

## Les autres moyens de la commune

**2.3.** Les autres moyens vous retiendront moins longtemps. La commune soutient en troisième lieu que la cour a commis une erreur de droit en considérant que la requête d'appel était recevable en dépit de l'absence de conclusions en bonne et due forme. Si la requête d'appel ne comportait pas le récapitulatif final des conclusions, elle exposait clairement que M. B. contestait le jugement en ce qui concerne le partage de responsabilité, le rejet de ses demandes concernant les préjudices financiers et le montant alloué pour le préjudice moral.

**2.4.** En quatrième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit en tenant compte pour la perte de rémunération de l'indemnité de résidence et de l'indemnité de difficulté administrative. La commune se réfère à juste titre à la décision *Commune d'Ajaccio*<sup>22</sup> : l'indemnité due en réparation d'une éviction irrégulière, à laquelle s'assimile une absence fautive de réintégration après une disponibilité, comprend les « primes et indemnités dont l'intéressé avait [...] une chance sérieuse de bénéficier » mais pas 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 ». Mais c'est à tort qu'elle fait rentrer ces indemnités dans la seconde catégorie. L'indemnité de résidence présente un caractère automatique, elle est un accessoire du traitement et vous l'intégriez dans le calcul de l'indemnité d'éviction avant même l'élargissement opéré par la décision *Commune d'Ajaccio*. Quant à l'indemnité de difficultés administratives, il s'agit d'une curiosité propre aux départements d'Alsace-Moselle : créée par un décret du 17 septembre 1946 dans le contexte du rétablissement de l'administration française sur ces départements, elle devait ne durer que quelques années mais son attribution a été prolongée par voie de circulaires ministérielles. Son montant n'a jamais été revalorisé et il est aujourd'hui limité à quelques euros par mois. Cette indemnité présente à l'évidence elle aussi un caractère automatique.

**2.5.** La commune soutient enfin que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la pension du régime général perçue par M. B. à partir de 2010 n'avait pas à être déduite de l'indemnité d'éviction. Vous jugez qu'il y a lieu de déduire de cette indemnité non seulement le montant des rémunérations nettes perçues au cours de la période d'éviction, mais aussi les allocations pour perte d'emploi<sup>23</sup>. Contrairement à ce que soutient M. B., il n'y a pas lieu d'exclure en principe les pensions de retraite de ce calcul : s'il est établi que l'agent n'aurait pas perçu de pension s'il avait poursuivi son activité, alors l'administration ne peut être condamnée à verser une indemnité allant au-delà de la réparation du préjudice subi. Une question déterminante est donc de savoir si la pension de retraite était cumulable avec la poursuite de l'activité professionnelle<sup>24</sup>.

En l'espèce, la cour s'est fondée sur l'absence de dispositions s'opposant au cumul emploi-retraite. La commune

<sup>20</sup> CE 4 décembre 2013, n° 354386 : Rec., T., p. 787.

<sup>21</sup> CE avis n° 439366 et CE 31 mai 2007, n° 278905 : Rec., p. 226.

<sup>22</sup> CE S. 6 décembre 2013, n° 365155 : Rec., p. 306.

<sup>23</sup> CE 20 mars 2017, n° 393761 : Rec., T., p. 804.

<sup>24</sup> Cf., pour un précédent où la pension n'est pas déduite car cumulable avec les revenus d'activité, CE 25 octobre 1972, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Sieur Maurin*, n° 78001 : Rec., p. 680.

fait valoir devant vous les dispositions de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale définissant les conditions de ce cumul, que M. B. n'aurait pas remplies. Si la commune n'avait pas mentionné précisément ces dispositions devant la cour, il nous semblait qu'il entraînait dans l'office de cette dernière d'examiner les dispositions légales relatives au cumul, dès lors que ce débat était soulevé devant elle. L'article L. 161-22 exige, en toute hypothèse, une rupture du lien professionnel avec l'employeur pour liquider sa retraite, le cumul emploi-retraite n'étant ouvert le cas échéant qu'en cas de reprise d'une activité postérieurement à la liquidation. Le calcul de l'indemnité d'éviction, reposant sur l'hypothèse d'une poursuite de l'emploi de M. B. par la commune entre 2010 et 2014, impliquait donc de déduire la pension perçue par le requérant. L'arrêt doit donc être cassé en tant qu'il n'a pas procédé à cette déduction.

## La question du partage de responsabilité et celle de la prescription

3. Nous en venons enfin au pourvoi de M. B.

**3.1.** M. B. revient d'abord sur le partage de responsabilité opéré par la cour, qui a considéré que son manque de démarches auprès de la commune pour obtenir sa réintégration avait contribué à son préjudice à hauteur de 25 %. Il soutient que la cour a ce faisant dénaturé les pièces du dossier et commis une erreur de qualification juridique et une erreur de droit. Toutefois, l'appréciation des juges du fond est souveraine sur le partage de responsabilités<sup>25</sup>. La cour a relevé que M. B. n'avait accompli aucune démarche entre 2002 et 2007 puis entre 2009 et 2013. La circonstance qu'elle n'aurait pas mentionné un des courriers adressés à la commune en 2001 ainsi qu'une saisine du Défenseur des droits en 2012 ne suffit pas à remettre en cause son appréciation globale. Sur le plan des principes, même si la réintégration à l'issue de la disponibilité est un droit et si la situation d'un agent en disponibilité n'est pas assimilable à celle d'un agent sans affectation qui perçoit son traitement, il n'est pas anormal d'attendre un certain degré de diligence dans les démarches effectuées auprès de l'employeur.

**3.2.** La cour aurait ensuite commis une erreur de droit en tirant les conséquences de la prescription quadriennale pour calculer la perte de droits à pension. Le tribunal administratif avait jugé que la créance liée à l'illégalité des décisions de non-réintégration prises en 2001 était prescrite mais qu'il n'en allait pas ainsi de celle liée à une décision de 2008, qui n'avait pas été notifiée à M. B. Cette partie du jugement sur la prescription n'était pas contestée en appel et la cour en a déduit que la perte de droits à pension devait être limitée à la période 2008-2014, soit 49 trimestres. M. B. fait valoir qu'en matière de pensions, la prescription ne court qu'à compter de la date à laquelle l'agent fait valoir ses droits à retraite. Même si vous nous avez suivis pour annuler l'arrêt de la cour en ce qui concerne le calcul de la perte de droits à pension une fois arrêté le montant de la pension mensuelle à laquelle M. B. aurait eu droit, vous devrez vous prononcer sur ce moyen qui porte sur un point situé en amont dans le raisonnement des juges du fond, puisqu'est en jeu le nombre de trimestres perdus. Contrairement à ce qui est soutenu par la commune, le moyen ne nous paraît pas nouveau en cassation : si M. B. ne contestait plus celle-ci en appel, les conséquences qu'en a tiré la cour s'agissant de la perte de droits à pension sont nées de l'arrêt attaqué. Mais il n'est pas fondé : la jurisprudence que cite M. B. porte sur le contentieux des pensions, alors que dans le contentieux indemnitaire, le fait générateur de la créance, quel que soit le type de préjudice invoqué, doit être rattaché à l'exercice au cours duquel la décision illégale a été régulièrement notifiée<sup>26</sup>.

**3.3.** Le moyen soulevé pour la première fois dans le mémoire en réplique, tiré de l'erreur de droit commise par la cour quant à l'application de la prescription au préjudice de perte de revenus, appelle la même réponse.

**3.4.** Vous écarterez les deux derniers moyens de dénaturation relatifs à l'évaluation des préjudices. Sur le trouble dans les conditions d'existence, lié à la nécessité dans laquelle M. B. aurait été placé de vendre sa résidence principale à perte en 2002, il est exact que la cour s'est trompée sur les revenus du requérant en 2001 mais en tout état de cause, la créance liée aux décisions de non-réintégration de 2001 était prescrite ; vous pourrez substituer en cassation ce motif à celui retenu par la cour. Sur le préjudice moral, le requérant n'apporte aucun élément de nature à vous convaincre que la cour aurait dénaturé les pièces du dossier en l'évaluant à 3 000 €, la seule comparaison avec quelques précédents ayant donné lieu à des indemnités plus élevées n'étant pas convaincante. Le pourvoi de M. B. sera donc rejeté.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt en tant seulement qu'il a fixé le montant du préjudice résultant de la perte de droits à pension et en tant qu'il n'a pas déduit de l'indemnité d'éviction la pension du régime général perçue par M. B. ;
- au renvoi de l'affaire à la cour dans cette mesure ;
- au rejet du surplus des conclusions de la commune, dès lors notamment qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. B. le versement de la somme demandée au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- au rejet du pourvoi de M. B. ■

<sup>25</sup> CE S. 26 juin 1992, *Commune de Béthoncourt c/ Consorts Barbier*, n° 114728 : Rec., p. 268.

<sup>26</sup> CE S. 6 novembre 2002, *M. Guisset*, n° 227147, Rec., p. 376 ; CE 11 juin 2014, *Ministre de l'Économie et des finances c/ M. Laporte*, n° 368314, inéd., pour une application au préjudice de perte de droits à pension causé par une éviction illégale du service.

## Décision

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 € par jour de retard, de reconstituer sa carrière, de lui verser les sommes de 116 034,35 € au titre du préjudice de carrière, de 252 031,20 € au titre de la perte de traitement entre le 19 juillet 1999 et le 1<sup>er</sup> avril 2014, de 117 386 € en réparation du préjudice résultant des troubles dans ses conditions d'existence, de 30 000 € au titre du préjudice moral et de 373 818,08 € au titre de la reconstitution de ses droits à pension, soit une somme totale de 889 269,63 €.

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 € 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 € 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 1<sup>er</sup> et 22 des motifs de cet arrêt ainsi que l'article 1<sup>er</sup> de son dispositif, en portant à un montant de 61 461,27 € la somme globale due par la commune en réparation des différents préjudices subis par M. B...

### Procédures devant le Conseil d'État :

1<sup>er</sup> 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'État, la commune de Montigny-lès-Metz demande au Conseil d'État :

1<sup>o</sup>) d'annuler cet arrêt, tel que rectifié par l'ordonnance du 18 décembre 2019 ;

2<sup>o</sup>) 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<sup>o</sup>) de mettre à la charge de M. B. la somme de 4 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2<sup>e</sup> 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'État, la commune de Montigny-lès-Metz demande au Conseil d'État :

1<sup>o</sup>) d'annuler l'ordonnance du 18 décembre 2019 ;

2<sup>o</sup>) réglant l'affaire au fond, de rejeter les conclusions aux fins de rectification présentées par M. B. ;

3<sup>o</sup>) de mettre à la charge de M. B. la somme de 4 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...]

3<sup>o</sup> 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'État, M. B. demande au Conseil d'État :

1<sup>o</sup>) d'annuler cet arrêt en tant qu'il n'a pas fait intégralement droit à ses demandes ;

2<sup>o</sup>) 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 € en réparation de ses préjudices ;

3<sup>o</sup>) de mettre à la charge de la commune de Montigny-lès-Metz la somme de 4 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...]

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 1<sup>er</sup> janvier 1990 au 31 décembre 1998. Par une lettre du 28 octobre 1998, il a demandé sa réintégration à compter du 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 € 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 €. 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 € 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 indemnités 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 € 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'État, 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 1<sup>er</sup> 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'État 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'État, 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) À partir de l'âge prévu au 1<sup>er</sup> de l'article L. 351-8; / b) À 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 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics: «*Sont prescrites, au profit de l'État, 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 €.

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 € et que son traitement annuel net aurait dû être, pour cette même année, de 13 188 €, sur la base d'un traitement mensuel de 1 099 € en qualité d'adjoint technique territorial du

5ème échelon de l'échelle 3. Dès lors, c'est par une dénégation 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.

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup> :** 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.

[...]

## Observations

L'apport jurisprudentiel de cette décision du Conseil d'État figure aux points 4 et 5 de l'arrêt. Le litige concernait un fonctionnaire territorial qui, après une longue disponibilité, contestait les modalités de sa réintégration dans les services de sa commune et qui, s'estimant victimes d'importants préjudices financiers, demandait réparation au juge administratif. L'intéressé avait directement présenté au juge, en cours d'instance, ses demandes d'indemnisation, sans en avoir fait la demande préalable à la commune. Cette dernière était dès lors en droit d'invoquer l'irrecevabilité de la demande, le contentieux n'ayant pas été « lié » par un refus préalable opposé aux prétentions de l'agent. Cette règle de liaison préalable d'un contentieux indemnitaire est en effet fixée par l'article R. 421-1 du code de justice administrative qui, après avoir posé comme principe que le juge administratif ne peut être saisi « *que par voie de recours formé contre une décision* », précise que : « *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.* » Cette règle de recevabilité est d'une logique peu contestable : il est absurde de porter un litige indemnitaire devant le juge sans être certain que les demandes de réparation sont rejetées par l'administration concernée.

Pour autant, l'irrecevabilité d'une requête portant sur une demande d'indemnisation qui n'a pas franchi l'étape préalable de la liaison du contentieux n'est pas absolue : la jurisprudence admet que l'intéressé régularise sa demande en présentant ses prétentions à l'administration alors même qu'il a déjà saisi le juge et avant que celui-ci lui ait opposé l'irrecevabilité<sup>27</sup>. La décision de l'administration en cours d'instance contentieuse et qui peut résulter d'un rejet implicite rend la demande recevable en cas de refus, ou lui fait perdre, totalement ou partiellement, son objet en cas d'acceptation.

Le point important tranché ici par le Conseil d'État, conformément aux conclusions de son rapporteur public, concerne le cas de figure dans lequel les demandes de

réparation présentées au juge administratif excèdent celles qui ont été adressées à l'administration. Au cas particulier, le fonctionnaire invoquait devant les juges plus de chefs de préjudice qu'il n'en avait mentionnés dans la demande de régularisation qu'il avait adressée à son employeur communal. Le Conseil d'État confirme dans cette configuration une ligne jurisprudentielle de souplesse qu'il avait déjà adoptée dans un avis contentieux du 19 février 2021<sup>28</sup>, qui concernait un litige dans lequel le contentieux indemnitaire avait été lié avant la saisine du tribunal administratif. Il juge que lorsque la juridiction de première instance est saisie de conclusions indemnitaires à hauteur d'un certain montant pour divers chefs de préjudice, sans liaison préalable du contentieux, et que la demande de régularisation présentée en cours d'instance n'invoque 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* ». Autrement dit, la jurisprudence n'exige pas un formalisme rigoureux qui imposerait au requérant une identité entre les chefs de préjudice invoqués devant le juge et devant l'administration : la demande présentée à cette dernière peut n'en mentionner qu'une partie, sans faire obstacle à ce que la réparation accordée par le juge prenne en compte, s'il y a lieu, leur intégralité. Cette souplesse a néanmoins deux limites importantes : d'une part, les dommages qui n'ont pas été explicitement mentionnés devant l'administration et que le juge peut décider d'indemniser doivent résulter du même fait générateur – c'est-à-dire avoir le même facteur causal – que ceux qui ont été invoqués devant l'administration et, d'autre part, la réparation globale susceptible d'être accordée par le juge à raison de ces dommages est plafonnée au « *montant total figurant dans les conclusions de la demande contentieuse* »<sup>29</sup>. ■

François SÉNERS

<sup>27</sup> Voir, notamment, CE 20 février 2002, n° 217057 ; CE 11 avril 2008, *Établissement français du sang*, n° 281374, et CE S. 27 mars 2019, n° 426472.

<sup>28</sup> N° 439366.

<sup>29</sup> Point 5 de la décision.