

Conseil d'Etat, 6 novembre 2002, M. X.

06/11/2002

La décision du Conseil d'Etat du 6 novembre 2002 a pour objet le droit à indemnisation d'un fonctionnaire illégalement privé d'affectation.

En l'espèce, un fonctionnaire a été maintenu en activité avec traitement mais sans affectation pendant plus de onze ans. Cette décision du Ministre des affaires étrangères est, selon le Conseil d'Etat, illégale " *puisque'il appartenait au Ministre, soit de proposer une affectation, soit d'engager une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle* ".

Le juge administratif décide que le fonctionnaire concerné a droit à la réparation de son préjudice moral et matériel. Toutefois, l'indemnisation de son préjudice matériel doit se limiter à la perte d'une chance d'avancement et à ses répercussions sur le montant de la retraite.

In fine, le Conseil d'Etat précise qu'en matière de prescription, " *lorsque la créance de l'agent porte sur la réparation d'une mesure illégalement prise à son encontre et qui a eu pour effet de le priver de fonctions (...) comme dans tous les autres cas où est demandée l'indemnisation du préjudice résultant de l'illégalité d'une décision administrative, le fait générateur de la créance doit être rattaché, non à l'exercice au cours duquel la décision a été prise mais à celui au cours duquel elle a été régulièrement notifiée* ".

Vu 1°), sous le n° 227147, la requête, enregistrée le 15 novembre 2000 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. X. demandant au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler la décision implicite née du silence gardé par le ministre des affaires étrangères sur sa demande tendant à ce que l'Etat l'indemnise du préjudice que lui a causé l'absence d'affectation et d'avancement ;
- 2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 13 736 922 F avec intérêts de droit ;
- 3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 15 000 F au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;

Vu 2°), sous le n° 244410, la requête, enregistrée le 22 mars 2002 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. X., demeurant (...); M. X. demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler la décision du ministre des affaires étrangères, révélée par son mémoire du 20 février 2002, de le priver de toute fonction, affectation ou promotion à compter de 1986-1987 ;
- 2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 3 048,98 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

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

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

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;

Vu le décret n° 63-32 du 19 janvier 1963 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Boulouis, Maître des Requêtes,
- les observations de Me Delvolvé, avocat de M. X.,
- les conclusions de M. Stahl, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que la requête n° 227147 de M. X. tend à ce que l'Etat l'indemnise du préjudice qu'il estime avoir subi en raison de l'absence d'affectation et d'avancement entre la fin de ses fonctions d'ambassadeur de France en Bolivie, en juillet 1986, et le 27 février 1998, date à laquelle il a été admis à faire valoir ses droits à la retraite ; que sa requête n° 244410 tend à l'annulation de la décision du ministre des affaires étrangères, qu'aurait révélée l'instruction de la requête n° 227147, de le priver de toute affectation depuis son retour de Bolivie ; qu'il y a lieu de joindre ces requêtes pour y statuer par une seule décision ;

Sur les conclusions de la requête n° 244410 :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par le ministre des affaires étrangères :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du mémoire en défense présenté par le ministre des affaires étrangères dans l'affaire n° 227417, qu'à la suite de l'inspection dont l'ambassade de France en Bolivie a fait l'objet alors que M. X. y était en fonction, le ministre a estimé que les éléments du rapport d'inspection, établi en novembre 1985, relatifs à la personnalité et au comportement de l'intéressé l'autorisaient " à ne pas souhaiter (...) lui attribuer de nouvelles fonctions de chef de poste ni d'autre fonction impliquant un travail d'animation et d'encadrement d'une équipe, ce qui limitait les possibilités d'affectation alternatives dans le cadre de ce ministère compte tenu du grade élevé de l'intéressé " ; que, de retour de Bolivie à la fin de l'année 1986 et ayant alors épuisé ses congés administratifs, M. X., conseiller des affaires étrangères de 1ère classe, n'a reçu aucune affectation ; que cette situation s'est prolongée jusqu'au 27 février 1998, date à laquelle l'intéressé a été admis à faire valoir ses droits à la retraite ; que la position ainsi prise par l'administration, et sur laquelle celle-ci n'est jamais revenue jusqu'à la fin de la carrière de M. X., révèle l'existence d'une décision, plusieurs fois confirmée, de ne lui donner aucune affectation ou fonction ; que, eu égard à ses incidences sur les perspectives de carrière et sur la rémunération de l'intéressé, cette décision lui fait grief ; que M. X. est, dès lors, recevable à la déférer au juge de l'excès de pouvoir, alors même qu'il ne produit aucun acte à l'appui de sa requête ;

En ce qui concerne la légalité de la décision attaquée :

Considérant que, sous réserve de dispositions statutaires particulières, tout fonctionnaire en activité tient de son statut le droit de recevoir, dans un délai raisonnable, une affectation correspondant à son grade ;

Considérant qu'en maintenant M. X. en activité avec traitement mais sans affectation pendant plus de onze années, alors qu'il appartenait au ministre des affaires étrangères, soit de lui proposer une affectation, soit, s'il l'estimait inapte aux fonctions correspondant à son grade, d'engager une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, le ministre a méconnu cette règle ; que, par suite, M. X. est fondé à demander l'annulation de cette décision ;

Sur les conclusions de la requête n° 277417 :

En ce qui concerne le principe et l'étendue de la responsabilité de l'Etat :

Considérant que l'illégalité de la décision du ministre des affaires étrangères a constitué une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard de M. X. ; que, par suite, celui-ci est en droit d'obtenir réparation du préjudice direct et certain qui a pu en résulter pour lui ;

Considérant toutefois que, si M. X. était, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, en droit de recevoir dans un délai raisonnable une affectation correspondant à son grade, il lui appartenait également, compte tenu tant de son niveau dans la hiérarchie administrative que de la durée de la période pendant laquelle il a bénéficié d'un traitement sans exercer aucune fonction, d'entreprendre des démarches auprès de son administration ; qu'à cet égard, le requérant se borne à produire la photocopie d'une lettre qu'il a adressée à ce sujet au secrétaire général du ministère des affaires étrangères en avril 1993, alors qu'il était sans affectation depuis plus de six ans ; que, dans ces conditions, il y a lieu d'exonérer l'Etat du tiers de sa responsabilité ;

En ce qui concerne l'exception de prescription quadriennale :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1968 : " Sont prescrites, au profit de l'Etat (...) 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 " ;

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

Considérant qu'aucune décision privant M. X. d'affectation n'a été notifiée à l'intéressé ; que le ministre des affaires

étrangères n'est, par suite, pas fondé à opposer l'exception de prescription quadriennale aux créances dont se prévaut M. X. et qui trouvent leur cause dans l'absence illégale d'affectation ;

En ce qui concerne le préjudice :

Considérant, en premier lieu, que si M. X. a droit en principe à une indemnité calculée en tenant compte de la différence entre les sommes qu'il a perçues et la rémunération qui aurait été la sienne s'il avait reçu une affectation, il ne peut, en revanche, prétendre à être indemnisé au titre des primes ou indemnités liées à l'exercice effectif des fonctions ; qu'il résulte de l'instruction que cette différence, évaluée par l'administration à 142 000 euros, correspond au montant de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires à laquelle pouvaient prétendre, sur le fondement des dispositions alors en vigueur, du décret du 19 janvier 1963, les fonctionnaires affectés en administration centrale ; qu'une telle indemnité, déterminée en fonction de l'importance des travaux supplémentaires exécutés par les agents et des sujétions particulières subies par eux, est nécessairement liée à l'exercice des fonctions ; que, par suite, M. X. ne peut prétendre à aucune indemnisation à ce titre ;

Considérant, en second lieu, qu'il sera fait une juste appréciation, d'une part, du préjudice subi par le requérant au titre de la perte d'une chance sérieuse d'avancement ainsi que des répercussions de celle-ci sur le montant de la pension et, d'autre part, du préjudice moral qu'il a également subi en lui accordant, compte tenu du partage de responsabilité indiqué ci-dessus, une indemnité de 40 000 euros, tous intérêts compris au jour de la présente décision ;

Sur les conclusions du ministre des affaires étrangères tendant à la suppression d'un passage d'un mémoire de M. X. :

Considérant que ce passage du mémoire de M. X. ne présente pas un caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire ; qu'il n'y a, par suite, pas lieu d'en prononcer la suppression ;

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de condamner l'Etat à payer à M. X. la somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : La décision du ministre des affaires étrangères de ne donner aucune affectation à M. X. de 1986 à 1998 est annulée.

Article 2 : L'Etat est condamné à verser à M. X. une somme de 40 000 euros tous intérêts compris au jour de la présente décision.

Article 3 : L'Etat versera à M. X. une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de M. X. est rejeté.

Article 5 : Les conclusions du ministre des affaires étrangères tendant à la suppression d'un passage d'un mémoire de M. X. sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à M. X. et au ministre des affaires étrangères.