

**Cour administrative d'appel de Bordeaux, 16 juillet 2013, n°12BX03257
(Responsabilité pour faute de l'Etat - EHPAD - Eviction - Mesures
vexatoires - Préjudice moral)**

16/07/2013

M. X. était fonctionnaire titulaire, avec le grade de directeur d'établissement sanitaire et social. A compter de 1996, suite à des différends avec le président du conseil d'administration de l'établissement et avec le préfet de département, M. X. a fait l'objet d'une mesure de suspension de fonctions, a été mis à disposition d'un hôpital, puis a fait l'objet d'une sanction d'exclusion temporaire de fonctions de quinze jours pour défaut d'attention et de diligence dans le respect des règles de sécurité. En parallèle, le maire en 1996, puis le préfet en 1998, avaient ordonné la fermeture provisoire de l'EHPAD, arrêtes annulés au motif de l'absence de risques graves pour la sécurité des personnes. Dès 1999, M. X. est placé en congé longue maladie. Il est par la suite placé en disponibilité d'office pour maladie en 2000, et muté dans l'intérêt du service en 2002. En novembre 2002, l'accès à l'établissement lui est interdit, "sauf pour des raisons en lien avec le service ou pour rendre visite à des résidents avec lesquels il aurait un lien familial". L'ensemble de ces décisions ont également été annulées par le juge. En 2004, a été reconnue l'imputabilité au service de la maladie de M. X. Sa mise à la retraite pour invalidité a été prononcée en 2006.

M. X. a ainsi demandé réparation des préjudices subis du fait de harcèlement moral. En première instance puis en appel, les juridictions n'ont pas fait droit à ses demandes au motif que les faits étaient antérieurs à la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, prohibant le harcèlement moral dans la fonction publique. En 2012, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt de la Cour administrative d'appel, dans la mesure où il lui incombait de vérifier si ces faits "pouvaient révéler un comportement vexatoire ou discriminatoire et être regardés comme des fautes susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat et de la commune".

La Cour décide que les décisions de sanctions dès 1999, et notamment la décision de mutation dans l'intérêt du service de 2002, sont illégales, « par leur nature et leur répétition », et ont « excédé les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique ». Elle présentait « un caractère vexatoire et ont conduit à altérer la santé mentale de l'appelant ». Dès lors, « le comportement de l'administration a dans son ensemble constitué une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ». L'Etat est donc condamné à indemniser, à hauteur de 20 000 euros, le « préjudice moral, des troubles subis dans les conditions d'existence, y compris le préjudice d'agrément qui ont résulté des comportements de l'administration ».

Cour administrative d'appel de Bordeaux

N° 12BX03257

Inédit au recueil Lebon

2ème chambre (formation à 3)
Mme MARRACO, président
Mme Déborah DE PAZ, rapporteur
M. KATZ, rapporteur public

SCP CABINET DARRIBERE, avocat

lecture du mardi 16 juillet 2013

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la décision n° 350396 du 14 décembre 2012, enregistrée à la cour le 24 décembre 2012, par laquelle le Conseil d'Etat a annulé et renvoyé devant la présente cour l'arrêt n° 10BX01028 du 26 avril 2011 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté la demande de M. X tendant à la condamnation de l'Etat et de la commune Y à lui payer la somme de 890 000 euros en réparation des préjudices subis du fait de comportements vexatoires et discriminatoires et des décisions illégales prises à son encontre concernant le fonctionnement de la maison de retraite dont il assurait la direction ;

Vu la requête, enregistrée au greffe de la cour le 24 avril 2010, sous le n° 10BX01028, présentée par Me Z pour M. X, demeurant...;
<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/cour-administrative-dappel-de-bordeaux-16-juillet-2013-n12bx03257-responsabilite-pour-faute-de-letat-ehpad-eviction-mesures-vexatoires-prejud/>

M. X demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n°0605146 du 18 février 2010 par lequel le Tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat et de la commune Y à lui payer la somme de 950 000 euros en réparation des préjudices causés par les différentes décisions administratives et le comportement à son endroit des autorités dont il relevait ;

2°) de condamner solidairement l'Etat et la commune Y au paiement de cette somme ;

3°) de mettre solidairement à la charge de l'Etat et de la commune Y la somme de 2.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;
Vu la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 ;
Vu le code des pensions civiles et militaires de retraite ;
Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
Vu la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 ;
Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 2 juillet 2013 :

- le rapport de Mme Déborah De Paz, premier conseiller ;
- les conclusions de M. David Katz, rapporteur public ;
- les observations de Me F...pour M. X et de Me C..., substituant Me A..., pour la commune Y ;

1. Considérant que M. X, avant de faire valoir ses droits à la retraite, était fonctionnaire titulaire, avec le grade de directeur d'établissement sanitaire et social ; qu'à compter de 1974, il a exercé pendant vingt-cinq années les fonctions de directeur de l'hospice W, devenu par la suite la maison de retraite W ; qu'à compter de 1996, des conflits l'ont opposé au maire de la commune Y, président du conseil d'administration de l'établissement et au préfet de la Haute-Garonne en raison des décisions qu'ils ont prises au sujet de la sécurité de l'établissement ; que le 18 décembre 1998, M. X a fait l'objet d'une mesure de suspension de fonctions ; que le 15 avril 1999, il a été mis à disposition de l'hôpital A et le 27 avril 1999, il a fait l'objet d'une sanction d'exclusion temporaire de fonctions de quinze jours pour défaut d'attention et de diligence dans le respect des règles de sécurité, puis a été le 26 septembre 2002 muté dans l'intérêt du service alors qu'il était en congé de longue durée ; que ces décisions et cette sanction disciplinaire ont été, sur sa demande, annulées par le juge administratif ; qu'à compter du 1er avril 1999, il a été placé en congé maladie ; que le directeur de la maison de retraite lui a interdit le 29 novembre 2002 d'accéder à l'établissement sauf pour des raisons en lien avec le service ou pour rendre visite à des résidents avec lesquels il aurait un lien familial ; que le 13 décembre 2002, il a saisi la commission de réforme des agents de la fonction publique hospitalière d'une demande de reconnaissance de l'imputabilité au service de sa maladie ; qu'à titre conservatoire, il a adressé le 30 décembre 2002 au ministre de la santé, au préfet de la Haute-Garonne, au maire d'Y et au directeur de la maison de retraite une demande indemnitaire tendant à la réparation des préjudices causés par les différentes décisions administratives et par le comportement qu'avaient eu à son endroit les différentes autorités administratives ; que le 9 juin 2004, la commission a reconnu l'imputabilité au service du congé de longue durée de M. X et a émis, le 12 décembre 2005, un avis favorable à sa mise à la retraite pour inaptitude totale et définitive avec une incapacité partielle permanente de 60 % ; que, par deux arrêtés des 1er février et 8 mars 2006, le ministre a prononcé sa mise à la retraite pour invalidité ; que par un jugement du 18 février 2010, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté l'ensemble de ses demandes indemnitaires dirigées contre l'Etat et la commune Y pour la réparation de ses préjudices patrimoniaux et personnels ; que par une décision en date du 14 décembre 2012, le Conseil d'Etat a annulé et renvoyé devant la présente cour l'arrêt n° 10BX01028 du 26 avril 2011 par lequel la cour avait rejeté la requête de M. X dirigée contre ce jugement ; que dans ses dernières écritures, M. X demande la condamnation solidaire de l'Etat et de la commune Y à lui verser la somme de 55 000 euros en réparation de son préjudice moral et de son préjudice d'agrément ;

Sur la responsabilité de l'Etat et de la commune Y :

2. Considérant que l'article 178 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, transposant la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, a inséré dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires un article 6 quinquies prohibant le harcèlement moral dans la fonction publique ; que ces dispositions, qui donnent une définition précise de la notion de harcèlement moral en prévoyant notamment que peuvent relever de cette qualification des agissements qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte aux <http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/cour-administrative-dappel-de-bordeaux-16-juillet-2013-n12bx03257-responsabilite-pour-faute-de-letat-ehpad- eviction-mesures-vexatoires-prejud/>

droits et à la dignité, d'altérer la santé physique ou mentale ou de compromettre l'avenir professionnel d'un fonctionnaire, ne sont pas applicables à des faits qui se sont produits antérieurement à leur entrée en vigueur, le 19 janvier 2002 ; que, toutefois, s'agissant de ces derniers faits, indépendamment des dispositions précitées issues de la loi du 17 janvier 2002 introduisant la qualification de harcèlement moral dans le statut de la fonction publique, un comportement vexatoire ou discriminatoire d'une administration à l'encontre d'un agent public constitue une faute de nature à engager sa responsabilité ;

3. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que si M.X, devant le tribunal administratif de Toulouse, avait initialement demandé la condamnation solidaire de la commune Y, de l'Etat et de la maison de retraite de Prodhom à réparer les préjudices que lui auraient causés les décisions et le comportement des autorités dont il relevait, il s'est désisté de ses conclusions contre la maison de retraite W dans un mémoire du 17 janvier 2010, désistement dont le tribunal administratif de Toulouse, dans le jugement attaqué, a donné acte; que, par suite, la décision du directeur de la maison de retraite W du 22 avril 1999 mettant en demeure M. X de quitter le logement de fonctions qui lui avait été attribué, la décision de cette même autorité du 29 novembre 2002 lui interdisant l'accès à son établissement en l'absence de lien avec le service ou de lien familial avec les résidents et celle lui refusant le paiement de ses traitements jusqu'en juillet 2002 alors qu'il avait été placé en congé de longue maladie par arrêté du 13 avril 2001, ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat et de la commune Y ; que dès lors, M. X n'est pas fondé à demander la condamnation solidaire de l'Etat et de la commune Y à lui réparer les préjudices que lui auraient causés les décisions du directeur de la maison de retraite W ;

4. Considérant, en second lieu, que ni la décision de fermeture provisoire immédiate d'une partie des bâtiments de la maison de retraite, prise par le maire d'Y par arrêté du 20 décembre 1996 au titre de ses pouvoirs de police des établissements recevant du public institués par l'article R. 123-52 du code de la construction et de l'habitation, sur le fondement de l'avis défavorable émis par la commission de sécurité le 18 décembre 1996 à la poursuite de l'exploitation du bâtiment, ni les décisions de cette même autorité de provoquer des visites de sécurité avant la date prévue par l'échéancier qui avait été fixé pour que M. X mette en conformité les bâtiments de la maison de retraite avec les règles de sécurité applicables dans les établissements recevant du public, ne sauraient traduire à elles seules un comportement vexatoire ou discriminatoire du maire, à l'encontre de M.X, qui était à l'époque des faits directeur de la maison de retraite ; qu'il en est de même de la décision de fermeture provisoire immédiate de la maison de retraite prise par arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 14 décembre 1998 à la suite de l'avis défavorable de la commission de sécurité du 10 décembre 1998 ; qu'il ne résulte pas non plus de l'instruction que les consignes données par ces autorités pour assurer l'exécution de leurs arrêtés de fermeture provisoire auraient été irréalisables ou vexatoires ; que par suite, même si l'arrêté préfectoral du 14 décembre 2008 a été annulé par un jugement du tribunal administratif de Toulouse en date du 17 mai 2002, confirmé par la cour dans un arrêt du 29 juin 1996 et que l'arrêté municipal du 20 décembre 2006 a été annulé par un autre jugement du 23 janvier 2003 aux motifs qu'en l'absence de risques graves pour la sécurité des personnes de telles décisions de fermeture provisoire n'étaient pas justifiées, les illégalités ainsi commises par ces deux autorités administratives dans l'exercice de leurs pouvoirs de police ne sauraient pour ce seul fait être regardées comme traduisant un comportement vexatoire ou discriminatoire du maire d'Y et du préfet de la Haute-Garonne à l'égard de M. X et ne peuvent être regardées comme étant à l'origine d'un préjudice personnel pour lui ;

5. Considérant, en troisième lieu, qu'il ne résulte pas de l'instruction que le maire d'Y ait joué un rôle déterminant dans le prononcé des décisions ministérielles relatives à la carrière de M.X. ; que, dès lors, M. X n'est pas non plus fondé à rechercher pour ce motif la responsabilité de la commune Y ;

6. Considérant, toutefois, en quatrième lieu, que par un arrêté du 18 décembre 1998, le ministre de l'emploi et de la solidarité a suspendu M. X de ses fonctions ; que cette décision a été annulée par le tribunal administratif de Toulouse par un jugement du 17 mai 2002, confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 29 juin 2006, au motif que les propos tenus publiquement par M. X au sujet de la décision du préfet de prononcer la fermeture de la maison de retraite le 14 décembre 1998 alors qu'il disposait d'un délai jusqu'au 31 décembre 1998 pour achever les travaux de mise en conformité, n'excédaient pas les propos que M.X, en sa qualité de directeur de la maison de retraite, pouvait tenir sans méconnaître son obligation de réserve ; que l'arrêté ministériel du 14 avril 1999 mettant M. X à disposition de l'hôpital A à compter du 21 avril 1999 a également été annulé par le tribunal administratif de Toulouse le 17 mai 2002 au motif que cette décision était entachée d'une erreur de droit dès lors que M.X. n'avait pas consenti à son changement de position administrative ; que l'arrêté ministériel du 27 avril 1999 excluant temporairement M. X de ses fonctions pendant une durée de 15 jours avec un sursis total a quant à lui été annulé par un jugement du tribunal administratif de Toulouse du 17 mai 2002 devenu définitif au motif que la faute qui lui était reprochée, qui aurait consisté en un défaut d'attention dans le respect des règles de sécurité, ne justifiait pas la sanction prise à son encontre, l'arrêté de fermeture provisoire de la maison de retraite du 14 décembre 1998 ayant lui-même été annulé par un jugement du même jour en l'absence de risques suffisants de nature à justifier cette décision ; que ces décisions ont été suivies d'un autre arrêté ministériel du 25 avril 2000 plaçant M. X en position de disponibilité d'office pour maladie pour une période de 6 mois à compter du 1er avril 2000 ; que cet arrêté a également été annulé par le tribunal administratif de Toulouse dans un jugement du 17 mai 2002, au motif que l'administration n'avait pu légalement décider de placer M. X en position de disponibilité, sans avoir préalablement procédé à un examen particulier de son droit au bénéfice d'un congé de longue maladie puis de longue

durée ; que s'agissant de l'arrêté ministériel du 26 septembre 2002, le seul édicté après l'entrée en vigueur de l'article 178 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, décidant la mutation de M. X dans l'intérêt du service au centre intercommunal B, en qualité de directeur adjoint, il résulte de l'instruction, notamment de l'extrait du registre des délibérations du conseil d'administration du centre hospitalier intercommunal B du 11 septembre 2002, que le poste sur lequel M. X avait été muté alors qu'il était en congé de longue durée ne correspondait à aucune vacance d'emploi ni nécessités de service, et avait été spécialement créée à la demande du ministère de la santé, avec la prévision que M. X n'occuperait pas ce poste et dans le but d'écarter définitivement M. X de ses fonctions de directeur de la maison de retraite W ; que ces mesures illégales, par leur nature et leur répétition, ont excédé les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique ; qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, ces mesures ont présenté un caractère vexatoire et ont conduit à altérer la santé mentale de l'appelant ; que le comportement de l'administration a dans son ensemble constitué une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. X est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse, a rejeté ses conclusions tendant à la condamnation de l'Etat à réparer les préjudices qu'il estime avoir subis du fait des décisions précitées du ministre de la santé ;

8. Considérant toutefois qu'il appartient à la Cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, de statuer sur l'indemnisation des préjudices subis par M.X ;

Sur les préjudices :

8. Considérant qu'en conséquence des fautes commises par l'Etat dans la gestion de la carrière de M. X pendant environ quatre années, il sera fait une juste appréciation des préjudices qu'il a subis, en tenant compte du fait que ces fautes n'ont eu dans les faits aucune conséquence pratique dès lors que M. X était placé en congé de maladie depuis le 1er avril 1999, en évaluant globalement leur indemnisation à la somme de 20 000 euros au titre du préjudice moral, des troubles subis dans les conditions d'existence, y compris le préjudice d'agrément qui ont résulté des comportements de l'administration ; qu'il y a donc lieu, par suite, de condamner l'Etat au paiement de cette somme ;

Sur les intérêts :

9. Considérant que M. X a droit aux intérêts au taux légal à compter de la date d'enregistrement de sa requête devant le tribunal administratif de Toulouse le 31 décembre 2006 ;

Sur la capitalisation des intérêts :

10. Considérant qu'aux termes de l'article 1154 du code civil : " Les intérêts échus des capitaux peuvent produire des intérêts, ou par une demande judiciaire, ou par une convention spéciale, pourvu que, soit dans la demande, soit dans la convention, il s'agisse d'intérêts dus au moins pour une année entière " ;

11. Considérant que 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 ; qu'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 ; que la capitalisation des intérêts a été demandée le 31 décembre 2006 ; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 31 décembre 2007, 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 tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M.X., qui n'a pas la qualité de partie perdante, la somme que demande la commune Y au titre des frais qu'elle a exposés, non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à payer à M. X sur le même fondement ;

DECIDE

Article 1er : L'Etat est condamné à payer à M. X la somme de 20 000 euros, avec les intérêts au taux légal à compter du 31 décembre 2006, et la capitalisation des intérêts à compter du 31 décembre 2007.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 18 février 2010 est réformé en tant qu'il est contraire à l'article 1er.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 1 500 euros à M. X 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 et les conclusions présentées par la commune Y au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.