

**429326**  
**Département de Loire-Atlantique**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> chambres réunies**  
**Séance du 19 octobre 2020**  
**Lecture du 13 novembre 2020**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Laurent Cytermann, Rapporteur public**

Cette affaire pose une question de procédure contentieuse, relative à l'incidence de l'étendue de la contestation d'un jugement de première instance sur la compétence de la cour administrative d'appel pour en connaître.

Mme Nadia M..., qui appartient au cadre d'emploi des rédacteurs territoriaux, de catégorie B, a commencé à exercer les fonctions de gestionnaire de développement local au sein du département de Loire-Atlantique le 1<sup>er</sup> octobre 2015. Peu de temps après sa nomination, elle a candidaté à d'autres fonctions au sein du conseil départemental, y compris des postes de catégorie A. Le 11 avril 2016, elle a même présenté sa candidature au poste de directrice des ressources humaines du département. Par un courrier non daté, le directeur général des ressources lui a répondu que ce poste ne lui était statutairement pas ouvert car réservé aux agents de catégorie A. Il a ajouté qu'il lui appartenait d'investir son poste actuel et d'y rester a minima 2 ans, sauf réussite aux concours permettant d'accéder à la catégorie A. Mme M... a saisi le tribunal administratif de Nantes d'une demande d'annulation de la décision qualifiée par elle « d'interdiction totale et générale de postuler aux emplois du conseil départemental » et de condamnation du département à lui verser une somme de 7 000 euros en réparation des préjudices subis du fait de cette interdiction. Par un jugement du 19 décembre 2018, le tribunal a rejeté les conclusions d'annulation comme irrecevables, au motif qu'il n'existait pas de décision d'interdiction générale de postuler distincte du refus de la nommer au poste de DRH, mais il a reconnu l'existence d'une faute consistant à s'être opposé par principe à toute mutation pendant 2 ans et condamné le département à verser 1 000 euros à Mme M... au titre du préjudice moral.

Le département a interjeté appel du jugement en ce qui concerne le volet indemnitaire. Par une ordonnance du 29 mars 2019, le président de la cour administrative d'appel de Nantes

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

vous a transmis ce dossier au motif que la demande indemnitaire formée par Mme M... devant les premiers juges ne dépassait pas le seuil de 10 000 euros.

Un moyen d'ordre public a été communiqué aux parties tiré de ce que le litige relève en réalité de la cour administrative d'appel, motif tiré de la connexité entre l'action indemnitaire et le litige d'excès de pouvoir, susceptible d'appel, sur lequel a statué le jugement de première instance. Nous pensons en effet que vous devrez renvoyer ce dossier à la cour. Nous montrerons d'abord que le litige, tel qu'il s'est présenté *ab initio* devant le tribunal, impliquait que le tribunal ne se prononce pas en premier et dernier ressort, puis que la réduction du périmètre du litige en raison de la limitation de la contestation du jugement au volet indemnitaire était sans incidence sur l'ouverture de l'appel.

1. Le litige présente un caractère mixte, c'est-à-dire que les conclusions d'excès de pouvoir de la demande introductive d'instance de Mme M... devant le tribunal relevaient d'un litige susceptible d'appel, tandis que les conclusions indemnitaires, en tant que telles, relevaient d'une cassation directe en application de l'article R. 811-1-8° du code de justice administrative (CJA).

Vous jugez que la jonction par un tribunal administratif de deux demandes, l'une relevant de l'appel et l'autre de la cassation directe, est sans incidence sur les voies de recours ouvertes contre le jugement : ce qui avait été joint par le tribunal devra à nouveau être dissocié, chaque partie du litige relevant de la voie de recours qui aurait été la sienne s'il n'y avait pas eu de jonction (CE, 16 juin 2004, *H...*, n° 263399, Tab., et *B...*, n° 265915, Tab. ; 17 décembre 2007, *D...*, n° 301317, Tab.). Mais vous n'êtes pas dans ce cas de figure car c'est l'unique demande introductive d'instance de Mme M... qui comportait les deux types de conclusions.

En principe, il n'y a pas de connexité entre des litiges relevant de voies de recours différentes (CE, 17 mai 1961, *X...*, Rec. p. 321 ; CE, Sect., 6 octobre 1961, *W...*, Rec. p. 548 ; plus récemment, CE, 2 juin 2010, *F... et P...*, n° 301817, Tab.). Toutefois, l'avant-dernier alinéa de l'article R. 811-1 dispose que « *par dérogation aux dispositions qui précèdent, en cas de connexité avec un litige susceptible d'appel, les décisions portant sur les actions mentionnées au 8° peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un appel* ». De telles dispositions doivent nécessairement être comprises comme dérogeant à la jurisprudence *X...-W...*, sinon l'ensemble qu'elles désignent serait un ensemble vide. C'est ainsi que vous jugez susceptibles d'appel les actions indemnitaires d'un montant inférieur à 10 000 euros mais tendant à la réparation du préjudice causé par une décision administrative dont l'annulation est demandée dans le cadre de conclusions d'excès de pouvoir relevant de l'appel (CE, 29 décembre 2004, *Mme B...*, n° 273218, Inédit, sur les conditions de titularisation d'un contractuel ; 22 juillet 2015, *M. L...*, n° 374274, Inédit, sur la suspension d'un permis de conduire ; 10 mai 2019, *M. S...*, n° 423836, sur le paiement de congés non pris). De même, les conclusions d'une demande tendant à l'indemnisation du préjudice résultant du retard de l'administration à exécuter un jugement sont connexes avec celles, présentées dans la même demande, tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration de procéder à cette exécution (CE, 31 mars 2014, *M. K...*, n° 363267, Tab.).

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

La demande introduite par Mme M... devant le tribunal administratif de Nantes était ainsi porteuse d'un litige mixte relevant dans son ensemble de l'appel par application de l'avant-dernier alinéa de l'article R. 811-1. La circonstance que le litige d'excès de pouvoir avait sans doute en l'espèce peu de consistance, le tribunal ayant considéré que la décision contestée n'existait pas, est sans incidence : il s'agit d'une question de recevabilité qui ne peut déterminer la compétence juridictionnelle, question qui doit toujours être examinée en premier<sup>1</sup> au vu des conclusions de la demande. Au demeurant, l'analyse du tribunal sur la teneur du courrier contesté peut elle-même être discutée et le litige d'excès de pouvoir peut donc se poursuivre.

2. L'erreur commise par la cour administrative d'appel se situe en aval. Le département n'ayant contesté que le volet indemnitaire du jugement et Mme M... n'ayant pas formé d'appel en ce qui concerne l'excès de pouvoir, la cour n'était plus en présence que d'un litige indemnitaire de moins de 10 000 euros. Elle a donc considéré qu'il relevait de la compétence du Conseil d'Etat en cassation directe.

Cette manière de raisonner peut sembler expédiente. En effet, si un litige au départ mixte s'est réduit, en raison du choix du requérant, à un litige relevant uniquement d'une des matières énumérées par l'article R. 811-1, pourquoi s'embarrasser (si vous nous passez l'expression) d'un deuxième degré de juridiction ?

Le premier problème posé par ce raisonnement est que le périmètre du litige de contestation du jugement n'est pas figé, en particulier dans un cas comme celui de l'espèce où le tribunal a partiellement donné gain de cause à chacune des parties. Lorsqu'il prépare sa requête contre le jugement, le requérant ne sait pas si l'autre partie va elle-même le contester ; or il doit savoir si sa contestation relève d'un appel ou d'un pourvoi en cassation indépendamment de ce choix. Même si l'autre partie ne forme pas de contestation dans le délai de recours, un recours incident est toujours possible jusqu'à la clôture de l'instruction, sous réserve des règles relatives au caractère distinct des litiges : le litige d'excès de pouvoir qui avait semblé disparaître peut alors ressurgir.

Plus fondamentalement, nous croyons qu'il est dans la logique même des dispositions de l'article R. 811-1 que le caractère susceptible d'appel soit figé lors de la lecture du jugement. Ceci découle de la lettre du texte, le deuxième alinéa précédant l'énumération des litiges relevant de la cassation directe prévoyant que « *toutefois, le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort (...)* » : c'est donc au moment où il statue que la nature de la voie de recours est déterminée. Dans ses conclusions sur la décision D..., Anne Courrèges estimait même que cette « *crystallisation* » intervenait dès la requête introductive d'instance. Il nous semble que cette analyse s'explique par la construction des textes alors en vigueur, l'article R. 811-1 renvoyant à l'article R. 222-13 qui énumérait les litiges pouvant être tranchés en

<sup>1</sup> Sous réserve des dispositions de l'article R. 351-4 permettant à toute juridiction administrative de rejeter des conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste, nonobstant les règles de répartition des compétences.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

première instance par un magistrat unique, la nature de la formation de jugement devant en effet être fixée en amont du jugement lui-même. Le décret du 13 août 2013<sup>2</sup> portant modification du code de justice administrative a rompu la connexion formelle entre les articles R. 222-13 et R. 811-1, de sorte qu'il n'y a plus nécessairement d'identité entre les litiges relevant d'un magistrat unique et les litiges susceptibles d'appel, mais il n'a pu décaler la cristallisation de la voie de recours au-delà de la lecture du jugement.

Dernière considération d'ordre pratique, il est important que le greffe du tribunal puisse accompagner la notification du jugement de mentions correctes sur la voie de recours et les règles de représentation des parties, conformément à l'article R. 751-5, et donc que la voie de recours soit certaine à cette date.

Vous renverrez donc l'affaire à la cour de Nantes. Nous concevons que ce second renvoi pour une question de compétence, qui sera le dernier, puisse frustrer les parties qui attendent légitimement que leur litige soit tranché sur le fond, mais vous êtes tenus d'appliquer à bon droit les règles de compétence.

**Tel est le sens de nos conclusions.**

---

<sup>2</sup> Décret n° 2013-730.