

N° 470447
M. P. C...

N° 470448
Mme V K...

N° 470449
M. A X..

N° 470450
M. A D...

N° 470451
M. M B...

N° 470452
M. M L...

N° 470453
M. V P...

N° 470454
Mme H R...

N° 470455
Mme C Z...

N° 470456
Mme C S...

N° 470457
Mme A Y...

N° 470458
Mme E W...

4^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 16 mai 2024
Décision du 20 juin 2024

CONCLUSIONS

M. Raphaël CHAMBON, Rapporteur public

Les auteurs des 12 requêtes qui viennent d'être appelées, enseignants titulaires, ont été affectés à Mayotte à la rentrée scolaire 2018 après avoir effectué leur année de stage dans l'hexagone. Par des décisions implicites de rejet, le vice-recteur de l'académie de Mayotte a refusé de leur accorder la 1ère fraction de l'indemnité de sujétion géographique (ISG) au motif qu'ils ne satisfaisaient pas à la condition, fixée par l'article 8 du décret n° 2013-314 du 15 avril 2013 portant création de cette indemnité, d'avoir précédemment accompli deux années de service en dehors de la Guyane, de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy, de Saint-Pierre-et-Miquelon ou de Mayotte.

Par des requêtes distinctes, enregistrées au plus tôt le 4 février 2019 et au plus tard le 6 avril 2020, ils ont chacun demandé au TA de Mayotte d'annuler ces décisions implicites de rejet et d'enjoindre à l'État à leur verser l'indemnité demandée.

Par un arrêt n° 17BX03286 du 25 juin 2019 *Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse c/ M. H...* devenu irrévocable faute d'avoir été frappé d'appel, la CAA de Bordeaux, dont relève le TA de Mayotte, a jugé, dans une affaire posant les mêmes questions de droit, que les dispositions de l'article 8 du décret du 15 avril 2013, que l'administration avait appliquées pour rejeter la demande de bénéficiaire de l'ISG émanant d'un fonctionnaire affecté en Guyane après avoir accompli son année de stage en métropole, instituaient entre les agents appartenant à un même corps et exerçant des fonctions dans les mêmes conditions, une différence de traitement sans rapport direct avec l'objet de l'indemnité créée par le décret, et que l'administration avait par suite illégalement rejeté la demande de l'intéressé.

Sur le fondement des dispositions du 6° de l'article R. 222-1 du CJA, permettant aux présidents et vice-présidents des TA de statuer par ordonnance sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour le TA saisi, des questions identiques à celles tranchées ensemble par un même arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont il relève, le président de la 2^{ème} chambre du TA de Mayotte, par 2 ordonnances du 24 décembre 2020 et 10 ordonnances du 15 janvier 2021 prises au visa de l'arrêt de la CAA de Bordeaux, a annulé les décisions implicites de rejet du vice-recteur de l'académie de Mayotte et a enjoint à l'État de verser aux requérants les sommes dues au titre de la 1^{ère} fraction de l'ISG, majorées des intérêts au taux légal à compter de la date de la demande adressée au vice-recteur, et de la 2^{ème} fraction de cette indemnité.

En l'absence d'exécution des ordonnances, les requérants ont saisi, pour 11 d'entre eux le 19 mai 2021 et pour un d'entre eux le 24 avril 2022, le président du TA de Mayotte

d'une demande d'exécution. Après une procédure administrative d'exécution, l'indemnité a été versée entre le 31 juillet 2021 et le 30 novembre 2021. L'exécution est toutefois demeurée partielle, faute de règlement des intérêts de retard.

Par une ordonnance du 18 juillet 2022, une procédure juridictionnelle d'exécution a été ouverte pour chaque affaire, sauf pour la demande de M. X...

Faute d'exécution complète de ces ordonnances, les 12 requérants ont chacun, par une réclamation réceptionnée le 18 juillet 2022, demandé au garde des sceaux l'indemnisation des préjudices qu'ils estiment avoir subis du fait du délai déraisonnable de jugement de leurs affaires par le TA de Mayotte et du retard pris dans l'exécution des ordonnances, toujours incomplètement exécutées.

Le 13 janvier 2023, chacun des 12 enseignants vous a saisi d'une demande indemnitaire présentée sur le fondement de votre jurisprudence *M...*, alors que la procédure juridictionnelle d'exécution, qui doit être prise en compte dans la durée globale de la procédure juridictionnelle, nous y reviendrons, était toujours pendante, ce qui ne fait pas obstacle à la recevabilité de leur demande (4/5 SSR, 25 janvier 2006, *SARL Potchou*, n° 284013, aux Tables). Quelques jours après, par courriers du 9 février 2023, le garde des sceaux a proposé à chacun des requérants la somme de 1000 euros en réparation du préjudice résultant pour chacun d'eux de la durée excessive de la procédure, somme jugée insuffisante par les intéressés.

Par des jugements du 5 janvier 2024, le TA de Mayotte a enjoint au recteur de l'académie de Mayotte de verser, à chacun des requérants (à l'exception de M. L... – dossier n° 470452 – pour lequel une ordonnance du 24 octobre 2023 était intervenue pour constater qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la demande d'exécution), le reliquat des intérêts dus, clôturant ainsi la procédure juridictionnelle d'exécution.

En défense, le garde des sceaux soutient que le délai de jugement au fond devant le TA de Mayotte n'a pas été excessif mais reconnaît que le délai d'exécution des ordonnances est, lui, bien excessif. Rappelant que l'exécution partielle des ordonnances résulte du seul fait de l'administration, il propose de n'indemniser les préjudices des requérants qu'à hauteur de 500 euros chacun.

Quel point de départ prendre en compte pour apprécier le caractère excessif ou non de la procédure juridictionnelle ? L'introduction des requêtes devant le TA ? La date de saisine préalable de l'administration ou encore la date de naissance d'une décision de refus ?

Le point de départ est en principe la date de saisine de la première juridiction saisie. L'appréciation de la durée globale de jugement d'un litige inclut toutefois la durée de la phase de recours administratif préalable obligatoire, alors que la durée des recours administratifs non obligatoires n'est pas prise en compte (4/5 CHR, 13 juillet 2016, *J...*, n° 389760, aux

Tables ; voir aussi : CEDH, 17 décembre 1996, *Duclos c/ France*, § 54). En matière fiscale, le délai global démarre ainsi lors du recours préalable obligatoire (décision *SARL Potchou* déjà mentionnée). Vous avez toutefois apporté un tempérament à cette jurisprudence lorsque les textes permettent au justiciable de saisir le juge avant que l'administration se prononce sur son RAPO, le caractère excessif de la durée de la procédure précontentieuse étant dès lors entièrement imputable au requérant s'il attend passivement que l'administration se prononce avant de saisir le juge (4/5 SSR, 6 avril 2016, *Société Stud'Arts*, n° 374489, aux Tables, en ce qui concerne les dispositions de l'article R.*199-1 du livre des procédures fiscales, dont il résulte qu'en l'absence, dans un délai de six mois, de l'avis par lequel l'administration notifie au contribuable la décision qu'elle a prise sur sa réclamation, ce-dernier peut saisir le tribunal dès l'expiration de ce délai).

Vous avez récemment transposé cette logique, sans le dire toutefois explicitement, en prenant en compte, s'agissant des litiges indemnitaires, la date de la réclamation préalable ou la date à laquelle une décision de rejet de celle-ci est née. (4/1 CHR, 5 juillet 2023, *Mme MM...*, n° 464312 ; 4 CJS, 26 octobre 2023, *A...* n° 472345), solution pouvant se prévaloir de certains arrêts de la CEDH (31 mars 1992, *X c/France*, n° 18020/91).

Selon l'article R. 421-1 du CJA, « *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* ». Dans ces conditions, il nous semble que votre jurisprudence plaide plutôt pour prendre en compte la date de la demande préalable formée par les douze enseignants auprès de l'administration, en déduisant toutefois la fraction du délai écoulé entre cette demande et la saisine du TA lorsqu'elle excède trois mois.

La durée de jugement des affaires au fond par le TA de Mayotte, qui s'étend selon les requérants et si l'on adopte la méthode de calcul que nous venons d'exposer entre un an et un peu plus de deux ans et un mois, est-elle excessive ? Il est vrai que le point de bascule pour estimer que la durée de la procédure pour un degré de juridiction a été excessive est généralement estimé à 2 ans et demi. Mais compte tenu de ce que le point de droit à juger avait été tranché par un arrêt de la CAA de Bordeaux du 25 juin 2019, devenu irrévocable deux mois plus tard faute d'être frappé de pourvoi, soit environ 7 mois après l'introduction de la première requête des douze enseignants, il nous semble que vous pourrez estimer que la durée de la procédure au fond a été excessive si elle a excédé 2 ans. La relative simplicité des litiges plaide pour être un peu plus sévère qu'à l'habitude, même si cette considération est à mettre en balance avec le choix, qui a pu retarder le jugement de certaines affaires, de regrouper le jugement des affaires qui ont donné lieu à deux vagues d'ordonnances de série, ainsi qu'avec la pandémie du Covid 19, qui a pu ralentir quelque peu l'activité du TA.

C'est le cas pour M. P... et Mme S... seulement.

Quid de la procédure d'exécution ?

Vous jugez que si la responsabilité de l'Etat est susceptible d'être engagée en raison du fonctionnement défectueux du service public de la justice, un délai excessif dans l'exécution d'une décision juridictionnelle engage, en principe, la responsabilité de la personne à qui incombait cette exécution, lorsque la carence de cette personne donne lieu à une procédure juridictionnelle d'exécution, celle-ci doit être jugée dans un délai raisonnable et une durée de jugement excessive engage également la responsabilité de l'Etat en raison du fonctionnement défectueux du service public de la justice (4/5 SSR, 23 juin 2014, *WW... et autres*, n° 369946, aux Tables).

En l'espèce, sauf pour M. X.. qui a saisi le TA d'une demande d'exécution presque un après ses collègues, la durée écoulée entre la demande d'exécution et le jugement du TA du 5 janvier 2024 est de deux ans et sept mois. Il est vrai toutefois, d'une part, que les ordonnances du 24 décembre 2020 et du 15 janvier 2021 ont été exécutées pour l'essentiel par le versement des fractions dues de l'ISG, dès le second semestre 2021, dans un délai raisonnable, et que, d'autre part, la durée de la seule procédure juridictionnelle d'exécution, ouverte le 18 juillet 2022 et concernant le seul versement des intérêts de retard, est légèrement inférieure à 18 mois. Il nous semble néanmoins que cette durée est excessive, alors que l'exécution en cause ne présentait aucune difficulté particulière et que les derniers mémoires échangés entre les parties l'ont été les 16 et 22 septembre 2022.

Précisons en revanche que si les requérants vous ont indiqué dans un mémoire du 16 février dernier qu'à cette date l'administration n'avait pas encore versé les intérêts de retard dus, et que le garde des sceaux n'a pas répliqué à ce dernier mémoire, à supposer que les sommes dues n'aient pas encore été versées à ce jour, la durée écoulée depuis le jugement du 5 janvier 2024 clôturant la procédure juridictionnelle d'exécution ne peut être prise en compte, étant à ce jour exclusivement due au retard mis par l'administration à l'exécution d'une décision juridictionnelle.

Il nous semble que vous pourrez condamner l'Etat à indemniser M. P... et Mme S... à hauteur de 1 000 euros chacunnet MM. C.... D..., B..., L... ainsi que Mesdames K..., R..., Z..., Y... et W... à hauteur de 500 euros chacun. Vous rejetterez en revanche la requête de M. X...

Vous pourrez mettre à la charge de l'Etat le versement à chacun des requérants sauf M. X.. qui succombe de la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.