

N° 396013

Mme B...

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 22 janvier 2018

Lecture du 21 février 2018

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Mme B..., qui est ingénieur territorial, exerçait des fonctions de chargée de mission au sein des services de la région Ile-de-France. Elle a été placée en congé de maladie à plein traitement à compter du 17 août 2011. Puis, par six arrêtés successifs du président du conseil régional, elle a été placée en congé de maladie, pour l'essentiel à demi-traitement, pour la période du 15 octobre 2011 au 15 mai 2012. Mme B... a demandé au tribunal administratif de Paris, notamment, l'annulation de ces six arrêtés en tant qu'ils n'ont pas maintenu le versement d'un plein traitement, au motif que sa pathologie, qualifiée de « syndrome d'intolérance aux champs électromagnétiques », était selon elle imputable au service. Le tribunal administratif a rejeté ses demandes, rejet confirmé par la cour administrative d'appel de Paris. Mme B... se pourvoit en cassation.

Observons que la cour administrative d'appel a également rejeté des conclusions de Mme B... qu'elle désigne alternativement dans son arrêt comme des conclusions "indemnitaires" ou "aux fins de rappel de traitement". Le motif de l'arrêt justifiant leur rejet n'est pas critiqué par le pourvoi et ces conclusions, au vu de l'argumentation présentée à leur appui devant la cour, sont sans lien avec celles tendant à l'annulation des six arrêtés plaçant l'intéressée en congé de maladie à demi-traitement. Dans ces conditions, alors même que Mme B... conclut à la cassation de l'arrêt – sans plus de précision –, nous croyons que les conclusions de son pourvoi doivent être requalifiées, au vu des moyens soulevés, comme ne tendant à la cassation de l'arrêt qu'en tant qu'il s'est prononcé sur la légalité des six arrêtés la plaçant en congé de maladie à demi-traitement.

La contestation portée par Mme B... devant les juges du fond a trait, vous l'avez compris, au bénéfice des dispositions du 2^e alinéa du 2^o de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale¹, qui permettent à l'agent placé en congé de maladie de conserver son plein traitement lorsque cette maladie est imputable au service. Or il résulte des dispositions du 3^e alinéa de ce même 2^o et des dispositions réglementaires prises pour son application² que la question de l'imputabilité de la maladie au service donne lieu, lorsque l'administration envisage de refuser la reconnaissance de cette imputabilité, à un avis de la commission de réforme. L'administration prend ensuite sa décision au vu de cet avis, sans être

¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

² Décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux.

liée par celui-ci³. Mais toute décision refusant de reconnaître l'imputabilité au service prise en l'absence d'avis de la commission de réforme est illégale car prise à l'issue d'une procédure irrégulière⁴.

Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme B... a évoqué l'imputabilité au service de sa maladie dans le recours gracieux qu'elle a présenté par lettre du 2 décembre 2011 à l'encontre des deux premiers des arrêtés litigieux. Au vu de cette demande, la région Ile-de-France a entrepris de consulter la commission de réforme. Ainsi que l'a relevé la cour administrative d'appel, Mme B... a été invitée, afin d'éclairer la commission, à se soumettre à un examen médical auprès d'un service hospitalier de pathologie professionnelle. L'intéressée a refusé en indiquant que l'examen proposé ne satisfaisait pas les « critères déontologiques [qu'elle était] en droit d'attendre », motif pris des déclarations qu'aurait faites le chef de ce service quant à l'origine des troubles de l'hypersensibilité aux champs électromagnétiques. A l'issue de sa séance du 22 mai 2012, la commission de réforme a indiqué qu'elle ne pouvait se prononcer faute de disposer de suffisamment d'éléments. La commission n'a donc pas délivré d'avis sur l'imputabilité au service des troubles dont souffrait Mme B....

Saisie du litige, la cour administrative d'appel a jugé qu'en refusant sans motif valable de consulter le médecin du service hospitalier de pathologie professionnelle auprès duquel un rendez-vous avait été pris, Mme B... n'avait pas mis la commission de réforme à même de rendre un avis sur sa demande tendant à la reconnaissance de l'origine professionnelle de sa pathologie. Elle en a déduit que, dans ces conditions, en l'absence de décision de la région Ile-de-France concernant l'existence éventuelle d'une maladie professionnelle, elle ne pouvait utilement contester les arrêtés litigieux au motif que son affection était imputable à ses conditions de travail. Ces motifs sont critiqués par des moyens d'erreur de droit et d'inexacte qualification juridique des faits. Selon l'argumentation présentée à leur appui, peu importait que la commission de réforme eût rendu ou non un avis, et dans quel sens, dès lors que les arrêtés litigieux, en plaçant Mme B... en congé de maladie à demi-traitement, avaient nécessairement entendu exclure l'imputabilité au service de sa maladie. Il existait donc bien, selon le pourvoi, une décision refusant de reconnaître cette imputabilité, que l'agent était en droit de contester.

Nous croyons que cette argumentation est fondée – étant précisé que nous comprenons parfaitement le double angle d'attaque retenu par le pourvoi : l'erreur de qualification juridique des faits cible le motif par lequel la cour administrative d'appel a jugé qu'il n'existait pas de décision de la région refusant de reconnaître l'imputabilité au service ; l'erreur de droit vise celui par lequel la cour a jugé que Mme B... ne pouvait utilement, dans ce litige, critiquer le bien-fondé des arrêtés attaqués motif pris de cette imputabilité.

Examinons chacun de ces deux moyens.

1. Le premier moyen de cassation, tiré de l'erreur de qualification juridique des faits, nous paraît assurément fondé – c'est celui que nous vous proposons de retenir.

Comme le relevait Bertrand Dacosta dans des conclusions prononcées devant les 7^e et 2^e sous-sections réunies dans une affaire de référé-suspension (CE 11 avril 2014, Garde des sceaux c/ M. D..., n° 375182, inédite au Recueil), il faut bien combiner la particularité de la procédure applicable aux demandes des fonctionnaires tendant au bénéfice du régime de congé de maladie plus favorable en cas d'imputabilité de la maladie au service avec les règles générales relatives à

³ CE 4 janvier 1995, Commune de Septèmes-lès-Vallons, n° 150369, inédite au Recueil ; CE 21 juin 1996, Ministre de l'intérieur c/ M. R..., n° 120516, inédite au Recueil.

⁴ Par exemple CE 7^e sous-section jugeant seule, 24 novembre 2010, Mme S..., n° 328714, inédite au Recueil.

la naissance des décisions administratives implicites. C'est-à-dire faire coexister l'obligation pesant sur l'administration de recueillir l'avis de la commission de réforme avant de refuser la reconnaissance de l'imputabilité au service et la circonstance que le silence gardé plus de deux mois sur une demande tendant à cette reconnaissance fait naître une décision implicite de rejet. Ainsi que le signalait encore votre rapporteur public, la jurisprudence avait déjà pris parti sur cette question, en jugeant illégal un rejet implicite intervenu avant que le comité médical compétent ne se fût prononcé (CE 15 décembre 1976, Dame M..., n° 98237, aux tables du Recueil).

L'illégalité quasi-mécanique découlant de l'intervention d'une décision implicite de rejet avant celle de l'avis requis préalablement à un tel rejet n'est guère satisfaisante, bien sûr. Vous pourriez être tenté, à l'occasion de la présente affaire, de préciser les obligations pesant sur l'administration lorsque le comité médical ou la commission de réforme tarde à rendre son avis – ce qui n'est pas rare en pratique. Avant l'expiration du délai de deux mois faisant naître une décision implicite de rejet, l'administration est en droit de maintenir l'agent à demi-traitement. Une fois expiré ce délai, en revanche, et si l'avis requis n'est toujours pas intervenu, il nous semble que l'administration n'a d'autre choix, pour placer son agent dans une situation régulière, que de lui accorder, à titre provisoire et dans l'attente de cet avis, le bénéfice du maintien de son plein traitement (voyez à ce propos CE 22 avril 2005, M. A..., n° 275106, inédite au Recueil). Comme le défendait Bertrand Dacosta – à la réflexion duquel nous empruntons décidément beaucoup ! –, il ne pourrait guère en aller autrement que dans l'hypothèse où l'administration démontre qu'elle se trouve dans l'impossibilité de recueillir cet avis.

Quoiqu'il en soit, vous constaterez que l'arrêt de la cour est bien entaché de l'erreur de qualification juridique des faits que lui reproche le pourvoi. Car il existait bien de la part de la région un refus de reconnaître l'imputabilité au service. Ce refus se déduisait de la circonstance que, plus de deux mois après la demande de reconnaissance de l'imputabilité, la région n'avait pas pris de position expresse sur cette demande. Il se déduisait, au surplus, du maintien de Mme B... en congé de maladie à demi-traitement au terme de ce délai de deux mois, la région n'étant pas revenue sur les premiers arrêtés contestés, antérieurs à la demande de reconnaissance de l'imputabilité, et ayant en outre pris de nouveaux arrêtés maintenant son agent dans cette situation. La cour administrative d'appel pouvait peut-être juger que ce refus de reconnaître l'imputabilité au service n'était pas illégal du seul fait de l'absence d'avis de la commission de réforme, en raison du refus opposé par Mme B... de se soumettre à une expertise destinée à nourrir le dossier médical soumis à cette commission. Mais elle ne pouvait nier que ce refus existât.

2. Disons brièvement, pour faire reste de droit, que le second moyen du pourvoi, formulé sur le terrain de l'erreur de droit, nous semble également fondé.

La cour paraît avoir déduit, du refus de Mme B... de se soumettre à l'expertise médicale demandée, une inopérance du débat, porté devant le juge, sur l'imputabilité au service de sa maladie. Un tel raisonnement, qui revient peu ou prou à fermer une voie de droit ouverte à l'agent en raison de son comportement au cours d'une procédure administrative, nous paraît impossible à suivre. La cour, encore une fois, pouvait peut-être tirer les conséquences de l'attitude de Mme B... sur le terrain de la régularité de la procédure suivie par la région pour refuser de reconnaître l'imputabilité au service. Mais certainement pas prétendre esquiver, pour ce motif, le débat soulevé par la contestation de ce refus. S'il était sans doute regrettable que la question de l'imputabilité au service de la pathologie dont souffre Mme B... ne fût pas éclairée par un avis de la commission de réforme, rien ne faisait obstacle à ce que la cour usât de ses pouvoirs d'instruction pour ordonner une expertise médicale.

La région, en défense au pourvoi, soutient que la cour n'a fait qu'appliquer votre jurisprudence. Elle cite l'une de vos décisions : CE 23 septembre 1998, M. C..., n° 147513, aux tables du Recueil – qu'il ne faut pas confondre avec une décision de section éponyme, postérieure de quelques mois, portant sur la procédure d'abandon de poste⁵. La décision citée juge qu'un agent communal qui avait systématiquement refusé de se présenter aux différentes visites médicales auxquelles il avait été convoqué soit par le maire, soit par le comité médical départemental, s'était « placé par son fait en dehors du champ d'application des lois et règlements édictés en vue de garantir les droits inhérents à son emploi ». Vous en déduisez que cet agent n'est pas fondé à contester les décisions par lesquelles le maire avait implicitement refusé de soumettre à nouveau sa situation au comité médical départemental. Cette décision ne nous fait pas changer d'avis : il nous semble qu'elle se borne à juger que l'agent ne peut revendiquer le bénéfice d'une garantie de procédure à laquelle il a lui-même renoncé du fait de son attitude. Elle ne remet pas en cause son droit de contester devant le juge le régime de congé de maladie que l'administration lui a appliqué. Nous observons d'ailleurs que, dans la décision précitée, vous examinez ensuite l'autre chef de conclusions présenté par l'agent, qui contestait aussi les décisions du maire relatives à ses droits à congé de maladie avec traitement.

3. Il restera à déterminer l'étendue de la cassation qu'il vous appartient de prononcer. Cette question d'espèce en fait naître une autre, de plus vaste portée.

De notre point de vue, l'erreur de qualification juridique des faits commise par la cour permet d'aboutir à la cassation de l'arrêt dans l'exacte mesure demandée par Mme B... – c'est-à-dire en tant que la cour s'est prononcée sur la légalité des six arrêtés litigieux la maintenant à demi-traitement. Mais l'on peut hésiter sur ce point.

Il faut rappeler, pour vous exposer la difficulté, la chronologie des événements, telle qu'elle ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond. Les deux premiers arrêtés contestés plaçant Mme B... en congé de maladie à demi-traitement sont datés des 6 octobre et 8 novembre 2011. Ce n'est que postérieurement à ces deux arrêtés, dans un recours gracieux adressé à son administration le 2 décembre 2011, qu'elle a formellement revendiqué l'imputabilité au service de la maladie la mettant dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Les deux arrêtés qui suivent, datés des 7 décembre 2011 et 6 janvier 2012, interviennent dans la période de deux mois durant laquelle la région pouvait encore être regardée comme n'ayant pas statué sur la demande d'imputabilité au service, dans l'attente qu'elle était de l'avis de la commission de réforme – avec cette petite subtilité que celui du 6 janvier 2012 couvre la période du 3 janvier au 17 février 2012, c'est-à-dire une période à cheval sur le refus d'imputabilité implicitement opposé par la région. Enfin les deux derniers arrêtés, des 30 mars et 17 avril 2012, interviennent après le rejet implicite de la demande de Mme B... tendant à la reconnaissance de l'imputabilité de sa maladie.

Partant du constat que les juges du fond ont statué en tant que juge de l'excès de pouvoir, vous pourriez songer à écarter le moyen d'erreur de qualification juridique des faits s'agissant des trois premiers arrêtés et du quatrième, celui du 6 janvier 2012, en tant qu'il couvre une période antérieure au rejet implicite de la demande de reconnaissance de l'imputabilité au service. Car à la date à laquelle ils ont été pris et, pour celui du 6 janvier 2012, en tant qu'il porte sur cette période, l'administration pouvait encore être regardée comme n'ayant pas pris de décision concernant l'imputabilité au service. Vous seriez alors conduit à ne prononcer la cassation de l'arrêt qu'en tant qu'il a statué, d'une part, sur l'arrêt du 6 janvier 2012, en tant seulement qu'il porte sur la période postérieure au rejet implicite de la demande de

⁵ CE section, 11 décembre 1998, M. C..., n°s 147511, 147512, au Recueil.

reconnaissance de l'imputabilité au service, d'autre part, sur les deux derniers arrêtés, des 30 mars et 17 avril 2012.

Ce n'est pas ce que nous vous proposons car il nous semble que la question de l'imputabilité au service de l'affection dont souffre Mme B... est de nature à influencer sur la légalité de l'ensemble des arrêtés en litige, y compris les premiers, et alors même qu'ils sont antérieurs à la demande de reconnaissance de cette imputabilité.

Si la cour administrative d'appel, ressaisie du litige, et principalement de cette question d'imputabilité au service, la reconnaissait, il faudrait en conclure que, par application des dispositions législatives citées tout à l'heure, Mme B... était en droit de bénéficier du maintien en congé de maladie à plein traitement jusqu'à, en principe, la reprise de son service⁶. Il y aurait alors lieu, selon nous, d'en tirer les conséquences sur les premiers des arrêtés en litige, en les annulant comme contraires à la loi, puisqu'ils placent Mme B... en congé de maladie à demi-traitement. Cela peut sembler curieux au regard des canons de l'excès de pouvoir, dans la mesure où ces arrêtés, qui pouvaient être regardés comme légaux à la date à laquelle ils ont été pris, seraient censurés en raison de la reconnaissance, postérieurement, de l'imputabilité au service. Toutefois, le paradoxe n'est qu'apparent. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier la légalité des arrêtés litigieux à la date à laquelle ils ont été pris, certes. Mais la « reconnaissance » de l'imputabilité de la maladie au service porte bien son nom : elle éclaire quelle était en réalité la situation de fait à la date à laquelle ces arrêtés sont intervenus et ne fait que révéler une illégalité dont ils étaient porteurs dès l'origine. Pour emprunter les termes d'un autre de vos rapporteurs publics, Damien Botteghi, l'office du juge de l'excès de pouvoir ne se limite pas aux faits tels que l'administration les a perçus mais consiste à vérifier, de manière objective, ce qu'était la situation à la date à laquelle l'administration a statué⁷.

Vous avez déjà expressément admis cette dimension rétrospective du contrôle du juge de l'excès de pouvoir dans le contentieux de l'imputabilité au service d'une maladie : voyez CE 21 novembre 2012, Ville de Paris et M. L..., n^{os} 344561, 356462, au Recueil, décision dans laquelle vous jugez que, pour apprécier l'imputabilité, il appartient au juge de l'excès de pouvoir de prendre en compte le dernier état des connaissances scientifiques, alors même qu'à la date à laquelle l'autorité administrative a pris sa décision, l'état de ces connaissances était différent. Ajoutons qu'à nos yeux, l'admission de cette « petite rétrospectivité » du contrôle d'excès de pouvoir est tout à fait pertinente dans le contentieux particulier qui nous occupe – celui portant sur les différents régimes de congé de maladie auxquels les fonctionnaires peuvent prétendre. Elle est profondément cohérente avec l'objet de la loi, qui commande que l'administration ou le cas échéant le juge remplisse les agents de leurs droits – en l'occurrence, le droit au maintien du plein traitement en cas de maladie imputable au service, en principe jusqu'à reprise des fonctions. Voyez, pour des précédents dont la rédaction donne furieusement le sentiment que le juge se prononce avant tout sur les droits de l'agent pour la période couverte par les actes administratifs attaqués, rétrogradés au rang de simples clés d'entrée du litige : CE 29 octobre 2012, Mme J..., n^o 332387, inédite au Recueil ; CE 23 juillet 2014, Communauté de communes de Lacq, n^o 368856, inédite aussi.

Nous entendons, bien sûr, l'objection consistant à soutenir que la difficulté pourrait être réglée sur le terrain indemnitaire. Dès lors que l'administration elle-même, ou le juge en cas de contentieux, reconnaît l'imputabilité au service d'une maladie mettant le fonctionnaire dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, il appartient à l'administration de régulariser sa situation

⁶ Sur la durée du congé de maladie à plein traitement en cas d'imputabilité au service, voir CE section, 18 décembre 2015, Mme C..., n^o 374194, au Recueil.

⁷ Conclusions sur CE 14 novembre 2011, M. U..., n^o 345258, aux tables du Recueil.

en lui versant, entre autres, les rappels de traitement auxquels il a droit. En s'en abstenant, l'administration commettrait une illégalité qui engagerait sa responsabilité. Toutefois, pourquoi renvoyer à un contentieux indemnitaire ultérieur ce qui peut être réglé dès l'intervention du juge de l'excès de pouvoir ? A partir du moment où sont attaqués devant ce dernier des actes maintenant un fonctionnaire en congé de maladie à demi-traitement, qui ne sont pas devenus définitifs et qui sont contestés précisément sur la question de l'imputabilité de la maladie au service, nous croyons plus expédient que le juge de l'excès de pouvoir tire toutes les conséquences d'une éventuelle reconnaissance de l'imputabilité en les annulant, alors même qu'ils seraient antérieurs à la demande de reconnaissance formulée par le fonctionnaire.

C'est pourquoi nous croyons que l'arrêt doit être annulé en tant qu'il a statué sur la légalité des six arrêtés contestés par Mme B... devant les juges du fond.

Vous pourrez, dans les circonstances de l'espèce, faire partiellement droit aux conclusions de Mme B... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Vous devrez en revanche rejeter celles de la région.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'arrêt attaqué, en tant qu'il rejette les conclusions de Mme B... tendant à l'annulation, en tant qu'ils la placent en congé de maladie à demi-traitement seulement, des arrêtés des 6 octobre 2011, 8 novembre 2011, 7 décembre 2011, 6 janvier 2012, 30 mars 2012 et 17 avril 2012 ;

2. Renvoi de l'affaire, dans la mesure de la cassation prononcée, à la cour administrative d'appel de Paris ;

3. Mise à la charge de la région Ile-de-France, au bénéfice de Mme B..., d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

4. Rejet des conclusions présentées par la région au même titre.