

405257 – M. M...

**4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 24 septembre 2018
Lecture du 10 octobre 2018**

CONCLUSIONS

Mme Sophie-Justine Lieber, Rapporteur public

M. M..., né en 1960 et fonctionnaire au sein de La Poste depuis 1988, a été admis à la retraite de manière anticipée, pour invalidité non imputable au service, à compter du 10 octobre 2012. Ayant obtenu le bénéfice d'une pension civile d'invalidité sur le fondement de l'article L. 29 du code des pensions civiles et militaires de retraite, il en a demandé la révision sur le fondement de l'article L. 30 du même code, permettant une revalorisation du minimum garanti de pension lorsque le taux d'invalidité est au moins égal à 60%. La pension de M. M... dépasse, à vrai dire, ce minimum garanti, mais sa mutuelle, auprès de laquelle il a souscrit une assurance en vue d'une retraite complémentaire, prévoit le versement d'une rente supplémentaire en cas de taux d'invalidité égal ou supérieur à 60%.

Mais, après une expertise puis une contre-expertise pour apprécier le niveau du taux d'invalidité de l'intéressé, puis un avis de la commission de réforme de La Poste, ce taux d'invalidité a été fixé à 55,81%, et sa demande a, par conséquent, été rejetée le 24 janvier 2014. M. M... a demandé, sans succès, l'annulation de cette décision au TA d'Orléans, et il se pourvoit en cassation contre son jugement du 20 septembre 2016.

1. L'un des moyens du pourvoi est délicat et justifie, selon nous, la cassation du jugement. Il est tiré de l'erreur de droit du TA à avoir jugé régulière la composition de

la commission de réforme, alors que celle-ci ne comprenait que des médecins généralistes et aucun médecin spécialiste.

1. Le requérant soulève en réalité, au sujet de la composition irrégulière de la commission de réforme, deux moyens d'erreur de droit. Le premier est tiré de ce que le TA ne s'est pas appuyé sur le bon texte (moyen soulevé dans le mémoire en réplique de M. M...), car il a omis de prendre en compte l'article 32 du décret du 31 mai 2011 relatif à la santé et à la sécurité au travail à La Poste, en se bornant à examiner la régularité de la composition de la commission de réforme au regard des seules règles fixées par le décret du 14 mars 1986 et l'arrêté du 9 janvier 1992. Le premier point délicat est donc l'identification du texte applicable à la situation du requérant. Il faut à ce stade vous décrire brièvement le cadre juridique applicable.

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom prévoit, à son article 29, que les personnels concernés « *sont régis par des statuts particuliers, pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, qui comportent des dispositions spécifiques dans les conditions prévues aux alinéas ci-après, ainsi qu'à l'article 29-1* ». Or ni les « *dispositions spécifiques* » auxquelles ce texte renvoie, ni l'article 29-1 de cette loi, ne portent sur l'invalidité ou sur les pensions de retraite, qui restent donc régies par le droit commun des fonctionnaires.

Le code des pensions civiles et militaires de retraite est donc applicable aux intéressés.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle M. M... a fondé sa demande initiale sur ses dispositions. Son article L. 4¹ dispose que « *le droit à la pension est acquis : / (...) 2° Sans condition de durée de services aux fonctionnaires radiés des cadres pour invalidité résultant ou non de l'exercice des fonctions* ». Et son article L. 29² prévoit

¹ Dans sa version issue de l'article 53 (V) de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010.

en conséquence que « *Le fonctionnaire civil qui se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison d'une invalidité ne résultant pas du service et qui n'a pu être reclassé dans un autre corps (...) peut être radié des cadres par anticipation soit sur sa demande, soit d'office ; (...) L'intéressé a droit à la pension rémunérant les services prévue au 2° du I de l'article L. 24 (...), sous réserve que ses blessures ou maladies aient été contractées ou aggravées au cours d'une période durant laquelle il acquerrait des droits à pension (...)* ». L'article L. 30 met en place des conditions plus favorables, avec un « *minimum garanti* » de pension, comme on l'a vu, lorsque le taux d'invalidité atteint 60%. Enfin, l'article 31 prévoit l'intervention de la commission de réforme, pour apprécier « *la réalité des infirmités invoquées, la preuve de leur imputabilité au service, le taux d'invalidité qu'elles entraînent, l'incapacité permanente à l'exercice des fonctions* », même si « *le pouvoir de décision appartient, dans tous les cas, au ministre dont relève l'agent et au ministre des finances* ».

Quid des textes régissant la composition de la commission de réforme, notamment dans son volet médecins ? C'est là que les textes vous proposent un petit jeu de piste. Le texte de référence est le décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif notamment³ à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme – pris pour l'application de l'article L. 31 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Il prévoit, à son article 10, la composition des commissions de réforme ministérielles, au sein des administrations centrales, et à son article 12, celle des commissions de réforme départementale. Mais il ne dit rien des autres organismes publics.

² Dans sa rédaction issue de l'article 5 (V) de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

³ Son intitulé exact est décret relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés maladie des fonctionnaires.

L'article 11 de ce décret prévoit cependant que « *Par décision du ministre compétent, un comité médical et une commission de réforme peuvent être institués auprès d'un établissement public si l'importance des effectifs le justifie* ».

Il faut donc vérifier s'il existe une commission de réforme spéciale pour La Poste, instituée par un acte du ministre compétent. C'est bien le cas, puisqu'après la première réforme du statut de la Poste par la loi du 2 juillet 1990 (avant sa transformation en société anonyme en 2010), le ministre délégué aux postes et télécommunication a pris, le 29 janvier 1992, un arrêté « portant création d'un comité médical et d'une commission de réforme auprès de La Poste et de France Télécom », texte qui vise, d'ailleurs, la loi du 2 juillet 1990 et le décret du 14 mars 1986. Cet arrêté crée, à son article 2, une commission de réforme compétente pour les fonctionnaires de La Poste. Mais ce texte spécifique, qui prévoit une commission particulière, renvoie de manière un peu circulaire, à nouveau au décret du 14 mars 1986 :

- il dispose en effet que le fonctionnement et les attributions de la commission de réforme de la Poste sont similaires à ceux de la commission de réforme ministérielle prévue à l'article 10 du décret ;

- et, s'agissant de sa composition, il prévoit qu'elle comprend notamment « *les membres du comité médical prévu à l'article 1^{er} du présent arrêté* », cet article 1^{er} indiquant que la composition, le fonctionnement et les attributions de ce comité médical sont identiques à ceux du comité médical ministériel prévu par l'article 5 du décret du 14 mars 1986. On comprend, dès lors, pourquoi le TA a fondé son raisonnement à la fois sur cet arrêté et sur le décret du 14 mars 1986.

Quid du texte invoqué par le requérant, c'est-à-dire le décret du 31 mai 2011 relatif à la santé et à la sécurité au travail à La Poste, et plus particulièrement de son article 32 ? Aux termes de cet article : « *Le fonctionnement et les attributions des commissions de réforme de La Poste sont identiques à ceux des commissions de réforme prévues à l'article 12 du décret du 14 mars 1986 susvisé.* » Quant à la

composition de ces commissions de réforme, le même article prévoit, s'agissant du comité médical, que : « 3° *Les membres du comité médical prévu à l'article 6 du décret du 14 mars 1986 susvisé* ». On voit donc que ce texte renvoie bien, lui aussi, pour le fonctionnement et la composition de la commission de réforme, au décret du 14 mars 1986, à ceci près qu'il renvoie aux articles 12 et 6 de ce décret, alors que l'arrêté du 29 janvier 1992 renvoie aux articles 10 et 5 de ce décret. Il apparaît, à la lecture de ces dispositions, que le décret du 31 mai 2011 s'est référé en réalité aux comités médicaux départementaux alors que l'arrêté du 29 janvier 1992 se réfère au comité médical ministériel, donc national. Dans les deux cas de figure, ces deux textes renvoient, quoiqu'il en soit, au décret du 14 mars 1986, que le TA a donc bien fait de prendre en compte.

Le renvoi à des articles différents du décret a-t-il, alors, changé la donne s'agissant de la composition de la commission de réforme de La Poste, dans sa partie « *comité médical* » ? Nous ne le pensons pas :

- l'article 5, relatif au comité médical ministériel, dispose que « *Ce comité comprend deux praticiens de médecine générale, auxquels est adjoint, pour l'examen des cas relevant de sa qualification, un spécialiste de l'affection pour laquelle est demandé le bénéfice du congé de longue maladie ou de longue durée (...)* » ;
- l'article 6, relatif au comité médical départemental, indique que « *La composition de ce comité est semblable à celle du comité médical ministériel prévu à l'article 5* » et ajoute simplement que « *S'il ne se trouve pas, dans le département, un ou plusieurs des spécialistes agréés dont le concours est nécessaire, le comité médical départemental fait appel à des spécialistes résidents dans d'autres départements (...)* ». Modulo cet aménagement en cas de difficulté à trouver les médecins spécialistes idoines dans le département, la composition de ces comités départementaux est donc régie exactement par les mêmes règles que celle du comité médical national, puisqu'il est renvoyé au même article 5 du décret du 14 mars 1986.

Dans ces conditions, le TA n'a pas commis d'erreur de droit en se fondant, pour apprécier si sa composition était régulière, sur l'arrêté du 29 janvier 1992 et les articles du décret du 14 mars 1986 auxquels renvoie ce texte.

2. Nous pouvons en venir à la seconde erreur de droit, tirée de la lecture erronée que le TA aurait faite des dispositions de l'article 5 du décret du 14 mars 1986, aux termes desquelles « *Ce comité comprend deux praticiens de médecine générale, auxquels est adjoint, pour l'examen des cas relevant de sa qualification, un spécialiste de l'affection pour laquelle est demandé le bénéfice du congé de longue maladie ou de longue durée prévu à l'article 34 (3° et 4°) de la loi du 11 janvier 1984 susvisée* ».

Le TA a jugé qu'il résultait de ces dispositions que « *la participation à la commission de réforme d'un médecin spécialiste de l'affectation en cause n'est prescrite que lorsque cette commission est saisie d'une demande de congé de longue maladie ou de longue durée* », et que le moyen d'irrégularité de la composition de cette commission faute qu'un médecin spécialiste y ait participé était par conséquent inopérant. Il est vrai que la lettre du texte peut inciter à cette interprétation – d'autant que, dans le cas de M. M..., l'invalidité n'a pas été causée par une seule affection par la combinaison de plusieurs maladies, et qu'il pourrait alors s'avérer compliqué de déterminer quels médecins spécialistes doivent faire partie du comité médical.

Toutefois, vous avez déjà examiné cette question et donné une interprétation souple de ces dispositions, comme imposant la présence d'un médecin spécialiste non seulement en cas de demande d'un congé de longue maladie ou de longue durée, mais également dans le cas d'une mise à la retraite anticipée pour invalidité : voyez sur ce point vos décisions du 8 décembre 1978, *Dlle L...*, n° 05294, 05295, aux T., au sujet d'une admission d'office à la retraite et sous l'empire de textes antérieurs mais rédigés de façon très comparable ; 6 février 1981, *Mme T...*, n° 16288, aux T. sur un autre point ; ou, plus récemment, 5 septembre 2008, *Ministre de l'éducation nationale c/ R...*, n°

298297, aux T.⁴ (la décision se fonde sur l'article R. 45 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dont elle indique qu'il « *codifie* » les articles 5 et 6 du décret du 14 mars 1986...)⁵.

La seconde erreur de droit reprochée au TA apparaît donc fondée et nous vous proposons d'annuler son jugement sur ce motif – soulignons qu'en annulant, de la sorte, sur un moyen d'erreur de droit dans l'interprétation des dispositions en cause, vous n'aurez pas à vous interroger sur la « danthonisation » éventuelle de l'irrégularité litigieuse.

PCMNC :

- à l'annulation du jugement et au renvoi de l'affaire devant le TA d'Orléans ;
- et vous pourrez accorder au requérant 3.500 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA, et rejeter les conclusions de La Poste à ce même titre.

⁴ Décision qui cite l'article R. 45 du code des pensions civiles et militaires de retraite tout en indiquant qu'il « *codifie* » les articles 5 et 6 du décret du 14 mars 1986...

⁵ Voir aussi, sur la charge de la preuve de l'absence de spécialiste dans la commission et donc de l'irrégularité de sa composition : 7^{ème} JS, 27 août 2014, Mme M..., n° 369520).