

N° 407732

M. B...

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 22 février 2019

Lecture du 13 mars 2019

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

Cette affaire vous permettra de préciser l'interprétation de certaines dispositions du régime de retraite des agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière, relatives à la possibilité d'obtenir une rente viagère d'invalidité postérieurement à la radiation des cadres.

M. H... B..., infirmier de secteur psychiatrique à l'Etablissement public de santé Maison blanche (EPSMB) à Paris, s'est blessé dans l'exercice de ses fonctions le 23 octobre 2010 en se piquant à une aiguille. Il s'est vu diagnostiquer fortuitement, à cette occasion, une hépatite C dont il souffrait depuis vingt à trente ans. L'imputabilité au service de cette maladie a été reconnue sur un avis favorable de la commission de réforme du 10 août 2011. M. B... a été placé en congé maladie à compter du 10 août 2011 et n'a jamais repris le service par la suite. Il a été admis à la retraite à compter du 4 décembre 2013 par une décision de la directrice de l'EPSMB en date du 23 octobre 2013, justifiée par l'atteinte de la limite d'âge qui était de 60 ans.

M. B... a présenté dans les semaines qui ont précédé son admission à la retraite plusieurs demandes à la direction de l'établissement, dont le caractère multiforme contribue à la complexité du dossier. N'ayant pas obtenu ce qu'il sollicitait, il a saisi le tribunal administratif de Paris d'une demande d'annulation de six décisions :

- La décision du 23 octobre 2013 d'admission à la retraite à compter du 4 décembre 2013 ;
- La décision du 6 décembre 2013 rejetant ses demandes tendant à l'abrogation de la décision du 23 octobre 2013 et à l'obtention d'une prolongation d'activité ;
- La décision de rejet implicite de sa demande tendant à l'attribution d'une pension d'invalidité imputable au service ;
- La décision de la commission de réforme de ne pas examiner sa demande tendant à l'examen pour avis de sa demande de pension de retraite pour invalidité ;
- La décision de rejet implicite de sa demande tendant à l'attribution d'une rente viagère d'invalidité ;
- La décision du 6 décembre 2013 de ne pas mettre en paiement sa pension de retraite.

Il demandait en outre la condamnation de l'EPSMB à lui verser une somme de 60 000 euros en réparation des préjudices subis en raison de ces décisions.

Par un jugement du 2 février 2015, le tribunal administratif de Paris a rejeté l'ensemble de ces demandes. M. B... a également saisi ce tribunal d'une demande tendant à ce qu'il ordonne une expertise sur l'imputabilité au service d'autres affections, rejetée par une ordonnance du juge des référés du 4 novembre 2015. Par un arrêt du 6 décembre 2016, la cour administrative d'appel de Paris a joint les deux requêtes dirigées par M. B... contre le jugement et

l'ordonnance et les a rejetées. M. B... se pourvoit régulièrement en cassation contre cet arrêt. Aucun moyen n'étant présenté s'agissant du rejet de la demande d'expertise, cette partie de l'arrêt n'est plus en litige.

1. M. B... soutient d'abord que la cour ne s'est pas prononcée sur deux chefs de conclusions :
- sa demande d'annulation de la décision du 6 décembre 2013 par laquelle l'EPSMB aurait refusé de mettre en paiement sa pension de retraite ;
- sa demande de réparation des préjudices causés par cette décision.

Il est constant que M. B... a refusé de signer sa demande de liquidation de sa pension de retraite, ce qui a conduit la directrice des ressources humaines de l'EPSMB à l'avertir, par un courrier du 6 décembre 2013, qu'en l'absence de cette demande, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ne pourrait procéder au versement de sa pension. La CNRACL a confirmé par un courrier du 30 décembre 2013 que la demande signée par l'agent était indispensable à l'instruction du dossier. Devant le tribunal administratif, M. B... avait soutenu que le courrier du 6 décembre 2013, qu'il analysait comme une décision de refus de mettre en paiement sa pension, était entaché d'erreur de droit car l'admission à la retraite entraîne de plein droit l'obligation pour l'administration de payer la pension. Le tribunal a relevé que M. B... avait refusé de signer la demande de pension et que « *par suite, M. B... ne saurait sérieusement soutenir que la décision du 6 décembre 2013 serait entachée d'une erreur de droit, ni d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que l'absence de mise en paiement de sa pension a pour origine son propre comportement* ».

Dans sa requête d'appel, M. B... a repris en en-tête la liste des six décisions qu'il avait contestées, dont la décision de refus de mettre en paiement sa pension, mais il n'a présenté aucun moyen relatif à ce chef de conclusions. L'EPSMB l'avait d'ailleurs souligné dans son mémoire en défense, auquel M. B... n'a pas répliqué.

Qu'il nous soit permis de dire que M. B... aurait été mieux inspiré de signer sa demande de pension de retraite plutôt que d'entreprendre sur ce point une longue démarche contentieuse, dont l'issue favorable ne pourrait conduire qu'à lui attribuer une pension de retraite dont nul ne conteste qu'il y a droit... S'il ne s'est pas ultérieurement décidé à présenter sa demande signée, certaines années de pension lui seront définitivement perdues en raison des règles de prescription.

Sur le moyen de cassation dont vous êtes saisis, la cour n'avait pas à se prononcer dès lors que dans le cadre de l'effet dévolutif, le juge d'appel n'est pas saisi des moyens expressément rejetés par le juge de première instance et non repris en appel (28 janvier 1987, *Association « Comité de défense des espaces verts »*, n° 39146, Rec.). Vous jugez même qu'il ne peut se prononcer sur un tel moyen sans méconnaître son office, sauf lorsque ce moyen est d'ordre public (10 juillet 2015, *Commune de Lattes et M. U...*, n° 371469, Tab.). La question est ici légèrement différente car il s'agit de déterminer si la cour était tenue de répondre à des conclusions qui n'étaient assorties d'aucun moyen. Mais nous croyons qu'il devrait logiquement en aller de même et que de telles conclusions devraient être considérées comme abandonnées, la circonstance que la cour les ait implicitement visées en écrivant que M. B... demandait l'annulation de « *l'ensemble des décisions contestées devant le Tribunal administratif de Paris* » étant à cet égard sans incidence. Vous avez d'ailleurs renforcé récemment vos exigences vis-à-vis de l'appelant demandeur de première instance, en décidant que le juge d'appel n'est pas tenu d'examiner un moyen que l'appelant se borne à déclarer

reprendre en appel, sans l'assortir des précisions nécessaires (3 octobre 2018, *M. S...*, n° 414156, Tab.).

S'agissant des conclusions indemnitaires, la cour les a rejetées par voie de conséquence du rejet des conclusions d'excès de pouvoir, en jugeant que l'EPSMB n'avait commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité. Elle s'est donc bien prononcée, y compris sur les conclusions tendant à la réparation du préjudice lié au fait que M. B... ne percevait pas sa pension de retraite.

Vous écarterez donc ce premier moyen.

2. Le second moyen a trait aux conclusions relatives à l'octroi de la rente viagère d'invalidité. M. B... soutient que la cour a entaché son arrêt d'une contradiction de motifs et d'une erreur de droit, et à tout le moins dénaturé les pièces du dossier, en considérant que l'autorité administrative avait pu refuser légalement la rente viagère d'invalidité aux seuls motif qu'il avait été radié des cadres pour limite d'âge et qu'il n'avait pas demandé à être placé à la retraite par anticipation.

Il faut ici brièvement présenter quels sont les droits du fonctionnaire en matière d'invalidité. Alors que pour la fonction publique de l'Etat, ces règles relèvent en grande partie des dispositions législatives du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), les agents des deux autres fonctions publiques sont régis en la matière par le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Cette différence de niveau de norme découle de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, qui délègue entièrement au décret en Conseil d'Etat la définition des « régimes spéciaux », dont fait partie la CNRACL, délégation dont le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité (décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012), tandis que pour les fonctionnaires de l'Etat, la matière relève des « *garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État* » au sens de l'article 34 de la Constitution (cf. sur ce sujet Assemblée générale, 20 mai 2003, Projet de loi portant réforme des retraites, n° 369067) et donc du domaine de la loi.

Qu'elle soit imputable ou non au service, l'impossibilité définitive et absolue de continuer ses fonctions ouvre droit à l'admission anticipée à la retraite, soit d'office, soit à la demande du fonctionnaire (article 30 du décret du 26 décembre 2003). En vertu de l'article 34, lorsque le taux d'invalidité est au moins égal à 60 %, le fonctionnaire bénéficie d'un montant de pension qui ne peut être inférieur à la moitié du traitement de référence, c'est-à-dire celui correspondant au dernier indice obtenu au moins six mois avant l'admission à la retraite ; cette disposition permet d'atténuer les effets défavorables du raccourcissement de la carrière consécutif à l'invalidité. La pension de retraite est donc attribuée dans des conditions particulières en cas d'invalidité ; c'est ce régime qui est parfois qualifié de « pension d'invalidité », de manière impropre car il s'agit en réalité de la pension de retraite.

Lorsque l'invalidité résulte de l'exercice des fonctions, le fonctionnaire a droit en outre à une rente viagère d'invalidité (RVI) cumulable avec la pension de retraite, dans les conditions définies par l'article 37. Deux cas de figure sont prévus. Tout d'abord, la RVI est attribuable si la radiation des cadres intervient avant que le fonctionnaire ait atteint la limite d'âge (2^e alinéa du I de l'article 37). Mais le droit à la RVI est également ouvert « *à l'ancien fonctionnaire qui est atteint d'une maladie professionnelle dont l'imputabilité au service est reconnue par la commission de réforme postérieurement à la date de la radiation des cadre* »

(3^e alinéa). Cette modification a d'abord été apportée aux dispositions équivalentes de l'article L. 28 du CPCMR, relatives aux fonctionnaires de l'Etat, par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Selon les travaux parlementaires et une circulaire des ministres de la fonction publique et du budget du 20 septembre 2001¹, cette modification a été introduite pour permettre aux fonctionnaires affectés par des maladies dites « de longue latence », par exemple celles liées à l'amiante, qui ne se déclarent souvent qu'après l'admission à la retraite, de bénéficier de la RVI. Le texte ne circonscrit cependant pas les maladies en cause, la seule condition étant que l'imputabilité au service soit reconnue par la commission de réforme postérieurement à la date de la radiation des cadres. Des dispositions identiques ont ensuite été adoptées par voie réglementaire pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, d'abord dans le cadre d'un décret du 17 octobre 2000², puis dans le décret du 26 décembre 2003 qui a procédé à une refonte complète du régime géré par la CNRACL.

Enfin, les fonctionnaires atteints d'une invalidité résultant d'un accident de service ayant entraîné un certain niveau d'incapacité permanente ont droit à une allocation temporaire d'invalidité (ATI) cumulable avec le traitement, sur le fondement de l'article 80 de la loi³ du 9 janvier 1986 dans la fonction publique hospitalière et d'un décret du 2 mai 2005⁴ commun aux fonctions publiques territoriale et hospitalière. Selon l'article 2 de ce décret, l'ATI est attribuée aux fonctionnaires maintenus en activité. D'abord attribuée pour une période de cinq ans, elle est ensuite attribuée une nouvelle fois sans limitation de durée ou supprimée (article 9). L'ATI continue à être servie après la radiation des cadres (article 11), sauf si une radiation des cadres anticipée est prononcée en raison de l'aggravation de l'invalidité (article 12), auquel cas la RVI remplace l'ATI

La CAA de Paris a jugé qu'il résultait des dispositions combinées des articles 36 et 37 du décret du 26 décembre 2003 que les fonctionnaires qui se trouvent dans l'impossibilité permanente de continuer leurs fonctions, en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées en service, bénéficient d'une rente viagère d'invalidité à la condition, toutefois, que la mise à la retraite intervienne par anticipation avant que le fonctionnaire n'ait atteint la limite d'âge. Relevant ensuite que M. B... avait été radié des cadres pour limite d'âge et n'avait pas été mis à la retraite par anticipation, elle en a déduit que l'EPSMB lui avait à bon droit refusé la RVI.

En se fondant sur la seule circonstance que M. B... n'avait pas été radié des cadres de manière anticipée, la cour a omis d'examiner s'il remplissait les conditions prévues par le troisième alinéa de l'article 37-I, qu'elle n'a d'ailleurs pas citées alors qu'elles étaient invoquées devant elle. Pour valider son raisonnement, il faudrait considérer que la condition d'admission à la retraite par anticipation, qui découle de l'article 36 auquel renvoie le premier alinéa de l'article 37, vaut également pour le cas prévu par le troisième alinéa. Cela signifierait que le troisième alinéa ne couvrirait que le cas des fonctionnaires qui ont été admis à la retraite par

¹ Circulaire Fonction publique FP/7 n° 2012 et Budget 6C-01-495 du 20 septembre 2001, Décision C-P7-01-9, Bulletin officiel du service des pensions, N° 454, Juillet-Septembre 2001.

² Décret n° 2000-1020 du 17 octobre 2000 modifiant le décret n° 65-773 du 9 septembre 1965 modifié portant règlement d'administration publique et modifiant le décret n° 49-1416 du 5 octobre 1949 pour l'application de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 et relatif au régime de retraite des tributaires de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

³ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

⁴ Décret n°2005-442 du 2 mai 2005 relatif à l'attribution de l'allocation temporaire d'invalidité aux fonctionnaires relevant de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

anticipation en raison de leur invalidité mais qui n'ont obtenu la reconnaissance de son imputabilité au service que postérieurement à l'admission à la retraite. Toutefois, cela ne serait pas cohérent avec l'intention du législateur, telle qu'elle résulte des travaux parlementaires de l'article L. 28 du CPCMR, et du pouvoir réglementaire qui a entendu reprendre à l'identique les évolutions intervenues dans la loi pour les fonctionnaires de l'Etat. Le législateur a entendu couvrir en particulier le cas des maladies de longue latence qui se déclarent après l'admission à la retraite, et si vous considérez que la condition d'admission à la retraite par anticipation était applicable, vous iriez à l'encontre de cette intention.

L'EPSMB soutient devant vous qu'en tout état de cause, à la date de la décision implicite de rejet de sa RVI, M. B... n'avait pas bénéficié d'une reconnaissance de l'imputabilité au service de sa maladie professionnelle postérieure à la date de la radiation des cadres. Il souligne que M. B... a obtenu un avis favorable de la commission de réforme le 22 mars 2016, évaluant le taux d'incapacité permanente partielle pour l'hépatite C à 40 %, et que cette question de l'octroi de la RVI postérieurement à la radiation des cadres relève d'un litige distinct. Cela ne remet cependant pas en cause l'erreur de droit commise par la cour.

Vous accueillerez donc ce moyen et n'aurez ainsi pas à examiner les autres moyens relatifs à la RVI.

3. M. B... soutient ensuite que la cour a commis une erreur de droit en omettant de rechercher si la seule hépatite C, dont il était constant qu'elle avait été reconnue comme étant imputable au service, ne suffisait pas à lui ouvrir droit à l'admission anticipée à la retraite pour invalidité et, par voie de conséquence, à la rente viagère d'invalidité. Il est nécessaire que vous examiniez ce moyen dans la mesure où il est dirigé contre la partie de l'arrêt rejetant les conclusions de M. B... relatives à l'admission à la retraite pour invalidité.

M. B... souffre de plusieurs maladies : d'une part, l'hépatite C, dont l'imputabilité au service a été reconnue sur avis de la commission de réforme du 10 août 2011 ; d'autre part, une surdité droite, une dystonie, une tachycardie, des mycoses plantaires, une affection parodontale, une baisse de l'acuité visuelle, un syndrome dépressif des troubles neurologiques et un accident cardio-vasculaire cérébral ischémique, dont il soutient qu'elles sont imputables au service notamment en raison de leur association à l'hépatite C.

Pour rejeter les conclusions de M. B... relatives à l'admission anticipée à la retraite pour invalidité, la cour a raisonné en deux temps : elle a relevé, d'abord, que si l'imputabilité au service de l'hépatite C avait été reconnue, les examens médicaux réalisés avant la radiation des cadres ne permettraient pas de conclure à une impossibilité permanente d'exercer ses fonctions et que M. B... avait d'ailleurs demandé la prolongation de son activité ; ensuite, que s'agissant des mycoses plantaires et de la surdité, leur imputabilité au service avait été écartée par des avis de la commission de réforme des 28 mai et 24 septembre 2013, et que s'agissant des autres maladies, il ne ressortait pas des pièces du dossier qu'elles étaient imputables à l'activité professionnelle, à l'hépatite C ou au traitement contre cette dernière.

M. B... soutient que la cour aurait dû rechercher si la seule hépatite C lui ouvrait bien droit à l'admission à la retraite pour invalidité. Mais la cour a bien procédé à cette recherche, puisqu'elle a jugé qu'il ne ressortait pas des éléments médicaux que cette maladie mettait M. B... dans l'incapacité permanente d'exercer ses fonctions, ce qui constitue la condition réglementaire pour être mis à la retraite pour invalidité. Le moyen sera donc écarté.

4. Par son dernier moyen, M. B... soutient que la cour a commis une erreur de qualification juridique en ne retenant pas l'imputabilité au service des autres maladies et en considérant qu'elles ne le mettaient pas dans l'incapacité d'exercer ses fonctions.

Nous ne rentrerons pas dans le débat sur l'association entre l'hépatite C et les autres pathologiques car, en réalité, le passage critiqué de l'arrêt de la cour était surabondant en ce qui concerne le droit à la retraite pour invalidité. En effet, dès lors qu'il s'agissait de se prononcer sur ce droit, la question de l'imputabilité au service était sans incidence. En vertu de l'article 30 du décret du 26 décembre 2003, seule comptait la question de savoir si M. B... était dans l'impossibilité définitive de poursuivre ses fonctions, la question de l'imputabilité au service n'entrant en ligne de compte que pour l'attribution de la RVI. Or, les moyens de cassation dirigés contre une mention surabondante d'un arrêt sont inopérants (30 avril 1997, L..., n° 152391, Tab.).

S'agissant de l'incapacité d'exercer ses fonctions à la date des décisions critiquées, l'appréciation des juges du fond est souveraine (cf. sur la notion voisine d'inaptitude, 4 juillet 2005, B..., n° 269173, Tab.) et le pourvoi n'apporte aucun élément de nature à démontrer qu'elle serait entachée de dénaturation.

PCMNC :

- **à l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé sur la rente viagère d'invalidité ;**
- **au renvoi de l'affaire à la cour dans cette mesure ;**
- **au rejet du surplus des conclusions du pourvoi ;**
- **à ce qu'il soit mis à la charge de l'EPSMB le versement à M. B... d'une somme de 1 000 € au titre de l'article L. 761-1 du CJA ;**
- **au rejet des conclusions présentées à ce titre par l'EPSMB.**