N° 430790
Ministre de la transition écologique et solidaire c/ M. V...

3e et 8e chambres réunies
Séance du 8 janvier 2021
Décision du 26 janvier 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Les fonctionnaires rencontrant des problèmes de santé de longue durée font souvent l'objet d'enchaînement complexes de décisions administratives, donnant lieu à autant de possibilités de contentieux. Cela est lié à la multiplicité des régimes de congé applicables[1] et à la pluralité des consultations obligatoires, tout avis du comité médical pouvant être contesté devant le comité médical supérieur (CMS), cette consultation devant s'articuler dans certaines hypothèses avec celle de la commission de réforme. Une ordonnance du 25 novembre 2020[2] est venue récemment simplifier cette branche du droit de la fonction publique en fusionnant comité médical et commission de réforme, mais ses dispositions ne seront applicables qu'à compter du 1er janvier 2022 et les juridictions administratives seront donc encore amenées pour un certain nombre d'années à trancher des litiges relevant de l'état du droit antérieur. La présente affaire vous conduira à décider si une décision prise par l'administration dans l'attente de l'avis du comité médical supérieur doit être soumise à la commission de réforme.

M. Stéphan V... a été recruté à la direction générale de l'aviation civile (DGAC) en 2002 comme agent contractuel, avant d'être titularisé en 2004 dans le corps des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile et affecté sur un emploi d'informaticien. M. V... a depuis lors connu de manière constante des problèmes de santé qui l'ont conduit à alterner des périodes de congé de longue durée et de mi-temps thérapeutique. Un arrêté du ministre de l'écologie du 19 décembre 2013 l'a placé en disponibilité d'office pour une période d'un an à compter du 11 août 2013, en raison de l'expiration de ses droits à congé de longue durée. Cet arrêté a été annulé par un jugement du 30 juin 2015 du tribunal administratif de Paris, devenu définitif, pour un vice de procédure et le tribunal a enjoint au

[1] Congés de maladie, de longue maladie ou de longue durée, chacun de ces congés pouvant être imputable ou non au service.
[2] Ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique.

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.

ministre de réexaminer la situation de M. V.... L'administration a alors consulté le comité médical ministériel, qui par un avis du 16 octobre 2015 l'a estimé définitivement inapte à toutes fonctions. M. V... a demandé la saisine du CMS. Par un arrêté du 11 février 2016, présenté par sa lettre de notification comme pris dans l'attente de cet avis, le ministre l'a placé en disponibilité d'office pour une période de trois ans à compter du 11 août 2013. M. V... a contesté cet arrêté. Par un arrêt du 12 mars 2019, la cour administrative d'appel de Paris a annulé le jugement de première instance qui avait donné gain de cause à l'administration, annulé l'arrêté du 11 février 2016 pour défaut de consultation préalable de la commission de réforme et enjoint au ministre de réunir cette commission avant de statuer sur la disponibilité d'office. Le ministre se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

Quel que soit le sort que vous réserverez au pourvoi du ministre, votre décision ne constituera qu'une péripétie dans le contentieux qui l'oppose à M. V..., puisque celui-ci s'est poursuivi et se focalise désormais sur son admission à la retraite d'office à la retraite pour invalidité, un arrêté en ce sens du 21 septembre 2018 ayant été annulé par un jugement du 18 novembre 2020 du tribunal administratif de Paris, toujours pour vice de procédure…

1. Nous examinerons directement le dernier moyen du pourvoi, tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en considérant qu'une décision provisoire de mise en disponibilité d'office dans l'attente de l'avis du CMS devait être soumise à l'avis de la commission de réforme en application des articles 42 et 47 du décret du 14 mars 1986.

L'état du droit résulte de la combinaison de trois textes :

- L'article 34 de la loi du 11 janvier 1984[3] prévoit trois types de congé pour raisons de santé : le congé de maladie ordinaire (2°), le congé de longue maladie (3°) et le congé de longue durée (4°), ce dernier étant d'une durée de trois ans à plein traitement et deux ans à mi-traitement. Selon l'article 51 de la loi, le fonctionnaire peut être mis en disponibilité d'office à l'expiration de ces congés, position dans laquelle il cesse de bénéficier de ses droits à traitement[4], à avancement et à retraite.

- L'article 43 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions précise sur le fond le régime applicable à la mise en disponibilité d'office pour raisons de santé. Celle-ci ne peut être prononcée à l'expiration des droits à congé que s'il ne peut « *dans l'immédiat, être procédé au reclassement du fonctionnaire* ». La disponibilité d'office est prononcée pour une durée d'une année, renouvelable deux fois ; à l'issue de cette période, si le fonctionnaire n'a pu être reclassé, il est soit réintégré dans son administration d'origine s'il est physiquement apte à reprendre ses fonctions, soit, en cas d'inaptitude définitive, admis à la retraite ou licencié.

[3] Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
[4] Sous réserve des dispositions permettant le maintien du demi-traitement dans l'attente d'un avis des comités médicaux ou de la commission de réforme, cf. les articles 27 et 47 du décret du 14 mars 1986.

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.

- Le décret n° 86-442 du 14 mars 1986 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 de maladie des fonctionnaires définit les consultations qui s'imposent à l'administration. Le comité médical, qui est constitué au sein de chaque département, ou dans le cas qui nous intéresse, auprès de l'administration centrale du département ministériel (article 5), doit être consulté notamment sur la prolongation du congé de maladie au-delà de six mois, sur l'octroi et le renouvellement des congés de longue maladie et de longue durée ainsi que sur la mise en disponibilité d'office pour raisons de santé et son renouvellement (article 7). Le CMS, constitué auprès du ministère de la santé et qui revêt donc une dimension nationale et interministérielle, peut être saisi à chaque fois qu'un avis d'un comité médical est contesté (article 9). Quant à la commission de réforme, elle est constituée selon le même périmètre que le comité médical et comporte, outre les membres de celui-ci, le chef de service, le contrôleur budgétaire et deux représentants du personnel désignés par la CAP en son sein (article 10).

Selon l'article 42 du décret du 14 mars 1986, après chaque période de congé de longue maladie ou de longue durée, si au vu de l'avis du comité médical ou du CMS, le fonctionnaire est reconnu inapte, le congé est renouvelé, jusqu'au moment où le fonctionnaire sollicite l'ultime période de congé rétribué à laquelle il peut prétendre. Le comité médical doit alors se prononcer non seulement sur la prolongation du congé mais aussi sur « *l'aptitude ou l'inaptitude présumée du fonctionnaire à reprendre ses fonctions à l'issue de cette prolongation* ». Si le fonctionnaire est présumé définitivement inapte, son cas est soumis à la commission de réforme, qui se prononce à l'expiration de la période de congé rémunéré en application de l'article 47. Le premier alinéa de cet article dispose : « *Le fonctionnaire ne pouvant, à l'expiration de la dernière période de congé de longue maladie ou de longue durée, reprendre son service est soit reclassé dans un autre emploi, (...), soit mis en disponibilité, soit admis à la retraite après avis de la commission de réforme.* ». Enfin, c'est l'article 48 qui définit le régime procédural de la mise en disponibilité d'office prononcée en application de l'article 47. Elle est prononcée « *après avis du comité médical ou de la commission de réforme sur l'inaptitude du fonctionnaire à reprendre ses fonctions* » ; quant à son renouvellement, il est prononcé après avis du comité médical, sauf pour le dernier renouvellement qui est soumis à l'avis de la commission de réforme.

En première instance, le tribunal administratif de Paris avait suivi la position de l'administration en considérant que l'arrêté du 11 février 2016 revêtait un caractère provisoire, dans l'attente de l'avis du CMS, et que la commission de réforme ne devait être saisie qu'après que le CMS ait confirmé l'avis du comité médical sur l'inaptitude définitive, ce qu'il a d'ailleurs fait par un avis du 10 mars 2016 postérieur à la décision en litige. En revanche, la cour administrative d'appel n'a pas tenu compte de ce caractère provisoire, auquel elle ne fait pas même allusion : elle a regardé l'arrêté du 11 février 2016 comme pris pour l'exécution du jugement du 30 juin 2015, ayant annulé un précédent arrêté prononçant la mise en disponibilité d'office, et devant être comme ce dernier soumis à l'avis de la commission de réforme en application des articles 42 et 47 du décret du 14 mars 1986.

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.

Comme le ministre, nous pensons que la cour a mal analysé le cadre réglementaire applicable. Elle a d'abord fait application à tort de l'article 42. Celui-ci concerne les décisions relatives au renouvellement du congé de longue maladie ou du congé de longue durée, et non celles relatives à la mise en disponibilité d'office[5]. En l'espèce, M. V... avait déjà épuisé ses droits au congé de longue durée (la dernière période de congé à demi-traitement ayant expiré le 11 août 2013).

La question de l'application de l'article 47 du décret du 14 mars 1986 est plus délicate. Le ministre souligne que l'arrêté litigieux visait uniquement l'article 43 du décret du 16 septembre 1985, mais ces deux dispositions se recoupent largement. Elles traitent toutes deux de la mise en disponibilité d'office dans le cas où le fonctionnaire a épuisé ses droits à congé pour raisons de santé. Certes, seul l'article 47 du décret du 14 mars 1986 mentionne explicitement l'inaptitude du fonctionnaire à reprendre son service, mais cette inaptitude est nécessairement présupposée par l'article 43 car si le fonctionnaire était apte, il devrait être réintégré et non mis en disponibilité d'office (CE, 7 mai 2012, *Commune de Roissy-en-France*, n° 346613, Tab.). L'article 47 du décret du 14 mars 1986 était donc bien applicable conjointement à l'article 43 du décret du 16 septembre 1985.

Mais surtout, la cour a omis de mentionner l'article 48 du décret du 14 mars 1986, qui est celui qui définit les consultations applicables à la décision de mise en disponibilité d'office. L'article 48 prévoit que la décision est prononcée en principe après avis du comité médical, sauf dans deux cas de figure où cet avis est donné par la commission de réforme : d'une part, lorsque le congé antérieur a été accordé en application du deuxième alinéa du 4° de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984, c'est-à-dire lorsqu'il s'agissait d'un congé de longue durée pour une maladie contractée dans l'exercice des fonctions ; d'autre part, lorsqu'il s'agit du dernier renouvellement de la mise en disponibilité. Comme l'expliquait Damien Botteghi dans ses conclusions sur la décision *Commune de Roissy-en-France*, cette intervention de la commission de réforme, qui à la différence du comité médical n'est pas composée uniquement d'experts médicaux, se justifie par l'importance plus grande du dernier renouvellement pour la carrière du fonctionnaire, puisqu'il ouvre la voie à un licenciement ou une mise à la retraite d'office.

Au regard de l'article 48, la décision litigieuse se présente de manière un peu particulière, car elle prononce d'un seul mouvement la mise en disponibilité pour une durée de trois ans, alors que celle-ci est en principe prononcée par périodes d'une année. L'arrêté du 11 février 2016 est en effet venue combler le vide juridique ouvert par l'annulation de la première décision de mise en disponibilité par le jugement du 30 juin 2015, afin de reconstituer la carrière de M. V.... Elle constituait donc à la fois la première décision de mise en disponibilité et, potentiellement, le dernier renouvellement de celle-ci. En tant que première décision, elle n'avait pas à être soumise à la commission de réforme, car la maladie de M. V... n'a jamais

[5] Le dernier alinéa de l'article 42 assure seulement une coordination avec l'article 47 : si le fonctionnaire est présumé définitivement inapte au vu de l'avis du comité médical à l'issue de la dernière période de renouvellement de congé, son dossier est soumis à la commission de réforme qui se prononce sur les différentes éventualités prévues par l'article 47 (reclassement, mise en disponibilité d'office, licenciement et mise à la retraite).

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.

été qualifiée d'imputable au service. En revanche, elle devait l'être si on la regarde comme le dernier renouvellement.

C'est ici qu'intervient l'argumentaire du ministre sur le caractère provisoire de l'arrêté. Vous jugez que lorsque l'avis du comité médical est contesté, il appartient à l'employeur de prendre une décision provisoire dans l'attente de l'avis du CMS pour placer le fonctionnaire dans l'une des positions prévues par son statut, et que lorsque l'agent a épuisé ses droits à congé de maladie, cette décision provisoire peut le placer en disponibilité, sous réserve le cas échéant d'une régularisation ultérieure (CE, 13 février 2004, *M. S...*, n° 249049, Inédit ; 24 février 2006, *Commune de Lapradelle Puilaurens*, n° 266642, Rec. ; 28 novembre 2014, *Mme P...*, n° 363917, Tab.). Si vous avez ainsi reconnu la possibilité de telles décisions provisoires, vous ne vous êtes jamais prononcés sur les consultations auxquelles elles devaient être soumises.

Il nous paraît dans la logique de cette jurisprudence de ne pas assimiler ces décisions provisoires aux décisions portant réellement une appréciation sur la situation du fonctionnaire, appréciation qui justifie le cas échéant la consultation préalable de la commission de réforme. Lorsque l'administration prend une telle décision provisoire, elle ne fait que tirer les conséquences de la nécessité de placer le fonctionnaire dans une situation régulière dans l'attente de l'avis du CMS.

En l'espèce, la décision critiquée s'inscrit dans une longue séquence portant sur la décision à prendre à son égard à l'expiration de ses droits à CLD le 11 août 2013. Rappelons que dès le 12 juillet 2013, le comité médical avait conclu à l'inaptitude définitive à toutes fonctions, avis suivi par un avis favorable de la commission de réforme à la mise à la retraite pour invalidité. Le ministère avait alors invité M. V... à lui communiquer les informations nécessaires à la concession de sa pension et c'est en raison de l'absence de réponse de sa part qu'elle l'avait placé en disponibilité d'office pour une durée d'un an par un arrêté du 19 décembre 2013, annulé par le tribunal administratif de Paris en raison de ce que M. V... n'avait pas été informé de la date à laquelle la commission de réforme examinerait son dossier. Le ministère a alors repris la procédure en consultant à nouveau le comité médical sur l'aptitude de M. V... ; le comité médical l'a estimé définitivement inapte au service le 16 octobre 2015 et M. V... a demandé la saisine du CMS. Si l'on se situe à la date de l'arrêté litigieux, deux issues étaient possibles : soit le CMS confirmait l'inaptitude définitive à toute fonction et le ministre devait alors saisir la commission de réforme préalablement à la mise à la retraite pour invalidité (c'est d'ailleurs ce qui s'est passé en l'espèce) ; soit le CMS estimait cet agent apte à reprendre ses fonctions ou d'autres fonctions et le ministre devait alors procéder à une réintégration, avec le cas échéant une portée rétroactive, à un reclassement ou à une dernière mise en disponibilité pour le temps nécessaire à la recherche de celui-ci, dernière mise en disponibilité qui devait alors être soumise à la commission de réforme en application de l'article 48 du décret du 14 mars 1986. Les deux branches de l'alternative pouvaient donc conduire à une consultation ultérieure de la commission de réforme, mais cette consultation n'aurait revêtu aucune portée utile si elle avait porté sur la mesure provisoire.

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 annulerez donc l'arrêt de la cour pour ne pas avoir recherché si l'arrêté contesté avait été pris de manière provisoire dans l'attente de l'avis du CMS. La procédure tendant à l'admission de M. V... à la retraite, dont l'arrêté critiqué constitue l'une des péripéties, ayant débuté il y a presque huit ans, vous réglerez l'affaire au fond et serez saisi de la requête de M. V... contre le jugement du tribunal administratif de Paris ayant rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté du 11 février 2016.

2. Vous regarderez cet arrêté comme pris à titre provisoire dans l'attente de l'avis du CMS, ce qui ressort clairement de sa lettre de notification, et écarterez en conséquence le moyen tiré de l'absence de consultation de la commission de réforme, pour les motifs que nous venons d'exposer.

S'agissant des autres moyens, vous pourrez les écarter en reprenant pour une large part les motifs retenus par le tribunal, à chaque fois que la requête d'appel n'appelle pas de nouvelles précisions (CE, 27 juin 2005, *Consorts G...*, n° 267597, Tab.) :
- La signataire de l'arrêté disposait d'une délégation de signature régulièrement publiée ;
- L'arrêté n'était pas au nombre des décisions devant être motivées en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ; au demeurant la lettre de notification exposait bien ses motifs ;
- Si une décision de placement en disponibilité d'office doit être précédée d'une invitation de l'agent à présenter une demande de reclassement, c'est seulement dans l'hypothèse où le comité médical ne s'est pas prononcé sur la capacité à exercer un autre emploi que les fonctions précédemment exercées (CE, 7 juillet 2006, *Commune de Grandvilliers*, n° 272433, Tab.) ; en l'espèce, le comité médical ministériel avait estimé M. V... inapte à toutes fonctions et dans l'attente de l'avis du CMS, le ministre n'avait pas à engager de démarche tendant au reclassement ;
- Si les décisions de placement en disponibilité sont prises en principe pour une période d'un an, l'administration pouvait en l'espèce prendre un unique arrêté puisqu'il s'agissait seulement, pour la période antérieure à la date de la décision, de reconstituer la carrière de l'agent ;
- Et c'est cette même logique de reconstitution de carrière qui justifie que la décision ait pu revêtir une portée rétroactive (jurisprudence *Rodière*).

PCMNC :
- A l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- Au rejet de la requête présentée par M. V... contre le jugement du tribunal administratif de de Paris ;
- Au rejet des conclusions présentées par M. V... au titre de l'article L. 761-1 du CJA et de la loi du 10 juillet 1991.

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.