

**N° 438147**  
**Mme B...**

**3<sup>e</sup> chambre jugeant seule**  
**Séance du 27 janvier 2022**  
**Décision du 7 mars 2022**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Laurent Cytermann, Rapporteur public**

Mme A... B..., attachée d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, a été affectée en 2006 au collège « Les Hautes Vignes » de Seloncourt (Doubs), pour y exercer les fonctions d'adjointe gestionnaire. Mme B... a connu d'importants problèmes de santé qui ont conduit à son placement d'office en congé de longue maladie (CLM) puis en congé de longue durée (CLD) entre le 8 janvier 2007 et le 7 janvier 2012. Sur avis favorables du comité médical départemental, du comité médical supérieur et de la commission de réforme, le recteur d'académie de Besançon a prononcé sa mise à la retraite pour invalidité à compter du 8 janvier 2012 par un arrêté du 27 avril 2015.

Mme B... a alors saisi le tribunal administratif de Besançon d'une requête tendant à l'annulation de cet arrêté, à l'annulation des arrêtés l'ayant placée en CLM et en CLD entre 2007 et 2012 et à la condamnation de l'Etat à lui verser une somme correspondant à la perte de traitement depuis le 8 janvier 2010 ainsi qu'une somme de 18 000 euros au titre du préjudice moral. Par un jugement du 21 décembre 2017, le tribunal a rejeté comme tardives les demandes d'annulation des décisions de placement en CLM et en CLD et a également jugé irrecevables les conclusions indemnitaires, dès lors qu'elles n'avaient été présentées que dans un mémoire produit après l'expiration du délai de recours. Il a en revanche annulé l'arrêté du 27 avril 2015 pour deux vices de légalité externe, à savoir le défaut d'information sur la possibilité de consulter les pièces médicales de son dossier avant la réunion de la commission de réforme et l'insuffisance de motivation, et enjoint au conséquence au recteur de réexaminer la situation de Mme B....

Par un arrêt du 22 octobre 2019, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté comme irrecevables les conclusions d'appel de Mme B... tendant à la remise en cause du jugement en ce qu'il avait annulé l'arrêté du 27 avril 2015. Elle a en revanche annulé le jugement en ce qu'il avait déclaré irrecevables les conclusions indemnitaires et, statuant par évocation sur ces conclusions, elle les a rejetées. Elle a enfin rejeté le surplus des conclusions de Mme B..., notamment celles tendant à l'annulation d'un nouvel arrêté du 16 janvier 2019 la mettant à la retraite pour invalidité à compter du 8 janvier 2015. Mme B... se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

*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.*

Rappelons par ailleurs qu'à la suite de sa mise à la retraite, le département du Doubs avait demandé à Mme B... de quitter le logement de fonction qu'il lui avait concédé. Vous avez récemment rejeté le pourvoi en cassation dirigé contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy relatif à ce litige (CE, 30 décembre 2021, *Mme B...*, n° 438149, Inéd.).

1. Mme B... soutient en premier lieu que la cour a commis une erreur de droit en jugeant qu'elle n'était pas recevable à contester le jugement en ce qu'il avait annulé l'arrêté du 27 avril 2015 et que ce jugement était suffisamment motivé en ce qui concerne l'examen des conclusions aux fins d'injonction.

Mme B... se prévaut de la jurisprudence *Société Eden* (CE, Sect., 21 décembre 2018, n° 409678, Rec.). Selon cette décision, « *lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée* ». Cependant, elle juge également que « *dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens assortissant la demande principale du requérant mais retient un moyen assortissant sa demande subsidiaire, le juge de l'excès de pouvoir n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler la décision attaquée : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande principale* ». Le juge de première instance peut ainsi écarter par prétérition les moyens qui permettraient de faire droit aux conclusions aux fins d'injonction et se borner, dans les motifs de son jugement, à se prononcer sur le moyen qu'il accueille. Alors même que le jugement a fait droit aux conclusions d'annulation, le requérant est recevable à en relever appel en ce qu'il n'a pas fait droit à sa demande principale ; le juge d'appel doit alors « *statuant dans le cadre de l'effet dévolutif, de se prononcer sur les moyens, soulevés devant lui, susceptibles de conduire à faire droit à la demande principale* ».

Le moyen d'erreur de droit est cependant mal dirigé. Le pourvoi se focalise entièrement sur le fait que le tribunal ne s'est pas prononcé de manière explicite sur les moyens de légalité interne soulevés à l'encontre de l'arrêté du 27 avril 2015, en soutenant que la cour aurait dû en conséquence l'annuler pour irrégularité. Toutefois l'arrêt est à cet égard irréprochable puisque le juge de première instance peut écarter ces moyens par prétérition. C'est au titre du bien-fondé du jugement que la cour aurait pu être conduite à examiner les moyens susceptibles de justifier la demande principale de Mme B..., tendant à sa réintégration, mais le pourvoi ne soulève aucune contestation à cet égard.

2. En deuxième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit et entaché son arrêt de contradiction de motifs en jugeant que le tribunal n'avait pas entaché son jugement d'irrégularité en se bornant à enjoindre à l'administration de réexaminer la situation de Mme B....

La requérante se prévaut de la décision *Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi c/ Mme C...* (CE, 27 octobre 2010, n° 316758, Tab. sur un autre point), dont il ressort

*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.*

que l'annulation d'une décision d'éviction du service impose à l'administration de reconstituer la carrière de l'agent en le plaçant dans une situation régulière, même lorsque l'annulation n'est justifiée que par un vice de légalité externe. Toutefois là encore, le pourvoi entretient une confusion entre l'examen de la régularité du jugement et celui de son bien-fondé. Sur le plan de la régularité, le jugement de première instance était suffisamment motivé puisqu'il permettait à la cour d'appréhender le raisonnement du tribunal. Sur le plan du bien-fondé, ce raisonnement était en effet entaché d'erreur de droit mais la cour a relevé que l'administration était d'elle-même allée au-delà de l'injonction en prenant le 16 janvier 2019 un nouvel arrêté, plaçant Mme B... en disponibilité d'office pour raisons de santé du 8 janvier 2012 au 7 janvier 2015 et en ne prononçant sa mise à la retraite pour invalidité, à l'issue d'une nouvelle procédure devant la commission de réforme, qu'à compter du 8 janvier 2015. La cour a ainsi pu considérer que l'exécution de l'annulation de l'arrêté du 27 avril 2015 prononcée en première instance avait été correctement assurée et que Mme B... n'était donc pas fondée à se plaindre de ce que le tribunal s'était borné à enjoindre le réexamen de sa situation.

**3.** En troisième lieu, la cour aurait insuffisamment motivé son arrêt et commis une erreur de droit en écartant l'exception d'illégalité des arrêtés de placement en CLM et en CLD. A l'appui de ses conclusions indemnitaires, Mme B... avait excipé de l'illégalité de ces arrêtés. La cour a fait application à juste titre de la jurisprudence *Sodemel* (CE, Sect., 11 juillet 2011, n° 320735, Rec.), selon laquelle l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application ou s'il en constitue la base légale. C'est sans erreur de droit qu'elle a jugé que l'arrêté de mise à la retraite du 27 avril 2015, dont l'illégalité était invoquée comme faute de l'administration, n'avait pas été pris pour l'application des arrêtés de placement en CLM et en CLD et que ceux-ci n'en constituaient pas la base légale : la mise à la retraite d'office peut faire suite au placement en CLM ou en CLD, mais elle se base sur une nouvelle appréciation de la situation de l'agent, fondée sur des conditions légales et réglementaires distinctes de celles justifiant l'octroi d'un congé, et elle est soumise à une nouvelle procédure, impliquant la consultation de la commission de réforme. Le raisonnement est clair et l'arrêt est donc suffisamment motivé.

Le motif de l'arrêt relatif à l'absence d'opération complexe est quant à lui surabondant : la qualification d'opération complexe n'intervient en effet que s'agissant d'un acte dont le requérant peut utilement exciper de l'illégalité, pour pallier l'expiration du délai de recours si cet acte est non réglementaire.

**4.** En quatrième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit, insuffisamment motivé son arrêt, commis une erreur de qualification juridique des faits et les aurait dénaturés en jugeant que l'administration aurait pris la même décision si la procédure avait été régulière.

Toujours sur le volet indemnitaire du litige, la cour a raisonné dans le cadre de la jurisprudence *D...* (CE, 7 juin 2010, n° 312909, Tab.), selon laquelle « *si l'intervention d'une décision illégale peut constituer une faute susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité publique, elle ne saurait donner lieu à réparation si, dans le cas d'une procédure*

*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.*

*régulière, la même décision aurait pu légalement être prise* ». La cour a estimé que l'inaptitude totale et définitive de Mme B... à toutes fonctions, « dûment constatée par le comité médical départemental du Doubs dans ses avis des 9 janvier 2012 et 7 octobre 2013, par le comité médical supérieur dans son avis du 1er juillet 2014 et par la commission de réforme dans son avis du 19 février 2015 », était caractérisée. Son arrêt est suffisamment motivé.

Le pourvoi revient sur différents aspects :

- S'agissant de l'avis du comité médical supérieur, celui-ci se serait prononcé au-delà de ce qu'impliquait sa saisine en évaluant l'inaptitude de Mme B... « à toutes fonctions », alors qu'étaient seulement contestés les avis du comité médical départemental sur l'inaptitude à la reprise de ses fonctions et à un reclassement en catégorie C. Ce moyen est, en tout état de cause, nouveau en cassation.

- Il est ensuite reproché à la cour de s'être prononcée sans prendre en compte l'existence d'une thérapie pouvant guérir l'affection ou bloquer son évolution. Toutefois la cour s'est bien prononcée sur cette question au §10 de son arrêt et devant elle, Mme B... n'avait fourni aucun élément, en se bornant à indiquer que « nulle pièce du dossier ne fait état de traitements thérapeutiques sans pour autant indiquer que la maladie mentale dont je suis censée souffrir est incurable ».

- Si l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 définit l'aptitude « *physique* » comme l'une des conditions légales pour détenir la qualité de fonctionnaire, cette notion doit à l'évidence être entendue comme couvrant toute inaptitude pour raisons de santé. La maladie mentale est expressément mentionnée par la loi comme étant l'un des cas d'attribution du CLD, qui est susceptible de conduire à la mise à la retraite en l'absence de rétablissement ; l'article 47 du 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, qui régit la mise à la retraite dans cette hypothèse, parle d'ailleurs seulement de fonctionnaires « *reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions* ».

5. En cinquième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation de reclassement. Mais comme le montrent la jurisprudence citée par le requérant (cf. notamment CE, 25 mai 2018, *M. E...*, n° 407736, Rec.) et comme le veut la logique, il ne saurait y avoir d'obligation de reclassement lorsque l'agent est inapte à l'exercice de toutes fonctions.

6. Le moyen suivant est dirigé contre le dernier paragraphe de la partie de l'arrêt rejetant les conclusions indemnitaires. La cour a fait masse d'un certain nombre de fautes alléguées par Mme B..., dont l'incompétence du médecin de prévention pour se prononcer sur son aptitude physique et la violation du secret médical, et les a écartées en retenant que « de telles circonstances, à les supposer établies, qui se rapportent, soit à la prolongation de son congé de longue durée, soit à sa tentative de reclassement, sont sans incidence sur la légalité de l'arrêté du 27 avril 2015 portant mise à la retraite d'office pour invalidité ». Le pourvoi reproche à la cour d'avoir raisonné comme s'il s'agissait de conclusions d'annulation de cet arrêté et non de conclusions indemnitaires. Mais la cour a motivé ainsi son arrêt parce que devant elle, Mme

*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.*

B... avait entièrement présenté les moyens soulevés à l'appui de ses conclusions indemnitaires comme se rapportant à la légalité de cet arrêté. Au demeurant, on voit mal quel pouvait être le lien de causalité entre de telles fautes et les préjudices dont la requérante demandait réparation.

7. En septième lieu, la cour aurait omis de viser et d'analyser les moyens présentés à l'appui de l'exception d'illégalité des décisions de placement en CLM et en CLD. Cette exception d'illégalité étant inopérante, ces moyens seront également écartés.

8. En huitième lieu, la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que l'administration avait correctement exécuté le jugement du 21 décembre 2017 en plaçant Mme B... en disponibilité d'office pour trois ans. Toutefois, dès lors que Mme B... avait épuisé ses droits en CLD (qui sont limités à cinq ans par l'article 34-4° de la loi du 11 janvier 1984) à compter du 8 janvier 2012, la disponibilité d'office était la seule position régulière dans laquelle l'administration pouvait la placer après cette date. L'administration étant en situation de compétence liée, Mme B... ne peut utilement se prévaloir des irrégularités de procédure, tenant à la non-réalisation de plusieurs consultations préalables, dont cette décision serait entachée. Au demeurant, ces irrégularités de procédure sont invoquées pour la première fois en cassation.

9. Enfin, la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que l'arrêté du 16 janvier 2019 n'avait pas méconnu le jugement du 21 décembre 2017 et notamment les motifs qui en constituent le support nécessaire. Toutefois, la cour ne s'est pas prononcée sur la légalité de l'arrêté du 16 janvier 2019 puisqu'elle a jugé ces conclusions irrecevables. Elle a seulement estimé que l'arrêté avait correctement tiré les conséquences de l'annulation de la mesure d'éviction du service : dans cette logique de reconstitution de carrière, les motifs de l'annulation ne jouent aucun rôle.

#### **PCMNC au rejet du pourvoi.**

*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.*