

N° 470588 – M. P...

7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 3 juillet 2023

Décision du 7 juillet 2023

## CONCLUSIONS

**M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public**

M. P..., major de police, a été admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Atteint par la suite d'une leucémie liée à une exposition au benzène au cours de sa carrière, il a demandé le 18 octobre 2016 au ministre de l'intérieur de reconnaître l'imputabilité au service de sa maladie. Par une décision du 15 mars 2018, le ministre de l'intérieur a fait droit à cette demande.

Puis, par un arrêté du 23 septembre 2019, le service des retraites de l'Etat a concédé à M. P... une rente viagère d'invalidité à compter du 20 novembre 2018. Mais M. P... conteste la date d'effet de cette rente, estimant qu'elle devrait être fixée au 18 octobre 2016, date de sa demande de reconnaissance d'imputabilité au service de sa maladie. Il a donc formé simultanément un recours gracieux et un recours contentieux. En cours d'instance devant le TA de Paris, par une décision du 22 janvier 2020, le service des retraites a partiellement fait droit à son recours gracieux, en fixant la date d'effet de la rente viagère au 11 septembre 2018, date à laquelle M. P... a demandé le bénéfice de cette rente viagère.

Par un jugement du 18 novembre 2022, le TA a constaté un non-lieu sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 23 septembre 2019 - le premier arrêté du SRE devenu obsolète - mais il a rejeté les conclusions de M. P... contre la décision du 22 janvier 2020, celle prise par le SRE en cours d'instance. Le TA a en effet jugé qu'il résultait des dispositions de l'article L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite que la jouissance de la rente viagère d'invalidité prenait bien effet à compter de la date de dépôt de la demande de cette rente.

M. P... se pourvoit donc en cassation devant vous. Il fait valoir que le TA aurait commis une erreur de droit en retenant une telle interprétation de l'article L. 28 du code des pensions et soutient, par une QPC, que si l'interprétation retenue par le TA était la bonne, les dispositions de l'article L. 28 de ce code seraient alors contraires à la Constitution.

Il vous faut donc, en quelque sorte, examiner ensemble ces deux moyens, puisque, vous le savez la constitutionnalité d'une disposition législative s'apprécie en tenant compte de « *la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante* » lui confère (CC, 14 octobre 2010, n° 2010-52 QPC ; CC, 4 février 2011, n° 2010-96 QPC).

Quelques mots sont tout d'abord nécessaires pour vous présenter le cadre juridique dans lequel s'inscrit le litige. Depuis 1962, en vertu de dispositions qui figurent désormais à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), le fonctionnaire civil qui se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison notamment d'une maladie imputable au service peut être radié des cadres par anticipation. Il a dès lors droit, en vertu de l'article L. 28 du même code, à une rente viagère d'invalidité, qui est cumulable avec sa pension de retraite et qui est due, selon l'article R. 38 du code, « *à compter de la même date que la pension* ».

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens et leurs relations avec les administrations (dite loi DCRA) a étendu le bénéfice de cette rente viagère d'invalidité au fonctionnaire déjà retraité, lorsque l'imputabilité au service de sa maladie professionnelle est reconnue postérieurement à sa radiation des cadres. C'est ainsi qu'un nouveau deuxième alinéa a été introduit à l'article L. 28 du CPCMR afin, expliquait alors le ministre de la fonction publique, de « *répondre aux besoins d'indemnisation des maladies d'origine professionnelle qui se déclarent seulement après la cessation de fonctions* ». Le législateur, dans ce nouvel alinéa, a également précisé qu'en pareil cas, « *la jouissance de la rente prend effet à la date du dépôt de la demande de l'intéressé* ».

C'est précisément sur cette dernière disposition que s'est noué le litige. Mais le texte nous semble clair : c'est bien à la date du dépôt de la demande tendant au bénéfice de la rente que la jouissance de la rente prend effet et non pas, contrairement à ce que soutient M. P..., à la date de demande de la reconnaissance d'imputabilité au service de la maladie professionnelle. Si le législateur avait voulu se référer à cette dernière date, nul doute qu'il aurait rédigé ce texte autrement. Quant aux travaux préparatoires à cette disposition législative, outre qu'ils sont pour le moins succincts, le contenu de l'amendement gouvernemental dont cette disposition est issue n'ayant quasiment pas été débattu au Parlement, nous n'y voyons rien qui serait de nature à remettre en cause cette analyse. En particulier, si le pourvoi essaie de se fonder sur un passage d'un rapport sénatorial qui évoque l'ouverture du droit à la rente viagère d'invalidité au fonctionnaire retraité « *dès lors que la commission de réforme a reconnu l'imputabilité au service de la maladie professionnelle survenue postérieurement à la date de radiation des cadres* »<sup>1</sup>, cette phrase ne traite pas de la date d'entrée en jouissance de la rente mais seulement de la condition pour en bénéficier. C'est d'ailleurs en raison de la clarté du texte que, dans une décision *M. T...* du 4 octobre 2019 (n° 421016, inédite), votre 7<sup>e</sup> chambre a jugé, sans éprouver le besoin de renvoyer la question à une autre formation de

---

<sup>1</sup> Sénat, 6 octobre 1999, Rapport n°1 de la commission des lois sur le projet de loi Titre IV Bis « Dispositions relatives à la fonction publique (Dispositions et intitulés nouveaux) », Jean-Paul Amoudry

jugement, qu'un requérant ne pouvait prétendre au paiement d'une rente viagère d'invalidité qu'à compter de la date de sa demande. Le TA n'a donc commis aucune erreur de droit en retenant l'interprétation du deuxième alinéa de l'article L. 28 du CPCMR qui s'imposait.

Cette interprétation étant précisée, venons-en à la QPC que M. P... soulève contre ces dispositions. Celles-ci sont à l'évidence applicables au litige et elles n'ont jamais été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. En effet, si ce dernier, par sa décision n° 2010-83 QPC du 13 janvier 2011, a censurée une phrase du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 28 du CPCMR, il ne s'est alors pas prononcé sur le 2<sup>e</sup> alinéa, seul en cause en l'espèce. Vous-même, en revanche, avez déjà eu à connaître d'une QPC dirigée contre ce 2<sup>e</sup> alinéa : par une décision *M. T...* du 23 novembre 2018 (n°421016, T. p. 798), vous avez jugé que les dispositions de cet alinéa étaient applicables aux infirmités résultant d'un accident de service et pas seulement aux maladies professionnelles et, au prix de cette interprétation neutralisante, avez refusé de renvoyer une QPC tirée de la méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité. Mais, outre que ce précédent ne vous interdirait aucunement de renvoyer la QPC que vous examinez aujourd'hui, la question sur laquelle vous vous étiez alors penchés ne portait pas sur la partie de l'alinéa fixant la date d'effet de la rente, objet des critiques de M. P....

La question posée n'étant pas nouvelle au sens de l'ordonnance du 7 novembre 1958, vous devez examiner son caractère sérieux.

M. P... soutient en premier lieu que les dispositions législatives qu'il conteste sont contraires au principe constitutionnel d'égalité, garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dans la mesure où ces dispositions opèrent une distinction entre fonctionnaires en activité et fonctionnaires retraités. En effet, alors que le fonctionnaire en activité qui développe une maladie imputable au service bénéficie de la rente viagère d'invalidité dès sa radiation des cadres, le fonctionnaire retraité, quant à lui, ne peut en bénéficier qu'à compter de la date à laquelle il a demandé le bénéfice de cette rente viagère. Selon M. P..., le texte retarde donc, pour le fonctionnaire retraité, la possibilité de pouvoir bénéficier d'une rente viagère alors qu'il devrait pouvoir en bénéficier, selon lui, dès la reconnaissance de l'imputabilité au service de sa pathologie.

Nous pensons toutefois que le principe d'égalité, qui s'applique bien évidemment aux fonctionnaires (CC, 15 juillet 1976, n°76-67 DC ; CC, 14 août 2003, n° 2003-483 DC), n'est pas méconnu en l'espèce dès lors que, comme vous le savez, ce principe ne s'oppose pas « à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes, (...), pourvu que (...) la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (CC, 9 avril 1996, n°1996-375 DC).

Soulignons, tout d'abord, que les fonctionnaires dont la maladie est reconnue imputable au service pendant qu'ils sont encore en activité ne bénéficient pas d'une rente viagère d'invalidité du jour où cette imputabilité est acquise et encore moins à compter du jour où ils

ont présenté une demande de reconnaissance de cette imputabilité mais seulement, lorsqu'ils sont radiés des cadres de façon anticipée – ce qui n'est pas systématique<sup>2</sup> – et à compter de la date où ils ont été radiés des cadres. Or cette date de radiation des cadres est nécessairement postérieure à celle de la reconnaissance de l'imputabilité au service.

Par ailleurs, si M. P... fait valoir que le fonctionnaire retraité doit attendre la décision reconnaissant sa maladie imputable au service avant de pouvoir demander le bénéfice de la rente viagère d'activité, un fonctionnaire en activité se trouve exactement dans la même situation : il doit attendre l'intervention de la décision reconnaissant l'imputabilité au service de sa maladie pour pouvoir, le cas échéant, être radié des cadres et bénéficier de la rente viagère d'invalidité. Il ne nous semble donc pas, contrairement à ce que soutient M. P..., que les fonctionnaires en activité soient véritablement avantagés par rapport à ceux qui sont déjà retraités.

Enfin, et surtout, à partir du moment où le législateur étendait le bénéfice de la rente viagère d'invalidité aux fonctionnaires dont la maladie professionnelle est reconnue imputable au service « *postérieurement à la date de la radiation des cadres* », il était inhérent à cette extension même que la date de jouissance de la rente ne soit pas celle de radiation des cadres comme pour les fonctionnaires en activité. En la fixant à la date de demande d'attribution de la rente, le législateur a donc posé une règle différente tenant au fait que la situation des fonctionnaires retraités est différente au regard du fonctionnement même du dispositif. La différence de traitement critiquée par M. P... nous semble en rapport direct avec l'objet de la loi et ne pas méconnaître, par suite, le principe d'égalité.

Le second grief de constitutionnalité de M. P... est tiré de la méconnaissance du 11<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, aux termes duquel – il n'est pas besoin de vous le rappeler – la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Le Conseil constitutionnel a déduit des dispositions de cet alinéa que l'existence de certains dispositifs de protection sociale relevait d'une exigence constitutionnelle. Il a ainsi jugé par exemple qu'elles « *impliquent l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi* » (CC, 15 décembre 2022, n°2022-844 DC) aussi bien qu'un « *droit à réparation des personnes victimes d'accidents du travail ou atteintes de maladie professionnelle* » (CC, 13 décembre 2007, n°2007-558 DC).

---

<sup>2</sup> Toutes les maladies ne provoquent pas une incapacité permanente d'exercer ses fonctions et par ailleurs, le fonctionnaire peut bénéficier parfois d'un reclassement

Mais, pour autant, le Conseil constitutionnel laisse bien sûr une très large marge d'appréciation au législateur sur la détermination des « *moyens convenables d'existence* » que la Nation « *garantit* » à « *tout être humain qui (...) se trouve dans l'incapacité de travailler* » (CC, 14 août 2003, n°2003-483 DC). Et, au vu de cette marge d'appréciation, nous ne pensons pas que la Constitution imposait au législateur de faire bénéficier les fonctionnaires déjà retraités, qui perçoivent déjà une pension de retraite, d'une rente viagère d'invalidité lorsqu'il apparaît, après leur radiation des cadres, qu'ils ont contracté une maladie imputable au service. Nous relevons d'ailleurs que ce dispositif n'existe que pour les fonctionnaires retraités, les salariés retraités du régime général ne bénéficiant pas d'une telle protection.

Et, puisque la Constitution n'imposait pas l'extension de la rente viagère d'invalidité aux fonctionnaires déjà retraités, nous pensons, *a fortiori*, qu'elle n'impose aucunement que le bénéficiaire de cette rente prenne effet, pour ces fonctionnaires retraités, rétroactivement, à la date à laquelle leur maladie a été reconnue imputable au service ou à la date à laquelle ils ont demandé la reconnaissance de cette imputabilité. Au demeurant, si la Constitution imposait qu'une prestation de sécurité sociale puisse être due rétroactivement à la date à laquelle son bénéficiaire remplit les conditions pour la percevoir, cela remettrait en cause le régime de bon nombre de ces prestations qui, étant quérables, ne sont bien souvent ouvertes qu'après avoir été demandées.

Au total, il nous semble donc que vous pourrez, sans avoir besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC de M. P..., juger que n'est pas sérieux le moyen tiré de ce que le deuxième alinéa de l'article L. 28 du CPCMR porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

PCMNC :

- à ce que vous ne transmettiez pas au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. P... ;
- et à ce que vous refusiez l'admission de son pourvoi.