N° 494749 – Ministre de l'éducation nationale c/ Mme S D...

4ème et 1ère chambres réunies

Séance du 27 juin 2025
Lecture du 16 juillet 2025

CONCLUSIONS

M. Cyrille BEAUFILS, Rapporteur public

Un agent public contractuel arrivant à l'échéance de son congé sans traitement doit-il être considéré comme bien portant jusqu'à preuve du contraire ? Telle est la question que pose la présente affaire.

1. Mme D..., employée en contrat à durée indéterminée au sein du rectorat de l'académie de Créteil, a été placée en congé de maladie ordinaire à compter de juillet 2015 pendant un an. Ayant épuisé ses droits à ce titre, elle a ensuite été placée en congé sans traitement pour inaptitude physique temporaire pendant une année supplémentaire, jusqu'en juillet 2017, sa demande de congé de grave maladie ayant été rejetée. A l'issue de cette année de congé sans traitement, Mme D... n'a pas réintégré son poste. La rectrice l'a alors regardée comme démissionnaire. Un an plus tard, l'intéressée a saisi la juridiction d'une demande tendant à la réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis du fait de cette éviction illégale.

2. La ministre et l'agente s'opposent sur la procédure à suivre lorsque, comme en l'espèce, un contractuel arrive au terme du congé sans traitement prévu par l'article 17 du décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat.[1] En particulier, l'administration doit-elle soumettre l'agent à un examen médical, et doit-elle le mettre en demeure de reprendre son poste ?

Dans sa version applicable à l'espèce, le 2° de cet article 17 prévoit que : « *(...) L'agent non titulaire temporairement inapte pour raison de santé à reprendre son service à l'issue d'un congé de maladie (...) est placé en congé sans traitement pour une durée maximum d'une année. Cette durée peut être prolongée de six mois s'il résulte d'un avis médical que l'agent*

[1] Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat

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.

sera susceptible de reprendre ses fonctions à l'issue de cette période complémentaire. » A l'issue de ses droits à congé sans traitement, l'article prévoit ensuite deux hypothèses :

- soit l'agent non titulaire demeure inapte physiquement à reprendre son service. Cette inaptitude est constatée par le médecin agréé. L'agent fait alors l'objet d'une procédure de reclassement ou, à défaut, de licenciement ;
- soit l'agent est physiquement apte à reprendre son service. Il est alors réemployé sur son poste ou un poste similaire.[2] Mais l'article précise que « *lorsque la durée de ce congé est égale ou supérieure à un an, l'agent non titulaire ne peut être réemployé que s'il en formule la demande par lettre recommandée au plus tard un mois avant l'expiration du congé. A défaut d'une telle demande formulée en temps utile, l'agent est considéré comme démissionnaire.* »

A l'issue d'un congé d'un an ou plus, deux étapes s'enchaînent donc : la vérification de l'aptitude de l'agent, puis la notification, par l'intéressé, de son intention de reprendre ses fonctions.

3. S'agissant de l'aptitude de l'agent, le texte que nous venons de citer ne prévoit explicitement d'examen médical que lorsqu'il s'agit de constater l'inaptitude de l'agent, que ce soit pour prolonger de six mois le congé sans traitement ou pour engager la procédure de licenciement. La cour a, en l'espèce, estimé que la même obligation valait également avant la réintégration de l'agent, et que le rectorat avait commis une faute en n'y procédant pas. La ministre soutient que cette interprétation est entachée d'erreur de droit.

Curieusement, étant donné l'ancienneté du texte, d'ailleurs repris d'un décret simple de 1980,[3] vous ne vous êtes jamais prononcé sur ce point, non plus que sur le texte équivalent applicable aux fonctionnaires territoriaux.[4]

Vous pourriez être tentés de raisonner par analogie avec les textes applicables aux fonctionnaires, en particulier le décret du 14 mars 1986 relatif au régime de congés de maladie des fonctionnaires.[5] A la date de notre litige, son article 7 prévoyait la consultation du comité médical préalablement à la réintégration d'un agent après douze mois consécutifs de congé de maladie ou à l'issue d'un congé de longue maladie ou de longue durée. Mais la ministre en tire précisément argument pour soutenir que, lorsque le pouvoir réglementaire

[2] Par renvoi à l'article 32 du même décret

[3] Art. 15 du décret n° 80-552 du 15 juillet 1980 relatif à la protection sociale des agents non titulaires de l'Etat

[4] Art. 13 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984

[5] Art. 27 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

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.

entend soumettre la réintégration de l'agent à un examen médical, il le prévoit, et que le silence des textes applicables aux contractuels révèle donc bien l'absence d'obligation.

En outre, cette lecture est cohérente avec la gradation que relève la ministre, dans le décret applicable aux contractuels, en matière d'avis médical et de garantie des agents à l'échéance d'un congé sans traitement d'un an : *i)* l'hypothèse de base est celle d'une réintégration de l'agent sans avis médical ; *ii)* l'hypothèse moins favorable est la prolongation de six mois, qui peut se faire au vu de l'avis de n'importe quel médecin attestant que l'agent sera apte à reprendre le service à l'issue de cette période ; *iii)* le cas le plus grave est l'inaptitude définitive de l'agent, dont le constat requiert l'intervention du médecin agréé.

Enfin, il pourrait certes paraître étrange de requérir un examen médical pour constater l'inaptitude physique de l'agent, que ce soit pour six mois supplémentaires ou définitivement, mais non son aptitude, alors que les deux états sont nécessairement le revers l'un de l'autre. Mais tel est pourtant le cas très classique de la reprise du travail de tout agent, et même de tout salarié, après un congé maladie ordinaire de courte durée. A l'expiration de l'arrêt de travail, l'employeur s'attend à voir revenir son agent, et c'est à ce dernier de justifier, le cas échéant, d'un nouvel arrêt de travail pour prolonger le congé. Autrement dit, lorsque le congé expire, l'agent est présumé apte, sans qu'un avis médical soit nécessaire pour le constater.

Ainsi, tant l'application littérale du texte que sa cohérence à la fois interne et avec le cas général d'un retour de congé de maladie nous convainquent que la cour a commis une erreur de droit en exigeant que l'administration soumette l'agent à un examen médical dans la configuration d'espèce. La ministre est donc fondée à demander l'annulation de l'arrêt en tant qu'il relève une faute de l'Etat à ce titre et le condamne à réparer le préjudice moral subi par Mme D... en conséquence.

4. L'examen du pourvoi incident de l'intéressée vous conduira néanmoins à tempérer la rigueur des conséquences d'une telle solution.

Pour écarter les autres prétentions indemnitaires de Mme D..., la cour a, en effet, relevé que celle-ci n'avait pas sollicité son réemploi à l'issue de son congé sans traitement, et que les conséquences pécuniaires de sa démission d'office lui étaient donc imputables. Ce faisant, les juges du fond ont estimé qu'aucun texte ni principe n'imposait à l'administration de mettre en demeure l'intéressée de faire connaître son intention d'être réemployée.

Nous vous l'avons dit, l'article 17 du décret de 1986 impose à l'agent éloigné du service par un congé sans traitement pendant au moins un an de formuler une demande de réemploi au plus tard un mois avant l'expiration du congé, faute de quoi il est considéré comme démissionnaire.

Trois solutions nous semblent envisageables. La première serait d'estimer qu'il existe néanmoins une obligation de mettre l'agent en demeure de réintégrer le service, en estimant

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.

soit qu'une telle exigence résulte implicitement du texte, soit qu'un principe général vient suppléer au silence de ce dernier. La seconde serait d'exiger, plus modestement, que l'intéressé se voie seulement rappeler, à un moment ou à un autre, l'obligation qu'il a de solliciter son réemploi et les conséquences qui s'y attachent. La troisième consisterait, comme l'a fait la cour, à juger qu'aucune exigence particulière ne s'applique.

4.1. La première solution serait cohérente avec les exigences que vous avez dégagées pour l'abandon de poste d'un agent public,[6] dont le régime est entièrement jurisprudentiel.[7] Par votre décision de Section *C...* de 1998, vous avez ainsi précisé qu'une mesure de radiation des cadres pour abandon de poste ne peut être régulièrement prononcée que si l'agent concerné a, préalablement à cette décision, été mis en demeure de rejoindre son poste dans un délai qu'il appartient à l'administration de fixer, et qu'une telle mise en demeure, écrite, doit notamment informer l'intéressé du risque qu'il encourt. En matière d'abandon de poste dans le privé – où le législateur a importé votre jurisprudence en 2022[8] – vous avez de même exigé que la mise en demeure, prévue par le texte, s'accompagne d'une information suffisante de l'intéressé sur les conséquences d'un refus – voyez 2024, *Association Le Cercle Lafay*, aux Tables.[9]

La transposition de cette solution se justifierait d'autant plus que vous regardez en principe comme un abandon de poste le refus d'un agent de réintégrer le service à l'issue d'un congé maladie – voyez 1995, *OPHLM de la ville de Soissons*, aux Tables[10] – et que vous faites alors jouer l'exigence d'une mise en demeure.[11]

Cette solution concorderait également avec le principe selon lequel « *la démission ne peut résulter que d'une demande écrite de l'intéressé marquant sa volonté non équivoque de cesser ses fonctions* », qui figure aujourd'hui pour les fonctionnaires à l'article L. 551-1 du code général de la fonction publique, et était, jusqu'en 2022, prévue par leur décret statutaire.[12] Le même principe se retrouve dans la jurisprudence judiciaire, en vertu de laquelle « *la*

---

[6] Y compris contractuel : CE, 7/10 SSR, 5 décembre 1994*, Centre national de la cinématographie*, n°109594, A - p. 538.

[7] L'article L. 553-1 du CGFP ne fait ainsi que mentionner l'existence d'un licenciement pour abandon de poste, sans en régir la procédure

[8] Art. L. 1237-1-1 du code du travail issu de la loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesure d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi

[9] CE, 1/4 CHR, 18 décembre 2024, *Association Le Cercle Lafay*, n°s 473640, 473680, 474392, 475097, 475100, 475194, B

[10] CE, 3/5 SSR, 15 novembre 1995, *O.P.H.L.M. de la ville de Soissons*, n°151640, B ; plus récemment : CE, 7/5 SSR, 25 juin 2003, *Office départemental d'habitations à loyer modéré de la Haute-Vienne*, n° 225347, B ; CE, 3/8 SSR, 11 décembre 2015, *Commune de Breteuil-sur-Iton*, n° 375736, A - Rec. p. 436

[11] CE, 6/2 SSR, 16 janvier 1976, *Centre Hospitalier de Toulon*, n° 91526, B

[12] Art. 58 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

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.

démission ne peut résulter que d'une manifestation claire et non équivoque du salarié de rompre son contrat de travail ».[13] Et le décret du 17 janvier 1986 prévoyait, et prévoit encore, que la démission d'un agent contractuel se fait par information de l'administration au moyen d'une lettre recommandée avec accusé de réception.[14] Autrement dit, la démission ne peut en principe résulter d'un simple silence.

Malgré ces arguments, il nous paraît difficile de dégager de façon prétorienne l'exigence d'une mise en demeure de l'agent de faire connaître son intention avant la fin du congé sans traitement ou de réintégrer le service en cas d'absence ensuite. Vous êtes, en effet, face à une procédure qui n'est régie ni entièrement par la jurisprudence – comme l'abandon de poste dans le public – ni par un texte qui prévoit une telle mise en demeure – comme l'abandon de poste dans le privé. Dans ses conclusions sur la décision *C...*,[15] Frédéric Salat-Baroux faisait ainsi le départ avec les cas dans lesquels le régime de radiation des cadres est organisé par des textes législatifs et réglementaires, en soulignant qu'en l'absence de mise en demeure textuelle dans ce cas, vous ne l'instaurez pas par voie jurisprudentielle. Or, en l'espèce, la procédure est bien organisée par le décret de 1986, et celui-ci ne prévoit pas de mise en demeure, alors qu'il impose qu'un rappel soit adressé à l'agent resté silencieux au terme d'un congé de présence parentale, pour convenances personnelles ou pour création d'entreprise, avant que celui-ci ne soit réputé démissionnaire.[16] Faute de disposition législative ou de principe supérieur au décret qui vous obligerait à faire ce net effort d'interprétation, il nous semble que vous devrez respecter le silence de celui-ci.

4.2. A défaut de requérir une mise en demeure, vous pourriez à tout le moins exiger que l'agent ait été, à un moment ou à un autre, informé des conséquences qui s'attachent à l'absence de manifestation de sa volonté de réintégrer son emploi. Vous puiseriez alors à une autre veine de jurisprudence, celle de votre décision de Section *Centre hospitalier de Chauny* de 1990.[17] Vous y avez, en effet, interprété les dispositions du code de la santé publique relatives à la démission d'office à l'issue d'une mise en disponibilité comme exigeant – alors qu'elles n'en disaient rien – que l'agent soit informé des obligations que lui imposaient les dispositions législatives en vigueur et des conséquences de son éventuelle abstention à solliciter le renouvellement de sa disponibilité en temps voulu. Vous avez réitéré cette solution depuis, notamment en 2020 par une décision *L...*[18] et en 2021 par une décision *M...*,[19]

---

[13] Cass. soc., 9 mai 2007, n° 05-40.315, P

[14] Art. 48 du décret du 17 janvier 1986

[15] CE, Section, 11 décembre 1998, *C...*, n° 147511, 147512, A, préc.

[16] Art. 24 du décret du 17 janvier 1986

[17] CE, Section, 4 mai 1990, *Centre hospitalier de Chauny*, n° 78786, A - p. 112.

[18] CE, 6/5 CHR, 3 juin 2020, *M. de L...*, n° 432172, B - Rec. T. pp. 798- 805

[19] CE, 9/10 CHR, 4 juin 2021, *M. M...*, n° 436100, B

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.

toutes deux aux Tables sur un autre point, et relatives là encore à une fin de mise en disponibilité.

Cette jurisprudence pourrait assez facilement être transposée au cas du retour d'un congé sans traitement d'au moins un an. On y retrouve la configuration dans laquelle l'intéressé est éloigné de l'administration depuis une longue durée et doit, au préalable, faire connaître sa volonté de revenir. Parce que le lien avec l'employeur s'est ainsi distendu, et que le texte exige une manifestation positive et préalable de la volonté d'intéressé, il nous semble en effet moins gênant d'y faire jouer la présomption de démission, là où vous exigez, dans le cas général, un acte clair de la volonté de démissionner qui ne peut résulter de la seule absence de l'agent le jour de son retour attendu. Mais encore faut-il que l'information sur les conséquences de son silence lui ait été rappelée. Vous ne sauriez, en effet, exiger moins de garanties pour un agent en congé sans traitement pour inaptitude que pour un agent en disponibilité pour convenances personnelles.

Reste à préciser à quelle date cette information doit avoir été donnée pour être regardée comme valable. On pourrait avoir une réticence à appliquer ici le sérieux avec lequel vous tenez compte d'une indication transmise potentiellement une ou plusieurs années auparavant dans le cas d'une mise en disponibilité. Le placement en congé sans traitement intervient en effet alors que l'agent est temporairement inapte, c'est-à-dire dans un état de santé qui pourrait légitimement le rendre peu attentif à une telle mise en garde, si elle accompagne cette décision, voire tout simplement incapable d'en prendre connaissance. A l'inverse, l'agent devant informer son employeur de son intention de reprendre le service au plus tard un mois avant l'expiration du congé, l'information devra lui être communiquée avant. Au final, il nous semble que cette question sera avant tout une affaire d'espèce, comme elle l'est, d'ailleurs, dans vos décisions sur la disponibilité. L'information sera, en pratique, donnée au moins un mois et au plus un an avant la fin du congé et vous pourriez vous borner à exiger qu'elle le soit en temps utile pour permettre à l'intéressé de formuler sa demande.

4.3. Vous l'aurez compris, nous écartons la solution qui consisterait à juger plus radicalement que l'administration n'a obligation ni de mettre son agent en demeure de réintégrer son poste ni de l'informer au préalable des conséquences qui s'attachent à son silence un mois avant la fin du congé sans traitement. Un tel parti nous semblerait en effet excessivement sévère et en net décalage avec la jurisprudence que nous avons rappelée.

Si vous nous suivez, vous censurerez donc l'erreur de droit commise par la cour faute d'avoir recherché si la rectrice avait informé la requérante des conséquences pouvant résulter de l'absence de demande de reprendre de ses fonctions.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la cour de Paris et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat, à verser à l'avocat de Mme D....

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.