

Audience du 18 octobre 2018 - n° 04

N° 169017

Mme A...

Rapporteur : BC

FPT - accident de service - consolidation - décision confirmative

Lorsqu'une requête en annulation est irrecevable pour être dirigée contre une décision confirmative...

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Mme A... est adjoint administratif du département du 95, affectée depuis 2000 au bureau d'accueil généraliste. Victime d'une agression le 20 juin 2012 Mme A... a, à la suite de cette agression, développé un syndrome dépressif sévère compromettant son retour à son poste de travail. Au regard de la prolongation de ses arrêts de travail, le département a sollicité une expertise médicale qui donnera lieu à un rapport daté du 9 septembre 2014. Il en ressort que les arrêts et soins survenus antérieurement sont imputables à l'accident de travail, mais que l'état de santé de Mme A... doit être regardé comme consolidé au 8 septembre 2014. La commission de réforme va alors statuer et par un avis du 15 janvier 2015 elle va retenir cette même date de consolidation tout en admettant que la reprise de fonctions n'était pas envisageable à cette date. Par une décision du 22 janvier 2015 le département va fixer la consolidation au 8 septembre 2014 et placer son agent en maladie ordinaire avant de la placer à mi-traitement par un arrêté du 31 mars 2015. Compte tenu de l'épuisement de ses droits à congé en maladie ordinaire, Mme A... est ensuite placée en disponibilité d'office à compter du 9 septembre 2015 par un arrêté du 4 septembre 2015 contre lequel elle introduira un recours gracieux qui sera rejeté le 24 novembre suivant. Puis par une décision du 10 mars 2016, le département place l'intéressée en disponibilité d'office pour la période du 9 septembre 2015 jusqu'à sa mise en retraite pour invalidité.

C'est cette dernière décision que Mme A... vous demande d'annuler.

En défense, le département oppose à titre principal l'irrecevabilité de la requête et soulève une FNR tirée de ce que la décision du 10 mars 2016 serait en réalité une décision confirmative.

Le caractère confirmatif permet effectivement de rejeter les ccls en annulation dirigées contre une décision qui ne fait que confirmer une décision antérieure

devenue définitive : il s'agit ainsi d'éviter que ne soient remis en cause les effets d'une décision initiale insusceptible de recours.

Comme le rappelle le professeur Chapus dans son traité de contentieux administratif (13^e édition n°747 et s), : *"Une décision est confirmative si elle rejoint la décision initiale et en quelque sorte se superpose à elle, tant par son objet que par sa cause ainsi que par le contexte dans lequel elle a été prise"*.

Les commentaires au GACA d'un arrêt de principe CE 28 mars 1952 Martin, Piteau et Lhuillier au Rec, montrent que si le CE a toujours admis qu'un requérant était forcé à contester une décision se bornant à réitérer une précédente décision ayant le même objet et prise dans un cadre juridique et factuel identique, les 3 arrêts de 1952 confirmés quelques jours plus tard par CE ass 4 avril 1952 Gerbaud au Rec, innovent en donnant une portée extensive à la notion de décision confirmative puisqu'il s'agit "non seulement de celle qui réitère purement et simplement la précédente, mais également de celle qui la réitère alors même que l'administration l'a prise à l'issue d'une seconde instruction".

La doctrine à commencer par le professeur Chapus, caractérise une décision confirmative à l'aide de 3 identités :

- l'identité d'objet : les deux décisions doivent avoir un objet identique quand bien même elles auraient été prises pour des motifs différents (CE 13 novembre 1987 Mlle Gondre au Rec)
- l'identité de cause juridique des décisions : n'est ainsi pas confirmatif par ex le rejet opposé à une demande indemnitaire qui était fondée sur une cause juridique différente de celle d'un précédent recours indemnitaire fondé sur une autre cause juridique, même si ces recours avaient tous deux le même objet : la réparation d'un dommage (CE 10 août 2005 Maigret 266027 aux T).
- l'identité de contexte : par ex CE 27 avril 1998 Hamda 167368 aux T : c'est ici que l'appréciation est plus délicate. On vise ici l'absence de changement dans la situation juridique du requérant, tant au regard de l'état du droit (on pense à un changement légal ou réglementaire ayant une incidence sur la situation de l'intéressé) que de circonstances de fait tenant par ex à l'existence de faits nouveaux apparus postérieurement à la 1^{ère} décision (CE 6 novembre 1985 Kammunah 53190 aux T : une seconde décision refusant d'accorder à un étranger le statut de réfugié ne sera pas regardée comme confirmative si celui-ci peut faire état de circonstances de fait postérieures à la 1^{ère}). Et il vous appartient de vérifier la réalité du changement dans ces circonstances ainsi que leur incidence sur la situation du demandeur.

Enfin et bien entendu, précisons que pour qu'une décision soit qualifiée de confirmative, encore faut-il que la décision initiale soit devenue définitive c'est-à-dire que l'intéressé doit en avoir eu connaissance et sa notification dans des conditions

régulières doit avoir fait courir les délais de recours contentieux (CE 20 mars 1985 OPHLM du département de la Moselle 40311 aux T).

Appliquons ces principes à l'affaire dont vous êtes saisis.

La qualification d'accident de service n'est pas en débat, Mme A... a bien été reconnue par le département comme victime d'un tel accident. C'est en réalité la date de consolidation de cet accident qui est contestée. En effet pour le département nous l'avons dit, la consolidation est intervenue le 8 septembre 2014 et la collectivité a, logiquement, regardé les absences de service postérieures comme relevant de la maladie ordinaire, d'où l'application d'un demi-traitement après 90 jours d'absence, puis un placement en disponibilité d'office un an plus tard au 9 septembre 2015.

Or cette date de consolidation retenue par le département résulte tout d'abord de sa décision du 22 janvier 2015 qui présente selon nous un caractère décisoire puisque la collectivité s'approprie l'avis de la commission de réforme, indique qu'au-delà du 8 septembre 2014 "vos arrêts doivent être impactés au titre de la MO" et lui indique qu'il va émettre à son encontre un titre de recette. Toutefois, il ne mentionne pas les voies et délais de recours de sorte qu'il ne peut être regardé comme définitif dans les conditions de droit commun.

Les 7 arrêtés suivants pris par le département afin de placer Mme A... en congé de maladie ordinaire à demi-traitement constituent la suite logique de la décision retenant une consolidation au 8 septembre 2014. Et nous en arrivons à l'arrêté du 4 septembre 2015 plaçant Mme A... en disponibilité d'office à compter du 9 septembre 2015 et qui lui aussi découle de la décision fixant la date de consolidation. Mme A... va avoir connaissance de cet arrêté qui mentionne bien les voies et délais de recours puisqu'elle exerce à son encontre un recours gracieux daté du 2 octobre 2015 et dans ce courrier elle rappelle avoir été placée en maladie ordinaire un an plus tôt à compter du 8 septembre 2014 et ajoute avoir contesté cette décision en faisant réaliser une contre-expertise par un médecin expert agréé qui a précisé selon elle que son état n'était pas consolidé à la date du 5 mars 2015. Son recours gracieux est ensuite rejeté par un courrier du 24 novembre 2015, notifié le 11 décembre (vous disposez du bordereau RAR), rappelant les VDR, et confirmant son placement en disponibilité pour maladie ordinaire au 9 septembre précédent. Mme A... disposait donc d'un délai de 2 mois soit jusqu'au 12 février 2016 pour contester devant vous cette décision. Or elle n'en fera rien.

Quelles conséquences en tirer ? Nous en percevons deux :

- la 1ère est que la décision du département du 4 septembre 2015 de placer Mme A... en disponibilité d'office au 9 septembre 2015 doit être regardée comme définitive, ainsi que la décision fixant la date de consolidation au 9 septembre 2014
- l'arrêté querellé du 10 mars 2016 plaçant Mme A... en disponibilité d'office (même mesure) au 9 septembre 2015 (même échéance) et ayant pour effet de la rémunérer

à mi-traitement et à suspendre son avancement et ses droits à la retraite (mêmes conséquences juridiques) présente une identité d'objet avec cet arrêté précédent. Il relève de la même cause juridique. Enfin, il existe une identité de contexte en l'absence de changement de circonstances de fait ou de droit : par suite la décision querellée doit selon nous être regardée comme confirmative de la décision définitive du 4 septembre 2015, quand bien même il y ajouterait un terme : la mise en retraite pour invalidité. Et ajoutons que l'intervention de l'avis du comité médical en date du 16 février 2016 est sans incidence puisque nous avons vu qu'en vertu de la JP de 1952 Martin, Piteau et Lhuillier la circonstance que l'administration a réitéré sa décision à l'issue d'une seconde instruction ne constitue pas un obstacle à la reconnaissance du caractère confirmatif.

PCMNC :

- REJET pour irrecevabilité, la décision querellée étant confirmative de celle du 4 septembre 2015 devenue définitive