

RESSOURCES HUMAINES

Du caractère créateur de droits du demi-traitement maintenu à l'agent dans l'attente de l'avis du comité médical

Conseil d'État, 9 novembre 2018, n° 412684 - Commune du Perreux-sur-Marne

Mots-clés : RESSOURCES HUMAINES * Protection sociale * Congé de maladie ordinaire * Maintien du traitement * Décision créatrice de droits

FONDEMENT : Décret n° 87-602 du 30 juillet 1987, art. 17

Solution : Le demi-traitement maintenu à l'agent ayant épuisé ses droits à congé de maladie ordinaire durant le temps de la procédure nécessaire à ce qu'il soit statué sur sa reprise, son placement en disponibilité d'office, son reclassement ou son admission à la retraite est créateur de droits.

En application de l'article 17 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux, lorsque l'agent a épuisé ses droits à un congé de maladie ordinaire, il appartient à la collectivité qui l'emploie de saisir le comité médical de son éventuelle reprise de fonctions ou à défaut de sa mise en disponibilité, son reclassement dans un autre emploi ou son admission à la retraite et, dans l'attente de cet avis et de la décision définitive prise sur son fondement, de maintenir l'agent à demi-traitement. Les demi-traitements ainsi versés revêtent un caractère créateur de droits et restent donc acquis à l'intéressé indépendamment de la position statutaire dans laquelle il sera rétroactivement placé à titre de régularisation à l'issue de la procédure, et ce alors même qu'elle ne lui ouvrirait pas droit au versement d'un demi-traitement.

Observations : Par la décision commentée du 9 novembre 2018, la Haute juridiction est venue pour la première fois trancher une question prêtant à débats, celle du caractère provisoire ou non des demi-traitements versés, en application de l'article 17 du décret du 30 juillet 1987, à l'agent ayant épuisé ses droits à congé de maladie jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa reprise, son placement en disponibilité d'office, son reclassement ou son admission à la retraite.

Rappelons que le dispositif de maintien à demi-traitement a été mis en place dans un certain nombre d'hypothèses afin d'éviter de pénaliser les agents dont le sort ne peut être réglé dans un délai raisonnable en raison du retard dans le traitement des dossiers par le comité médical ou par la commission de réforme, et ce alors même que l'administration est tenue, pour pouvoir statuer définitivement sur la situation statutaire de l'intéressé, d'avoir recueilli l'avis de ces instances (circ. du 5 déc. 2011 du min. de la Fonction publique relative au décr. n° 2011-1245 du 5 oct. 2011). Ce dispositif permet ainsi à l'agent de ne pas demeurer privé de rémunération durant un temps trop important, étant noté que la procédure peut encore se trouver rallongée en cas de demande de congé de longue maladie par l'intéressé, qui ne peut là encore être octroyé qu'après avis du comité médical, puis, le cas échéant, saisine du comité médical supérieur, comme c'était le cas dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt commenté.

« 5. Considérant, d'une part, qu'en estimant qu'il résulte des dispositions citées au point précédent que lorsque l'agent a épuisé ses droits à un congé de maladie ordinaire, il appartient à la collectivité qui l'emploie, d'une part, de saisir le comité médical, qui doit se prononcer sur son éventuelle reprise de fonctions ou sur sa mise en disponibilité, son reclassement dans un autre emploi ou son admission à la retraite et, d'autre part, de verser à l'agent un demi-traitement dans l'attente de la décision du comité médical, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas, contrairement à ce qui est soutenu, commis d'erreur de droit ;

6. Considérant, d'autre part, que la circonstance que la décision prononçant la reprise d'activité, le reclassement, la mise en disponibilité ou l'admission à la retraite rétroagisse à la date de fin des congés de maladie n'a pas pour effet de retirer le caractère créateur de droits du maintien du demi-traitement prévu par les dispositions citées au point 4 ; que, par suite, en jugeant que le demi-traitement versé au titre de ces dispositions ne présentait pas un caractère provisoire et restait acquis à l'agent alors même que celui-ci avait, par la suite, été placé rétroactivement dans une position statutaire n'ouvrant pas par elle-même droit au versement d'un demi-traitement, la cour administrative d'appel de Paris a fait une exacte application de ces dispositions ».

Mais il n'en demeure pas moins que la situation statutaire de l'agent durant le temps de la procédure étant provisoire et ayant vocation à être régularisée après que le ou les avis des instances médicales aient été recueillis, il ne paraissait pas illogique de considérer, dans le silence des textes, que les demi-traitements éventuellement maintenus à l'intéressé présentaient eux aussi un caractère provisoire. Et qu'en conséquence, rien ne faisait obstacle à ce que la collectivité décide, selon la nature du congé ou la position finalement octroyée au terme de la procédure, notamment en cas de placement rétroactif en disponibilité d'office n'ouvrant droit à aucun traitement, de demander à ce dernier le reversement d'un trop-perçu correspondant au versement de son demi-traitement durant la procédure. C'est d'ailleurs en ce sens que semblaient pencher certaines juridictions du fond, dans des décisions rendues au visa de l'article 13 de l'arrêté du 4 août 2004 prévoyant le maintien du traitement de l'agent dans l'attente de l'avis de la commission de réforme, mais dont le raisonnement aurait parfaitement pu être transposé au versement de demi-traitements sur le fondement de l'article 17 du décret du 30 juillet 1987. Ainsi par exemple, la cour administrative d'appel de Bordeaux a pu juger que « si ces dispositions prévoient le maintien du traitement de l'agent dans l'attente de l'avis de la commission, elles n'interdisent pas à la collectivité de placer rétroactivement l'agent en congé maladie ordinaire conformément à l'avis de cette commission et d'en tirer les conséquences pécuniaires qui s'imposent en récupérant les sommes versées à tort à l'agent » (CAA Bordeaux, 9 déc. 2015, n° 14BX01495 ; CAA Bordeaux, 6 juin 2017, n° 15BX03756 ; TA Toulouse, 6 juill. 2017, n°s 1405392 et 1502465).

Telle n'a toutefois pas été la solution retenue par le Conseil d'État dans l'arrêt commenté, ce dernier estimant qu'au contraire, le maintien à demi-traitement des agents dans l'attente d'une décision définitive se prononçant sur leur situation statutaire ne revêtait pas un caractère provisoire mais était créateur de droits et, par tant, restait dû à l'agent, validant ce faisant la position de la cour administrative d'appel de Paris (30 mai 2017, n° 15PA02763) et du tribunal administratif de Melun avant elle.

Une telle position, protectrice des agents et incitant l'employeur à la diligence, s'inscrit dans la droite ligne de la tendance jurisprudentielle actuelle rendue en matière de maladie. On rappellera notamment la position récemment adoptée par le Conseil d'État dans un arrêt du 21 février 2018 (n° 396013, Lebon ; AJDA 2018. 422 ; AJCT 2018. 348, obs. P. Rouquet) aux termes duquel en l'absence d'avis rendu par la commission de réforme à l'issue du délai de deux mois, porté à trois mois en cas de mesures complémentaires, dont dispose l'administration pour se prononcer sur la demande de reconnaissance d'imputabilité au service d'un accident déclaré par un agent, ce dernier doit être placé, à titre conservatoire, en position de congé de maladie à plein traitement, sauf si l'administration établit qu'elle se trouvait, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité de recueillir ledit avis.

Cette affirmation du caractère créateur de droits du maintien d'un demi-traitement n'est cependant pas dépourvue de conséquences financières pour les collectivités et établissements publics employeurs puisque c'est sur eux que pèse au final la charge des demi-traitements versés. Et ce alors même que ces derniers n'ont pas la main sur le calendrier de procédure ni, plus largement, sur le fonctionnement des comités médicaux et commissions de réforme.

Ils sont en effet tout aussi tributaires que les agents des délais d'inscription des dossiers à l'ordre du jour des instances médicales, lesquels dépendent outre de la charge d'activité desdites instances, des difficultés auxquelles elles peuvent être confrontées notamment pour obtenir la présence de praticiens, spécialement de médecins spécialistes agréés, plus ou moins nombreux selon les spécialités. Et cette charge financière peut s'avérer d'autant plus lourde dans un contexte budgétaire déjà restreint que, comme il a été évoqué, la procédure peut encore être allongée par les éventuelles contre-expertises, les demandes des agents de congés de toute nature ainsi que les contestations des avis des comités médicaux devant le comité médical supérieur.

Cet arrêt sera mentionné au Lebon.

Nathalie Kaczmarczyk

Rappel pratique

Lorsqu'à l'issue de la procédure, et après avoir recueilli l'avis du comité médical, l'autorité de nomination se prononce sur la situation statutaire de l'agent, elle ne doit pas se limiter à statuer pour l'avenir mais doit également penser à régulariser la situation de l'intéressé pour le passé dès lors qu'il a été placé dans une position statutaire provisoire dans l'attente de l'avis de l'instance médicale à intervenir en lui conférant, à titre rétroactif et par une décision expresse définitive, une position statutaire régulière.