## AJFP

**AJFP 2019 p.166**

**La décision de l'administration reconnaissant l'imputabilité au service d'une maladie est purement recognitive d'un droit préexistant**

**Jugement rendu par Tribunal administratif de Lyon 7e et 8e ch. réunies**

**13-03-2019**

n° 1705471

**Sommaire :**

Une adjointe administrative titulaire de l'État sollicite auprès de la ministre des Armées, le 29 juin 2016, la reconnaissance de l'imputabilité au service d'une tendinopathie au sujet de laquelle un médecin rhumatologue a produit une expertise médicale le 17 octobre 2016 ; elle conteste les refus qui lui sont opposés les 29 mai et 23 juin 2017 sur le fondement de l'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983, entré en vigueur le 21 janvier 2017, ainsi que les décisions la plaçant puis la maintenant en disponibilité d'office. Elle obtient gain de cause : suivant les conclusions du rapporteur public, le tribunal administratif estime inapplicables à l'espèce les dispositions de l'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 ayant servi de fondement aux décisions litigieuses, et annule donc ces dernières ; il enjoint à la ministre de procéder au réexamen de la demande de la requérante dans un délai de deuxmois.



## Texte intégral :

*Considérant ce qui suit :*

1. Mme V., adjointe administrative de 2e classe au sein de l'hôpital d'instruction des armées Desgenettes à Lyon, a sollicité la reconnaissance de l'imputabilité au service de la tendinopathie dont elle souffre. Par des décisions des 29 mai et 23 juin 2017, la ministre des Armées a rejeté cette demande. Par un arrêté du 10 juillet 2017, Mme V. a été placée en disponibilité d'office à compter du 11 juin 2017, date à laquelle la ministre a relevé qu'elle avait épuisé ses droits à congés pour maladie ordinaire. Par des arrêtés des 19 mars et 16 mai 2018, Mme V. a été maintenue en disponibilité d'office jusqu'au 20 septembre 2018. M me V. demande l'annulation des décisions des 29 mai et 23 juin 2017 et des arrêtés 10 juillet 2017, 19 mars et 16 mai 2018.

*Sur la recevabilité de la requête :*

1. En premier lieu, aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nomet domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. [...]

».

1. En soutenant, dans sa requête introductive d'instance, que la pathologie dont elle souffre relève de l'une des maladies désignées dans le tableau n° 57 A du code de la sécurité sociale, M me V. doit être regardée comme invoquant le moyen tiré de ce qu'en rejetant sa demande de reconnaissance d'imputabilité au service de cette pathologie, la ministre des Armées a entaché les décisions attaquées d'erreur d'appréciation. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir opposée en défense tirée du défaut de motivation de la requête doit donc être écartée.
2. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deuxmois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ».
3. Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté du 19 mars 2018, qui comporte l'indication des voies et délais de recours, a été notifié à Mme

V. le 27 mars 2018. Par suite, les conclusions en annulation de cet arrêté, présentées le 15 octobre 2018, sont tardives et doivent être rejetées pour irrecevabilité.

1. En troisième lieu, Mme V. a présenté, pour la première fois dans un mémoire enregistré le 15 octobre 2018, soit après l'expiration du délai de recours contentieux, qui a couru au plus tard à compter de l'introduction de la requête, des conclusions tendant à l'annulation des arrêtés des 10 juillet 2017 et 16 mai 2018 la plaçant et la maintenant en disponibilité d'office. Ces arrêtés ont été pris sur le fondement des décisions des 29 mai et 23 juin 2017 initialement attaquées en raison de l'épuisement par Mme V. de ses droits à congé de maladie ordinaire. Dès lors les conclusions en annulation dirigées contre lesdits arrêtés présentent un lien suffisant avec les conclusions en annulation dirigées contre ces décisions et ne constituent pas des conclusions nouvelles irrecevables.

*Sur les conclusions d'annulation :*

*En ce qui concerne les décisions des 29 mai et 23 juin 2017 :*

1. En premier lieu, d'une part, auxtermes de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, dans sa rédaction applicable avant le 21 janvier 2017, date d'entrée en vigueur de l'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 : « Le fonctionnaire en activité a droit : [...] / 2° À des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. Le fonctionnaire conserve, en outre, ses droits à la totalité du

supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence. Le bénéfice de ces dispositions est subordonné à la transmission par le fonctionnaire, à son administration, de l'avis d'arrêt de travail justifiant du bien-fondé du congé de maladie, dans un délai et selon les sanctions prévus en application de l'article 35. / Toutefois, si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à mise à la retraite. Il a droit, en outre, au remboursement des honoraires médicauxet des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident ; [...] ».

1. D'autre part, auxtermes de l'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, issu de l'ordonnance du 19 janvier 2017 entrée en vigueur le 21 janvier 2017 : « [...] IV.- Est présumée imputable au service toute maladie désignée par les tableaux de maladies professionnelles mentionnés aux articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale et contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions dans les conditions mentionnées à ce tableau. / Si une ou plusieurs conditions tenant au délai de prise en charge, à la durée d'exposition ou à la liste limitative des travaux ne sont pas remplies, la maladie telle qu'elle est désignée par un tableau peut être reconnue imputable au service lorsque le fonctionnaire ou ses ayants droit établissent qu'elle est directement causée par l'exercice des fonctions. / Peut également être reconnue imputable au service une maladie non désignée dans les tableaux de maladies professionnelles mentionnés aux articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale lorsque le fonctionnaire ou ses ayants droit établissent qu'elle est essentiellement et directement causée par l'exercice des fonctions et qu'elle entraîne une incapacité permanente à un tauxdéterminé et évalué dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État. [...] ».
2. Les dispositions précitées du IV de l'article 21 *bis* de la loi modifiée du 13 juillet 1983 sont d'application immédiate, en l'absence de dispositions contraires. Elles ont donc vocation à s'appliquer auxsituations en cours, sous réserve des exigences attachées au principe de non-rétroactivité, qui exclut que les nouvelles dispositions s'appliquent à des situations juridiquement constituées avant leur entrée en vigueur. Les droits des agents publics en matière d'accident de service et de maladie professionnelle sont constitués à la date à laquelle l'accident est intervenu ou la maladie diagnostiquée. La maladie de Mme V. a été diagnostiquée le 20 juin 2016, date à compter de laquelle elle a été placée en congé de maladie, soit avant l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 21 *bis.* Il s'ensuit que la situation de Mme V. est régie par les dispositions précitées de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 applicables à ladite date du 20 juin 2016.
3. Le droit, prévu par les dispositions de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984, de conserver l'intégralité du traitement et de bénéficier du remboursement des honoraires médicauxet des frais entraînés par la maladie ou l'accident est soumis à la condition que la maladie mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'accomplir son service soit en lien direct, mais non nécessairement exclusif, avec un évènement ou un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.
4. Pour prendre les décisions des 29 mai et 23 juin 2017 attaquées, la ministre des Armées a considéré, au vu de l'avis de la commission de réforme du 16 mars 2017 et de l'expertise médicale réalisée le 17 octobre 2016 par un médecin rhumatologue, que la pathologie dont Mme V. souffre ne correspond pas à l'une des maladies désignées dans le tableau n° 57 A annexé au code de la sécurité sociale. Or, à la date à laquelle la maladie de Mme V. a été diagnostiquée, aucune disposition ne rendait applicables aux fonctionnaires les tableaux de maladies professionnelles annexés au code de la sécurité sociale. Par suite, en rejetant la demande de Mme V. pour ce motif sans apprécier, comme elle était tenue de le faire en application des dispositions de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984, si cette pathologie était directement liée à l'exercice des fonctions de Mme V., la ministre des Armées a commis une erreur de droit.
5. Il résulte de ce qui précède que les décisions des 29 mai et 23 juin 2017 doivent être annulées.

*En ce qui concerne les arrêtés des 10 juillet 2017 et 16 mai 2018 :*

1. En raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé. Il en va ainsi, notamment, des décisions qui ont été prises en application de l'acte annulé et de celles dont l'acte annulé constitue la base légale.
2. Les arrêtés des 10 juillet 2017 et 16 mai 2018 par lesquels la ministre a placé Mme V. en disponibilité d'office ont été pris en raison de l'édiction des décisions des 29 mai et 23 juin 2017 par lesquelles la ministre a refusé de reconnaître comme étant imputable au service la pathologie dont souffre Mme V. Ces arrêtés doivent donc être annulés par voie de conséquence de l'annulation des décisions des 29 mai et 23 juin 2017.

*Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :*

1. Eu égard à ses motifs, le présent jugement n'implique pas que la ministre des Armées reconnaisse l'imputabilité au service de la pathologie dont souffre Mme V., mais implique seulement, en application des dispositions de l'article L. 911-2 du code de justice administrative, qu'elle procède au réexamen de la demande de reconnaissance de maladie professionnelle présentée par Mme V. le 29 juin 2016. Il y a lieu d'enjoindre à la ministre des Armées de procéder à ce réexamen dans un délai de deuxmois à compter de la notification du présent jugement, sans qu'il y ait lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

*Sur les conclusions aux fins d'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :*

1. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État la somme de 1 400 € en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## Décide :

**Article 1er :** Les décisions des 29 mai et 23 juin 2017 par lesquelles la ministre des Armées a rejeté la demande du 29 juin 2016 de Mme V. tendant à la reconnaissance d'imputabilité au service de la pathologie dont elle souffre ainsi que les arrêtés des 10 juillet 2017 et 16 mai 2018 par lesquels la même autorité a placé Mme V. en disponibilité d'office sont annulés.

**Article 2 :** Il est enjoint à la ministre des Armées de procéder au réexamen de la demande du 29 juin 2016 de Mme V. tendant à la reconnaissance d'imputabilité au service de la pathologie dont elle souffre, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

**Article 3 :** L'État versera à Mme V. la somme de 1 400 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Article 4 :** Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

**Article 5 :** Le présent jugement sera notifié à Mme V. et à la ministre des Armées.

**Mots clés :**

**PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS** \* Maladie professionnelle des agents publics \* Imputabilité au service d'une maladie \* Qualification de la décision reconnaissant l'imputabilité au service d'une maladie

**ACTEUNILATERAL** \* Acte administratif \* Rétroactivité d'un acte administratif \* Loi \* Application de la loi dans le temps \* Situation juridiquement constituée

**AJFP 2019 p.166**

**La décision de l'administration reconnaissant l'imputabilité au service d'une maladie est purement recognitive d'un droit préexistant**

**Christophe Rivière, Rapporteur public**



La présente affaire vous amène à vous interroger sur l'application de l'article 21 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 à un fonctionnaire souffrant d'une maladie diagnostiquée avant l'entrée en vigueur de cet article et sollicitant la reconnaissance de l'imputabilité au service de cette maladie. Ce fonctionnaire conteste en particulier les décisions administratives refusant cette reconnaissance ainsi que, par voie de conséquence, les décisions le plaçant en disponibilité d'office pour raison de santé.

La requérante soutient qu'en se bornant à considérer que la pathologie n'entrait pas dans le cadre du tableau 57A des maladies professionnelles alors qu'aucune disposition ne rend applicables aux fonctionnaires les dispositions de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale instituant une présomption d'origine professionnelle pour toute maladie désignée dans un tableau de maladies professionnelles et contractée dans des conditions mentionnées à ce tableau, et en ne vérifiant pas si l'affection en cause pouvait être en lien direct avec l'exercice des fonctions, l'administration a commis une erreur de droit.

Vous savez qu'il était initialement jugé que les dispositions de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale, qui instituent une présomption d'origine professionnelle pour toute maladie désignée dans un tableau de maladies professionnelles et contractée dans des conditions mentionnées à ce tableau, n'étaient pas applicables aux fonctionnaires de l'État(1). Ces tableaux n'avaient qu'une valeur indicative pour les fonctionnaires.

Toutefois, il en va désormais différemment avec l'article 21 *bis* (I et IV) de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, créé par l'article 10 de l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017, en vigueur depuis le 21 janvier 2017, soit le lendemain de sa publication. Cet article reprend en grande partie les dispositions précitées de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale. L'ordonnance du 19 janvier 2017 a pour objectif notamment « de renforcer les garanties applicables aux agents publics en matière de prévention et d'accompagnement de l'inaptitude physique, améliorer les droits et congés pour raison de santé ainsi que le régime des accidents de service et des maladies professionnelles applicables aux agents publics »(2). Il s'agit de créer au profit des agents publics de nouvelles garanties en matière de santé et de sécurité au travail. Est en effet instauré un régime de présomption d'imputabilité au service pour les accidents de service et certaines maladies professionnelles contractées dans l'exercice des fonctions, par alignement sur le régime applicable auxsalariés du secteur privé.

# La question de l'applicabilité du nouvel article 21 *bis* lorsque la maladie a été diagnostiquée avant son entrée en vigueur

Il ressort de l'examen de la jurisprudence que de nombreuxtribunauxadministratifs appliquent les dispositions du IVde l'article 21 *bis* alors que la maladie a été déclarée ou diagnostiquée antérieurement à l'entrée en vigueur de ces dispositions. Le critère déterminant pour se prononcer sur l'applicabilité ou non de l'article 21 *bis* à des maladies constatées antérieurement à son entrée en vigueur est celui de l'existence ou non d'une situation juridiquement constituée, ou l'existence ou non de droits acquis.

# Les critères généraux régissant l'application de la loi dans le temps

De manière générale, vous savez que « les droits auxavantages résultant pour les fonctionnaires d'une réglementation sont subordonnés au maintien de cette réglementation » ou, selon une autre formule que vous utilisez, « les fonctionnaires ne peuvent invoquer aucun droit acquis au maintien de leur statut, lequel peut être modifié à tout moment » (3), y compris dans un sens moins favorable(4).

S'agissant de l'application de la loi nouvelle dans le temps, comme l'a affirmé le doyen Roubier, « l'effet immédiat de la loi constitue le droit commun [...] ; en principe, une loi nouvelle doit recevoir aussitôt application, même dans les situations en cours, à partir du jour de son entrée en vigueur »(5). Par exception à ce principe, vous considérez que la norme nouvelle n'est pas applicable auxsituations en cours, sauf à être alors rétroactive - ce que vous censurez le cas échéant - dans les trois hypothèses suivantes : si elle entend régir une situation déjà accomplie ; si elle vise les situations contractuelles de droit privé en cours à la date de son entrée en vigueur ; si elle porte atteinte aux droits acquis par les parties à un litige. Hormis ces exceptions, la règle est celle de l'application immédiate de la loi nouvelle auxsituations en cours. Bruno Genevois en expliquait les ressorts : cette règle « se justifie par des raisons très fortes : elle est conforme au principe de la souveraineté des lois ; elle repose sur l'idée que la norme nouvelle est présumée meilleure que la norme ancienne ; enfin le droit public postule plus encore que le droit privé l'application immédiate de la norme nouvelle auxsituations en cours »(6).

Toute disposition législative ou réglementaire nouvelle a donc en principe vocation à s'appliquer immédiatement aux situations en cours, sans que puisse être invoqué un droit au maintien de la réglementation existante, sous réserve toutefois du respect du principe général du droit de non-rétroactivité des actes administratifs(7) qui exclut que des dispositions réglementaires s'appliquent à des situations juridiquement constituées avant leur entrée en vigueur, sous l'empire des anciennes règles (8). Un règlement ou une loi peut donc régir les situations juridiques en cours ; mais ils ne peuvent légalement s'appliquer aux situations juridiquement constituées, qui restent régies par les dispositions en vigueur au moment de leur constitution.

Comme l'a indiqué le président Odent dans son cours(9), « en principe, la règle de droit qui résulte de l'intervention de dispositions nouvelles n'est applicable ni aux situations juridiques qui s'étaient établies avant l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, ni à celles des situations préexistantes qui, à la date de cette entrée en vigueur, étaient définitives »(10). Une règle postérieure au moment de la constitution d'une situation juridique ne saurait s'appliquer à cette situation déjà créée sans rétroagir(11). « À l'inverse, poursuit le président Odent, la règle de droit nouvelle régit les situations juridiques qui n'étaient pas définitives au moment où elle entre en vigueur »

(12).

La notion de situation juridiquement constituée dans le passé est distincte de celle de droits acquis. Une situation est juridiquement constituée lorsqu'elle correspond à la réalisation des conditions posées par la règle de droit pour sa réalisation (13). Comme l'indiquait aussi le professeur Jacques Petit, « la constitution d'une situation consiste dans l'individualisation d'un effet de droit par suite de la réalisation des conditions dont une règle fait dépendre la création de cet effet »(14). Francis Lamy faisait observer, dans ses conclusions sous la décision *Angeli *(15), que « dans le domaine financier entendu au sens large [...], la jurisprudence du Conseil d'État repose sur l'idée que les situations doivent être regardées comme constituées à la date à laquelle se produit le fait générateur de la dépense, de la recette, de la dette ou de la créance ». En effet, lorsqu'est en cause une dépense, une recette, une dette ou une créance, vous recherchez le fait générateur, qui constitue le moment auquel les droits des parties se trouvent fixés, et vous appliquez les textes en vigueur à cette date

(16).

Le Conseil d'État a ainsi appliqué à un agent les dispositions réglementaires concernant, en cas d'accident de service, le maintien de l'intégralité des émoluments ainsi que la prise en charge des frais médicauxen vigueur à la date de l'accident dont a été victime cet agent (17). Les créances et droits que font naître les dommages consécutifs à un accident sont donc bien déterminés par la législation en vigueur à la date de cet accident(18) ; le droit à une allocation temporaire d'invalidité s'apprécie aussi au regard du texte applicable à la date à laquelle l'invalidité a été constatée (19). Il est jugé plus généralement, pour les droits pécuniaires des agents publics, qu'une réglementation nouvelle relative à la rémunération des fonctionnaires ne s'applique pas à des services déjà accomplis(20).

Si cette non-rétroactivité protège le plus souvent des droits acquis, elle peut également faire obstacle au versement d'une somme pour une période antérieure à l'entrée en vigueur de la règle : est entachée de rétroactivité illégale la délibération du conseil d'une communauté urbaine allouant à ses membres des indemnités de fonctions au titre d'une période antérieure à son intervention(21). Le Conseil d'État a eu l'occasion de faire application de tels principes dans des cas où il s'agissait de déterminer les droits correspondant à des services accomplis avant l'entrée en vigueur d'un décret qui avait mis fin à l'exclusion illégale d'une catégorie d'agents du droit au versement d'une bonification de pension : il a relevé que « les nouveaux droits à bonification [...] ne sont ouverts que pour les services effectués postérieurement à la date d'entrée en vigueur d'un décret » (22). Il n'en va autrement que lorsque la somme réclamée à l'administration ne constitue pas un droit ouvert par un texte mais seulement un avantage que l'on sollicite, comme une aide ou une subvention que l'autorité administrative est libre d'accorder ou de refuser(23) : les décisions statuant sur de telles demandes sont soumises auxrègles en vigueur à la date à laquelle elles sont prises(24) - l'administration doit en effet, en principe, apprécier ce qu'il lui appartient de décider en se plaçant à la date à laquelle elle se prononce, c'est-à-dire au vu des circonstances de fait et de l'état du droit prévalant à cette date.

# L'application de la loi dans le temps en matière d'imputabilité d'une pathologie au service

En l'espèce, vous n'êtes pas en présence de dispositions réglementaires nouvelles mais, comme nous l'avons vu, de dispositions législatives nouvelles. Il résulte des dispositions des articles 1er et 2 du code civil que, si elle n'en dispose pas autrement, la loi nouvelle entre en vigueur le lendemain de sa publication, sous réserve de celles de ses dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application, et n'a pas d'effet rétroactif. Elle s'applique ainsi immédiatement aux situations en cours, sous réserve des situations juridiquement constituées à la date de son entrée en vigueur(25).

Qu'en est-il de l'imputabilité au service d'une pathologie ? L'hésitation est permise car la réponse à cette question est loin d'être évidente.

# L'approche classique : la décision administrative, attributive d'un droit, cristallise la situation juridique

Intuitivement, et classiquement avons-nous envie de dire, il est permis de penser que concernant, comme en l'espèce s'agissant de cet article 21 *bis*, une loi de fond touchant auxdroits et obligations des parties, c'est la décision administrative se prononçant sur l'imputabilité au service d'une maladie, et donc portant une appréciation sur ce point, qui cristallise la situation quant à l'existence ou non d'un lien direct entre la maladie constatée ou diagnostiquée et le service, et donc en reconnaissant ou non le droit du fonctionnaire concerné à conserver son plein traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à sa mise à la retraite et à bénéficier du remboursement des honoraires médicauxet des frais directement entraînés par la maladie, comme l'indique désormais le I, alinéa 2, de l'article 21 *bis.* Vous pourriez donc considérer qu'une telle décision est attributive d'un droit, et non recognitive d'une situation juridique définitive acquise antérieurement.

C'est d'ailleurs cette considération qui a conduit le Conseil d'État à faire application aux demandes d'autorisation présentées sous l'empire d'une réglementation déterminée des règles nouvelles entrées en vigueur postérieurement au dépôt de la demande et avant que l'administration ne se soit prononcée sur cette demande, c'est-à-dire à ne pas voir dans le dépôt de la demande une situation juridiquement constituée (26). De prime abord, nous voyons en effet mal les fonctionnaires avoir des droits acquis ou une situation définitivement constituée avant même qu'intervienne la décision administrative, dont on ne sait d'ailleurs pas si elle sera positive ou négative concernant la reconnaissance de l'imputabilité au service de la pathologie.

Il pourrait donc être considéré que la date de la première constatation médicale de la pathologie ou la date de son diagnostic, qui caractérise une situation purement factuelle, ne doit pas influer sur l'entrée en vigueur de l'article 21 *bis* en ce qu'elle ne caractérise pas une situation juridiquement constituée ou des droits acquis. Autrement dit, admettre le caractère purement recognitif de la décision administrative reviendrait à considérer qu'avant même que l'administration ne se prononce sur la situation de son agent, celui-ci bénéficie d'un droit à l'imputabilité au service de sa maladie ou, plus exactement, d'un droit auxconséquences financières qui en découlent, à savoir le bénéfice d'un plein traitement et la prise en charge de ses frais médicaux, dès la constatation ou le diagnostic de cette maladie.

Vous pourriez donc juger que c'est au moment où l'administration se prononcera sur l'existence du lien direct entre la pathologie et le service que la situation deviendra définitivement constituée sur le plan juridique et qu'admettre le contraire reviendrait à faire fi du pouvoir d'appréciation dont dispose l'administration, qui face à une maladie constatée ou diagnostiquée antérieurement, est libre d'accorder ou de refuser le bénéfice de l'imputabilité au service, en portant une appréciation sur la réalité du lien direct, non nécessairement exclusif, entre

cette pathologie et le service.

# La date réelle de la naissance des droits : celle du fait générateur

Toutefois, comme dans la plupart des cas où une décision administrative vise à suppléer auxaléas de l'existence, la date de naissance des droits, autrement dit la date à laquelle la situation du demandeur est juridiquement constituée, correspond à la date de naissance du besoin, ainsi que l'a indiqué Luc Derepas(27). Il en résulte que c'est à la date à laquelle survient la pathologie, en réalité sa première constatation médicale par un arrêt de travail ou un certificat médical, ou s'agissant d'un accident de service, la date de la survenance de l'accident, que naît le droit du fonctionnaire concerné au bénéfice de la législation protectrice lui permettant de conserver son plein traitement et d'obtenir la prise en charge des frais médicaux nécessaires pour soigner la maladie - sous réserve de démontrer un lien direct entre la maladie ou l'accident et le service.

La décision de l'administration s'avère ainsi, en réalité, bel et bien purement recognitive d'un droit de créance préexistant, qui se confond avec la constatation médicale de la maladie. D'ailleurs, eu égard à ce caractère recognitif, la décision reconnaissant - le terme est important - l'imputabilité au service de la pathologie va légalement prendre effet, rétroactivement, à la date de la première constatation médicale de la pathologie (28). Il ne s'agit pas seulement, pour l'administration, de placer le fonctionnaire dans une position régulière au regard du droit qui lui est reconnu à une telle imputabilité, d'autant que le congé de maladie ordinaire est en soi une position régulière(29). Rappelons que l'administration est tenue d'assurer le déroulement continu de la carrière de ses agents en les plaçant dans une position statutaire régulière au regard de leur situation, notamment médicale, et qu'elle peut dans ce cadre prendre des mesures rétroactives(30). L'imputabilité au service d'une maladie n'est pas juridiquement soumise à une autorisation administrative, qui devrait être examinée sous l'empire du droit applicable au moment où l'administration se prononce sur la demande d'autorisation : vous n'êtes pas dans l'hypothèse de la jurisprudence *Commune de Bordères-sur-l'Échez *(31). Autrement dit, la décision se prononçant sur l'imputabilité au service de la maladie n'est pas, finalement, attributive d'un droit mais se borne à constater un droit préexistant né d'une situation factuelle : la constatation d'une maladie.

L'administration ne statue pas, en effet, sur un avantage qu'elle serait libre d'accorder ou de refuser. Dès lors que la maladie et son lien direct avec le service sont médicalement constatés, elle se borne à reconnaître le droit du fonctionnaire concerné à conserver son plein traitement durant le congé de maladie qui lui est accordé pour cette maladie jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à sa mise à la retraite, et à bénéficier du remboursement des honoraires médicauxet des frais directement entraînés par la maladie, et ce dès la première constatation médicale de cette maladie. Si pèse sur le fonctionnaire concerné la charge de démontrer ce lien direct, cette condition de fond nécessaire à la reconnaissance du droit n'est pas temporellement détachable de la constatation médicale de la maladie mais détermine uniquement la cause, au demeurant non nécessairement exclusive, intrinsèque de celle-ci. Le lien avec le service sera donc nécessairement contemporain de la constatation médicale de la maladie, laquelle manifestera seule, dès lors, le caractère juridiquement constitué de la situation.

Ce n'est donc pas la décision administrative qui va manifester la réalisation de la seule condition de fond nécessaire consistant dans l'existence d'un lien direct avec le service : cette décision sera purement recognitive de cette condition contemporaine du diagnostic de la maladie. Vous êtes donc ici dans la lignée des jurisprudences *Sieur Avignon, Époux Mattoni, Alphonsi* et *Angeli* que nous avons citées. Le droit en cause, qui est un droit de créance, est purement financier : c'est le droit au maintien du plein traitement en cas de maladie imputable au service, en principe jusqu'à reprise des fonctions ou la mise à la retraite. Et le fait générateur de ce droit est bien la maladie, du moins sa première constatation médicale par un certificat médical ou un arrêt de travail.

# Conclusion : l'inapplicabilité de l'article 21 *bis*

Si vous nous suivez, vous pourrez donc juger que l'article 21 *bis* est inapplicable en l'espèce dès lors que la maladie de la requérante a été diagnostiquée avant le 21 janvier 2017. L'administration devait dès lors examiner la situation de l'intéressée au regard des dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 dans sa version en vigueur à la date de ce diagnostic, antérieure à sa modification par l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017, et au regard de la jurisprudence du Conseil d'État applicable avant l'entrée en vigueur de cet article 21 *bis.*

Il en résulte, que, comme le soutient la requérante, l'administration a commis une double erreur de droit en opposant à la requérante le tableau 57A des maladies professionnelles en vertu de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale, et en ne vérifiant pas si l'affection dont souffre l'intéressée pouvait être en lien direct avec l'exercice de ses fonctions.

Vous pourrez donc accueillir le moyen et, partant, annuler pour ce motif les décisions refusant de reconnaître l'imputabilité au service de la pathologie de la requérante, sans qu'il soit besoin de vous prononcer sur les autres moyens de la requête. En conséquence, vous pourrez, d'une part, annuler les décisions des 10 juillet 2017 et 16 mai 2018 par lesquelles la ministre des Armées a placé la requérante en disponibilité d'office(32), d'autre part, enjoindre à la ministre des Armées de réexaminer la situation de la requérante concernant l'imputabilité au service de sa pathologie dans un délai de deuxmois à compter de la notification du jugement.

Vous pourrez également mettre à la charge de l'État, au profit de la requérante, la somme de 1 200 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Enfin, vous pourrez rejeter le surplus des conclusions de la requête, en particulier les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 19 mars 2018 portant placement en disponibilité d'office, qui sont tardives.

## Le nouvel article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983

L'ordonnance du 19 janvier 2017 a introduit dans la loi du 13 juillet 1983 un nouvel article 21 *bis*, instaurant notamment un régime de présomption d'imputabilité au service de toute maladie désignée par les tableaux de maladies professionnelles mentionnés aux articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale, et contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ; toutefois, une

maladie non désignée dans ces tableauxpeut encore être reconnue imputable au service, à condition notamment d'être « essentiellement et directement causée par l'exercice des fonctions ».

## Le problème de droit

La requérante reproche à la ministre de s'être référée exclusivement à un tableau de maladies professionnelles pour apprécier - et refuser de reconnaître - l'imputabilité de sa maladie au service, sans vérifier si cette maladie entretenait un lien direct avec ses fonctions. Elle y voit une erreur de droit, qui aurait pu être confirmée par le juge sous l'empire du nouvel article 21 *bis* du titre I dès lors que la notion de maladie professionnelle n'y est pas définie exclusivement par référence auxtableauxauxquels il renvoie. Toutefois, l'applicabilité de cet article 21 *bis* est en cause puisque la maladie a été diagnostiquée avant son entrée en vigueur ; or, dans l'état antérieur du droit, la référence à un tableau de maladies professionnelles ne pouvait être qu'indicative.

## Le critère de la situation juridiquement constituée

Pour apprécier l'applicabilité dans le temps de l'article 21 *bis*, le rapporteur public rappelle et explique le critère général de la « situation juridiquement constituée » : une loi - ou un règlement - peut régir une situation juridique en cours de cristallisation mais pas une situation définitivement constituée au plan du droit, qui ne peut en effet se voir appliquer que les dispositions qui étaient en vigueur au moment de sa constitution. Tout l'enjeu consiste donc ici à déterminer la date à laquelle s'est formé, définitivement, le droit de la requérante au bénéfice des mesures dont elle réclame l'application.

## Attribution d'un droit *versus* reconnaissance d'un droit

À l'issue d'une démonstration précise et très convaincante, le rapporteur public propose de ne pas voir dans l'acte administratif individuel relatif à l'imputabilité d'une maladie au service une « décision attributive d'un droit » mais la simple « reconnaissance » de ce droit, antérieurement acquis : « l'administration ne statue pas sur un avantage qu'elle serait libre d'accorder ou de refuser. Dès lors que la maladie et son lien direct avec le service sont médicalement constatés, elle se borne à reconnaître le droit du fonctionnaire à conserver son plein traitement durant le congé de maladie accordé pour cette maladie [...] et à bénéficier du remboursement des honoraires médicauxet des frais directement entraînés par la maladie, et ce dès la première constatation médicale de cette maladie ».

## La formule claire du tribunal administratif

« Les droits des agents publics en matière d'accident de service et de maladie professionnelle sont constitués à la date à laquelle l'accident est intervenu ou la maladie diagnostiquée » (pt 9) - et non pas, donc, à la date de la décision par laquelle l'administration « reconnaît » l'imputabilité au service de l'accident ou de la maladie, c'est-à-dire en prend acte, avec toutes les conséquences de droit qui en découlent.

## L'erreur de droit de l'administration

La ministre a commis une erreur de droit en vérifiant si la pathologie de la requérante correspondait à l'une des maladies désignées dans un des tableaux annexés au code de la sécurité sociale, alors que le nouvel article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983, qui fait référence à ces tableaux, n'était pas applicable. Elle aurait dû se fonder, pour cette pathologie médicalement constatée avant l'entrée en vigueur de cette disposition, sur l'ancien article 34 de la loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État, et donc se borner à apprécier si la pathologie en question était ou non directement liée à l'exercice des fonctions de l'intéressée (pt 11 ; CE 11 févr. 1981, n° 19614, *Min. de l'Intérieur c/ Mauger*, Lebon T. ), sans d'ailleurs qu'il soit nécessaire que ce lien soit exclusif (CE 23 sept. 2013, n° 353093, *Mme Fonvielle*, Lebon T. ; AJDA 2013. 1888 ; AJFP 2014. 159, concl. F. Lambolez).


## L'annulation « par voie de conséquence »

Sont annulées d'une part les décisions refusant de reconnaître l'imputabilité au service de la pathologie de la requérante (pt 12), d'autre part celles qui en ont découlé (pts 13 et 14) : cette dernière annulation, dite « par voie de conséquence », concerne ici les arrêtés par lesquels la ministre a placé puis maintenu la requérante en disponibilité d'office, et s'explique par le fait que ces arrêtés n'auraient pas pu être pris légalement en l'absence des premières décisions annulées, et même, en l'espèce, qu'ils n'avaient été pris qu'en raison de ces décisions (v., sur ces conditions, CE, avis, 30 déc. 2013, n° 367615, *Mme Okosun*, Lebon avec les concl. , pt 7 ; AJDA 2014. 7 ; AJDA 2014. 222 , chron. A. Bretonneau et J. Lessi ; RFDA 2014. 76, concl. X. Domino ; RTD eur. 2014. 952-8, obs. D. Ritleng).

**Mots clés :**

**PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS** \* Maladie professionnelle des agents publics \* Imputabilité au service d'une maladie \* Qualification de la décision reconnaissant l'imputabilité au service d'une maladie

**ACTEUNILATERAL** \* Acte administratif \* Rétroactivité d'un acte administratif \* Loi \* Application de la loi dans le temps \* Situation juridiquement constituée

1. CE 23 juill. 2012, n° 349726, *Min. du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, porte-parole du gouvernement c/ Lami-Hurier*, Lebon T. , concl. E. Cortot-Boucher ; AJFP 2012. 325  ; AJDA 2012. 1483.
2. V. l'art. 44 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, en application de laquelle a été prise cette ordonnance, et le rapport au Président de la République relatif à cette ordonnance.

(3) V., not., CE 4 oct. 1968, n° 63112, *Toutin*, Lebon 476 .

(4) CE 26 sept. 1990, n° 80130, *Pillet*, Lebon 255 .

1. *Le droit transitoire : conflits des lois dans le temps*, Dalloz, rééd. 2008, p. 179.
2. Concl. sur CE, sect., 19 déc. 1980, n° 12387, *Revillod*, Lebon.
3. CE, ass., 25 juin 1948, n° 94511, *Sté du Journal « L'aurore »*, Lebon 289 .
4. CE 13 déc. 2006, n° 287845, *Mme Lacroix*, Lebon avec les concl. de M. Guyomar ; AJDA 2007. 358 , chron. F. Lenica et J. Boucher

; D. 2007. 847 , note O. Bui-Xuan ; RFDA 2007. 6, concl. M. Guyomar ; *ibid*. 275, note G. Eveillard - CE 11 déc. 2013, n° 362987, *Épx Touraine, Épx Parthonnaud*, Lebon T. ; AJDA 2014. 659 .

(9) V. p. 1684 et 1685.

1. V., not., CE 8 nov. 1957, *Schnepp*, Lebon 589.
2. V., s'agissant d'un délai rétroactif, CE 30 janv. 1959, *Metge*, Lebon 89 - Pour une rétroactivité illégale, CE 9 juin 1961, *Martin*, Lebon 382

- Pour une application de la notion de situation constituée, CE, sect., 11 déc. 1998, n° 170717, *Min. d'État, garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Angeli*, Lebon avec les concl. .

1. V., not., CE 5 déc. 1958, *Carné*, Lebon 612, s'agissant du calcul d'un délai à compter de l'entrée en vigueur du texte qui l'institue.
2. V. également, sur la mise de côté de la loi nouvelle lorsque celle-ci conduirait le juge à revenir sur des situations déjà constituées, les travauxdu doyen Roubier dans son ouvrage précité sur le droit transitoire.
3. *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, LGDJ, 2002, p. 113 s.
4. CE, sect., 11 déc. 1998, *Min. d'État, garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Angeli*, préc.
5. V. concl. P. Fombeur sur CE 30 juin 2003, n° 242493, *Caisse nationale des barreaux français*, Lebon .
6. CE 13 juil. 1963, n° 57401, *Épx Mattoni*, Lebon 430.
7. CE, sect., 1er juill. 1966, n° 60114, *Sieur Avignon*, Lebon 436 .
8. CE 16 mai 1973, n° 89104, *Sieur Alphonsi*, Lebon 354.
9. CE, ass., 11 juill. 1984, n° 54300, *Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique*, Lebon 258.
10. CE 28 juill. 1995, n° 142146, *Cté urbaine de Lyon*, Lebon T. 642 .
11. CE 25 févr. 2004, n° 247366, *Assoc. du personnel navigant aéronautique des douanes françaises* - CE 9 mai 2012, n° 343540, *Paya*, Lebon T. ; AJDA 2012. 972 .
12. CE 13 juill. 1963, *Sté des grands moulins de Paris et autres*, Lebon T. 813.
13. Sur l'ensemble de ces points, v. concl. F. Séners sur CE 17 oct. 2008, n° 291177, *Mme Jung*, Lebon , et n° 291178, *M. Alain Jung -* V. aussi concl. G. Pellissier sur CE 29 oct. 2012, n° 357624, *Min. de la Défense et des Anciens combattants c/ Ulvoas*, Lebon  ; AJFP 2013.

105  ; AJDA 2012. 2336, concl. G. Pellissier ; *ibid*. 2013. 612, étude F. Coquet.

1. CE 28 nov. 2014, n° 362910, *Cne de Nogent-sur-Marne*, Lebon T. ; AJDA 2014. 2335 .
2. CE, sect., 7 mars 1975, n° 91411, *Cne de Bordères-sur-L'Echez*, Lebon .
3. Concl. sur CE 20 nov. 2009, n° 315779, *Dpt des Hautes-Pyrénées*, Lebon ; AJDA 2010. 463 .
4. V., sur l'absence de rétroactivité illégale d'une décision recognitive, CE 21 avr. 2000, n° 197388, *Guérin*, Lebon T.
5. V., sur la notion stricte de position régulière, CE 6 mars 2015, n° 368186, *Mmes Leriche*, Lebon T. ; AJFP 2015. 302 ; AJDA 2015.

478 .

1. V., not., CE, sect., 6 nov. 2002, n° 227147, *Guisset*, Lebon  ; AJFP 2003. 34 ; AJDA 2002. 1440, chron. F. Donnat et D. Casas  ; RFDA 2003. 984, concl. J.-H. Stahl .
2. CE, sect., 7 mars 1975, *Cne de Bordères-sur-L'Echez*, préc.
3. V., sur l'annulation par voie de conséquence, CE, avis, 30 déc. 2013, n° 367615, *Mme Okosun*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2014. 7  ; AJDA 2014. 222, chron. A. Bretonneau et J. Lessi ; RFDA 2014. 76, concl. X. Domino ; RTD eur. 2014. 952-8, obs. D. Ritleng.

Copyright 2019 - Da**l**oz– Tous droits réservés