

# Commissions de réforme des agents

## Garantir la régularité formelle des décisions

Dans le cadre de la gestion de leurs agents, les collectivités territoriales sont régulièrement dans l'obligation de solliciter l'avis de comités, commissions, ou conseils, dont elles ne maîtrisent pas l'organisation. Attention aux conséquences des irrégularités commises lors de ces procédures !

### LES AUTEURS



**LORÈNE CARRÈRE,**  
avocate,  
cabinet Seban  
et associés



**ÉMILIEN BATOT,**  
avocat,  
cabinet Seban  
et associés

« **L**a décision ne peut pas être présumée bien rendue dès lors que les formalités destinées à la préparer ont été omises ou incorrectement exécutées », rappelait Gaëlle Dumortier dans ses conclusions sur l'arrêt « Danthony » (1).

Dans le cadre de la gestion de leurs agents, les collectivités territoriales sont régulièrement dans l'obligation de solliciter l'avis de comités, commissions, ou conseils, dont elles ne maîtrisent pas l'organisation. Or, l'irrégularité dans cette procédure suffit à entraîner l'annulation de la décision, les collectivités se trouvant dès lors « piégées », obligées de tirer les conséquences parfois complexes de l'annulation contentieuse d'une décision – il suffit d'envisager à cet égard les conséquences d'une annulation de la mise à la retraite d'office pour inaptitude d'un agent (2) – pour un vice dont elles ne sont pas responsables.

Retour sur l'évaluation d'une procédure menée par plusieurs acteurs dont la parfaite coordination est nécessaire à la sécurité juridique des actes administratifs avec, pour exemple, la commission de réforme.

fonctionnaires, lesquelles, on le verra, sont au cœur de la question traitée.

L'avis de la commission, s'il est obligatoire, ne lie pas pour autant l'autorité territoriale, et il ne peut pas faire l'objet d'un recours devant le juge administratif puisqu'il ne fait pas grief en tant que tel à l'agent (4). C'est donc à l'occasion du recours contre la décision de l'autorité territoriale, nécessairement distincte de l'avis, que l'agent pourra soulever le moyen classique tiré de l'irrégularité de ce dernier, ce qui pourrait amener le juge à annuler la décision, prise « aux termes d'une procédure irrégulière » (5).

En effet, la consultation de la commission de réforme est considérée par le juge comme une garantie procédurale, dont la privation affecte la décision rendue, qu'importe alors le fait qu'elle soit tout à fait justifiée et parfaitement bien fondée (6).

A cet égard, le moyen régulièrement soulevé est celui de l'absence de convocation de l'agent devant cette commission.

### La commission de réforme dans le processus décisionnel

La commission de réforme est une instance paritaire tripartite concourant à la protection sociale des fonctionnaires. Elle est obligatoirement consultée, notamment quand l'employeur refuse de reconnaître l'imputabilité au service d'un accident ou encore sur le caractère définitif et absolu d'une inaptitude aux fonctions pouvant entraîner une retraite pour invalidité.

Si, jusqu'à récemment, le secrétariat de cette commission était assuré par le préfet, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 a attribué aux centres de gestion, depuis 2005, la compétence obligatoire d'assurer le secrétariat des commissions de réforme pour les collectivités et établissements affiliés, et non affiliés lorsque ceux-ci l'ont demandé par délibération (3). Le centre de gestion a ainsi notamment en charge la rédaction et l'envoi des convocations devant être adressées aux

### La convocation, principe de mise en œuvre du contradictoire

Les centres de gestion remplissent parfaitement leur mission en convoquant systématiquement et régulièrement les agents aux séances des commissions de réforme au cours desquelles leur dossier est examiné, conformément à l'article 16 de l'arrêté ministériel du 4 août 2004.

Aux termes de ce dernier article, l'agent est invité, dix jours au moins avant la réunion de la commission, à prendre connaissance personnellement, ou par l'intermédiaire de son représentant, de son dossier, dont la partie médicale peut lui être communiquée sur sa demande ou par l'intermédiaire d'un médecin. Il doit ainsi être informé qu'il peut présenter des observations écrites, fournir des certificats médicaux, et qu'il peut être entendu par la commission et se faire assister par un médecin de son choix ainsi que par un conseiller.

Le respect de cette formalité constitue la mise en œuvre même du principe du contradictoire, compris plus globalement dans les termes de « droit de la défense », issus des

évolutions de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'absence, ou l'irrégularité de la convocation (7), entraîne nécessairement l'annulation de la décision.

Certes, on pourrait penser que les évolutions législatives récentes relatives aux irrégularités des procédures de consultation puissent apporter une solution à une simple erreur formelle. En effet, l'article 70 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (8) prévoit dorénavant que : «lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis peuvent, le cas échéant, être invoqués à l'encontre de la décision».

### À NOTER

**L'avis de la commission, s'il est obligatoire, ne lie pas pour autant l'autorité territoriale, qui doit prendre une décision distincte et la notifier à l'agent.**

Le Conseil d'Etat, prenant acte de cette évolution, devait préciser en jugeant que le vice tiré de l'irrégularité d'une procédure de consultation préalable, qu'elle soit obligatoire ou facultative, n'est de nature à entraîner l'illégalité de la décision que s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de cette dernière, ou bien qu'il a privé les intéressés d'une garantie (9).

On pourrait s'interroger sur l'application de cette jurisprudence aux irrégularités de consultation des commissions de réforme, ou de tout autre organisme consultatif dont l'avis est préalablement requis à l'édiction d'une décision. Cependant, il est probable que l'atteinte au respect du contradictoire et des droits de la défense, en ce sens qu'elle empêche, de principe, la présentation d'observation par la personne destinataire de la décision à venir, serait considérée par la jurisprudence comme une «privation de garantie» des intéressés.

C'est ainsi que la cour administrative d'appel de Marseille avait déjà eu l'occasion de juger, préalablement à la loi du 17 mai 2011, que l'indication du délai de convocation devant la commission de réforme est une «formalité substantielle» permettant à l'agent d'être mis en mesure de se défendre (10).

## La question épineuse du mode de convocation du fonctionnaire

Pour sibylline qu'elle soit, la problématique principale de l'annulation des décisions prises après avis d'un organisme consultatif réside dans la preuve de l'envoi de la convocation aux fonctionnaires.

Dans nombre de contentieux, les fonctionnaires affirment devant le tribunal ne pas avoir été informés de la date de la séance notamment de la commission de réforme, c'est-à-dire de la possibilité d'y assister et de présenter des observations. Il s'agirait, si cela était exact, d'une atteinte au principe du contradictoire qui entraînerait, nécessairement,

l'annulation de la décision. Or, pour démontrer que le fonctionnaire a été régulièrement convoqué par le centre de gestion, il suffirait de produire devant le tribunal administratif l'accusé de réception de l'envoi.

Mais la réalité est que les centres de gestion, pas plus que le préfet avant la loi du 12 mars 2012, ne notifient ces convocations par courrier recommandé avec accusé de réception, en raison du coût que cela impliquerait. Pour information, près de 4000 dossiers avaient été présentés à la commission de réforme par le CIG Petite couronne en 2009 (11). Les convocations sont ainsi adressées aux agents par courrier simple, ce qui ne permet pas d'apporter la preuve de leur bonne réception.

Les centres de gestion ne font pourtant qu'appliquer les textes relatifs au secrétariat des commissions de réforme. En effet, si cette difficulté n'existe pas dans le cadre des procédures disciplinaires, c'est que les textes réglementaires imposent expressément la convocation de l'agent par courrier recommandé avec accusé de réception (12).

A l'inverse, l'arrêté du 4 août 2004 relatif à la procédure devant les commissions de réforme ne prévoit pas spécifiquement le mode de convocation à utiliser. C'est ainsi que, tout à fait régulièrement, les centres de gestion utilisent le courrier simple, qui, pour ne pas entacher la procédure d'irrégularité en soi, a pour conséquence d'entraîner l'annulation des actes dès lors que l'agent soutient ne pas avoir reçu la convocation.

La jurisprudence constante rappelle que le courrier simple, même quand il est doublé par la collectivité (13) ne permet absolument pas de prouver sa bonne réception, ce qui se

### À NOTER

**Les centres de gestion n'adressent pas les convocations par courrier recommandé, ne permettant pas à la collectivité de rapporter la preuve de sa régularité.**

comprend aisément du fait de l'impossibilité de s'assurer que le destinataire ait bien reçu le pli. C'est pourquoi la lettre recommandée avec accusé de réception reste le mode de preuve le plus usité (14). D'autres modes de notification sont également reçus comme des preuves suffisantes dont, naturel-

lement, la signification par voie d'huissier de justice, qui, pour être plus rapide que le courrier recommandé, représente également des frais plus importants (15).

En outre, la notification dite «administrative», à savoir la remise en mains propres par un autre agent, n'est plus un mode de preuve suffisant de la notification de l'acte. En effet, le juge administratif ne reconnaît dorénavant la notification que si l'agent qui l'a effectuée est un agent assermenté (16). Enfin, la preuve de la bonne réception de la convocation incombe uniquement à la collectivité territoriale, la jurisprudence considérant que ni le préfet (17), ni le centre de gestion, ne peuvent être tenus pour responsables de l'annulation de la décision, même lorsqu'une irrégularité a été commise (18).

En l'espèce, une fois encore, le centre de gestion ne commet aucune faute en n'adressant pas les convocations au fonctionnaire par courrier recommandé avec accusé de réception : aucune obligation n'existe en ce sens. Il n'en demeure pourtant pas moins que la collectivité, de ce fait, va (•••)

### RÉFÉRENCES

- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant disposition statutaire relative à la FPT, art. 23 II et IV.
- Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.
- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.
- Arrêté du 4 août 2004 relatif aux commissions de réforme des agents de la FPT et de la FPH (NOR INTB0400637A).

### RÉFÉRENCE

CAA de Marseille  
du 15 avril 2011, F.,  
req. n° 09MA00456.

(•••) voir son acte annulé et qu'elle devra gérer les conséquences complexes de cette annulation. Dès lors, il est nécessaire de trouver des solutions pour mettre un terme à l'annulation de décisions qui, par ailleurs, sont généralement parfaitement fondées.

### La solution : se concerter pour mieux sécuriser la procédure

In fine, il revient à l'autorité territoriale de s'assurer de la régularité de son acte. Le centre de gestion n'étant pas tenu d'assurer l'envoi de ses convocations par courrier recommandé, elle doit s'assurer elle-même de la preuve de cette convocation.

Pour mémoire, cette dernière doit être reçue au moins quinze jours avant la séance de la commission. Compte tenu des aléas du délai de notification des courriers recommandés, et notamment des différentes hypothèses devant être envisagées (délivrance immédiate du pli, retrait par l'agent du pli auprès du bureau de poste, refus de retirer le pli), il convient en réalité d'adresser à l'agent au moins un mois avant la séance la convocation revêtue des mentions nécessaires.

Il est donc impératif que la collectivité prenne attache avec le centre de gestion afin d'anticiper les dates de séance et de doubler ainsi ces dernières par courrier nécessairement recommandé. Il ne fait aucun doute qu'une telle pratique, nécessaire pour assurer la sécurité juridique des actes rendus, aura un impact sur les budgets déjà grevés des collec-

tivités territoriales, et ce d'autant qu'il ne s'agit pas normalement d'une dépense en relevant. Toutefois, en l'absence de notification par courrier recommandé de ces convocations, les collectivités ne seront pas à l'abri de l'annulation de leur acte par le tribunal administratif saisi. C'est donc une action en commun avec les centres de gestion qui permettra, de l'initiative de l'acte à sa signature, de sécuriser la procédure d'une décision qui est, en réalité, généralement « bien rendue ».

### À RETENIR

➤ **Faillie.** Les agents sont systématiquement et régulièrement convoqués aux séances des commissions de réforme. Mais, afin de s'assurer, devant le juge administratif, de la preuve de cette régularité, il est nécessaire de doubler la convocation du centre de gestion par une convocation par lettre recommandée avec accusé de réception.

(1) CE Assemblée, 23 déc. 2011, req. n°335033, concl. Gaëlle Dumortier, RFDA 2012, p.284.  
(2) CE 26 déc. 1925, Rodière, rec. p.1065.  
(3) Art. 23 II et IV de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.  
(4) Voir par exemple: CE 2 févr. 1998, centre hospitalier Albertville, req. n°135799.  
(5) Voir par exemple: CE 4 août 2006, Massimi, req. n°272074.  
(6) Par exemple: CAA Lyon 9 mai 2006, centre hospitalier universitaire Grenoble, req. n°OILYO1986.  
(7) Pour un cas de convocation ne mentionnant pas le droit à consulter son dossier, voir TA Melun 12 juin 2013, Cne Villejuif, n°1101718/14, 1103582/14 et 1103690/14.  
(8) Art. 70 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011.  
(9) CE Assemblée, 23 déc. 2011, req. n°335033, préc.

(10) CAA Marseille 15 avril 2011, F., req. n°09MA00456.  
(11) Site du CIG: www.cig929394.fr  
(12) Décret n°89-677 du 18 septembre 1989.  
(13) TA Versailles 24 juin 2008, Cne La Verrière, n°0701618 et 0701409.  
(14) CE 3 oct. 2003, Cne Levainville, req. n°249160; CAA Marseille 15 avr. 2011, F., req. n°09MA00456.  
(15) CE 11 juill. 2001, Dpt Dordogne, req. n°222889.  
(16) CAA Versailles, 22 mars 2012, M. A, req. n°10VE02246.  
(17) Voir par exemple TA Cergy-Pontoise 2 déc. 2010, Cne Bagnolet, n°0607902.  
(18) CE 26 nov. 2012, Cne Nogent-sur-Marne, req. n°347000, JPC A, 8 avr 2013, n°2014.

Les Cahiers  
**juridiques**  
de La Gazette

Le magazine juridique des agents des collectivités territoriales et des élus locaux.

Un système d'informations complet, pratique et réactif !

Abonnez-vous sur

### L'actualité juridique décryptée

Chaque mois, Les Cahiers juridiques de La Gazette

Chaque semaine, la newsletter juridique



**www.territorial.fr** rubrique presse en ligne