

10 OCT. 2018



**MINISTÈRE DE L'EUROPE ET
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES

DEFENSE

Référé art. L. 521-1 CJA

Pour : Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Direction générale de l'administration et de la modernisation
Sous-direction des affaires juridiques internes
27 rue de la Convention
CS91533
75732 – PARIS – CEDEX 15

Contre : Madame Françoise NICOLAS

Représentée par Maître BLEYKASTEN

Vous avez bien voulu me communiquer la requête n°1808963 déposée devant votre juridiction par Mme NICOLAS.

Voici les observations que cette affaire appelle de ma part.

I - FAITS

Mme Françoise NICOLAS, secrétaire de chancellerie, a été affectée, à compter du mois de juillet 2008, à l'ambassade de France au Bénin pour y exercer les fonctions de vice-consul au service de coopération et d'action culturelle à Cotonou. Elle a été notamment chargée de la gestion et de l'administration des demandes de stages et de bourses, des missions, des invitations et de l'organisation d'examens.

Le 14 janvier 2010, une violente altercation l'a opposée à Mme Armelle Aplogan, agent de droit local en poste à l'ambassade à Cotonou. Selon les déclarations de la requérante, Mme Aplogan aurait tenté de l'étrangler après l'avoir frappée à l'aide d'un cintre et griffée à de multiples reprises. Après avoir fait constater ses blessures par un médecin, l'intéressée a été placée en arrêt de travail. Son arrêt a été successivement renouvelé jusqu'au 7 mars 2010.

Sur la plainte de Mme Aplogan, une procédure judiciaire a été ouverte et a entraîné l'interpellation de Mme NICOLAS à son domicile, le 22 janvier 2010, pour être auditionnée au commissariat de police de Cadjehoun. A l'issue de cette audition, une procédure d'expulsion devait être engagée. Mais, grâce à l'intervention de l'ambassadeur qui s'était engagé auprès de la chancellerie béninoise à faire partir l'agent vers la France, l'interpellation et la procédure d'expulsion ont été évitées.

Dans ce contexte, en vertu de l'article 9 du décret n°79-433 du 1^{er} juin 1979, Mme NICOLAS a été rappelée à Paris à compter du 22 janvier 2010 et affectée en administration centrale à Nantes.

Par une décision du 19 avril 2011, le ministre des affaires étrangères a fait droit à sa demande de reconnaissance de l'imputabilité au service de l'agression dont elle a été victime le 14 janvier 2010.

Le 5 mai 2013, Mme NICOLAS a sollicité le bénéfice de la protection fonctionnelle prévue par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires à raison des procédures engagées par elle-même et par Mme Aplogan. Cette demande a été implicitement rejetée au terme du silence gardé par l'administration pendant plus de deux mois. Le recours gracieux formé par l'intéressée a également donné lieu à une décision implicite de rejet. Sur le recours de Mme NICOLAS, la cour administrative d'appel de Nantes a, par un arrêt du 11 janvier 2018, annulé le jugement rejetant la requête dirigée contre la décision implicite de rejet de la demande de protection fonctionnelle, annulé la décision implicite de rejet de la demande de protection fonctionnelle et enjoint au ministre des affaires étrangères de réexaminer la demande de protection fonctionnelle. Après réexamen, en l'absence d'éléments nouveaux, le ministre a, par une décision du 11 avril 2018, rejeté la demande de protection fonctionnelle de Mme NICOLAS, laquelle n'a pas manqué de déférer cette nouvelle décision au tribunal administratif de Nantes.

En arrêt de maladie depuis le 9 décembre 2015, Mme NICOLAS a été reçue, le 2 novembre 2016, pour une expertise, par le Docteur Barbier, psychiatre, qui a notamment considéré que son état de santé non consolidé était consécutif à une rechute de son accident de service du 14 janvier 2010, proposé un nouveau contrôle dans environ quatre mois, regardé imputable à l'accident de service précité l'hospitalisation au CHU de Nantes du 15 avril 2016 au 31 mai 2016. Il a par ailleurs estimé qu'« *il serait nécessaire compte tenu du passif de Mme NICOLAS au sein de cette administration qu'elle puisse changer d'administration* »

(production adverse n°11). Suivant l'avis émis par la commission de réforme du 29 novembre 2016, l'administration exposante a, le 1^{er} décembre 2016, décidé de reconnaître comme imputable à l'accident de service du 14 janvier 2010 la rechute du 9 décembre 2015 et de prendre en charge les soins et frais médicaux en lien avec la rechute (production adverse n°11 et production 1).

Le 29 mars 2017, la requérante a été revue par le docteur Barbier qui a notamment estimé que son état de santé n'était pas consolidé qu'elle était inapte à reprendre le travail (production adverse n°12). Suivant l'avis émis par la commission de réforme le 13 juin 2017, l'administration a, par une décision du 14 juin 2017, a notamment constaté que son état de santé n'était pas consolidé ce qui ne permettait pas d'évaluer les séquelles et le taux d'incapacité permanent imputable à la rechute (production 2).

Le 4 octobre 2017, Mme NICOLAS a été examinée par le docteur Nortier, psychiatre, qui a considéré que « *Compte tenu de son état clinique, Mme Françoise NICOLAS ne peut reprendre son activité professionnelle. / L'état de santé consécutif à la rechute de son accident de service doit être considéré comme consolidé au 4 octobre 2017* ». Après avoir constaté une inaptitude à tout emploi, définitive et absolue, il a préconisé une mise à la retraite pour invalidité, au 4 octobre 2017. Mme NICOLAS a contesté les conclusions de l'expert et sollicité une contre-expertise (productions 3 et 4).

Le 30 janvier 2018, la commission de réforme a une nouvelle fois examiné la situation de Mme NICOLAS. Après avoir rejeté la demande de contre-expertise, la commission de réforme a fixé la date de consolidation de l'état de santé de l'intéressée au 4 octobre 2017, le taux d'incapacité permanente partielle imputable à l'accident de service du 14 janvier 2010 à 20% et la prise en charge des soins et frais médicaux en lien avec l'accident de service au 31 janvier 2018. La commission de réforme a en outre déclaré Mme NICOLAS « *définitivement inapte à exercer toutes fonctions, sans possibilité de reclassement, en raison d'infirmités résultant de son accident de service du 14 janvier 2010. En conséquence, la commission de réforme émet un avis favorable à l'admission à la retraite pour invalidité imputable au service de Mme NICOLAS, en application de l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite* » (production 5).

Par lettre du 8 février 2018, l'administration a informé Mme NICOLAS de ce qu'elle avait décidé de suivre l'avis de la commission de réforme. Elle l'a alors informée des démarches à entreprendre pour son admission à la retraite pour invalidité et la perception d'une rente d'invalidité (production 6).

Au vu de l'avis conforme du service des retraites de l'Etat sur la mise à la retraite pour invalidité, par arrêté du 25 juillet 2018, Mme NICOLAS a été admise à faire valoir ses droits à la retraite (production adverse n°1).

L'intéressée a déféré cette décision au juge de l'excès de pouvoir du tribunal administratif de Paris. Elle a assorti cette requête de conclusions tendant, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, à la suspension de l'exécution de l'arrêté du 25 juillet 2018.

C'est à cette dernière instance que le ministre des affaires étrangères vient défendre.

II – DISCUSSION

En vertu de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution d'une décision administrative peut être ordonnée à la double condition que le requérant justifie d'une situation d'urgence et fasse état d'un moyen de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige. Si l'une de ces deux conditions fait défaut, la décision ne peut être suspendue.

La requête de Mme NICOLAS ne satisfait à aucune de ces deux conditions.

1. Sur le défaut d'urgence

Pour soutenir que la condition de l'urgence est satisfaite, Mme NICOLAS fait état de sa situation financière. Elle soutient que, du fait de sa mise à la retraite pour invalidité, elle subit une perte de rémunération de 57,5% qui ne lui permet pas de faire face à ses charges, lesquelles sont désormais plus élevées que ses ressources. Elle produit un certain nombre de pièces justificatives à l'appui de ses allégations.

La condition de l'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est réputée satisfaite lorsque la décision en litige préjudicie de manière grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Elle s'apprécie concrètement au vu des justifications fournies par le requérant (CE Sect., 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, Rec. p. 29) et des effets que la décision emporte. Aussi bien, il appartient au requérant d'établir la réalité des préjudices que la décision qu'il conteste cause à sa situation ou à l'intérêt qu'il défend. Plus précisément, il doit justifier du caractère grave et immédiat des préjudices dont il fait état. En l'absence de telles justifications, la condition de l'urgence ne peut être retenue.

Traditionnellement, la perte de ressources peut faire naître une situation d'urgence de nature à justifier la suspension de la décision de l'administration à l'origine de cette perte de revenus. Toutefois, une perte de rémunération ne suffit pas pour regarder la condition d'urgence comme remplie. Lorsque le requérant établit la réalité de la perte de revenus qu'il allègue, l'urgence ne peut être retenue que si le requérant justifie d'une perte de ressources significative. L'intéressé doit encore établir la réalité de l'atteinte que porte la décision litigieuse à sa situation financière. Il doit en effet justifier du préjudice grave et immédiat causé par ladite décision. Ainsi le juge des référés du Conseil d'Etat a-t-il estimé que la perte de revenus de 40 % subie par un ambassadeur mis à la retraite d'office pour motif disciplinaire ne permettait pas de caractériser une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administratif faute pour l'intéressé d'apporter des éléments concrets de nature à établir que cette baisse de revenus porterait à sa situation financière une atteinte grave et immédiate (CE, 13 août 2018, *Malinas*, req. n°422338). Pour juger qu'il n'y avait pas d'urgence à suspendre une décision de mise à la retraite pour invalidité, le Conseil d'Etat a retenu qu'une telle décision n'a pas pour effet de priver l'agent de toute ressource mais le place dans une situation lui permettant de percevoir la pension à laquelle il a droit (CE, 19 juin 2013, req. n°366.528).

Il faut encore préciser que, dans l'appréciation de la condition de l'urgence, le juge prend également en considération la diligence avec laquelle le requérant a introduit son recours. Lorsqu'il apparaît que le demandeur a tardé à saisir le juge sans qu'aucune circonstance particulière ne puisse légitimement expliquer son manque de réactivité, le juge

du référé-suspension est porté à considérer que la condition de l'urgence n'est pas satisfaite. (CE, 6 novembre 2003, *Association AC !*, req. n°261.518 ; CE, 15 novembre 2005, *Société Fiducial Audit*, req. n°286665).

Tel est le cas en l'espèce.

Dès le 8 février 2018, Mme NICOLAS a été informée de la décision du ministre des affaires étrangères de la mettre à la retraite pour invalidité imputable au service compte tenu de son inaptitude définitive à exercer toute fonction (production 5). Elle n'a pas contesté cette décision. Par courriel du 26 juillet 2018, l'administration lui a notifié l'arrêté du 25 juillet 2018 l'admettant à faire valoir ses droits à la retraite pour invalidité imputable au service. Elle en a accusé réception le 2 août 2018 (production 7). Le 14 août suivant, elle a formé un recours gracieux contre la décision de mise à la retraite pour invalidité auprès du service des retraites de l'Etat qui a transmis ce recours au ministre des affaires étrangères (production 8). Elle a attendu le 27 septembre 2018 pour saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Si la décision litigieuse préjudiciait de manière aussi grave et immédiate à sa situation, Mme NICOLAS – qui est désormais coutumière de la procédure administrative contentieuse compte tenu du nombre de recours qu'elle a déjà introduits – n'aurait pas attendu aussi longtemps pour agir en vue d'en voir les effets suspendus. A ce titre déjà, la condition d'urgence ne peut être retenue.

Surtout, l'intéressée n'établit pas la réalité d'une situation d'urgence justifiant la suspension de l'exécution de l'arrêté du 25 juillet 2018.

Certes, elle produit ses justificatifs de charges, son titre de pension et son bulletin de salaire pour démontrer la perte de ressources et le poids de ses charges. Mais elle ne démontre pas que du fait de sa pension de retraite elle est dans l'impossibilité d'assumer toutes ses dépenses obligatoires.

Mme NICOLAS a été admise à la retraite pour invalidité. En principe, les contrats de prêts sont assortis de contrat d'assurance prévoyant une prise en charge totale ou partielle du prêt en cas d'invalidité de l'emprunteur. L'offre de prêt produite par la requérante fait d'ailleurs apparaître qu'elle a souscrit une assurance auprès de la MMA (production adverse n°18). Sous réserve du montant et des garanties du contrat d'assurance, en cas d'invalidité permanente partielle, la MMA prend en charge 50 % de l'échéance du prêt ; en cas d'invalidité totale, la prise en charge correspond à 100 % de l'échéance du prêt ou le remboursement du capital restant dû (production 9). Aussi, sauf preuve contraire, il faut considérer que Mme NICOLAS bénéficie d'une telle prise en charge tant pour son prêt immobilier que pour le prêt personnel souscrit auprès de BFM ; de sorte qu'elle ne subit pas la pression financière qu'elle évoque. Dès lors, la situation d'urgence alléguée n'est pas établie.

Au reste, l'on notera que Mme NICOLAS a souscrit son prêt immobilier en janvier 2018 alors qu'elle était dans une situation d'incertitude professionnelle puisque six mois auparavant, soit le 14 juin 2017, l'administration l'avait déclarée inapte à reprendre son travail pour le moment (production 2). En octobre 2017, le docteur Nortier constatait l'inaptitude définitive à toute fonction et proposait une mise à la retraite pour invalidité (productions 3 et 4). Mme NICOLAS a donc contracté le prêt immobilier en janvier 2018 sans avoir la certitude de percevoir la même rémunération et de pouvoir faire face aux dépenses courantes. Ce faisant, elle s'est exposée à un risque qui ne saurait aujourd'hui constituer une situation d'urgence dès lors que la pression financière qu'elle prétend subir est la conséquence de son

choix d'acheter un bien immobilier dans un contexte d'incertitude et non la conséquence de la décision en litige.

A ce titre déjà, la requête est vouée au rejet.

2. Sur l'absence de moyen de nature à créer un doute sérieux

a. Sur la légalité externe de la décision attaquée

En premier lieu, Mme NICOLAS prétend que la décision en litige est intervenue au terme d'une procédure irrégulière faute pour l'administration d'avoir préalablement saisi la commission de réforme.

Le moyen manque en fait.

Aux termes de l'article L. 31 du code des pensions civiles et militaires de retraite, *« La réalité des infirmités invoquées, la preuve de leur imputabilité au service, le taux d'invalidité qu'elles entraînent, l'incapacité permanente à l'exercice des fonctions sont appréciés par une commission de réforme selon des modalités qui sont fixées par un décret en Conseil d'État. / Le pouvoir de décision appartient, dans tous les cas, au ministre dont relève l'agent et au ministre des finances »*. Selon le 5° l'article 13 du décret n°86-442 du 14 mars 1986, la commission de réforme est consultée sur *« la réalité des infirmités résultant d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle, la preuve de leur imputabilité au service et le taux d'invalidité qu'elles entraînent, en vue de l'attribution de l'allocation temporaire d'invalidité instituée à l'article 65 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée »*.

En l'espèce, conformément à ces dispositions, la commission de réforme a examiné, le 30 janvier 2018, la situation de Mme NICOLAS à la suite de sa demande de contre-expertise. Après avoir émis un avis défavorable sur cette demande, la commission de réforme a notamment estimé que l'intéressée était *« définitivement inapte à exercer toutes fonctions, sans possibilité de reclassement, en raison d'infirmités résultant de son accident de service du 14 janvier 2010. En conséquence, la commission de réforme émet un avis favorable à l'admission à la retraite pour invalidité imputable au service de Mme NICOLAS, en application de l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite »* (production 5).

Ainsi, contrairement à ce que soutient la requérante, la décision en litige est intervenue après consultation de la commission de réforme.

En second lieu, Mme NICOLAS fait grief à l'administration de n'avoir pas mis en œuvre la procédure de reclassement avant de décider de sa mise à la retraite pour invalidité.

Le moyen ne résiste pas à la critique.

En vertu de l'article 63 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984, les fonctionnaires reconnus, par suite d'altération de leur état physique, inaptes à l'exercice de leurs fonctions, et dont le poste ne peut pas être adapté à leur état physique peuvent être reclassés dans des emplois d'un autre corps s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes.

Lorsqu'un agent est reconnu inapte à tout emploi à raison de l'altération de son état de santé, l'employeur n'est pas tenu de l'inviter formellement à présenter une demande de reclassement (CAA Marseille, 27 novembre 2007, *Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, req. n°06MA00218 ; CAA Nantes, 4 juillet 2014, req. n°12NT02684 ; CAA Nantes, 18 juin 2018, req. n°17NT00726 ; CAA Bordeaux, req. n°28 juin 2018, req. n°16BX00584).

Au cas présent, dès lors qu'au vu des conclusions de la commission de réforme, elle avait constaté l'incapacité définitive de Mme NICOLAS à l'exercice de toute fonction (productions 5 et 6), l'administration n'était pas tenue de l'inviter à présenter une demande de reclassement.

Dès lors, elle a pu régulièrement décider de sa mise à la retraite pour invalidité sans mettre en œuvre la procédure de reclassement.

b. Sur la légalité interne de la décision attaquée.

En premier lieu, Mme NICOLAS soutient que l'administration a commis une erreur de droit en la mettant à la retraite pour invalidité alors qu'aucune expertise médicale n'a constaté cette invalidité et que son état de santé n'est pas consolidé.

Ainsi qu'il ressort de l'article L. 31 du code des pensions civiles et militaires de retraite et de l'article 13 du décret n°86-442 du 14 mars 1986 cités plus haut, il appartient à la commission de réforme de se prononcer sur la réalité des infirmités imputables au service, le taux d'invalidité qu'elles entraînent et l'incapacité permanente à l'exercice des fonctions. Le pouvoir de décision appartient, dans tous les cas, au ministre dont relève l'agent et au ministre des finances. Naturellement, une telle décision ne peut intervenir qu'une fois l'état de santé de l'agent concerné consolidé.

En vertu de l'article 5 du décret du 14 mars 1986 susvisé, la commission de réforme comprend notamment deux praticiens de médecine générale, auxquels est adjoint, pour l'examen des cas relevant de sa qualification, un spécialiste de l'affection pour laquelle est demandé le bénéfice du congé de longue maladie ou de longue durée prévu à l'article 34 (3e et 4e) de la loi du 11 janvier 1984 susvisée. L'article 19 du décret précise que « *la commission de réforme ne peut délibérer valablement que si la majorité absolue des membres en exercice assiste à la séance ; un praticien de médecine générale ou le spécialiste compétent pour l'affection considérée doit participer à la délibération* ». La commission de réforme est donc composée notamment de médecins, dont au moins un spécialiste de la pathologie dont est atteint l'agent en cause.

Sans faire l'objet d'une nouvelle expertise médicale après celles pratiquées en 2016 par le docteur Barbier et en 2017 par le docteur Nortier, Mme NICOLAS a vu son cas examiné une nouvelle fois par la commission de réforme le 30 janvier 2018. A cette occasion, son dossier médical a été examiné par le docteur Rodriguez-Otero et le docteur Segalas-Talous, respectivement généraliste et psychiatre. La commission de réforme a estimé, d'une part, que l'état de santé de l'intéressée était consolidé au 4 octobre 2017 et, d'autre part, qu'elle était définitivement inapte à l'exercice de toute fonction. Elle a évalué le taux d'incapacité permanente partielle à 20%. Par lettre du 8 février 2018, elle en a informé l'intéressée qui, du reste, n'a pas contesté cette décision. Compte tenu de l'incapacité

définitive à l'exercice de toute fonction et du taux d'invalidité, l'administration a pu, sans commettre d'erreur de droit, placer Mme NICOLAS à la retraite pour invalidité.

En second lieu, Mme NICOLAS prétend que la mise à la retraite d'office constitue une sanction déguisée. Elle se fonde pour se faire sur le manque de soutien de l'administration en 2010 lors de son agression à Cotonou.

Le moyen est voué au rejet.

D'une part, Mme NICOLAS n'a assorti cette allégation d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé.

D'autre part et surtout, la décision attaquée résulte de la mise en œuvre des textes relatifs aux congés de maladie des fonctionnaires. En effet, compte tenu de la durée des congés de maladie, de la consolidation, du taux d'invalidité et de l'inaptitude à l'exercice de toute fonction, l'administration n'avait d'autre choix que de placer Mme NICOLAS à la retraite pour invalidité.

**Par ces motifs et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office,
Plaise au Tribunal administratif de Paris de rejeter la requête déposée par Mme NICOLAS.**

Pour le ministre et par délégation,
L'adjoint au sous-directeur des affaires juridiques internes



Cédric GUERIN