



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale de l'administration
et de la modernisation**

Affaires juridiques Internes

23 OCT. 2020

N°SAsi/2020-0463884

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANTES

—————
DEFENSE
—————

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°19NT03606 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 communiqués par l'intéressée malgré les sollicitations de l'administration, 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 ». 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 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 et qu'elle était inapte à reprendre le travail. Suivant l'avis émis par la commission de réforme le 13 juin 2017, l'administration a, par une décision du 14 juin 2017, 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 permanente 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 du mémoire de première instance).

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 du mémoire de première instance).

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.

Le référé-suspension qu'elle avait introduit sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative a été rejeté par une ordonnance du 15 octobre 2018 pour absence de moyen sérieux. Par un jugement du 9 juillet 2019, le tribunal administratif de Nantes a rejeté la requête au fond.

Mme NICOLAS a interjeté appel du jugement.

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

II – DISCUSSION

1. Sur la légalité externe de la décision attaquée

Comme en première instance, 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. Dès lors que la requérante n'a apporté à l'appui du moyen aucune précision de nature à remettre en cause l'appréciation portée par le tribunal, la cour pour le rejeter par adoption des motifs des premiers jugés.

En tout état de cause, le moyen est voué au rejet.

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 définitivement inapte à l'exercice de toute fonction 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, au vu des conclusions de la commission de réforme rendues à l'aune des avis des médecins experts, l'administration a constaté l'inaptitude définitive de Mme NICOLAS à l'exercice de toute fonction (productions 5 et 6 du mémoire de première instance). Il convient en effet de rappeler que Mme NICOLAS a été placée en congé de maladie à partir du 9 décembre 2015. Ce congé a été successivement renouvelé sans que l'intéressé puisse reprendre l'exercice de ses fonctions.

Dès lors que l'inaptitude définitive à toute fonction avait été constatée, et alors même que Mme NICOLAS avait eu de bons états de service antérieurement à ses problèmes de santé, l'administration n'était pas tenue de l'inviter à présenter une demande de reclassement avant son admission à la retraite pour invalidité.

2. 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.

En l'espèce, conformément aux textes précités, la commission de réforme a eu à connaître de la question de l'imputabilité au service de la rechute à l'accident du 14 janvier 2010 déclaré par Mme NICOLAS le 9 décembre 2015. Dans ce cadre, Mme NICOLAS a dû se soumettre à plusieurs expertises médicales destinées à se prononcer sur l'imputabilité au service des arrêts de maladie consécutifs à la rechute et sur son aptitude à reprendre le travail.

Au terme d'une expertise réalisée le 1^{er} août 2016, le docteur Le Rendu, psychiatre, a estimé que la symptomatologie de Mme NICOLAS était en lien direct et certain et exclusif avec l'accident de service du 14 septembre 2010. Il a également considéré que ses lésions consécutives à la rechute de son accident de service du 14 janvier 2010 n'étaient ni guéries, ni consolidées. Il a prescrit le réexamen de Mme NICOLAS dans les six mois. Le 2 novembre 2016, Mme NICOLAS a été examinée par le docteur Barbier, psychiatre, qui a admis l'existence d'un lien entre l'accident de service de janvier 2010 et la rechute du 9 décembre 2015. Il a estimé que l'état de santé de Mme NICOLAS consécutif à la rechute de son accident de service n'était pas consolidé et préconisé de la revoir dans quatre mois. Il a en outre estimé que Mme NICOLAS était inapte à reprendre le travail. Suivant ces conclusions, la commission de réforme a émis, le 29 novembre 2016, un avis favorable à la reconnaissance de l'imputabilité de la rechute du décembre 2015 à l'accident de service du 14 janvier 2010. L'administration a décidé de suivre cet avis par une décision du 1^{er} décembre 2016.

A l'issue d'un nouvel examen réalisé le 29 mars 2017, le docteur Barbier a de nouveau constaté l'absence de consolidation de l'état de santé de Mme NICOLAS et son inaptitude à reprendre le travail. Il a en outre estimé que les arrêts de travail consécutifs à la rechute du 9 décembre 2015 étaient imputables au service. Suivant l'avis de la commission de réforme du 13 juin 2017, l'administration a, par une décision du 14 juin suivant, constaté l'absence de consolidation et préconisé une nouvelle expertise.

Le 4 octobre 2017, Mme NICOLAS a été vue par le docteur Nortier, psychiatre, qui a estimé que son état de santé était consolidé au 4 octobre 2017. Il a en outre considéré que « *l'état de santé de Mme NICOLAS ne lui permet pas de reprendre une activité professionnelle. Le trouble est chronique, lié aux conséquences du trouble de la personnalité, et apparaît peu susceptible – au-delà du doute raisonnable – d'évolution favorable, induisant une gêne effective à la vie socioprofessionnelle. Mme NICOLAS apparaît donc dans l'incapacité de reprendre ses fonctions. L'inaptitude est définitive et absolue, sans possibilité de reclassement. Un placement en retraite pour invalidité est requis* ».

Ce faisant, contrairement à ce que prétend la requérante le docteur Nortier n'a pas pris le contrepied des précédentes expertises médicales. Il s'est simplement livré à une appréciation circonstanciée de l'état de santé de Mme NICOLAS. Certes les psychiatres qui avaient précédemment examiné Mme NICOLAS n'avaient pas conclu à son inaptitude définitive à reprendre ses fonctions. Mais ils ne le pouvaient pas dès lors qu'ils constataient que l'état de santé de l'intéressée n'était pas consolidé à la date de l'examen médical. Ils avaient néanmoins constaté l'inaptitude temporaire à la reprise d'une activité professionnelle. En octobre 2017, dès lors qu'il estimait que l'état de santé de Mme NICOLAS était consolidé, le docteur Nortier devait se prononcer sur son aptitude à reprendre ses fonctions. Ainsi, le docteur Nortier s'est borné, en toute indépendance, à tirer, de manière très circonstanciée, les conséquences de ses constatations médicales à la date de l'examen. Pas plus qu'en première instance la requérante ne produit aucun élément susceptible de remettre en cause l'appréciation des médecins experts quant à son inaptitude définitive à l'exercice de toute fonction. Le certificat médical du médecin traitant de la requérante non circonstancié ne saurait remettre en cause les conclusions du docteur Nortier.

Compte tenu de la consolidation de son état de santé, de l'inaptitude définitive à l'exercice de toute fonction et du taux d'invalidité relevé par la commission de réforme à l'issue de sa séance du 30 janvier 2018, 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 ce faire sur le manque de soutien de l'administration en 2010 lors de son agression à Cotonou.

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 à la cour administrative d'appel de Nantes de rejeter la requête déposée par Mme NICOLAS.**

Pour le ministre et par délégation,
Le sous-directeur des affaires juridiques internes



Bruno Clerc