

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N°2203290

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme [REDACTED]

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Robin Mulot
Rapporteur

Le tribunal administratif de Rouen

M. Philippe Dujardin
Rapporteur public

(3^{ème} chambre)

Audience du 24 avril 2025

Décision du 7 mai 2025

PCJA : 36-13-01-02-02 ; 54-01-07-02-03-
02 ; 54-01-07-06-01-02

Code Lebon : C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 12 août 2022, 6 octobre 2022, 11 septembre 2024 et 17 octobre 2024, Mme [REDACTED] désormais représentée par Me Carluis, demande au tribunal :

- 1) de lui donner acte de son désistement de ses conclusions avant-dire-droit ;
- 2) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 20 avril 2022 par laquelle la directrice générale du centre hospitalier universitaire de Rouen a refusé de reconnaître comme imputable au service son affection ayant conduit à son placement en congé de maladie du 19 avril 2018 au 30 avril 2019 ;
- 3) d'enjoindre au directeur général du centre hospitalier universitaire de reconnaître l'imputabilité au service de son état de santé et d'en tirer toutes les conséquences statutaires et financières, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous

astreinte de cent euros par jour de retard ; à titre subsidiaire, d'enjoindre à cette même autorité de procéder au réexamen de sa demande, dans les mêmes conditions de délai et d'astreinte ;

4) de mettre à la charge du centre hospitalier universitaire de Rouen la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- ses conclusions sont à juste titre dirigées contre la décision du 20 avril 2022 qui a abrogé et remplacé la décision du 7 juin 2019 ;
- sa requête n'est pas tardive ;
- les moyens de légalité externe sont recevables ;
- l'auteur de la décision ne justifie pas d'une délégation de signature régulière ;
- la décision a été prise au terme d'une procédure irrégulière dès lors que :
 - o elle n'a pas été informée de la date de la séance de la commission, ni convoquée, ni informée de la possibilité d'y présenter des observations écrites ou orales, directement ou par l'intermédiaire d'un conseil ou d'un médecin ;
 - o la commission ne comprenait aucun médecin psychiatre, spécialité des soins que son état de santé requiert ;
 - o le médecin du travail n'a pas été informé de la séance de la commission ;
 - o il n'est pas justifié que le rapport écrit du médecin du travail ait été communiqué aux membres de la commission ;
- la décision est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée d'une erreur de droit, l'autorité administrative s'étant à tort estimée liée par l'avis de la commission ;
- elle méconnaît le champ d'application de la loi, l'auteur de la décision ayant fait application des dispositions de l'article L. 822-20 du code général de la fonction publique, qui n'étaient pas entrées en vigueur ;
- elle est entachée d'une erreur d'appréciation quant à l'imputabilité au service de son état de santé.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 19 septembre 2022 et 15 novembre 2024, le centre hospitalier universitaire de Rouen conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable car tardive ;
- aucun des moyens n'est fondé.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité de la requête pour tardiveté, les motifs précis ayant été communiqués aux parties.

Une réponse à ce moyen, présenté pour [REDACTED], a été enregistrée le 10 mars 2025 ; elle soutient que sa requête est recevable.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code général de la fonction publique ;

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 ;
- la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 ;
- l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 ;
- le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 ;
- le décret n° 88-386 du 19 avril 1988 ;
- le décret n° 2020-566 du 13 mai 2020 ;
- l'arrêté du 4 août 2004 relatif aux commissions de réforme des agents de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Mulot, premier conseiller ;
- et les conclusions de M. Dujardin, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que Mme [REDACTED], aide-soignante titulaire au sein du centre hospitalier universitaire de Rouen, a été placée en arrêt de travail du 19 avril 2018 au 30 avril 2019 pour un syndrome anxio-dépressif. Le 23 octobre 2018, elle a formé une demande de reconnaissance de l'imputabilité au service de sa maladie. Par une décision du 7 juin 2019, prise après avis de la commission départementale de réforme, la directrice du centre hospitalier universitaire a refusé de faire droit à cette demande. Le 20 juillet suivant, Mme [REDACTED] a formé un recours gracieux contre cette décision. Par une décision du 20 avril 2022, prise après un nouvel avis de la commission de réforme, la directrice du centre hospitalier universitaire a à nouveau refusé de reconnaître comme imputable au service son état de santé. Par la présente requête, Mme [REDACTED] demande à titre principal au tribunal d'annuler la décision du 20 avril 2022.

Sur le désistement partiel :

2. Au cours de l'instruction de la requête, Mme [REDACTED] a présenté des conclusions tendant à la production, avant-dire-droit, de documents qui auraient été détenus par l'administration. Dans le dernier état de ses écritures, elle a indiqué se désister de ces conclusions. Ce désistement partiel étant pur et simple, il y a lieu de lui en donner acte.

Sur la fin de non-recevoir et la recevabilité des autres conclusions de la requête :

En ce qui concerne les dispositions applicables à l'interprétation des écritures et à la portée des conclusions :

3. D'une part, lorsqu'une décision administrative faisant l'objet d'un recours contentieux est retirée en cours d'instance pour être remplacée par une décision ayant la même portée, le recours doit être regardé comme tendant également à l'annulation de la nouvelle décision. Lorsque que le retrait a acquis un caractère définitif, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions dirigées contre la décision initiale, qui ont perdu leur objet. Le juge doit, en revanche, statuer sur les conclusions dirigées contre la nouvelle décision.

4. D'autre part, il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque

le recours gracieux a été rejeté. L'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative. Il appartient, en conséquence, au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale.

En ce qui concerne les dispositions relatives au délai de recours :

5. Aux termes de l'article R. 421-2 du code de justice administrative : « *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours (...)* », et aux termes de l'article R. 421-5 du même code : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

6. En vertu de l'article L. 112-2 du code des relations entre le public et l'administration, ne sont applicables aux relations entre l'administration et ses agents ni les dispositions de l'article L. 112-3 de ce code aux termes desquelles : « *Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception* », ni celles de son article L. 112-6 qui dispose que : « *les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis (...)* ». L'article L. 231-4 dudit code prévoit que le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents.

7. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'en cas de naissance d'une décision implicite de rejet du fait du silence gardé par l'administration pendant la période de deux mois suivant la réception d'une demande, le délai de deux mois pour se pourvoir contre une telle décision implicite court dès sa naissance à l'encontre d'un agent public, alors même que l'administration n'a pas accusé réception de la demande de cet agent, les dispositions de l'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration n'étant pas applicables aux agents publics. Ce n'est qu'au cas où, dans le délai de deux mois ainsi décompté, l'auteur de la demande adressée à l'administration reçoit notification d'une décision expresse de rejet qu'il dispose alors, à compter de cette notification, d'un nouveau délai pour se pourvoir.

8. Il en va toutefois différemment si la décision de rejet n'est pas devenue définitive, le requérant étant alors recevable à en demander l'annulation dès lors qu'il saisit le juge dans le délai de recours contre la décision expresse confirmant ce rejet. Il en va ainsi lorsque, par son comportement, l'administration a induit en erreur le requérant sur les conditions d'exercice de son droit au recours contre le refus qui lui a été initialement opposé.

En ce qui concerne l'application à l'espèce :

Quant aux décisions des 7 juin 2019 et 20 septembre 2019 :

9. Ainsi qu'il a été exposé au point 1 du présent jugement, Mme [REDACTED] a vu sa demande de reconnaissance d'imputabilité au service de sa maladie rejetée par une décision du 7 juin 2019 qui comportait la mention des voies et délais de recours. Par un courrier du 20 juillet 2019, elle a contesté cette décision. Ce courrier, intitulé « recours gracieux », se borne à faire état des éléments déjà en possession de l'administration, à avancer des arguments se rapportant à l'imputabilité au service de la même maladie, pour les mêmes faits de service, et à inviter l'administration à reconsidérer sa position, sans invoquer d'éléments de fait ou de droit postérieurs à la décision du 7 juin 2019. Ce courrier doit, dès lors, être qualifié de recours gracieux au sens des dispositions du 2° de l'article L. 410-1 du code des relations entre le public et l'administration.

10. D'une part, contrairement à ce que soutient Mme [REDACTED], il ne ressort pas des pièces du dossier que le service ait entendu retirer la décision initiale ni reprendre une nouvelle instruction de la demande initiale de la requérante. Le silence gardé par la directrice générale du centre hospitalier universitaire de Rouen a fait naître, le 20 septembre 2019, une décision implicite de rejet. Mme [REDACTED] disposait pour en contester la légalité devant le tribunal d'un délai de deux mois à compter de cette date, soit jusqu'au 21 novembre 2019.

11. D'autre part, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier qu'entre la réception du recours gracieux de Mme [REDACTED] et l'expiration du délai de recours le 21 novembre 2019, la direction du centre hospitalier universitaire de Rouen ait informé Mme [REDACTED] du réexamen de sa demande, et notamment pas de la nouvelle saisine de la commission départementale de réforme dont la première séance ne s'est tenue que le 30 janvier 2020. Ainsi, pour l'application de la règle rappelée au point 8 du présent jugement, le centre hospitalier ne peut être regardé comme ayant induit en erreur la requérante sur les conditions d'exercice de son droit au recours contre le refus qui lui a été initialement opposé. Il s'ensuit que le délai de recours contre la décision initiale du 7 juin 2019 et la décision implicite de rejet du recours gracieux née le 20 septembre 2019 étaient expirés lorsque Mme [REDACTED] a saisi le tribunal le 12 août 2022.

Quant à la décision du 20 avril 2022 :

12. En premier lieu, en l'absence de toute preuve de notification de la décision qui ressortirait des pièces du dossier, les conclusions de Mme [REDACTED] dirigées contre la décision du 20 avril 2022 ne sont pas, du fait de la seule circonstance qu'elles auraient été introduites plus de deux mois après l'édition de cette décision, tardives et dès lors irrecevables.

13. En second lieu, une deuxième décision dont l'objet est le même que la première revêt un caractère confirmatif, dès lors que ne s'est produit entre temps aucun changement dans les circonstances de droit ou de fait de nature à emporter des conséquences sur l'appréciation des droits ou prétentions en litige.

14. La décision du 20 avril 2022 a été prise après une nouvelle instruction de la demande de Mme [REDACTED] et, surtout, deux nouvelles expertises, menées par une experte différente, des conclusions différentes et un avis de la commission de réforme qui, s'il reste dans son principe défavorable à la demande de la requérante, se fonde sur des motifs différents et notamment celui, erroné en droit ainsi qu'il sera exposé ci-dessous, de ce que le taux d'invalidité physique permanente est inférieur à 25 %, sans remettre en cause les autres conditions et notamment le principe de l'imputabilité. La décision du 20 avril 2022 se fonde d'ailleurs exclusivement sur cet avis. Dès lors, ledit avis doit être regardé comme une circonstance nouvelle au sens de la règle rappelée ci-dessus, de sorte que la décision du 20 avril 2022 n'est pas confirmative de celles des 7 juin 2019 et 20 septembre 2019. Les conclusions dirigées à son encontre sont, dès lors, recevables.

Sur le bien-fondé des conclusions dirigées contre la décision du 20 avril 2022 :

15. En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir* », et aux termes des dispositions de l'article L. 211-5 du même code : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ».

16. Si contrairement à ce que soutient Mme [REDACTED], la décision est suffisamment motivée en fait dès lors qu'elle se réfère expressément à l'avis de la commission de réforme qui lui était joint et qui comporte lui-même l'énoncé d'un motif de fait suffisamment explicite, ni la décision ni l'avis ne comportent l'énoncé des dispositions législatives ou réglementaires dont l'administration hospitalière a entendu faire application. Mme [REDACTED] est par suite, fondée à soutenir que la décision attaquée est insuffisamment motivée.

17. En deuxième lieu, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat dans son avis contentieux n°450102 du 15 octobre 2021, les dispositions de l'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ne sont entrées en vigueur, en tant qu'elles s'appliquent à la fonction publique hospitalière, qu'à la date d'entrée en vigueur, le 16 mai 2020, du décret du 13 mai 2020 relatif au congé pour invalidité temporaire imputable au service dans la fonction publique hospitalière, décret par lequel le pouvoir réglementaire a pris les dispositions réglementaires nécessaires pour cette fonction publique et dont l'intervention était, au demeurant, prévue, sous forme de décret en Conseil d'Etat, par le VI de l'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 résultant de l'article 10 de l'ordonnance du 19 janvier 2017.

18. Il en résulte que les dispositions de l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 dans leur rédaction antérieure à celle résultant de l'ordonnance du 19 janvier 2017 sont demeurées applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 13 mai 2020.

19. La demande initiale de reconnaissance de l'imputabilité au service de la maladie de Mme [REDACTED] a été déposée le 23 octobre 2018 pour un premier arrêt de travail courant à compter du 19 avril 2018. Par suite, en s'appropriant le motif retenu par la commission de réforme, tiré de ce que le taux d'incapacité physique permanente (IPP) de Mme [REDACTED] fixé à 15 % n'atteignait pas le seuil de 25 %, ce que seules les dispositions issues de la réforme imposent, la directrice générale du centre hospitalier universitaire a opposé un motif erroné en droit.

20. En troisième lieu, aux termes des dispositions de l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, seules applicables à la demande de Mme Bréant, « *Le fonctionnaire en activité a droit (...) 2° A des congés de maladie (...) 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 sa mise à la retraite. Il a droit, en outre, au remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident (...)* ».

21. Une maladie contractée par un fonctionnaire, ou son aggravation, doit être regardée comme imputable au service si elle présente un lien direct avec l'exercice des fonctions ou avec des conditions de travail de nature à susciter le développement de la maladie en cause, sauf à ce qu'un fait personnel de l'agent ou toute autre circonstance particulière conduisent à détacher la survenance ou l'aggravation de la maladie du service.

22. Il ressort des pièces du dossier et notamment des rapports du médecin-expert désigné par la commission de réforme départementale, le Dr Navarre-Coulaud, que Mme [REDACTED] qui ne présentait aucun antécédent psychique, psychologique ou psychiatrique a vu son état de santé mentale se dégrader progressivement, en raison selon elle de difficultés relationnelles caractérisées au sein du service au sein duquel elle exerçait ses fonctions, d'autres agents ayant eu aussi des arrêts de travail prolongés. Ces difficultés sont corroborées, au moins dans leur principe, par des attestations figurant au dossier. L'experte conclut à une « imputabilité incontestable » de la maladie au service. La commission de réforme départementale n'a pas remis en cause ces conclusions. En défense, le centre hospitalier universitaire de Rouen ne conteste ni les faits exposés ni même l'imputabilité au service de la maladie de Mme [REDACTED], se bornant à opposer l'insuffisance du taux d'IPP ce qui, ainsi qu'il a été exposé précédemment, est erroné en droit.

23. Il s'ensuit qu'eu à l'égard à l'ensemble des pièces du dossier, Mme [REDACTED] est également fondée à soutenir que la décision est entachée d'une erreur d'appréciation quant à l'imputabilité au service de sa maladie.

24. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la décision du 20 avril 2022 par laquelle la directrice générale du centre hospitalier universitaire de Rouen a refusé de reconnaître comme imputable au service l'affection de Mme [REDACTED] ayant conduit à son placement en congé de maladie du 19 avril 2018 au 30 avril 2019 doit être annulée.

Sur les conclusions accessoires :

25. Compte-tenu des motifs qui la fondent et notamment de celui retenu aux points 19 à 23 ci-dessus, l'annulation prononcée par le présent jugement implique nécessairement que la directrice générale du centre hospitalier universitaire de Rouen procède à la reconnaissance de l'imputabilité au service de la maladie de Mme [REDACTED], prenne toutes les mesures appropriées destinées à reconstituer sa carrière et fasse prendre en charge par l'établissement les honoraires médicaux et les frais directement entraînés par la maladie. Un délai d'injonction de trois mois sera accordé. En revanche, le prononcé d'une astreinte n'apparaît pas nécessaire.

26. Enfin il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du centre hospitalier universitaire de Rouen la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme [REDACTED] et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement des conclusions de Mme [REDACTED] tendant à la production, avant-dire-droit, de documents détenus par l'administration.

Article 2 : La décision de la directrice générale du centre hospitalier universitaire de Rouen du 20 avril 2022 est annulée.

Article 3 : Il est enjoint à la directrice générale du centre hospitalier universitaire de Rouen de prendre les mesures d'exécution énoncées au point 25 du présent jugement dans un délai de trois mois à compter de sa notification.

Article 4 : Le centre hospitalier universitaire de Rouen versera à Mme [REDACTED] une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions de la requête sont rejetées pour le surplus.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme [REDACTED] et au centre hospitalier universitaire de Rouen.

Délibéré après l'audience du 24 avril 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Gaillard, présidente,
MM. Bouvet et Mulot, premiers conseillers,
Assistés de M. Tostivint, greffier.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 mai 2025.

Le rapporteur,

signé

Robin Mulot

La présidente,

signé

Anne Gaillard

Le greffier,

signé

Henry Tostivint

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles en ce qui la concerne et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,
Signé
S. Combes