

N° 368186

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mmes E...D...et B...D...

Mme Marie Gautier-Melleray
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 5ème et 4ème sous-sections réunies)

Mme Fabienne Lambolez
Rapporteur public

Sur le rapport de la 5ème sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 13 février 2015
Lecture du 6 mars 2015

Vu la procédure suivante :

M. C...D...puis, après son décès survenu le 17 décembre 2011, Mmes E... et B...D...ses ayants-droits, ont demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler les arrêtés des 6 mai et 24 novembre 2010 du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de la santé et des sports plaçant d'office M.D..., professeur des universités-praticien hospitalier, en congé de longue maladie et lui refusant toute rémunération hospitalière et les décisions des 22 et 27 juillet 2010 des Hospices civils de Lyon l'informant de l'épuisement de ses droits à traitement à compter du 8 mars 2010, d'enjoindre à l'Etat et aux Hospices civils de Lyon de rétablir l'intégralité de ses rémunérations universitaires et hospitalières du 16 octobre 2009 au 4 mars 2011 et d'ordonner une expertise médicale afin de déterminer si son état de santé entre le 16 octobre 2009 et sa mise en congé d'office le rendait inapte à exercer toutes ses activités hospitalo-universitaires. Par un jugement n° 1005017-1006644-1007091 du 20 février 2013, le tribunal a rejeté ces demandes.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés le 30 avril et le 30 juillet 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme E...D..., épouse A...et Mme B...D..., épouseF..., demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit aux demandes présentées devant le tribunal administratif de Lyon ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et des Hospices civils de Lyon le versement d'une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'éducation ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n° 84-135 du 24 février 1984 ;
- le décret n° 86-442 du 14 mars 1986 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie Gautier-Melleray, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de Mme Fabienne Lambolez, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat de Mme E...D...et de Mme B...D...et à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, Poupot, avocat des Hospices civils de Lyon ;

1. Considérant que M. C...D...était professeur des universités-praticien hospitalier au centre hospitalier universitaire de Lyon-Sud, au sein duquel il exerçait également une activité de praticien libéral ; qu'en raison de troubles de l'équilibre provoqués par son état de santé, le directeur général des Hospices civils de Lyon l'a, par décision du 16 octobre 2009, suspendu, à titre provisoire et conservatoire, de ses activités cliniques et thérapeutiques ; que, par un arrêté du 6 mai 2010, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre de la santé et des sports l'ont placé en congé de longue maladie à compter du 16 octobre 2009 pour deux périodes consécutives de six mois, avec maintien intégral de la part universitaire de sa rémunération ; que la direction des affaires médicales des Hospices civils de Lyon l'a informé, par des décisions des 22 et 27 juillet 2010, de la cessation du versement de la part hospitalière de son traitement à compter du 8 mars 2010 ; que, par un arrêté du 27 octobre 2010, les ministres ont maintenu M. D...en congé de longue maladie du 16 octobre 2010 au 3 mars 2011, date de son soixante-cinquième anniversaire, avec maintien de la moitié de la part universitaire de sa rémunération ; que, par un arrêté du 9 février 2011, ils l'ont admis à faire valoir ses droits à pension de retraite, pour limite d'âge, à compter du 4 mars 2011 et l'ont radié des cadres à la même date ; que M. D... a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler les arrêtés des 6

mai et 27 octobre 2010 du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de la santé et des sports ainsi que les décisions des Hospices civils de Lyon des 22 et 27 juillet 2010 ; qu'après son décès, ses filles, Mmes E...et B...D...ont repris l'instance en leur qualité d'ayants-droits de leur père ; qu'elles se pourvoient en cassation contre le jugement du 20 février 2013 par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté les demandes dont il était saisi ;

Sur la légalité externe des décisions contestées :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 7 du décret du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires : « *Les comités médicaux sont chargés de donner à l'autorité compétente, dans les conditions fixées par le présent décret, un avis sur les contestations d'ordre médical qui peuvent s'élever à propos de l'admission des candidats aux emplois publics, de l'octroi et du renouvellement des congés de maladie et de la réintégration à l'issue de ces congés. / (soumis, dans la mesure où il n'y est pas dérogé par le présent décret aux dispositions statutaires applicables au personnel titulaire des corps enseignants des universités et aux praticiens hospitaliers) Le secrétariat du comité médical informe le fonctionnaire : /- de la date à laquelle le comité médical examinera son dossier ; /- de ses droits concernant la communication de son dossier et la possibilité de faire entendre le médecin de son choix ; /- des voies de recours possibles devant le comité médical supérieur (soumis, dans la mesure où il n'y est pas dérogé par le présent décret aux dispositions statutaires applicables au personnel titulaire des corps enseignants des universités et aux praticiens hospitaliers) » ;*

3. Considérant, d'une part, que si l'intéressé peut avoir communication de son dossier médical s'il en fait la demande, ni le principe du caractère contradictoire de la procédure ni les dispositions précitées n'imposent au secrétariat du comité médical de procéder à cette communication si elle n'est pas sollicitée ; que, dès lors, en l'absence de toute demande de M. D... tendant à la communication de son dossier, le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit en écartant le moyen tiré de ce que l'absence de communication était constitutive d'une irrégularité de procédure ;

4. Considérant, d'autre part, que s'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la date manuscrite portée sur l'avis de réception du courrier informant M. C... D...de l'examen de son dossier par le comité médical du Rhône lors de sa séance du 1^{er} avril 2010 n'est que partiellement lisible, le tribunal administratif de Lyon a pu, sans dénaturer les pièces du dossier ni commettre d'erreur de droit, se fonder sur la date de ce courrier et les mentions lisibles figurant sur l'avis de réception pour estimer que l'intéressé avait été mis en mesure de faire valoir ses droits en temps utile ; que son jugement est suffisamment motivé sur ce point ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 9 du même décret : « *Le comité médical supérieur, saisi par l'autorité administrative compétente, soit de son initiative, soit à la demande du fonctionnaire, peut être consulté sur les cas dans lesquels l'avis donné en premier ressort par le comité médical compétent est contesté (soumis, dans la mesure où il n'y est pas dérogé par le présent décret aux dispositions statutaires applicables au personnel titulaire des corps enseignants des universités et aux praticiens hospitaliers) » ;*

6. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'avis du comité médical du Rhône, émis à l'issue de sa séance du 4 mars 2010, était incomplet dès lors qu'il ne portait que sur les aptitudes de M. D...à exercer ses fonctions universitaires, sans se prononcer sur son aptitude à exercer les fonctions hospitalières qui font également partie des fonctions dévolues à un professeur des universités-praticien hospitalier ; que la demande du président de l'université Claude Bernard ayant conduit le comité médical du Rhône à se prononcer une seconde fois sur le cas de M.D..., lors de sa séance du 1^{er} avril 2010, tendait à ce qu'il soit statué sur l'ensemble des fonctions hospitalo-universitaires dévolues à l'intéressé et ne présentait pas le caractère d'une contestation des conclusions contenues dans le premier avis ; que dans ces conditions, le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit ni entaché son arrêt d'une contradiction de motifs en jugeant que cette double consultation du comité médical du Rhône ne méconnaissait pas les dispositions de l'article 9 du décret du 14 mars 1986 ;

7. Considérant, d'autre part, qu'aucune disposition du décret du 14 mars 1986 précité n'impartit au fonctionnaire un délai pour saisir le comité médical supérieur, ni n'impose à l'administration de laisser s'écouler un délai entre l'avis du comité médical départemental et sa décision pour permettre, le cas échéant, à l'intéressé de saisir le comité médical supérieur ; qu'après avoir constaté qu'en l'espèce, l'arrêté du 6 mai 2010 plaçant M. D...en congé maladie d'office avait été pris plus d'un mois après le second avis du comité médical du Rhône et que le courrier de l'intéressé demandant au président de l'université Claude Bernard de saisir le comité supérieur médical, daté du 5 mai 2010, n'avait été reçu par l'administration que le 7 mai 2010, alors que l'arrêté était déjà intervenu, le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que, dans ces conditions, la circonstance que l'arrêté du 6 mai 2010 n'avait pas été précédé d'un avis du comité supérieur médical ne l'avait pas entaché d'irrégularité ;

8. Considérant, en troisième lieu, que l'arrêté plaçant d'office un fonctionnaire en congé de longue maladie ne correspond à aucun des cas mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979, dans lesquels une décision doit être motivée ; qu'ainsi, le tribunal administratif a pu écarter sans erreur de droit le moyen tiré du défaut de motivation de l'arrêté du 6 mai 2010 ;

Sur la légalité interne des décisions contestées :

En ce qui concerne la mise en congé de longue maladie de M. D...pour l'ensemble des fonctions de professeur des universités et de praticien hospitalier :

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 952-21 du code de l'éducation, dont les dispositions sont reproduites à l'article L. 6151-1 du code de la santé publique : « *Les membres du personnel enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires créés en application de l'article L. 6142-3 du code de la santé publique, cité à l'article L. 713-5 du présent code, exercent conjointement les fonctions universitaire et hospitalière. L'accès à leur double fonction est assuré par un recrutement commun./ (...) / Ils consacrent à leurs fonctions hospitalières, à l'enseignement et à la recherche la totalité de leur activité professionnelle, sous réserve des dérogations qui peuvent être prévues par leur statut (...)* » ;

10. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'activité universitaire et l'activité hospitalière des professeurs des universités-praticiens hospitaliers sont indissociables ;

que, par suite, l'incapacité constatée d'accomplir l'une ou l'autre de ces activités doit entraîner le placement en congé de longue maladie pour l'ensemble des fonctions dévolues à ces personnels, y compris l'activité libérale que le professeur des universités-praticien hospitalier concerné a pu être autorisé à pratiquer de façon annexe à son activité hospitalière, sans que l'intéressé puisse prétendre à ce que les effets de ce placement soient limités aux seules fonctions pour lesquelles l'incapacité d'exercer a été constatée ; qu'ainsi le tribunal administratif de Lyon n'a pas commis d'erreur de droit en se fondant sur le caractère indissociable des fonctions hospitalières et universitaires d'un professeur des universités-praticien hospitalier pour écarter le moyen tiré de ce que les ministres auraient commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation en plaçant M. D... en congé de longue maladie pour l'ensemble de ses fonctions alors que les avis médicaux n'attestaient que d'une incapacité à remplir ses fonctions opératoires ;

11. Considérant que ni le moyen tiré de ce que le tribunal administratif de Lyon aurait dénaturé les faits soumis à son appréciation en refusant de prescrire une expertise, ni les moyens tirés de ce que la mise en congé pour l'ensemble des fonctions de M. D...alors qu'il aurait été apte à en poursuivre certaines porterait atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'exercer une profession, au droit de propriété et à la liberté de disposer de ses biens ne sont assortis de précisions suffisantes pour permettre d'en apprécier le bien fondé ;

En ce qui concerne le caractère rétroactif du placement en congé de longue maladie de M.D... :

12. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, applicable aux professeurs des universités : « *Le fonctionnaire en activité a droit : (soumis, dans la mesure où il n'y est pas dérogé par le présent décret aux dispositions statutaires applicables au personnel titulaire des corps enseignants des universités et aux praticiens hospitaliers) 3° A des congés de longue maladie d'une durée maximale de trois ans dans les cas où il est constaté que la maladie met l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, rend nécessaire un traitement et des soins prolongés et qu'elle présente un caractère invalidant et de gravité confirmée. Le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement pendant un an ; le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent. L'intéressé conserve, en outre, ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence* » ;

13. Considérant qu'un agent public qui fait l'objet d'une mesure de suspension dans l'intérêt du service se trouve éloigné du service mais demeure placé dans une position régulière ; que par suite, en se fondant sur ce que l'administration était tenue de placer l'intéressé dans une position régulière pour juger que l'arrêté du 6 mai 2010 avait pu légalement décider que le placement en congé de longue maladie prendrait effet au 16 octobre 2009, date d'effet de la mesure de suspension de M. D... prise par le directeur général des Hospices civils de Lyon et date à partir de laquelle le comité médical du Rhône l'avait estimé inapte à l'exercice de ses fonctions hospitalières, alors que l'effet rétroactif ainsi conféré à l'arrêté du 6 mai 2010 réduisait d'autant le délai pendant lequel l'intéressé pouvait bénéficier du droit, ouvert par les dispositions précitées de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984, au maintien de l'intégralité de son traitement, le tribunal administratif a commis une erreur de droit ; que cette erreur entache son appréciation tant de la légalité de l'arrêté du 6 mai 2010 en tant qu'il fixe la date d'effet du placement en congé de longue maladie que de celle de l'arrêté du 27 octobre 2010 prolongeant

ce placement, en tant qu'il réduit le droit à rémunération de l'intéressé à la moitié de la part universitaire de son traitement ;

En ce qui concerne le refus de maintenir à M. D...les émoluments correspondant à son activité hospitalière pendant son placement en congé de longue maladie :

14. Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret du 24 février 1984 portant statut des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires : « *Les personnels mentionnés au 1° de l'article 1^{er} qui constituent des corps distincts des autres corps enseignants des universités et des praticiens hospitaliers demeurent...* » ; qu'aux termes de l'article 33 du même décret « *Les membres du personnel titulaire mentionné au 1° de l'article 1^{er} du présent décret ont droit : / a) A un congé annuel d'une durée égale à celle qui est fixée pour les praticiens hospitaliers ; /b) Aux autres congés et dispenses d'enseignement dans les conditions applicables aux personnels enseignants titulaires des universités* » ; qu'aux termes de l'article 38 du même décret « *Les membres titulaires du personnel enseignant et hospitalier en activité de service, mentionnés aux a, b, c et d du 1° de l'article 1^{er} du présent décret perçoivent : / 1° Une rémunération universitaire (soumis, dans la mesure où il n'y est pas dérogé par le présent décret aux dispositions statutaires applicables au personnel titulaire des corps enseignants des universités et aux praticiens hospitaliers) ; 2° Des émoluments hospitaliers (soumis, dans la mesure où il n'y est pas dérogé par le présent décret aux dispositions statutaires applicables au personnel titulaire des corps enseignants des universités et aux praticiens hospitaliers)* » ;

15. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions avec celles de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 citées au point 12 et du caractère indissociable des fonctions universitaires et hospitalières des professeurs des universités-praticiens hospitaliers rappelé au point 10 que le placement en congé de longue maladie d'un professeur des universités-praticien hospitalier concerne nécessairement l'ensemble de ses fonctions et lui ouvre droit au maintien tant de la part hospitalière que de la part universitaire de sa rémunération, ces deux parts étant maintenues intégralement pendant un an puis réduites de moitié pendant les deux années qui suivent ; que, dès lors, le tribunal administratif a commis une erreur de droit en jugeant qu'aucun texte ne prévoyait que les professeurs des universités-praticiens hospitaliers continuent de percevoir leurs émoluments hospitaliers lorsqu'ils sont en congé de longue maladie, et en rejetant en conséquence les conclusions dirigées contre les arrêtés des 6 mai et 27 octobre 2010 en tant qu'ils se bornaient à maintenir la part universitaire de la rémunération de M. D...et contre les décisions des Hospices civils de Lyon des 22 et 27 juillet 2010 mettant fin au versement de la part hospitalière de sa rémunération ; que son jugement doit, dans cette mesure, être annulé ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérantes sont fondées à demander l'annulation du jugement du tribunal administratif de Lyon du 20 février 2013 en ce qu'il rejette les conclusions dirigées contre l'arrêté du 6 mai 2010 en tant qu'il fixe au 16 octobre 2009 la date d'effet du placement de M. D...en congé de longue maladie et se borne à maintenir la part universitaire de sa rémunération, contre l'arrêté du 27 octobre 2010 en ce qu'il concerne la rémunération de l'intéressé et contre les décisions des Hospices civils de Lyon des 22 et 27 juillet 2010 ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat et des Hospices civils de Lyon la somme de 750 euros à verser chacun, d'une part à Mme E...D...épouse A...et, d'autre part, à Mme B...D...épouseF..., au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que les mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de ces dernières qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du 20 février 2013 du tribunal administratif de Lyon est annulé en ce qu'il rejette les conclusions dirigées contre l'arrêté du 6 mai 2010 en tant qu'il fixe au 16 octobre 2009 la date d'effet du placement de M. D... en congé de longue maladie et se borne à maintenir la part universitaire de sa rémunération, contre l'arrêté du 27 octobre 2010 en tant qu'il concerne la rémunération de l'intéressé et contre les décisions des Hospices civils de Lyon des 22 et 27 juillet 2010.

Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, au tribunal administratif de Lyon.

Articles 3 : L'Etat et les Hospices civils de Lyon verseront chacun à Mme E...D..., d'une part, et à Mme B...D..., d'autre part, une somme de 750 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions du pourvoi de Mmes E...et B...D...est rejeté.

Article 5 : Les conclusions des Hospices civils de Lyon présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à Mme E...D...épouseA..., à Mme B...D...épouseF..., à la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, à la ministre des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes et aux Hospices civils de Lyon.