CE, 16 juillet 2026, n° 496947

Source : https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2026-07-16/496947

Vu la procédure suivante : M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 15 octobre 2021 par lequel le président de la communauté d'agglomération Annemasse - Les Voirons Agglomération a prononcé son licenciement pour inaptitude physique à compter du 12 septembre 2021, ainsi que sa radiation des cadres à compter de la même date et d'enjoindre à la communauté d'agglomération de réexaminer sa situation médicale et ses droits à pensions dans un délai de trois mois à compter du jugement à intervenir. Par un jugement n°2108550 du 26 septembre 2023, le tribunal administratif a annulé l'arrêté du 15 octobre 2021 et enjoint à la communauté d'agglomération de réexaminer la situation de M. A... dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement. Par un arrêt n°s 23LY03456, 23LY03457 du 27 mars 2024, la cour administrative d'appel de Lyon a, sur appel de la communauté d'agglomération et sur appel incident de M. A..., annulé ce jugement, prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions de la communauté d'agglomération tendant à ce qu'il soit sursis à statuer au jugement et rejeté les conclusions de l'appel incident de M. A.... Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 13 août et 14 novembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler cet arrêt en tant qu'il lui fait grief ; 2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons Agglomération la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que la cour administrative d'appel de Lyon a :

- commis une erreur de droit en jugeant inopérant le moyen tiré de l'exception d'illégalité de l'avis de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ;

- commis une erreur de droit en jugeant que la communauté d'agglomération était en situation de compétence liée pour prendre l'arrêté de licenciement ;

- commis une erreur de droit en jugeant inopérant le moyen tiré de ce que la communauté d'agglomération aurait méconnu son obligation de reclassement. Par un mémoire en défense, enregistré le 3 juin 2025, la communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons Agglomération conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. A... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés. En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'État était susceptible d'être fondée sur un moyen d'ordre public relevé d'office tiré de ce que, faute d'avoir été précédée par un avis conforme de la CNRACL, la décision de licencier de M. A... pour inaptitude absolue et définitive est entachée d'un vice qui affecte la compétence de l'autorité qualifiée pour la prendre. Par des observations en réponse à ce moyen soulevé d'office, enregistrées le 16 juin 2026, la communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons Agglomération soutient que l'avis conforme de la CNRACL n'est requis que dans l'hypothèse d'une mise à la retraite pour invalidité. M. A... a produit des observations sur le moyen d'ordre public, par un mémoire enregistré le 17 juin 2026.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

- le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 ;

- le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 ;

- le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Elodie Fourcade, maîtresse des requêtes en service extraordinaire, - les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ; La parole ayant été donnée, après les conclusions, au cabinet François Pinet, avocat de M. A... et à la SCP Marlange, de la Burgade, avocat de la communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A..., employé par la communauté d'agglomération Annemasse - Les Voirons Agglomération en qualité d'adjoint technique principal de deuxième classe, a été victime d'un accident de service en 2017 et placé en congé de maladie, puis en disponibilité d'office pour raison de santé à partir du 12 septembre 2018. Par un avis du 26 août 2020 la commission de réforme a toutefois estimé que M. A... n'était pas définitivement inapte à exercer toutes fonctions. Se fondant sur cet avis, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), saisie du cas de M. A..., a, par un avis du 19 mai 2021, refusé de lui reconnaître le droit à une pension d'invalidité. La communauté d'agglomération a alors prononcé, par arrêté du 15 octobre 2021, son licenciement pour inaptitude physique. Par un jugement du 26 septembre 2023, le tribunal administratif de Grenoble a, à la demande de M. A..., annulé cet arrêté mais rejeté les conclusions indemnitaires de l'intéressé. Ce dernier se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 27 mars 2024 de la cour administrative d'appel de Lyon en tant que, par cet arrêt, la cour annule le jugement du 26 septembre 2023 et rejette l'intégralité de sa demande de première instance.

2. Aux termes de l'article 19 du décret du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration, dans sa rédaction applicable au litige : " La mise en disponibilité peut être prononcée d'office à l'expiration des droits statutaires à congés de maladie prévus au premier alinéa du 2°, au premier alinéa du 3° et au 4° de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 et s'il ne peut, dans l'immédiat, être procédé au reclassement du fonctionnaire dans les conditions prévues aux articles 81 à 86 de la loi du 26 janvier 1984./ La durée de la disponibilité prononcée en vertu du premier alinéa du présent article ne peut excéder une année. Elle peut être renouvelée deux fois pour une durée égale. Si le fonctionnaire n'a pu, durant cette période, bénéficier d'un reclassement, il est, à l'expiration de cette durée, soit réintégré dans son administration s'il est physiquement apte à reprendre ses fonctions dans les conditions prévues à l'article 26, soit, en cas d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions, admis à la retraite ou, s'il n'a pas droit à pension, licencié. " Aux termes de l'article L. 31 du code des pensions civiles et militaires de retraite dans sa rédaction applicable : " 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'Etat. " Aux termes de l'article 30 du décret du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, dans sa rédaction applicable : " Le fonctionnaire qui se trouve dans l'impossibilité définitive et absolue de continuer ses fonctions par suite de maladie, blessure ou infirmité grave dûment établie peut être admis à la retraite soit d'office, soit sur demande./ (...) La mise en retraite d'office pour inaptitude définitive à l'exercice de l'emploi ne peut être prononcée qu'à l'expiration des congés de maladie, des congés de longue maladie et des congés de longue durée dont le fonctionnaire bénéficie en vertu des dispositions statutaires qui lui sont applicables ". Aux termes de l'article 31 du même décret, dans sa rédaction applicable : " Une commission de réforme est constituée dans chaque département pour apprécier la réalité des infirmités invoquées, la preuve de leur imputabilité au service, les conséquences et le taux d'invalidité qu'elles entraînent, l'incapacité permanente à l'exercice des fonctions. (...) /Le pouvoir de décision appartient dans tous les cas à l'autorité qui a qualité pour procéder à la nomination, sous réserve de l'avis conforme de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. / Les énonciations de cette décision ne peuvent préjuger ni de la reconnaissance effective du droit, ni des modalités de liquidation de la pension, ces dernières n'étant déterminées que par l'arrêté de concession.

(...) Le secrétariat de la commission de réforme est informé des décisions de la collectivité ainsi que des avis de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales lorsque ceux-ci diffèrent de l'avis de la commission de réforme ".

3. D'une part, il résulte de ces dispositions que si l'employeur ne peut légalement prononcer la mise à la retraite d'office d'un fonctionnaire pour inaptitude définitive en l'absence d'avis conforme de la CNRACL, la décision qu'il prend, soit de prononcer cette mise à la retraite, soit, en cas d'avis défavorable de la CNRACL, de licencier le fonctionnaire concerné, procède de l'appréciation qu'il lui appartient de porter sur la capacité du fonctionnaire à exercer ses fonctions, laquelle n'est liée ni par l'avis de la commission de réforme ni par celui de la CNRACL. Par suite, en jugeant que la communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons Agglomération se trouvait, compte tenu de l'avis défavorable de la CNRACL, en situation de compétence liée pour procéder au licenciement de M. A..., la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

4. D'autre part, il résulte de ces mêmes dispositions que, dès lors qu'un avis défavorable de la CNRACL rendu sur le fondement des dispositions de l'article 31 du décret du 26 décembre 2003 cité ci-dessus fait obstacle à la mise à la retraite d'office du fonctionnaire et impose par suite à son employeur, si celui-ci estime qu'il est définitivement inapte à toutes fonctions, de prononcer son licenciement, ce fonctionnaire peut invoquer, à l'appui d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir de la décision de licenciement, des moyens tirés de la régularité ou du bien-fondé de cet avis. Par suite, en jugeant que M. A... ne pouvait utilement contester la légalité de l'avis du 19 mai 2021 de la CNRACL au soutien de sa demande d'annulation de l'arrêté du 15 octobre 2021 prononçant son licenciement, la cour administrative d'appel a commis une autre erreur de droit.

5. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, que M. A... est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur l'appel de la communauté d'agglomération, dirigé contre le jugement du 26 septembre 2023 du tribunal administratif de Grenoble en tant qu'il annule l'arrêté du 15 octobre 2021 :

6. Il ressort des pièces du dossier que l'avis défavorable formulé par la CNRACL le 19 mai 2021 est exclusivement fondé sur le fait que la commission de réforme n'aurait pas conclu, lors de sa séance du 26 août 2020, au caractère absolu et définitif de l'inaptitude de M. A.... Il ressort toutefois du procès-verbal annexé à cet avis du 26 août 2020 de la commission de réforme que ses membres se sont, au contraire, prononcés à l'unanimité dans le sens d'une inaptitude définitive de M. A... à toutes fonctions, le sens formel de l'avis de la commission de réforme étant ainsi entaché, sur ce point, d'une erreur matérielle. Dans ces conditions, l'avis de la CNRACL étant par suite lui-même entaché d'inexactitude matérielle, M. A... était fondé à soutenir, devant le tribunal administratif de Grenoble, que la communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons Agglomération n'avait pu légalement motiver son licenciement par le caractère défavorable de l'avis de la CNRACL. La communauté d'agglomération n'est, par suite, pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a annulé l'arrêté du 15 octobre 2021 prononçant le licenciement de M. A... et lui a enjoint de procéder au réexamen de sa situation.

Sur l'appel incident de M. A..., dirigé contre le même jugement en tant qu'il rejette ses conclusions indemnitaires :

7. Il résulte de l'instruction que l'illégalité fautive de la décision prononçant le licenciement de M. A... a causé à ce dernier un préjudice moral. Il est, par suite, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté ses conclusions indemnitaires. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons Agglomération à indemniser M. A... de son préjudice moral, dont il sera fait une juste

appréciation en l'évaluant à 2 000 euros.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons Agglomération une somme de 6 000 euros à verser à M. A..., au titre des frais exposés par lui tant en appel qu'en cassation. Ces dispositions font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise, au même titre, à la charge de M. A... qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E : ---------- Article 1er : Les articles 2 et 3 de l'arrêt du 27 mars 2024 de la cour administrative d'appel de Lyon et l'article 4 du jugement du 26 septembre 2023 du tribunal administratif de Grenoble sont annulés.

Article 2 : L'appel formé par la communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons Agglomération contre le jugement du 27 mars 2024 du tribunal administratif de Grenoble est rejeté.

Article 3 : La communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons Agglomération versera une somme de 2 000 euros à M. A... en réparation de son préjudice moral et une somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions présentées par M. A... devant le tribunal administratif de Grenoble est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la communauté d'agglomération Annemasse - Les Voirons Agglomération au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à M. B... A... et à la communauté d'agglomération Annemasse-Les Voirons Agglomération.

Délibéré à l'issue de la séance du 26 juin 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte et Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Jonathan Bosredon, M. Pierre Boussaroque, M. Philippe Ranquet, M. Laurent Cytermann, conseillers d'Etat et Mme Elodie Fourcade, maîtresse des requêtes en service extraordinaire-rapporteure.

Rendu le 16 juillet 2026. Le président : Signé : M. Denis Piveteau La rapporteure : Signé : Mme Elodie Fourcade La secrétaire : Signé : Mme Elisabeth Ravanne La République mande et ordonne à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation en ce qui la concerne ou 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, Pour la secrétaire du contentieux, par délégation : N° 496947- 2 - ECLI:FR:CECHR:2026:496947.20260716