



Le contentieux relatif à la RQTH

publié le 28/09/2012, vu 15886 fois, Auteur : [Adrien LANCIAUX](#)

Mémoire réalisé en 2012 dans le cadre du cours de "contentieux sociaux".

Liste des abréviations

CDTH : Commission départementale des travailleurs handicapés

CDAPH : Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

COTOREP : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel

C.E : Conseil d'Etat

J.O : Journal officiel

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

RQTH : Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

« Pour nous, l'homme se définit avant tout comme un être "en situation". Cela signifie qu'il forme un tout synthétique avec sa situation biologique, économique, politique, culturelle, etc. On ne peut le distinguer d'elle car elle le forme et décide de ses possibilités ». Tels sont les mots de Jean Paul Sartre qui, bien avant l'heure, mettait en avant la situation de l'individu comme critère de sa détermination.

La loi du 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances, pour la participation et pour la citoyenneté des personnes handicapées », révisé les lois précédentes sur le handicap. Elle impose désormais les termes : « personne en situation de handicap » afin d'affirmer que la politique du handicap ne se justifie nullement en raison de la particularité physique de la personne, mais en raison de son inadaptation à son environnement, justifiant une action en sa faveur, dans un souci d'équité. Cette loi a également l'ambition de « *mettre la personne handicapée au cœur des dispositifs qui la concerne* ».

Au titre de l'article L.5213-1 « *est considéré comme travailleur handicapé toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales ou psychiques.* » Cette notion est à distinguer de l'invalidité, qui se conçoit tant qu'à elle comme la mesure de l'incapacité de travail

d'une personne.

La reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) n'est point dépourvue d'intérêts. Elle ouvre le droit à un ensemble d'avantages au bénéfice de la personne en situation de handicap. On peut citer le dispositif de l'obligation d'emploi incombant aux employeurs, les dispositifs d'aménagement d'horaires ou de poste de travail. Elle donne également accès en tant que public prioritaire, à un certain nombre de dispositifs de la politique de l'emploi.

Face à ces enjeux, la RQTH est propre à créer des litiges tenant à sa non-reconnaissance par les autorités chargées d'apprécier le handicap de chaque demandeur. L'importance sociale est grande, dès lors il est impératif que l'appréciation des autorités se fasse de la façon la plus efficace, en vue de faire droit aux demandes fondées.

La réforme intervenue en 2005 a conduit à des changements procéduraux importants. Les compétences contentieuses des Commissions départementales des travailleurs handicapés (CDTH) ont été transférées à la juridiction administrative[1]. Les CDTH ont été remplacées par les Commissions des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH). En collaboration avec les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), dont elles sont l'une des composantes, elles prennent les décisions relatives aux droits des personnes handicapées, notamment celles portant sur la RQTH.

Lorsqu'un demandeur estime que la décision de la CDAPH n'est pas conforme à ses droits, il dispose de moyens alternatifs de règlement des litiges, telle que la conciliation, ou le recours gracieux. Ces procédures amiables, n'entrant pas dans le champ du contentieux juridique, ne feront pas l'objet de cette étude.

Lorsqu'aucune solution n'a été trouvée au niveau du groupement d'intérêt public que constitue la MDPH, le demandeur devra se tourner vers les juridictions administratives. De nombreuses questions portant sur leur champ de compétence, sur le type de recours applicable à la RQTH, ont vu le jour suite à la loi du 11^{er} février 2005, de sorte qu'aujourd'hui, certaines interrogations restent en suspens.

Ces considérations juridiques ont un impact direct sur la situation des justiciables. Il convient de nous demander quel type de recours contentieux s'applique en matière de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé ?

Face aux interprétations diverses des juridictions administratives quant à la qualification du recours, les unes considérant qu'il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir, les autres d'un recours de plein contentieux, le Conseil d'Etat (CE) est intervenu afin de confirmer que la RQTH relève d'un recours de « plein contentieux » (I). L'étude du contentieux de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé devant les juridictions administratives de droit commun (II) permettra de mettre en évidence des questions persistantes, propres à relativiser la qualification de recours de plein contentieux.

I) La confirmation du recours administratif de plein contentieux en matière de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

Il convient d'étudier la procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé devant les CDAPH (A) au travers des évolutions occasionnées par la réforme du 11 février 2005, avant de s'intéresser au recours administratif de plein contentieux dont elles peuvent faire l'objet (B).

A) La procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé devant les CDAPH

Les multiples disfonctionnements caractérisant la RQTH ont amené à une réforme d'envergure de la procédure (1). Depuis 2005, une nouvelle procédure a été mise en place tenant compte des nombreuses critiques antérieures (2).

1) Les justifications d'une réforme procédurale

Les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) étaient compétentes pour reconnaître la qualité de travailleur handicapé. Elles statuaient entre autre sur l'état physique de l'individu au vu du poste postulé. Le recours devait être effectué dans un délai d'un mois à compter de sa notification devant les CDTH.

Les CDTH étaient des juridictions administratives spécialisées dotées de la compétence contentieuse, statuant en premier et dernier ressort. Leurs décisions étaient susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

Les décisions rendues par ces commissions ont fait l'objet de vives critiques, et certains problèmes juridiques ont été posés. Près de 75 % des pourvois formés devant le Conseil d'état aboutissaient à une annulation de la décision.

En premier lieu, il faut souligner le fait que la structure même de la CDTH n'était pas véritablement conforme au « droit à un procès équitable et impartial » érigé par l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, elles étaient composées en partie de fonctionnaires. Si cette présence n'était pas en elle-même irrégulière, des doutes sur l'impartialité de la Commission ont vu le jour. C'est ainsi que le Conseil d'Etat fût amené à censurer une décision de la CDTH dans l'affaire « Aïn-Lhout », rendue le 6 décembre 2002, en considérant que *« ne pouvait participer aux délibérations d'une commission, le directeur régional du travail et de l'emploi qui est responsable au niveau régional des services du ministère du Travail chargés localement de la politique de l'emploi des personnes handicapées et qui participent ainsi au fonctionnement des COTOREP. »*^[2] La composition des commissions ne permettait pas d'affirmer qu'elles prenaient des décisions impartiales.

Outre ce problème de composition, il apparaissait que les décisions rendues étaient *« caractérisées par de graves insuffisances de motivation »*^[3]

. A cet égard, on peut citer une décision de Conseil d'Etat en date du 28 avril 2004, où il affirme que les « *commissions doivent observer les règles de procédure qui n'ont pas été écartées par une disposition législative expresse et qui ne sont pas inconciliables avec leur organisation ; qu'au nombre de ces règles figure celle selon laquelle les décisions juridictionnelles doivent être motivées* ». Dans d'autres cas, les CDTH rendaient des décisions en se passant d'audience publique, contrevenant à leur obligation légale.

Face à ces multiples problèmes, le Conseil d'Etat rendit en 2004 un rapport intitulé *l'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social*, dans lequel il envisageait la suppression des CDTH et le transfert de leur compétence contentieuse au juge administratif de droit commun. En 2005, le législateur prend acte, et vient supprimer les COTOREP ainsi que les CDTH, mettant en place une nouvelle procédure en vue de respecter les droits des justiciables.

2) La procédure contentieuse devant la CDAPH

Le législateur est marqué par la volonté de simplifier la procédure pour toutes les démarches relatives au handicap. Il créait ainsi un groupement d'intérêt public qui prend le nom de Maison départementale des travailleurs handicapés. Celles-ci sont chargées de prendre en charge les demandes des personnes handicapées ou de leurs proches. A ce titre, la demande de RQTH sera en premier lieu instruite par la MDPH du lieu de résidence, au vu d'un formulaire dit de « Demande relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle ».

Le dossier sera ensuite porté devant la CDAPH, à qui il appartiendra de rendre une décision. L'instruction aura pour objet de « *reconnaître, s'il y a lieu, la qualité de travailleur handicapé aux personnes répondant aux conditions définies par l'article L.5213-1 du code du travail* »**[4]** cité précédemment. Elle appréciera la situation du demandeur en fonction de la nature de son handicap et de sa qualification, ainsi qu'au vu des fonctions qu'ils occupent ou qu'ils souhaitent occuper.

Le contentieux soulevé devant la CDAPH relève du recours de plein contentieux. L'application de ce type de recours n'a pas évolué depuis 2005 et n'a pas porté à interrogation, comme ce fût le cas pour la juridiction administrative. En vertu des pouvoirs conférés par ce type de recours, la commission doit statuer au jour où la décision est rendue. Il s'agit d'un point important en ce qu'il permet de prendre en compte l'évolution du handicap du demandeur comme nous le verrons ultérieurement.

Par ailleurs, des droits nouveaux ont été érigés depuis 2005. C'est ainsi qu'au cours de la procédure, les personnes handicapées doivent être « consultés »**[5]** avant toute décision notamment au travers de la convocation médicale. Il s'agit d'un droit et non d'une obligation pesant sur la personne, de sorte que le fait qu'elle ne s'y rende pas ne peut motiver le refus de la RQTH. Dans une telle hypothèse, « *le juge annule la décision au motif que la personne a été privée d'une garantie substantielle, la décision ayant été rendue au terme d'une procédure radicalement viciée.* »**[6]**

Il faut savoir que la situation de handicap dans laquelle se trouve une personne ne donne pas lieu automatiquement à la RQTH. L'octroi de cette qualité fait l'objet d'une appréciation, dans laquelle entre en jeu différents critères. Il est donc envisageable qu'un handicap ne donne pas lieu à la

RQTH, en raison des qualifications, ou du poste occupé par le salarié. Il faut certes que « *le requérant soit atteint d'un handicap, mais encore faut-il que celui-ci l'empêche d'exercer normalement son activité professionnelle actuelle ou future* »[7]

Dès lors qu'il apparaît que le handicap ne constitue pas une gêne importante, quand bien même la personne entrerait dans le champ de sa définition, le refus de la CDAPH est fortement probable.

A l'inverse, même si la personne n'entre pas dans le champ du handicap, la commission à l'obligation d'apprécier la situation de l'individu en prenant en compte les différents éléments sus-évoqués. On peut citer un jugement du tribunal administratif de Nantes du 17 décembre 2009, où la RQTH avait été refusée au motif que la dyslexie n'entraîne pas dans le champ d'application du handicap. Pour les juges, « *eu égard aux conséquences de la dyslexie de M. LERICHE sur son employabilité en tant que cariste, la décision attaquée doit être annulée* ».

Il ne s'agit pas d'accorder la RQTH du simple fait de la réalisation de critères, il s'agit d'une investigation donnant lieu à une appréciation. En cela, tous les cas sont uniques, et dépendront de la situation de chacun. A noter que le dossier instruit fait l'objet d'une obligation de confidentialité[8], tant devant la CDAPH, que devant la juridiction administrative.

Les décisions rendues par la commission sont susceptibles de faire l'objet d'un recours. A noter que l'absence de réponse équivaut à un refus de la demande. Il existe des voies amiables de règlements des litiges, au nombre desquelles on peut citer le recours gracieux. Lorsqu'elles n'aboutissent pas, le requérant a la faculté d'exercer un recours contentieux devant les juridictions administratives de droit commun.

Après la loi de 2005, la question s'est posée de savoir si la qualification de recours de plein contentieux devant les CDAPH valait également devant les juridictions administratives. Deux interprétations étaient mises en balance, dont les conséquences contentieuses pour les justiciables ne sont pas des moindres.

B) Un recours de plein contentieux devant le juge administratif

Face aux divergences d'interprétation des tribunaux administratifs (1), le Conseil d'Etat a été amené à intervenir par le biais d'un avis consultatif (2).

1) Les divergences d'interprétation des juridictions administratives

Il convient avant tout de distinguer les recours susceptibles d'être mis en œuvre devant les juridictions administratives, afin de mieux les cerner, et d'en comprendre les enjeux.

Le juge administratif a pour rôle de contrôler et de sanctionner l'administration lorsqu'elle n'a pas répondu à ses obligations. Conformément à la classification de Laferrière établie à la fin du XIX^{ème} siècle, il existe quatre types de recours, dont les finalités et le régime sont différents. En ce qui concerne la RQTH, des interrogations quant au type de recours sont survenues au

lendemain de la loi de 2005. Avant cette loi, la RQTH faisait l'objet d'un recours de « plein de contentieux », aussi appelé « contentieux de pleine juridiction ». Dans le cadre de ce recours, le juge dispose des pouvoirs les plus étendus. En outre, il a la possibilité de modifier une décision administrative, d'en appliquer une nouvelle, et de mettre fin au litige. Il peut encore condamner l'administration à verser des dommages et intérêts. Le juge ne se limite pas à l'annulation ou à validation d'une décision administrative, comme c'est le cas pour le recours pour excès de pouvoir.

Cette solution fût dégagée par le Conseil d'Etat dans une décision du 4 novembre 1994 dite Abderrahmane[9]. La haute juridiction administrative énonce « *qu'il appartient à la commission départementale des travailleurs handicapés qui est saisie d'un recours de plein contentieux, non d'apprécier la légalité de la décision de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) qui lui est déferée, mais de se prononcer elle-même sur la demande de l'intéressé tendant à se voir reconnaître la qualité de travailleur handicapé* ».

Le recours pour excès de pouvoir est bien plus limité, il s'agit d'une demande de contrôle de légalité. Cependant, la saisine du juge est beaucoup plus facile et elle est dispensée du régime d'avocat. (L'individu peut agir sans avoir recours à un avocat, ce qui n'est généralement pas le cas dans le cadre du recours de plein contentieux.)

L'intervention de la loi de 2005 a modifié substantiellement la situation juridique en transférant les compétences contentieuses au juge administratif. Dès lors, des interrogations se sont posées quant à la nature du contentieux, amenant à des divergences d'interprétations entre les juridictions.

Ainsi, par un jugement du 26 septembre 2005, le tribunal administratif de Versailles estimait que le contentieux de la RQTH relevait dorénavant de l'excès de pouvoir. Dès lors, le requérant qui se « *borne à alléguer qu'il lui était possible de retravailler sans autre précision et sans produire aucun document (...) n'établit pas ainsi que la décision attaquée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation* ». On a ici une illustration du mécanisme du recours pour excès de pouvoir, et les conséquences que celui-ci implique pour le requérant.

Un jugement du 2 février 2006 rendu par le tribunal administratif de Cergy-pontoise[10] en a décidé tout autrement. En l'espèce, il s'agissait d'une personne qui contestait son classement dans la catégorie B par la COTOREP. Ce classement étant, avant 2005, utilisé pour classer les personnes selon la lourdeur de leur handicap, du moins « lourd » au plus important (Selon un classement répondant à une logique A, B, C). Si la lourdeur du handicap est encore prise en compte aujourd'hui, ce type de classement n'est plus d'actualité. « *Considérant qu'il appartient au tribunal, saisi d'un recours de plein contentieux contre cette décision, d'en apprécier le bien-fondé au vu des circonstances de fait et de droit prévalant à la date de sa propre décision* ». Dans le cadre du recours de plein contentieux, le juge doit statuer sur les droits du requérant en se plaçant à la date où il rend sa décision. Par conséquent en l'espèce, étant donné que « *l'article L. 323-12 du code du travail relatif au classement en catégorie du travailleur handicapé a été abrogé par l'article 27 IV de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 à compter du 1er janvier 2006, les conclusions présentées à ce titre se trouvent désormais dépourvues d'objet* ».

L'intérêt de ce jugement n'est pas temps la solution, bien qu'elle illustre le mécanisme du recours de plein contentieux, mais la divergence qui existait sur ce sujet entre les juridictions du même degré quant à l'application ou non du plein contentieux.

Le 4 mai 2006 le tribunal administratif de Lyon est saisi afin de statuer sur la demande de Mr Douwens Prats. Ce dernier conteste la décision de la COTOREP le classant dans la catégorie A

des travailleurs handicapés et non dans une catégorie correspondant à un handicap plus lourd. Face aux divergences constatées en la matière, le juge décide de transmettre cette requête au Conseil d'Etat pour avis. Le tribunal souhaite notamment savoir si le contentieux relatif à la RQTH relève du recours de plein contentieux.

2) L'intervention du Conseil d'Etat

L'avis du 6 avril 2007 dit Douwens Prats,[11] met fin aux divergences de qualification du recours en matière de RQTH. Il affirme clairement qu'il s'agit d'un recours de plein contentieux.

Le Conseil d'Etat soutient qu'il ne résulte pas des nouvelles dispositions que le législateur, « *en supprimant les commissions départementales des travailleurs handicapés, juridictions administratives spécialisées, et en confiant aux juridictions administratives de droit commun le soin de connaître des litige (...)* » Notamment en ce qui concerne la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, « *(...) ait entendu que les recours désormais portés devant la juridiction administrative de droit commun devaient être d'une autre nature que celle de recours de plein contentieux reconnue par la jurisprudence aux recours portés devant les commissions départementales des travailleurs handicapés.* » Le juge administratif « *se trouve saisi, comme l'étaient les commissions départementales, de questions qui justifient, par leur nature, qu'il dispose de pouvoirs excédant ceux d'un juge de l'annulation.* »

Le C.E justifie sa position du fait de l'absence de dispositions expresses du législateur allant dans le sens du recours pour excès de pouvoir et de la nature des demandes portées devant les CDAPH.

Pour le magistrat Thurian Jouno[12], « *une telle solution ne s'imposait pas avec la force de l'évidence : comme on le sait, le choix entre plein contentieux et excès de pouvoir, lorsqu'il n'est pas explicitement opéré par le législateur, répond, avant tout, à des considérations de pure opportunité* ». Le C.E établit une solution qui semble logique, s'insérant dans la continuité des procédures précédentes.

Cependant, certains étaient juridiquement favorables à l'abandon du « plein contentieux ». Dans ses conclusions rendues suite au jugement du tribunal de Versailles cité précédemment, le commissaire au gouvernement affirmait « *qu'aucun élément n'incite à considérer que le législateur a entendu conférer aux tribunaux administratifs un pouvoir de pleine juridiction (...) les travaux préparatoires sont muets* ». Par ailleurs, il explique que si les CDTH se sont vue reconnaître un pouvoir de plein contentieux, c'est en raison de leur « *composition, des moyens d'investigation ou d'expertise à leur disposition* ». Il ajoute que, « *si le juge administratif de droit commun se voit parfois reconnaître le même type de pouvoir, c'est dans le cadre de recours objectifs de plein contentieux spécialement organisés* ».[13]

Il semble que le complément d'instruction demandé par le Conseil d'Etat ait joué un rôle important lors de sa prise de décision. De nombreuses associations de personnes handicapées ont fait part de leur opposition au passage au recours pour excès de pouvoir. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le recours de plein contentieux a pour avantage de mettre fin au litige. Le juge administratif modifiant au besoin la décision de l'administration afin que le droit soit appliqué conformément à la législation. Pour les requérants, cela implique qu'il ne soit pas renvoyé une

nouvelle fois devant l'administration, abrégant ainsi les délais de procédure de façon considérable.

Notons qu'en matière sociale, la Cour européenne des droits de l'homme exige que les Etats signataires (dont la France fait partie) « *organisent leur système judiciaire de telle sorte que les juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision dans un délai raisonnable* ». Concernant les points qui peuvent avoir une importance capitale pour la situation professionnelle d'une personne, telle que la RQTH, elle indique régulièrement que les conflits du travail doivent être résolus « *avec une célérité toute particulière* ». Cette affirmation est récurrente. A ce titre, on peut citer l'affaire « Delgado contre France » du 14 novembre 2000, où la France avait été condamnée pour la durée non raisonnable d'une procédure. On comprend alors qu'il est également dans l'intérêt de l'Etat que ce type de recours soit privilégié, expliquant par la même, la tendance à l'augmentation du nombre de recours en plein contentieux, et la diminution des recours en excès de pouvoir.

La question de savoir si la RQTH fait l'objet d'un recours de plein contentieux ou d'un recours pour excès de pouvoir n'a plus lieu d'être, la réponse est suffisamment claire. Le juge administratif est doté d'un large pouvoir d'appréciation, lui permettant de juger l'affaire sur le fond. Néanmoins, il subsiste des zones d'ombre notamment en ce qui concerne la réception par le juge administratif des moyens de légalité externes.

II) Le contentieux de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé devant les juridictions administratives de droit commun

Etant établi que ce recours administratif relève du plein contentieux, on peut dès lors étudier l'impact de cette qualification sur la procédure de RQTH devant les juridictions administratives (A). Cependant, une interrogation est posée quant à la recevabilité des moyens de légalité externes invoqués par les justiciables, venant édulcorer la qualification de recours de plein contentieux (B).

A) La procédure de RQTH devant les juridictions administratives

Il convient ici de s'interroger sur les modalités de la saisine du juge administratif (1) et sur son déroulement (2).

1) La saisine du juge administratif

Lorsque la procédure devant la CDAPH n'a pas permis à l'individu d'obtenir la RQTH, il peut engager un recours contentieux devant le juge administratif. La loi de 2005 lui a transféré les

compétences contentieuses de la CDTH auparavant dévolues aux CDTH. Il est donc compétent en première instance pour connaître des décisions rendues par la CDAPH en matière de RQTH, en matière d'orientation d'un adulte en situation de handicap, ainsi que sur les mesures propres à assurer son insertion professionnelle ou sociale.

Le juge administratif doit être saisi dans les deux mois à compter de la notification de la décision de la CDAPH. Celle-ci doit contenir les mentions relatives au délai de recours, à défaut, le délai de deux mois sera inopposable[14]. La saisine peut s'effectuer par courrier - auquel cas on prendra en compte la date de la réception - ou par remise en main propre. Le respect de ce délai conditionne la recevabilité de la requête.

Selon l'article R.312-1 du code de justice administrative (CJA), le « tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée ». Il s'agira généralement du tribunal de la région dans laquelle se trouve la CDAPH. En tout état de cause, afin d'éviter toute erreur de la part du demandeur, les coordonnées du tribunal compétent figurent sur la notification de la décision.

La procédure conduite devant la juridiction administrative étant écrite, elle nécessite une saisine sur requête[15]. Elle prend la forme d'une lettre, dans laquelle sont exposés clairement les circonstances de l'affaire et les arguments du demandeur. Elle doit en outre préciser les nom prénom et adresse des parties, être rédigée en langue française, et être adressée au secrétariat du tribunal par lettre recommandée avec accusé de réception.

Le contenu de la lettre est extrêmement important du fait qu'il fixe les limites du litige. Tous les arguments du demandeur doivent être invoqués dans la lettre pour être appréciés par le juge. Les conclusions doivent mentionner si le requérant souhaite l'annulation totale ou partielle de la décision. Le juge ne pouvant statuer sur les moyens qui n'ont pas été soulevés par écrit, les arguments qui seraient soulevés oralement pour la première fois lors de l'audience ne pourront être retenus par le juge[16]. La lettre doit également contenir une copie de la décision attaquée, et un certificat médical.

Les requêtes doivent, « être accompagnées de copies, en nombre égal à celui des autres parties en cause, augmenté de deux. » L'article R.411-3 soumet la recevabilité de la requête au respect cette disposition.

Il faut souligner le fait que la saisine du juge est gratuite. En revanche, certains frais relatifs aux mesures d'instruction pourront être à la charge du requérant.

Tous les éléments recueillis vont permettre de juger le litige sur le fond. Le juge ne se contentera pas d'annuler ou de valider la décision en se bornant à l'appréciation d'une erreur manifeste. Il s'agit d'une véritable réappréciation de l'affaire dans sa globalité.

2) Le déroulement de la procédure

La date de l'audience est communiquée au demandeur par lettre recommandée avec accusé de réception 7 jours au moins avant l'audience. La présence du demandeur, ou celle de son avocat à l'audience n'est pas obligatoire[17]. Par ailleurs, la contestation d'une décision de la CDAPH

devant le tribunal administratif ne requiert pas l'assistance d'un avocat.

La procédure se passe essentiellement par l'échange d'arguments par le biais de mémoires. Le rapporteur du tribunal fixe un délai, durant lequel les parties devront les communiquer. Si la MDPH ne respecte pas le délai d'envoi du mémoire, le président de la formation de jugement peut lui adresser une mise en demeure. Si malgré cette mesure la MDPH n'envoie pas de mémoires, elle est réputée avoir acquiescé aux faits exposés dans le mémoire du requérant. A l'expiration du délai fixé, les mémoires déposés (et les arguments qu'ils contiennent) seront irrecevables.

Le juge appréciera la situation du requérant en vue de lui accorder la RQTH, ou de confirmer la décision de la CDAPH. Pour cela il dispose de moyens d'investigations, telle que des expertises.

En vertu de son pouvoir de plein contentieux, le juge va statuer sur le droit à la RQTH du requérant au jour où la demande est portée devant lui. Il pourra alors rejeter la requête ou y faire droit. Dans ce dernier cas, le justiciable n'est pas renvoyé devant une CDAPH, le juge rend une décision qui s'applique de plein droit. On voit ici l'intérêt du plein contentieux pour la personne handicapée, pour qui la RQTH peut être essentielle pour son insertion professionnelle, ou pour l'octroi de prestations. Comme nous l'avons mentionné antérieurement, dans cette matière, il convient d'apporter une réponse dans les plus brefs délais.

Devant un tribunal administratif, le délai moyen qui sépare la saisine du juge de son jugement est compris entre sept mois et deux ans et demi selon la nature du dossier.

Une fois l'instruction terminée, le président de la formation de jugement peut prendre une ordonnance de clôture de l'instruction qui n'est susceptible d'aucun recours. En l'absence d'ordonnance, l'instruction est réputée close 3 jours avant la date prévue de l'audience. Le président du tribunal administratif ou le président de la formation de jugement peut décider qu'il n'y a pas lieu à instruction lorsque la solution du litige est d'ores et déjà certaine au vu de la requête.

Il est possible de faire appel de la décision du tribunal administratif devant la Cour administrative d'appel, dans un délai de 2 mois^[18] à compter de la notification du jugement. Au terme de l'article 322-1 du code de justice administrative, « la cour administrative d'appel territorialement compétente pour connaître d'un appel formé contre un jugement d'un tribunal administratif (...) est celle dans le ressort de laquelle a son siège ce tribunal ou cette commission. ». L'appel doit être formé en vue de modifier ou d'annuler le jugement, on ne peut se contenter de contester la motivation du jugement. Par ailleurs, la requête devra être présentée par un avocat^[19]. Or mis ces éléments, la procédure sera identique à celle s'étant déroulée devant le tribunal administratif

Le jugement de la Cour administrative d'appel peut encore être contesté par la formation d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, dans un délai de 2 mois à compter de la notification du jugement de la Cour d'appel. Devant la haute juridiction, la requête devra être présentée par un avocat sous peine d'irrecevabilité^[20].

En cassation il appartient au juge, à la lecture des motifs de la décision faisant l'objet d'un pourvoi, de vérifier si la loi a été correctement appliquée aux faits tels qu'ils ont été constatés par les juges du fond. Les faits ne peuvent donc plus être discutés devant la Cour de cassation. Cependant, en raison de la plénitude de juridiction en matière de RQTH, le Conseil d'Etat apparaît comme un troisième degré de juridiction. Il a alors la possibilité d'apprécier à nouveau la requête au fond, en prenant en compte le cas échéant l'évolution de la situation du demandeur.

A cet égard, on peut citer une décision du Conseil d'Etat du 20 septembre 2009 dans laquelle il

considère que « si M. A fait état de souffrances atroces et de blocages fréquents et produit un certificat d'examen médical attestant qu'il est atteint d'une lombalgie en rapport avec des discopathies dégénératives sur les deux derniers disques mobiles, il n'apporte à l'appui de sa requête aucun élément de nature à établir que ses possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi seraient effectivement réduites par l'affection dont il souffre ». Les juges apprécient l'affaire en tenant compte de chaque élément de fait, il ne se contente pas de faire état de l'application du droit.

La personne en situation de handicap dispose, dès lors que ses requêtes sont recevables, de trois degrés de juridiction. La décision est rendue au vu de la situation de la personne au jour de sa requête tenant ainsi compte de l'évolution de sa situation. Par ailleurs, elle ne nécessite pas de renvoi, la décision s'appliquant de plein droit.

Il convient d'ajouter que lorsque l'administration fait droit à la demande du requérant au cours du contentieux, le recours prend fin par la prononciation d'un non-lieu.

La RQTH apparaît comme un mécanisme où la personne « est au cœur de la procédure ». C'est d'ailleurs cette volonté qui est affirmée dans la loi du 11 février 2005. Cependant, alors que ce contentieux offre la plus grande marge d'appréciation, il semble que dans certains jugements les juges se soient amputés d'une part de leurs prérogatives en refusant de recevoir les moyens de légalités externes soulevés par les requérants.

B) La question des moyens de légalité externes

Malgré le fait que le recours opéré soit de plein contentieux, conférant ainsi un large pouvoir au juge, il existe encore des divergences quant à la recevabilité des moyens de légalité externes invoqués par les requérants (1). Les décisions établies par certains juges, laissent apparaître de nouvelles divergences jurisprudentielles, nécessitant une nouvelle intervention du Conseil d'état (2).

1) Des divergences persistantes

Les moyens de légalité externes sont l'incompétence et le vice de forme et de procédure. Le juge vérifiera que l'acte dont il est demandé l'annulation a été pris par l'autorité compétente et dans les formes requises. Il y a incompétence lorsque l'auteur de l'acte n'avait pas pouvoir légal de prendre cette décision. Les incompétences, qu'elles soient « *ratione materiae* », « *ratione loci* » ou « *ratione temporis* », constituent les vices les plus graves pouvant entacher une décision administrative. Elles constituent un moyen d'ordre public que le juge administratif doit soulever d'office. En matière de RQTH, étant donné que la notification de la décision de la CDAPH mentionne la juridiction à saisir, ce risque est en théorie inexistant.

Le vice de procédure correspond quant à lui au manquement ou à l'accomplissement irrégulier par l'administration des formalités prévues. Dans ce cas, le juge ne procède à l'annulation de la décision que si le vice de forme ou de procédure revêt une importance telle qu'il a exercé une influence déterminante sur la décision rendue.

La question qui se pose, et qui continue de se poser en l'absence d'un positionnement du Conseil d'Etat sur la question, est de savoir si le juge peut annuler une décision administrative lorsque le justiciable invoque un tel moyen.

Dans la continuité de l'arrêt Abderrahmane de 1994, dans lequel le Conseil s'était prononcé contre la recevabilité de ces moyens, de nombreuses décisions refusaient de contrôler la légalité formelle de la décision rendue. On peut citer l'arrêt Prosper de la Cour d'appel de Versailles du 6 mai 2010, dans lequel les juges ont considéré que le requérant ne pouvait « *utilement se prévaloir de ce qu'il n'aurait pas été soumis à un examen par le médecin de cette commission ou par un médecin expert* ». Si la personne refuse l'examen médical, cela ne peut justifier le fait de lui refuser l'octroi de la RQTH. En tout état de cause, il doit être convoqué à ces examens ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. Cela constituait un défaut de procédure que le juge a écarté, écartant de ce fait la possibilité pour la personne handicapée de bénéficier d'un jugement basé sur des éléments médicaux objectifs. On peut considérer que cette absence d'examen ait pu biaiser la décision rendue.

Si l'obligation de motiver la décision était déjà érigée en 1975, la loi du 11 février 2005 a ajouté l'obligation de consultation de la personne handicapée ou de son représentant. Au terme de l'article L.241-7 « *la personne adulte handicapée, le cas échéant son représentant légal, les parents ou le représentant légal de l'enfant ou de l'adolescent handicapé sont consultés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées* » La commission a l'obligation de consulter, d'entendre la personne dont les droits sont débattus. L'esprit de la loi de 2005 est très clair, il s'agit de faire de la personne en situation de handicap le « noyau dur » de la réforme.

C'est ainsi que des arrêts divergents ont été rendus, où les moyens de légalité invoqués ont pu motiver l'annulation de la décision. Le 29 novembre 2007, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise admit l'opérance du moyen de légalité tiré de l'absence de consultation de la personne handicapée en « *considérant que M. Di Luca, dont la demande de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé a été rejetée au motif qu'il ne « répondait pas aux convocations médicales de la CDAPH », soutient sans être contredit par le président de la maison départementale des personnes handicapées, auquel incombe la preuve de l'accomplissement de cette formalité, qu'il n'a jamais reçu lesdites convocations ; qu'il doit donc être regardé comme ayant été privé de la garantie substantielle (...) et est, par suite, fondé à soutenir que la décision dont il s'agit a été prise au terme d'une procédure radicalement viciée et doit être annulée* »**[21]**

Le moyen tiré du défaut de motivation fût à son tour admis par le tribunal administratif de Nantes dans un jugement du 4 juin 2009, puis l'irrégularité de forme par le tribunal administratif de Rennes en 2010. L'opérance des moyens de légalité externes permet au requérant de bénéficier d'un plus grand contrôle de la décision rendue à son encontre.

Cependant, le contrôle de ces moyens n'est pas opéré de façon uniforme, créant une certaine insécurité juridique en la matière. Dans sa note intitulée *Le contentieux de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, un plein contentieux. Oui, mais lequel ?*, le magistrat Thurian Jouno, synthétise les conclusions du rapporteur public du tribunal administratif de Rennes. Selon lui, « *le plein contentieux peut parfaitement s'accommoder de l'examen de la légalité externe d'une décision administrative. Un tel examen n'avait, semble-t-il, été écarté par le Conseil d'Etat en 1994 qu'en raison du parallèle dressé avec le contentieux de la reconnaissance de la qualité de réfugié.* »

Cette conclusion remet en cause l'inopérance des moyens de légalité externes invoqués par le justiciable en matière de RQTH. Non seulement il soutient que les défauts de procédures

devraient être sanctionnés par les juges, mais il vient également saper la position du Conseil d'Etat de 1994, en affirmant qu'elle n'est due qu'à « *un parallèle dressé avec le contentieux de la reconnaissance de la qualité de réfugié.* »

Néanmoins, en l'absence d'une intervention du C.E sur ce sujet, on ne peut qu'établir des hypothèses, hypothèses marquées par les considérations, et les convictions de chacun.

2) La nécessité d'une nouvelle intervention du Conseil d'Etat

Les divergences persistantes sur la question de l'admissibilité des moyens de légalité externes en matière de RQTH ne sont pas propres au développement d'une instance sereine. On voit mal les juridictions administratives harmoniser leur jugement de façon autonome, sans intervention hiérarchique du Conseil d'Etat. Cela nécessiterait la saisine de la haute juridiction administrative sur le fondement de l'article L.113-1 du code de justice administrative selon lequel « *Avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai.* »

Un tel mécanisme fût déjà mis en œuvre par le passé, comme on l'a vu avec l'avis Douwens Prats de 2007. Il avait permis de définir le régime de plein contentieux, mettant fin aux divergences. Cependant, cet avis n'a pas permis de définir une position sur la question des moyens de légalité externe.

On peut s'interroger sur le positionnement du Conseil si une telle question de droit lui était soumise. Si la solution de l'affaire « Abderrahmane » reste dans les esprits, l'intervention de la loi de 2005 est venue modifier le contexte d'appréciation en plaçant la « personne en situation en handicap au cœur du dispositif ». De plus, le plein contentieux semble avoir été admis afin de favoriser la situation de la personne handicapée. Dès lors, il serait logique de venir sanctionner de façon uniforme les irrégularités de procédures commises par l'administration telle que l'absence de motivation suffisante, ou le défaut de consultation de la personne handicapée. De tels manquements sont propres à vicier la décision de RQTH, et par conséquent de porter préjudice aux requérants.

La doctrine semble soutenir l'admission des moyens de légalité externes, et ce depuis l'avis rendu en 2007. C'est le cas de H. Rihal, pour qui le contentieux de pleine juridiction érigé par l'avis Douwens Prats « *obligera les CDAPH à respecter les contraintes inhérentes à la procédure, ce qui n'était pas toujours le cas avec les COTOREP.* »**[22]**

L'avenir nous dira si le Conseil d'Etat entend « pleinement » le recours de plein contentieux, ou si au contraire il doit faire l'objet d'un aménagement. Auquel cas, pourra-t-on véritablement parler de plein contentieux ?

Bibliographie

AJDA 2003 Mr Aïn Lhout contre Ministère des affaires sociales du travail et de la solidarité

AJDA 2006 jugement du tribunal administratif de Cergy-pontoise du 2 février 2006

AJDA 2007 La triple malchance d'une personne handicapée, victime d'une loi sur l'égalité des chances. H. Rihal

AJDA 2008 jugement du tribunal administratif Cergy-Pontoise du 29 novembre 2007

AJDA 2011 Le contentieux de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, un plein contentieux. Oui, mais lequel ? Thurian Jouno

Droit de l'aide et de l'action sociale Emmanuel Aubin 2011

Légifrance : Avis Douwens Prats de 2007

Légifrance : Code de justice administrative

Légifrance : Code de l'action sociale et des familles

Les petites affiches : L'attribution de la qualité de travailleur handicapé 5 mai 2010 Yannick DAGORNE-LABBE

Revue de droit sanitaire et social 1995 Arrêt Abderrahmane

Revue de droit sanitaire et social 2005

Site internet du Conseil d'Etat

[1] J.O 12 février 2005p. 2353. Article L.241-9 du Code de l'action sociale et des familles

[2] M. Aïn-Lhout c/ Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité AJDA 2003 p.492

[3] Thurian Jouno Le contentieux de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, un plein contentieux. Oui, mais lequel ? AJDA 2011 p.206

[4] L.241-6 du code de l'action sociale et des familles.

[5] L.241-7 du CASF

[6] Emmanuel Aubin *Droit de l'aide et de l'action sociale* 2011 p.262

[7] Yannick DAGORNE-LABBE *L'attribution de la qualité de travailleur handicapé* Petites affiches
05 mai 2010 n°89 p. 20

[8] L.241-10 du CASF

[9] *Revue de droit sanitaire et social* 1995 p. 399

[10] AJDA 2006 p. 1798

[11] J.O n°98 du 26 avril 2007 page 7469

[12] *Le contentieux de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, un plein contentieux. Oui, mais lequel ?* AJDA 2011 p. 206

[13] *Revue de droit sanitaire et social* 2005 p.1040

[14] R.421-1 CJA

[15] R.413-1 CJA

[16] R.411-1 CJA

[17] R.431-3 CJA

[18] R.811-2 CJA

[19] R.811-17 CJA

[20] R.432-1 CJA

[21] Tribunal administratif Cergy-Pontoise 29 novembre 2007 AJDA 2008 p.649

[22] *La triple malchance d'une personne handicapée, victime d'une loi sur l'égalité des chances*
AJDA 2007 p. 2049