

Newsletter

Mars 2019

Lettre d'informations et d'actualités juridiques

AU SOMMAIRE

Edito :

- Spécial fonction publique
- Le rapport « *Plus de prévention, d'efficacité, d'équité et de maîtrise des arrêts de travail* »

EDITO

Alors que le rapport « **Plus de prévention, d'efficacité, d'équité et de maîtrise des arrêts de travail** » développant des pistes de réflexion et des axes d'amélioration qui pourraient bien changer grandement la perception des employeurs et des équipes RH dans la gestion des arrêts de travail, vient d'être publié, le projet de la loi de la **Transformation de la fonction publique** prévue pour janvier 2019, se fait attendre.

A LIRE : LE RAPPORT (PLUS DE PRÉVENTION, D'EFFICACITÉ, D'ÉQUITÉ ET DE MAÎTRISE DES ARRÊTS DE TRAVAIL)

Nous abordons dans ce spécial fonction publique, les méandres de la procédure administrative et les écueils à éviter, dans le cadre d'une prise en charge en amont des arrêts maladie des agents publics : Imputabilité, reclassement médical et procédure.

Notre équipe met à votre disposition des outils d'information et de formation pour vous permettre d'appréhender sereinement la gestion des arrêts de travail.

Veillez recevoir nos sentiments dévoués.

Sandrine GILLET

Avocat associé – Spécialisée en Droit Public
sgillet@emo-avocats.com



ACCIDENT DE SERVICE ET MALADIE PROFESSIONNELLE

Retour sur le nouveau régime de présomption d'imputabilité au service issu de l'ordonnance du 19 janvier 2017 :



[L'ordonnance n°2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique](#), publiée le 20 janvier suivant, a introduit dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, un [nouvel article 21 bis](#) qui instaure un régime de présomption d'imputabilité au service pour les accidents de service et certaines maladies professionnelles contractées dans l'exercice des fonctions.

A noter : L'ordonnance du 19 janvier 2017 a été ratifiée par l'article 44 I de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, de sorte que sa légalité n'est plus susceptible d'être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir.

- **S'agissant de l'accident de service :**

Antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 19 janvier 2017, le fonctionnaire qui s'estimait victime d'un accident de service devait démontrer que l'accident était rattaché à l'exercice de ses fonctions.

Désormais, « *Est présumé imputable au service tout accident survenu à un fonctionnaire, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions ou d'une*

activité qui en constitue le prolongement normal » ([article 21 bis II](#)).

Il y a donc renversement de la charge de la preuve : le fonctionnaire n'a plus à prouver l'imputabilité au service d'un accident dès lors que celui-ci répond à la définition de l'article 21 bis II.

Cette présomption tombe en cas « *de faute personnelle du fonctionnaire ou de toute circonstance particulière détachant l'accident du service* ».

C'est donc à l'administration de démontrer que l'accident n'est pas imputable au service, si elle estime que la présomption doit être écartée.

Elle doit, dans ce cas, établir l'existence d'un fait personnel ou de toute autre circonstance particulière de nature à détacher l'accident du service.

- **S'agissant de la maladie professionnelle :**

Précédemment, le fonctionnaire qui s'estimait victime d'une maladie contractée ou aggravée en service devait établir l'imputabilité au service de sa maladie.

En effet, aucune disposition ne rendait applicable aux fonctionnaires les dispositions de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale instituant une présomption d'origine professionnelle pour toute maladie désignée dans un tableau de maladies professionnelles et contractée dans des conditions mentionnées à ce tableau ([CE, 27/04/2015, n°374541](#)).

Désormais, « *Est présumée imputable au service toute maladie désignée par les tableaux de maladies professionnelles mentionnés aux articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale et contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions dans les conditions mentionnées à ce tableau* » ([article 21 bis IV](#)).

Comme en matière d'accident de service, il y a renversement de la charge de la preuve : le fonctionnaire n'a plus à prouver l'imputabilité

au service de sa maladie dès lors que celle-ci répond à la définition de l'article 21 bis.

C'est à l'administration de démontrer que la maladie n'est pas imputable au service si elle estime que la présomption doit être écartée.

L'article 21 bis IV prévoit deux situations dans lesquelles la présomption ne s'applique pas :

D'une part, dans le cas d'une maladie désignée par un tableau, lorsqu'une ou plusieurs conditions tenant au délai de prise en charge, à la durée d'exposition ou à la liste limitative des travaux ne sont pas remplies, il appartient au fonctionnaire ou à ses ayants droit d'établir que la maladie est directement causée par l'exercice des fonctions.

D'autre part, dans le cas d'une maladie non désignée dans les tableaux des maladies professionnelles (*c'est le cas notamment des troubles anxio-dépressifs*), il appartient au fonctionnaire ou à ses ayants droit d'établir que la maladie est essentiellement et directement causée par l'exercice des fonctions et qu'elle entraîne une incapacité permanente à un taux déterminé et évalué dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat, non encore intervenu à ce jour.

Dans ces conditions, le fonctionnaire sollicitant la reconnaissance de l'imputabilité au service d'une maladie non désignée par les tableaux des maladies professionnelles devrait « seulement » établir que la maladie est essentiellement et directement causée par l'exercice des fonctions.

L'ESSENTIEL :

Un nouvel article 21 bis a été ajouté au titre 1^{er} du statut général des fonctionnaires. Il apporte des précisions sur la question toujours délicate de l'imputabilité au service de l'accident ou de la maladie.

Cet article pose une présomption d'imputabilité au service pour « *tout accident survenu à un fonctionnaire, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement*

normal, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant l'accident du service ».

A propos de la maladie, l'apport de l'ordonnance du 19 janvier 2017 est plus important car celle-ci renverse la jurisprudence qui s'opposait à l'application aux fonctionnaires des dispositions de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale, lequel institue une présomption d'origine professionnelle pour toute maladie mentionnée dans un tableau de maladies professionnelles. Sur ce point, le droit de la fonction publique est désormais aligné sur le droit du travail.

Si la présomption introduite par ces nouvelles dispositions facilite la reconnaissance du caractère professionnel, elle reste une présomption simple, pouvant être renversée par toute preuve contraire et ne dispense pas l'agent de démontrer qu'il remplit les conditions pour en bénéficier et d'établir la matérialité des faits (existence d'une lésion et de sa survenance à l'occasion du travail).

De ce fait, l'administration peut toujours estimer que ces éléments ne sont pas réunis et donc refuser la reconnaissance de l'imputabilité au service.

En cas de contentieux, il appartiendra alors à l'agent d'apporter la preuve de la matérialité des faits et à l'administration, celle de l'absence d'imputabilité au service de l'accident ou de la maladie.

Par ailleurs, la reconnaissance de l'imputabilité de l'accident ou de la maladie ne se limite pas aux hypothèses qui s'inscrivent dans le champ de ces présomptions.

Ainsi, une maladie peut être considérée comme imputable au service alors même qu'elle n'entre pas dans le champ de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale ou même qu'elle ne figure pas sur les tableaux auxquels renvoie celui-ci.

Il revient alors à l'agent de démontrer le caractère direct du lien existant entre sa maladie et l'exercice de ses fonctions.

L'imputabilité au service d'un syndrome anxio-dépressif ne peut être établie sur la base des seules déclarations de l'agent, même relayées par des certificats médicaux :



➔ **CAA Bordeaux, 05/03/2018, n°16BX02183 :**

A la suite d'une première demande d'explications et d'une retenue d'un trentième sur son traitement pour absence injustifiée, M. D., brigadier des services pénitentiaires et représentant syndical, a quelques jours plus tard refusé d'encadrer une sortie de détenus, ce qui a conduit l'administration à lui adresser une seconde demande d'explications. L'intéressé a alors fait établir par un médecin généraliste un arrêt de travail en raison d'un « syndrome anxio-dépressif réactionnel avec risque de passage à l'acte » et fait valoir que cette seconde demande d'explications à l'origine du « choc traumatique » était un accident de service.

Malgré l'avis favorable de la commission de réforme à la reconnaissance de l'imputabilité au service de cet état dépressif sur la base de deux expertises médicales, le directeur interrégional des services pénitentiaires d'outre-mer a refusé cette imputabilité.

L'intéressé a alors déposé un recours tendant à l'annulation de ce refus.

Statuant sur le jugement du tribunal administratif de La Réunion ayant fait droit à la demande de l'agent, la cour administrative d'appel de Bordeaux a considéré qu'aucune pièce au dossier ne permettait d'établir que la prise de connaissance de la seconde demande d'explications aurait constitué un événement traumatisant à l'origine de ses troubles dépressifs.

Autrement dit, les conclusions des expertises médicales ayant été établies sur la base des seules déclarations de l'intéressé et de son

propre ressenti des événements n'étaient pas suffisantes pour établir à elles seules l'imputabilité au service du syndrome anxio-dépressif..

L'ESSENTIEL :

L'imputabilité au service d'un syndrome anxio-dépressif ne peut être établie sur la base des seules déclarations de l'agent, même relayées par des certificats médicaux.

Encore faut-il que ces déclarations soient corroborées par d'autres éléments permettant d'établir comme certain et direct le lien entre le service et l'apparition du syndrome.

Piqûre de rappel : l'administration ne peut légalement refuser l'imputabilité au service sans avoir préalablement saisi la commission de réforme !



L'imputabilité au service d'une maladie ou d'un accident est apprécié par l'administration, qui doit consulter pour avis la commission de réforme avant de refuser de reconnaître cette imputabilité.

Quand bien même il ne revêt qu'un caractère consultatif, l'avis de la commission de réforme contribue à garantir que la décision prise sur une demande de reconnaissance de l'imputabilité d'un accident ou d'une pathologie au service le sera de façon éclairée.

L'omission de cette formalité a pour effet de priver l'agent d'une garantie ([TA Paris, 22/05/2014, n°1315019/5-2](#)).

Cette solution a été récemment réaffirmée par [CAA Lyon, 13/11/2018, n°16LY02567](#).

L'ESSENTIEL :

L'administration ne peut légalement refuser la reconnaissance de l'imputabilité au service d'un accident ou d'une maladie sans avoir préalablement consulté la commission de réforme.

L'absence de mention de la possibilité pour l'agent de se faire assister par un médecin devant la commission de réforme dans la convocation le prive d'une garantie et vicie la procédure :



➔ [CAA Lyon, 10/07/2018, n°16LY04413](#)

M. A... avait demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'annuler la décision du 19 mai 2015 par laquelle le directeur général d'Allier Habitat a refusé de prendre en charge ses arrêts de travail et les soins dispensés à compter du 8 avril 2015 au titre de son accident de service du 2 décembre 2014.

Par un jugement du 3 novembre 2016, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé la décision attaquée, au motif que l'agent n'avait pas été informé de la possibilité d'être assisté du médecin de son choix devant la commission de réforme.

Saisie par Allier Habitat, la cour administrative d'appel de Lyon a confirmé le jugement entrepris.

La Cour, après avoir relevé que la convocation de M. A. devant la commission de réforme ne mentionnait pas la possibilité pour lui de se faire assister par un médecin ou un conseiller, a estimé que la procédure suivie devant la commission de réforme devait être regardée comme entachée d'une irrégularité ayant privé l'intéressé d'une garantie.

Pour mémoire: le courrier par lequel le secrétariat de la commission de réforme informe l'agent de la date à laquelle son dossier sera examiné doit comporter la mention des droits suivants :

- se faire entendre par la commission ;
- se faire assister par un médecin et un conseiller ;
- consulter la partie administrative de son dossier ;
- obtenir la communication des pièces médicales.

L'ESSENTIEL :

La convocation de l'agent devant la commission de réforme doit mentionner, entre autres droits, la possibilité pour lui de se faire assister par un médecin et un conseiller.

Si cette obligation d'information pèse sur le secrétariat de la commission de réforme, sa méconnaissance est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner, en cas d'avis défavorable de la commission de réforme, l'illégalité de la décision refusant la reconnaissance de l'imputabilité au service de l'accident ou de la pathologie.

L'administration doit donc veiller à rappeler les contours de cette obligation d'information au secrétariat de la commission de réforme au moment de la transmission au moment de la transmission du dossier de l'agent.

Imputabilité au service : la consultation du médecin de prévention est une garantie :



➔ [CAA Versailles, 11/10/2018, n°16VE02796](#)

M. H., agent territorial d'animation qualifié recruté pour exercer les fonctions

d'animateur en centre de loisirs par la commune de Levallois-Perret, a été victime d'une agression alors qu'il était en activité sur son lieu de travail.

Après consultation de la commission de réforme, l'autorité communale a refusé de reconnaître l'imputabilité au service de cette agression au motif qu'il s'agissait « d'une agression physique sur le lieu de travail mais par des individus extérieurs à la collectivité et en rapport avec un différend d'ordre privé sans lien avec le service ».

L'agent a alors saisi le tribunal administratif de Cergy-Pontoise afin d'obtenir l'annulation de ce refus, en soutenant notamment que cette décision était intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière compte tenu de l'irrégularité de la procédure suivie devant la commission de réforme, laquelle avait examiné son dossier sans que le médecin de prévention ait été saisi et qu'il ait rendu son rapport.

Le Tribunal a rejeté le recours de l'intéressé en considérant que l'omission de la saisine du médecin de prévention n'avait privé le requérant d'aucune garantie, ni n'avait eu d'influence sur le sens de la décision, dans la mesure où l'agent avait pu être soumis à un examen médical et où la commission de réforme comptait parmi ses membres deux médecins qui avaient pu statuer sur son cas.

La cour administrative d'appel de Bordeaux a adopté une position contraire, en commençant par relever qu'il était établi que le médecin de prévention n'avait pas remis de rapport écrit à la commission de réforme, en méconnaissance de l'obligation posée par l'article 16 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987. La Cour a jugé qu'au regard de ces dispositions et de celles de l'article 108-2 de la loi du 26 janvier 1984, le rapport du médecin de prévention constitue une garantie pour l'agent.

Les juges d'appel ont considéré qu'eu égard à la spécificité des missions incombant au médecin du service de médecine préventive, qui implique notamment une connaissance particulière de l'environnement de travail de l'agent, la commune ne pouvait se prévaloir

du fait que l'agent avait été examiné par un médecin agréé.

En effet, ce dernier est sollicité par l'employeur et peut seulement apporter un second avis, le cas échéant plus spécialisé. Cette consultation facultative ne saurait donc tenir lieu de celle prévue par les textes.

Dans ces conditions, la Cour a jugé que l'intéressé a été privé d'une garantie, au sens de la jurisprudence Danthony, et que cette privation entache d'illégalité la décision contestée.

La même solution a été adoptée par [CAA Marseille, 13/11/2018, n°17MAO4647](#)

L'ESSENTIEL :

Lorsqu'un fonctionnaire a sollicité la reconnaissance de l'imputabilité au service d'un accident ou de sa maladie, et que la commission de réforme a été saisie pour avis, le médecin de prévention (médecin du travail en matière de FPH), doit être informé de la réunion de cette commission et être mis à même de rédiger le rapport qui doit figurer dans le dossier soumis à cette instance.

Que faire quand la commission de réforme tarde à se prononcer ?



➔ [CE, 21/02/2018, n°396013 :](#)

MmeB..., ingénieur territorial exerçant des fonctions de chargée de mission au sein des services de la région d'Ile-de-France, a été placée en congé de maladie ordinaire à plein traitement à compter du 17 août 2011.

Puis, par six arrêtés successifs en date des 6 octobre, 8 novembre et 7 décembre 2011, et des 6 janvier, 30 mars et 17 avril 2012, le président du conseil régional l'a placée en congé de maladie ordinaire à demi-

traitement pour la période du 6 octobre 2011 au 15 mai 2012.

Par un jugement du 12 mars 2014, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de ces six arrêtés en tant qu'ils ne l'ont pas maintenue à plein traitement, méconnaissant ainsi, selon l'intéressée, l'imputabilité au service de la pathologie d'électro-hypersensibilité dont elle soutenait être atteinte.

Mme B... s'est pourvue en cassation contre l'arrêt du 10 novembre 2015 de la cour administrative d'appel de Paris, en tant qu'il a rejeté, après avoir annulé ce jugement, ses conclusions tendant à l'annulation de ces six arrêtés.

Le Conseil d'Etat a rappelé que la commission de réforme étant obligatoirement consultée lorsque le fonctionnaire sollicite la reconnaissance de l'imputabilité au service d'un accident ou de son état de santé, l'administration dispose, à compter d'une telle demande, d'un délai de deux mois pour se prononcer.

Lorsque la commission de réforme ordonne une expertise, ce délai est porté à trois mois.

Tant que le délai de deux mois n'est pas expiré, ou, si la commission de réforme ordonne une expertise, tant que le délai de trois mois n'est pas expiré, l'administration n'est pas tenue d'accorder au fonctionnaire le bénéfice de l'avantage qu'il demande.

En revanche, en l'absence d'avis de la commission de réforme dans le délai de deux mois, ou dans le délai de trois mois, si la commission ordonne une expertise, l'administration doit, à l'expiration de l'un ou l'autre de ces délais, placer, à titre conservatoire, le fonctionnaire en position de congé maladie à plein traitement, sauf si elle établit qu'elle se trouvait, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité de recueillir l'avis de la commission de réforme.

L'administration, saisie d'une demande de reconnaissance de l'imputabilité au service d'un accident ou d'une maladie, dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer (ou trois mois, si la commission de réforme, saisie pour avis, a ordonné une expertise).

En l'absence d'avis de la commission de réforme à l'expiration de l'un ou l'autre de ces délais, l'administration doit placer, à titre conservatoire, le fonctionnaire en position de congé maladie à plein traitement, sauf si elle établit qu'elle se trouvait, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité de recueillir l'avis de la commission de réforme.

Focus sur la motivation obligatoire de la décision refusant l'imputabilité au service :



La décision refusant de reconnaître l'imputabilité au service d'un accident ou d'une maladie doit être motivée, tant en droit qu'en fait, conformément aux exigences des dispositions combinées des articles L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration.

- *En fait :*

La seule référence à l'avis émis par la commission de réforme, sans même joindre cet avis à la décision, ne constitue pas une motivation suffisante ([CE, 28/09/2007, n°280697](#)).

L'obligation de motivation est en revanche satisfaite si la décision, sans comporter elle-même de motivation expresse, se réfère au procès-verbal de la commission de réforme lui-même motivé et dont copie est jointe à la décision ([CAA Paris, 17/12/1998, n°97PA02752](#)).

Est également suffisamment motivée la décision qui se fonde sur le procès-verbal de la commission de réforme, qu'elle vise et dont elle cite la teneur ([CAA Bordeaux, 23/05/2016, n°14BX03654](#)).

Attention : la motivation selon laquelle la décision a été prise pour « *mettre en conformité la situation de M. A. au regard de l'avis émis par la commission de réforme* » est

L'ESSENTIEL :

de nature à révéler que l'autorité administrative s'est crue, à tort, liée par cet avis et a ainsi méconnu l'étendue de ses pouvoirs ([CE, 23/07/2014, n°371460](#)).

- *Mais également en droit :*

La décision doit également viser les dispositions légales et réglementaires dont il est fait application : à défaut, elle encourt l'annulation ([CAA Marseille, 29/09/2017, n°16MA02272](#)).

L'équipe Droit Public du cabinet EMO Avocats vous accompagne au quotidien dans la gestion de vos problématiques juridiques :



Sandrine GILLET-Avocat associé
Spécialisée en Droit Public
sgillet@emo-avocats.com



Céline MALET - Avocat
cmalet@emo-avocats.com



Charles CARLUIS - Avocat
ccarluis@emo-avocats.com



Sylvie PERIER – Assistante
sperier@emo-avocats.com