N° 451317
Mme H...

7^{ème} jugeant seule

Séance du 8 septembre 2021
Lecture du 23 septembre 2021

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée va vous conduire à vous interroger sur la **possibilité de distinguer les régimes d'imputabilité au service d'un accident, selon que l'accident a causé une incapacité de travail temporaire ou permanente.**

1. Les malheureux faits à l'origine du litige sont les suivants : M. H..., directeur territorial chargé de la culture et du tourisme au conseil départemental de la Moselle, est décédé le 31 janvier 2017 d'un malaise au volant de son véhicule de service. Le décès a été reconnu imputable au service par le conseil départemental, mais la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) a contesté cette imputabilité et refusé à la veuve de M. H... le bénéfice d'une rente viagère d'invalidité au titre de cet accident.

Bien qu'appuyée par le Défenseur des droits qui a déposé un mémoire en ce sens, la requête de Mme H... dirigée contre ce refus a été rejetée par un jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 2 février 2021, au motif que le décès avait pour origine directe le malaise (en lui-même sans lien avec le service), et non l'accident de la circulation.

Mme H... se pourvoit en cassation contre cette décision rendue en premier et dernier ressort s'agissant d'un litige en matière de pensions (7° de l'art. R. 811-7 CJA) et soulève régulièrement à cette occasion une question prioritaire de constitutionnalité par laquelle elle estime que méconnaissent le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publique les dispositions du I de l'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui prévoient notamment une présomption d'imputabilité au service des accidents de trajet et des accidents de service¹, en tant qu'elles limitent cette présomption à

¹ Ainsi définis par le II de cet article : « *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, en l'absence de faute*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'incapacité temporaire de travail.

Sur le fond, ces dispositions instituent, pour tous les fonctionnaires en activité, un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS), c'est-à-dire consécutive à un accident de service, un accident de trajet ou une maladie professionnelle. **Ce dispositif ne concerne que l'invalidité temporaire**, ainsi que l'énonce explicitement la première phrase du I de l'article 21 *bis*². Les II, III et IV du même article définissent respectivement l'accident de service, l'accident de trajet et la maladie professionnelle. Pour les accidents de service et les maladies professionnelles, ils instituent une présomption réfragable d'imputabilité au service lorsque certaines conditions sont réunies mais la seconde phrase du I précise que : « *Ces définitions ne sont pas applicables au régime de réparation de l'incapacité permanente du fonctionnaire* ».

2. Examinons d'abord la QPC.

2.1. Formellement, **les dispositions contestées sont de nature législative** au sens de la loi organique de 2008 puisque, si elles sont issues de l'article 10 de 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, cette ordonnance a été expressément ratifiée par l'article 44 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. En outre et en toute hypothèse, le délai d'habilitation fixé par le législateur pour cette ordonnance est expiré depuis longtemps, ce qui suffit désormais à rendre recevables les QPC dirigées contre ces dispositions en application de la récente évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les ordonnances de l'article 38 (décisions n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 et n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020) suivie par celle de l'Assemblée du contentieux (Ass. 16 décembre 2020, *Fédération CFDT des finances et autres*, n° 440258, A).

2.2. Les deux conditions posées à l'article 23-2 de de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sont remplies.

Vous pourriez certes hésiter un instant de raison sur **l'applicabilité au litige** des dispositions critiquées. Elle est contestée par le ministre qui fait valoir que le litige concerne l'attribution d'une rente viagère d'invalidité à Mme H..., au titre du décès de son époux des suites d'un accident de service. Or, une telle situation relève du régime de l'incapacité permanente résultant de l'exercice des fonctions, et non de l'article 21 *bis* de la loi de 1983.

personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant l'accident du service. »

² « I. – Le fonctionnaire en activité a droit à un congé pour invalidité temporaire imputable au service lorsque son incapacité temporaire de travail est consécutive à un accident reconnu imputable au service, à un accident de trajet ou à une maladie contractée en service définis aux II, III et IV du présent article... ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Mais, précisément, c'est bien cette distinction que conteste Mme H... et vous avez jugé qu'« *une disposition législative peut être utilement contestée par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en tant qu'elle exclut de son bénéfice une catégorie de personnes si, dans le litige principal, le requérant est effectivement victime de la discrimination qu'il dénonce* » (CE 13 janvier 2014, P..., n° 372804, B). Tel est bien le cas ici.

D'autre part, le Conseil constitutionnel **n'a jamais eu à se prononcer sur la conformité** à la Constitution du I de l'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983, quand bien même il vient, dans sa décision n° 2021-917 QPC du 11 juin 2021, de censurer comme portant une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée le VIII du même article, qui est relatif à la communication de renseignements médicaux et est donc étranger à la question qui nous occupe.

2.3. Il vous reste donc à **déterminer si la question est nouvelle ou sérieuse.**

Elle n'est certainement pas nouvelle au sens que le Conseil constitutionnel a donné à cette notion (décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009) puisqu'il a bien sûr déjà largement fait application du principe d'égalité (cf. *inter alia* : décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010), dont vous savez qu'il ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (87-232 DC, 7 janvier 1988, cons. 10). En outre, le législateur doit, pour se conformer au principe d'égalité devant les charges publiques, fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de cette égalité (2013-679 DC, 4 décembre 2013, cons. 47).

L'appréciation du caractère sérieux de la question est plus délicate mais nous allons vous proposer d'y répondre par la négative pour les motifs suivants.

2.3.1 Il est d'abord soutenu que la différence de traitement qui résulte de l'article 21 *bis* n'est pas en **rapport direct avec l'objet de la loi** qui l'établit.

En particulier, il est reproché au législateur d'avoir, d'une part, méconnu l'objectif d'alignement sur le régime applicable aux salariés, lequel fait bénéficier de la présomption d'imputabilité tous les accidents de travail survenus dans le temps et sur le lieu de travail, sans considération de la nature de l'incapacité qui en résulte et, d'autre part, méconnu l'objectif général d'amélioration de la prise en charge des conséquences des accidents de service résultant de l'habilitation, celle-ci ne distinguant pas incapacités permanente et temporaire.

Nous observons toutefois, en premier lieu, qu'en dépit d'une indication sans doute un peu hasardeuse dans le communiqué de presse du Conseil des ministres sur l'ordonnance de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2017 – qui n’a évidemment aucune valeur normative –, ni la loi d’habilitation, ni ses travaux préparatoires ne mentionnent un objectif d’alignement sur le secteur privé.

Du reste, si votre décision CE 1^{er} juin 2018, *Union des fédérations de fonctionnaires et assimilés*, n° 409098, C (qui statuait sur le recours formé contre l’ordonnance avant sa ratification) a elle-même retenu que la loi d’habilitation de 2016 fixait un « *objectif d’amélioration* », vous n’en n’avez nullement déduit qu’il s’agissait d’un alignement sur les règles du secteur privé.

En second lieu, l’habilitation se borne à mettre en avant un objectif d’amélioration du régime applicable aux fonctionnaires, ainsi que l’exprime le 5° de l’article 44 de la loi d’habilitation n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (dite « loi Travail » ou « loi El Khomri »), en l’occurrence celui de « *renforcer les garanties applicables aux agents publics en matière de prévention et d’accompagnement de l’inaptitude physique, améliorer les droits et congés pour raisons de santé ainsi que le régime des accidents de service et des maladies professionnelles applicables aux agents publics* ».

De même, dans le rapport de présentation de l’ordonnance de 2017, il est indiqué que « *l’article 10 crée un régime de présomption d’imputabilité au service pour les accidents de service et certaines maladies professionnelles contractées dans certaines conditions. Il crée un congé pour invalidité temporaire imputable au service lorsque l’incapacité temporaire de travail de l’agent est consécutive à un accident de service, à un accident de trajet ou à une maladie professionnelle, pour les cas où l’accident ou la maladie est reconnu imputable au service* ». Ainsi, l’objectif de la réforme est une amélioration du régime d’indemnisation de l’incapacité de travail des fonctionnaires, mais essentiellement en ce qui concerne l’incapacité temporaire.

Plus fondamentalement, la différence de traitement qui résulte de l’article 21 *bis* – devoir prouver l’imputabilité au service dans le premier cas, mais pas dans le second – ne contrevient pas à l’objectif d’amélioration poursuivi par le législateur dans la prise en charge des accidents de service puisque l’institution du CITIS constitue indiscutablement un progrès, fût-il encore insuffisant aux yeux de Mme H....

2.3.2 Dans un second temps, la requérante estime que le législateur ne s’est pas fondé sur des **critères objectifs et rationnels**.

Elle invoque d’abord, à cet égard, le fait que vous auriez déjà jugé que les prestations servies en cas d’incapacité permanente de travail ou d’incapacité temporaire ont le même objet, qui est de réparer les pertes de revenus et l’incidence professionnelle consécutives à l’incapacité, et ne sauraient donc faire l’objet de régimes d’imputabilité différents. Mais tel

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l’accord du rapporteur public qui en est l’auteur.

n'est absolument pas ce que juge votre décision, citée par le pourvoi, CE 16 décembre 2013, *Centre hospitalier de Royan*, n° 353798, B, qui se prononce sur l'objet et la finalité communs de deux prestations relatives chacune à une incapacité permanente, en l'occurrence la rente viagère d'invalidité et l'allocation temporaire d'invalidité (la première étant servie au fonctionnaire qui est contraint de cesser ses fonctions du fait de son invalidité, la seconde à celui qui peut continuer à travailler).

La requérante argue aussi que, dès lors qu'un même accident peut entraîner une incapacité temporaire ou permanente, il n'y aucune raison de ne pas appliquer à un même fait générateur des régimes de preuve différents.

Ce dernier raisonnement peut paraître séduisant mais il fait l'impasse sur le degré de gravité de l'incapacité, et donc sur ses conséquences pour l'agent comme pour la collectivité.

Or, il nous semble que la différence de traitement en matière de présomption d'imputabilité se justifie au regard des conséquences qu'a la prise en charge de l'incapacité par la collectivité.

Il faut en effet rappeler que, dans le régime de droit public – et contrairement au secteur privé où les prestations en matière d'accident du travail et de maladie professionnelle sont toutes prises en charge par la Sécurité sociale –, l'indemnisation liée à l'incapacité temporaire est prise en charge par l'employeur public et se rattache d'ailleurs au déroulement de la carrière des agents (l'article 21 *bis* figure d'ailleurs au chapitre III « Carrières » du statut), alors que celle liée à l'incapacité permanente relève du risque vieillesse et est prise en charge, après une procédure de contrôle spécifique, par les régimes de retraite (CNRACL pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) ou par le service des retraites de l'Etat pour ses propres fonctionnaires.

On comprend dès lors que le législateur ait souhaité concevoir ou conserver des dispositifs adaptés aux différents types d'invalidité d'origine professionnelle, ce qui évite aussi, dans les hypothèses où une incapacité temporaire devient permanente, de transférer indûment des charges entre les employeurs publics et les caisses de retraite, afin notamment que ces dernières ne soient pas liées, en cas d'incapacité permanente (beaucoup plus coûteuse pour les deniers publics), par la reconnaissance de l'imputabilité au service d'un accident ou d'une maladie faite par l'employeur dans le cadre d'une incapacité temporaire.

A titre plus pragmatique, on comprend aussi aisément, en cas d'invalidité temporaire, que le formalisme soit allégé et les conditions de preuve imposées à l'agent moins strictes alors qu'il ne saurait en aller de même si l'incapacité s'avère permanente et ouvre alors droit à des prestations longues (allocation temporaire d'invalidité réexaminée au bout de cinq ans si l'invalidité est compatible avec le maintien en service, ou rente viagère d'invalidité si elle s'accompagne d'une inaptitude définitive), pour lesquelles il paraît justifier qu'avant de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

bénéficiaire de tels dispositifs, le fonctionnaire prouve que le fait générateur de l'incapacité est lié au service et que la question soit examinée selon une procédure plus exigeante.

En définitive, la différence de traitement née de la limitation aux cas d'incapacité temporaire du régime de présomption d'imputabilité au service des accidents de service et des maladies professionnelles nous paraît donc en rapport direct avec l'objet de la loi, qui était de faciliter la reconnaissance et d'améliorer la prise en charge de ces seuls cas, et reposer sur des critères objectifs et rationnels en termes de bonne administration et de bon usage des deniers publics (qui est une exigence de valeur constitutionnelle - 2003-473 DC, 26 juin 2003, cons. 18).

Pour ces raisons, la QPC soulevée par Mme H... ne nous paraît pas sérieuse et il n'y a par suite pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel.

3. Si vous nous suivez, vous pourrez **examiner le pourvoi dans le cadre de la procédure préalable d'admission** de l'article L. 822-1 CJA, dès lors qu'aucun des moyens soulevés ne nous paraît susceptible de justifier une telle admission.

3.1. En premier lieu, le moyen tiré de l'incompatibilité du I de l'article 21 *bis* avec l'article 14 de la CEDH et l'article 1^{er} de son premier protocole additionnel ne nous paraît pas sérieux dès lors qu'il se borne à développer au titre de l'inconventionnalité de ces dispositions les mêmes arguments que ceux que nous venons d'examiner sur le terrain de l'inconstitutionnalité.

En tout état de cause, il est nouveau en cassation et donc inopérant.

3.2. En deuxième lieu, il est soutenu que le TA a commis une erreur de droit, d'une part, en ne recherchant pas si les blessures de M. H... étaient de nature à le placer dans l'impossibilité permanente de continuer ses fonctions et à entraîner sa mise à la retraite, et, d'autre part, en recherchant si son décès avait eu pour cause déterminante les conditions du service, alors qu'il lui appartenait seulement d'apprécier si des circonstances particulières permettaient de regarder l'événement comme détachable du service.

La première branche de l'argumentation est particulièrement étrange puisque, M. H... étant décédé, on se demande bien pourquoi le tribunal aurait dû rechercher si ses blessures étaient de nature à l'empêcher de travailler, ce qui allait malheureusement de soi...

La seconde branche est plus sérieuse mais elle nous paraît procéder d'une lecture erronée de votre jurisprudence de Section du 16 juillet 2014, *Mme G...*, n°361820, A, qui veut qu'un accident survenu sur le lieu et dans le temps du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par un fonctionnaire de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal présente, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

particulière détachant cet évènement du service, le caractère d'un accident de service.

Cette jurisprudence n'institue pas un régime de présomption d'imputabilité, le juge devant se déterminer selon un régime de preuve objective.

En l'espèce, tel est bien le cadre dans lequel a raisonné le TA, qui a d'abord accepté de faire l'hypothèse que l'accident était survenu à l'occasion du service (alors même que cela était contesté en défense) mais a ensuite souverainement estimé que le décès était lié au malaise et non à l'accident de la circulation et que les allégations de Mme H... sur le stress professionnel de son époux, à l'origine selon elle du malaise, n'étaient étayées par aucune pièce.

Or, dans le cas où la cause du décès réside entièrement dans un malaise lui-même sans lien avec l'exercice des fonctions, votre jurisprudence estime de manière constante que c'est l'état de santé général de l'agent qui constitue une circonstance particulière faisant obstacle à l'imputabilité au service (CE 3 octobre 1997, *M. R...*, n° 152317, B ; CE 30 décembre 2002, *Mme O...*, n° 220909, aux tables sur un autre point ; CE 17 janvier 2011, *AP-HP c. X...*, n° 328200, C).

Les premiers juges ont donc fait une correcte application des règles jurisprudentielles relatives à l'imputabilité au service d'un accident ayant causé une invalidité permanente.

3.3. Enfin, le pourvoi estime que les premiers juges ont inexactement qualifié les faits – car tel est votre degré de contrôle en matière d'imputabilité au service d'un accident (voir par ex. : CE 12 décembre 2014, *Mme G...*, n° 367290) – en retenant que le malaise de M. H... n'était pas imputable au service alors qu'aucune circonstance particulière ne l'en détachait.

Mais le pourvoi n'avance aucun argument précis au soutien de cette allégation, s'agissant notamment de l'existence d'un stress professionnel chronique ou exceptionnel. A l'inverse, le rapport de police fait état d'un accident à vitesse très réduite, la voiture ayant percuté un mur sans déclenchement des airbags, et de ce que les pompiers ont effectué un massage cardiaque consécutif à un arrêt respiratoire. De même, le rapport médico-légal indique des antécédents pathologiques pulmonaires et conclut à une mort naturelle probable, le décès étant survenu des suites du malaise.

C'est sur ces éléments que s'est fondé le TA et il en a fait une exacte appréciation en estimant que le malaise de M. H... était détachable du service.

Le moyen n'est donc pas sérieux.

EPCMNC :

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- à ce qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC soulevée par la requérante ;
- à la non-admission du pourvoi.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.