N° 453847
Mme A... B...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 7 mars 2022
Décision du 6 avril 2022

M. Raphaël Chambon, rapporteur public
CONCLUSIONS

Un fonctionnaire justifiant d'une invalidité permanente résultant d'un accident de service ayant entraîné une incapacité permanente d'un taux supérieur à 10 % et maintenu en activité a-t-il droit au versement d'une allocation temporaire d'invalidité lorsqu'il n'a pas repris ses fonctions dès lors qu'il a été placé en congé longue maladie puis en congé de longue durée pour une affection étrangère aux séquelles de l'accident de service ?

Telle est la question posée par le présent pourvoi.

Mme B... adjointe administrative affectée au sein des services du département des Bouches-du-Rhône, a été victime d'un accident de service le 20 mai 2015 et souffre d'un syndrome dépressif récurrent.

Par décision du 5 mai 2017, l'autorité territoriale a fixé la date de consolidation de son état de santé au 15 mars 2017 et le taux de son incapacité permanente partielle (IPP) à 25 %. Mme B... a été placée à compter du 16 mars 2017, en congé de longue maladie puis en congé de longue durée, à plein traitement jusqu'au 16 mars 2020 puis à demi-traitement ultérieurement.

Le 7 février 2018, elle a demandé à bénéficier de l'allocation temporaire d'invalidité mais le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a rejeté sa demande au motif qu'elle n'avait pas repris ses fonctions.

Le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande d'annulation de cette décision et du recours gracieux qu'elle avait formé, Mme B... a contesté son jugement devant la CAA de Marseille qui vous a transmis sa requête, ce qu'elle a fait à bon droit dès lors qu'un litige relatif à l'attribution d'une allocation temporaire d'invalidité relève des litiges en matière de pension, au sens de l'article R. 811-1 du code de justice administrative et par suite de la compétence en premier et dernier ressort des tribunaux administratifs (7/2 CHR, 23 octobre 2017, *Mme C...* n°412285, au Recueil).

La requérante soutient que le tribunal a entaché son jugement d'erreur de droit en jugeant qu'elle ne pouvait prétendre au versement de l'allocation temporaire d'invalidité au

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.

15 mars 2017, date de consolidation des séquelles de son accident de service, car elle n'avait pas repris ses fonctions à cette date, la circonstance que l'absence de reprise des fonctions résulte d'une pathologie sans lien avec l'accident de service étant sans incidence à cet égard.

L'article L. 417-8 du code des communes, maintenu en vigueur et étendu aux autres collectivités territoriales par l'article 119 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que les communes et les établissements publics communaux et intercommunaux sont tenus d'allouer aux agents qui ont été atteints d'une invalidité résultant d'un accident de service ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à un taux minimum déterminé par l'autorité supérieure ou d'une maladie professionnelle une allocation temporaire d'invalidité cumulable avec le traitement, dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires de l'Etat.

Son article L. 417-9, maintenu en vigueur et étendu dans les mêmes conditions, prévoit que les conditions d'attribution et les modalités de concession, de liquidation, de paiement et de révision de l'allocation temporaire d'invalidité sont fixées par voie réglementaire.

Ces dispositions législatives sont quasiment identiques à celles de l'article 65 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et de l'article 80 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière et sont, depuis son entrée en vigueur mardi dernier, reprises pour l'ensemble des fonctionnaires à l'article L. 824-1 du nouveau code général de la fonction publique.

L'attribution de l'allocation temporaire d'invalidité aux fonctionnaires territoriaux est régie par le décret n° 2005-442 du 2 mai 2005, lequel est également applicable aux fonctionnaires hospitaliers et est rédigé de façon tout à fait similaire au décret n° 60-1089 du 6 octobre 1960 applicable aux fonctionnaires de l'Etat.

Son article 2 prévoit que l'allocation est attribuée aux fonctionnaires maintenus en activité qui justifient d'une invalidité permanente résultant, notamment, d'un accident de service ayant entraîné une incapacité permanente d'un taux au moins égal à 10 %.

Le maintien en activité est la différence majeure avec la rente viagère d'invalidité, attribuée au fonctionnaire qui a été mis « *dans l'impossibilité permanente de continuer ses fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées [...] en service* » et mis à la retraite par anticipation soit sur sa demande, soit d'office (articles 36 et 37 du décret du 26 décembre 2003¹).

¹ Décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

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'article 3 du décret du 2 mai 2005 dispose que la demande d'ATI doit, à peine de déchéance, être présentée dans le délai d'un an à compter du jour où le fonctionnaire a repris ses fonctions après la consolidation de la blessure ou de son état de santé. Toutefois, lorsque le fonctionnaire n'a pas interrompu son activité ou lorsqu'il atteint la limite d'âge ou est radié des cadres avant de pouvoir reprendre ses fonctions, le droit à l'allocation peut lui être reconnu si la demande d'allocation est présentée dans l'année qui suit la date de constatation officielle de la consolidation de la blessure ou de son état de santé.

Enfin, selon son article 7 l'entrée en jouissance de l'allocation est fixée à la date de reprise des fonctions après consolidation ou, dans les cas prévus au deuxième alinéa de l'article 3, à la date de la constatation officielle de la consolidation de la blessure ou de l'état de santé de l'intéressé.

Ces dispositions réglementaires sont directement inspirées de celles des articles 1^{er} et 4 du décret n° 60-1089 du 6 octobre 1960 applicable aux fonctionnaires de l'Etat.

C'est la Caisse des dépôts et consignations qui assure la liquidation et le paiement de l'ATI pour les fonctionnaires territoriaux, les collectivités étant tenues de verser à cette caisse une cotisation dont le taux est fixé par arrêté. En 2020, 4 174 nouvelles allocations ont été attribuées à des fonctionnaires territoriaux et on compte au total près de 90 000 allocataires. En 2020, 231 demandes ont été rejetées pour cause de non reprise des fonctions ou de consolidation non fixée. Enfin, toujours en 2020, 42 litiges portant sur l'attribution de l'ATI ont été enregistrés devant les tribunaux administratifs².

Vous jugez que l'allocation temporaire d'invalidité doit être regardée comme ayant pour objet de réparer les pertes de revenus et l'incidence professionnelle résultant de l'incapacité physique causée par un accident de service ou une maladie professionnelle (5/4 SSR, 16 décembre 2013, *Centre hospitalier de Royan*, n° 353798, aux Tables).

Cette jurisprudence rejoint votre avis de Section D... (8 mars 2013, n° 361273, au Recueil) par lequel vous avez jugé que la rente d'accident du travail prévue par l'article L. 434-2 du code de la sécurité sociale, eu égard à sa finalité et à son mode de calcul, a pour objet exclusif de réparer, sur une base forfaitaire, les préjudices subis par la victime dans sa vie professionnelle en conséquence de l'accident, c'est-à-dire ses pertes de gains professionnels et l'incidence professionnelle de l'incapacité – à l'exclusion de tout préjudice à caractère personnel.

Votre jurisprudence diverge sur ce point de celle de la Cour de Cassation, qui juge que l'ATI indemnise les pertes de gains professionnels et l'incidence professionnelle de l'incapacité mais aussi l'atteinte objective à l'intégrité physique de la victime que représente le poste de préjudice personnel du déficit fonctionnel permanent (Crim., 19 mai 2009, n° 08-86.050, Bull. crim. 2009, n° 95 ; 2e Civ., 11 juin 2009, n° 08-11.853, Bull. 2009, II, n° 161).

² https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/sites/default/files/ATIACL_2020%20.pdf, pages 10 à 13.

Il est temps d'en venir au présent litige.

La requérante soutient que si l'article 2 du décret du 2 mai 2005 prévoit que l'allocation est attribuée aux fonctionnaires maintenus en activité, cela ne signifie pas nécessairement que cette condition de maintien en activité corresponde à l'exercice effectif des fonctions, dès lors que si l'activité est, en vertu de l'article 56 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, est la position du fonctionnaire qui, titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade, un fonctionnaire en activité a droit, en vertu de l'article 57 de cette loi, à un certain nombre de congés, notamment des congés de maladie, de longue maladie et de longue durée, et qu'en l'espèce elle était en congé de longue durée pour une infirmité sans lien avec cet accident de service.

Elle fait valoir à l'appui de sa thèse qu'il ressort d'un document édité par la CDC, qui semble dater de 2016, que celle-ci envisage expressément cette hypothèse en la qualifiant de reprise fictive des fonctions et reconnaît aux fonctionnaires concernés un droit à bénéficier de l'allocation temporaire d'activité : « Lorsque le fonctionnaire est placé en congé de maladie au titre d'une infirmité autre que celle ayant ouvert droit au congé pour accident de service, la reprise de fonctions qui n'a pu avoir lieu est qualifiée de reprise fictive. (...) En cas de reprise fictive, le fonctionnaire peut prétendre à une ATI », à la condition de ne pas être déjà inapte à la reprise de ses fonctions du fait des séquelles de l'accident. Le site internet de la Caisse confirme cette interprétation en indiquant qu'il doit y avoir reprise des fonctions, sauf s'il n'y a pas eu arrêt de travail, s'il y a eu radiation des cadres ou « s'il y a eu congé de maladie pour un motif autre que l'accident de service ou la maladie professionnelle ». En défense devant vous, la Caisse ne dit d'ailleurs pas vraiment autre chose, expliquant que cette interprétation résulte d'une doctrine du ministère du budget, que nous ne sommes pas parvenus à identifier³, et se bornant à soutenir qu'en l'espèce la requérante n'a pas été placée en congé de longue maladie pour un motif étranger à la pathologie consécutive à l'accident de service, ce qui est inopérant pour apprécier le bien-fondé du moyen d'erreur de droit soulevé par la requérante.

Même si votre jurisprudence semble vierge en la matière, s'agissant tant des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers régis par le décret du 2 mai 2005 que des fonctionnaires d'Etat, et même si les articles 3 et 7 du décret du 2 mai 2005 parlent de reprise de fonctions et n'envisagent comme exception à cette exigence que les cas d'absence d'interruption de l'activité ainsi que d'atteinte de la limite d'âge ou de radiation des cadres avant que l'agent ait pu reprendre ses fonctions, sans envisager l'hypothèse du placement en congé maladie, de longue maladie ou de longue durée pour une cause étrangère à l'accident de service, il nous semble que la thèse de la requérante peut se prévaloir de forts arguments.

³ Les instructions du 20 mars 1961 et du 4 juillet 1963 indiquent au contraire que « pour être admis au bénéfice de l'allocation il faut que le fonctionnaire soit reconnu apte à l'exercice de ses fonctions et les ait reprises effectivement » et que « le fonctionnaire qui ne reprend pas effectivement ses fonctions n'a pas droit à l'allocation ».

L'ATI vise à compenser l'incapacité permanente résultant de l'accident de service pour les fonctionnaires maintenus en activité, c'est-à-dire ceux dont l'incapacité n'entraîne pas la radiation des cadres ouvrant droit à la rente viagère d'invalidité. Il n'y a à nos yeux aucune raison qu'un agent maintenu en activité et dont la consolidation de l'état de santé a été constatée mais placé en congé pour une autre raison n'en bénéficie pas. Un tel agent remplit bien les conditions d'attribution de l'allocation définies par les dispositions législatives et l'article 2 du décret du 2 mai 2005. C'est cela qui compte : ses articles 3 et 7 relatif au délai de dépôt de la demande et à la date d'entrée en jouissance ne peuvent avoir pour effet de restreindre les conditions d'attribution définies par son article 2. En outre, il vous appartient de faire de ce décret une interprétation conforme au principe d'égalité. Or, au regard de l'objet de l'ATI, qui est de réparer forfaitairement la perte de capacité professionnelle due à l'incapacité permanente partielle résultant de l'accident de service, la différence de traitement opérée, parmi les agents dont l'état de santé a été consolidé, entre ceux ayant repris leurs fonctions et ceux n'ayant pu reprendre leurs fonctions pour une raison étrangère aux séquelles de l'accident de service, n'apparaît pas justifiée.

Le cas d'espèce a pu créer une confusion pour le TA car la circonstance que le congé de longue durée de la requérante fût totalement étranger à l'accident de service était débattu. Mais songeons à un cas plus évident : si la consolidation de l'état de santé permettant la reprise de fonctions à la suite d'un accident de service ayant engendré une fracture de la jambe intervient trois mois après l'accident mais qu'entre-temps le fonctionnaire a été hospitalisé pour un cancer du poumon, ce qui l'empêche de reprendre immédiatement ses fonctions, on ne voit pas pourquoi il ne pourrait bénéficier de l'ATI. Si les indications figurant sur le site internet de la CDC ne sauraient naturellement prévaloir sur les dispositions réglementaires, elles confortent néanmoins cette vision des choses, qui est également partagée par une partie de la doctrine⁴.

On pourrait certes objecter, dès lors que la reprise des fonctions conditionne seulement, outre le délai de prescription pour en faire la demande, la date d'entrée en jouissance de l'allocation, que l'agent pourra percevoir l'API lorsque, à l'issue de son congé maladie, de longue maladie ou de longue durée dû à une cause étrangère à l'accident de service qu'il a subi, il reprendra ses fonctions. A l'appui de cette objection, on pourrait considérer que l'agent en congé pour une telle cause étrangère et n'ayant pu de ce fait reprendre ses fonctions n'a pas encore subi de préjudice de nature professionnelle et ne peut par suite pas encore bénéficier de l'ATI.

Il nous semble toutefois qu'on ne doit pas raisonner ainsi : comme la rente d'accident du travail versée aux salariés, dont le versement n'est d'ailleurs pas conditionné par la reprise des fonctions, l'ATI indemnise l'agent de la réduction permanente, due au service, de sa capacité de travail, soit une perte de gains professionnels potentiels, ce qui justifie au demeurant son caractère forfaitaire, et non un préjudice patrimonial déjà réellement constaté

⁴ Thierry Tauran, *Prise en charge des maladies professionnelles des agents hospitaliers*, RDSS, 2007 p. 162.

et précisément évalué. Au demeurant, si un agent bénéficiaire de l'ATI est ultérieurement placé en congé longue maladie puis longue durée pour une cause extérieure aux séquelles de l'accident de service à l'origine de l'incapacité permanente au titre de laquelle il perçoit l'ATI, il continuera à percevoir cette allocation. Tout comme il continue à la percevoir d'ailleurs lors de son départ en retraite, l'ATI étant cumulable avec une pension de retraite selon les dispositions réglementaires en vigueur⁵, tout comme la rente d'accident du travail constitue une rente viagère versée jusqu'au décès du salarié.

A nos yeux, dès lors que l'agent est affecté d'une incapacité permanente due au service supérieure à 10% et que son état de santé est consolidé, les séquelles de son accident de service permettant la reprise de ses fonctions, il doit pouvoir bénéficier de l'ATI.

Il nous semble que le facteur décisif déclenchant la possibilité de percevoir l'ATI est en effet la consolidation de l'état de santé et non la reprise des fonctions elle-même. Tant le service des retraites de l'Etat que la CDC précisent d'ailleurs sur leur site internet que la date d'entrée en jouissance de l'allocation est la date de consolidation et non la date de reprise des fonctions si la consolidation est constatée après la reprise de l'activité. La référence à la reprise des fonctions aux articles 3 et 7 du décret du 2 mai 2005 s'explique parce que l'ATI est attribuée aux fonctionnaires qui, affectés d'une incapacité permanente seulement partielle, peuvent reprendre leurs fonctions, contrairement à ceux affectés d'une incapacité permanente totale les rendant inaptes à la reprise de leurs fonctions et par suite radiés des cadres et éligibles à une rente viagère d'invalidité. On comprend donc cette référence naturelle à la reprise des fonctions mais cela ne veut pas dire pour autant qu'un agent n'ayant pu reprendre ses fonctions pour une cause étrangère aux séquelles de l'accident de service justifiant l'attribution de l'ATI ne saurait percevoir cette allocation alors même que son état de santé est consolidé et permettrait la reprise de ses fonctions nonobstant les raisons qui l'empêchent temporairement de les reprendre effectivement.

Va d'ailleurs dans ce sens votre décision *Ministre de l'économie c/ E...* du 10 mai 1995 (2/6 SSR, n° 100903, au Recueil) jugeant à propos d'un agent ayant été victime d'un accident de la circulation alors que, bénéficiant d'un congé de longue durée, il revenait à son domicile d'une visite médicale de contrôle à laquelle il avait été convoqué à la demande de son administration, l'accident en cause devait être regardé comme un accident de service. Si le point qui faisait alors débat était la qualification d'accident de service⁶, vous avez rejeté l'appel du ministre contre un jugement annulant son refus d'accorder une ATI, si bien que vous avez implicitement jugé que l'agent pouvait bénéficier d'une telle allocation alors même qu'il était placé en congé de longue durée pour une raison distincte des séquelles de l'accident et que, par hypothèse, il n'avait pas repris ses fonctions.

⁵ Article 6 du décret du 6 octobre 1960, article 11 du décret du 2 mai 2005. Voir sur ce point les conclusions de la présidente Maugué sur la décision *Ministre de l'économie c/ F...* (1/4 SSR, 29 décembre 1995, n° 107662, au Recueil). Le cumul est aussi possible avec une rente viagère d'invalidité lorsque la mise à la retraite pour invalidité est intervenue en raison d'une invalidité imputable au service mais indépendante de l'infirmité ayant ouvert droit à l'ATI.

⁶ Comme le montrent les conclusions du président Delarue sur cette affaire.

Si vous nous suivez, vous annulerez de droit le jugement attaqué, pourrez renvoyer le jugement de l'affaire au tribunal administratif de Marseille et mettre à la charge de la CDC le versement à Mme B... d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Qu'il nous soit permis d'ajouter, si vous renvoyez l'affaire au tribunal que les litiges relatifs à l'octroi de l'allocation temporaire d'invalidité relèvent du contentieux de pleine juridiction (3/5 SSR, 6 novembre 1998, G..., n° 195674, au Recueil), règle dont il ne ressort pas clairement des énonciations du jugement attaqué qu'elle ait été appliquée par le tribunal.

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.