

N° 407199  
N° 407795  
Mme D...

3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 22 février 2019  
Lecture du 13 mars 2019

## CONCLUSIONS

### M. Laurent Cytermann, rapporteur public

Mme G... D..., attachée territoriale, était directrice de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Trémentines (Maine-et-Loire), qui est un EHPAD public. Relevant initialement de la compétence de la commune de Trémentines, l'EHPAD a été rattaché à partir de 2003 à la communauté d'agglomération de Cholet (CAC), puis à partir de 2012 au centre intercommunal d'action sociale (CIAS) créé par celle-ci. Dans ce contexte, un conflit s'est installé entre Mme D... et les responsables politiques et administratifs de la communauté d'agglomération, qui n'a fait que croître avec les années. Deux sanctions d'exclusion temporaire de trois jours puis de six mois avec un sursis de trois mois ont été prononcées le 30 juin 2011 et le 3 juin 2013 par le président de la CAC, dont la légalité a été confirmée par deux arrêts de la cour administrative d'appel de Nantes devenus définitifs. A l'issue de cette exclusion temporaire de trois mois, Mme D... a été placée en congé maladie et n'a pas repris le service. Le conflit a alors pris une dimension médiatique : plusieurs articles de la presse locale l'ont relaté et un collectif de soutien à Mme D... a été créé, dont le site internet [www.collectif-trementines.com](http://www.collectif-trementines.com) a été alimenté par des articles, une bande dessinée et une vidéo hostiles aux responsables de la communauté d'agglomération. Par un arrêté du 31 juillet 2014, le président de la CAC a prononcé la révocation de Mme D....

Vous êtes saisis de deux pourvois de Mme D... :

- le premier pourvoi (n° 407199) est dirigé contre l'arrêt du 25 novembre 2016 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté sa requête contre la décision de révocation, alors que le tribunal administratif de Nantes y avait fait droit ;
- le second (n° 407795) est dirigé contre l'arrêt du 9 décembre 2016 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté sa requête contre la décision du 31 juillet 2014 du président de la CAC refusant de reconnaître l'imputabilité au service de sa dépression, là encore après que le tribunal administratif eut donné gain de cause à Mme D....

### **1. Nous examinerons d'abord le pourvoi relatif à la révocation**

Nous irons directement au moyen qui est cœur du litige, celui tiré de ce que la cour, en confirmant la proportionnalité de la sanction de révocation, a retenu une solution hors de proportion avec les griefs imputés à Mme D..., que nous examinerons conjointement avec le moyen tiré de la dénaturation des pièces du dossier quant à l'établissement des faits et le

moyen d'insuffisance de motivation à n'avoir pas tenu compte de la manière de servir de l'intéressée et de son état de santé au moment des faits.

Depuis votre décision d'Assemblée A... (13 novembre 2013, n° 347704, Rec.), le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur les questions de savoir si les faits reprochés à un agent public constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes. Au stade de la cassation, votre contrôle s'exerce en trois temps, selon la décision *La Poste* (27 février 2015, n° 376598, Rec.) qui a fait le synthèse de votre jurisprudence : la constatation et la caractérisation des faits reprochés à l'agent relèvent, dès lors qu'elles sont exemptes de dénaturation, du pouvoir souverain des juges du fond ; le caractère fautif de ces faits fait l'objet d'un contrôle de qualification juridique ; enfin, l'appréciation du caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des fautes commises relève de l'appréciation des juges du fond et n'est susceptible d'être remise en cause par le juge de cassation que dans le cas où la solution qu'ils ont retenue quant au choix, par l'administration, de la sanction est hors de proportion avec les fautes commises. Sur ce dernier temps, qui s'inspire du contrôle retenu pour la cassation des décisions juridictionnelles prononçant une sanction (Ass., 30 décembre 2014, *M. B...*, n° 381245), vous reprenez ainsi un degré de contrôle spécifique, qui se situe entre le contrôle de qualification juridique des faits et le contrôle de la dénaturation ou, pour reprendre l'expression de Xavier Domino dans ses conclusions sur la décision *La Poste*, « *un contrôle de l'erreur manifeste dans la qualification juridique des faits opérée par les juges du fond* ».

Contrairement au tribunal administratif, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que la sanction était proportionnée à la gravité des fautes commises par Mme D... Elle a notamment relevé que la requérante avait largement médiatisé son conflit avec son employeur, dans plusieurs articles de presse et dans le cadre du site internet de son collectif de soutien, dont elle a retenu qu'il avait été mis en ligne par son compagnon et qu'elle ne s'en était jamais différenciée. Elle a longuement analysé le contenu de ce site, qui comporte une bande dessinée dans laquelle le président de la CAC est accusé de favoritisme, l'attitude de son employeur étant présentée comme justifiée par le refus de Mme D... de recruter la maîtresse du président en 2005, et où les élus et les membres de la conseil de discipline sont « *ridiculisés* », ainsi qu'une vidéo où des figurants masqués miment la gestion du personnel au sein de la CAC, présentée comme poussant les agents au suicide. La cour a estimé que « *l'ensemble de ces faits caractérise de la part de Mme D..., malgré les nombreuses mises en garde de son employeur et les précédentes sanctions, un manquement à son devoir d'obéissance hiérarchique, à son obligation de loyauté, à son devoir de réserve et une atteinte à la considération du service public et à la réputation de certains agents de la collectivité* ».

La matérialité du contenu du site internet et des articles de presse n'est ni discutée ni discutable. S'agissant du contenu du site, s'il se présente de manière humoristique, il n'en constitue pas moins une critique féroce de M. G..., président de la CAC et maire de Cholet, d'autres élus de la collectivité ainsi que du directeur adjoint des services de la CAC, de la directrice de la CIAS. Quant aux articles de presse des quotidiens Ouest France et Courrier de l'ouest, ils relatent notamment le contenu de ce site, une manifestation du collectif de soutien devant la mairie et recueillent des propos de Mme D... dans lesquels elle fait part de ses démarches contentieuses.

Le caractère fautif n'est pas critiqué en tant que tel par le pourvoi. Celui-ci conteste seulement, sous l'angle de la dénaturation, que le contenu du site internet du collectif de soutien puisse être imputé à Mme D... Le pourvoi met en avant les écritures d'appel du

mémoire en défense du 20 mai 2016, dans lesquelles il est indiqué que « *ce collectif a pu faire des déclarations comportant, de temps à autre, des jugements excessifs* » et que « *cela n'a correspondu à la position que Madame D... tenait par ailleurs, dans le cadre des difficultés relationnelles qui étaient les siennes* ». A aussi été produite une interview donnée par Mme D... à Ouest-France le 8 février 2016, dans laquelle elle affirme : « *Même si les faits sont réels concernant les sanctions jugées, en tant que fonctionnaire respectant mon devoir de réserve, je ne me puis m'exprimer publiquement et souhaite donc être dissociée du collectif.* ».

Pour autant, la cour ne nous paraît pas avoir dénaturé les pièces du dossier en relevant que Mme D... ne s'était « *jamais différenciée* » des propos tenus sur le site. Survenue plus de deux ans après la mise en ligne du site en novembre 2013, cette distanciation est tardive et largement postérieure à la sanction attaquée. Mme D... n'a jamais contesté que le site ait été créé par son compagnon et son contenu reprend de nombreuses pièces des procédures administratives, que seule Mme D... était en mesure de communiquer. La requérante, qui a changé d'avocat entre la première instance et la procédure d'appel, semble avoir en même temps changé de stratégie contentieuse à cet égard, ses écritures de première instance indiquant que « *contrairement aux arguties de l'administration, le devoir de réserve n'est pas inscrit dans le statut des fonctionnaires qui doit se conformer, comme tout salarié, à une obligation de discrétion sur les affaires qu'il traite tout en conservant un droit à un liberté d'expression* » et renvoyant à un article du syndicat Sud selon lequel le devoir de réserve pourrait être une « *légende urbaine* »... La nouvelle ligne de défense de Mme D... vous convaincra davantage sur le plan des principes, mais ne remettra pas en cause l'appréciation souveraine des juges du fond quant à l'imputation du contenu du site internet à la requérante.

La cour n'a donc pas dénaturé les pièces du dossier en relevant les faits reprochés à Mme D... et n'a pas commis d'erreur de qualification juridique en les qualifiant de fautifs, dès lors qu'ils constituaient un manquement au devoir de réserve. Elle a pu légalement tenir compte, pour apprécier la proportionnalité de la sanction, de ce que Mme D... avait déjà subi précédemment deux sanctions pour des faits de désobéissance à sa hiérarchie (cf. par exemple sur la prise en compte de la réitération, 31 mars 2017, *M. Pichon c/ Ministre de l'intérieur*, n° 392316, Tab.). Dans le cadre des décisions précédentes d'exclusion temporaire de trois jours puis de trois mois, Mme D... a en effet été sanctionnée notamment pour des faits de dénigrement de sa hiérarchie devant des personnes extérieures à la collectivité (représentants des familles au conseil de la vie sociale de la maison de retraite, élus de la commune voisine de Somloire lors d'une réunion ayant pour objet la perspective de transfert à la CAC de la compétence « personnes âgées » sur le territoire de cette commune) et de non-respect des procédures de validation en vigueur au sein de la collectivité.

Cependant, la cour nous paraît avoir omis de prendre en compte trois aspects essentiels du dossier, ce qui conduit à ce que la solution qu'elle a retenue doive être jugée hors de proportion avec la gravité des faits de Mme D..., une fois l'ensemble des données du litige prises en compte.

Le premier aspect tient au rôle actif de la CAC dans la médiatisation de l'affaire, par des procédés souvent inappropriés. Plusieurs épisodes sont à rappeler qui datent tous d'octobre 2013, alors que Mme D... venait d'être placée en congé de maladie à l'issue de son exclusion temporaire de trois mois. La CAC a d'abord mis en ligne sur son site internet, dès le 2 octobre 2013, un « *exposé sur la situation du Val D'Evre* » (nom de la maison de retraite dirigée par Mme D...), dans lequel celle-ci est critiquée avec une certaine véhémence (« *Mme D... ne comprend pas ce qu'on lui reproche* », « *elle n'est pas bien notée* », Mme D... ne peut

revendiquer la réussite de la rénovation de son établissement « dont le mérite exclusif revient aux élus de la CAC qui ont décidé et financé cette rénovation »). Le syndicat CFDT a d'ailleurs écrit une lettre ouverte au président de la CAC pour protester contre cette utilisation du site d'information de la collectivité dans le cadre d'un litige individuel avec un agent. Le deuxième épisode, plus rocambolesque, est celui de l'envoi aux rédactions du Courrier de l'ouest et d'Ouest-France d'un soi-disant « courrier des lecteurs » invitant les journalistes à consulter cette page du site internet de la CAC, que les rédactions ont identifié comme émanant en réalité des services de la mairie, donnant lieu à la couverture de presse que l'on peut imaginer. Enfin, en réponse aux interpellations de l'opposition en conseil municipal sur cette affaire, des élus de la majorité ont à nouveau critiqué dans cette enceinte le comportement de Mme D..., ce qui a été relaté par la presse.

Tous ces épisodes ont devancé la mise en ligne du site internet du collectif de soutien et les articles de presse dans lesquels Mme D... s'est exprimée et que la cour a retenu comme matérialisant ses manquements au devoir de réserve. Or la cour ne pouvait apprécier la gravité de ces manquements sans les situer dans le contexte d'une médiatisation recherchée par la collectivité. Si la cour a analysé ces faits pour répondre au moyen tiré de l'existence d'un harcèlement moral, elle devait aussi les prendre en compte pour apprécier la proportionnalité de la sanction.

Le deuxième aspect tient à l'agressivité dont ont fait preuve à plusieurs reprises les responsables de la collectivité à l'égard de Mme D..., agressivité que l'exercice normal du pouvoir hiérarchique ne justifiait pas. Deux pièces peuvent être citées ici. Tout d'abord, un courrier du 2 avril 2010 du directeur adjoint des services M. C..., nommé à la CAC seulement quelques semaines auparavant, qui contient les observations suivantes : « Conformément à votre habitude, vous avez noyé l'essentiel dans une explication alambiquée, puis menaçante (...) Il s'agit là d'une autre facette de votre comportement : l'instrumentalisation des élus et la mauvaise foi (...) galimatias hystérique et paranoïaque ». Ensuite, une réunion du 9 mai 2012 sur le nouveau mode de fonctionnement de l'EHPAD dans le cadre de la création du CIAS, au cours de laquelle M. C... aurait déclaré à Mme D..., selon deux témoignages concordants et non contestés : « Vous n'aviez pas peur auparavant avec M. R... (ancien directeur de l'action sociale). Maintenant vous devez avoir peur et allez apprendre à avoir peur ». Ces éléments s'inscrivent dans un contexte local, relaté par plusieurs articles de presse figurant au dossier des juges du fond, dans lequel plusieurs agents (notamment la directrice d'un théâtre municipal et le conservateur des musées de la ville) ont mis en cause publiquement le mode de gestion des ressources humaines au sein de la communauté d'agglomération et de la ville.

Le troisième aspect omis par la cour, qui fait l'objet d'un moyen d'insuffisance de motivation, a trait à la qualité des services de Mme D... La CAC soutient devant vous qu'il ne s'agissait que d'un argument auquel la cour n'était pas tenue de répondre et que ces circonstances étaient inopérantes, le juge n'ayant aucune obligation de réduire le quantum d'une sanction en raison de l'état de service des agents mis en cause.

Il serait erroné d'affirmer que l'arrêt de la cour est insuffisamment motivé au seul motif qu'il ne prend pas position sur les états de service de la requérante. Le raisonnement de la cour est clair : elle a implicitement mais nécessairement considéré que ces états de service ne suffisaient pas à contrebalancer la gravité de ses manquements. Et comme le montrent plusieurs précédents cités par la CAC, face à certaines fautes, telle qu'un manquement à la probité (13 décembre 2017, *Société La Poste*, n° 400629, Tab. et 10 mars 2017, *Commune du*

*Bourget*, n° 401643, Inédit), même de bons états de service peuvent ne pas être de nature à atténuer la gravité des faits.

Il s'agit cependant d'un élément important de votre appréciation, notamment lorsque la sanction critiquée est une décision de révocation (cf. pour un exemple d'annulation d'une telle décision justifiée notamment par la qualité des services, pour un militaire ayant manqué au devoir de réserve, 12 janvier 2011, *M. M...*, n° 338461, Rec.). Dans des conclusions sur une décision *Ministre de l'intérieur c/ O...* (13 juin 1990, n° 112997, Tab.), le président Stirn soulignait l'attention particulière qui devait être portée à la proportionnalité des mesures mettant définitivement fin au lien entre l'agent et le service : « *Eu égard à leur gravité et à leur caractère irréversible, elles ne peuvent légalement être prononcées sans qu'aient été prises en considération, outre la gravité de la faute, le passé, la personnalité et les qualités de l'agent concerné.* »

En l'espèce, Mme D... avait produit devant les juges du fond de très nombreuses attestations en sa faveur, dont le caractère convaincant est renforcé par le fait qu'elles émanent de personnes au profil varié : agents du personnel de la maison de retraite ; représentants des familles au conseil de la vie sociale de l'établissement ; collègues directeurs de maison de retraite ayant côtoyé Mme D... Toutes ces attestations dessinent un portrait convergent de la requérante comme quelqu'un de dynamique, d'engagée, capable de mener à bien des projets tout en étant attentive au bien-être des personnes âgées. Ces qualités ne sont d'ailleurs pas contestées par la collectivité même si elle en minimise l'importance. Bien que vous n'ayez pas à la prendre en compte dans le litige, l'attestation produite devant vous émanant de l'employeur actuel de Mme D..., recrutée en tant que contractuelle comme responsable des ressources humaines par un centre hospitalier, confirme ces qualités.

Bien sûr, la capacité à respecter la hiérarchie est aussi une qualité du fonctionnaire et les manquements de Mme D... dans ce domaine justifiaient sans doute les baisses de notation décidées par l'employeur avant de prendre des mesures de sanction. Mais les autres qualités doivent aussi être prises en compte.

Vous jugerez donc que la cour a retenu une solution hors de proportion avec la gravité des fautes de la requérante en confirmant la proportionnalité de la révocation. Il existait une palette de sanctions entre l'exclusion de trois mois déjà prononcée et la révocation, l'exclusion temporaire pouvant avoir une durée maximale de deux ans. Vous annulerez l'arrêt de la cour, sans avoir à examiner les autres moyens relatifs notamment au harcèlement moral.

Réglant l'affaire au fond, vous serez saisis de la requête d'appel de la communauté d'agglomération contre le jugement du tribunal administratif de Nantes ayant annulé la sanction de révocation en raison de son caractère proportionné. L'unique moyen de cette requête tend à démontrer que la sanction était proportionnée. Exerçant un contrôle normal sur le caractère proportionné, conformément à votre jurisprudence *A...*, vous serez conduits à plus forte raison encore qu'en cassation à juger que cette sanction était excessive. Vous jugerez donc que la CAC n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal a annulé la sanction.

## **2. Nous pouvons en venir à la seconde affaire, relative à l'imputabilité au service de la maladie de Mme D...**

Vous pourrez examiner ensemble les moyens tirés de l'erreur de qualification juridique des faits commise par la cour à n'avoir pas retenu l'existence d'un lien entre l'état dépressif de Mme D... et le service et de l'erreur de droit à avoir jugé que l'imputabilité dépendait de la question de savoir, d'une part, si les conflits avaient été provoqués par l'intéressée et, d'autre part, si l'administration avait cherché délibérément à porter atteinte aux droits de l'agent, à sa dignité ou à sa santé.

L'article 57-2° de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que le fonctionnaire en activité a droit à des congés de maladie d'une durée maximale de douze mois, avec maintien de l'intégralité du traitement pendant trois mois et demi-traitement pendant neuf mois. Toutefois, lorsque l'état du fonctionnaire provient de blessures ou de maladies contractées dans le service, le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à la mise à la retraite. Il a droit en outre à la prise en charge de ses frais de soins par la collectivité.

La reconnaissance de l'imputabilité au service est subordonnée à l'existence d'un « *lien direct* » entre celui-ci et la maladie (11 février 1981, *Ministre de l'Intérieur c/ M...*, n° 19614, Tab.), qui n'est pas nécessairement exclusif (23 septembre 2013, *F...*, n° 353093, Tab.). Vous exercez en cassation un contrôle de qualification juridique des faits sur la reconnaissance du caractère imputable au service d'une maladie (24 octobre 2014, *Syndicat intercommunal d'équipements publics de Moirans*, n° 362723, Tab.).

Ce pourvoi va vous conduire à examiner deux questions auxquelles l'état actuel de votre jurisprudence ne donne pas de réponse certaine : d'une part, toute maladie en lien avec le contexte professionnel doit-elle être reconnue comme imputable à celui-ci, ou la caractérisation de ce lien nécessite-t-elle que ce contexte professionnel ait été de nature à occasionner cette affection ? d'autre part, comment convient-il de tenir compte de la contribution du comportement de l'agent à ce contexte professionnel dont il souffre ? Ces deux questions se posent avec une acuité particulière dans le cas des maladies psychiques telles que la dépression.

**2.1.** La notion d'imputabilité au service se retrouve dans différents régimes juridiques intéressant les agents publics. Elle ouvre à droit à un congé à plein traitement dans le statut des trois fonctions publiques. Elle conditionne aussi l'octroi de plusieurs prestations sociales, à savoir l'allocation temporaire d'invalidité<sup>1</sup> et la rente viagère d'invalidité<sup>2</sup> pour les agents civils, ainsi que les pensions militaires d'invalidité pour les militaires<sup>3</sup>. Les décrets relatifs à l'ATI se référant au code de la sécurité sociale, vous faites application en la matière des règles de reconnaissance des maladies professionnelles prévues par celui-ci, notamment des tableaux de maladie professionnelle qui entraînent une présomption d'imputabilité lorsque leurs conditions sont remplies (10 mars 2006, *Caisse des dépôts et consignations c/ M. C...*, n° 267860, Tab.). Vous n'appliquez pas en revanche ces tableaux pour les autres régimes

<sup>1</sup> Décret n° 60-1089 du 6 octobre 1960 portant règlement pour l'application des dispositions de l'article 23 bis de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (fonction publique de l'Etat) ; Décret n°2005-442 du 2 mai 2005 relatif à l'attribution de l'allocation temporaire d'invalidité aux fonctionnaires relevant de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

<sup>2</sup> Article L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite (fonction publique de l'Etat) ; article 37 du 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 (fonctions publiques territoriale et hospitalière).

<sup>3</sup> Article L. 121-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

juridiques (23 juillet 2012, *Min. c/ Mme L...*, n° 349726, Tab.). Pour les maladies psychiques, cette différence a cependant peu d'incidence : il n'existe en effet pas de tableaux pour ces maladies et dans ce cas de figure, l'article L. 461-1 du CSS dispose qu'une maladie professionnelle est reconnue s'il « *est établi qu'elle est essentiellement et directement causée par le travail habituel de la victime* », notion proche du lien direct retenu par votre jurisprudence.

Par ailleurs, au sein de chacun de ces régimes juridiques, il existe une dualité entre l'accident et la maladie contractée dans le service. Comme en droit privé, l'accident se distingue de la maladie professionnelle par sa soudaineté : pour reprendre les termes d'une récente décision *Mme P...* (6 février 2019, n° 415975, Tab. sur ce point), un accident de service est « *un évènement survenu à une date certaine, par le fait ou à l'occasion du service, dont il est résulté une lésion, quelle que soit la date d'apparition de celle-ci* ». Cette soudaineté favorise considérablement la reconnaissance de l'imputabilité lorsque l'évènement a lieu durant le service : selon votre jurisprudence, « *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 particulière détachant cet évènement du service, le caractère d'un accident de service* » (Sect., 16 juillet 2014, *Mme N...*, n° 361820). Pour la maladie contractée dans le service, une telle présomption ne joue pas et il faut se livrer à une recherche de causalité.

Pour caractériser ce lien en présence d'une affection psychique telle qu'une dépression, certaines de vos décisions se sont fondées sur une notion de circonstance particulière tenant aux conditions de travail. Ainsi, dans la décision précitée *Syndicat intercommunal d'équipements publics de Moirans*, vous avez considéré « *qu'en jugeant néanmoins que la pathologie dont souffrait Mme O... devait être regardée comme étant imputable au service, alors que le dossier qui lui était soumis ne faisait apparaître aucune circonstance particulière, tenant à ses conditions de travail, susceptible de l'avoir occasionnée, le tribunal administratif a inexactly qualifié les faits de la cause* ». Dans ses conclusions sur cette décision de chambres réunies, Xavier de Lesquen explique que « *sont (...) pris en compte des faits saillants, significatifs d'un incident ou d'un dysfonctionnement du service susceptible d'affecter l'état psychique de l'agent mais également les mesures éventuellement prises à cette occasion* ». Ces termes se retrouvent dans une décision de la septième chambre jugeant seule *Commune de Cournon d'Auvergne* (1<sup>er</sup> février 2017, n° 396810, Inédit), qui retient qu'aucune « *des pièces du dossier (...) ne permettait d'identifier un incident ou un dysfonctionnement du service susceptible d'être regardé comme pouvant constituer la cause de la maladie* ».

Pourtant, s'il fallait pour démontrer l'imputabilité au service établir l'existence d'un incident ou d'un dysfonctionnement du service, alors ce régime se rapprocherait beaucoup d'un régime de responsabilité pour faute. Or, telle ne saurait être sa nature. Dès votre décision fondatrice *Cames* (21 juin 1895, Rec. p. 509), vous avez jugé que la responsabilité de l'administration en la matière n'était pas une responsabilité pour faute mais une responsabilité pour risque professionnel : selon les conclusions du président Romieu, « *la justice veut que l'Etat soit responsable vis-à-vis de l'ouvrier des dangers que lui fait courir sa coopération au service public* ». Vous aviez ainsi devancé de quelques années la Cour de cassation (16 juin 1896, *Teffaine*) et la loi du 9 avril 1898, qui ont retenu le même fondement pour la responsabilité de l'employeur dans le secteur privé. Et lorsque vous avez tempéré la règle du forfait de pension par votre décision d'Assemblée *Y...* (4 juillet 2003, n° 211106, Rec.), vous avez par là-même

réaffirmé la distinction entre la responsabilité sans faute de l'administration, fondée sur « l'obligation qui incombe aux collectivités publiques de garantir les agents contre les risques qu'ils peuvent courir dans l'exercice de leurs fonctions » et qui ouvre droit notamment à une réparation forfaitaire du préjudice professionnel, et la responsabilité pour faute, ouvrant droit de manière complémentaire à la réparation intégrale de l'ensemble du préjudice. Cette jurisprudence vaut tant pour les accidents de service que pour les maladies professionnelles, la décision Y... ayant d'ailleurs été rendue dans le cas d'une maladie professionnelle.

L'imputabilité au service d'une maladie, fût-elle psychique, ne peut donc être subordonnée à l'existence d'une faute de l'administration ou d'un dysfonctionnement du service.

Pour autant, faut-il admettre que toute maladie psychique en lien avec le contexte professionnel est imputable au service ? Vous jugez avec constance que tel n'est pas le cas lorsque l'agent manifestait avant les problèmes professionnels en cause des prédispositions ou une manifestation pathologique de même nature (11 février 1981, *Ministre de l'intérieur c/ M...*, n° 19614, Tab. ; 14 juin 1995, *L...*, n° 143428, Inédit ; décision précitée *SIEP de Moirans*). On peut néanmoins se demander si cette réserve est suffisante. Pour illustrer la question qui se pose à vous, faut-il considérer que dès lors qu'un agent ne présentait aucun état dépressif antérieur, toute dépression consécutive à une baisse de notation, à des difficultés de l'agent à accomplir son travail de manière satisfaisante ou à une réorganisation du service est imputable au service ?

Pour répondre à ces questions, il est utile d'examiner les solutions qu'elles reçoivent dans le secteur privé, d'autant plus que comme il a été dit, le droit de la sécurité sociale se fonde sur la notion très proche de lien direct et essentiel avec le travail habituel. Dans un contexte où ce qui est qualifié de « risques psychosociaux » fait l'objet de plus d'attention que par le passé, la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a expressément prévu que « les pathologies psychiques peuvent être reconnues comme maladies d'origine professionnelle » et renvoyé à des dispositions réglementaires les « modalités spécifiques de traitement de ces dossiers ». Un groupe de travail du Conseil d'orientation des conditions de travail, composé d'experts médicaux en santé mentale et en pathologies professionnelles, a dans un rapport rendu en 2012 retenu trois pathologies particulièrement susceptibles d'être imputables au milieu professionnel : la dépression, l'anxiété généralisée et les états de stress post-traumatique. Pour établir l'origine professionnelle de la pathologie, le groupe de travail préconise s'agissant de la dépression de retenir les « facteurs essentiels » suivants : « violences sous toutes leurs formes (agressions verbales, humiliations, brimades, sanctions manifestement injustifiées » et « une demande élevée (charge de travail excessive, pression du temps, demande psychologique élevée, demande contradictoire), médiée par une faible latitude décisionnelle ou un faible support social »). Sur cette base, un guide a été adressé aux comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles, en leur recommandant de se fonder sur cette grille d'analyse. Ces évolutions semblent avoir contribué à une meilleure reconnaissance des maladies psychiques comme maladies professionnelles, le nombre de décisions favorables étant passé de 82 en 2012 à 596 en 2016 ; les cas de dépression sont très majoritaires.

On le voit, l'approche développée dans le secteur privé ne consiste pas à reconnaître comme maladie professionnelle toute dépression consécutive à des événements survenus dans le cadre du travail. La procédure de reconnaissance se fonde sur des éléments dont il est admis qu'ils sont particulièrement propres à créer cette souffrance psychique. En d'autres termes, pour

qu'une maladie psychique soit reconnue comme une maladie professionnelle, il faut que le contexte professionnel soit pathogène.

Dans le même esprit, vous pourriez réaffirmer la nécessité de « *circonstances particulières tenant aux conditions de travail* », formule que vous avez déjà retenue dans votre décision *SIEP de Moirans*, mais en en précisant la portée : ces circonstances particulières peuvent tenir non seulement à des dysfonctionnements ou à des incidents survenus dans le service, mais aussi à d'autres facteurs de risque propices au développement de l'affection en cause. En effet, ces facteurs de risque ne révèlent pas nécessairement l'existence d'un dysfonctionnement. Même dans un service qui fonctionne bien, un agent d'accueil est malheureusement souvent confronté à des agressions verbales émanant du public et peut développer pour cette raison un état de souffrance psychique, dont l'imputabilité au service devra être reconnue.

Cette approche nous paraît conforme aux fondements de votre jurisprudence depuis votre décision *Cames*, puisqu'elle fait reposer l'imputabilité au service sur le risque professionnel : pour établir le lien direct, il faut donc caractériser ce risque. Elle ne fait pas supporter aux administrations les conséquences de décisions relevant de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Elle est en revanche de nature à les inciter à réduire les facteurs de risque psychosociaux, en agissant sur la qualité de vie au travail, ce qui dans le secteur public comme dans le secteur privé est l'une des finalités du régime de prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles.

**2.2.** S'agissant ensuite de la seconde question, celle de la prise en compte de la contribution de l'agent à la situation à l'origine de son état, un certain contraste s'observe entre les accidents de service, pour lesquels votre jurisprudence donne aujourd'hui un cadre d'analyse précis, et les maladies professionnelles, pour lesquelles elle ne donne que peu d'indications.

Pour les accidents de service, seule la « *faute personnelle* » de l'agent ou une « *autre circonstance particulière détachant cet évènement du service* » est de nature à renverser la présomption d'imputabilité (décision *N...* précitée). Vous appliquez le même raisonnement pour les accidents de trajet (Sect., 17 janvier 2014, *Min. du budget c/ M. L...*, n° 352710, Rec.). La faute personnelle n'est pas toute faute de l'agent : selon les conclusions de Vincent Daumas sur la décision *N...*, « *toute faute ou fait de l'agent dans lequel l'accident trouverait sa cause adéquate ne rompt pas le lien d'imputabilité avec le service : il faut, pour cela, que le fait de l'agent soit lui-même exorbitant du service – lorsqu'il s'agit d'une faute, qu'elle soit suffisamment grave pour se détacher elle-même du service* ». La notion en cause ici, lorsqu'il s'agit d'une faute, est celle de la faute détachable du service, celle qui permettrait à un tiers en ayant subi les conséquences de rechercher la responsabilité de l'agent et qui justifierait le refus de l'administration d'accorder la protection fonctionnelle. Cette condition est exigeante : ni la faute de conduite commise par un agent dans un accident de voiture (19 octobre 1973, *Sieur G...*, n° 85173, Rec.), ni une imprudence commise par une aide-soignante dans le couchage d'un patient, alors que cette tâche lui était contre-indiquée (15 juin 2012, *Mme B...*, n° 348258, Inédit) ne suffisent à détacher l'accident du service.

En matière de maladies professionnelles, il est acquis qu'un état pathologique antérieur permet d'écarter l'imputabilité en service. Mais il ne semble pas que vous vous soyez déjà prononcés sur la prise en compte du comportement de l'agent. Or, dans les conflits du travail comme celui ayant donné lieu au présent litige, il est fréquent que le comportement de l'agent

ait contribué de manière plus ou moins importante à la situation, et il est donc important que vous donniez un cadre d'analyse sur la manière de le prendre en compte.

Deux manières de procéder paraissent envisageables. La première consisterait, en quelque sorte, à faire masse de l'ensemble des données du litige, à savoir les circonstances particulières tenant aux conditions de travail, le comportement de l'agent et le cas échéant des circonstances extérieures, et à déterminer laquelle de ces causes a été prépondérante dans le développement de la maladie. Vous exerceriez un contrôle de qualification juridique sur l'appréciation des juges du fond quant à l'élément prépondérant.

Cette approche est simple à formuler. Pour autant, elle nous paraît présenter deux inconvénients. Le premier tient au caractère délicat de l'appréciation sur l'élément prépondérant. Dans le cadre d'un contentieux indemnitaire, le juge peut traduire cette appréciation par une modulation des parts du dommage à la charge de l'administration et de l'agent, mais dans le cadre d'un contentieux d'excès de pouvoir sur la reconnaissance de l'imputabilité au service, les conséquences sont binaires : soit l'imputabilité est reconnue, soit elle ne l'est pas. Le second est qu'une telle approche fait jouer à la responsabilité de l'agent un grand rôle, toute faute considérée comme prépondérante écartant l'imputabilité au service, ce qui contraste à la fois avec le régime applicable aux accidents de service et avec celui des maladies professionnelles en droit de la sécurité sociale. En effet, en vertu des dispositions combinées des articles L. 453-1 et L. 461-1 du code de la sécurité sociale, dès lors que le lien direct et essentiel de la maladie avec le travail habituel du salarié est établi, seule une faute intentionnelle, c'est-à-dire une faute commise avec l'intention de nuire, prive le salarié de son droit aux prestations sociales.

La seconde approche consiste à étendre aux maladies professionnelles votre jurisprudence sur les accidents et à n'écarter l'imputabilité qu'en présence d'une faute personnelle de l'agent ou d'une autre circonstance détachant la maladie du service. Elle nous paraît à la fois cohérente sur le plan juridique et applicable en pratique. Ce sont les mêmes textes qui définissent les droits des agents publics en matière d'accidents de service et de maladies contractées dans le service. L'accident se distingue certes de la maladie par la présomption d'imputabilité des accidents survenus dans le service. Mais une fois le lien direct avec le service établi, et nous avons vu que sa démonstration présente tout de même une certaine exigence, nous ne voyons aucune raison de faire jouer à la responsabilité de l'agent un rôle différent pour les accidents et pour les maladies. Quant à la mise en œuvre pratique de ce critère, elle ne paraît pas présenter de difficultés insurmontables : la distinction entre faute personnelle et faute de service est éclairée par plus de cent-cinquante ans de jurisprudence depuis la décision *Pelletier* (TC, 30 juillet 1873, Rec. 1<sup>er</sup> supplt 117) ; il conviendra pour chaque espèce de déterminer si une faute ou un fait de l'agent a contribué à sa maladie et, si c'est le cas, d'examiner s'il est exorbitant du service, comme vous le faites déjà pour les accidents.

**Pour résumer, vous jugeriez qu'une maladie contractée ou aggravée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par un fonctionnaire de ses fonctions doit être regardée comme imputable au service si elle présente un lien direct avec ces fonctions ou des conditions de travail de nature à susciter le développement de cette maladie, sauf si une faute personnelle de l'agent ou toute autre circonstance particulière conduit à détacher cette maladie du service.**

**2.3.** Il est temps d'appliquer ce cadre d'analyse au pourvoi dont vous êtes saisi.

En premier lieu, il est d'abord certain que la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit en jugeant que *« l'anxiété générée par les procédures disciplinaires dont Mme D... a fait l'objet, si elle a un lien direct et certain avec son activité professionnelle, ne saurait être considérée comme une maladie professionnelle dès lors notamment qu'elles ne révèlent pas, de la part de l'employeur, contrairement à ce que soutient Mme D..., une volonté délibérée de porter atteinte à ses droits, à sa dignité, ou d'altérer sa santé »* : ce faisant, elle a considéré que l'imputabilité au service exigeait non seulement le lien direct et certain avec l'activité professionnelle, qu'elle avait reconnu, mais aussi une faute de l'administration, et même une faute d'une particulière gravité puisqu'il s'agirait d'une faute intentionnelle.

En deuxième lieu, la cour a longuement motivé son arrêt pour caractériser le comportement inapproprié de Mme D..., avant de conclure *« qu'en s'engageant ainsi, de longue date, dans un processus d'opposition et de dénigrement systématique de son employeur et en s'opposant à toute évolution du service, attitude qui s'est amplifiée après son exclusion temporaire décidée le 3 juin 2013 au point de rendre impossible les relations de travail avec la communauté d'agglomération du Choletais, Mme D... est à l'origine de l'épuisement professionnel dont elle se plaint »*. Mme D... soutient que la cour ne pouvait sans commettre d'erreur de droit prendre ainsi en compte le comportement personnel de l'agent. Si vous nous suivez, vous n'excluez pas par principe cette prise en compte mais examinerez si la cour a recherché si cette faute était personnelle. Or ce n'est pas sous ce prisme que la cour a qualifié le comportement de la requérante. Vous retiendrez donc une seconde erreur de droit à ne pas avoir recherché si la faute de Mme D... ayant contribué à la situation ayant causé sa dépression avait le caractère d'une faute personnelle détachant cette maladie du service.

Il nous paraît préférable de retenir une cassation comme erreur de droit, permettant aux parties de débattre devant la cour au vu du nouveau cadre jurisprudentiel que vous aurez dessiné, plutôt que d'exercer un contrôle de qualification juridique qui vous conduirait à en faire directement application.

Vous annulerez donc le second arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes pour ces deux erreurs de droit et renverrez l'affaire à la cour.

**PCMNC :**

- **A l'annulation des deux arrêts attaqués ;**
- **Dans le cadre du règlement l'affaire au fond dans le dossier n° 407199, au rejet de la requête de la communauté d'agglomération contre le jugement du tribunal administratif de Nantes ayant annulé la décision de révocation ;**
- **Au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes dans le dossier n° 407795 ;**
- **A ce qu'il soit mis à la charge de la CAC le versement à Mme D... d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative dans chacune de ces deux affaires.**