

N° 451972
Mme E B-P...

N° 456390
Mme A C...

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 10 février 2023
Décision du 8 mars 2023

CONCLUSIONS

M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public

1. Les deux affaires qui viennent d’être appelées posent la même question : l’imputabilité au service de la maladie d’un agent public exige-t-elle un lien non seulement direct, mais aussi certain, entre la maladie et le service ou l’accident de service ?

2. Dans la première affaire, la cour administrative d’appel de Lyon¹ a jugé que les éléments produits par Mme B-P..., qui a développé une pathologie anxio-dépressive à la suite des multiples rejets de sa candidature à des postes vacants au sein de la préfecture de la Corse-du-Sud correspondant à son grade et à ses qualifications et de son affectation d’office à deux reprises sur un poste pour lequel elle n’était pas candidate, agissements qui ont été considérés comme révélant un harcèlement moral, « ne permettent pas d’établir que son état de santé aurait un lien direct, certain et déterminant avec ses conditions de travail ».

Dans la seconde affaire, la cour administrative d’appel de Marseille² a considéré que n’était pas établie « l’existence d’un lien direct et certain entre

¹ CAA Lyon, 25 février 2021, *Ministre de l’intérieur c/ Mme B-P...*, n° 20LY00613, C.

l'accident de la circulation et l'accident vasculaire cérébral » dont Mme C... a été victime alors même qu'une expertise médicale évaluait à 60 % le risque de rupture d'anévrisme à la suite de cet accident présentant le caractère d'un accident de service.

Dans les deux affaires, les requérantes soutiennent, en substance, que les juges d'appel ont commis une erreur de droit et de qualification juridique des faits en jugeant que la maladie n'était pas imputable au service, dans le cas de Mme B-P..., ou pas imputable à l'accident de service, s'agissant de Mme C....

3. Vous maniez, dans vos décisions, le critère du lien direct pour établir l'imputabilité d'un événement à un autre élément.

3.1. Vous l'utilisez pour établir l'existence d'un accident de service. Vous avez ainsi jugé dans votre décision de Section de 2014, *Mme G...*³, 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 particulière détachant cet événement du service, le caractère d'un accident de service ; et il en va également ainsi, en dehors de ces hypothèses, si l'accident « présente un lien direct avec le service ». L'imputabilité de l'accident au service est établie en raison de son lien direct avec le service.

3.2. Vous vous référez aussi au lien direct pour établir l'existence d'une maladie imputable au service ou d'une maladie provenant d'un accident de service.

Dans votre décision de 2019, *Mme D...*⁴, qui illustre le premier cas, vous jugez qu'une maladie contractée par un fonctionnaire, ou son aggravation, doit être regardée comme imputable au service si elle présente un lien direct avec

² CAA Marseille, 8 juillet 2021, *Mme C...*, n° 18MA03870, C.

³ CE Sect., 16 juillet 2014, *Mme G...*, n° 361820, concl. V. Daumas, Rec. p. 222. V. aussi, antérieurement, s'agissant d'un accident de trajet : CE Sect., 17 janvier 2014, *Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ M. L...*, n° 352710, concl. Cl. Legras, Rec. p. 7. V. également : CE Sect., 25 avril 1980, *Mme T...*, n° 09183, Rec. p. 198 ; CE, 14 avril 1995, *M. X...*, n° 142530, C ; CE 30 décembre 2002, *Mme O...*, n° 220909, B (fichée sur un autre point) ; CE, 6 juillet 2007, *M. PO...*, n° 283254, C.

⁴ CE 3/8 SSR, 13 mars 2019, *Mme D...*, n° 407795, concl. L. Cytermann, A.

l'exercice des fonctions ou avec des conditions de travail de nature à susciter le développement de la maladie en cause, sauf à ce qu'un fait personnel de l'agent ou toute autre circonstance particulière conduisent à détacher la survenance ou l'aggravation de la maladie du service. L'imputabilité au service de la maladie est ainsi établie en raison de son lien direct avec le service.

Votre décision de 2013, *Mme F...*⁵, illustre le second cas. Vous y considérez que le droit d'un fonctionnaire en congé de maladie à conserver l'intégralité de son traitement en cas de maladie provenant d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions est soumis à la condition que la maladie mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'accomplir son service soit en lien direct, mais non nécessairement exclusif, avec un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions. L'imputabilité de la maladie à l'accident de service est ainsi établie en raison de son lien direct avec cet accident.

3.3. Relevons qu'en votre qualité de juge de cassation vous contrôlez la qualification juridique que les juges du fond donnent aux faits lorsqu'ils reconnaissent à une maladie le caractère de maladie imputable⁶ au service ou à un accident le caractère d'accident de service⁷.

3.4. Dans tous les cas que nous venons d'évoquer, qu'il s'agisse de l'accident de service, de la maladie imputable au service ou de la maladie provenant d'un accident de service, c'est le caractère direct du lien entre l'accident et le service, entre la maladie et le service ou entre la maladie et l'accident de service qui permet d'établir l'imputation ; vous n'exigez pas en plus que le lien soit certain ; à tout le moins, vos formations supérieures de jugement ne l'exigent plus.

3.5. Dans l'état antérieur de votre jurisprudence, vous exigiez en effet pour identifier la notion d'accident de service ou de maladie imputable au service que soit établie une « relation directe, certaine et déterminante » avec le service

⁵ CE 5/4 SSR, 23 septembre 2013, *Mme F...*, n° 353093, concl. F. Lambolez, Rec. T. p. 650.

⁶ CE 6/1 SSR, 24 octobre 2014, *Syndicat intercommunal d'équipements publics de Moirans*, n° 362723, concl. X. de Lesquen, Rec. T. p. 831.

⁷ CE 1/4 SSR, 6 octobre 1999, *R-F...*, n° 180275, concl. Ch. Maugué, B.

(CE 10/9 SSR, 7 octobre 1981, *K...*, n° 23724, B ; CE 10/4 SSR, 20 janvier 1988, *Caisse des dépôts et consignations c/ Mme Z...*, n° 68300, B⁸). La cour administrative d'appel de Lyon dans son arrêt relatif à Mme B-P... s'est manifestement inspirée de cette formule passée.

3.6. Vous avez néanmoins continué de juger, au moins jusqu'en 2014, sur le fondement des dispositions des articles L. 2 et L. 3 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre que lorsque la présomption légale d'imputabilité qu'elles instituent ne peut être invoquée, l'intéressé doit apporter la preuve de l'existence d'une relation directe et certaine entre l'origine ou l'aggravation de son infirmité et une blessure reçue, un accident subi ou une maladie contractée par le fait du service ; que cette preuve ne peut résulter de la seule circonstance que l'infirmité est apparue durant le service ni d'une hypothèse médicale, d'une vraisemblance ou d'une probabilité ni des conditions générales du service⁹.

Toutefois, cette ligne jurisprudentielle concerne uniquement les litiges relatifs aux pensions militaires d'invalidité et l'imputabilité au service des infirmités. Et nous voyons d'autant moins de raisons d'exiger « la preuve de l'existence d'une relation directe et certaine » en dehors de ces cas particuliers que votre jurisprudence relative aux accidents de service et aux maladies imputables au service se contente désormais, comme nous vous l'avons dit, d'un lien direct avec le service sans rechercher s'il est en outre certain.

4. La solution des deux présents litiges qu'il nous a paru judicieux de vous présenter ensemble vous permettra de rappeler les critères de l'imputabilité d'une maladie au service ou à un accident de service et de consacrer le rôle de l'incertitude suffisamment probable ou du risque élevé dans leur appréciation.

⁸ V. aussi : CE 3/5 SSR, 6 décembre 1989, *AR...*, n° 85530, C. Et antérieurement, s'agissant d'une « affectation en relation directe et certaine avec la vaccination » : CE Sect. 10 novembre 1967, *Augusto*, n° 67024, concl. Galmot, A. V. aussi : CE 1/6 SSR, 16 novembre 2009, *Ministre de la défense c/ Mme GO... veuve N...*, n° 312450, concl. A. Courrèges, Rec. T. pp. 857, 916 : « lorsque la maladie ayant causé le décès ne bénéficie pas de la présomption légale d'origine, l'intéressé est tenu de rapporter la preuve qu'elle a eu sa cause certaine, directe et déterminante dans le service ou dans une infirmité déjà pensionnée ; que cette preuve ne saurait résulter d'une probabilité même forte, d'une vraisemblance ou d'une simple hypothèse médicale ».

⁹ CE 5/4 SSR, 16 juin 2004, *M. Chavenon*, n° 245872, C ; CE 4/5 SSR, 2 février 2005, *M. CT...*, n° 248896, C ; CE, 5/4 SSR, 1^{er} mars 2006, *M. Thiebaut*, n° 267359, C ; CE 5/4 SSR, 4 octobre 2010, *Ministre de la défense c/ M. B...*, n° 323049, concl. C. de Salins, Rec. T. p. 637, 871, 906 (fichée sur un autre point). V. aussi dernièrement : CE, 23 juillet 2014, *M. M...*, n° 372829, C ; CE, 31 janvier 2022, *Ministre des armées c/ M. W...*, n° 437228, C.

4.1. Nous vous invitons à lever toute ambiguïté sur ces critères de l'imputabilité et à en rester au caractère direct du lien en cette matière.

Les deux cours administratives d'appel en exigeant non seulement le caractère direct du lien entre la maladie et le service (Mme B-P...) ou entre la maladie et l'accident de service (Mme C...) ont recherché une certitude là où votre jurisprudence se contente du probable.

Vous avez ainsi jugé, s'agissant du lien direct entre la maladie et l'injection d'un vaccin contenant de l'aluminium imposée à un fonctionnaire par la Ville de Paris, que pour apprécier si une maladie est imputable au service, il incombe au juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions tendant à l'annulation de la décision par laquelle l'autorité administrative a placé un agent en congé de maladie ordinaire et a refusé de le placer en congé de longue maladie à plein traitement au motif que sa maladie n'était pas imputable au service, de prendre en compte le dernier état des connaissances scientifiques, lesquelles peuvent être de nature à révéler la probabilité d'un lien entre une affection et le service, alors même qu'à la date à laquelle l'autorité administrative a pris sa décision, l'état de ces connaissances excluait une telle possibilité (CE 3/8 SSR, 21 novembre 2012, *Ville de Paris c/ M. LA...*, n^{os} 344561 et 356462, concl. V. Daumas, Rec. p. 386¹⁰)

Et vous avez reconnu l'imputabilité de la maladie à un accident de service dans un cas dans lequel il ressortait des pièces du dossier et notamment de certificats médicaux que le lien entre les deux n'était que « probable » ce qui ne vous a pas empêché de considérer que la maladie « doit être regardé comme étant en lien direct avec » l'accident (CE 2/7 SSR, 23 juillet 2014, *Mme AL-S...*, n^o 368494, C).

Vous admettez donc la probabilité lorsqu'elle est suffisante, sans exiger la certitude absolue, comme critère de l'imputabilité de l'accident ou de la maladie.

¹⁰ V. aussi : CE, 22 mars 2013, *Mme Y...*, n^o 345411, C.

Et votre jurisprudence relative à la responsabilité publique en matière de vaccination obligatoire, qui admet la probabilité non nulle qu'un lien direct de causalité existe, est dans le même sens¹¹. Vous vous contentez ainsi parfois d'une « probabilité suffisante » pour que le lien de causalité puisse être regardé comme établi.

4.2. Néanmoins, comme Vincent Daumas¹² l'a souligné avant nous, la notion d'imputabilité ne traduit pas un lien de causalité entre le service et l'accident aussi strict que celui que vous recherchez, en droit de la responsabilité, entre le fait de l'administration et le dommage dont il est demandé réparation.

En matière de responsabilité de la puissance publique, vous exigez régulièrement la preuve d'un lien de causalité « direct et certain » entre le fait générateur et le préjudice¹³ qui manifeste la recherche de la cause adéquate du dommage, même si votre jurisprudence récente tend, le plus souvent, mais pas toujours¹⁴, à raccorder le caractère certain au préjudice plus qu'au lien de causalité : le lien de causalité doit être direct et le préjudice certain¹⁵.

En revanche, lorsque vous en explicitez la nature dans vos décisions, vous vous contentez, ainsi que nous vous l'avons rappelé, de qualifier le lien caractérisant l'imputabilité au service de l'accident ou de la maladie de « direct », marquant ainsi une distinction avec la terminologie employée en contentieux de la responsabilité.

¹¹ CE 5/6 CHR, 29 septembre 2021, *M. DO...*, n° 435323, concl. C. Barrois de Sarigny, A ; CE 5/6 CHR, 29 septembre 2021, *Mme L B...*, n° 437875, concl. C. Barrois de Sarigny, C : Saisi d'un litige individuel portant sur les conséquences pour la personne concernée d'une vaccination présentant un caractère obligatoire, il appartient au juge, pour écarter toute responsabilité de la puissance publique, non pas de rechercher si le lien de causalité entre l'administration du vaccin et les différents symptômes attribués à l'affection dont souffre l'intéressé est ou non établi, mais de s'assurer, au vu du dernier état des connaissances scientifiques en débat devant le juge, qu'il n'y a aucune probabilité qu'un tel lien existe.

¹² Vincent Daumas, concl. sur CE Sect., 16 juillet 2014, *Mme G...*, n° 361820, Rec. p. 222.

¹³ CE Ass. 6 novembre 1968, *Ministre de l'éducation nationale c/ Mme S...*, n° 72636, concl. Bertrand, Rec. p. 550 ; CE Ass. 9 novembre 2015, *SAS Constructions mécaniques de Normandie*, n° 342468, concl. R. Decout-Paolini, Rec. p. 379 ;.

¹⁴ CE 3/8 CHR, 24 juin 2019, *EARL Valette*, n° 407059, concl. E. Cortot-Boucher, A (à propos de « l'existence d'un lien de causalité direct et certain entre le préjudice subi » et « le vice d'incompétence entachant les arrêtés du préfet »).

¹⁵ Et si le contrôle de l'existence du lien de causalité relève de l'appréciation souveraine des juges du fond (CE Sect. 28 juillet 1993, *Consorts DZ...*, n° 117449, concl. J.-C. Bonichot, Rec. p. 250), l'appréciation de son caractère direct est une question de qualification juridique des faits qui est contrôlée par le juge de cassation (CE 3/5 SSR, 26 novembre 1993, *SCI « Les jardins de Bibémus »*, n° 108851, concl. H. Toutée, Rec. p. 327).

Et cela se comprend compte tenu de l'objet du régime de l'accident de service. Comme le rappelle votre décision d'Assemblée, *Mme M-C...*, de 2003¹⁶, le régime de l'accident de service ou de la maladie imputable au service met en œuvre « l'obligation qui incombe aux collectivités publiques de garantir leurs agents contre les risques qu'ils peuvent courir dans l'exercice de leurs fonctions ». Il s'agit donc de protéger les agents contre les risques professionnels auxquels ils sont exposés. De sorte que, dire qu'un accident ou une maladie est imputable au service, « ce n'est pas tellement affirmer qu'il trouve sa cause dans le service ; c'est seulement reconnaître qu'il constitue la réalisation d'un risque qui est au nombre de ceux que l'employeur doit prendre à sa charge »¹⁷.

5. Aux cas d'espèce, les deux cours administratives d'appel, en exigeant la certitude du lien entre la maladie et le service ou l'accident de service, ont commis une erreur dans le maniement des critères de l'imputation.

5.1. Or, comme vous le savez, le contrôle de la pertinence des critères retenus et mis en œuvre est exercé sous le pavillon de l'erreur de droit dans la mesure où « déterminer si un critère est pertinent ou non pour la mise en œuvre de la règle de droit se rattache bien à son interprétation prise abstraitement, et pas encore à son application concrète à la situation du litige »¹⁸.

5.2. Vous pourrez censurer une telle erreur de droit s'agissant de l'affaire concernant *Mme B-P...* dont le pourvoi critique l'erreur commise par la cour « quant au lien » entre les faits et la maladie qu'elle a contractée.

Et cette erreur de droit sur la pertinence du critère de la certitude du lien entre la maladie et le service pour établir l'imputabilité de celle-là à celui-ci se double d'une autre erreur de droit à avoir jugé que la requérante n'établissait pas l'existence de circonstances particulières à la préfecture de la Corse-du-Sud susceptibles d'expliquer objectivement le développement d'une pathologie

¹⁶ CE Ass., 4 juillet 2003, *Mme M-C...*, n° 211106, concl. D. Chauvaux, Rec. p. 323 (dont la solution a été abandonnée, en ce qu'elle inclut la totalité des préjudices patrimoniaux dans l'objet de ces prestations et non uniquement les pertes de revenus et l'incidence professionnelle de l'invalidité, par CE, 16 décembre 2013, *Centre hospitalier de Royan*, n° 353798, Rec. T. pp. 729-730-840).

¹⁷ Vincent Daumas, concl. sur CE Sect., 16 juillet 2014, *Mme G...*, n° 361820, Rec. p. 222.

¹⁸ *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, 6^e éd., Berger-Levrault, 2018, n° 179.

psychique au long cours, alors que dans votre jurisprudence (v. votre décision déjà citée *Mme D...* de 2019) les circonstances particulières comme le fait personnel de l'agent sont mobilisés pour, le cas échéant, détacher la maladie du service et non pour les lier (comme le fait à tort la cour administrative d'appel de Lyon).

5.3. Il nous semble, en revanche, que vous ne pourrez pas relever une erreur de droit tiré d'une mauvaise manipulation des critères de l'imputabilité s'agissant de l'affaire concernant Mme C... pour la raison simple qu'elle n'est pas soulevée par le pourvoi. La branche du moyen tirée de l'erreur de droit ne critique pas en effet la pertinence du critère tiré de la certitude du lien avec l'accident de service, mais vous invite, d'une manière qui ne nous convainc guère, à consacrer une présomption d'imputabilité au service de la maladie apparue à la suite d'un accident de service¹⁹ et à censurer, en conséquence, la cour pour ne pas avoir respecté une telle présomption.

6. Cela étant dit, dans les deux affaires vous pourrez, en tout état de cause, relever que les deux cours administratives d'appel ont inexactement qualifié les faits en jugeant que les pièces du dossier ne permettaient pas de tenir pour établie l'existence d'un lien direct entre l'accident vasculaire résultant de la rupture d'anévrisme et l'accident de service s'agissant de Mme C... et entre la pathologie anxio-dépressive et le service s'agissant de Mme B-P.... En exigeant que le lien de la maladie avec le service ou l'accident soit certain, les juges d'appel ont écarté des pièces des dossiers qui permettaient pourtant d'établir, avec un degré de probabilité suffisamment élevé, le caractère direct de ce lien et partant l'imputabilité de leurs maladies. Ce faisant ils se sont trompés lorsqu'ils ont déterminé si la situation de fait des litiges correspondait aux exigences de la notion résultant de la règle de droit²⁰ ; ils ont donc bien commis une erreur de qualification juridique des faits.

¹⁹ En s'inspirant ainsi de la jurisprudence judiciaire : « La présomption d'imputabilité au travail des lésions apparues à la suite d'un accident de travail s'étend pendant toute la durée d'incapacité de travail précédant soit la guérison complète, soit la consolidation de l'état de la victime » (Cass. Civ. 2^e, 17 février 2011, n° 10-14.981, Bull n° 49 ; Cass. Civ. 2^e, 10 juillet 2014, n° 13-20.323, inédit ; Cass. Civ. 2^e, 9 juillet 2020, n° 19-17.626, inédit).

²⁰ *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, 6^e éd., Berger-Levrault, 2018, n° 196.

6.1. Qu'il suffise pour vous en convaincre de rappeler s'agissant de Mme C... qu'il ressort de l'expertise médicale que le traumatisme crânien qu'elle a subi lors de son accident de la circulation, qui présente le caractère d'un accident de service²¹, a pu entraîner des « phénomènes d'ébranlement avec étirements vasculaires au niveau de la base du crâne ainsi qu'une lésion histologique de la paroi vasculaire de l'artère cérébelleuse inféro-postérieure (PICA) qui, associée à l'élévation anormale de la tension artérielle relevée par les médecins du centre hospitalier (...) où Mme C... a été prise en charge après cet accident, exposait l'intéressée à 60 % de risque d'une rupture d'anévrisme de la PICA ».

La cour administrative d'appel de Marseille a toutefois jugé que « de telles conclusions ne reposent que sur des probabilités ne permettant pas, à elles seules, d'établir légalement l'existence d'un lien direct et certain entre l'accident de la circulation et l'accident vasculaire cérébral dont la requérante a été victime » et en a déduit, à tort, selon nous, que « dans ces conditions, et alors qu'aucune des autres pièces médicales versées au dossier ne permet d'établir un tel lien avec certitude, le maire de la commune de Fréjus n'a pas entaché les décisions contestées d'erreur d'appréciation ».

L'erreur de qualification juridique ainsi commise par la cour découle en quelque sorte de l'erreur commise par la cour, mais qui n'est pas soulevé devant vous, sur la pertinence du critère de la certitude du lien pour établir l'imputabilité de l'accident vasculaire cérébral à l'accident de la circulation.

6.2. Quant à Mme B-P..., l'imputabilité au service de sa pathologie anxio-dépressive nous semble suffisamment établie par les pièces du dossier.

Rappelons que, eu égard notamment aux multiples rejets de sa candidature à des postes vacants au sein des services de la préfecture correspondant à son grade et à ses qualifications ainsi qu'à son affectation d'office à deux reprises sur un poste pour lequel elle n'était pas candidate, le jugement du tribunal

²¹ V. sur la présomption d'imputabilité au service de tout accident se produisant sur le parcours habituel entre le lieu où s'accomplit le travail et la résidence de l'agent et pendant la durée normale pour l'effectuer (sauf fait personnel de l'agent ou autre circonstance particulière de nature à détacher l'accident du service) : CE 7/2 CHR, 30 novembre 2018, *Mme A...*, n° 416753, concl. G. Pellissier, Rec. T. p. 735 ; CE Sect., 17 janvier 2014, *Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ M. L...*, n° 352710, concl. Cl. Legras, Rec. p. 7.

administratif de Bastia du 25 juin 2020, devenu définitif, a reconnu un harcèlement moral à son encontre et condamné l'État à réparer ses préjudices. Rappelons également que plusieurs avis médicaux et l'avis favorable de la commission de réforme se sont prononcés en faveur de la reconnaissance de l'imputabilité au service.

Cela n'a pourtant pas empêché la cour administrative d'appel de Lyon de juger que les éléments produits par la requérante « ne permettent pas d'établir que son état de santé aurait un lien direct, certain et déterminant avec ses conditions de travail » et qu'elle « n'établit pas l'existence de circonstances particulières à la préfecture de la Corse-du-Sud susceptibles d'expliquer objectivement le développement d'une pathologie psychique au long cours ». L'erreur de qualification juridique, qui s'ajoute dans cette affaire à une double erreur de droit, nous paraît évidente.

7. Et par ces motifs, nous concluons :

- sous le n° 451972, à l'annulation de l'article 3 de l'arrêt du 25 février 2021 de la cour administrative d'appel de Lyon en tant qu'il rejette les conclusions de Mme B-P... tendant à l'annulation de l'arrêté du 11 janvier 2018 du préfet de la Corse-du-Sud refusant de reconnaître l'imputabilité au service de sa pathologie, au renvoi, dans cette mesure, de l'affaire devant cette cour et à ce que l'État verse à Mme B-P... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

- sous le n° 456390, à l'annulation de l'arrêt du 8 juillet 2021 de la cour administrative d'appel de Marseille, au renvoi de l'affaire devant cette cour et à ce que l'État verse à Mme C... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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.