

L'EMPLOYEUR TERRITORIAL

C O R R E S P O N D A N C E H E B D O M A D A I R E

Transformation de la fonction publique : l'essentiel des textes est publié

Réforme très technique mais porteuse de transformations profondes dans sa vision de la mobilité, de l'équilibre entre fonctionnaires et contractuels, de la réduction du rôle des syndicats dans les processus d'avancement et de promotions, et d'un nouvel équilibre entre CAP et comités techniques, la loi pour la transformation de la fonction publique, promulguée le 7 août 2019, prend corps, avec la publication de la plupart de ses dispositions réglementaires.

Lors de la séance de questions au gouvernement, le 2 juin dernier, Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, a en effet indiqué que 80 % des textes nécessaires avaient été publiés (près d'une trentaine intéressant la fonction publique territoriale), l'ensemble des décrets et ordonnances (y compris le texte relatif à la prime de précarité), devant être disponibles d'ici le mois d'octobre, permettant d'ouvrir d'autres chantiers : protection sociale complémentaire, création d'un plan "santé au travail" après la remise d'un rapport parlementaire, réforme de la formation notamment de la haute fonction publique. Très sensible, la réforme sera réalisée par ordonnances comme le prévoit la loi transformation, Frédéric Thiriez (avocat et ancien membre du Conseil d'État) ayant rédigé un rapport à la demande du Président de la République.

Le même processus s'appliquera aux innovations en matière de dialogue social, une ordonnance devant définir pour novembre 2021 les conditions dans lesquelles des accords majoritaires pourraient entraîner des effets juridiques. Une mission initiée par les ministres des 3 fonctions publiques vient de rendre son rapport et pourrait éclairer le travail gouvernemental.

9 JUIN 2020
N° 1678

CARRIÈRE

Accident : la prise en charge des soins peut se poursuivre après la consolidationpage 2

DISCIPLINE

La participation à un jeu de séduction réciproque exclut un harcèlement sexuelpage 3

EMPLOIS ET NON TITULAIRES

Les autorisations d'absence pour fêtes religieuses ne sont pas discriminatoirespage 4

ANALYSE

Les conditions d'imputabilité des maladies professionnelles ne figurant pas sur un tableaupages 6,7

LES CLEFS POUR BIEN GÉRER

Le cumul irrégulier de fonctions pendant un congé maladie justifie une révocationpage 8

Nouveau : FIL INFO
Recevez, chaque jour,
une information juridique ou
réglementaire gratuite par mail.
Inscription :
www.editionssorman.com



Accident : la prise en charge des soins peut se poursuivre après la consolidation

Le fonctionnaire bénéficiaire d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) conserve son traitement jusqu'à sa reprise ou sa retraite et a droit au remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie professionnelle ou l'accident (article 21 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Dans une affaire, un adjoint technique de 2e classe est victime d'un accident de la circulation en service le 15 septembre 2011. Le président de la région fixe au 10 décembre 2012 sa consolidation, avec un taux d'incapacité de 1 %, et considère que les arrêts et les soins ultérieurs se rattacheront à la maladie et donc, en ce qui concerne les frais, à la CPAM. Mais, pour la cour, la prise en charge des honoraires médicaux et autres frais peuvent se poursuivre après la date de consolidation, dès lors qu'ils se rattachent à l'accident. Or, l'agent présente des douleurs dans l'ensemble de la région cervicale, des muscles cervicaux et des trapèzes. Même si son accident n'a causé qu'un traumatisme bénin sans lésions osseuses ni entorse cervicale sévère, il présentait antérieurement un rachis arthrosique que l'accident a rendu douloureux et légèrement décompensé.

À retenir : dans la mesure où les effets de cette décompensation n'ont pas cessé à la date de consolidation, les honoraires médicaux et frais engagés par le fonctionnaire en rapport avec cette affection se rattachent bien directement à l'accident. Le président ne pouvait donc pas poser en principe un rattachement des arrêts et des soins médicaux postérieurs à la consolidation au seul régime de la maladie.

CAA Marseille n° 17MA01078 M. B du 20 décembre 2018.

Un contexte relationnel tendu n'empêche pas d'imputer une maladie psychique au service

■ Tout fonctionnaire a droit à un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) si son incapacité est consécutive à une maladie professionnelle (article 21 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). Est reconnue comme telle, l'affection désignée par les tableaux du régime général (articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale), contractée dans ou à l'occasion des fonctions, dans les conditions qu'ils mentionnent. Hors tableaux, comme les maladies psychiatriques, une imputabilité reste possible si l'affection est essentiellement et directement causée par les fonctions et entraîne une incapacité permanente d'au moins 25 % (article R. 461-8 du code).

Dans une affaire, le président de l'agglomération refuse à une femme, le 31 juillet 2014, la reconnaissance du caractère professionnel de son état dépressif, qu'annule néanmoins le tribunal.

Les relations conflictuelles avec sa hiérarchie depuis 2003 s'aggravent au printemps 2010, avec le prononcé de 2 sanctions en juin 2011 et 2013 et, après la seconde de ces mesures, la femme est placée en arrêt. Un praticien du service des pathologies professionnelles du CHU et le responsable de la médecine préventive de la communauté identifient des signes de burn out et de dépression dès 2005, débouchant, après une aggravation en juin 2013, sur un syndrome dépressif sévère. La commission de réforme, sur avis du chef du département de psychiatrie et de psychologie médicale du CHU, se déclare favorable en juin 2014 à une imputabilité de la maladie au service, relevant le lien avec le travail et l'absence d'état antérieur ou d'éléments de la vie privée à l'origine de l'affection.

L'absence de fautes personnelles détachables

Pour la cour, en l'absence d'autres éléments remettant en cause les avis médicaux, la pathologie est en lien direct avec les fonctions, l'absence de harcèlement moral avant le congé de maladie restant sans incidences.

Sans doute, la femme a-t-elle contribué à la naissance et la persistance d'une situation conflictuelle par son opposition au projet d'évolution du service, des refus répétés de respecter les règles de fonctionnement de la communauté, une attitude de dénigrement de ses supérieurs et de ses agents, et des contestations parfois abusives sur sa rémunération et son logement de fonction. Pour autant, ces comportements ne sont pas détachables du service.

Si elle a fait paraître dans des médias locaux et régionaux 3 articles en novembre 2013 et janvier 2014, s'est abstenue de toute distanciation du contenu polémique et injurieux à l'égard des élus figurant sur le site Internet alimenté par des personnes la soutenant, ces fautes, alors personnelles, qui auraient pu conduire à rompre le lien entre la pathologie et le service, ont été commises postérieurement à son arrêt de maladie.

À retenir : même condamnable et préjudiciable, cette attitude ne remet pas en cause le lien entre la dépression et le service. C'est donc logiquement que le tribunal a annulé le refus d'en reconnaître le caractère professionnel.

CAA Nantes n° 19NT01112 communauté d'agglomération du Choletais du 20 septembre 2019.

La participation à un jeu de séduction réciproque exclut un harcèlement sexuel

■ **Aucun agent ne doit subir de harcèlement sexuel constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés qui portent atteinte à sa dignité par leur caractère dégradant ou humiliant, ou créent une situation intimidante, hostile ou offensante.** Y est assimilée, toute forme de pression grave, même non répétée, dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle au profit de l'auteur ou d'un tiers (article 6 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). Dans les mêmes termes, il constitue une infraction pénale punie de 2 ans de prison et de 30 000 € d'amende, portée à 3 ans et 45 000 €, notamment lorsque les faits sont commis par une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions (article 222-33 du code pénal). La même définition du harcèlement sexuel est reprise par le code du travail pour les salariés de droit privé (article L. 1153-1 du code). Dans une affaire, une société de transport licencie pour harcèlement sexuel, et donc pour faute grave, le 31 juillet 2014, un responsable d'équipe. Supérieur hiérarchique d'une femme dont il a fait la connaissance sur son lieu de travail, il lui envoie, de manière répétée et insistante, des SMS aux contenus déplacés et à caractère pornographique avec son téléphone portable professionnel entre 2011 et 2013. Pour l'employeur, ce comportement lui a fait perdre toute autorité et crédibilité dans l'exercice de sa fonction de direction, justifiant un licenciement disciplinaire pour faute grave.

Une absence de harcèlement

La Cour de cassation relève, comme la cour d'appel, que même si finalement la femme a alerté l'employeur et déposé une main courante, elle est néanmoins volontairement entrée dans un jeu de séduction. Ses collègues relèvent ainsi une attitude provocatrice à l'égard de son supérieur, puisqu'elle se rend plusieurs fois par jour dans son bureau pour plaisanter avec lui et que s'en suivent des « rires à gorge déployée », que les juges caractérisent comme une attitude familière de séduction.

Ils relèvent aussi que la femme a reconnu s'être amusée à répondre aux messages écrits et a adopté un comportement ambigu à l'égard de son responsable, sans que l'on sache lequel d'entre eux avait pris l'initiative d'adresser le premier message, ni qu'il ne soit établi que la femme ait invité son supérieur à cesser tout envoi (donc manifesté une gêne ou une résistance).

Dans ces conditions, le juge estime qu'on ne saurait identifier une situation intimidante, hostile ou offensante ou toute forme de pression grave à l'encontre de la salariée dont l'attitude est restée ambiguë puisqu'elle a volontairement participé à ce jeu de séduction, excluant un harcèlement sexuel et un licenciement pour faute grave.

À retenir : dans le secteur public, un tel comportement caractériserait un manquement du cadre à ses obligations susceptible de justifier une sanction, les agents publics devant exercer leurs fonctions avec dignité (article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). Mais rien ne dit qu'une telle attitude pourrait justifier une révocation ou un licenciement.

C. Cass. Pourvoi n° 17-31171 société Transdev du 25 septembre 2019.

L'insuffisance professionnelle ne se confond pas avec le manquement disciplinaire

Lorsqu'une décision fait l'objet d'une requête en annulation, le juge des référés peut en ordonner la suspension, ou de certains de ses effets, si l'urgence le justifie et qu'un moyen fait peser un doute sérieux sur sa légalité (article L. 521-1 du code de justice administrative).

Dans une affaire, le directeur général du centre hospitalier exclut un adjoint administratif 5 mois dont 2 avec sursis le 15 octobre 2018, dont le juge des référés suspend l'exécution, ordonnant sa réintégration.

Le directeur sanctionne des absences injustifiées (de durée variable) à 5 reprises sur 2 mois, des pauses et siestes non autorisées dans la salle de repos à la vue de tous, l'exercice abusif du droit de retrait, des comportements inadaptés et provocateurs, dont se sont plaints sa hiérarchie et un patient. Est également sanctionné un travail quantitativement et qualitativement insuffisant, au regard de celui de ses collègues et au vu de son expérience. Pour prononcer la suspension, le tribunal a estimé que ces faits portaient sur l'inaptitude professionnelle de l'agent et n'étaient pas de nature à justifier une sanction.

Mais, pour le Conseil d'État, l'agent, qui justifiait d'une longue expérience professionnelle et de compétences reconnues, a délibérément refusé d'exécuter, sinon à de rares occasions, la distribution des « kits hôteliers », l'une de ses principales missions, outre un refus d'obéir et une volonté de se soustraire à ses obligations.

À retenir : le juge des référés a donc dénaturé les faits en estimant qu'il ne s'agissait pas d'un manquement disciplinaire, mais d'une insuffisance professionnelle.

CE n° 426558 Centre hospitalier de Valenciennes du 17 juin 2019.

Des réaffectations justifiées ne créent pas un harcèlement

■ **Aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissements répétés de harcèlement qui ont pour objet ou effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir** (article 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). L'agent doit présenter des éléments de fait susceptibles d'en caractériser l'existence, à charge pour l'employeur de démontrer qu'il a agi avec des considérations qui y sont étrangères.

Dans une affaire, une adjointe administrative de 2^e classe responsable du service des archives en 2001, dans des locaux exigus, sombres et humides, abritant des animaux nuisibles, alerte son employeur en 2004. En 2007, elle est réaffectée à la direction de l'animation, de la culture et de la communication, puis en 2013 à la communication Web où elle élabore une revue de presse quotidienne. Cependant, son bureau est tourné vers un mur et elle y demeure malgré le transfert en 2014 du reste du service dans des locaux rénovés. Elle est alors nommée agent d'accueil au service de la réglementation et de la police où elle rencontre des difficultés relationnelles avec sa collègue chargée de l'accueil du public. Après un congé de maladie et un mi-temps thérapeutique, elle doit travailler sur un poste partagé

avec d'autres agents. Ces éléments présument l'existence d'un harcèlement.

Mais le bureau des archives, inconfortable, se situe dans le bâtiment accueillant les services techniques et notamment son secrétariat, les archives y étant maintenues après son départ. Par ailleurs, elle ne travaillait pas en permanence dans cette annexe aménagée dans un bâtiment préfabriqué et, en raison de travaux, a pu rester chez elle.

Quant à la disposition de son bureau à la direction de l'animation, elle résulte de la forme d'un meuble nécessitant de le coller au mur pour éviter la chute du matériel informatique, et la fonctionnaire ne l'utilisait qu'une heure par jour. Si elle n'a pas été maintenue au service de la communication c'est parce qu'un renfort requis par un important évènement sportif n'était plus nécessaire. S'agissant de l'altercation avec sa collègue, elle relève de ses propres difficultés relationnelles.

Attention : ces emplois successifs ayant respecté les missions de son cadre d'emplois, et une étude d'ergonomie de son poste de travail en 2016 préconisant certaines mesures, sans conclure à une inadaptation aux fonctions, la cour écarte tout harcèlement.

CAA Marseille n° 17MA00467 Mme A du 8 janvier 2019.

Les autorisations d'absence pour fêtes religieuses ne sont pas discriminatoires

■ **Une circulaire du 23 septembre 1967 pour l'État permet l'octroi d'autorisations d'absence pour participer à des fêtes ou cérémonies religieuses non inscrites au calendrier des fêtes chômées fixées par la législation et l'usage, avec l'objectif de faciliter la pratique de leur culte par les agents publics croyants.** A un parlementaire qui l'interroge sur cette pratique d'absences supplémentaires à certaines confessions, le ministre de l'Action et des Comptes publics précise qu'elle est conforme au principe de laïcité qui, reposant sur la stricte séparation des religions et de l'État, garantit aussi la liberté de conscience individuelle et le droit de chacun à pratiquer son culte d'appartenance (article 1 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'État).

Ces autorisations, qui permettent la liberté de culte, marquent aussi la neutralité de l'État vis-à-vis des religions. C'est pourquoi, elles sont accordées aux agents désireux de participer à des fêtes ou cérémonies religieuses non-inscrites au calendrier des fêtes légales.

Pour autant, elles sont subordonnées au bon fonctionnement des services et ne présentent pas un caractère automatique. Non assimilables à des congés, c'est à l'employeur d'accorder ou non ces autorisations.

Par ailleurs, elles reposent sur les demandes des agents et n'impliquent pas l'établissement de fichiers informatiques recensant l'appartenance confessionnelle, qui seraient contraires à la loi qui garantit la liberté d'opinion aux agents publics et interdit de faire état, dans leur dossier et tout document administratif, de leurs opinions ou activités religieuses (articles 6 et 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Attention : cette possibilité d'octroi d'autorisations d'absence, que le Conseil d'État ne limite d'ailleurs pas aux seules religions mentionnées par la circulaire (CE n° 125893 Melle M du 12 février 1997), pourrait évoluer avec la gestion des 35 heures, l'usage des jours RTT pouvant aussi répondre à ces demandes.

QE n° 14783 JO AN du 4 décembre 2018.

La suspension illégale d'un animateur engage la responsabilité de l'État

■ **Tout mineur accueilli hors du domicile de ses parents jusqu'au 4e degré, ou de son tuteur, se trouve sous la protection des autorités publiques (le président du conseil départemental). Cependant, elle revient au préfet si les enfants bénéficient d'un accueil collectif à caractère éducatif pendant les vacances scolaires, les congés professionnels ou leurs loisirs.** Ce dernier peut interdire, sur avis d'une commission départementale, aux animateurs d'exercer une fonction donnée ou toutes fonctions, si leur participation présente des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des enfants, ou s'ils se trouvent sous le coup d'une telle interdiction au titre du code du sport. En cas d'urgence, il peut les suspendre pour 6 mois (articles L. 227-1, 4 et 10 du code de l'action sociale et des familles).

Dans une affaire, la Ville de Paris recrute un titulaire du BAFA en 2010 comme animateur vacataire pour l'accueil de loisirs périscolaire en école maternelle du 1er septembre 2015 au 31 août 2016. La mère de l'un des enfants fait état auprès du directeur de l'école, le 14 avril, d'une suspicion d'attouchements sur son fils de 4 ans pendant la période de la sieste la veille, entraînant une suspension de l'intéressé par la maire. La direction des affaires scolaires adresse, le 19 avril, un signalement à la direction départementale de la cohé-

sion sociale avec un rapport. Le 29, le préfet suspend l'intéressé de quelque fonction que ce soit auprès des mineurs, une mesure annulée par le tribunal.

La suspension étant conservatoire, elle est subordonnée à ce que les faits présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité.

Le signalement de la Ville de Paris mentionne que 3 animateurs sont présents dans le dortoir à l'endormissement et que 2 le sont en permanence durant le reste de la sieste. Un rapport annexe d'un responsable éducatif mentionne que l'enfant a explicitement raconté à sa mère que le 13 avril au soir un animateur avait touché son sexe pendant le temps de la sieste et que ce n'était pas la première fois. Il indique que la personne mise en cause ne peut être que l'animateur, qui était effectivement de surveillance de dortoir dans l'après-midi, mais en compagnie de 2 autres animatrices, et que le temps de sieste avait effectivement été organisé de manière à ce qu'aucun animateur de sieste ne se retrouve seul dans le dortoir, la directrice du centre confirmant pour sa part le strict respect de cette organisation. Le préfet s'est également fondé sur 3 autres rapports rédigés à sa demande par les 2 animatrices présentes et la directrice du point d'accueil, qui retracent précisément et de manière concordante le déroulement des faits.

Un préjudice établi

Contrairement à ce qu'estime le ministre de l'Éducation, ces rapports ne rendent pas suffisamment vraisemblables les accusations portées contre l'agent, l'organisation du temps de sieste ayant été strictement respecté. C'est donc logiquement que le tribunal a annulé la décision du préfet et le rejet du recours hiérarchique de l'intéressé.

Cette illégalité est de nature à engager la responsabilité de l'État. L'agent fait valoir un important préjudice moral compte tenu des atteintes portées à son honneur, sa réputation personnelle et professionnelle, fait état d'une grande souffrance psychologique et d'un état dépressif ayant participé à sa démotivation pour le métier de professeur des écoles auquel il se destinait. De nombreuses attestations de sa famille, de ses amis, de collègues et supérieurs établissent les atteintes et troubles en lien direct avec cette décision, justifiant l'attribution de 4 000 €.

S'il a été contraint de refuser, en raison de l'enquête

pénale et de la mesure de suspension, une proposition d'emploi d'animateur dans le centre de loisirs de la société Aéroports de Paris du 1er au 31 août 2016, rien ne montre qu'il aurait occupé un autre emploi durant cette période et la cour lui accorde les 1 400 € qu'il réclame. En revanche, sa chance d'être promu au poste de directeur de la section « camping » du centre de loisirs n'est pas établie.

Attention : *cette mesure a aussi eu une incidence professionnelle forte, puisqu'elle a gravement compromis ses projets de carrière, notamment de devenir professeur des écoles. Mais ce chef de préjudice a déjà été indemnisé au titre du préjudice moral et n'est pas spécifiquement chiffré. L'agent fait valoir le préjudice lié à sa démotivation et qu'il a changé d'orientation professionnelle, source d'une perte de revenus, que la cour évalue à 4 000 € pour un total de 9 400 €.*

CAA Paris n° 18PA02123 ministre de l'Éducation nationale du 12 juillet 2019.

Les conditions d'imputabilité des maladies professionnelles ne figurant pas sur un tableau

Une maladie est reconnue professionnelle si elle figure sur un tableau (articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale) et se trouve contractée dans les conditions qu'il fixe. Mais une affection non mentionnée au tableau, essentiellement et directement causée par les fonctions, source d'une incapacité permanente d'au moins 25 %, est également imputable.

Un contrôle de la qualification juridique des faits pour l'imputabilité

■ Ce lien direct avec les fonctions s'impose également si l'agent ne remplit pas l'ensemble des conditions tenant au délai de prise en charge, à la durée d'exposition ou à la liste des travaux du tableau (article 21 bis de la loi n° 83-634 du juillet 1983).

Dans une affaire, une attachée directrice d'un EHPAD rattaché au centre intercommunal d'action sociale (CIAS) sollicite la reconnaissance de l'imputabilité d'un syndrome dépressif sévère constaté en 2013, que lui refusent l'employeur et la cour.

Sa demande s'inscrit dans une dégradation croissante de ses relations avec les responsables de la communauté d'agglomération. Elle fait l'objet de 2 exclusions de 3 jours et 6 mois en juin 2011 et juin 2013, à l'issue desquelles elle est en congé de maladie. Le conflit fait l'objet d'articles dans la presse locale, d'un collectif de soutien via un site Internet alimenté par des articles, une bande dessinée et une vidéo hostiles au président, et finit par sa révocation le 31 juillet 2014.

En cassation, le rapporteur public rappelle d'abord que le Conseil d'État exerce un contrôle de qualification juridique des faits sur la reconnaissance du caractère imputable d'une maladie au service (CE n° 362723 syndicat intercommunal d'équipement public de Moirans du 24 octobre 2014).

Il relève ensuite que la notion d'imputabilité est utilisée par plusieurs régimes, la maladie professionnelle, l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) et la rente viagère d'invalidité. À l'époque, seule l'ATI renvoie au code de la sécurité sociale et à ses tableaux, mais la différence a peu d'importance pour les maladies psychiques en l'absence de tableaux pour ces dernières, le code exigeant qu'elles soient essentiellement et directement causées par le travail de la victime.

Aujourd'hui, ce renvoi au code étant direct pour la maladie professionnelle, l'analyse du rapporteur public sur les maladies psychiques est transposable.

Le rejet d'une faute de l'employeur

L'accident se distingue de la maladie professionnelle par sa soudaineté, un événement survenu à une date certaine par le fait ou à l'occasion du service dont résulte une lésion, quelle que soit sa date d'apparition (voir pour une ATI, CE n° 415975 Mme A du 6 février 2019), facilitant la reconnaissance de son imputabilité. La loi, reprenant la jurisprudence, présume imputable tout accident survenu, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans ou à l'occasion des fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal, en l'absence de faute personnelle ou de circonstances l'en détachant (article 21 bis de la loi et CE n° 361820 Mme N du 16 juillet 2014).

Pour les maladies professionnelles hors tableaux ou dont les agents ne remplissent pas toutes les conditions, la recherche d'une causalité est nécessaire.

En présence d'une dépression, certaines décisions ont

retenu l'existence de circonstances particulières tenant aux conditions de travail, à des faits significatifs, un incident ou un dysfonctionnement (CE du 24 octobre 2014 précitée).

Mais, pour le rapporteur public, ce lien à un incident ou un dysfonctionnement rapprocherait trop ce régime de la responsabilité pour faute. Or, depuis toujours (CE Cames du 21 juin 1895), le juge fait reposer sur le risque la responsabilité de l'employeur à l'égard de ses agents. Cette analyse, retenue par la Cour de cassation le 16 juin 1896 (Teffaine), est identique à celle permettant à l'agent bénéficiaire d'une ATI (au titre d'un accident ou d'une maladie) d'obtenir une réparation complémentaire à ce forfait de pension, pour son préjudice matériel, esthétique ou d'agrément, moral ou les troubles dans ses conditions d'existence, l'employeur devant garantir ses agents contre les risques qu'ils encourent

(suite p. 7)

(suite de la p. 6)

dans leurs fonctions, une faute permettant de réparer l'intégralité du préjudice (CE Ass. n° 211106 Mme Y du 4 juillet 2003).

L'imputabilité d'une maladie, même psychique, ne saurait donc être subordonnée à une faute de l'employeur ou un dysfonctionnement du service.

L'impératif d'un lien direct avec le service

Pour autant, toute maladie psychique en lien avec le service n'est pas imputable, d'abord si l'agent manifeste antérieurement des prédispositions ou une pathologie de même nature (CE du 24 octobre 2014 précitée). Mais, même sans antériorité, toute dépression liée à une situation professionnelle n'est pas imputable.

Travaillant sur les pathologies psychiques susceptibles d'être reconnues d'origine professionnelle, le Conseil d'orientation des conditions de travail a identifié, en 2012, la dépression, l'anxiété généralisée et les états de stress post-traumatique et, pour la dépression, retenu des facteurs essentiels : la violence sous toutes ses

formes (verbale, humiliation, brimades, sanctions manifestement injustifiées), une « demande élevée » (charge de travail excessive, pression du temps, demande psychologique forte, demandes contradictoires) et une faible latitude décisionnelle ou un faible support social. In fine, l'idée est de fonder la reconnaissance sur des éléments propres à créer une souffrance psychique, donc un contexte professionnel pathogène. Dans sa décision, le Conseil d'État qualifie d'imputable une maladie présentant un lien direct avec les fonctions ou des conditions de travail, de nature à susciter le développement de l'affection.

Un régime d'exonération semblable à celui de l'accident

Reste la contribution de l'agent à sa situation. Pour l'accident, seule la faute personnelle ou une circonstance particulière renverse la présomption d'imputabilité, un fait exorbitant du service ou une faute suffisamment grave, soit celle permettant à un tiers d'engager la responsabilité personnelle de l'agent et à l'employeur de refuser la protection fonctionnelle. Sur ce plan, ni la faute de conduite d'un agent (CE n° 85173 Sieur X du 19 octobre 1973), ni l'imprudence d'une aide-soignante dans le transfert d'une patiente hémiplegique du fauteuil à son lit alors que ce geste lui est contre-indiqué, ne détachent l'accident du service (CE n° 348258 Mme A du 15 juin 2012).

Le Conseil d'État écarte une analyse identifiant la cause déterminante du développement de la maladie, entre les conditions de travail, le comportement de l'agent et les circonstances extérieures. Comme pour l'accident, seul un fait personnel de l'agent ou une autre circonstance particulière détachant la survenance ou l'aggravation de la maladie du service peut écarter l'imputabilité, une fois établi le lien avec le service. Il importera donc, dans chaque situation, d'examiner si une faute ou un fait de l'agent a contribué à sa maladie et, dans l'affirmative, d'examiner son caractère exorbitant du service, comme en matière d'accident.

L'absence de volonté de nuire de l'employeur

Au regard de cette approche, pour une maladie non-inscrite sur un tableau ou son aggravation, le juge impose qu'elle présente un lien direct avec l'exercice des fonctions ou avec des conditions de travail de nature à en susciter le développement, sauf à ce qu'un fait personnel de l'agent ou une circonstance particulière l'en détache.

Dans l'affaire, le juge sanctionne la cour pour erreur de droit. En effet, elle reconnaît que l'anxiété générée par les procédures disciplinaires a un lien direct et certain avec l'activité professionnelle de l'attachée. Elle relève aussi que la femme a contribué à son épuisement professionnel en s'inscrivant 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 l'exclusion, au point de rendre impossible une relation de travail. Mais la cour fonde le refus d'imputabilité sur l'absence de volonté délibérée de l'employeur de porter atteinte à ses droits, à sa dignité, d'altérer sa santé, imposant une faute d'une particulière gravité puisqu'il s'agissait d'une faute intentionnelle. Or, le juge doit apprécier si les conditions de travail de l'agent peuvent, même en l'absence de volonté délibérée de lui nuire, être regardées comme directement à l'origine de la maladie. Dans l'affirmative, et comme l'indique le rapporteur, le juge aurait aussi pu rechercher ensuite si ce comportement de l'agent avait le caractère d'une faute personnelle détachant la maladie du service.

CE n° 407795 Mme A du 13 mars 2019 et concl.

Le cumul irrégulier de fonctions pendant un congé maladie justifie une révocation

■ Les agents consacrent l'intégralité de leur activité aux tâches qui leur sont confiées et ne peuvent pas exercer d'activité privée lucrative de quelque nature que ce soit (article 25 septies de la loi n° 83-634 du juillet 1983). Ce principe est néanmoins assorti de nombreuses exceptions, dont la possibilité d'exercer une activité accessoire lucrative, sur autorisation de l'employeur, si elle est compatible avec les fonctions et n'affecte pas leur exercice. La liste de ces activités est fixée par un décret et comporte notamment l'enseignement et la formation (article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020). L'interdiction s'efface aussi devant la libre production des œuvres de l'esprit au sens du code de la propriété intellectuelle (articles L. 112-1 et 2). Tout manquement d'un agent à ces obligations l'expose à une sanction qui, pour les fonctionnaires, peut aller jusqu'à la révocation (articles 29 de la loi du 13 juillet 1983 et 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

Ces principes ne cèdent pas davantage en cas de maladie, le fonctionnaire en congé de longue maladie de longue durée devant cesser tout travail rémunéré hors les activités ordonnées et contrôlées au titre de la réadaptation (article 28 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987).

Dans une affaire (TA Clermont-Ferrand n° 1702333 Clermont Auvergne métropole du 12 juillet 2019), le président de la communauté urbaine révoque, le 11 mai 2017, une maître-nageur, éducatrice des APS, pour avoir participé, alors qu'elle est en congé de maladie, à des compétitions sportives de haut niveau, dispensé des enseignements de gymnastique au sein d'une association et participé à des émissions de télé-réalité sans autorisation de cumul.

Le conseil de recours, alors compétent, y substitue une exclusion de 2 ans dont 1 avec sursis, que conteste l'établissement.

Il appartient au juge, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits constituent des fautes de nature à justifier une sanction et sa proportionnalité à la gravité des manquements.

Il en va de même de l'analyse de l'avis du conseil de discipline de recours, qui justifie la substitution de l'exclusion à la révocation par l'absence de rémunération attachée aux compétitions, la femme étant en attente d'un reclassement pour inaptitude, par la limitation des cours de gymnastique à 3 heures par semaine, et par l'absence de répercussions négatives des émissions de télé-réalité sur l'image de la communauté urbaine.

LA SANCTION DE PRATIQUES IRRÉGULIÈRES

Mais, pour le juge, l'absence de rémunération des compétitions n'enlève rien au caractère fautif du comportement de la femme qui était alors en congé de maladie. Ensuite, elle s'est affranchie de toute autorisation de cumul pour dispenser ses cours dans une commune voisine et n'a jamais interrompu son activité malgré les mises en garde de l'employeur, ni même sollicité la régularisation de sa situation alors que son congé maladie comportait des restrictions médicales aux activités physiques.

Si sa participation à des compétitions et à des émissions de télé-réalité n'ont pas porté atteinte à l'image de la fonction publique territoriale ni à celle de l'employeur, largement médiatisées, elles ont entravé le bon fonctionnement du service en instaurant parmi ses collègues un sentiment d'injustice, outre des difficultés managériales, ses interventions télévisuelles ayant notamment été relayées par affichage sur son lieu de travail alors que ses collègues étaient sollicités pour pallier son absence. Quant à son reclassement, la commission de réforme ne retiendra une inaptitude définitive au poste de maître-nageur qu'en juin 2015.

À retenir : sur ce fondement, le juge annule l'avis du conseil de discipline de recours, permettant au président de la communauté urbaine de prononcer une révocation. Relevons que, depuis cette décision, la disparition des conseils de recours (avec la loi de transformation de la fonction publique) ne laisse subsister que l'avis simple du conseil de discipline et l'action de l'agent contre la sanction devant le juge.

La Lettre de l'Employeur territorial répond aux interrogations de ses lecteurs

Les réponses, qui ne sauraient s'apparenter à des consultations d'avocat, seront regroupées par thème et traitées de manière anonyme en page 8, une semaine sur deux. Vous pouvez adresser vos questions par mail à : evelyne.brochand@editionssorman.com