



AJDA 2003 p.1598

La fin du forfait de pension : la réparation intégrale des conséquences dommageables de l'accident de service

Francis Donnat, Maître des requêtes au Conseil d'Etat
Didier Casas, Maître des requêtes au Conseil d'Etat

L'essentiel

Même en l'absence de faute de l'administration, un agent public victime d'un accident de service peut obtenir, en plus de la pension d'invalidité qui répare forfaitairement la perte de revenu due au préjudice corporel, une indemnité complémentaire au titre des souffrances physiques ou morales, des préjudices esthétiques ou d'agrément. Il peut également obtenir réparation intégrale de son préjudice en engageant une action de droit commun contre la collectivité dans le cas notamment où l'accident ou la maladie sont imputables à une faute de nature à engager la responsabilité de cette collectivité ou à l'état d'un ouvrage public dont l'entretien lui incombait.

Par une décision rendue le 4 juillet 2003 (RFDA 2003, p. 991, concl. D. Chauvaux  et p. 1001, note P. Bon ) , l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a profondément remanié sa jurisprudence relative à la réparation des dommages subis par les agents publics à la suite d'accidents de service ou de maladies professionnelles. Sans renoncer complètement à la règle dite du « forfait de pension », cadre théorique fixé par la jurisprudence au début du XX^e siècle, l'Assemblée a très sensiblement rééquilibré, au profit des victimes, les principes gouvernant la réparation de leur préjudice. Outre qu'elle aura des conséquences concrètes très notables pour les agents publics concernés, cette remarquable évolution jurisprudentielle appelle nécessairement l'attention du juriste. Cent huit ans après que, par sa célèbre décision *Cames* (CE 21 juin 1895, Lebon p. 509 ; S. 1897.3.33, concl. Romieu, note Hauriou ; *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 13^e éd., n° 6, p. 39), il eut créé *ex nihilo* la responsabilité pour risque professionnel au bénéfice des agents publics, le Conseil d'Etat s'est à nouveau saisi de cette ample question, en prenant acte des très nombreuses critiques qui s'étaient élevées à l'encontre du caractère inéquitable du forfait de pension.

La requérante, agent de la fonction publique hospitalière, avait développé une allergie au formol, substance entrant dans la composition de nombreux produits couramment utilisés à l'hôpital. Des contacts répétés pendant plusieurs années avec le formol avaient provoqué chez l'intéressée des problèmes de santé présentant le caractère d'un maladie professionnelle entraînant une invalidité évaluée à 64%. Se trouvant dans l'incapacité permanente d'exercer ses fonctions, elle avait été admise à faire valoir ses droits à la retraite par réforme.

En application des dispositions des articles L. 27 et L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite, M^{me} Moya-Caville a alors perçu une rente viagère d'invalidité en plus de la pension rémunérant ses services. Les principales règles de calcul applicables à ces versements sont les suivantes. D'une part, le taux d'invalidité de l'intéressée dépassant 60%, le montant de la pension ne pouvait être inférieur à la moitié de ses émoluments de base. D'autre part, le cumul de la pension et de la rente ne pouvait dépasser le montant de la rémunération indiciaire antérieure (c'est-à-dire la rémunération hors prime) à la cessation de l'activité. En raison de la non-prise en compte des primes dans l'assiette de la pension, M^{me} Moya-Caville percevait une somme nettement inférieure à sa rémunération d'activité.

La portée de la règle : une réparation forfaitaire des accidents de service

Estimant que sa maladie était la conséquence d'une faute de l'hôpital qui, informé de l'allergie au formol dont elle souffrait, avait mis pas moins de huit ans à l'affecter dans un service d'accueil où elle n'était plus en contact avec l'allergène, M^{me} Moya-Caville avait présenté un recours indemnitaire devant le tribunal administratif. Conformément à la jurisprudence, ce dernier a rejeté sa demande en lui opposant le caractère forfaitaire de la pension.

Cette règle a été définie en ces termes : « Dès lors qu'un dommage subi à l'occasion du service par un agent public est susceptible de donner lieu à réparation, à son profit ou à celui de ses ayants cause, par application d'un régime de pensions, civiles ou militaires, ce mode de réparation s'oppose à ce qu'une indemnité soit allouée, à l'agent ou à ses ayants cause, par application des règles générales de la responsabilité de la puissance publique. » (F.-P. Bénéot, Forfait de pension et droit commun de la responsabilité administrative, JCP 1956.I.1290).

La pension, ajoutée à la rente d'invalidité, est donc la seule chose à laquelle l'agent public puisse prétendre en réparation du préjudice corporel qu'il a subi du fait de l'accident de service ou de la maladie professionnelle. La pension, qui a un caractère forfaitaire, est ainsi versée par l'administration pour solde de tout compte. Toute demande supplémentaire de l'agent, qui réclamerait, soit une condamnation de l'administration pour la faute qu'elle aurait éventuellement commise, soit la réparation d'un préjudice non corporel (la perte de chance de promotion professionnelle, les souffrances physiques, les troubles dans les conditions de l'existence), se heurte à un refus, fondé sur le caractère forfaitaire de la pension.

Une théorie jurisprudentielle initialement raisonnable et avantageuse

Pour relativement brutale et peu équitable qu'elle paraisse aujourd'hui, cette règle n'en était pas moins assez avantageuse au moment où, au début du XX^e siècle, elle a été posée. Le régime de réparation des accidents de service des agents publics ne s'est en effet construit que très progressivement.

Le législateur a d'abord créé les pensions d'invalidité par les lois des 11 et 18 avril 1831 sur les pensions de l'armée de terre et de l'armée de mer et par la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles. Puis, par sa décision *Cames* précitée, qui concernait un agent n'entrant pas dans le champ d'application des dispositions sur les pensions, le Conseil d'Etat a ensuite jugé que l'administration était tenue, même en l'absence de faute de sa part, de réparer les dommages corporels subis par ses agents dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Ce n'est qu'en 1905 que la règle du forfait de pension elle-même a été posée. Un avis du 1^{er} juillet 1905 des sections réunies des finances et de législation du Conseil d'Etat a estimé que les dispositions législatives prévoyant l'attribution de pensions d'invalidité à des agents publics devaient être interprétées comme conférant à cette pension un caractère forfaitaire. Cette solution a été reprise au contentieux l'année suivante (CE 12 janvier 1906, *Pailotin*, Lebon p. 36). Sur les caractéristiques initiales de cette règle, deux remarques peuvent être faites.

En premier lieu, elle n'était pas dépourvue de justification théorique. Ainsi que le rappelle notamment le *Cours* du président Odent (dernière éd., p. 1335), le régime de la responsabilité extracontractuelle de l'administration résultant entièrement de la jurisprudence, il y a une forte logique pour que, dans les cas rares où le législateur est expressément intervenu pour régler une question particulière, le régime de droit commun s'efface. Ainsi, les lois sur les pensions réglant, de manière spéciale, la réparation des accidents de service, il n'était pas anormal de considérer qu'elles le faisaient complètement. Dans ces conditions, le caractère forfaitaire de la pension pouvait fort bien se soutenir. Au demeurant, deuxième argument de principe, l'idée selon laquelle un accident de service ne pouvait recevoir de réparation que forfaitaire n'était pas isolée au moment où elle s'est imposée. C'était même l'idée centrale de la législation sur les accidents du travail, applicable aux salariés du secteur privé, inaugurée par la loi du 9 avril 1898. Cette loi a conféré un caractère forfaitaire à la réparation en interdisant aux salariés de se prévaloir des règles du code civil, possibilité qui avait été ouverte deux ans plus tôt par l'arrêt *Teffaine* de la Cour de cassation (16 juin 1896, S. 1897.1.17, note Esmein). Sous les seules réserves de la faute intentionnelle et de la faute inexcusable de l'employeur, qui permettent au salarié d'engager une action visant une réparation intégrale de son préjudice, le principe du caractère forfaitaire de la réparation des accidents du travail est demeuré applicable jusqu'à aujourd'hui, sous l'empire des dispositions des articles L. 451-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

En second lieu, d'un point de vue matériel, la réparation à laquelle permettait d'aboutir la règle du forfait de pension pouvait apparaître dans de nombreux cas relativement satisfaisante. D'abord, la pension d'invalidité avait l'avantage d'offrir une protection générale à la quasi-totalité des agents publics, ce qui n'était pas nécessairement le cas pour les salariés, tout au moins jusqu'à ce que, en 1946, les accidents du travail soient intégrés à la sécurité sociale. De la sorte, et cela pendant plusieurs décennies, il valait mieux être un agent public accidenté qu'un salarié accidenté. De plus, le montant des pensions perçues par les agents publics concernés soutenait favorablement la comparaison avec les réparations consenties aux salariés. Enfin et surtout, le régime de droit commun de la responsabilité étant moins développé, les préjudices non corporels étaient de façon générale peu réparés. La partie du préjudice de l'agent non couverte par le forfait était donc moins perceptible.

Une théorie devenue inadaptée et inéquitable

Avec le temps cependant, le caractère forfaitaire de la pension s'est montré de plus en plus inadapté. De nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre de ce système. Dans ses très riches conclusions, le commissaire du gouvernement Didier Chauvaux en distinguait trois groupes.



En premier lieu, le caractère incomplet de la réparation du dommage a été très justement souligné. La règle du forfait fait obstacle à ce que l'agent obtienne réparation au titre des souffrances physiques (CE 10 juin 1983, *Ministre de la Défense c/ Surateau*, Lebon tables p. 868) ou morales (CE 9 mars 1977, *Caisse primaire d'assurance maladie de Grenoble et ministre de la Défense c/ Dame veuve Forcolin*, Lebon p. 133). A cet égard, le fait d'exclure du droit à réparation un élément quelconque du préjudice indemnisable pourrait même être jugé contraire à la Constitution, sur le fondement de la jurisprudence relative à l'égalité devant les charges publiques (Cons. const. 13 décembre 1985, *Amendement tour Eiffel*, Rec. p. 78).

En deuxième lieu, le mécanisme du forfait de pension s'applique alors même que l'administration aurait commis une faute à l'origine du dommage subi par l'agent, de sorte que ce dernier ne peut obtenir du juge une indemnité complémentaire venant en quelque sorte sanctionner la faute de l'administration. La solution est ancienne et constante. Le forfait de pension est ainsi opposé à un instituteur que l'administration a obligé à exercer ses fonctions dans des conditions dangereuses (CE 8 mars 1912, *Fontanilles*, Lebon p. 346), à un agent public arrêté pour un délit qu'il n'avait pas commis et incarcéré dans des conditions de salubrité telles qu'il en est résulté une cécité (CE 14 juin 1918, *Jolly*, Lebon p. 579), ou encore à un médecin mortellement blessé par un malade hospitalisé dans un établissement psychiatrique où étaient utilisées des méthodes thérapeutiques dangereuses exposant le personnel à des risques particulièrement élevés (CE 13 mars 1974, *Dame veuve Bertherat*, Lebon p. 182). Le caractère forfaitaire de la pension s'impose même dans l'hypothèse où l'accident de service est imputable à une mauvaise organisation du service révélant une faute lourde de l'administration (CE 16 novembre 1988, *Ministre du Budget c/ M^{me} veuve Fratani et M^{me} Luciani*, Lebon tables p. 1019).

En troisième et dernier lieu, le forfait de pension aboutissait à une série de « situations paradoxales » pour reprendre l'expression du commissaire du gouvernement. La jurisprudence abonde en effet d'exemples d'une règle dont les conséquences pratiques confinaient parfois à l'incohérence. Deux exemples peuvent être cités parmi d'autres.




Le forfait concerne toutes les personnes couvertes par les dispositions relatives aux pensions, c'est-à-dire l'agent victime lui-même, mais aussi, en cas de décès de ce dernier, ses ayants droit. Les ayants droit qui, selon le régime de pension concerné, sont le conjoint, les parents et les enfants, se voient donc opposer la règle du forfait s'ils demandent une réparation complémentaire (par exemple, pour les parents d'un agent, CE 3 août 1923, *Saout*, Lebon p. 658). Cette jurisprudence conduit ainsi à rejeter la demande d'une veuve, épouse d'un agent public (CE 9 août 1918, *Dame Lesaffre*, Lebon p. 826), mais à l'admettre pour une concubine qui n'est pas ayant droit au titre de la législation des pensions (CE Ass. 3 mars 1978, *Dame Müessler, veuve Lecompte*, Lebon p. 116).

Un autre exemple paradoxal découle de ce que, ainsi que le faisait observer le commissaire du gouvernement Didier Chauvaux, il est plus avantageux pour un fonctionnaire de l'Etat d'avoir un accident de trajet sur une route départementale que sur une route nationale. Dans le premier cas en effet, la collectivité publique responsable de la chaussée n'étant pas la même que celle qui emploie l'agent, le forfait de la pension ne s'applique pas et l'agent accidenté pourra obtenir, en sus de sa pension d'invalidité, une indemnité de la part de la collectivité départementale. Dans le second cas en revanche, le dommage étant causé par la collectivité publique dont dépend l'agent, le forfait de la pension s'applique dans toute sa rigueur (CE 2 octobre 1964, *Epoux Bouchon*, Lebon p. 445, pour un fonctionnaire du ministère du Travail victime d'un accident sur le trajet de son bureau en raison du mauvais état de la route nationale sur laquelle il circulait).

Devant une telle accumulation d'insuffisances et de bizarreries, l'Assemblée du contentieux a donc remis à plat l'ensemble du régime de réparation. Un premier signal en ce sens avait d'ailleurs été lancé par la Section du contentieux en 2000 (CE Sect. 15 décembre 2000, *M. Castanet*, Lebon p. 616, et CE Sect. 15 décembre 2000, *M^{me} Bernard*, RFDA 2001, p. 701, concl. D. Chauvaux  ; chron. M. Guyomar et P. Collin, AJDA 2001, p. 158 ).

Dans ces affaires, bien que ne remettant pas en cause toute la question, la Section avait mis en échec la règle du forfait de pension dans le cas particulier où des agents publics imputent le dommage corporel dont ils demandent réparation, non à l'accident dont ils sont victimes, mais à la mauvaise qualité des soins qui leur sont prodigués, à la suite de l'accident de service, dans les établissements de santé dépendant de la collectivité publique qui les emploie (un hôpital militaire pour un gendarme blessé et l'hôpital où il travaille pour un agent hospitalier victime d'un accident de service).

Abandonnant sa jurisprudence antérieure (CE 21 mai 1948, *Dame veuve Renucci*, Lebon p. 227), la Section avait jugé que le forfait de pension ne pouvait, dans ce cas particulier, être opposé aux agents et que ces derniers, alors même qu'ils étaient titulaires d'une pension d'invalidité, pouvaient engager une action de droit commun. Comme plusieurs auteurs l'ont indiqué (R. Chapus, *Droit administratif général*, tome II, 15^e éd., p. 330) ou espéré (chron. M. Guyomar et P. Collin préc.), ces décisions étaient annonciatrices de bouleversements plus profonds.

De ce point de vue, la multiplication récente d'arrêtés par lesquels, sur des bases d'ailleurs différentes, les cours administratives d'appel prenaient des positions ne respectant pas la jurisprudence appelait sans nul doute une intervention rapide du juge de cassation (CAA Bordeaux plén. 14 mai 2001, *Planells*, AJDA 2001, p. 987, note J.-L. Rey  ; CAA Nancy plén. 14 juin 2001, *Pruchnowski*, AJDA 2001, p. 986, note P. Rousselle  ; CAA Paris 30 septembre 2002, *Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement*, req. n° 01PA02526 

Diverses voies de réforme envisageables

Ainsi que l'a très complètement explicité Didier Chauvaux dans ses conclusions, plusieurs voies s'ouvraient en principe pour pallier les nombreux défauts du forfait de pension.

L'une consistait à valider le raisonnement de la cour administrative d'appel de Marseille dans l'arrêt objet du pourvoi. Il s'agissait de réaffirmer le principe du forfait de la pension, mais de juger que cette règle devait être écartée en présence d'une faute d'une particulière gravité de la part de l'administration. En l'espèce, la cour avait estimé que la faute imputable à l'hôpital n'était pas d'une gravité telle qu'elle permette d'écarter la règle du forfait, ce qui a justifié le pourvoi en cassation de M^{me} Moya-Caville. Mais cette option ne répondait que partiellement aux objections rappelées plus haut : l'agent ne pouvait rien espérer s'agissant des préjudices non corporels, ni d'ailleurs des dommages résultant d'une faute simple de son administration.

Une autre possibilité consistait plus radicalement à revenir sur l'avis de sections réunies précité de 1905 et sur la décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux de 1906 en jugeant que le législateur n'avait pas entendu conférer un caractère forfaitaire à l'octroi de la pension, ce qui permettait à l'agent de demander réparation intégrale de son préjudice sur le fondement de la jurisprudence *Cames*. De fait, contrairement à ce qu'il en est de la législation sur les accidents du travail, qui prévoit expressément le caractère forfaitaire de la réparation, les dispositions applicables aux pensions des agents publics ne faisaient pas obstacle en elles-mêmes à un tel revirement total de jurisprudence. Le principe de la réparation forfaitaire de la pension des agents publics est en effet une construction jurisprudentielle, mais ne résulte aucunement des textes eux-mêmes. Mais l'Assemblée semble n'avoir pas souhaité s'éloigner à ce point d'une interprétation qui est la sienne depuis plus d'un siècle. Sans doute a-t-elle pensé devoir limiter les conséquences sur la situation financière des collectivités publiques.

N'adoptant aucune de ces deux solutions, l'Assemblée du contentieux a préféré suivre son commissaire du gouvernement qui, après avoir présenté les avantages et inconvénients de chaque formule envisageable, a privilégié un système qui, s'il réaffirme la règle du forfait de la pension, en supprime les conséquences critiquables.

Un système à trois étages permettant une réparation intégrale du préjudice

Ainsi que l'indique très expressément le considérant de principe de la décision commentée, un agent public victime d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle dispose désormais d'un régime de responsabilité composé de trois étages successifs.

Le premier est celui, classique, de la pension d'invalidité. Comme c'était le cas depuis 1905, la pension continuera de réparer forfaitairement l'atteinte à l'intégrité physique de l'agent, c'est-à-dire les seuls préjudices corporels.


Le deuxième étage du régime a vocation à permettre la réparation des préjudices non corporels subis par l'agent. Alors même qu'il est titulaire d'une pension d'invalidité, il pourra demander réparation, sur le fondement de la jurisprudence *Cames*, c'est-à-dire en dehors de toute faute de l'administration, des préjudices non couverts par la pension (souffrances physiques et morales, troubles dans les conditions de l'existence et perte de chance).

Enfin, le dernier étage du régime va au-delà de la responsabilité pour risque professionnel et ouvre à l'agent la possibilité d'une action fondée sur le droit commun de la responsabilité. Ainsi, l'accident imputable à une faute de l'administration ou à l'état d'une voie publique dont l'entretien lui incombait peuvent être l'occasion d'une action de droit commun de la part de l'agent, alors même qu'il est titulaire d'une pension d'invalidité. A cet égard, il résulte nettement de la motivation de la décision commentée qu'une faute lourde n'est pas exigée.

Le principal intérêt de la solution choisie par l'Assemblée du contentieux est sans conteste l'équilibre qu'elle parvient à réaliser entre, d'une part, le principe du forfait de la pension auquel il n'est pas renoncé et, d'autre part, l'objectif d'une réparation intégrale des préjudices subis par les victimes. Il ne peut, de ce point de vue et malgré une relative complexité du système auquel on aboutit finalement, qu'attirer l'adhésion.

On notera enfin que cette solution d'équilibre préserve une forme de cohérence entre le régime des accidents du travail applicable aux salariés du secteur privé et celui des accidents de service applicable aux agents publics. En effet, ainsi qu'il a été souligné, la législation sur les accidents du travail repose elle aussi sur le principe d'une réparation forfaitaire des dommages, hors les cas de la faute intentionnelle et de la faute inexcusable de l'employeur. C'est pourquoi, si le choix de l'Assemblée du contentieux s'était porté sur l'option radicale évoquée plus haut et avait purement et simplement abandonné la théorie jurisprudentielle du forfait de pension, la logique juridique de la législation sur les accidents du travail s'en serait probablement trouvée ébranlée. Etant donné le parallélisme évident entre les deux régimes, on aurait sans doute mal compris que la réparation intégrale prévue par l'un ne soit que forfaitaire pour l'autre. Il est vraisemblable qu'une telle distorsion entre régimes public et privé aurait provoqué, dans un délai relativement court, une réforme du droit de la prise en charge des accidents du travail.

Toutefois, cette cohérence de façade ne doit pas dissimuler le fait que le principe selon lequel les accidents du travail ne peuvent être pris en charge que forfaitairement est aujourd'hui très affaibli, du fait tant de la jurisprudence de la Cour de cassation que de certaines évolutions législatives elles-mêmes.

Par une série d'arrêts du 28 février 2002 (*S^{té} Eternit c/ M^{me} Chavatte et autres*, Dr. soc. 2002, p. 445, note A. Lyon-Caen ) rendus dans la cadre des litiges opposant les familles de victimes de l'amiante et des victimes elles-mêmes aux entreprises qui les employaient, la chambre sociale a profondément revu sa jurisprudence sur la notion de faute inexcusable de l'employeur, dont on sait qu'elle permet au salarié qui l'établit de rechercher la responsabilité de son employeur en échappant au caractère forfaitaire de sa rente d'invalidité. Abandonnant la jurisprudence traditionnelle qui exigeait une faute d'une particulière gravité, la chambre sociale a jugé que l'employeur avait une obligation de résultats en termes de sécurité vis-à-vis de son salarié et que la méconnaissance de cette obligation présentait le caractère d'une faute inexcusable. Un tel élargissement de la principale exception au caractère forfaitaire de la réparation de l'accident de travail bouleverse fortement les bases juridiques du système car, désormais, dans un nombre de cas singulièrement plus élevé, les salariés peuvent rechercher une réparation intégrale de leur préjudice.

Si on ajoute, à l'ébranlement suscité par cette jurisprudence, la multiplication des régimes spéciaux d'indemnisation comportant une réparation intégrale créés par le législateur et susceptibles de s'appliquer aux accidents du travail (art. 706-3 du code de procédure pénale, introduit par la loi du 6 juillet 1990 pour les victimes d'infractions ; art. 53 de la loi de financement sur la sécurité sociale pour 2001 pour les personnes atteintes de maladies dues à l'amiante), on constate que le principe d'une réparation des accidents du travail limitée au forfait est touché par une certaine obsolescence. Des rapports récents relèvent cette inadaptation du régime actuellement applicable et n'excluent pas une évolution vers un régime de réparation intégrale (Cour des comptes, Rapport particulier, La gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles, février 2002).

La décision *M^{me} Moya-Caville*, si elle ne supprime pas le forfait de pension, en corrige les excès et en complète les manques. Elle permet une réparation intégrale des préjudices. Par comparaison, elle contribue à souligner elle aussi l'inadaptation du droit de la prise en charge des accidents du travail.

Mots clés :

FONCTION PUBLIQUE * Protection sociale des agents publics * Accident lié au service * Accident de service * Réparation des conséquences dommageables de l'accident de service

La fin du forfait de pension : la réparation intégrale des conséquences dommageables de l'accident de service

**Arrêt rendu par Conseil d'Etat
Assemblée**

04-07-2003

n° 211106

Sommaire :

Même en l'absence de faute de l'administration, un agent public victime d'un accident de service peut obtenir, en plus de la pension d'invalidité qui répare forfaitairement la perte de revenu due au préjudice corporel, une indemnité complémentaire au titre des souffrances physiques ou morales, des préjudices esthétiques ou d'agrément. Il peut également obtenir réparation intégrale de son préjudice en engageant une action de droit commun contre la collectivité dans le cas notamment où l'accident ou la maladie sont imputables à une faute de nature à engager la responsabilité de cette collectivité ou à l'état d'un ouvrage public dont l'entretien lui incombait.

Texte intégral :

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 2 août et 2 décembre 1999 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M^{me} Amélie Moya-Caville demandant au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt en date du 18 mai 1999 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 27 novembre 1996 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à la condamnation du centre hospitalier universitaire de Montpellier à lui verser la somme de 750 000 F, en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait de la maladie qu'elle a contractée au cours de son activité dans les services de ce centre hospitalier ;

2°) de condamner le centre hospitalier universitaire de Montpellier à lui verser une somme de 10 000 F, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

Vu l'ordonnance n° 59-76 du 7 janvier 1959 modifiée ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée ;

Vu la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée ;

Vu le décret n° 47-1846 du 19 septembre 1947 modifié ;

Vu le décret n° 65-773 du 9 septembre 1965 modifié ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Maisl, Conseiller d'Etat,

- les observations de M^e Ricard, avocat de M^{me} Moya-Caville et de la SCP Vier, Barthélemy, avocat du centre

hospitalier universitaire de Montpellier,

- les conclusions de M. Chauvaux, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'en vertu des articles L. 27 et L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite, les fonctionnaires civils de l'Etat qui se trouvent dans l'incapacité permanente de continuer leurs fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées en service peuvent être radiés des cadres par anticipation et ont droit au versement d'une rente viagère d'invalidité cumulable avec la pension rémunérant les services ; que les articles 30 et 31 du décret du 9 septembre 1965 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales prévoient, conformément aux prescriptions du II de l'article 119 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, des règles comparables au profit des agents tributaires de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ;

Considérant que ces dispositions déterminent forfaitairement la réparation à laquelle un fonctionnaire victime d'un accident de service ou atteint d'une maladie professionnelle peut prétendre, au titre de l'atteinte qu'il a subie dans son intégrité physique, dans le cadre de l'obligation qui incombe aux collectivités publiques de garantir leurs agents contre les risques qu'ils peuvent courir dans l'exercice de leurs fonctions ; qu'elles ne font cependant obstacle ni à ce que le fonctionnaire qui a enduré, du fait de l'accident ou de la maladie, des souffrances physiques ou morales et des préjudices esthétiques ou d'agrément, obtienne de la collectivité qui l'emploie, même en l'absence de faute de celle-ci, une indemnité complémentaire réparant ces chefs de préjudice, distincts de l'atteinte à l'intégrité physique, ni à ce qu'une action de droit commun pouvant aboutir à la réparation intégrale de l'ensemble du dommage soit engagée contre la collectivité, dans le cas notamment où l'accident ou la maladie serait imputable à une faute de nature à engager la responsabilité de cette collectivité ou à l'état d'un ouvrage public dont l'entretien incombait à celle-ci ;

Considérant que, pour rejeter la demande d'indemnité présentée par M^{me} Moya-Caville, agent du centre hospitalier universitaire de Montpellier, atteinte d'une maladie professionnelle et bénéficiaire d'une rente d'invalidité versée par la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, la cour administrative d'appel de Marseille a jugé que la requérante n'aurait pu prétendre à une telle réparation qu'en présence de « circonstances exceptionnelles rompant à son détriment le principe d'égalité, dans des conditions gravement fautives » ; qu'en posant une telle condition, la cour a commis une erreur de droit; qu'il suit de là que M^{me} Moya-Caville est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, s'il prononce l'annulation d'une décision administrative statuant en dernier ressort, le Conseil d'Etat peut régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que M^{me} Moya-Caville, qui a été employée par le centre hospitalier universitaire de Montpellier à partir de 1978 en qualité d'agent des services public hospitaliers puis d'aide soignante, a développé dans l'exercice de ses fonctions une allergie au formol présentant le caractère d'une maladie professionnelle, qui s'est progressivement aggravée ; que, se trouvant dans l'incapacité permanente d'exercer ses fonctions, elle a été admise à faire valoir ses droits à la retraite par réforme à compter du 1^{er} octobre 1991 ; qu'elle a demandé au tribunal administratif de Montpellier de condamner le centre hospitalier universitaire de Montpellier à lui verser, d'une part, une indemnité correspondant à l'ensemble des préjudices résultant pour elle de sa maladie professionnelle, qu'elle impute à des fautes commises par le centre hospitalier et, d'autre part, la fraction de son traitement dont elle estime avoir été illégalement privée au cours du congé de maladie qui a précédé sa mise à la retraite par réforme ainsi que des frais de cure thermale; que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif s'est fondé sur le caractère forfaitaire de la pension et de la rente viagère d'invalidité servies à l'intéressée pour rejeter l'ensemble de ses conclusions ;

Considérant que, dans son mémoire en défense enregistré le 18 avril 1995, le centre hospitalier universitaire de Montpellier a conclu devant le tribunal administratif au rejet au fond de la demande de M^{me} Moya-Caville sans opposer de fin de non-recevoir tirée de l'absence de décision préalable ; que ce mémoire a lié le contentieux ; que le centre hospitalier n'est par suite pas fondé à soutenir que la demande présentée par M^{me} Moya-Caville devant le tribunal administratif était irrecevable ;

Sur les conclusions tendant à la réparation du préjudice subi par M^{me} Moya-Caville :

Considérant qu'alors même qu'elle bénéficie, au titre de sa maladie professionnelle, d'une pension et d'une rente viagère d'invalidité qui lui ont été accordées dans les conditions prévues par les articles 30 et 31 du décret du 9 septembre 1965, M^{me} Moya-Caville conserve le droit de demander au centre hospitalier universitaire de Montpellier, en l'absence même d'une faute de cet établissement public, la réparation des souffrances physiques et morales et des préjudices esthétique et d'agrément pouvant résulter de sa maladie ; qu'en établissant que celle-ci trouve son origine, comme elle le soutient, dans une faute de l'administration, elle peut prétendre, en outre, au versement d'une indemnité réparant ses autres chefs de préjudice, dans la mesure où ils ne seraient pas entièrement réparés par le versement de la pension et de la rente viagère d'invalidité ; que la requérante est ainsi fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier s'est fondé sur les dispositions prévoyant l'octroi de ces prestations pour rejeter ses conclusions tendant à ce que le centre hospitalier soit condamné à lui verser une indemnité réparant le dommage que lui a causé sa maladie professionnelle ;

En ce qui concerne les indemnités demandées au titre des souffrances physiques et morales et du préjudice esthétique :

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment de l'expertise ordonnée par le président du tribunal administratif de Montpellier que M^{me} Moya-Caville a subi un préjudice esthétique évalué à 3 sur une échelle de 7 et des souffrances physiques évaluées à 4 sur une échelle de 7 ; qu'elle subit en outre, en raison de l'angoisse engendrée par le risque permanent d'affections sévères en cas d'exposition à l'allergène, d'importantes souffrances morales ; qu'il sera fait une juste appréciation de ces préjudices et de la réparation due à M^{me} Moya-Caville, en l'absence de faute de la victime susceptible de justifier une atténuation de la responsabilité du centre hospitalier, en condamnant cet établissement public à lui verser une somme de 30 000 € ;

En ce qui concerne les autres chefs de préjudice :

Considérant que M^{me} Moya-Caville demande une indemnité au titre de pertes de revenus qui ne seraient pas réparées par le versement de la pension et de la rente viagère d'invalidité ; que ce dommage est une conséquence de l'atteinte à son intégrité physique, que le centre hospitalier universitaire pourrait être condamné à réparer si, comme le soutient la requérante, la maladie professionnelle devait être regardée comme la conséquence d'une faute des services de cet établissement ; qu'il y a lieu toutefois de tenir compte des dispositions permettant à certains organismes ayant versé des prestations à une personne atteinte d'une lésion imputable à un tiers d'exercer à l'encontre de ce tiers une action tendant au remboursement des sommes qu'ils ont exposées ;

Considérant que si les articles 1^{er} et 7 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative aux actions en réparation civile de l'Etat et de certaines autres personnes publiques ainsi que l'article 26 du décret du 9 septembre 1965 ouvrent à la caisse des dépôts et consignations agissant comme gérante de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, à l'encontre du tiers responsable d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle, une action en remboursement des prestations versées à la victime, la collectivité publique employeur de l'agent n'a pas, pour l'application de ces dispositions, la qualité de tiers vis à vis de l'agent et de la caisse débitrice des prestations ; que M^{me} Moya-Caville imputant à la collectivité publique qui l'employait la responsabilité des dommages qu'elle a subis, la caisse des dépôts et consignations n'a pas à être mise en cause ;

Considérant en revanche qu'en vertu de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale, lorsque, en dehors des cas régis par les dispositions législatives applicables aux accidents du travail, la lésion dont un assuré social ou son ayant droit est atteint est imputable à un tiers, la caisse de sécurité sociale est admise à poursuivre le remboursement des prestations qu'elle a versées, à due concurrence de la part d'indemnité mise à la charge du tiers qui répare l'atteinte à l'intégrité physique de la victime, à l'exclusion de la part d'indemnité, de caractère personnel, correspondant aux souffrances physiques ou morales et au préjudice esthétique et d'agrément ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que la caisse primaire d'assurance maladie de l'Hérault, auprès de laquelle M^{me} Moya-Caville est affiliée, n'ait pas versé à celle-ci des prestations liées à sa maladie professionnelle ; que cette caisse doit dès lors être appelée en déclaration de jugement commun ;

Considérant qu'afin de permettre cette mise en cause, il y a lieu de surseoir à statuer sur les conclusions de la requête de M^{me} Moya-Caville tendant à ce que le centre hospitalier universitaire de Montpellier soit condamné à lui verser une indemnité au titre des pertes de revenus qu'elle estime avoir subies et qui ne seraient pas réparées par la pension et la rente viagère qui lui sont versées ;

Sur les conclusions tendant au versement des traitements dus à M^{me} Moya-Caville au titre de l'année 1991 et sur les frais de cure thermale :

Considérant qu'en vertu de l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, l'agent hospitalier bénéficiant d'un congé de maladie conserve l'intégralité de son traitement lorsque la maladie est imputable au service et a droit au remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par cette maladie ; qu'il résulte de l'instruction que M^{me} Moya-Caville, placée en congé de maladie entre le 1^{er} octobre 1990 et le 30 septembre 1991, n'a perçu qu'un demi-traitement à compter du 1^{er} janvier 1991, alors que l'affection dont elle était atteinte était imputable au service ; que l'intéressée est par suite fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté ses conclusions tendant à ce que le centre hospitalier universitaire de Montpellier soit condamné à lui verser un complément de rémunération correspondant à la fraction de traitement dont elle a été illégalement privée ; qu'il y a lieu de renvoyer M^{me} Moya-Caville devant le centre hospitalier universitaire de Montpellier afin qu'il soit procédé à la liquidation des sommes qui lui sont dues à ce titre ; que, s'agissant en revanche des frais de cure thermale invoqués par l'intéressée, les conclusions tendant à leur remboursement ne peuvent, en l'absence de justificatifs, qu'être rejetées ;

Sur les intérêts :

Considérant que M^{me} Moya-Caville a droit aux intérêts de la somme de 30 000 € et des sommes correspondant aux traitements qui lui sont dus pour 1991, en application de l'article 1153 du code civil, à compter du 26 janvier 1993, date de l'enregistrement de sa demande au greffe du tribunal administratif de Montpellier ; que la capitalisation des intérêts a été demandée le 29 janvier 1997 ; qu'à cette date les intérêts étaient dus au moins pour au moins une année entière ; qu'il y a lieu, dès lors, de faire droit à cette demande, conformément à l'article 1154 du code civil, tant à cette date qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de condamner le centre hospitalier de Montpellier à payer à M^{me} Moya-Caville une somme de 3 000 € au titre des frais exposés par elle devant le Conseil d'Etat et non compris dans les dépens ;

Décide :

Art. 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille en date du 18 mai 1999 est annulé. Le jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 27 novembre 1996 est annulé en tant qu'il a statué sur les conclusions de M^{me} Moya-Caville autres que celles qui tendent à la réparation de ses pertes de revenus.

Art. 2 : Le centre hospitalier universitaire de Montpellier versera à M^{me} Moya-Caville une somme de 30 000 € et une somme égale à la fraction du traitement dont l'intéressée a été illégalement privée en 1991. Cette somme portera intérêts au taux légal à compter du 26 janvier 1993. Les intérêts échus à la date du 29 janvier 1997, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Art. 3 : Les conclusions de la requête de M^{me} Moya-Caville tendant au remboursement de ses frais de cure thermale sont rejetées.

Art. 4 : Il est sursis à statuer sur les conclusions de la requête d'appel de M^{me} Moya-Caville tendant à la réparation de ses pertes de revenus afin de permettre la mise en cause de la caisse primaire d'assurance maladie de l'Hérault.

Art. 5 : Le centre hospitalier universitaire de Montpellier versera à M^{me} Moya-Caville une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à M^{me} Moya-Caville, au centre hospitalier universitaire de Montpellier et

au ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées.

Demandeur : Moya-Caville (Mme)

Composition de la juridiction : M. Maisl, rapp. - M. Chauvaux, c. du g. - Me Ricard, SCP Vier, Barthélémy, av.

Mots clés :

FONCTION PUBLIQUE * Protection sociale des agents publics * Accident lié au service * Accident de service *
Réparation des conséquences dommageables de l'accident de service

Copyright 2023 - Dalloz – Tous droits réservés