

Paris, le 12 décembre 2019

---

**Décision du Défenseur des droits n°2019-306**

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité du travail dans la fonction publique ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ;

Saisi par Madame X qui dénonce le refus de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales de lui attribuer une rente d'invalidité à la suite du décès de son époux, Monsieur X au cours d'un accident de service,

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z saisi par Madame X.

Jacques TOUBON

---

## **Observations devant le tribunal administratif de Z en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

---

Par courrier du 14 août 2019, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de Madame X, qui estime que la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales méconnaît ses droits en refusant de lui attribuer une rente d'invalidité à la suite du décès de son époux, Monsieur X, lors d'un accident survenu en service.

### **1- Rappel des faits et de la procédure.**

Monsieur X, qui était directeur territorial et exerçait les fonctions de directeur général adjoint en charge de la culture et du tourisme au conseil départemental de de Y depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, est décédé le 31 janvier 2017, victime d'un malaise alors qu'il était au volant d'un véhicule de service.

Sa veuve, Madame X, a demandé au conseil départemental la reconnaissance de l'imputabilité au service du décès de son mari.

Sur avis favorable de la commission de réforme rendu le 5 juillet 2018, le département de de Y a, par décision du 14 août 2018, reconnu l'imputabilité au service de l'accident du 31 janvier 2017.

Madame X a également demandé à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (ci-après la CNRACL) le bénéfice d'une rente viagère d'invalidité. Cette demande a été rejetée par décision du 10 avril 2019 confirmée, sur recours hiérarchique, par courrier du 12 juin 2019. Ce rejet était motivé par le fait que les éléments du dossier ne permettaient pas d'établir de lien direct entre le décès et les circonstances de l'accident.

Par courrier du 18 septembre 2019, le Défenseur des droits a demandé au directeur de la CNRACL un réexamen en droit de la demande de Madame X, les éléments de fait et de droit en sa possession conduisant au contraire à considérer l'accident de Monsieur X comme imputable au service.

La CNRACL a confirmé sa position initiale dans une lettre au Défenseur des droits en date du 10 octobre 2019, en faisant valoir qu'un malaise peut être reconnu imputable au service dans le cas d'une circonstance exceptionnelle de travail le jour de l'accident ou les jours précédents, qui ne ressort pas, en l'espèce, des éléments fournis par l'employeur de Monsieur X. Or, le décès de ce dernier est uniquement dû au malaise et non à l'accident de voiture qui n'a provoqué aucune séquelle.

Estimant que, compte tenu de la législation en vigueur à la date de l'accident, ces arguments n'étaient plus recevables, le Défenseur des droits a décidé d'adresser des observations au tribunal administratif de Z, saisi par Madame X.

### **2- Analyse juridique**

#### **2-1 Sur le droit à une rente d'invalidité**

Aux termes de l'article 36 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales,

*« Le fonctionnaire qui a été mis dans l'impossibilité permanente de continuer ses fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées, soit en service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant*

*ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes, peut être mis à la retraite par anticipation [...] et a droit à la pension rémunérant les services prévue au 2° de l'article 7 et au 2° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite ».*

Aux termes de l'article 37 du même décret, « *Les fonctionnaires qui ont été mis à la retraite dans les conditions prévues à l'article 36 ci-dessus bénéficient d'une rente viagère d'invalidité cumulable, selon les modalités définies au troisième alinéa du I de l'article 34, avec la pension rémunérant les services prévus à l'article précédent.*

*Le bénéfice de cette rente viagère d'invalidité est attribuable si la radiation des cadres ou le décès en activité interviennent avant que le fonctionnaire ait atteint la limite d'âge [...] et sont imputables à des blessures ou des maladies survenues dans l'exercice des fonctions ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, ou résultant de l'une des autres circonstances énumérées à l'article 36 ci-dessus ».*

Enfin, aux termes de l'article 40 du décret du 26 décembre 2003 précité,

*« I. Les conjoints d'un fonctionnaire ont droit à une pension égale à 50 % de la pension obtenue par le fonctionnaire ou qu'il aurait pu obtenir au jour du décès.*

*II.-A la pension de réversion s'ajoute, le cas échéant, la moitié de la rente d'invalidité mentionnée à l'article 37 dont le fonctionnaire bénéficiait ou aurait pu bénéficier ».*

## 2-2 Sur l'imputabilité au service d'un accident survenu au temps de service

L'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité du travail dans la fonction publique a inséré dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires un article 21 bis, selon lequel,

*« Est présumé imputable au service tout accident survenu à un fonctionnaire, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant l'accident du service ».*

Cette disposition est en vigueur depuis le 21 janvier 2017. Elle est applicable au présent litige, en raison de la date du décès de Monsieur X, survenu le 31 janvier 2017.

## 2-3 La situation de Monsieur X

Pour que la présomption d'imputabilité s'applique à la situation de Monsieur X, deux conditions principales doivent être réunies :

- Ce fonctionnaire devait être dans l'exercice de ses fonctions ;
- Aucune faute personnelle ni aucune circonstance particulière détachant l'accident du service ne devait avoir été relevée.

Les éléments figurant au dossier en la possession du Défenseur des droits établissent que l'accident est survenu alors que Monsieur X se trouvait dans l'exercice de ses fonctions. Il ressort en effet du procès-verbal de police que l'accident s'est produit le 31 janvier 2017 à un carrefour, en toute fin de matinée.

Selon les dires de Madame X et le témoignage d'un agent du service du protocole du département de de Y, Monsieur X sortait alors d'une réunion qui a débuté à 10 heures au sein d'un organisme culturel local, non loin du lieu de l'accident. Il se rendait alors à A, où se situe le siège de l'association B.

Or, selon sa fiche de poste, Monsieur X était chargé d'organiser, de piloter et d'animer la direction de la culture et du tourisme, qui englobe la direction des sites C, au nombre desquels figure l'organisme cité plus haut. En outre, il devait coordonner les actions de la collectivité en relation avec B.

Le malaise à l'origine de l'accident et du décès de Monsieur X est donc bien survenu alors que ce dernier se trouvait dans l'exercice de ses fonctions. Il est donc présumé imputable au service et Madame X n'a pas à prouver que ce malaise est en lien direct et certain avec le service.

Pour remettre en cause cette présomption d'imputabilité, il appartient à la CNRACL d'apporter la preuve que ce malaise est totalement détachable du service.

Or, la CNRACL n'apporte aucun élément permettant de renverser la présomption d'imputabilité.

Dans son courrier du 18 septembre 2019, le Défenseur des droits avait demandé à la CNRACL, dans l'hypothèse où le réexamen en droit de la demande de Madame X conduirait à une nouvelle décision de rejet, de lui communiquer les éléments précis et détaillés qui s'opposeraient à ce qu'il soit fait droit à la demande de l'intéressée.

La CNRACL n'a fourni aucun élément apportant la preuve formelle que le malaise était détachable du service.

Dans sa lettre du 12 juin 2019 rejetant le recours gracieux formé par l'avocat de Madame X, la CNRACL avait invoqué des antécédents pulmonaires. Il ne s'agit toutefois que d'une supposition, aucun rapport médical n'ayant indiqué que la cause du décès serait liée à ces antécédents pulmonaires supposés.

De plus, Madame X a produit un certificat établi le 4 juin 2018 par le médecin traitant de son mari, qui atteste que ce dernier n'était atteint d'aucune pathologie cardiovasculaire et ne suivait aucun traitement.

En tout état de cause, même sous le régime de la preuve, un état antérieur ne pouvait, à lui seul, être regardé comme une circonstance particulière détachant l'accident du service (CE, 13 juin 1997, n° 122902 ; CAA de Lyon, 13 juin 2019, n° 18LY03184 ; 25 juin 2019, n° 17LY02345).

Ce régime de la présomption d'imputabilité, tel qu'il est désormais posé par l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983, est inédit dans le droit de la fonction publique et n'a donné lieu à aucune jurisprudence à ce jour.

Néanmoins, il retranscrit globalement le régime de présomption prévu de longue date par l'article L. 411-1 du code de la sécurité sociale applicable aux salariés du secteur privé victimes d'accidents du travail, qui a donné lieu à une jurisprudence abondante de la Cour de cassation.

Ainsi, statuant dans une espèce où le salarié était décédé d'un malaise cardiaque sur son lieu de travail, alors même que l'enquête administrative de la caisse n'avait identifié aucune cause de stress professionnel important, la Cour de cassation a annulé un arrêt de cour d'appel qui avait refusé la prise en charge du décès d'un salarié au titre des accidents du travail, en retenant que « *l'accident survenu au temps et au lieu de travail est présumé être un accident du travail, sauf à établir que la lésion a une cause totalement étrangère au travail* » (Cass., Civ. 2, 11 juillet 2019, n° 18-19160).

La Cour de cassation avait également considéré qu'un malaise survenu au temps et au lieu du travail bénéficie de la présomption d'imputabilité, alors même que des symptômes étaient apparus pendant le trajet entre le domicile et le lieu de travail (Cass. Civ.2, 29 mai 2019, n° 18-16183).

Certes, Monsieur X n'était pas exactement sur son lieu de travail, car il était en mission. Il disposait au domicile d'un ordre de mission permanent pour l'année 2017 l'autorisant notamment à circuler à bord d'un véhicule de service dans la limite du territoire métropolitain et des pays appartenant à l'Union européenne.

Cependant, les accidents survenus à des fonctionnaires pendant une mission sont considérés comme imputables au service dès lors qu'ils sont en relation avec l'accomplissement de la mission et dans le prolongement de celle-ci (CE 3 décembre 2004, n° 260786) et que l'objet du déplacement n'est pas sans lien avec le service (CE, 14 mai 2008, n° 293899).

Aucun élément du dossier ne permet d'établir que le déplacement de Monsieur X aurait été sans lien avec son service.

La loi ayant désormais rapproché les règles applicables aux fonctionnaires et aux salariés du secteur privé en matière de reconnaissance des accidents du travail et de service, rien ne paraît s'opposer à ce que les juridictions administratives n'adoptent pas une position semblable à celle de la Cour de cassation.

\*\*\*

C'est pourquoi, le Défenseur des droits estime qu'en refusant à Madame X la rente d'invalidité qu'elle sollicite à la suite du décès prématuré en service de son époux, la CNRACL a méconnu les droits d'un usager du service public.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits souhaite soumettre au tribunal administratif de Z.

Jacques TOUBON