

## Responsabilité administrative – Agent victime en service

### Synthèse

*Le mode d'indemnisation des agents victimes d'accident de travail ou de maladie professionnelle tend à se rapprocher du dispositif retenu en droit privé ; cela se vérifie tant en ce qui concerne les agents statutaires que les agents contractuels. Il repose sur un système de responsabilité sans faute avec une possibilité d'indemnisation majorée en cas de faute prouvée.*

Textes : Code du travail, art. L 4154-3 - Code de la sécurité sociale, art. L 452-1 à L 452-3 - Décret n° 85-603 du 10 juin 1985, art. 5-4

#### INDEMNISATION DE L'AGENT STATUTAIRE VICTIME EN SERVICE

*La règle du forfait*

*La remise en cause de la règle du forfait*

*Extension aux risques psychosociaux (RPS)*

#### INDEMNISATION DE L'AGENT CONTRACTUEL VICTIME EN SERVICE

*Le régime de la faute inexcusable en droit privé*

*Reconnaissance de la faute inexcusable présumée au bénéfice de l'agent contractuel victime*

## Indemnisation de l'agent statutaire victime en service

### La règle du forfait

Selon une ancienne jurisprudence du Conseil d'Etat (12 janvier 1906, *Paillotin*), en cas d'accident de service ou de maladie professionnelle touchant un agent, celui-ci n'avait droit, selon la règle dite du forfait à pension, qu'à une réparation sous forme de pension (pension d'invalidité, rente viagère ou allocation temporaire d'invalidité), à l'exclusion de toute indemnité complémentaire de la part de la collectivité publique employeur, même si celle-ci était responsable de l'accident.

Le préjudice causé par l'accident de service ou la maladie professionnelle d'un agent public était ainsi exclusivement réparé par un régime de pension ajouté à la rente d'invalidité sans que l'agent puisse obtenir une réparation complémentaire au titre de ses souffrances physiques ou morale ou au titre des manquements de l'autorité publique, même fautive.

### La remise en cause de la règle du forfait

Le Conseil d'Etat a tout d'abord considéré que le forfait à pension devait être écarté lorsqu'un agent public demandait réparation de dommages corporels qui trouvaient leur origine non dans l'accident de service, mais dans la mauvaise qualité des soins prodigués ([Conseil d'Etat, n° 193335, 15 février 2000, Mme Bernard](#) - [Conseil d'Etat, n° 214065, 15 février 2000, Castanel](#)).

Puis il a admis, de manière plus large, qu'alors même qu'un agent bénéficie d'une pension et d'une rente viagère d'invalidité, il conserve le droit à réparation de ses souffrances physiques et morales ainsi que des préjudices esthétiques et d'agrément qu'il peut avoir subis. L'agent peut, en cas de faute de la collectivité publique, prétendre en outre à une indemnité réparant ses autres chefs de préjudice ([Conseil d'Etat, Assemblée, n° 211106, 4 juillet 2003, Mme Moya-Caville](#) – [Conseil d'Etat, n° 224276, 15 juillet 2004](#)) :

*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.*

L'engagement de la responsabilité d'un service administratif, d'un établissement public ou d'une collectivité est donc désormais possible, avec ou sans faute de sa part, l'objectif visé étant la réparation à la fois de tous les dommages subis et de l'importance réelle du préjudice.

- **En l'absence de faute de l'autorité administrative**, la responsabilité administrative est alors engagée sur la base du risque créé par l'activité du service ; un agent public peut désormais obtenir une réparation complémentaire au titre :
  - des souffrances physiques et morales subies ;
  - des préjudices esthétiques et d'agrément, du trouble dans les conditions d'existence dont il a souffert.
- **En présence d'une faute de l'autorité publique**, étant précisé que la faute de service simple suffit en ce cas pour engager la responsabilité de l'administration, le fonctionnaire peut alors prétendre au versement d'une indemnité réparant l'ensemble de son préjudice et couvrant tous les dommages matériels (patrimoniaux) qui n'auraient pas été pris en compte par la rente forfaitaire, tels que la perte de revenu, la perte de chance d'évolution de carrière, les investissements nécessaires à l'adaptation à de nouvelles conditions d'existence...

Pour l'appréciation de la réparation, on peut ainsi distinguer deux sortes de dommages :

- **les dommages extrapatrimoniaux** : il s'agit des dommages autres que corporels non couverts par le forfait (souffrance morale, préjudice esthétique ou d'agrément, trouble dans les conditions d'existence...). La responsabilité de l'administration est engagée même sans faute sur la base du risque créé par l'activité du service ;
- **les dommages patrimoniaux** subis par l'agent victime (perte de revenus liée à l'arrêt du développement normal de carrière ou perte de chances de développement de carrière, frais engagés par l'adaptation éventuelle des moyens d'existence comme le logement, le véhicule..., et toutes dépenses actuelles et prévisibles nécessitées par l'état de la personne). L'agent victime ne peut prétendre à ce supplément d'indemnisation qu'en cas de **faute de service** (manquement à une obligation de prévention, organisation défectueuse, insuffisance des moyens collectifs et individuels de protection, défaut d'adaptation de poste ou de reclassement nécessaire...) engageant la responsabilité de la collectivité ou de l'établissement conformément au droit commun de la responsabilité administrative ; la faute lourde ou inexcusable ou d'une particulière gravité n'est pas exigée, la faute simple, dès lors qu'elle est prouvée, suffit.

Une telle réparation complémentaire est extra-statutaire et s'ajoute à la pension et à la rente qui sont versées à l'agent.

Ce régime de responsabilité et de réparation est applicable aux contractuels et aux collaborateurs occasionnels comme les sapeurs pompiers volontaires ([Cour administrative d'appel de Nancy, 14 octobre 2010, n° 08NC01534](#)).

### **Extension aux risques psychosociaux (RPS)**

La jurisprudence qui visait, au départ, les victimes de risques physiques (exposition à des produits chimiques dangereux ou à des machines dangereuses ...) tend à s'étendre à l'ensemble des risques pesant sur la santé physique et mentale dont les [risques psychosociaux \(RPS\)](#) comme, par exemple, la maladie ou l'accident causés par le stress professionnel, le suicide en lien avec l'activité de service ([Conseil d'Etat, 16 juillet 2014](#)) ou le harcèlement en lien avec le service.

Une Cour administrative d'appel a ainsi admis l'indemnisation des dommages subis par un agent du fait de la dégradation de ses conditions de travail (Cour administrative d'appel de Marseille, 3 juillet 2007, n° 04MA0127) :

*Qu'il résulte de l'instruction que ce local était particulièrement insalubre, obscur et dépourvu de chauffage, dépourvu également de tout équipement pouvant être décentement qualifié de mobilier de bureau, que de telles conditions de travail étaient de nature à alimenter objectivement le sentiment d'exclusion ressenti par l'intéressé et doivent être regardés comme étant à l'origine directe et certaine des troubles psychologiques développés par la suite par ce dernier autour de ce sentiment, en l'absence de toute pathologie préexistante de même nature...*

On peut également citer un arrêt du Conseil d'Etat de 2010 qui prend une position désormais classique en matière de harcèlement moral (voir [risques psychosociaux](#)) selon laquelle le comportement fautif d'un agent ne saurait justifier des faits de harcèlement ni exonérer la collectivité de sa responsabilité administrative de la réparation intégrale du préjudice matériel et moral causé à la victime. En l'espèce, une secrétaire avait été victime d'agissements de harcèlement de la part d'un président d'une communauté de communes : dénigrement grossiers en réunion, interdiction de prise de rendez-vous sur les dossiers dont elle avait la charge, refus de notation, déplacement de son bureau dans un lieu ouvert au public, en l'occurrence la salle des mariages, sans téléphone ni matériel de secrétariat et restriction progressive d'attributions jusqu'à la privation de toutes tâches ([Conseil d'Etat, 17 mars 2010, n° 3010707 – Cour de Cassation, Chambre criminelle, 27 mai 2015](#)).

### **Indemnisation de l'agent contractuel victime en service**

#### **Le régime de la faute inexcusable en droit privé**

En droit privé, et donc, pour les agents relevant du régime général de la sécurité sociale ou du régime de la mutualité sociale agricole qui seraient victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, le dispositif est assez semblable à celui de droit public examiné ci-dessus.

#### **Réparation forfaitaire sauf faute inexcusable**

Depuis une loi du 9 avril 1898, la réparation des accidents du travail repose sur une responsabilité sans faute : l'indemnisation des victimes d'accidents s'effectue sans qu'ils aient à apporter la preuve de la faute ; mais cette indemnisation est forfaitaire et non

intégrale. Pour un salarié ou ses ayants droit, la seule façon d'obtenir une meilleure indemnisation est d'établir l'existence d'une faute inexcusable de son employeur.

La reconnaissance de la faute inexcusable permet de modifier les mécanismes et les niveaux d'indemnisation de la victime d'un accident ; il n'y a pas d'incidence pénale pour le représentant de l'entreprise. En revanche, la mise en cause pénale du chef d'entreprise peut entraîner la faute inexcusable.

La loi ne donne pas de définition de la faute inexcusable. Selon une jurisprudence ancienne, constitue une faute inexcusable de l'employeur, ou de ceux qu'il s'est substitué dans la direction, la faute revêtant les caractéristiques suivantes ([Cour de cassation, Chambres réunies, 15 juillet 1941, n° 00-26836, Dame veuve Villa](#)) :

- gravité exceptionnelle (violation des règlements de sécurité par exemple) ;
- acte ou omission volontaire, mais non intentionnel ;
- conscience du danger que devait en avoir son auteur (notamment en cas d'exercice du droit de retrait par un salarié, du droit d'alerte par le CHSCT, d'observation de l'Inspecteur du travail) ;
- absence de toute cause justificative.

La faute inexcusable est retenue s'il est relevé un manquement de l'employeur en relation avec le dommage. Peu importe que cette faute ait été la cause déterminante de l'accident, il suffit qu'elle soit une cause nécessaire, et ce même si d'autres fautes ont concouru au dommage. Peu importe également que la victime ait elle-même commis une imprudence.

### **Evolution de la notion de faute inexcusable**

La faute inexcusable a été récemment redéfinie par la jurisprudence en matière de maladie professionnelle (Cass. soc. 28 février 2002 ; six arrêts rendus contre les sociétés [Valéo n° 99-17201](#), [Textar n° 00-41220](#), [Ascométal n° 00-10051](#), [Eternit n° 00-11793](#), [Everite n° 00-13172](#) et [Sollac n° 99-17221](#)) concernant des maladies professionnelles liées à l'amiante) :

*En vertu du contrat de travail, l'employeur est tenu envers le salarié d'une obligation de sécurité de résultat, notamment en ce qui concerne les maladies professionnelles contractées par l'intéressé du fait des produits fabriqués ou utilisés par l'entreprise. Le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexcusable, au sens de l'article L. 452-1 du Code de la sécurité sociale, lorsque l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver.*

Cette jurisprudence a été, par la suite, étendue aux accidents du travail ([Cour de cassation, chambre sociale, 11 avril 2002, n° 00-16535, Hachadi](#)).

*Attendu qu'en vertu du contrat de travail le liant à son salarié, l'employeur est tenu envers ce dernier d'une obligation de sécurité de résultat, notamment en ce qui concerne les accidents du travail ; que le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexcusable, au sens de l'article L 452-1 du Code de la sécurité sociale, lorsque l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver.*

Deux éléments ressortent comme faisant peser une exigence très lourde sur l'employeur :

- l'employeur est tenu envers le salarié d'une obligation de sécurité de résultat ;
- la conscience que l'employeur avait ou aurait dû avoir des risques courus et l'absence de mesures de prévention et de protection prises deviennent désormais les critères déterminants de la faute inexcusable.

Dans les affaires concernant les victimes de l'amiante, la Cour de cassation énonce que les juges doivent essentiellement constater si la conscience du danger par l'employeur est caractérisée et si, à partir de là, les mesures nécessaires de protection ont été mises en œuvre.

Cette conscience du danger peut résulter d'accidents antérieurs, d'avertissements des salariés ou du CHSCT, d'une mise en demeure de l'Inspecteur du travail, d'une condamnation pénale...

Dès lors qu'aucune mesure n'a été prise, qu'aucune diligence n'a été accomplie pour protéger le salarié du danger conscient, connu ou décelable, la faute présente un caractère inexcusable.

Pour plus de précisions, voir la fiche pratique : « [Faute inexcusable – Conditions et mise en œuvre](#) ».

Il s'agit bien d'une obligation de sécurité de résultat de l'employeur vis-à-vis de ses salariés exposés à un risque. et les cas d'exonérations sont très circonscrits : impossibilité objective de connaissance du danger, absence de lien de causalité entre la faute et le dommage, faute déterminante et exclusive de la victime ou d'un tiers, force majeure ; voir la fiche pratique : « [L'obligation de sécurité](#) ».

### **Evolution des conditions d'indemnisation**

[L'article L 452-1 du Code de la sécurité sociale](#) précise que, lorsque l'accident du travail est dû à la faute inexcusable de l'employeur, la victime ou ses ayants droit bénéficient d'une indemnisation complémentaire.

Cependant, cette indemnisation ne concernait, avant 2010, que quatre types (ou catégories), de préjudices, à savoir : les souffrances physiques et morales endurées, les préjudices esthétiques et d'agrément ainsi que le préjudice résultant de la perte ou de la diminution des possibilités de promotion professionnelle ([Code de la sécurité sociale, art. L 452-3](#)).

La victime se voyait donc privée de l'indemnisation de différents autres types (ou catégories) de préjudices pourtant indemnisés pour les victimes exerçant un recours contre une personne autre que leur employeur. Il s'agit notamment des besoins en aide humaine passés ou futurs, des dépenses d'aménagement d'un appartement pour l'adapter à une infirmité, des frais de fauteuil roulant ou véhicule adapté, des périodes d'incapacité temporaire ou déficit fonctionnel temporaire.

Une décision du Conseil constitutionnel du 10 juin 2010 ([Décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010](#)), rétablit le droit pour les victimes d'un accident du travail causé par la faute inexcusable de leur employeur, sous réserve que leur affaire ne soit pas définitivement jugée, de solliciter, en sus des prestations mises à la charge de la sécurité sociale, la

réparation des préjudices complémentaires non visés par l'article L 452-3 du Code de la sécurité sociale.

Bien entendu, une telle indemnisation reste subordonnée à la nécessité de justifier de l'existence de la réalité de ces préjudices.

La demande d'indemnisation peut être fondée sur l'application de la nomenclature proposée par le Conseil d'État ([Conseil d'Etat, avis, 4 juin 2007, n° 303422](#)) qui s'inspire très largement de la nomenclature dite « Dintilhac » énumérant l'ensemble des postes de préjudices indemnifiables.

### **Reconnaissance de la faute inexcusable présumée au bénéfice de l'agent contractuel victime**

Deux textes prévoient l'application du dispositif applicable en cas de faute aux agents contractuels :

- [Décret n° 85-603 du 10 juin 1985, art. 5-4](#)

*Le régime de réparation applicable en cas de faute inexcusable de l'employeur définie à l'article [L 452-1 du Code de la sécurité sociale](#) est de droit pour les agents relevant du régime général de la sécurité sociale ou du régime de la mutualité sociale agricole qui seraient victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle alors qu'eux-mêmes ou un membre du comité mentionné à l'article 37 (CHSCT et à défaut Comité technique) avaient signalé au chef du service ou à son représentant le risque qui s'est matérialisé.*

La présomption est dite ici irréfragable, c'est-à-dire que, une fois le signalement avéré, la preuve contraire de l'absence de faute ne peut être rapportée.

- [Code du travail, art. L 4154-3](#)

*La faute inexcusable de l'employeur prévue à l'article [L 452-1](#) du Code de la sécurité sociale est présumée établie pour les salariés titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée, les salariés temporaires et les stagiaires en entreprise victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle alors qu'affectés à des postes de travail présentant des risques particuliers pour leur santé ou leur sécurité ils n'auraient pas bénéficié de la formation à la sécurité renforcée prévue par l'article [L 4154-2](#).*

Il s'agit là d'une présomption simple, c'est-à-dire que l'employeur en cause peut apporter la preuve contraire que la formation renforcée a bien été dispensée.