

LE FLASH FONCTION PUBLIQUE DE FLORENT LE FRAPER DU HELLEN

Fonctionnaire et amiante : quelle relation ?

Les assurés du régime général bénéficient depuis longtemps de la reconnaissance des pathologies liées à l'exposition à l'amiante via les tableaux des maladies professionnelles n°30 et 30 bis. Jusqu'à récemment les tableaux des maladies professionnelles et la présomption qui y est attachée lorsque les conditions sont remplies n'étaient pas applicable aux fonctionnaires.

Est-ce à dire que les fonctionnaires ne pouvaient pas bénéficier d'une prise en charge des pathologies liées à l'amiante ?

Non, bien entendu, ils bénéficiaient même de toute une panoplie de dispositifs mais qui, à l'exception de la réparation éventuellement versée par le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), n'étaient pas spécifiques à l'amiante. Les modifications réglementaires concernant la définition de l'imputabilité et l'ouverture du droit à la cessation anticipée d'activité au titre de l'amiante pour les fonctionnaires change la donne.

Des pathologies imputables comme les autres

Jusqu'à récemment était reconnue imputables toute pathologie contractée ou aggravée en service^[1].

L'employeur, décisionnaire, devait se concentrer sur le lien entre l'activité globale de l'agent et sa pathologie sans tenir compte des tableaux des maladies professionnelles qui ne leur étaient pas applicables.

D'une part, l'agent ne pouvait pas se prévaloir de la présomption instituée par l'article L461-1 du code de la Sécurité sociale lorsque les conditions d'un tableau sont remplies^[2] d'autre part l'employeur ne pouvait pas motiver son refus de reconnaissance de l'imputabilité au service ni sur le fait que les conditions du tableau concerné n'était pas remplies ni même que la pathologie n'était pas listée dans un des tableaux^[3].

La question de l'imputabilité au service des pathologies liées à l'amiante était donc traitée de la même manière, en se concentrant sur la question du lien avec le service.

Cependant, bien que les tableaux n'aient pas été directement applicables aux fonctionnaires, leur construction, basée sur l'exposition au risque, leur donnait une certaine objectivité et, dans les faits, les employeurs, tout comme les commissions de réforme amenés à se poser la question de l'imputabilité, les utilisaient.

C'est d'ailleurs en ce sens que la Directrice de la DGAFP invitait, dans une lettre du 16 juillet 2015^[4], les employeurs publics à se poser la question de l'imputabilité des pathologie liées à l'amiante par le prisme des tableaux 30 et 30 bis de l'annexe II du code de la Sécurité sociale.

L'extension du tableau des maladies professionnelles aux fonctionnaires

L'ordonnance du 19 janvier 2017^[5] étend le régime de présomption d'imputabilité aux pathologies des tableaux en remplissant les conditions aux fonctionnaires.

On pourrait alors croire que la reconnaissance de l'imputabilité au service d'une pathologie liée à l'amiante serait facilitée. Cependant, ces pathologies sont caractérisées par une forte latence. Se pose dès lors la question de la prise en charge des pathologies liées à l'amiante, conséquence d'une exposition dans un autre régime. L'employeur serait-il amené à reconnaître imputable des pathologies éventuellement dues à une exposition dans un autre régime ?

Or, l'analyse des termes de l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 ne conduit pas à cette conclusion.

Conformément au I de l'article susmentionné, « le fonctionnaire en activité a droit à un congé pour invalidité temporaire imputable au service lorsque son incapacité temporaire de travail est consécutive à un accident reconnu imputable au service, à un accident de trajet ou à une maladie contractée en service. »

Le IV précise qu'« est présumée imputable au service toute maladie désignée par les tableaux de maladies professionnelles mentionnés aux articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale et contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions dans les conditions mentionnées à ce tableau. »

Ainsi, pour bénéficier de la présomption d'imputabilité au service, il faudrait, premièrement, que la pathologie soit dans la liste des tableaux, deuxièmement, que les conditions du tableau et notamment le délai d'exposition et de prise en charge soient remplies, dernièrement que l'agent ait été exposé en service !

Que se passera-t-il si l'agent a été exposé dans le privé mais que sa pathologie est médicalement constatée alors qu'il est devenu fonctionnaire ?

L'employeur serait amené à refuser de reconnaître l'imputabilité, puisque l'agent n'aura pas été exposé dans le public.

Les conséquences de la reconnaissance

Une fois la pathologie reconnue imputable l'agent bénéficie, outre la prise en charge des frais entraînés par la pathologie, en cas d'inaptitude temporaire, d'un congé de maladie imputable rémunéré à plein traitement jusqu'à la reprise ou la radiation des cadres^[6].

La réparation des conséquences des pathologies reconnues imputable prend quant à elle trois formes :

- Le versement d'une allocation d'invalidité temporaire (ATI) lorsque les séquelles n'empêchent pas la reprise de service.
- L'octroi d'une rente viagère d'invalidité lorsque l'agent se retrouve inapte absolue et définitive à ses fonctions du fait des séquelles de la pathologie ou lorsque la pathologie est constatée après la radiation des cadres
- Le versement, par l'employeur, de dommages et intérêts pour réparer les préjudices moraux et, notamment en cas de faute, les éventuels préjudices patrimoniaux.

L'invalidité compatible avec l'exercice des fonctions : l'ATI

L'ATI est octroyée et versée exactement dans les mêmes conditions que la rente viagère du régime général.

D'ailleurs, les décrets^[7] relatifs aux conditions de versement de l'ATI prévoient expressément que les fonctionnaires atteints d'une pathologie d'origine professionnelle ne peuvent bénéficier de cette allocation que dans la mesure où l'affection contractée serait susceptible, s'ils relevaient du régime général de sécurité sociale, de leur ouvrir droit à une rente viagère en application des dispositions du livre IV dudit code et de ses textes d'application.

La seule condition complémentaire est que l'agent puisse ou aurait pu reprendre ses fonctions malgré les séquelles de sa pathologie.

Dans le cas inverse, il ne peut pas bénéficier de l'ATI mais se verra octroyer une rente viagère d'invalidité.

L'invalidité incompatible avec l'exercice des fonctions : la rente viagère

Le fonctionnaire qui a été mis dans l'impossibilité permanente de continuer ses fonctions en raison d'infirmités résultant de maladies contractées ou aggravées en service peut être mis à la retraite par anticipation soit sur sa demande, soit d'office.

Les fonctionnaires ainsi mis à la retraite avant leur limite d'âge bénéficient d'une rente viagère d'invalidité cumulable avec la pension rémunérant leurs services.

Le droit à cette rente est également ouvert à l'ancien fonctionnaire qui est atteint d'une maladie professionnelle dont l'imputabilité au service est reconnue par la commission de réforme postérieurement à la date de la radiation des cadres

Cette reconnaissance est facilitée par le suivi post professionnel nouvellement prévu pour les fonctionnaires des trois versants exposés à un agent cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction[8].

Enfin, la victime pouvait sur le fondement de la responsabilité de l'employeur public, demander le versement de dommages et intérêts.

La fin de la règle du forfait de pension

Après presque une centaine d'années de fermeture, le Conseil d'Etat a ouvert aux fonctionnaires la possibilité de demander une réparation des préjudices subis à la suite d'une lésion ou d'une pathologie reconnue imputable en plus du versement de l'ATI ou de la rente viagère.

Le juge considère[9] en effet que les dispositions qui instituent, en faveur des fonctionnaires victimes d'accidents de service ou de maladies professionnelles, une rente d'invalidité en cas de mise à la retraite et une allocation temporaire d'invalidité en cas de maintien en activité déterminent forfaitairement la réparation à laquelle les intéressés peuvent prétendre, au titre des conséquences patrimoniales de l'atteinte à l'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 ne font obstacle :

- Ni à ce que le fonctionnaire qui a enduré, du fait de l'accident ou de la maladie, des dommages ne revêtant pas un caractère patrimonial, tels que des souffrances physiques ou morales, un préjudice esthétique ou d'agrément ou des troubles dans les conditions d'existence, obtienne de la collectivité qui l'emploie, même en l'absence de faute de celle-ci, une indemnité complémentaire réparant ces chefs de préjudice ;
- 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 ou de l'employeur, 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 lui incomberait.

Dans le cas particulier de l'amiante, le fonctionnaire a également la possibilité de demander une réparation au FIVA qui, subrogé dans ses droits, aura la possibilité de se retourner contre l'employeur.

L'extension de l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (acaata) aux fonctionnaires

Le décret n° 2017-435 du 28 mars 2017 étend le bénéfice de l'acaata aux fonctionnaires dans des conditions similaires à celles applicables aux assurés du régime général.

Ainsi, les fonctionnaires, âgés d'au moins 50 ans, reconnus atteints, au titre de leur activité au sein des trois versants de la Fonction publique, d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante, peuvent bénéficier du droit à la cessation anticipée d'activité.

L'agent adresse sa demande accompagnée des pièces justificatives à son employeur qui lui notifie sa décision dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a reçu la totalité des éléments nécessaires à l'instruction de la demande.

Le droit à la cessation anticipée d'activité est ouvert au premier jour du mois civil suivant la date de la notification de la décision d'admission ; à compter de cette date et jusqu'à son admission à la retraite, le bénéficiaire ne peut plus occuper un emploi ou exercer, sauf exceptions liées à la production des œuvres de l'esprit, d'activités lucratives.

L'acaata

L'agent admis au bénéfice de la cessation anticipée perçoit mensuellement, de son dernier employeur, une allocation spécifique.

Cette allocation est égale à 65% de la moyenne des rémunérations brutes perçues par l'agent – ou qu'aurait perçu l'agent en activité à temps plein s'il était à temps partiel ou en congé maladie- pendant les douze derniers mois de son activité sans pouvoir dépasser 100 % de son traitement indiciaire ni être en dessous de 75% du traitement indiciaire brut afférent à la rémunération minimale de la fonction publique.

Sont exclues du calcul les indemnités ayant le caractère de remboursement de frais et les éléments de rémunération liés à une affectation outre-mer ou à l'étranger sauf si l'agent continue de résider dans un de ces territoires, sous réserve d'y avoir le centre de ses intérêts moraux et matériels.

Cumul

L'allocation spécifique ne peut se cumuler ni avec des prestations en espèce du code de la Sécurité sociale, ni avec un avantage personnel de vieillesse ou d'invalidité, ni avec une allocation de préretraite ou de cessation anticipée d'activité allouée au titre d'un autre régime de cessation anticipée d'activité.

Cette allocation peut cependant se cumuler avec une pension militaire de retraite, une allocation temporaire d'invalidité ou une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle.

Dans le cas de la perception d'une ou plusieurs pensions de réversion, une allocation différentielle peut être versée en complément d'une pension de réversion dans la limite du montant de l'acaata..

Impact sur les futurs droits à pension

Bien que les agents en cessation anticipée d'activité ne soient plus pris en compte dans les effectifs, ni électeurs, ni éligibles aux instances consultatives du personnel, ils sont considérés comme étant en services effectifs et, à ce titre, bénéficient de l'avancement, toutefois limité à l'échelon, l'avancement de grade étant exclu.

De plus, la période de cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation de leurs droits à pension, les cotisations pour pension à la charge de l'agent étant prises en charge par l'employeur sur la base de l'indice afférent à l'échelon détenu par le fonctionnaire bénéficiaire.

Cessation de versement

L'acaata cesse d'être versée :

Au premier jour du mois civil suivant la date du décès du bénéficiaire ;

- Obligatoirement, lorsque le bénéficiaire remplit les conditions de durée d'assurance requises pour bénéficier d'une pension de vieillesse au taux plein, à condition qu'il soit âgé d'au moins soixante ans ;

- Par dérogation, sur demande de l'agent, dès qu'il atteint l'âge anticipé d'ouverture du droit à une pension de retraite qui, le cas échéant, lui est applicable conformément aux règles de l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale ou du régime spécial de retraite dont il relève ;
- À la demande du bénéficiaire dès qu'il atteint l'âge de soixante ans.

Le fonctionnaire bénéficiaire peut également demander que l'allocation spécifique cesse de lui être versée et à être admis à la retraite au titre de l'invalidité.

Peut alors se poser la question de l'articulation de l'acaata avec la liquidation anticipée de la pension au titre de l'invalidité.

Articulation avec l'invalidité

Prenons le cas d'un fonctionnaire, d'au moins 50 ans, atteint d'un Mésothéliome reconnu imputable au service qui le rend inapte absolu et définitive à ses fonctions ; il aurait alors le choix entre demander le bénéfice de l'acaata, la liquidation de sa pension au titre de l'invalidité ou ne rien demander et rester en congé imputable.

1. La demande de radiation des cadres pour invalidité

Contrairement au régime général, il n'existe pas de condition d'âge pour obtenir la liquidation de la pension de retraite du fonctionnaire au titre de l'invalidité ; cette dernière est d'ailleurs concédée de manière définitive et assortie, si l'invalidité est liée à une pathologie imputable, d'une rente viagère[10].

Notre fonctionnaire inapte pourrait donc demander la liquidation anticipée de sa pension et bénéficierait de règles de calcul particulières, ne subirait pas de décote et percevrait une rente viagère d'invalidité.

2. La demande d'acaata

Demander l'acaata permettrait à notre fonctionnaire de rester en activité au sens statutaire du terme et de continuer à bénéficier d'un avancement -limité à l'échelon[11]- ainsi que d'acquérir des droits à pension[12].

Cette allocation lui serait versée jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge d'ouverture de droit à pension et qu'il en demande la liquidation, jusqu'à ce qu'il bénéficie d'une pension de retraite à taux plein, ou jusqu'à ce qu'il demande la liquidation de sa pension au titre de l'invalidité.

3. Le maintien en congé imputable

L'agent atteint d'une pathologie imputable qui le rend inapte à ses fonctions bénéficie d'un congé maladie imputable jusqu'à la reprise ou la radiation des cadres.

Or, si l'allocation servie pendant la période de cessation anticipée au titre de l'amiante représente 65% de la moyenne des rémunérations brutes habituelles perçues par l'agent pendant les douze derniers mois de son activité, le congé imputable, en plus d'être du service effectif, est, lui, rémunéré à 100%.

De plus, l'acaata est stoppée dès que l'agent a atteint l'âge d'ouverture de droit et le taux plein, ce qui n'est pas le cas du congé imputable qui n'a de limite que la limite d'âge ou la radiation des cadres d'office pour invalidité par l'employeur.

Outre le fait que les dispositions concernant la radiation des cadres d'office des fonctionnaires inaptes restent à préciser à la suite des modifications apportées par l'ordonnance du 19 janvier 2017 susmentionnée, les employeurs radient rarement d'office les fonctionnaires.

Notre agent aurait donc intérêt à rester en congé imputable rémunéré à 100% sans autre limite que celle tenant à sa limite d'âge ; la meilleure stratégie serait alors de demander la liquidation de sa pension avant la survenance de cette dernière pour bénéficier d'une liquidation au titre de l'invalidité.

Certes l'acaata n'est pas réservée aux fonctionnaires inaptes puisqu'il suffit d'être atteint d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante. Cependant, lorsque le fonctionnaire se trouve en congé imputable, l'intérêt de demander le bénéfice de l'acaata semble tout relatif.

Par ailleurs, la même question qu'en ce qui concerne la reconnaissance de l'imputabilité se pose. En effet, l'article 1 du décret du décret du 19 juin 2017^[13] prévoit que ne peuvent bénéficier de la cessation anticipée d'activité au titre de l'amiante que « les fonctionnaires [...] reconnus atteints, **au titre de leur activité au sein de la fonction publique** de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière, d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante. »

Seuls les fonctionnaires ayant contractés en service leur pathologie peuvent bénéficier de l'acaata ; par conséquent, qu'en serait-il d'agents atteints d'une pathologie liée à l'amiante au titre d'une exposition dans le privé ?

^[1] Articles L27 du code des pensions civiles et militaires

^[2] CE, n° 366035, 13 novembre 2013 ; CE, n° 361752, 4 juillet 2014

^[3] CE, n° 374541, 27 avril 2015

^[4] Lettre du 16 juillet 2015 relative à la procédure de reconnaissance de l'imputabilité au service des affections liées à une exposition à l'amiante pour l'octroi des congés maladie imputables au service et la prise en charge des frais réels exposés par le fonctionnaire et directement liés à la maladie

^[5] 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 au travail dans la fonction publique

^[6] Article 21bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

^[7] Décret n°60-1089 du 6 octobre 1960 portant règlement d'administration publique pour l'application des dispositions de l'article 23 bis de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires et décret n°2005-442 du 2 mai 2005 relatif à l'attribution de l'allocation temporaire d'invalidité aux fonctionnaires relevant de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

^[8] Décret n° 2015-567 du 20 mai 2015 relatif aux modalités du suivi médical post professionnel des agents de l'Etat exposés à une substance cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction, Décret n° 2009-1546 du 11 décembre 2009 relatif au suivi médical post-professionnel des agents de l'Etat exposés à un agent cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction (FPE), Décret n° 2013-1151 du 12 décembre 2013 relatif au suivi médical post-professionnel des agents des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 exposés à un agent cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction (FPH), Décret n° 2013-365 du 29 avril 2013 relatif au suivi médical post-professionnel des agents de la fonction publique territoriale exposés à l'amiante (FPT)

^[9] CE, 25 juin 2008, n° 286910

^[10] Article 36 et suivants 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 et articles L24 et suivants du code des pensions civiles et militaires d'invalidité

[11] L'article 10 du décret n° 2017-435 du 28 mars 2017 relatif à la cessation anticipée d'activité des agents de la fonction publique reconnus atteints d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante prévoit que si la période de cessation anticipée au titre de l'exposition à l'amiante est considérée comme valant accomplissement de services effectifs, le fonctionnaire ne peut toutefois bénéficier d'un avancement de grade.

[12] Conformément à l'article 10 du décret susmentionné, la période pendant laquelle le fonctionnaire bénéficie du régime de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation de ses droits à pension.

[13] Décret n° 2017-1102 du 19 juin 2017 relatif aux modalités de financement mutualisé de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité et aux modalités d'attribution de l'allocation différentielle aux agents publics reconnus atteints d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante