

## Le Conseil constitutionnel rejette l'extension du contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires prévu par la loi de finances

Les dispositions de la loi de finances pour 2017 relatives au contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activité dans la fonction publique sont jugées anticonstitutionnelles. Motif : elles ont été adoptées selon la procédure des « cavaliers budgétaires ».

L'article 132 de la loi de finances pour 2017 permettait aux employeurs publics de faire contrôler les arrêts de travail, non plus seulement par les médecins agréés par l'administration, mais aussi par les médecins-conseils de l'assurance maladie ou par tout autre médecin.

**Le Conseil constitutionnel vient de le juger contraire à la Constitution, car dépourvu de tout lien avec le texte voté.** Ce que l'on appelle un « cavalier législatif ». En effet, la disposition, qui provient d'un amendement, déposé par le gouvernement lors de la discussion du projet de budget pour 2017 à l'Assemblée nationale en première lecture, **ne concerne en rien le budget.**

L'article 132 prévoyait aussi que le bilan social annuel, présenté par les employeurs publics devant le comité technique compétent, présente la politique de prévention des absences pour raison de santé et les indicateurs de suivi. Avec, en particulier, un bilan de l'impact des actions de prévention de la pénibilité et d'amélioration des conditions de travail sur les absences pour raison de santé.

**En cas de « doute sérieux » sur le cumul d'activités**, l'employeur public aurait également pu demander au fonctionnaire de justifier le montant de ses revenus d'activités professionnelles des trois années précédentes, **afin de faire procéder le cas échéant au reversement des sommes ainsi perçues, par retenue sur le traitement.**

Les modalités d'organisation de la contre-visite médicale, les obligations que les fonctionnaires devaient respecter sous peine d'interruption du versement de leur rémunération, et les modalités de recours par les employeurs publics aux services du contrôle médical des Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) étaient renvoyées à un décret.

Conséquence de la décision du Conseil constitutionnel : l'expérimentation en cours du contrôle administratif et médical des arrêts maladie des fonctionnaires par les CPAM de six départements, à laquelle cet amendement mettait fin, se poursuit donc pour l'instant, bien qu'un rapport de l'Igas (Inspection générale des affaires sociales) **l'ait jugée peu efficace pour lutter contre l'absentéisme des agents.**

## Contrôle des arrêts de travail des fonctionnaires renforcé à l'Assemblée, comme voulu par le gouvernement

Les députés ont adopté jeudi 10 novembre, à l'initiative du gouvernement, un renforcement de la politique de contrôle médical des arrêts de travail dans les collectivités publiques, la ministre jugeant nécessaire que la fonction publique apparaisse « exemplaire ».

« La fonction publique doit être exemplaire, sinon elle est attaquable et mise en danger. Les abus créent aussi du mal-être chez les collègues sur le terrain », a estimé la ministre de la Fonction publique, la radicale de gauche Annick Girardin.

Dans le cadre du débat budgétaire sur la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines », l'amendement vise à « améliorer l'efficacité du contrôle médical en permettant aux employeurs publics de recourir, en plus des médecins agréés par l'administration, aux médecins-conseils de l'assurance maladie et à l'ensemble des médecins ».

« Les modalités de procédures, les garanties de recours ouvertes aux fonctionnaires ainsi que les modalités techniques et financières des partenariats entre les services de l'assurance maladie et les employeurs publics seront fixées par décret », précise l'amendement.

Cet amendement a reçu le soutien d'Alain Tourret (radical de gauche), pour qui « l'absentéisme est une plaie dans un certain nombre de collectivités territoriales ».

L'UDI Philippe Gomès a affirmé, pour s'en étonner, qu'un agent territorial est « absent 39 jours par an à Marseille contre 14 jours à Montpellier ».

Les députés ont en revanche rejeté des amendements du député LR Lionel Tardy pour, non seulement rétablir la suppression depuis 2014 du jour de carence non rémunéré qui a été selon lui « un très mauvais signal », mais aussi instaurer un délai de trois jours comme dans le privé.

La socialiste Françoise Descamp-Crosnier a répondu que « deux tiers des salariés du privé » sont couverts par des conventions collectives qui prennent en charge ces jours de carence.

L'amendement du gouvernement met par conséquent fin à l'expérimentation, en cours depuis plusieurs années, du contrôle administratif et médical des arrêts maladie des fonctionnaires par les caisses primaires d'assurance maladie.

« Une évaluation, dont les résultats ont été connus en fin d'année 2015, a montré les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de cette expérimentation. Ainsi, notamment, étaient ciblés les arrêts maladie de longue durée, ce qui ne répond pas aux besoins spécifiques des employeurs publics pour lesquels ce sont les arrêts de courte et très courte durée qui portent atteinte à l'organisation du travail », selon l'exposé de l'amendement défendu par Mme Girardin.

Par ailleurs, les employeurs publics devront faire devant le comité technique compétent « un bilan social annuel de leurs actions de prévention de la pénibilité et d'amélioration des conditions de travail sur les absences pour raison de santé ».



## Sanctions financières pour les fonctionnaires qui n'envoient pas leur arrêt de travail sous 48 heures

Le fonctionnaire qui transmet à plusieurs reprises, sur une période de vingt-quatre mois, ses arrêts de travail au-delà du délai de quarante-huit heures, verra sa rémunération réduite de moitié entre la date de prescription de son arrêt de travail envoyé tardivement et sa date d'envoi effectif.

Le renforcement des contrôles des arrêts maladie avait été annoncé à l'occasion de [l'abrogation pour les fonctionnaires du jour de carence](#). Il est effectif depuis la publication du [décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014](#) qui renforce le caractère contraignant de la transmission des arrêts de travail par les fonctionnaires.

Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, les fonctionnaires étaient déjà soumis à une obligation de transmission de leurs arrêts de travail dans le délai de quarante-huit heures. Toutefois cette mesure non contraignante n'était assortie d'aucune retenue sur traitement en cas d'envoi tardif, contrairement au régime prévu par le Code 2 de la sécurité sociale pour les salariés du secteur privé et pour les agents contractuels de droit public. Ce n'est désormais plus le cas et une circulaire du 20 avril 2015 en précise les modalités d'application.

---

### Raccourcir les délais de transmission des arrêts de travail

Un fonctionnaire malade doit toujours transmettre à l'administration dont il relève son avis d'interruption de travail dans un délai de quarante-huit heures. Mais en cas de manquement à ce délai, son employeur « informe l'agent de la réduction de la rémunération à laquelle il s'expose en cas de nouvel envoi tardif dans une période de vingt-quatre mois ». Le texte poursuit que : « Si, dans cette période, l'agent transmet de nouveau tardivement un avis d'interruption de travail, l'administration est fondée à réduire de moitié sa rémunération entre la date de prescription de l'arrêt et la date effective d'envoi de l'avis d'arrêt de travail ». Ces dispositions s'appliquent aux trois versants de la fonction publique. Elles sont en vigueur le 6 octobre 2014.

Les congés de maladie accordés dans les circonstances exceptionnelles et [les congés longue maladie et de longue durée](#) sont exclus du dispositif car ils font déjà l'objet d'une procédure d'octroi comportant un contrôle administratif et médical de leur bien-fondé. La mesure de réduction de moitié de la rémunération n'est pas non plus applicable si le fonctionnaire est hospitalisé ou s'il justifie, dans le délai de huit jours, de son incapacité à transmettre l'avis d'arrêt de travail dans le délai imparti. Il en est de même lorsque l'absence est justifiée au titre des congés « pathologiques » qui sont pris en charge au titre du congé de maternité.

L'obligation de transmission est applicable à l'ensemble des fonctionnaires, stagiaires et titulaires, relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires. Les agents contractuels qui sont affiliés aux caisses primaires d'assurance maladie sont quant à eux déjà soumis à une obligation de transmission des arrêts de travail dans le délai de quarante-huit heures, sous peine de réduction de moitié de leurs indemnités journalières en application des articles [L. 321-2](#), [R. 321-2](#) et [D. 323-2](#) du [Code de la sécurité sociale](#) et de l'article 2 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986.

---

### Modalités pratiques d'application

Il appartient à l'agent de transmettre [son avis d'interruption de travail](#) à l'administration dont il relève dans le délai de quarante-huit heures. Il pourra, le cas échéant, remettre personnellement ou faire remettre par la personne de son choix l'avis d'arrêt de travail auprès de son administration contre remise d'un récépissé à la demande de l'agent. L'administration peut, autant que de besoin, fixer les modalités et circuits de transmission des arrêts de travail et établir les circuits d'information de la hiérarchie en cas d'absence.

En outre, et dans tous les cas, afin de permettre une bonne organisation du service, il est attendu de l'agent en arrêt de travail qu'il informe le plus rapidement possible son supérieur hiérarchique direct.

Le délai de quarante-huit heures commence à courir à partir du jour d'établissement de l'arrêt de travail par le médecin, le chirurgien-dentiste ou la sage-femme. Il s'agit du jour de la prescription médicale de l'arrêt. Le délai de quarante-huit heures est décompté en jours calendaires. Compte tenu des périodes d'ouverture des services postaux, il conviendra de calculer les délais selon les modalités inspirées des dispositions de l'article 642 du Code civil, à savoir : « le délai qui expirerait normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant ». Si la date de prescription est postérieure à la date d'absence du service de l'agent, ce dernier devra justifier cette absence sous peine de suspension intégrale au titre de l'absence de service fait.

Le caractère tardif de l'envoi de l'arrêt de travail est constaté par l'administration qui veillera à conserver les éléments de nature à établir les faits (conservation de l'enveloppe d'envoi, copie du récépissé de remise de l'arrêt de travail en cas de remise en main propre...). L'agent est informé par courrier de l'envoi tardif de son arrêt de travail et de la réduction de rémunération à laquelle il s'expose en cas de nouvel envoi tardif pendant une période de vingt-quatre mois. Ainsi, il appartient à l'administration d'informer l'agent par écrit et de lui notifier ce courrier, par tous moyens à sa disposition (lettre en recommandé avec accusé de réception, notification par l'autorité administrative...).

L'instauration, il y a trois ans, du mécanisme inédit du jour de carence dans la fonction publique (désormais supprimé) avait fait chuter en 2012 de 43,2 % le nombre d'arrêts maladie d'une journée dans les collectivités territoriales. Ces nouvelles mesures permettront-elles de poursuivre cette tendance ? Rien n'est moins sûr.

**Texte de référence :** [Circulaire du 20 avril 2015 relative au délai de transmission des arrêts de maladie des fonctionnaires dans la fonction publique de l'État](#)

## **Arrêts maladie des fonctionnaires : un contrôle toujours inefficace**

Un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales procède à une évaluation du dispositif expérimental confiant à six caisses primaires d'assurance maladie le contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires. Il conclut que l'expérimentation menée n'a pas démontré de valeur ajoutée et n'a pas atteint les objectifs qui lui avaient été assignés.

L'expérimentation a été initiée dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale du 24 décembre 2009. L'idée était « de soumettre tous les français, quel que soit leur statut, à des contrôles de même intensité » en matière d'arrêt de travail, qu'ils exercent leur activité dans le secteur privé ou public. Plusieurs objectifs étaient portés par cette initiative comme l'harmonisation des règles et des modalités de contrôle [des arrêts de maladie](#), renforcer la lutte contre les fraudes, économiser les crédits de personnels de remplacement, favoriser les retours anticipés ou encore améliorer la connaissance statistique et qualitative des arrêts de travail des fonctionnaires.

---

### Le contrôle médical des arrêts de maladie ordinaire

---

Droit fondamental, le congé maladie est aussi un droit contrôlé. Ce contrôle, diligenté par l'employeur, obéit à des règles pour ce dernier mais aussi des obligations pour les agents. Les employeurs publics peuvent ainsi faire procéder à tout moment à [une contre-visite](#) par un médecin agréé des arrêts de travail des fonctionnaires. Le fonctionnaire contrôlé doit s'y soumettre « sous peine d'interruption du versement de sa rémunération ».

Mais dans les faits, cette procédure est peu mise en œuvre et lorsque c'est le cas, elle n'est pas suivie par les services instructeurs.

[Le décret du 3 octobre 2014](#) a modifié les modalités de contrôle des arrêts en introduisant une mise en garde de l'administration au cas où le fonctionnaire ne transmet pas [le certificat médical dans les 48 heures](#). Au-delà de 48 heures, « l'administration doit désormais avertir le fonctionnaire d'une réduction de sa rémunération en cas de nouvel envoi tardif dans une période de 24 mois, à compter de la date de prescription du premier arrêt de travail. Si, au cours de cette période, l'agent transmet de nouveau tardivement un avis d'arrêt de travail, l'administration est fondée à réduire de moitié sa rémunération entre la date de prescription de l'arrêt et la date effective d'envoi de celui-ci ».

La conséquence de l'application de cette nouvelle règle est d'entraîner la quasi-automaticité des contrôles, si le fonctionnaire ne s'acquiesce pas de l'obligation de l'envoi du justificatif d'absence dans le délai prescrit. L'administration peut toujours faire procéder à tout moment à une contre-visite du fonctionnaire par un médecin agréé. L'intéressé ne peut y déroger. Si l'agent est jugé apte à la reprise du travail, l'administration peut lui demander de reprendre son activité. Les conclusions du médecin agréé peuvent être contestées par l'administration et par l'agent ou devant le comité médical compétent

---

### Un contrôle efficace des arrêts implique des modifications radicales

---

La création d'un meilleur dispositif pour contrôler les arrêts nécessite impérativement un positionnement clair de l'État « sur ses attentes en termes de gestion de l'absentéisme ». Le seul alignement du contrôle médical sur le secteur privé est insuffisant. La prévention de l'absentéisme, la désinsertion professionnelle, l'« exemplarité » de la fonction publique ou encore la continuité du service constituent des enjeux stratégiques qu'il faut désormais intégrer aux réflexions.

Les responsables publics doivent savoir se positionner expressément sur les objectifs à atteindre en s'interrogeant sur les notions d'équité (entre le secteur privé et le secteur public ainsi qu'entre les fonctionnaires des différentes administrations), la connaissance fine des arrêts de travail des fonctionnaires, la prévention des arrêts de longue durée, de courte durée et de très courte durée ou encore sur la lutte contre les arrêts abusifs. Cela leur permettra d'être renseigné avec fiabilité sur la qualité de vie au travail dans leurs services et de distinguer les difficultés personnelles des éventuelles situations de management anxiogène.

L'équité entre secteur privé et public, qui recueille une attention particulière du grand public, devra être appréhendée sous l'angle de l'intensité des contrôles plutôt que sous l'angle d'un alignement des processus (inopérant selon le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales). La définition des priorités ciblera les modalités de gestion les plus pertinentes. Mais seul le renforcement de la gestion de proximité permettra au final de lutter efficacement contre [l'absentéisme médical](#) dans le secteur public.

**Source :** [Évaluation du dispositif expérimental confiant à six caisses primaires d'assurance maladie le contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires](#), novembre 2016