



HAL
open science

L'accident de service

Laurent Seurot

► **To cite this version:**

| Laurent Seurot. L'accident de service. Droit Social, 2023, 07, pp.612. <halshs-04151720>

HAL Id: halshs-04151720

<https://shs.hal.science/halshs-04151720v1>

Submitted on 16 Mar 2026

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY 4.0 - Attribution - International License

L'accident de service

Résumé. – L'accident de service est l'équivalent, dans le droit de la fonction publique, de l'accident du travail. Il est défini pour l'essentiel de la même manière, la jurisprudence administrative s'attachant à suivre les évolutions de la chambre sociale de la Cour de cassation. Cela n'empêche cependant pas, ici ou là, quelques différences dans la formulation des conditions de reconnaissance, sans que l'on puisse toujours précisément déterminer dans quelle mesure ces différences se traduisent par des solutions réellement divergentes. La procédure de reconnaissance de l'accident de service se distingue en revanche très nettement de la procédure de reconnaissance d'un accident du travail par la place centrale accordée à l'employeur public. Surtout, l'accident de service entraîne des conséquences nombreuses et partiellement originales par rapport aux droits résultant d'un accident du travail.

L'accident de service est l'équivalent, dans le droit de la fonction publique, de l'accident du travail. On parle d'accident de service quelle que soit la qualité de la victime, fonctionnaire ou agent contractuel. Je ne parlerai cependant que des fonctionnaires, à l'exclusion des contractuels, qui représentent pourtant à peu près 20% des effectifs de la fonction publique. Cette exclusion se justifie par le fait que c'est aux seuls fonctionnaires que s'applique le régime original de l'accident de service, caractéristique du droit de la fonction publique¹, les agents contractuels étant quant à eux affiliés au régime général de la Sécurité sociale². Après avoir circonscrit le champ de l'accident de service (I), je m'intéresserai aux conséquences qu'emporte cette qualification (II).

I. Consistance

On ne comprendrait pas les développements qui suivent si l'on n'avait pas en tête la préoccupation constante des pouvoirs publics et du juge administratif de s'écarter le moins possible, dans un souci d'équité, du droit de la protection sociale et de la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation. C'est ce que l'on va pour l'essentiel observer, non sans relever, ici ou là, quelques différences.

A. L'accident de service au sens strict

En droit de la protection sociale, la définition la plus actuelle de l'accident du travail résulte d'une décision du 2 avril 2003, aux termes de laquelle « constitue un accident du travail un événement ou une série d'événements survenus à des dates certaines par le fait ou à l'occasion du travail, dont il est résulté une lésion corporelle, quelle que soit la date d'apparition de celle-ci »³.

Dans le droit de la fonction publique, la disposition pertinente figure à l'article L. 822-18 du code général de la fonction publique (CGFP), 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

¹ Art. L. 413-12 4° du Code de la sécurité sociale.

² V. par ex. art. 2 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986.

³ Cass. soc., 2 avr. 2003, n° 00-21.768.

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 ».

Si l'on compare cette formulation avec celle qui résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation, elle paraît bien plus étroite puisqu'elle ne vise que l'accident survenu « dans le temps et le lieu du service ». La formule figurant à l'article L. 822-18 du CGFP, qui reprend en fait celle dégagée par le Conseil d'État en 2012⁴, n'épuise cependant pas le champ de l'accident de service : elle ne fait que définir le champ couvert par une présomption. Autrement dit, il peut y avoir accident de service en dehors, dès lors que le fonctionnaire apporte la preuve du lien entre son accident et le service. La formule utilisée par le Conseil d'État pour définir le champ de l'accident de service, indépendamment de celui de la présomption, est en réalité similaire à celle de la Cour de cassation : constitue un accident de service « un événement survenu à une date certaine, par le fait ou à l'occasion du service, dont il est résulté une lésion, quelle que soit la date d'apparition de celle-ci »⁵.

Il est heureux qu'il en aille ainsi dans la mesure où, dans la fonction publique, de nombreux accidents, qui sont incontestablement en lien avec le service, peuvent avoir lieu dans des circonstances qui ne sont pas couvertes par la présomption, que l'on songe à l'enseignant-chercheur qui tombe de l'escabeau au moyen duquel il est allé chercher, dans sa bibliothèque personnelle, le dernier numéro de la revue *Droit social*. Dans cette hypothèse, le fonctionnaire ne bénéficie pas de la présomption d'imputabilité, mais il a quand même la possibilité de prouver le lien avec le service. Pour prendre un exemple classique, est ainsi un accident de service l'accident subi par une institutrice victime, un dimanche, dans son jardin, d'un accident alors qu'elle était en train de préparer une activité pour sa classe⁶.

Si différence il y a avec la jurisprudence judiciaire, elle est plutôt à rechercher du côté du caractère violent que devait traditionnellement revêtir l'accident du travail, critère aujourd'hui abandonné⁷. La jurisprudence administrative y fait pour sa part toujours référence. Ainsi, pour refuser à un entretien d'évaluation la qualification d'accident de service, le Conseil d'État s'appuie sur le fait qu'il ne saurait être regardé en principe « comme un événement soudain et violent susceptible d'être qualifié d'accident de service »⁸. Plus généralement, cette exigence de violence explique les réticences du juge administratif à reconnaître qu'un entretien conflictuel entre deux agents⁹ ou entre un agent et son supérieur¹⁰ puisse constituer un accident de service. Il n'en va autrement que lorsque l'entretien avec le collègue a donné lieu à un comportement ou à des propos excédant « les relations normales de collaboration » ou lorsque le supérieur hiérarchique a tenu des propos ou adopté un comportement qui excède « l'exercice normal du pouvoir hiérarchique ».

B. Accidents survenus dans des circonstances particulières

Trois cas un peu particuliers vont nous intéresser : l'accident de trajet, l'accident de mission et l'accident survenu en télétravail.

En ce qui concerne, en premier lieu, *l'accident de trajet*, il est assimilé, dans le droit de la fonction publique, à l'accident de service. Par conséquent, et contrairement à ce qu'il en est dans le droit social, la distinction entre les accidents de service et les accidents de trajet ne présente absolument aucun enjeu.

⁴ CE, 15 juin 2012, *Mme Bouzigon*, n° 348258, inédit.

⁵ CE, 27 sept. 2021, *Ministre des Armées*, n° 440983, Rec. T.

⁶ CE, 5 juil. 1978, *Min. Educ. c/ Dame Bletterer*, n° 06827, Rec. 291.

⁷ Cass. soc., 5 mars 1970, n° 68-14.382.

⁸ CE, 27 sept. 2021, *Ministre des Armées*, préc. V. égal. CAA Lyon, 22 oct. 2018, n° 16LY01680 ; CAA Paris, 15 juin 2020, n° 18PA01500 ; CAA Marseille, 10 nov. 2020, n° 18MA03467.

⁹ TA Marseille, 21 sept. 2022, n° 2006290.

¹⁰ CE, 27 sept. 2021, *Ministre des armées*, préc. ; CAA Bordeaux, 14 oct. 2021, n° 19BX02210.

S'agissant de sa définition, le CGFP y consacre son article L. 822-19, aux termes duquel « est reconnu imputable au service, lorsque le fonctionnaire ou ses ayants droit en apportent la preuve ou lorsque l'enquête permet à l'autorité administrative de disposer des éléments suffisants, l'accident de trajet dont est victime le fonctionnaire qui se produit sur le parcours habituel entre le lieu où s'accomplit son service et sa résidence ou son lieu de restauration et pendant la durée normale pour l'effectuer, sauf si un fait personnel du fonctionnaire ou toute autre circonstance particulière étrangère notamment aux nécessités de la vie courante est de nature à détacher l'accident du service ».

Si cette définition n'est pas identique à celle que donne l'article L. 411-2 du Code de la sécurité sociale, la jurisprudence administrative s'est attachée à ne pas se séparer de celle de la Cour de cassation. Le droit positif est plus précisément structuré autour de trois principes. D'abord, est présumé être un accident de trajet l'accident qui se produit sur le parcours habituel entre le lieu où s'accomplit le travail de l'agent et sa résidence et pendant la durée normale pour l'effectuer¹¹. Ensuite, la qualification d'accident de trajet peut être reconnue à des hypothèses qui ne sont pas couvertes par cette présomption, à la condition que le fonctionnaire en apporte la preuve. Cela vise notamment l'hypothèse dans laquelle l'agent s'est écarté de son parcours habituel. Le juge doit alors rechercher si le détour était justifié par les nécessités de la vie courante, par les conditions normales d'exercice de l'emploi, ou, depuis 2010 et de manière originale par rapport au droit de la protection sociale¹², s'il présente « un caractère involontaire »¹³. Enfin, pour qu'un accident soit qualifié d'accident de trajet, encore faut-il que le trajet (aller) ait commencé ou que le trajet (retour) ne soit pas encore terminé, autrement dit que l'agent ne se trouve pas, lors de l'accident, à l'intérieur de son domicile ou de sa propriété¹⁴. La jurisprudence administrative est sur ce point parfaitement identique à la jurisprudence judiciaire¹⁵, ainsi qu'en témoigne un arrêt récent à propos d'une chute survenue dans un escalier appartenant aux parties communes de l'immeuble dans lequel loge le fonctionnaire¹⁶.

En ce qui concerne, en deuxième lieu, *l'accident de mission*, il témoigne lui aussi de la volonté du Conseil d'État de s'éloigner le moins possible de la jurisprudence de la Cour de cassation. Ainsi, il a transposé en 2004 le revirement de jurisprudence opéré en 2001 par la Cour de cassation¹⁷ et admis que tout accident survenu lorsqu'un agent est en mission constitue un accident de service même s'il est survenu à l'occasion d'un acte de la vie courante, sauf s'il a lieu lors d'une interruption de cette mission pour des motifs personnels¹⁸.

Un mot, enfin, sur l'accident survenu au fonctionnaire en *télétravail*¹⁹, car il n'existe pas, dans le droit de la fonction publique, une disposition équivalente à celle de l'article L. 1222-9 du Code du travail, selon lequel « l'accident survenu sur le lieu où est exercé le télétravail pendant l'exercice de l'activité professionnelle du télétravailleur est présumé être un accident du travail ». Il faut, en droit public, se reporter à une disposition générale, qui figure à l'article 6 du décret n° 2016-151 du 11 février 2016, aux termes duquel « les agents exerçant leurs fonctions en télétravail bénéficient des mêmes droits et obligations que les agents exerçant sur leur lieu d'affectation »²⁰. Par

¹¹ CE, sect., 17 janv. 2014, n° 352710, *Min. budget c/ Lançon*, Rec.

¹² V. en ce sens P. Morvan, *Droit de la protection sociale*, LexisNexis, « Manuels », 10^e éd., 2021, n° 137.

¹³ CE, 29 janv. 2010, n° 314148, *Oculi*, Rec. : à propos d'un agent qui s'est écarté de son trajet habituel en raison de son assoupissement dans le train.

¹⁴ CE, 30 nov. 2018, n° 416753, Rec. T.

¹⁵ Cass. soc., 25 janv. 1970, n° 78-10.377 ; Cass. soc., 28 juin 1989, n°87-10.242, *Bull. civ. V*, n°486 ; Cass. soc., 31 janv. 1991, n° 88-19.934, *Bull. civ. V*, n°54.

¹⁶ CAA Marseille, 4 juill. 2022, n° 21MA02328, qui reprend Cass. soc., 8 mai 1952, *Bull. n° 386*, p. 292.

¹⁷ Cass. soc., 19 juill. 2001, n° 99-20.603, *Bull. civ. V*, n°285.

¹⁸ CE, 3 déc. 2004, n° 260786, *Quinio*, Rec., qui revient sur CE, 30 sept. 1988, n° 70069, *Bonmartin*, Rec.

¹⁹ L. Carrere, « À la recherche de la particularité du télé-accident de service », *JCP Adm.* 2021. 2 ; M. Carniama, « Télétravail et service public », *RFDA* 2022. 313.

²⁰ V. auj. CGFP, art. L. 430-1.

conséquent, il convient de se fonder sur la définition « normale » de l'accident de service, celle qu'on l'a rappelée précédemment, en considérant le lieu de télétravail comme le lieu du service. C'est du reste ce que confirme l'accord-cadre relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique signé le 13 juillet 2021.

C. Pathologies particulières

Concernant, en premier lieu, le *Covid*, il a été décidé, comme en droit de la protection sociale²¹, que les pathologies qui en résultent seraient traitées au titre des maladies professionnelles et non au titre des accidents de service²². Le ministre de la Santé l'avait annoncé dès le 23 mars 2020 pour les soignants et le ministre de l'Intérieur avait fait de même le 9 avril 2020 pour les agents qui relèvent de son ministère. Ces annonces ont été concrétisées par le décret n° 2020-1131 du 14 septembre 2020.

En ce qui concerne, en second lieu, le *suicide* ou sa tentative, il est regardé, lorsqu'il est intervenu sur le lieu et dans le temps de travail, comme imputable au service, sauf circonstance particulière l'en détachant²³. Il en va également ainsi, en dehors de ces hypothèses, si le suicide ou sa tentative présente un lien direct avec le service²⁴. La jurisprudence antérieure considérait au contraire qu'un tel acte, du fait de son caractère volontaire, se détachait du service, sauf circonstance particulière l'y rattachant : il fallait que le suicide ou la tentative trouve sa « cause déterminante » dans le service, ce qui allait au-delà de la recherche d'un simple « lien direct » avec lui²⁵. Il n'en demeure pas moins que l'employeur public peut démontrer qu'un suicide ou sa tentative est détachable du service, compte tenu par exemple de l'état de santé antérieur de l'agent ou de problèmes personnels ou familiaux.

D. Reconnaissance

À la différence de ce qu'il en est dans le secteur privé, où l'employeur n'intervient pas dans le processus de reconnaissance de l'accident du travail, l'employeur public est au contraire au cœur de la procédure de reconnaissance de l'accident de service puisque c'est à lui qu'il appartient, sous le contrôle du juge, de se prononcer. La décision est plus précisément prise par l'autorité investie du pouvoir de nomination, c'est-à-dire l'exécutif de la collectivité territoriale dans la fonction publique territoriale, le directeur de l'hôpital ou de l'EHPAD dans la fonction publique hospitalière, et le ministre ou l'autorité déconcentrée dans la fonction publique d'État. Il en va néanmoins différemment lorsque le fonctionnaire d'État est affecté dans un établissement public, comme le sont les enseignants-chercheurs, puisque c'est le président de l'université qui est chargé de se prononcer.

Les décisions refusant de reconnaître l'imputabilité au service d'une maladie constituent, au sens de l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration, des décisions individuelles « défavorables » refusant un avantage qui constitue pour le fonctionnaire un droit. Elles doivent, à ce titre, être motivées.

Concrètement, le fonctionnaire doit faire établir un certificat médical par le médecin de son choix, agréé ou non, lequel délivre également, si nécessaire, un certificat d'arrêt de travail. En cas de doute et lorsqu'il estime que des circonstances particulières paraissent de nature à détacher

²¹ V. not. lettre réseau LR- DRP 26/2020 du 13 août 2020.

²² V. not. I. Herzog, « La maladie professionnelle du fonctionnaire à l'épreuve de l'infection "Covid-19" », AJFP 2020. 206.

²³ S. Joly, « Geste suicidaire et accident de service : l'apport du juge administratif », RDSS 2018. 613. ; M. Ledoux et J. El Berry, « De la sécurité physique des travailleurs à la gestion des risques psychosociaux », AJCT 2013. 16 ; B. Joly, « La prise en compte du suicide au titre des risques professionnels : regards croisés sur la jurisprudence judiciaire et administrative », Dr. soc. 2020, p. 258.

²⁴ CE, sect., 16 juill. 2014, Galan, n° 361820, Rec. ; AJDA 2014. 1461 ; AJDA 2014. 1706, chron. Bretonneau et Lessi.

²⁵ CE 28 juill. 1993, Min. Défense c/ Stéfani, n° 121702, Rec.

l'accident du service, l'employeur public peut faire procéder à une expertise médicale par un médecin agréé. Il peut également diligenter une enquête administrative visant à établir la matérialité des faits et les circonstances ayant conduit à la survenance de l'accident. Dans la cas où l'Administration ne reconnaîtrait pas spontanément l'accident de service et à moins que le défaut d'imputabilité au service soit manifeste²⁶, elle doit consulter le conseil médical qui rend un avis simple, c'est-à-dire qui ne lie pas l'Administration, bien que le juge lui accorde la plus grande importance en cas de litige²⁷.

II. Conséquences

Elles sont nombreuses. On étudiera les quatre principales.

A. Droit à un congé spécial

Le fonctionnaire victime d'un accident de service a droit à un congé spécial, créé par l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017, le congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS). Durant ce congé, il conserve ses droits à l'avancement et à la retraite²⁸ et, surtout, l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre ses fonctions ou jusqu'à son admission à la retraite²⁹. À titre de comparaison, en cas d'arrêt non imputable au service, il ne perçoit son plein traitement que durant une durée limitée, qui dépend du type précis de congé dans lequel il est placé, et il ne perçoit après que la moitié de son traitement.

B. Droit au remboursement de l'ensemble des frais occasionnés par l'accident

Le fonctionnaire a également droit au remboursement de l'ensemble des frais, médicaux ou non, directement occasionnés par l'accident³⁰. Une liste indicative de ces frais est donnée en annexe 2 de la circulaire du 13 mars 2006 relative à la protection sociale des fonctionnaires. L'Administration vérifie la réalité des dépenses et examine leur utilité, la preuve de cette utilité devant être fournie par le fonctionnaire. La jurisprudence, assez fournie sur cette question³¹, a pu par exemple imposer la prise en charge du coût d'une aide-ménagère dès lors que cette aide est médicalement justifiée et participe à l'amélioration de l'état de santé altéré par l'accident³².

On précisera que, d'une part, la mise à la retraite du fonctionnaire ne met pas fin à l'obligation de prise en charge par l'employeur des frais occasionnés par l'accident³³ et que, d'autre part, lorsque le fonctionnaire, postérieurement à son accident, a changé d'employeur, il incombe toujours à l'employeur qui a prononcé l'imputabilité au service de l'accident de prendre en charge les conséquences d'une éventuelle rechute³⁴.

C. Droit à une allocation temporaire ou rente viagère d'invalidité

Si le fonctionnaire souffrant d'une invalidité permanente partielle consécutive à un accident de service est maintenu en activité, il peut percevoir une *allocation temporaire d'invalidité* (ATI), à la condition néanmoins qu'elle ait été évaluée par le conseil médical à au moins 10%³⁵. Elle est versée chaque mois, en plus du traitement. D'abord versée pendant cinq ans, elle peut être versée au-delà

²⁶ CAA Lyon, 22 oct. 2018, n° 16LY01680.

²⁷ Cet avis « contribu[e] à la garantie que la décision prise le sera de façon éclairée, quand bien même [il] n'est que consultatif » (CE, 21 févr. 2018, n° 396013, Rec. T.).

²⁸ Art. 35-16 du décret n° 88-386 du 19 avril 1988.

²⁹ Art. 35-13 du décret du 19 avril 1988 préc.

³⁰ CGFP, art. L. 822-22 et L. 822-24.

³¹ Pour des illustrations, v. CE, 16 févr. 2011, n° 331746, Rec. T. ; CE, 31 mars 1999, n° 184812, *Babel*, Rec. T. ; CE, 11 juin 2003, n° 248865, Colin, Rec. T.

³² CAA Lyon, 16 oct. 2000, n° 97LY20858.

³³ CE, 4 déc. 1987 n° 73337, Rec.

³⁴ CE 24 nov. 2017, n° 397227, Rec. T.

³⁵ Art. 2 du décret n° 2005-442 du 2 mai 2005.

jusqu'à l'admission du fonctionnaire à la retraite si l'examen médical alors effectué conclut à la persistance des infirmités. Elle est d'un montant égal au taux d'invalidité du fonctionnaire multiplié par le traitement brut de l'indice majoré 245 (environ 1200 euros) et est exonérée d'impôt sur le revenu. Par exemple, pour un taux d'invalidité de 25%, le fonctionnaire perçoit à peu près 300 euros d'ATI par mois.

En cas d'admission à la retraite en raison de son inaptitude définitive à l'exercice de ses fonctions et l'échec de son reclassement, le fonctionnaire a droit à une *rente viagère d'invalidité*, cumulable avec la pension de retraite mais qui se substitue à l'ATI si celle-ci lui était versée auparavant³⁶. Le montant de cette rente est égal au produit du pourcentage d'invalidité par le traitement pris en compte pour le calcul de la pension de retraite. L'ensemble est plafonné puisque la rente d'invalidité ajoutée à la pension de retraite ne doit pas dépasser le niveau du traitement antérieur du fonctionnaire.

D. Droit à la réparation intégrale

Pendant longtemps, le bénéfice d'une ATI ou d'une rente viagère d'invalidité faisait obstacle à toute demande d'indemnité et fondée sur le droit commun de la responsabilité administrative : alors que le Conseil d'État avait admis, dès 1895, que l'État puisse être tenu d'indemniser les agents victimes d'un accident de service³⁷, il a par la suite réduit la portée de sa jurisprudence en créant la règle du « forfait de pension »³⁸. En vertu de cette règle, une rente ou une allocation était censée réparer l'entier préjudice du fonctionnaire, si bien que toute indemnisation complémentaire était exclue. Cette solution a rapidement posé problème, en raison notamment de l'absence de réparation par la rente ou l'allocation des souffrances physiques ou morales.

La règle du forfait de pension a été remise en cause en 2003 pour la rente d'invalidité³⁹ et en 2008 pour l'ATI⁴⁰. Il en résulte le régime suivant, légèrement amendé en 2013 dans un sens favorable à l'agent⁴¹. Le fonctionnaire victime d'un accident de service (ou d'une maladie professionnelle) dispose de trois options cumulatives : d'abord, il peut bénéficier, au titre de la réparation des seules pertes de revenus et de l'incidence professionnelle résultant de l'incapacité physique causé par l'accident, d'une rente ou d'une allocation temporaire d'invalidité ; ensuite, il peut engager la responsabilité de l'Administration, même en l'absence de faute de celle-ci, afin de faire réparer ses préjudices patrimoniaux d'une autre nature et ses préjudices personnels, par exemple le préjudice personnel résultant du déficit fonctionnel dont il souffre⁴², ce qui peut conduire le juge à remettre en cause le taux d'IPP retenu par le médecin agréé pour le bénéfice de l'ATI⁴³ ; enfin, le fonctionnaire peut, toujours dans la limite d'une réparation intégrale du préjudice, poursuivre l'Administration pour faute – non qualifiée, autrement dit qui n'a pas besoin d'être intentionnelle ou inexcusable comme en droit de la protection sociale –, dans le but d'obtenir l'indemnisation de ses préjudices de toutes sortes, y compris ceux déjà couverts par l'allocation ou la rente s'ils sont regardés par le juge comme sous-évalués.

³⁶ Art. L. 27 et L. 28 du Code des pensions civiles et militaires de retraite.

³⁷ CE, 21 juin 1895, *Cames*, Rec.

³⁸ CE, 12 janv. 1906, *Sieur Paillotin*, Rec.

³⁹ CE Ass., 4 juillet 2003, *Moya-Caville*, n° 211106, Rec.

⁴⁰ CE, 25 juin 2008, *Baron*, n° 286910, Rec. T.

⁴¹ CE 16 déc. 2013, n° 353798, CH de Royan, Rec. T.

⁴² CAA Nantes, 19 juill. 2022, n° 21NT00025.

⁴³ CAA Toulouse, 11 oct. 2022, n° 21TL00037.