

N° 352710

**Ministre du budget, des comptes publics
et de la réforme de l'Etat
c/M. L...**

Section du Contentieux

**Séance du 10 janvier 2014
Lecture du 17 janvier 2014**

CONCLUSIONS

Mme Claire LEGRAS, rapporteur public

1- Le 2 novembre 2004, M. L... a été renversé par une voiture alors qu'il traversait une rue et a subi une fracture du fémur gauche. Cet accident s'est produit à 22h10, sur son trajet de retour à son domicile, alors que l'intéressé, brigadier-chef affecté à la circonscription de sécurité publique de Clichy-La-Garenne, ne devait quitter son poste qu'à 22h46, après qu'il s'était arrêté chez un buraliste pour acheter un paquet de cigarettes.

Plusieurs étapes juridiques se sont alors succédé, de manière classique.

Par arrêté du 14 mars 2005, le préfet de police a reconnu l'imputabilité au service de cette blessure. M. L... n'ayant pas pu reprendre son travail, cet arrêté le fait bénéficier, conformément au 2° de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat, du maintien de sa rémunération et de la prise en charge de ses frais médicaux.

La commission de réforme ayant reconnu l'inaptitude générale et absolue de M. L... à l'exercice de ses fonctions de policier, mais aussi de toute fonction dans un autre corps de reclassement, le préfet de police, par arrêté du 18 juillet 2008, l'a admis à faire valoir ses droits à la retraite pour invalidité imputable au service à compter du 1^{er} septembre 2008.

Dans l'attente d'un supplément d'information, une pension civile de retraite lui a ensuite été concédée par un arrêté du 25 août 2008 du ministre du budget, qui ne tient compte que de la durée de ses services.

Un nouvel arrêté prévoyant une prestation de même montant au titre d'une pension d'invalidité non imputable au service a ensuite été pris par ce ministre le 2 juin 2009, sur le fondement de l'article L. 29 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Dans la foulée, par lettre du 23 juin 2009, le ministre de l'intérieur a confirmé à M. L... le rejet de sa demande tendant à ce que lui soit octroyée une rente viagère d'invalidité au motif que l'accident dont il avait été victime ne pouvait être regardé comme imputable au service.

L'intéressé a demandé l'annulation de l'arrêté du 2 juin 2009 en tant qu'il lui refuse le bénéfice d'une rente viagère d'invalidité et celle de la décision de rejet du 23 juin 2009. Le tribunal administratif de Paris a fait droit à ces deux demandes par un jugement du 21 juillet 2011 contre lequel le ministre du budget se pourvoit régulièrement en cassation.

2- Vous ferez droit sans hésiter à son recours, qui pointe à juste titre les erreurs de droit qui entachent cette décision.

Pour annuler le refus d'octroyer à M. L... une rente viagère d'invalidité, le tribunal a d'abord relevé que l'arrêté du préfet de police du 14 mars 2005 reconnaissant l'imputabilité au service de l'accident dont il avait été victime était créateur de droits et ne pouvait être retiré passé un délai de quatre mois ; il a ensuite indiqué que, d'après les mentions de l'arrêté du 18 juillet 2008 pris par la même autorité, M. L... devait être regardé comme ayant été radié des cadres dans les conditions prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Dès lors que celui-ci prévoit que les fonctionnaires civils de l'Etat qui se trouvent dans l'incapacité permanente de continuer leurs fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées en service peuvent être radiés des cadres par anticipation et ont droit au versement d'une rente viagère d'invalidité cumulable avec la pension rémunérant leurs services, le tribunal a estimé que le requérant avait nécessairement droit à l'attribution de la rente viagère mentionnée à l'article L. 28.

Toutefois, comme le rappelle le ministre, l'acte de radiation des cadres et l'acte de concession de la pension sont distincts et la radiation des cadres intervenant pour invalidité ne confère pas, par elle-même, de droits quant à l'attribution d'une rente viagère d'invalidité.

En effet, l'acte de radiation a pour seul objet de rompre le lien avec le service. Le ministre se prévaut à juste titre de l'article R. 4 du code des pensions, qui dit clairement que « *L'acte de radiation des cadres spécifie les circonstances susceptibles d'ouvrir droit à pension et vise les dispositions légales invoquées à l'appui de cette décision* », mais que ses énonciations « *ne peuvent préjuger ni la reconnaissance effective du droit ni les modalités de liquidation de la pension, ces dernières n'étant déterminées que par l'arrêté de concession* ».

Votre jurisprudence est bien établie dans le sens du ministre pour affirmer que l'acte d'admission à la retraite, pris par le seul ministre dont relevait l'agent, ne crée aucun droit en ce qui concerne la détermination des bases de liquidation de la pension ni en ce qui concerne l'attribution d'une rente viagère d'invalidité, alors même qu'il mentionne l'article L. 27 et évoque l'invalidité (CE, 22 mars 1967, *ministre c/ A...*, T. p. 871 ; CE, 8 mai 1974, *I...*, n° 86164 ; CE, 24 février 1978, *Dame H...*, n° 3528 ; CE, 30 mars 1984, *M. B...*, n° 33828 ; CE, 29 mars 2002, *E...*, T. p. 830 sur un autre point ; CE, 19 juin 2009, *Ministre c/ T...*, n° 286093). Le pouvoir de se prononcer sur les droits des agents quant à cette rente appartient en effet, en vertu de l'article L. 31 du code des pensions, conjointement au ministre dont relève l'agent et au ministre des finances.

Et vous jugez tout aussi clairement que le bénéfice des dispositions du 2° de l'article 34 de la loi du 11 juillet 1984 ne confère pas davantage de droit au versement d'une rente viagère d'invalidité sur le fondement de l'article L. 28 du code des pensions (CE, 29 septembre 1982, *M...*, n° 21774).

Le tribunal a donc commis une erreur de droit, les arrêtés du 14 mars 2005 et du 18 juillet 2008 n'ayant pu avoir pour objet ni pour effet de conférer à M. L... des droits à se voir concéder cette rente.

Vous annulerez son jugement pour ce motif éprouvé. Votre jurisprudence en effet nous paraît solide, même s'il est indéniable que les textes et la séquence des décisions sont de nature à semer le trouble pour les intéressés et si nous relevons que la Cour de cassation a pu, dans une décision de sa **deuxième chambre civile du 7 mai 2009**, statuer dans un sens inverse : s'agissant d'un adjoint de sécurité, qui a droit le cas échéant à une rente régie par le code de la sécurité sociale, elle a en effet jugé que l'arrêté préfectoral reconnaissant le caractère professionnel de l'accident entraînait un droit à une rente d'accident du travail.

3- Vous pourrez garder l'affaire pour la régler au fond, ce qui vous conduira à juger une question inédite relative à la délimitation de la notion d'accident de trajet.

3-1- Les accidents de trajet, c'est-à-dire ceux qui sont survenus sur le chemin du travail, qu'il s'agisse du trajet aller ou retour, ont d'abord été exclus de la protection instituée par la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail. La raison en tenait au fait que le travailleur n'était pas considéré comme se trouvant sous l'autorité de l'employeur pendant ces déplacements.

C'est la loi du 30 octobre 1946 sur la prévention et la réparation des accidents du travail qui a consacré la première cette notion en droit de la sécurité sociale¹. Elle fait désormais l'objet de l'article L. 411-2 du code de la sécurité sociale, qui dispose que l'accident de trajet « *est considéré comme un accident de travail* » et définit cet accident comme celui qui se produit sur un itinéraire délimité par des extrémités : le lieu de travail, d'une part, et, d'autre part, la résidence principale ou secondaire du travailleur, un lieu où il se rend pour des motifs d'ordre familial ou le lieu où il prend ses repas. En outre, cet itinéraire doit être le plus direct, ce qui exclut qu'il soit interrompu ou détourné pour un motif dicté par l'intérêt personnel et étranger aux nécessités de la vie courante.

L'importance de la qualification d'accident de trajet tient bien sûr au rattachement qu'il permet d'opérer entre un accident et ses conséquences et la législation sur la réparation des risques professionnels, qui assure alors la même réparation qu'en cas d'accident du travail.

Le fonctionnaire victime d'un accident de service bénéficie lui aussi d'un régime de protection spécifique, qui se caractérise notamment par l'attribution d'une rente viagère d'invalidité cumulable avec la pension de retraite lorsqu'il est dans l'incapacité de continuer à travailler. En l'absence de toute définition législative ou réglementaire de l'accident de service, vous en avez dessiné les contours par voie prétorienne, enrichissant la théorie du risque professionnel consacrée au bénéfice des agents publics dès l'arrêt **Cames du 21 juin 1895, p. 509**. Selon votre jurisprudence, les accidents survenus lors du trajet direct de l'agent de son domicile à son lieu de travail ont le caractère d'accidents survenus à l'occasion de l'exercice des fonctions ; voyez, en ce sens, votre décision de **Section du 3 janvier 1958**,

¹ La loi du 23 juillet 1957 a ultérieurement précisé cette notion en confirmant certaines solutions jurisprudentielles.

Levrat, p. 2 ou, *a contrario*, une décision *Ministre de l'économie et des finances c/ Sieur S...*, n° 94336, du 4 décembre 1974, p. 615.

Mattias Guyomar a présenté votre jurisprudence de manière très complète dans ses conclusions sur votre décision de **Section O...**, n° 314148, du 29 janvier 2010, p. 12, auxquelles nous nous permettons de vous renvoyer pour n'évoquer que les points les plus pertinents pour notre affaire.

Il faut tout d'abord garder à l'esprit qu'en matière d'accident de trajet, vous vous référez implicitement de manière étroite au code de la sécurité sociale et aux principes qui l'inspirent. Vous avez donc manifesté depuis toujours un souci de cohérence marqué avec la jurisprudence de la Cour de cassation, qui a précisé les conditions posées à l'article L. 411-2 du code de la sécurité sociale par une jurisprudence abondante.

C'est ainsi à la suite de celle-ci que vous avez défini le régime d'accident du travail à partir de la notion d'itinéraire protégé² : l'accident dont est victime un agent sur l'itinéraire normal aller et retour entre son domicile et son lieu de travail est en principe réputé survenu à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ; c'est en effet le service qui a rendu nécessaire sa présence sur cet itinéraire. Voyez, à titre d'illustration de cette présomption d'imputabilité au service d'un accident survenu au cours du trajet habituel, vos décisions du **10 février 1960, Ministre des finances c/ Société l'électrique Lille Roubaix Tourcoing**, p. 100, ou du **17 juin 1977, C...**, n° 4100, T. p. 877, ainsi que vos décisions du **25 juillet 1975, P...**, n° 88302, p. 441 et du **2 juillet 1980, D...**, n° 19032, p. 297, qui regardent comme un itinéraire normal le trajet effectué par un agent entre son lieu de travail et le lieu où il prend habituellement ses repas ou à l'occasion d'un déplacement ponctuel pour raisons de service.

Le législateur ayant admis que certains détours du trajet habituel puissent être regardés comme n'ayant pas pour effet de faire sortir le travailleur de son itinéraire normal, la Cour de cassation a appliqué cette notion de « détour justifié » de manière plutôt stricte, en retenant notamment une conception étroite des mobiles de nature à justifier un détour³. Votre jurisprudence, qui fait écho à la sienne, se réfère aussi aux mobiles de l'agent, ou aux circonstances précises de l'espèce : elle apprécie, pour qualifier un accident d'accident de trajet, si le détour au cours duquel il est survenu est justifié par les nécessités de la vie courante ou par les conditions normales d'exercice de l'emploi.

Fort logiquement, le régime de présomption n'a plus cours dans de telles hypothèses. Si l'agent se détourne du trajet habituel qui rejoint son lieu de travail et sa résidence, l'accident peut certes entrer dans le champ d'application du régime des accidents de trajet, mais l'agent doit alors apporter des éléments de justification – le juge appliquant toutefois un régime de preuve objective.

Votre jurisprudence s'est montrée soucieuse des intérêts des victimes d'accidents et veille à ne pas déroger de manière abrupte à l'équité. Elle a ainsi admis que ne rompaient pas

² Voir l'étude de Jean-Laurent Pecchioli dans *La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales* n° 9, 24 février 2003, p. 253.

³ Cf Cass. soc. 8 novembre 1972 Bull. s'agissant de l'achat de timbres ; pour des décisions admettant que le détour a été dicté par les nécessités essentielles de la vie courante, cf Cass. soc., 17 octobre 1974, Bull. pour l'achat de pain ; Cass. soc., 4 novembre 1976 Bull. pour un retrait d'argent ; Cass. soc., 15 octobre 1981 Bull. pour un détour de quelques centaines de mètres pour faire des achats nécessaires à son repas du soir.

le lien avec le service des détours volontaires de nature diverse : détour justifié par le passage chez la nourrice de son enfant (CE, 27 octobre 1995, *Ministre du budget c/ Mme C...*, n° 154629, p. 383), arrêt chez un marchand de journaux ou dans une boulangerie (CE, 5 octobre 1983, *Ministre de l'économie c/ Mme D...*, n° 38142, T. p. 767 ; CE, 2 février 1996, *Ministre du budget c/ D...*, n° 145516), ou encore dans un laboratoire d'analyses (CE, 5 mars 1995, *Caisse des dépôts et consignations*, n° 118379).

Comme le juge civil, vous jugez que l'accident qui se produit pendant l'interruption du trajet n'est pas un accident de trajet, mais admettez cette qualification quand l'accident survient avant ou après l'interruption. En cas de détour commandé par les nécessités de la vie courante, vous n'acceptez ainsi de regarder comme un accident de service que ceux qui se produisent dans le véhicule – accidents de la circulation – ou lorsque l'agent quittait ou regagnait celui-ci.

En revanche, vous excluez cette qualification lorsque l'accident est survenu pendant cette interruption sur un lieu autre que la voie publique, par exemple à la crèche où un agent dépose son enfant sur le chemin de son travail ou dans un café où il s'est arrêté pour prendre une boisson dans la crainte d'un malaise : voyez, respectivement, vos décisions du 10 février 2006, *Mme C...*, n° 264293, T. p. 926 et du 27 mai 1987, *Mlle F...*, n° 74883, T. p. 788.

Votre décision de Section précitée *O... (314148)* a reconnu un nouveau cas d'accident de parcours, celui survenu à l'occasion d'un détour involontaire qui trouve son origine dans une cause extérieure – grève des transports, panne, difficultés de circulations – ou un comportement personnel non intentionnel – erreur, inadvertance, distraction de sa part.

3-2- Si, moins de quatre ans plus tard, votre Section est à nouveau appelée à préciser les contours de la notion d'accident de trajet, c'est que l'affaire qui nous occupe a mis en lumière le fait que la question de savoir si et jusqu'où cette notion répondait à un critère temporel n'a pas été élucidée.

Plus précisément, la question que vous devez trancher aujourd'hui s'énonce comme suit : la circonstance qu'un accident dont un agent a été victime sur le parcours habituel entre son lieu de travail et son domicile s'est produit alors que l'intéressé avait quitté son service avant l'horaire normal fait-elle obstacle à ce que l'infirmité qui en est résulté soit regardée comme imputable au service ?

Elle est justiciable, théoriquement, de trois réponses. La première est la plus sévère : la circonstance qu'un agent ait quitté son poste de manière anticipée et sans autorisation fait par nature obstacle à ce que l'accident qu'il subit sur son trajet de retour soit qualifié d'accident de service. La deuxième admet que cette circonstance ne place pas par elle-même l'agent hors du champ d'application du régime des accidents de service, mais le prive simplement du bénéfice de la présomption d'imputabilité. Et la troisième regarde cette circonstance comme sans incidence sur la qualification d'accident de service.

Avant de vous dire la solution qui a notre faveur, il faut aller un peu plus loin dans l'explicitation de ce critère temporel.

3-2-1- Votre jurisprudence ne s'en tient pas, pour reconnaître un accident de trajet, à une approche purement géographique de l'itinéraire protégé.

Vous subordonnez la qualification d'accident de trajet à la double condition que celui-ci soit survenu alors que l'agent ne se trouvait pas trop éloigné, dans l'espace, mais aussi dans le temps, de son trajet habituel. Des décisions isolées retiennent l'expression de « *temps de trajet normal* » (CE, 10 mai 1989, *Caisse des dépôts et consignations c/ M. B...*, n°95498 ; CE 23 octobre 1989, *Ministre de l'éducation nationale c/ Mme K...*, n°69112 ; voyez aussi le fichage de votre décision précitée *Ministre de l'économie c/ Mme D...*, 38142) ; une décision *Mme C...*, n° 328178, du 7 juillet 2010, p. 249, mentionne les « *conditions normales de temps ou de trajet* » dans lesquelles un militaire rejoint son service.

Mais seules quelques décisions isolées font précisément application de ce critère temporel. Vous avez ainsi jugé que la qualification d'accident de trajet est exclue lorsque l'accident survient quatre heures après que le fonctionnaire a quitté son lieu de travail (CE, 15 mai 1985, *E...*, n°54396). Les avances ou retards dans les horaires ont donné lieu à de très rares contentieux. Il a ainsi été jugé que la circonstance que l'agent ait quitté son domicile pour se rendre à son travail avec une avance sensible sur l'heure à laquelle il devait reprendre son service ne suffit pas à retirer à l'accident le caractère d'accident de trajet (CE, 17 juin 1977, *C...*, T. p. 877) et qu'un léger retard par rapport à l'heure de début de service demeurait de même sans incidence à cet égard (CE, 4 janvier 1985, *Secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants c/ C...*, n°57465, , T. p. 666).

Jean-Laurent Pecchioli voit dans cette jurisprudence une référence « *au standard de raisonnable du temps de parcours pour distinguer les trajets rattachables au service et ceux effectués hors délai* ».

Il nous semble, et c'est un point important, que ce critère du « temps normal de trajet » recouvre en réalité deux choses bien distinctes : d'une part, une notion de durée normale du trajet, d'autre part, un critère tenant au respect des horaires de travail.

La condition tenant à la durée normale du trajet est selon nous incontournable et nous pensons qu'elle est implicitement présente dans votre jurisprudence, même s'il n'a pas été jusqu'à présent nécessaire de l'identifier expressément. En effet, l'itinéraire protégé ne l'est que pendant un certain créneau : votre jurisprudence n'a pu avoir pour ambition de sanctuariser un itinéraire en tant que tel, car cet itinéraire est constitué d'une multitude de point par lesquels un individu peut passer pour se rendre à son travail, mais aussi à une autre destination. On peut certes traverser la Seine par le pont du Carrousel pour aller au Palais-Royal, mais aussi au Louvre, à la Comédie française, à l'Opéra Garnier ou à l'Hôtel Drouot. Le fait d'être sur un point situé sur le trajet entre son domicile et son travail ne suffit pas : encore faut-il s'y trouver à une heure à laquelle on est présumé effectuer un trajet aller ou retour entre ces deux points.

Pour bénéficier de la présomption d'imputabilité, un agent doit donc se trouver sur l'itinéraire protégé dans un délai décompté à partir de l'heure de son départ qui soit cohérent avec sa volonté de rejoindre son domicile ou son travail. Ce délai est un indice de sa volonté de rejoindre directement une de ces extrémités à partir de l'autre.

Votre décision *O...* prend ainsi en compte le fait que l'intéressé, bien qu'il se fût assoupi, avait l'intention de rejoindre directement son domicile « *dans un délai habituel* ».

Ainsi que l'explique le professeur Didier Jean-Pierre⁴, cette mention témoigne de ce que l'imputabilité au service d'un accident de trajet répond aussi à une condition de temps : en effet « *la question de la durée du trajet est importante car elle est un élément entrant en ligne de compte dans l'appréciation du juge sur le lien de causalité entre l'accident survenu et le rattachement au service* ».

3-2-2- La jurisprudence de la Cour de cassation sur la notion de « temps normal du trajet » est plus fournie. Le juge judiciaire a objectivé de longue date ce critère, qui n'est pas explicitement mentionné à l'article L. 411-2 du code de la sécurité sociale et précisé que ce temps normal s'apprécie par rapport aux horaires de travail de l'entreprise et compte tenu de la longueur et de la difficulté du trajet, ainsi que du moyen de transport utilisé.

Lorsque l'accident ne survient pas pendant le temps normal de trajet, le salarié ne peut pas bénéficier de la présomption d'imputabilité et, comme c'est le cas pour les détours volontaires, le juge identifie alors les mobiles qui l'ont conduit à décaler ses horaires. Ce n'est que dans le cas où ce décalage trouve sa justification dans l'intérêt de l'entreprise, répond à des raisons fortes liées à la vie courante ou si l'employeur avait donné son autorisation à une modification des horaires de travail que l'accident est regardé comme un accident de trajet ; cette qualification n'est en revanche pas retenue si la personne était guidée par un motif dicté par l'intérêt personnel (**Cass. soc., 18 décembre 1972, Caisse régionale de sécurité sociale de Rhône-Alpes c/ Z..., Bull civ. V n° 703**).

La jurisprudence judiciaire se montre, comme précédemment, soucieuse d'équité, mais néanmoins rigoureuse.

Une avance de plus d'une demi-heure sur l'horaire normal de trajet peut ne pas être considérée comme insolite dès lors que le parcours doit être effectué en hiver, à une heure matinale à laquelle la circulation est réduite et le secours problématique, la prudence imposant alors au salarié de prévoir une marge de sécurité en cas d'avarie ou autre incident (**Cass. soc. 13 février 1964, Caisse primaire de sécurité sociale de Bayonne c/ R..., Bull civ. IV, n° 137**). Mais il n'en va pas de même lorsque l'avance du salarié est inspirée par des motifs de commodité personnelle, non liés directement à l'emploi : voyez, en ce sens, un arrêt de la **chambre sociale du 11 mars 1976, n°75-10.797, Bull. civ. 1976, V n° 164**, dans le cas d'un accident survenu à un salarié 11 heures avant le début du travail qu'il devait effectuer sur un chantier situé à 200 km de chez lui, sur le parcours menant chez ses beaux-parents où il comptait passer la nuit. De même, l'accident subi près d'une heure avant l'heure normale de reprise du travail par un salarié qui a coutume d'arriver très en avance à son travail pour des motifs qui lui sont personnels et non par souci d'une ponctualité liée à la bonne marche de l'entreprise n'est pas intervenu dans le temps normal du trajet (**Cass. soc., 4 décembre 1985, M... c/ CPAM de la Seine-Saint-Denis, au bulletin**).

N'est pas non plus un accident de trajet celui survenu vers 21 h 15, après que le salarié a assisté, à l'issue du travail et dans les locaux de l'entreprise, à une manifestation amicale de départ d'un collègue, alors qu'il ne démontre pas que les nécessités de son poste, la situation de l'entreprise ou même les problèmes du personnel ne lui permettaient pas de s'absenter, qu'il a librement choisi d'assister à une réunion facultative et tardive qui aurait fort

⁴ « *L'écart de trajet involontaire est-il un accident de service ?* », in La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales n° 11, 15 mars 2010.

bien pu se tenir à l'extérieur de l'entreprise et qu'il a fixé lui-même l'heure de son départ, l'accident étant survenu en dehors du temps normal du trajet et à une heure non justifiée par des circonstances propres au travail (**Cour d'appel de Paris, 6 janvier 1997, CPAM de l'Essonne c/ R...**, RJS 1997, n° 361).

Tel n'est pas le cas, en revanche, s'agissant d'un accident survenu à un chef d'équipe parti en retard car il avait assisté à une réunion amicale organisée par les membres de son équipe et à laquelle il ne pouvait refuser d'assister (**Cass. Soc. 14 février 1980, n°79-10.160, Bull. V n°152**). Plus récemment, dans le même sens, voyez **Cass. civ. 2ème, 21 juin 2012, n°11-19.207**, s'agissant d'un salarié victime d'un accident mortel de la circulation vers 2 h 30, alors qu'il regagnait son domicile à l'issue d'un séminaire organisé par son employeur et auquel participaient l'ensemble des salariés, prolongée par une soirée entre collègues.

Dans le cas spécifique d'un salarié ayant interrompu son travail avant l'heure normale, le juge judiciaire, qui n'a que rarement rencontré la question, fait application des mêmes règles : le départ tardif est assimilé à une interruption de trajet, celle-ci étant avant tout une modification du trajet dans le temps⁵.

La Cour de cassation a jugé que ne constitue ni un accident de travail ni un accident de trajet l'accident survenu à un ouvrier qui, ayant quitté son travail avant l'heure normale et échappé ainsi à la surveillance de son employeur, a été victime d'un accident de la circulation un peu plus tard en voulant rejoindre son domicile (**Cass. soc., 8 mai 1961, Z...**, **Bull. IV n° 488**).

A l'inverse, lorsqu'un salarié qui a interrompu son travail avant l'heure normale avec l'accord de son employeur est cependant resté, avec l'autorisation de celui-ci, dans l'enceinte de l'usine, afin d'y laver sa voiture, puis est allé prendre une douche, comme ses tâches le justifiaient, restant ainsi jusqu'à son départ sous la subordination de son employeur, l'accident dont il a été victime après avoir quitté l'usine à l'heure prévue, dans le délai normal et sur le parcours habituel qu'il suivait pour rentrer chez lui est un accident de trajet (**Cass. soc., 20 mai 1976, CPAM du Calvados c/ D...**, **Bull. civ. V n° 306**).

Cette jurisprudence constitue bien sûr une source d'inspiration intéressante, mais nous voudrions émettre deux bémols.

Tout d'abord, elle est plutôt ancienne. Cela tient au fait que la Cour de cassation a renoncé depuis 1995 à tout contrôle sur la qualification d'accident de trajet opérée par les juges du fond (**Cass. soc., 12 oct. 1995, n° 93-21.225, Bull. civ. V, n°278, p. 201 ; plus récemment : Cass. civ. 2ème, 23 septembre 2010, n°09-68.992, inédit**). Des arrêts récents témoignent toutefois du retour d'un contrôle dit « léger » de la motivation retenue par la cour d'appel (**Cass. civ., 2ème, 9 décembre 2003, n°02-30.676, Bull. II n°372, p. 306 ; Cass. civ. 2ème, 21 juin 2012, précité**), qui peut être mis en rapport avec certaines critiques doctrinales regrettant que la jurisprudence soit devenue quelque peu insaisissable. Nous notons que ces arrêts sont légèrement moins stricts que les arrêts plus anciens.

Ensuite, la Cour de cassation manie un critère qui est étranger à la qualification d'accident de service en droit administratif, qui consiste à examiner si le lien de subordination

⁵ Laurent Milet, *La protection juridique des victimes d'accidents de trajet*, LGDJ, 2002, p. 118.

entre le salarié et son employeur avait ou non été rompu lorsque l'accident s'est produit. Ce critère sert à tracer une ligne de partage entre l'accident de travail, défini à l'article L. 411-1 du code de la sécurité sociale, et l'accident de trajet, qui fait l'objet de son article L. 411-2. Cette distinction, en effet, a des conséquences essentielles⁶. En droit de la sécurité sociale, tout d'abord, puisque la cotisation accident du trajet des employeurs est conçue comme un pourcentage des salaires identique pour toutes les entreprises, alors que la cotisation accident du travail fait l'objet d'une modulation selon les branches, voire les entreprises : les employeurs ont donc intérêt à la qualification d'accident de trajet, sans incidence sur leurs cotisations. Par ailleurs, alors que les bénéficiaires de prestations dues au titre de la législation des accidents du travail ne disposent en principe d'aucun autre recours contre le responsable s'il appartient à la même entreprise, ce principe de non-cumul des réparations ne s'applique pas au cas de l'accident de trajet. Enfin, en droit du travail, la qualification d'accident de travail est plus avantageuse pour les salariés.

Aussi, même si, en matière d'accident de trajet, vous ne pouvez pas ignorer ce que juge la Cour de cassation, ces spécificités vous donnent une liberté d'esprit certaine pour forger la solution qui vous paraît la plus juste.

3-2-3- Faut-il donc, au-delà de la durée raisonnable du trajet, tenir compte, et comment, du respect par un agent de ses horaires de travail ? Autrement dit, l'accident dont est victime un agent alors qu'il quitte son travail en avance ou y arrive en retard est-il encore un accident de service ?

En répondant à cette question, vous devez veiller à éviter trois écueils.

Le premier consisterait à faire de l'horaire de travail une référence rigide et normée, peu en phase avec l'effritement de la notion d'horaire collectif de travail, tant dans la législation que dans les faits. Les rythmes de travail ont évolué et un nombre accru de salariés relèvent d'un horaire de travail non collectif, compte tenu du développement du télétravail, du morcellement éventuel des journées de travail pour répondre aux exigences de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, du nombre accru de salariés ne relevant pas d'un horaire de travail collectif ou de l'existence du régime du forfait-jours pour les cadres. Prendre en compte le respect des horaires de travail sera donc affaire d'espèce et le juge devra apprécier la plasticité plus ou moins grande de cette notion selon les situations d'emploi, pour garantir l'égalité de traitement des agents. On peut en effet penser qu'il sera plus difficile à un salarié relevant d'un horaire variable individualisé d'établir qu'il a effectué son trajet « au temps normal » que pour un salarié relevant d'un horaire collectif, variable ou non. Et que dire des salariés qui n'ont pas d'horaire déterminé – les cadres au forfait par exemple – ou des professionnels qui, comme les magistrats, sont principalement astreints à une obligation de résultat ? L'application d'un critère relatif au respect des horaires paraît, dans ce contexte, malaisée et potentiellement source d'inégalités de traitement.

⁶ Voir sur ce point J.J. Dupeyroux, I. Bargetto, R. Lafore, Droit de la sécurité sociale, Précis Dalloz. Laurent Milet, à l'occasion de la lecture de l'arrêt de la Cour de cassation du 21 mars 1996, regrette la confusion existant trop souvent dans sa jurisprudence entre le motif dépendant de l'emploi visé par la loi et le prolongement du lien de subordination avec l'employeur. Il estime que la qualification de l'accident de trajet doit être dégagée de la seule notion d'exécution du contrat de travail (« *L'accident de trajet, risque de l'emploi* », Droit social n°11, novembre 1996, p. 962).

Un deuxième écueil consisterait à contaminer le régime des accidents de travail par un raisonnement disciplinaire, ce qui serait à l'évidence le cas si vous jugiez que le non-respect flagrant des horaires de travail fait sortir un agent du champ de ce régime. Le non-octroi d'une pension d'invalidité ne peut en effet être conçu comme une sanction.

Cela ne signifie pas que la faute de l'agent soit neutre dans le régime de l'accident de service. On touche ici une question qui mérite, nous semble-t-il, que vous apportiez quelques clarifications.

D'un côté, bien sûr, la notion d'accident de trajet, comme celle d'accident de service, est justiciable d'une approche objective, même si, dans l'hypothèse du détour volontaire, elle prend en considération les intentions et le comportement de l'agent. C'est en ce sens que votre décision *Oculi*, et d'ailleurs son fichage, réaffirment que la circonstance qu'un accident soit imputable à une faute personnelle de l'agent est sans incidence au stade de la qualification d'accident de service. Voyez aussi, en ce sens, pour un accident de service classique, votre décision du **3 mai 1995, ministre de l'éducation nationale c/ Q...**, n° **110503**, T. p. **872**, avec les conclusions du Président Arrighi de Casanova.

Mais de l'autre, ainsi que le rappellent, peu après votre décision *O...*, une décision **Mme C...** (328178), précitée, s'agissant de l'application de l'article L. 2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre⁷, puis une décision du **15 juin 2012, Mme B...**, n° **348258**, une faute de l'agent détachant l'accident du service fait obstacle à la qualification d'accident de service ou de trajet. Le fichage de la décision *C...* (328178) renvoie d'ailleurs à la décision *O...* par un « *comp.* ».

En réalité, dès lors que le régime de l'accident de service est binaire – un accident est qualifié de tel ou non – la différence d'approche qui se manifeste dans votre jurisprudence est selon nous sans portée. Certes, théoriquement, on peut distinguer deux temps : un premier dans lequel le comportement de la victime, cause de l'accident subi, est sans incidence sur la nature de cet accident, qui ne dépend que de l'étroitesse de son lien avec l'exercice du service (CE, **19 octobre 1973, G...**, n° **85173**, p. **581**) ; et un deuxième temps dans lequel ce comportement peut être pris en compte pour apprécier si l'accident ouvre droit à des prestations.

Voyez en ce sens, jugeant qu'une faute intentionnelle ou lourde du fonctionnaire peut exonérer l'administration de son obligation de prendre en charge les conséquences dommageables d'un accident de service, votre décision de **Section du 27 novembre 1959, Ministre des affaires économiques et financières c/ M. Thrivaudey**, p. **638**, ou une décision du **23 mai 2003, M...**, n° **246162**.

Mais en pratique, raisonner en deux étapes ne mène nulle part : si une faute, ou, plus largement, un fait de la victime, doit être pris en compte, parce que, eu égard aux circonstances dans lequel il s'est produit, il rompt le lien avec le service, il fera directement obstacle à la qualification d'accident de service. Il ne pourra pas jouer, en effet, comme élément d'atténuation du devoir de réparation de l'Etat, dont la portée est fixée par la loi. Ce fait personnel ne trouvera à jouer, le cas échéant, que si l'agent engage en sus une action sur

⁷ Aux termes duquel : « Ouvrent droit à pension : / 1° Les infirmités résultant de blessures reçues par suite d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés par le fait ou à l'occasion du service (...) ».

le terrain quasi-délictuel, comme le lui permet la jurisprudence depuis votre décision d'Assemblée M..., n° 211106, du 4 juillet 2003, p. 323, afin de percevoir, au-delà de sa pension de retraite et d'une rente d'invalidité⁸, dont le cumul est plafonné, une indemnisation de ses souffrances, de ses préjudices esthétiques et d'agrément et des troubles dans ses conditions d'existence, soit des préjudices distincts de l'atteinte à son intégrité physique.

Notons qu'il n'en va pas de même pour les salariés de droit privé : l'article L. 411-1 du code de la sécurité sociale dispose qu'est « *considéré comme accident du travail, quelle qu'en soit la cause, l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail* » ; puis son article L. 453-1 prévoit, de façon autonome, que « *ne donne lieu à aucune prestation ou indemnité en vertu du présent livre⁹ l'accident résultant de la faute intentionnelle de la victime* » ou que la rente peut être diminuée si le conseil d'administration de la caisse « *estime que l'accident est dû à une faute inexcusable de la victime* ». Et la Cour de cassation retient que la faute inexcusable est « *la faute volontaire du salarié, d'une exceptionnelle gravité, exposant sans raison valable son auteur à un danger dont il aurait dû avoir conscience* » (C. cass. 2^{ème} civ., 27 janvier 2004, Bull. civ. II n°25).

Nous vous invitons donc à retenir la formule la plus simple, celle qui figure dans vos décisions C.../B... (328178/348258), plutôt que celle de votre décision O... : le fait de l'agent, qui peut-être une faute, mais aussi, par exemple, une pathologie telle une condition cardiaque, peut faire obstacle à la qualification d'accident de service s'il est de nature à le détacher du service (CE, 20 janvier 1988, Caisse des dépôts et consignations c/Mme G..., n° 68300, T. p. 860).

Cette prise en compte du fait de l'agent manifeste que l'accident de service n'est pas identifié seulement par le lieu et le temps de sa survenue, mais aussi par un troisième critère, celui de la nature de l'activité exercée au moment de l'accident. Le président Labetoulle l'expliquait clairement, dans ses conclusions sur votre décision de **Section du 17 octobre 1975, Ministre de l'Economie et des Finances c/ G..., n° 95994, p. 518** ; il indiquait que la nature de l'activité doit apparaître « *comme le prolongement normal du service, c'est-à-dire soit comme la continuation de l'objet même du service, soit comme le corollaire normal des obligations du service* ».

Ceci nous conduit au troisième écueil qu'il vous faut selon nous éviter : donner au champ du régime des accidents de service une extension considérable en jugeant que le respect de l'horaire de travail est une donnée indifférente. En effet, si la qualification d'accident de service n'est commandée que par un critère géographique et un critère de durée normale du trajet, elle s'étend à tout accident survenu lors d'un aller-et-retour effectué par l'agent, le cas échéant en cours de journée pour convenance purement personnelle. Cela ne nous semble pas cohérent avec l'idée que l'accident de trajet est lié à l'accomplissement de l'emploi. Et ce libéralisme contrasterait avec la relative rigueur avec laquelle vous avez défini les détours géographiques qui ne font pas obstacle à la qualification d'accident de service ou tenez compte, s'agissant du critère spatial, du fait de l'agent.

Une décision récente illustre cette rigueur : un agent public rentrant de son lieu de travail à son domicile voit sa voiture heurtée par un véhicule dont le conducteur refuse de

⁸ Ou d'une allocation temporaire d'invalidité en cas de maintien à son poste.

⁹ Livre 4 relatif aux accidents du travail et maladies professionnelles.

s'arrêter ; il le poursuit, l'obligeant par une manœuvre à s'arrêter, puis est blessé par le véhicule au cours de l'altercation qui s'ensuit. Dans de telles circonstances, vous avez jugé que le comportement délibéré de l'agent faisait obstacle à la qualification d'accident de service, dans une décision du **6 février dernier, P..., n° 355325, qui sera mentionnée aux tables.**

Ces différentes exigences – éviter une approche moraliste et disciplinaire de l'accident de trajet, sans perdre de vue que ce régime favorable doit trouver certaines limites, puisqu'il procède du fait que le trajet est l'accessoire du service – nous conduisent à vous proposer une solution à deux niveaux.

Un écart horaire limité – départ légèrement anticipé, arrivée un peu tardive – nous semble devoir être entièrement neutralisé, dans un souci de réalisme et de justice : de telles variations horaires sont le lot de tout travailleur et elles ne justifient pas, pour le bénéfice du régime de l'accident de trajet, que des justifications fines soient demandées à l'agent. Dans une telle hypothèse, nous pensons que la présomption d'imputabilité doit continuer d'avoir cours. Ce qu'il faut entendre par « écart limité » sera affaire de cas d'espèce : on peut avoir à l'esprit un standard qui est de l'ordre de la demi-heure, mais ce standard a vocation à être adapté au vu des conditions effectives d'emploi de chacun.

En cas d'écart horaire sensible, en revanche, nous vous invitons à raisonner comme en cas de détour géographique ou de dépassement important de la durée normale du trajet : l'agent perd le bénéfice de la présomption d'imputabilité, mais il ne sort pas du champ du régime. En pareil cas, le juge devra se déterminer au vu des circonstances de l'espèce et nous pensons qu'il faut ici appliquer la même grille qu'en cas de détour géographique : si un départ anticipé ou une arrivée tardive trouve son explication dans des nécessités impératives de la vie courante ou est lié d'une manière ou d'une autre aux conditions d'exercice du service, la qualification d'accident de service sera retenue.

Ici encore, il n'est pas possible d'aller plus loin dans la systématisation des critères : c'est au fil des espèces que vous direz quelles circonstances conduisent à admettre qu'un écart horaire sensible ne détache pas l'agent du service. La ligne de partage nous semble toutefois devoir être liée à la notion de sujétion ou de contrainte : rentrer chez soi précipitamment parce que son enfant se trouve mal en point ou parce que l'on subit une inondation, oui, pour regarder un match de football, même pendant la coupe du monde, ou jouer à la belote, non. Bien sûr, entrera aussi en ligne de compte le fait que l'écart horaire a été autorisé par la hiérarchie de l'agent, mais comme un élément parmi d'autres : cette autorisation n'est pas toujours possible à obtenir en urgence ni pertinente au regard des conditions d'emploi.

La solution que nous vous proposons est cohérente avec la volonté que vous avez toujours manifestée de rechercher une protection équitable des fonctionnaires pour les préjudices dont ils sont victimes dans l'exercice de leurs fonctions. Elle est suffisamment souple pour intégrer une approche casuistique, tout en garantissant, grâce à un cadre théorique commun, un traitement équitable des différentes espèces. Il vous appartiendra notamment de définir, affaire après affaire, dans quels cas les circonstances d'un départ anticipé ou d'une arrivée tardive empêchent de rattacher un accident à l'exécution du service.

Enfin cette solution est proche de celle que retient la Cour de cassation, qui recherche toujours le respect d'un critère temporel, même si nous proposons un halo de

tolérance en cas d'écart limité à l'horaire de travail et recommandons d'appliquer le critère temporel avec pragmatisme et bienveillance – car il sera souvent malaisé pour les agents de produire les éléments précis établissant la rectitude des motifs qui expliquent un départ anticipé ou une arrivée tardive.

3-3- Au cas d'espèce, l'accident est bien survenu sur le trajet normal reliant le lieu de travail et le domicile de M. L.... Celui-ci soutient, sans être contredit, qu'il ne s'est arrêté que quelques minutes pour acheter des cigarettes dans un bureau de tabac situé à moins de 100 mètres du commissariat, exactement sur son trajet de retour. L'administration ne s'est pas fondée sur le fait que ce détour géographique minime n'était pas justifié par les nécessités de la vie courante, ce qui eut en effet été sévère. Elle a refusé de regarder cet accident comme un accident de trajet imputable au service au motif que l'intéressé avait quitté son service trois quarts d'heure avant la fin de sa vacation.

Eu égard aux conditions d'emploi de M. L..., caractérisées par un horaire de travail réduit du fait des sujétions inhérentes à son service, un tel écart horaire nous semble sans nul doute sensible. L'intéressé ne saurait donc bénéficier de la présomption d'imputabilité.

Toutefois, les circonstances de son départ, telles qu'elles résultent de l'instruction, ne nous semble pas caractériser une rupture du lien avec le service. Pour sa défense, M. L... fait valoir qu'il est de coutume dans son service de rentrer chez soi dès l'arrivée de la relève. Nous ne doutons pas que cette pratique, comme celle dite du « fini-parti », ait cours dans un certain nombre de services, mais cela ne nous semble pas déterminant. En revanche, il n'est pas contesté que M. L... avait presque fini sa journée de travail et transmis les consignes à l'agent assurant sa relève, même s'il ne s'est pas prêté au temps de tuilage entre les équipes, important, bien souvent, pour la bonne marche du service, en milieu hospitalier, bien sûr, mais vraisemblablement aussi en matière de maintien de l'ordre public. L'accident dont il a été victime doit, dans ces conditions, être qualifié d'accident de trajet. Et, à cet égard, la circonstance qu'il ait fait l'objet d'un blâme du fait de son comportement à l'issue d'une procédure disciplinaire demeure sans incidence.

M. L... est donc fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 2 juin 2009 lui concédant sa pension en tant qu'il lui refuse le bénéfice d'une rente viagère d'invalidité, ainsi que de la décision du ministre du budget du 23 juin 2009. Vous enjoindrez au ministre de lui délivrer un nouveau titre de pension comportant cette rente dans un délai de deux mois à compter de la notification de votre décision, sans qu'il y ait lieu de prononcer en outre une astreinte. Et vous ferez droit à la demande du requérant relative à ses frais d'instance en lui allouant la somme de 3000€.

Tel est le sens de nos conclusions.