Ajamont
ISSN : 3098-1425
Éditeur : Cour administrative d'appel de Toulouse

2026/2

Procédure de consultation du conseil médical pour les demandes de reconnaissance d'accident de service : pas d'obligation de saisine en cas d'absence de présomption d'imputabilité au service

https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=454

Référence électronique
« Procédure de consultation du conseil médical pour les demandes de reconnaissance d'accident de service : pas d'obligation de saisine en cas d'absence de présomption d'imputabilité au service », *Ajamont* [En ligne], 2026/2, mis en ligne le 11 septembre 2026, consulté le 27 novembre 2026. URL : https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=454

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

DÉCISION DE JUSTICE

TA Toulouse, 2ème chambre – N° 2302041 - 2400123 – Mme X. – 01 octobre 2025 – C+

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Fonction publique hospitalière, accident de ser... / Clothilde Combes

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Procédure – Consultation du conseil médical – Absence d'obligation de consultation en cas d'absence de présomption d'imputabilité au service

1 Les dispositions de l'article 35-6 du décret du 19 avril 1988 relatif aux conditions d'aptitude physique et aux congés de maladie des agents de la fonction publique hospitalière n'imposent pas la consultation du conseil médical lorsque l'accident ne peut être présumé imputable au service. Tel est notamment le cas lorsque les propos tenus par un supérieur hiérarchique n'excèdent pas, tant sur le fond que sur la forme, l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

Note – références

Comp. CE, 10 décembre 1993, Administration générale de l'assistance publique, n° 109526 (B), *Cf. 27 septembre 2021, Ministre des armées c/ Mme B...A..., n° 440983 (B)*

36 Fonctionnaires et agents publics

36-07 Statuts, droits, obligations et garanties

36-07-04 Comités médicaux

36-07-04-01 Procédure

36-07-10 Garanties et avantages divers

36-07-10-01 Protection en cas d'accident de service

NOTE UNIVERSITAIRE

Fonction publique hospitalière, accident de service et exercice normal du pouvoir hiérarchique : un cocktail… pas si soudain

Clothilde Combes
Enseignante-chercheuse en droit public à l'université d'Avignon

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/245388788

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.516

1 **Résumé.** Un entretien d'évaluation et l'arrêt de travail prolongé qui en a résulté ont permis au tribunal administratif, dans un jugement en date du 1er octobre 2025 [1], de distinguer, à la suite du Conseil d'État, entre exercice normal du pouvoir hiérarchique et accident de service, mais aussi d'apprécier et d'appliquer les dispositions du récent décret réformant les conseils médicaux dans la fonction publique hospitalière [2]. Une décision qui appuie sans surprise la place centrale accordée à l'employeur public dans la reconnaissance d'un accident de service.

2 En l'espèce, une aide-soignante titulaire affectée au sein d'un centre hospitalier est reçue en entretien par sa supérieure hiérarchique le 11 octobre 2022. Le ton adopté et la violence des accusations portées contre la première lui provoquent, à ses dires, un choc émotionnel. En conséquence, elle déclare, le même jour, un accident de service. Le 14 décembre suivant, le directeur du centre hospitalier refuse de reconnaître l'existence d'un accident imputable au service. Il retient que les arrêts de travail du 12 octobre au 16 décembre 2022, ainsi que

les soins afférents, doivent être pris en charge au titre de la maladie ordinaire. En janvier 2023, la fonctionnaire exerce un recours gracieux contre cette décision. Rejeté par une décision du 14 février 2023, elle en demande l'annulation – le tribunal précise que la décision initiale du 14 décembre 2022 est, elle aussi, visée. Par ailleurs, le directeur du centre hospitalier ayant fixé par une décision du 12 octobre 2023 la date de consolidation de l'état de santé de la fonctionnaire au 11 novembre 2022 à la suite de l'accident du 11 octobre 2022 puis, par une décision du 11 décembre 2023, annulé cette décision et placé l'aide-soignante titulaire en maladie ordinaire du 12 octobre 2022 au 17 décembre 2023, la requérante demande également l'annulation de cette dernière.

3 Contre la première décision, la requérante soutient d'abord que celle-ci est entachée d'un vice de procédure dès lors que le conseil médical n'a pas été consulté, en méconnaissance des dispositions du décret du 19 avril 1988 [3], et dès lors que la commission de réforme n'a pas non plus été consultée, en méconnaissance des dispositions de l'article 13 de l'arrêté du 4 août 2004 relatif aux commissions de réforme des agents de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Elle soutient ensuite que la décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Contre la seconde décision, elle soutient qu'elle est entachée d'un vice de procédure. Celle-ci, selon elle, n'explique pas les raisons pour lesquelles l'avis du comité médical n'a pas été suivi et n'est pas motivé. La décision serait par ailleurs entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Le centre hospitalier, lui, conclut au rejet des deux requêtes. Dans un premier temps, il fait valoir que le choc émotionnel de la requérante a pour origine d'autres causes que l'entretien du 11 octobre 2022. En effet, le centre hospitalier estime que l'entretien en question n'a pas excédé les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique et que, par ailleurs, la saisine du conseil médical n'est pas imposée lorsque le défaut d'imputabilité au service est manifeste. Dans un second temps, le centre hospitalier reprend les arguments invoqués plus haut et ajoute que la deuxième décision attaquée est bien motivée et que les avis rendus par le conseil médical sont consultatifs.

4 Puisque ces deux requêtes concernent la situation d'une même agente, le tribunal décide de les joindre pour y statuer par un seul

jugement. Il devait s'interroger sur la caractérisation de l'exercice du pouvoir hiérarchique, lui permettant de déterminer si un accident existait et était imputable au service.

5 Dans son jugement, le tribunal rejette les deux requêtes. Le fait d'écarter de manière appuyée, néanmoins attendue la qualification d'accident de service (I.) lui permet de tirer tout un tas de conséquences quant aux moyens soulevés, et ce, de manière plutôt expéditive (II.). Il décide d'abord que la requérante n'était pas fondée à demander l'annulation des décisions du 11 décembre 2022 et du 14 février 2023, puis celle du 11 décembre 2023. Toutefois, s'il rejette l'ensemble des requêtes, le tribunal administratif prend tout de même en compte la situation de la requérante et n'entend pas mettre à la charge de celle-ci la somme sollicitée par le centre hospitalier, y compris pour ce qui concerne le paiement des dépens.

I. L'absence cruciale de caractérisation d'un accident de service

6 Le tribunal commence par rappeler les dispositions de l'article L. 822-18 du Code général de la fonction publique qui définissent l'accident de service, c'est-à-dire l'équivalent, en droit de la fonction publique, de l'accident du travail :

> « Est présumé imputable au service tout accident survenu à un fonctionnaire, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du 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 » ;

7 par exemple, l'empire d'alcool ou bien l'imprudence volontaire. L'on comprend, à la lecture de l'article, que l'accident de service doit réunir trois conditions cumulatives pour être caractérisé, lui donnant une consistance étroite : un événement soudain ou violent survenu à une date certaine ; dont le fonctionnaire est victime par le fait ou à l'occasion du service ; portant atteinte à son état de santé. Une fois cela dit, il faut rappeler que, longtemps, l'appréhension des contours de l'accident de service a été le fruit des décisions de justice. Ce n'est

effectivement que très récemment, en 2017, que le législateur est intervenu pour instaurer dans les textes une présomption d'imputabilité, toutefois déjà présente dans la jurisprudence administrative. De plus, celle-ci retenait depuis longtemps que ce type d'accident résultait de l'action violente et soudaine qui provenait d'une cause extérieure et qui provoquait, au cours du travail, une lésion au corps humain. Ainsi, dès lors que sont réunis les trois éléments susmentionnés, l'accident est présumé imputable au service, laissant à l'agent le soin d'établir la matérialité de l'accident.

8 Pour ce qui concerne l'accident de service, donc, le tribunal juge d'abord qu'un simple entretien d'évaluation entre l'agent et son supérieur hiérarchique ne peut être qualifié d'événement soudain ou violent susceptible d'être qualifié d'accident de service. Il s'inscrit là dans la droite ligne du Conseil d'État qui, en 2021, a jugé qu'un entretien d'évaluation ne peut, en principe, être qualifié d'accident de service [4]. En effet, pour ce qui concerne l'exercice du pouvoir hiérarchique à proprement parler, le supérieur a toute latitude pour adresser aux agents des recommandations, remarques, reproches ou à prendre à leur encontre des mesures disciplinaires dès lors qu'il n'excède pas l'exercice normal de son pouvoir. Le tribunal précise par ailleurs, toujours d'après le Conseil d'État, que les effets que ledit entretien a pu produire sur l'agent n'ont pas plus d'impact pour reconnaître l'existence d'un accident de service. En outre, de simples reproches ne peuvent conduire à reconnaître l'existence d'un tel accident, d'autant que le tribunal rappelle que le rapport médical établi le 29 octobre 2022 par le médecin agréé fait état d'un état d'anxiété dont il n'est pas clairement établi qu'il résulte des propos tenus par la supérieure hiérarchique de la requérante. La jurisprudence éclaire ce choix : il a déjà été décidé qu'un malaise survenu pendant le service était rattaché non pas à un accident de service, mais à un syndrome anxiodépressif de l'agent. Une même solution a été retenue concernant une crise d'angoisse. En l'occurrence, le rapport s'appuie sur les allégations de la requérante et celles-ci ne peuvent permettre de démontrer de manière fiable un excès dans l'exercice du pouvoir hiérarchique au moment de l'entretien. C'est la raison pour laquelle le tribunal estime que c'est à bon droit que le directeur du centre hospitalier a refusé de reconnaître l'existence d'un accident imputable au service.

9 Cette absence est déterminante pour la suite et conditionne le soin mis par la juridiction à motiver le rejet des deux requêtes.

II. La motivation expéditive du rejet des requêtes en l'absence d'accident de service

10 Une fois écartée l'existence d'un accident de service, le tribunal poursuit sur la fusion des commissions de réforme et des comités médicaux en une seule instance médicale désormais dénommée conseil médical. C'est là la réforme intervenue après l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 2022 relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique hospitalière. Le juge administratif rappelle que :

> « Le conseil médical est consulté :
> 1° Lorsqu'une faute personnelle ou toute autre circonstance particulière est potentiellement de nature à détacher l'accident du service ;
> 2° Lorsqu'un fait personnel du fonctionnaire ou toute autre circonstance particulière étrangère notamment aux nécessités de la vie courante est potentiellement de nature à détacher l'accident de trajet du service ;
> 3° Lorsque l'affection résulte d'une maladie contractée en service telle que définie à l'article L. 822-20 du Code général de la fonction publique dans les cas où les conditions prévues au premier alinéa du même IV ne sont pas remplies ».

11 Or, dès lors que la qualification d'accident de service est rejetée du fait du caractère normal – non pas soudain ni violent – de l'exercice du pouvoir hiérarchique lors de l'entretien du 11 octobre 2022, le tribunal estime que le centre hospitalier n'était pas tenu de saisir le conseil médical. L'ensemble de ces considérations lui permet de déclarer que la requérante n'était pas fondée à demander l'annulation ni de la décision du 14 décembre 2022 refusant de reconnaître l'accident du 11 octobre 2022 imputable au service, ni de la décision du 14 février 2023 rejetant son recours gracieux.

12 Par ailleurs, le tribunal administratif rappelle que l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration prévoit le droit

pour les personnes physiques ou morales d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. Les décisions qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droit – comme c'est le cas d'un refus de reconnaître l'imputabilité au service d'une maladie – doivent être motivées.

13 Ici, le raisonnement du tribunal est expéditif : estimant que « la décision attaquée comporte les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement », le juge écarte le moyen tiré de l'insuffisante motivation de cette décision. Il n'est pas plus loquace sur l'absence de mention des raisons pour lesquelles l'avis du conseil médical du 21 septembre 2023 n'avait pas été suivi – tandis qu'il avait émis un avis favorable à la demande de la requérante –, arguant simplement qu'il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que la décision attaquée aurait dû les mentionner. La raison en est que l'absence de reconnaissance d'un accident de service scelle le sort de la requête. Se référant à l'article L. 242-1 du Code des relations entre le public et l'administration qui dispose que « l'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision », le tribunal réitère sa décision : l'existence d'un accident de service n'est pas établie. En fin de compte, il y a dans cette décision une chose que la doctrine souligne depuis longtemps : le régime de l'accident de service, à l'inverse de celui de l'accident du travail, bénéficie largement à l'employeur public ; il y a même la marque de la place centrale qui lui est accordée dès lors que c'est lui qui a le pouvoir de reconnaître l'existence d'un accident de service. À ce titre, l'on aurait pu regretter l'absence de considération pour l'avis – même simple – du conseil médical. Néanmoins, dès lors que le défaut d'imputabilité au service est considéré comme manifeste, il n'y a finalement rien de surprenant à ce qu'il soit aussi sommairement écarté.

NOTES

1 TA Toulouse, 1er octobre 2025, n° 2302041 et 2400123.

2 Décret n° 2022-351 du 11 mars 2022.

3 Décret n° 88-386 du 19 avril 1988.

4 CE, 27 septembre 2021, n° 440983.

INDEX

Rubriques

Fonctionnaires et agents publics