



MINISTRE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITE
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le 18 MAI 2010

Direction générale de l'administration
et de la fonction publique
B9 n° 10- MTS P 10132 99C

Le ministre du travail, de la solidarité et de
la fonction publique

à

Monsieur le ministre d'Etat,
ministre de l'écologie, de l'énergie, du
développement durable et de la mer, en charge
des technologies vertes et des négociations sur le
climat

Madame la ministre d'Etat,
garde des sceaux,
ministre de la justice et des libertés
et

Mesdames et Messieurs
les ministres et secrétaires d'Etat

Directions chargées des ressources humaines
et du personnel

Objet: Rappel des obligations des administrations d'Etat en matière d'évaluation des risques professionnels.

REF.: Code du travail articles L4121-1 et R4121-3.

Dans le cadre de l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique signé le 20 novembre 2009, les employeurs publics se sont engagés à mettre en œuvre une politique renouvelée en matière d'amélioration des conditions de travail. A ce titre, la mise en place d'outils de prévention des risques professionnels, notamment le document unique d'évaluation des risques professionnels, constitue l'un des axes majeurs des actions devant être menées.

L'évaluation des risques est une obligation des chefs de service inscrite par la loi n°91-1414 du 31 décembre 1991 par transposition de la directive n°89/391/CEE du Conseil des Communautés Européennes du 12 juin 1989. Elle a été codifiée dans l'article L4121-3 du code du travail. Pour les risques qui ne peuvent être évités, le chef de service a en effet l'obligation d'identifier les dangers par unité de travail, puis d'évaluer les dommages à la santé et la sécurité des agents de ces dangers afin de proposer des mesures de prévention adéquates. Le décret n°2001-1016 du 5 novembre 2001 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs est venu préciser que l'évaluation des risques doit être transcrite dans un document unique d'évaluation des risques professionnels mis à jour régulièrement.

Le document unique est un élément clé de la prévention des risques professionnels. C'est une démarche qui est menée sous la responsabilité du chef de service mais dont la réalisation implique nécessairement d'une part les agents et leurs représentants et d'autre part les acteurs opérationnels de la santé et de la sécurité au travail (médecins de prévention, agent chargé de fonctions de conseil et d'assistance dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité, agent chargé de fonctions d'inspection...).

Il est rappelé que l'évaluation des risques est une étape de la démarche de prévention des risques professionnels. En effet, la prévention est un processus dynamique et évolutif qui doit prendre en compte l'évolution des données techniques, organisationnelles, et humaines.

L'objectif de la présente note consiste donc à rappeler aux employeurs leurs obligations et les éventuelles conséquences en cas de non respect des dispositions relatives à l'évaluation des risques.

I. Obligations de réalisation et de mise à jour du document unique¹

A. Une étape de la prévention des risques : éviter les risques et évaluer ceux qui ne peuvent être évités.

Au titre de l'article L. 4121-1 du code du travail, l'employeur doit prendre « les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs », notamment par le biais d'actions de prévention des risques professionnels, d'actions d'information et de formation, et la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés. Les mesures de prévention doivent pouvoir évoluer pour s'adapter à tout changement de circonstance et leur objectif est l'amélioration des situations existantes.

Les mesures de protection de la sécurité et de la santé des agents doivent être mises en œuvre selon les principes de prévention de l'article L4121-2 du code du travail. A ce titre, l'employeur doit :

- « 1° Eviter les risques ;
- 2° **Evaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ;**
- 3° Combattre les risques à la source ;
- 4° Adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production, en vue notamment de limiter le travail monotone et le travail cadencé et de réduire les effets de ceux-ci sur la santé ;
- 5° Tenir compte de l'état d'évolution de la technique ;
- 6° Remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux ;
- 7° Planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral, tel qu'il est défini à l'article L. 1152-1 ;
- 8° Prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle ;
- 9° Donner les instructions appropriées aux travailleurs. »

L'évaluation a priori des risques constitue donc une obligation de l'employeur. En effet, si la suppression du risque n'est pas possible, l'employeur doit évaluer les risques auxquels sont exposés les agents afin de prendre les mesures de prévention les plus efficaces possibles.

¹ L'on pourra se référer pour les principes généraux d'évaluation des risques à la circulaire n° 6 DRT du 18 avril 2002 prise pour l'application du décret n°2001-1016 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs.

B. La responsabilité du chef de service

La fonction publique de l'Etat est soumise de par l'article 3 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale dans la fonction publique, aux règles définies dans l'ancien livre II Titre III du code du travail relatif la santé et la sécurité au travail. La récente recodification du code du travail n'affecte en rien l'application directe des parties concernées du code du travail puisque « les références contenues dans les dispositions de nature législative/réglementaire à des dispositions abrogées sont remplacées par les références aux dispositions correspondantes du code du travail² ».

A ce titre, les chefs de service ont les mêmes obligations que celles de « l'employeur » au sens du code du travail. L'article 2-1 du décret susmentionné précise en effet que : « les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité ». En ce sens, les chefs de service doivent se conformer notamment aux obligations définies aux articles L4121-1, L4121-2 et L4121-3 du Code du travail et aux décrets pris en leur application.

Cette responsabilité des chefs de service est en effet induite par la compétence qui leur est reconnue par la jurisprudence administrative pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité (C.E, section 7 février 1936, Jamart).

L'évaluation a priori des risques constitue donc une obligation du chef de service. Cette responsabilité n'implique pas que le chef de service soit seul dans cette démarche : il peut en effet s'appuyer sur les acteurs opérationnels du champ de la santé et de la sécurité au travail (notamment sur l'agent chargé de fonctions de conseil et d'assistance dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité – ACO) et doit en outre impliquer les agents et leurs représentants (cf point II. La démarche, les ressources et les acteurs mobilisables).

C. L'obligation d'évaluation transcrite dans un document unique d'évaluation des risques professionnels.

1- Obligation d'évaluer les risques préalablement à la définition de mesures de prévention.

L'article L4121-3 du code du travail stipule que « cette évaluation comporte un inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail de l'entreprise ou de l'établissement » et qu'elle est réalisée « compte tenu de la nature des activités de l'établissement, [...] y compris dans le choix des procédés de fabrication, des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, dans l'aménagement ou le réaménagement des lieux de travail ou des installations et dans la définition des postes de travail ». L'évaluation des risques doit donc être mise en œuvre à tous les niveaux de l'organisation du travail, tant au niveau des facteurs humains, que techniques ou organisationnels.

Il est rappelé en outre que plusieurs prescriptions spécifiques du code du travail déterminent les matières et conditions dans lesquelles une évaluation des risques doit être effectuée. Cette réglementation propre à certaines activités ou risques - notamment physiques, chimiques et biologiques - peut conduire à la réalisation de diagnostics fondés sur le respect d'indicateurs permettant d'estimer les conditions d'exposition³.

A la suite de cette évaluation, l'employeur met en œuvre les actions de prévention ainsi que les méthodes de travail et de production garantissant un meilleur niveau de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, sur la base des alinéas 3 à 9 de l'article L4121-2 du code du Travail. Il intègre ces actions et ces méthodes dans l'ensemble des activités de l'établissement et à tous les niveaux de l'encadrement.

A ce titre, l'article R. 4121-3 du code du travail a prévu que « le document unique d'évaluation des risques est utilisé pour l'établissement du rapport et du programme de prévention des risques

² L'article 3 de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), ratifiée par la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 et article 3 du décret n° 2008-244 du 7 mars 2008 relatif au code du travail (partie réglementaire).

³ Cf circulaire DRT susmentionnée, annexe 1.

professionnels annuels ». Le document unique d'évaluation est donc un outil important dans la mise en place de la politique de prévention des risques, formalisée dans le programme annuel de prévention prévu à l'article 48 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié, présenté annuellement au Comité d'hygiène et de sécurité et transmis au Comité technique paritaire.

Il est rappelé que la politique de prévention des risques des services de l'Etat doit obligatoirement intégrer des mesures d'évaluation et de prévention de risques spécifiques, tel le risque routier, conformément aux décisions du Comité interministériel de sécurité routière du 18 février 2010, ou le risque pandémique, conformément au plan de prévention et de lutte « pandémie grippale »⁴.

2- La transcription de l'évaluation dans un document unique mis à jour régulièrement

La transcription des résultats de l'évaluation des risques dans un document unique d'évaluation des risques professionnels, inscrite à l'article R4121-1 du code du Travail, poursuit « trois objectifs :

- de cohérence, en regroupant, sur un seul support, les données issues de l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les travailleurs
- de commodité, afin de réunir sur un même document les résultats des différentes analyses des risques réalisées sous la responsabilité de l'employeur, facilitant ainsi le suivi de la démarche de prévention des risques en entreprise ;
- de traçabilité, la notion de « *transcription* » signifiant qu'un report systématique des résultats de l'évaluation des risques doit être effectué, afin que l'ensemble des éléments analysés figure sur un support. Celui-ci pourra être écrit ou numérique, laissant à l'employeur le soin de choisir le moyen le plus pratique de matérialiser les résultats de l'évaluation des risques. Dans tous les cas, l'existence de ce support traduit un souci de transparence et de fiabilité, de nature à garantir l'authenticité de l'évaluation. Pour tout support comportant des informations nominatives, l'employeur devra, conformément à la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, procéder à une déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. »⁵

En sus de la stricte réalisation du document, le code du travail a donc entendu que l'évaluation des risques soit un processus dynamique apte à prendre en compte les changements organisationnels, humains et techniques affectant le milieu professionnel. A ce titre, il est rappelé que le document unique doit être mis à jour :

«1°Au moins chaque année ;

2°Lors de toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail, au sens de l'article L. 4612-8 ;

3°Lorsqu'une information supplémentaire intéressant l'évaluation d'un risque dans une unité de travail est recueillie » (art. R. 4121-2).

Les situations qui impliquent une actualisation du document unique sont appréciées compte tenu de l'apparition de risques dont l'existence peut, notamment, être établie par les connaissances scientifiques et techniques existantes (données publiées par les autorités publiques compétentes en matière sanitaire), par la survenue d'un accident du travail, d'une maladie à caractère professionnel ou par l'évolution des règles relatives à la santé et à la sécurité au travail. Dans ce cadre, il convient de noter que l'impact d'une pandémie grippale sur l'activité d'un service (fonctionnement en mode dégradé...) et sur les conditions de travail (horaires, postes de travail...), justifie une actualisation pour tenir compte des risques supplémentaires générés par cette situation de crise⁶.

⁴ Cf. Plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale » 4^{ème} édition du 20/02/2009. Sur la base notamment de la fiche G1, la rédaction d'un plan de continuité de l'activité est obligatoire pour les administrations de l'Etat Voir notamment en page 16 les plans de continuité d'activité et aussi la fiche technique G1 relative aux « recommandations aux entreprises et aux administrations pour la continuité des activités économiques et des services publics en période de pandémie ». Documents consultables sur le site « pandémie-grippale.gouv.fr ».

⁵ Circulaire n° 6 DRT du 18 avril 2002 susmentionnée.

⁶ Cf. Plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale » 4^{ème} édition du 20/02/2009.

3- La publicité du document unique

L'article R. 4121-4 du code du travail a entendu que le document unique soit accessible à une pluralité de personnes. Ce document doit ainsi être tenu à la disposition :

- ✓ Des agents ;
- ✓ Des instances de concertation (CHS et CTP) ;
- ✓ Du médecin de prévention.

Par ailleurs, les agents de contrôle de l'article 5-1 du décret du 28 mai 1982 sus mentionné doivent pouvoir se faire présenter le document lors de leurs inspections.

II. La démarche, les ressources et les acteurs mobilisables

A. Une démarche en deux temps

Le code du travail mentionne que l'évaluation comporte un « inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail » (article R4121-1).

La démarche d'évaluation des risques doit donc comporter deux étapes :

- **L'identification des dangers** : le danger est la propriété ou capacité intrinsèque d'un équipement, d'une substance, d'une méthode de travail, de causer un dommage pour la santé des agents. A titre d'exemple, les risques suivants sont généralement associés à une activité tertiaire : risque lié aux ambiances lumineuses et aux écrans, risque lié au bruit, risque lié à la manutention et aux gestes et postures, risque de chutes et risque lié aux déplacements, risque routier, risque lié à l'organisation, à la charge mentale et aux agressions, risque lié à l'électricité, risques liés à l'intervention d'une entreprise extérieure, et risque lié à l'utilisation de produits chimiques et au tabac, risque lié aux ambiances thermiques⁷ ;
- **L'analyse des risques** : c'est le résultat de l'étude des conditions d'exposition des agents à ces dangers.

Par ailleurs, selon la circulaire DRT du 18 avril 2002 susmentionnée, « la notion d'« unité de travail » doit être comprise au sens large, afin de recouvrir les situations très diverses d'organisation du travail. Son champ peut s'étendre d'un poste de travail, à plusieurs types de postes occupés par les travailleurs ou à des situations de travail, présentant les mêmes caractéristiques. De même, d'un point de vue géographique, l'unité de travail ne se limite pas forcément à une activité fixe, mais peut aussi bien couvrir des lieux différents (manutention, chantiers, transports, etc.) ».

La notion d'unité de travail trouve donc un intérêt si elle décrit des ensembles homogènes de situations d'exposition à des dangers. Sur la base d'une cartographie des conditions similaires d'expositions à des dangers, les unités de travail peuvent ainsi être définies et structurées. Elles constituent le cadre de l'analyse des risques dans une vision résolument globale. Néanmoins, ces regroupements ne doivent pas occulter les particularités de certaines expositions individuelles. A titre d'illustration, la situation particulière au regard des risques professionnels des agents handicapés doit pouvoir s'intégrer dans la démarche globale d'évaluation des risques.

Dans ce cadre également, un document unique devrait être constitué dans chaque service où une stratégie de prévention cohérente et autonome et des instances de concertation sont mises en place.

Ainsi, le travail d'identification et d'analyse des risques devra nécessairement s'appuyer sur les données accessibles suivantes:

⁷ Ces risques sont retenus par exemple dans le guide pratique d'évaluation des risques pour le secteur tertiaire réalisé par la CRAM Pays de la Loire en octobre 2003, accessible sur le lien suivant : http://www.cram-pl.fr/risques/outils/doc/guide_risques_tertiaire.pdf.

- ✓ L'analyse des risques réalisée par les Comités d'hygiène et de sécurité (article 30 du décret du 28 mai 1982 modifié susmentionné);
- ✓ La fiche de risques professionnels réalisée par le médecin de prévention (article 15-1 du décret du 28 mai 1982 modifié susmentionné);
- ✓ La surveillance médicale réalisée par le médecin de prévention et le rapport annuel du médecin de prévention (articles 24 et 28 du décret du 28 mai 1982 modifié susmentionné);
- ✓ Le rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels et le programme annuel de prévention des risques professionnels (articles 30 et 48 du décret du 28 mai 1982 modifié susmentionné);
- ✓ Les registres hygiène et sécurité (article 5-8 et 47 alinéa 3 du décret du 28 mai 1982 modifié susmentionné);
- ✓ Les fiches de données sécurité (risques chimiques, machines...).

Par ailleurs, les données issues de différents bilans en matière de ressources humaines (mouvements de personnel, absentéisme, accidents de service et maladies professionnelles) pourront être utilement utilisées dans une phase d'identification des dangers.

B. L'analyse du travail réel

Il convient de rappeler que les agents eux-mêmes sont souvent les mieux placés pour connaître les situations dangereuses. Il est donc nécessaire de les associer à la démarche afin de permettre une meilleure prise en compte de la réalité du travail.

A ce titre, la circulaire DRT du 18 avril 2002 indique que « la pertinence de l'évaluation des risques repose en grande partie sur la prise en compte des situations concrètes de travail - dit « travail réel » - qui se différencie des procédures prescrites. Ainsi, l'activité exercée par l'agent, pour réaliser les objectifs qui lui sont assignés, génère des prises de risques pour gérer les aléas ou les dysfonctionnements, qui surviennent pendant le travail. De ce fait, l'analyse des risques a pour objet d'étudier les contraintes subies par les travailleurs et les marges de manœuvre dont ceux-ci disposent, dans l'exercice de leur activité. L'association des travailleurs et l'apport de leur connaissance des risques ainsi que de leur expérience s'avèrent à cet égard indispensables. Pour ces raisons, il est souhaitable que dans le document unique, ne figurent pas uniquement les résultats de l'évaluation des risques, mais aussi une indication des méthodes utilisées pour y parvenir. Cela doit permettre d'apprécier la portée de l'évaluation des risques, au regard des situations de travail ».

C. Un travail pluridisciplinaire

Si la responsabilité du chef de service dans la réalisation du document unique est bien mise en avant par la réglementation, cette disposition ne fait pas obstacle à ce que la réalisation de l'évaluation des risques soit réalisée en collaboration avec les acteurs opérationnels de l'hygiène et de la sécurité et en concertation avec les agents et leurs représentants.

En effet, outre les agents dont il a été évoqué ci-dessus la collaboration à la démarche, plusieurs acteurs sont susceptibles de participer utilement aux côtés du chef de service à la réalisation du document unique.

En premier lieu, le chef de service peut bénéficier des compétences de l'agent chargé de fonctions de conseil et d'assistance dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO), prévu dans le cadre des articles 4 à 4-2 du décret du 28 mai 1982 modifié susmentionné. Cet agent, nommé par le chef de service, assiste ce dernier dans la mise en place de mesures visant à « prévenir les dangers susceptibles de compromettre la sécurité ou la santé des agents ». Pour ce faire, il bénéficie d'une formation initiale et continue.

Le chef de service peut également s'appuyer sur le médecin de prévention, qui selon l'article 15 du décret du 28 mai 1982 modifié susmentionné est le « conseiller de l'administration, des agents et de leurs représentants ». Le service de médecine de prévention a en effet pour mission de « prévenir toute altération de la santé des agents du fait de leur travail ». Dans ce cadre, il pourra conseiller utilement le chef de service lors de la rédaction du document unique, notamment dans l'évaluation de

la gravité potentielle des risques auxquels sont soumis les agents, puis par la suite dans les mesures de prévention à mettre en place.

Par ailleurs, le chef de service peut recourir aux compétences de l'agent chargé de fonctions d'inspection (IHS) qui sur la base de l'article 5-2 du décret du 28 mai 1982 modifié peut être sollicité pour réaliser des expertises en prévention des risques professionnels.

Par ailleurs, le chef de service devra associer le Comité d'hygiène et de sécurité à la démarche d'évaluation des risques. En effet, cette instance est compétente pour procéder à l'analyse des risques (article 30 du décret du 28 mai 1982 modifié) et pour collaborer à la mise en place d'actions de prévention notamment par le biais des consultations sur le programme et le rapport annuel de prévention. Par ailleurs, le chef de service devra rendre compte au comité de la réalisation du document unique ainsi que de ses mises à jour.

III. Conséquences de l'absence du document unique

A. L'enjeu humain et social

Au vu de l'importance du document unique dans la mise en place d'une véritable politique de prévention des risques professionnels, son absence peut entraîner des conséquences humaines évidentes. En effet, la mise en œuvre d'actions de prévention adaptées est à même d'éviter d'une part les accidents qui pourraient intervenir dans le cadre professionnel, mais également l'apparition de maladies professionnelles.

En ce sens, la prise en compte de la santé et de la sécurité des agents dans les politiques de ressources humaines relève de la responsabilité sociale de l'Etat employeur.

B. Les enjeux juridiques

Parallèlement à ces enjeux humains et sociaux, l'engagement de responsabilités visant soit à la sanction, soit à la réparation d'une situation accidentelle en relation avec un risque qui a ou aurait dû être identifié dans le cadre de cette démarche d'évaluation constitue un réel enjeu juridique pour les services de l'Etat et les agents mis en cause. Il convient de noter qu'il est toujours possible de cumuler à raison d'un fait unique, une responsabilité sanctionnatrice (responsabilité pénale) et une responsabilité indemnitaire (responsabilité administrative).

1- les responsabilités indemnitaires

a- le droit et la jurisprudence sociale: une obligation de sécurité de résultat.

Dans le secteur privé, les salariés victimes d'accident du travail ou de maladie professionnelle bénéficient d'un régime de réparation selon le droit commun de la responsabilité civile qui les dégage de la preuve de toute faute, cet avantage ayant pour contrepartie une indemnisation forfaitaire.

Cependant, le droit positif a évolué afin de permettre aux victimes d'un accident du travail de bénéficier d'une réparation intégrale. Ainsi, l'article L. 452-1 du code de la sécurité sociale a prévu une indemnisation complémentaire de la victime en cas de faute inexcusable de l'employeur. La jurisprudence, quant à elle, s'est attachée à définir cette notion de faute inexcusable. A cet égard, la Cour de Cassation⁸ précise que tout manquement de la part de l'employeur à son obligation de sécurité est constitutif d'une « faute inexcusable ». De même, elle précise qu'« en vertu du contrat de travail le liant à son salarié, l'employeur est tenu envers celui-ci d'une obligation de sécurité de résultat notamment en ce qui concerne les maladies professionnelles contractées par le salarié du fait des produits fabriqués ou utilisés par l'entreprise ; que le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexcusable, au sens de l'article L.452-1 du code de la Sécurité Sociale, lorsque

⁸ cf. Cass. soc. N° 837 du 28 février 2002, Cass. soc. 11 avril 2002, Cass. Soc. N° 00-14125 du 23 mai 2002 et Cass. Sociale n° 00-18359 du 31 oct. 2002.

l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié et qui n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver ». La faute inexcusable sera donc retenue si deux conditions sont réunies, à savoir que l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger risqué par le salarié mais également qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver. En effet, peu importe que l'employeur n'ait pas eu conscience du danger auquel il exposait son salarié dès lors qu'il aurait dû en avoir conscience, du fait de son obligation d'évaluation des risques.

La faute inexcusable est par ailleurs présumée dans deux cas : le manque de formation à la sécurité renforcée prévue à l'article L. 4154-2 du code du travail ou lorsque la survenue d'un accident dont le risque avait été signalé par les intéressés ou un membre du CHSCT à l'employeur.

Il convient de noter en ce sens que le bénéfice de la faute inexcusable de l'employeur est de droit pour les agents non titulaires de l'Etat s'ils sont victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle alors qu'eux-mêmes ou un membre du comité d'hygiène et de sécurité avaient signalé au chef du service ou à son représentant le risque qui s'est matérialisé (article 5-9 du décret du 28 mai 1982 modifié).

Par ailleurs, la réglementation du régime général de sécurité sociale ainsi que celle relative aux accidents du travail et aux maladies professionnelles sont applicables à ces mêmes agents. Ils peuvent donc bénéficier d'une indemnisation complémentaire (rente majorée) et de la réparation des préjudices causés par les souffrances physiques et morales, des préjudices esthétiques et d'agrément en cas de faute inexcusable de l'employeur⁹.

b- L'évolution de la responsabilité sans faute de l'administration pour les dommages créés par son fonctionnement.

Parallèlement aux règles définies par le droit et la jurisprudence sociales, la jurisprudence administrative a évolué en dégageant le principe de la responsabilité de l'employeur public pour risque professionnel.

Ainsi, par sa jurisprudence **Cames** (CE, 21 juin 1895), le Conseil d'Etat a jugé que l'administration était tenue, même en l'absence de faute de sa part, de réparer les dommages corporels subis par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

Cependant, la règle du « forfait de pension » instaurée par le Conseil d'Etat dans un avis du 1^{er} juillet 1905, implique que la pension soit versée pour solde de tout compte, même si elle ne couvre pas l'intégralité du préjudice subi et qu'il y a eu faute de la part de l'employeur.

Par un arrêt d'Assemblée du 4 juillet 2003 (Moya-Caville), le Conseil d'Etat a mis fin à la théorie jurisprudentielle dite « du forfait de pension », théorie ayant été assouplie en 2000 dans les arrêts Castanet et Bernard¹⁰ et se rapproche de la position de la Cour de cassation.

Une réflexion est actuellement conduite à la DGAFP sur ce sujet.

Ainsi, il y a donc tout lieu de considérer, au vu de la jurisprudence administrative, que la responsabilité de l'administration pourrait être engagée dès lors que les mesures nécessaires de prévention de la santé des agents n'auraient pas été prises et qu'un dommage en aurait résulté directement. En effet, le manquement aux règles de protection de la santé des agents pourrait être constitutif d'une faute qui permettrait à la victime de demander la réparation intégrale de son préjudice.

En conclusion, ce régime de responsabilité en matière indemnitaire plaide pour la mise en place effective d'une véritable politique de prévention apte à supprimer d'une part les risques par une évaluation stricte de leur gravité et de leur fréquence et d'autre part les atteintes à la santé et à la sécurité des agents.

⁹ CAA de Douai n° 03DA00327 du 15 mars 2005 et CAA de Versailles, n° 06VE01148 du 19 novembre 2007).

¹⁰ CE section, n°193335 et n°214065 du 15 décembre 2000.

2- Les responsabilités sanctionnatrices : la responsabilité pénale

La dimension des conditions de travail dont la santé physique et mentale est l'une des composantes doit être prise en compte à tous les niveaux où s'exerce le pouvoir de décision en matière de gestion des ressources humaines. Cette orientation est susceptible d'engager directement ou indirectement la responsabilité pénale du chef de service.

Les infractions suivantes prévues par le code pénal peuvent trouver à s'appliquer en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, du fait du non respect des obligations découlant du code du travail:

- infractions involontaires à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique d'autrui (article 121-3 du code pénal) ;
- mise en danger grave, immédiate et délibérée d'autrui en cas de violation manifestement délibérée d'une règle particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou par un règlement (article 223-1 du code pénal).

a. *La faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement.*

- Principes généraux¹¹

Suite à la loi du 10 juillet 2000 relative aux délits non intentionnels, les exigences législatives pour l'engagement d'une faute pénale d'imprudence ou de négligence ont été modifiées. Dès lors que le dommage (homicide, blessures et destructions involontaires) est consécutif à une faute d'imprudence ou de négligence, le juge pénal doit procéder par étapes successives, sur la base de l'article 121-3 du Code Pénal.

Le juge examine s'il existe bien un lien de causalité certain entre la faute alléguée et le dommage. Si ce lien n'est pas contesté, il en apprécie le caractère direct ou indirect. Le lien de causalité sera considéré comme direct dès lors que l'imprudence ou la négligence constitue soit la cause unique, exclusive, soit la cause déterminante ou immédiate de l'atteinte à l'intégrité physique de la personne ou du dommage causé. Il sera en revanche considéré comme indirect si les personnes ; sans être à l'origine direct du dommage ont, soit créé ou contribué à créer, par leur action, la situation qui a permis sa réalisation, soit omis de prendre des mesures permettant de l'éviter.

La faute est par la suite appréciée en fonction de ce lien direct ou indirect avec le dommage : en présence d'un lien de causalité directe, la faute simple sera recherchée ; en présence d'un lien de causalité indirecte, c'est en revanche une faute qualifiée qui sera recherchée.

Seul le défaut de diligences normales permettra l'engagement de la responsabilité de l'auteur d'une faute d'imprudence, de négligence ou d'inobservation de la loi ou du règlement. Concrètement apprécié par le juge, la faute d'imprudence ou de négligence ne peut être retenue que s'il est établi que l'auteur n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de sa compétence, ses pouvoirs, les moyens dont elle disposait, et les difficultés particulières de sa mission.

La faute qualifiée pour l'auteur indirect du dommage consiste :

-soit en une « violation manifestement délibérée d'une règle particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou par un règlement » qui suppose la réunion de l'existence d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par un texte de loi, un décret ou un arrêté, de la connaissance de cette obligation spécifique par la personne, au regard de sa formation, de ses fonctions, de ses compétences, de ses responsabilités, et enfin du choix délibéré de l'intéressé de ne pas la respecter ;

-soit en une « faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité » ce qui suppose la réunion d'un comportement fautif devant présenter un caractère de gravité bien marqué et

¹¹ Eléments issus du rapport « Eléments pour une politique des conditions de travail au ministère des affaires sociales » de Jeanne-Marie Pallier-Duplat.

une particulière évidence, de l'existence d'un risque sérieux, mortel ou invalidant et un degré de probabilité élevé, ainsi que de la connaissance du risque.

- La faute pénale en matière d'hygiène et de sécurité.

Il est de jurisprudence constante que la méconnaissance, par le chef d'entreprise ou son délégué¹², de la réglementation relative à la sécurité des travailleurs constitue une faute caractérisée et qui expose autrui à un risque d'une particulière gravité que le prévenu ne peut ignorer (Crim. 10 oct. 2000, n Q 99-87.280 : défaut d'établissement d'un plan de sécurité - 24 oct. 2000, n 00-82.467 ; 17 déc. 2002, n 02-81.229 : idem et défaut de protection d'une trémie - 24 oct. 2000, n 00-80.170 : travail à proximité d'une ligne haute tension - 21 nov. 2000, n 00-81.488 : défaut d'organisation d'une formation renforcée au profit des salariés sous CDD - 16 janv. 2001, n 00-83.427 : travail en hauteur sans protection individuelle ou collective - 16 janv. 2001, B. n 15: travail dangereux sans formation et information - 16 janv. 2001, B. n 14 : travail en hauteur sans protection et méconnaissance des mesures de sécurité relatives aux travaux effectués par une entreprise extérieure - 30 janv. 2001, n 99-84.109 : défaut de port d'un casque de protection ,etc.).

En effet, « par nature, un tel manquement expose généralement autrui à un risque d'une particulière gravité puisqu'il consiste en la violation de dispositions ayant précisément pour objet de protéger la sécurité, l'intégrité physique des salariés [...] Ainsi, étant personnellement tenu, de faire respecter de manière stricte et permanente les dispositions législatives et réglementaires en matière de sécurité, de disposer des moyens nécessaires à cette fin et de les mettre en œuvre, le chef d'entreprise ou son délégué a bien entendu l'obligation de s'informer des situations concrètes placées sous son contrôle afin de s'acquitter effectivement de son devoir. S'il ne vérifie pas l'état de machines dangereuses, n'assure pas la surveillance efficace d'un chantier, il peut certes ignorer que les dispositifs de protection prévus par la réglementation ne sont pas en place. Mais cette ignorance caractérise en réalité sa faute, car la loi, dont on a dit la rigueur, lui faisait un devoir de procéder aux vérifications nécessaires ¹³ ».

De manière symétrique, le raisonnement est bien entendu également applicable lorsqu'à la suite d'un manquement à la réglementation du travail, sont poursuivis les agents publics qui étaient chargés de la faire respecter en application du décret du 28 mai 1982 modifié susmentionné ¹⁴.

Ainsi, le manquement à l'obligation d'évaluation des risques et à la mise en place de mesures de prévention pertinentes pourrait engager la responsabilité pénale du chef de service ou de son délégué, responsables de la mise en œuvre la réglementation applicable à la santé et la sécurité au travail en cas de dommage consécutif à ces manquements.

b. La mise en danger d'autrui

La responsabilité pénale du chef d'entreprise peut également être engagée sur le fondement du code pénal, en l'absence même d'un dommage constaté. Le nouveau code pénal a en effet introduit le délit de mise en danger d'autrui (Article 223-1) dont l'objectif est de prévenir les accidents du travail, en réprimant les manquements graves aux règles de sécurité. Cette infraction est une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence, imposée par la loi ou le règlement, qui expose directement autrui à un risque de mort ou de blessures pouvant entraîner une mutilation ou une infirmité permanente. L'infraction est constituée lorsque son auteur a pleinement conscience du risque et lorsque plusieurs conditions sont réunies :

- le risque visé est immédiat (risque d'accident ou de maladies professionnelles),
- l'exposition au risque est directe et inévitable pour le salarié,
- l'obligation violée est une obligation particulière de sécurité.

¹² La délégation de compétence a pour effet de rendre le délégant incompétent dans les matières déléguées pour autant que la délégation réponde aux critères de validité suivants : elle doit être prévue, autorisée et encadrée par un texte législatif ou réglementaire, explicite et précise, publiée. Elle ne peut en outre ni avoir pour effet de déléguer l'ensemble des compétences ni excéder les attributions ou responsabilités du délégué.

¹³ La responsabilité pénale en matière d'infractions non intentionnelles, Frédéric Desportes (http://www.lexinter.net/JF/responsabilite_penale_en_matiere_d'infractions_non_intentionnelles.htm)

¹⁴ Cf Cass crim, 28 mars 2006 ; Cass crim, 20 février 2007.

Au titre de l'ensemble des données rappelées ci-dessus, la réalisation du document unique et de mise en place d'actions de prévention adaptées est une obligation relevant tant de la responsabilité juridique des services et des personnes chargées de la protection des agents sous leur autorité que de la responsabilité sociale de l'Etat en tant qu'employeur.

Une évaluation de la réalisation du document unique pourra être demandée aux différents départements ministériels dans le cadre de l'enquête annuelle sur l'application du décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié. Je vous rappelle en effet que l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique signé le 20 novembre 2009 a réaffirmé l'obligation de réalisation du document unique. Afin d'accompagner les employeurs publics dans leur engagement à mettre en œuvre cette mesure, l'accord a prévu la réalisation d'outils méthodologiques sous l'égide de la future instance commune inter-fonction publique.

Mes services se tiennent à votre disposition pour toute information supplémentaire.

Je vous remercie de bien vouloir diffuser très largement cette note, le moton de "chef de service" étant entendu au sens très large par la jurisprudence, ne se limitant pas aux seuls directeurs centraux en charge des questions d'hygiène et de sécurité...

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général de l'administration
et de la fonction publique

Jean-François VERDIER

