

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les règles applicables en matière de santé et de sécurité

- Le champ d'application du décret du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale
 - La responsabilité des chefs de service
 - L'application des règles de prévention et de traçabilité des expositions professionnelles des cinq premiers livres de la quatrième partie du Code du travail
 - Le droit d'alerte et droit de retrait
 - Les différents registres à mettre en place par le chef de service et les documents présentés au CHSCT en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail

03

Les règles relatives à l'hygiène et à la sécurité¹

1. Le champ d'application du décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié (article 1)

Les dispositions du décret s'appliquent à l'ensemble des administrations de l'État (services centraux et services déconcentrés et aux autres types de services administratifs rattachés à un périmètre ministériel, tels, par exemple, les services à compétence nationale) ainsi qu'aux établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial.

Le secteur relevant de la Défense nationale continue pour sa part de relever des dispositions d'un décret spécifique relatif à l'hygiène, à la sécurité du travail et à la prévention au ministère de la Défense.

En outre, un décret n° 2010-974 en date du 26 août 2010 fixe les dispositions applicables à la santé et à la sécurité au travail ainsi qu'à la prévention médicale du personnel militaire servant au sein de la gendarmerie nationale.

La définition du champ opérée par le décret, découle a contrario de celle résultant de l'article L. 4111-1 du Code du travail, lequel concerne les salariés de droit privé et les entreprises et certains établissements publics relevant du droit commun du travail.

2. La responsabilité des chefs de service (article 2-1)

Il faut noter que le décret du 28 mai 1982 modifié prévoit explicitement que **les chefs de service**, au sens de la jurisprudence administrative, c'est-à-dire **les autorités administratives ayant compétence pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité²** ont la charge de veiller à la sécurité et à la protection de la santé de leurs agents.

Cette obligation, qui s'inspire directement des dispositions de l'article L. 4121-1 du Code du travail, s'exerce cependant dans le cadre des délégations qui leur sont consenties et dans la limite de leurs attributions. À ce titre, **une circulaire interne à chaque département ministériel, administration ou établissement public devrait préciser les personnes exerçant la fonction de chef de service.**

3. L'application des règles de prévention et de traçabilité des expositions professionnelles des cinq premiers livres de la quatrième partie du Code du travail (article 3)

) Les règles de prévention des risques professionnels

Sous réserve des dispositions du décret, les dispositions des livres I à V de la quatrième partie du Code du travail et leurs textes d'application sont en revanche transposables en l'état et donc directement applicables aux administrations de l'État et établissements publics concernés. De même, pour les services de l'article 1 du décret exerçant de telles activités, l'article L. 717-9 du Code rural, figurant antérieurement dans les parties du Code du travail applicables à la fonction publique de l'État, est également applicable.

Les livres I à V du Code du travail couvrent ainsi un domaine extrêmement vaste qui porte notamment sur :

- **les dispositions générales** : les obligations des employeurs et des travailleurs et les principes généraux de prévention ;
- **les dispositions applicables aux lieux de travail** : aération des locaux, éclairage, insonorisation et ambiance thermique, voies de circulations, installations électriques, risques d'incendie ;
- **les équipements de travail et moyens de protection** ;
- la prévention de **certaines expositions particulières** (agents chimiques dangereux, agents cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques³, etc.) ;
- la prévention des risques liés à **certaines activités particulières** (notamment risques liés à l'intervention d'entreprises extérieures).

Il convient de souligner que l'amélioration de la prévention des risques professionnels passe ainsi par la mise en œuvre systématique des **principes généraux de prévention**, définis dans l'article L. 4121-2 du Code du travail :

- « 1. Éviter les risques ;
2. Evaluer les risques qui ne peuvent pas être évités⁴ ;
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'exigence de traçabilité des risques professionnels⁵

Dans le cadre de la prise en compte de la pénibilité des parcours professionnels, la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a prévu la création d'un **document d'information sur l'exposition aux facteurs de risques professionnels**, inséré à l'article L.4121-3-1 du Code du travail, directement applicable à la fonction publique de l'État.

L'objectif de la mise en place d'un tel document est le renforcement de la traçabilité individuelle de l'exposition aux risques professionnels.

En effet, plusieurs documents de nature individuelle et collective existent déjà en cette matière. Tel est le cas notamment des fiches d'exposition à différents risques, remplies par l'employeur et transmises au médecin de prévention (pour l'exposition aux agents chimiques par l'article R. 4412-41 du Code du travail, aux poussières d'amiante par l'article R. 4412-110 et aux rayonnements ionisants par l'article R. 4453-14), et de l'attestation d'exposition aux agents chimiques dangereux, remise au départ de l'agent.

Par ailleurs, un certain nombre de documents assurent la traçabilité collective :

- les notices de poste de travail (article R. 4412-39 du Code du travail) établies par l'employeur pour chaque poste de travail exposant à des agents chimiques dangereux ;
- la fiche de risques professionnels (article 15-1 du décret du 28 mai 1982 modifié), établie par le médecin de prévention et à laquelle l'assistant de prévention participe (cf. fiche relative à la médecine de prévention) ;

- le document unique d'évaluation des risques (article R. 4121-1 du Code du travail) ;

- le plan de prévention des risques (article R. 4512-6 du Code du travail) qui définit les mesures de prévention.

Toutefois, les documents précités ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante à l'objectif d'une meilleure traçabilité individuelle, puisqu'ils se cantonnent surtout aux risques chimiques et regroupent des données de nature collective plus qu'individuelle.

Le nouvel article L. 4121-3 du Code du travail créé donc un nouveau document qui ne concerne que **les agents exposés à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels** définis par décret. Cet article dispose que :

« Pour chaque travailleur exposé à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels déterminés par décret et liés à des contraintes physiques marquées, à un environnement physique agressif ou à certains rythmes de travail susceptibles de laisser des traces durables identifiables et irréversibles sur sa santé, l'employeur, en lien avec le médecin du travail, consigne dans des conditions fixées par décret les risques auxquels le salarié est exposé et la période au cours de laquelle cette exposition est survenue. Le modèle du document servant de support à cette information est fixé par arrêté du ministre chargé du travail. »

Ce document est à consigner dans le dossier médical de santé au travail (cf. infra B).

Pour chaque agent exposé à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels déterminés par **le décret 2011-354 du 30 mars 2011 relatif à la définition des facteurs de risques professionnels** et liés :

- à des contraintes physiques marquées ;
- à un environnement physique agressif ;
- à certains rythmes de travail.

L'employeur consigne dans un document :

- les conditions de pénibilité auxquelles le travailleur est exposé ;
- la période au cours de laquelle cette exposition est survenue ainsi que les mesures de prévention mises en œuvre par l'employeur pour faire disparaître ou réduire ces facteurs durant cette période.

Ce document individuel est établi en cohérence avec l'évaluation des risques prévue à l'article L. 4121-3 :

- il est communiqué au médecin de prévention ;
- il complète le dossier médical en santé au travail de chaque agent ;
- il précise de manière apparente et claire le droit pour tout salarié de demander la rectification des informations contenues dans ce document.

Le modèle de ce document est fixé par arrêté du ministre chargé du travail après avis du Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT).

Une copie de ce document est remise à l'agent :

- à son départ de chez son employeur ;
- en cas d'arrêt de travail excédant une durée fixée par décret ou de déclaration de maladie professionnelle.

Les informations contenues dans ce document sont confidentielles et ne peuvent pas être communiquées à un autre employeur auprès duquel l'agent sollicite un emploi. En cas de décès du travailleur, ses ayants droit peuvent obtenir cette copie.

4. Le droit d'alerte et droit de retrait (articles 5-6 à 5-9)

Les articles 5-6 à 5-9 ont transposé réglementairement ces droits présents dans le Code du travail aux articles L. 4131-1 à L. 4132-5, eux-mêmes issus de la directive cadre européenne n° 89/391/CEE du 12 juin 1989 du conseil des communautés européennes, concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (articles 8-4 et 8-5).

La mise en œuvre de cette procédure particulière fera l'objet d'un suivi annuel dans le cadre du bilan mentionné ci-dessous.

Selon les dispositions du décret, le fonctionnaire ou l'agent se voit reconnaître **un droit de retrait de son poste de travail face à un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé, sans encourir de sanction ni de retenue de traitement ou de salaire** (voir schéma général ci-après).

) La procédure d'alerte

Le fonctionnaire ou l'agent signale immédiatement à l'autorité administrative (chef de service) ou à son représentant (article 5-7) toute situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé, ainsi que toute déféctuosité dans les systèmes de protection (1^{er} alinéa de l'article 5-6). Le signalement peut être effectué verbalement par l'agent⁶.

À cet égard, il apparaît tout à fait opportun que le CHSCT compétent soit informé de la situation en cause.

De même, un membre du CHSCT qui constate un danger grave et imminent, notamment par l'intermédiaire d'un fonctionnaire ou d'un agent qui a fait usage du droit de retrait, en avise immédiatement l'autorité administrative (chef de service) ou son représentant (1^{er} alinéa de l'article 5-7).

Dans les deux hypothèses, le signalement doit être par la suite inscrit de façon formalisée dans le registre spécial mentionné à l'article 5-8 et tenu sous la responsabilité du chef de service. Un modèle de registre spécial figure dans la partie V ci-dessous.

La procédure prévue aux articles 5-5 et 5-7 et explicitée dans le livret 2 (partie relative à l'intervention des inspections extérieures) doit faire suite à la procédure d'alerte.

) L'exercice du droit de retrait

1. Conditions d'exercice du droit de retrait

La notion de **danger grave et imminent** doit être entendue, par référence à la jurisprudence sociale, comme étant une menace directe pour la vie ou la santé du fonctionnaire ou de l'agent, c'est-à-dire une situation de fait pouvant provoquer un dommage à l'intégrité physique ou à la santé de la personne.

- Le danger en cause doit donc être **grave**. Selon la circulaire de la Direction générale du travail du 25 mars 1993, un danger grave est « un danger susceptible de produire un accident ou une maladie entraînant la mort ou paraissant devoir entraîner une incapacité permanente ou temporaire prolongée ». « La gravité a donc des conséquences définitives ou en tout cas longues à effacer et importantes, au-delà d'un simple inconfort. Le côté apparent n'a pas d'importance : par exemple, une jambe cassée est moins grave qu'une lordose (déviation de la colonne vertébrale) qui peut faire souffrir toute sa vie et interdire certaines activités [...]. En revanche, la notion de danger grave conduit à écarter le « simple danger » inhérent à l'exercice d'activités dangereuses par nature. Un agent ne peut pas se retirer au seul motif que son travail est dangereux »⁷. Le danger grave doit donc être distingué du risque habituel du poste de travail ou des conditions normales d'exercice, même si l'activité peut être pénible ou dangereuse.

- Le caractère imminent du danger se caractérise par le fait que le danger est « susceptible de se réaliser brutalement dans un délai rapproché. L'imminence du danger suppose qu'il ne se soit pas encore réalisé mais qu'il soit susceptible de se concrétiser dans un bref délai.

Il convient de souligner que cette notion n'exclut pas celle de « risque à effet différé » ; ainsi, par exemple, une pathologie cancéreuse résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants peut se manifester après un long temps de latence mais le danger d'irradiation, lui, est bien immédiat. L'appréciation se fait donc au cas par cas⁸ ».

Il y a donc danger grave et imminent, lorsque la personne est en présence d'une menace susceptible de provoquer une atteinte sérieuse à son intégrité physique ou à sa santé, dans un délai très rapproché.

Les juridictions sociales recherchent, au cas par cas, **non pas si la situation de travail était objectivement dangereuse, mais si le salarié justifiait d'un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un danger grave et imminent pour sa vie et sa santé**⁹. De ce point de vue, le danger auquel prétend échapper le salarié ne doit pas nécessairement être étranger à la personne de celui-ci¹⁰.

Il est possible de se référer aux jurisprudences sociales afin de préciser la condition de croyance raisonnable en un danger grave et imminent¹¹.

Par ailleurs, le droit de retrait est un droit individuel : l'agent doit estimer raisonnablement qu'il court un risque grave et imminent pour sa santé et sa sécurité¹².

L'exercice du droit de retrait impose préalablement ou de façon concomitante la mise en œuvre de la procédure d'alerte telle qu'elle résulte de l'article 5-6, alinéa 1 et de l'article 5-7, alinéa 1.

Enfin, d'une façon générale, le droit de retrait de l'agent doit s'exercer de telle manière qu'il ne crée pas pour autrui une nouvelle situation de danger grave et imminent (article 5-6 alinéa 3 du décret). Par « autrui », il convient

d'entendre toute personne susceptible, du fait du retrait de l'agent, d'être placée elle-même dans une situation de danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé. Il peut donc s'agir de collègues de l'agent, mais aussi, le cas échéant, de tiers tels que les usagers du service public. Quant au caractère nouveau de la situation de danger, celle-ci peut être identique mais concerner un tiers, tel un collègue de travail ; la situation pourrait par contre présenter un contenu différent dans la mesure où elle concernerait un usager.

2. Modalités d'exercice du droit de retrait

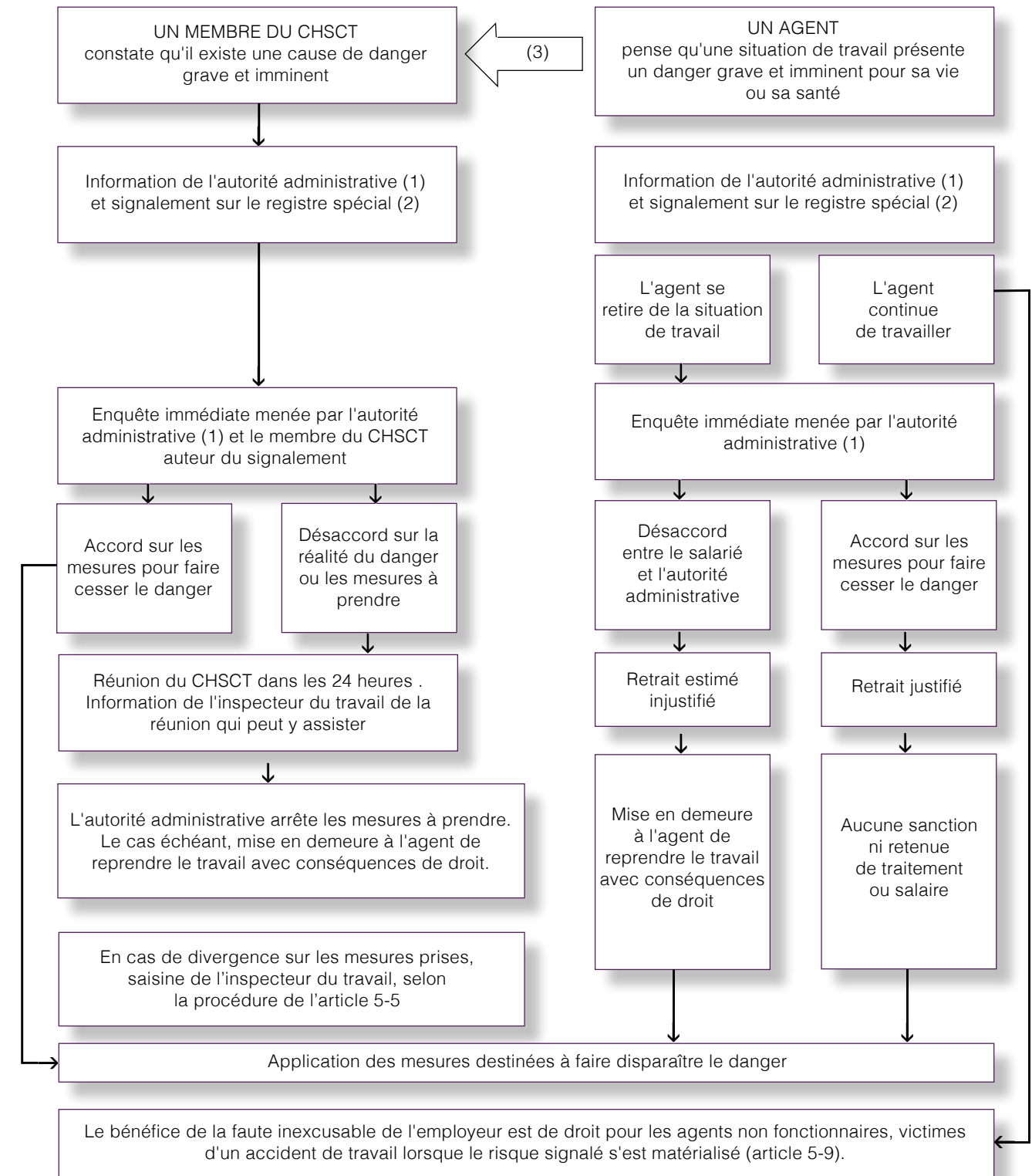
Le droit de retrait prévu par l'article 5-6 constitue pour l'agent **un droit et non une obligation**¹³.

À la suite du signalement d'un danger grave et imminent soit par l'agent directement concerné soit par un membre du CHSCT, l'autorité administrative ou son représentant doit procéder sur le champ à une enquête.

Si le signalement émane d'un membre du CHSCT, celui-ci doit obligatoirement être associé à l'enquête. La présence d'un membre du CHSCT doit cependant être préconisée lors du déroulement de l'enquête, quel que soit le mode de signalement du danger grave et imminent en cause.

En toute hypothèse, l'autorité administrative doit prendre les dispositions propres à remédier à la situation du danger grave et imminent, le CHSCT compétent en étant informé.

Récapitulatif synthétique de la procédure



(1) Autorité administrative ou son représentant
 (2) Exemple de registre page 11
 (3) Information souhaitable et opportune

En cas de divergence sur la réalité du danger ou la manière de la faire cesser, l'autorité administrative a l'obligation de réunir d'urgence le CHSCT compétent, au plus tard, dans les 24 heures, l'inspecteur du travail territorialement compétent et désigné dans les conditions mentionnées au point II.2.2.3 supra, est informé de cette réunion et peut assister à titre consultatif à la réunion de ce CHSCT.

En dernier ressort, l'autorité administrative arrête les mesures à prendre¹⁴, et met, si nécessaire, en demeure par écrit l'agent de reprendre le travail sous peine de mise en oeuvre des procédures statutaires, dès lors que la situation de danger grave et imminent ne persiste plus, ou que le retrait a été considéré comme étant injustifié.

À défaut d'accord sur ces mesures entre le chef de service et le CHSCT compétent, l'inspecteur du travail est cette fois obligatoirement saisi et met en oeuvre la procédure prévue à l'article 5-5 du décret (cf. livret 2 intervention des autres inspections).

3. Sanction en cas de non prise en compte de l'alerte ou du retrait (article 5-9)

En ce qui concerne les agents non fonctionnaires, l'article 5-9 du décret prévoit à leur profit le bénéfice du régime de la faute inexcusable de l'employeur tel que défini aux articles L. 452.1 et suivants du Code de la Sécurité sociale, dès lors qu'ils auraient été victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle alors qu'eux-mêmes ou un membre du CHSCT avaient signalé au chef de service, ou à son représentant, le risque qui s'est matérialisé.

Ce dispositif qui relève du régime général de la Sécurité sociale permet, dans les conditions posées par les articles L.452-2 à L.452-5 du Code de la Sécurité sociale, à l'agent victime de bénéficier d'une indemnisation complémentaire du préjudice qu'il a subi.

) Les limites à l'exercice du droit de retrait (article 5-6 dernier alinéa)

L'exercice de certaines activités de service public peut être incompatible par nature avec l'usage du droit de retrait. Il en va ainsi des activités liées directement à la sécurité des personnes et des biens exécutées dans le cadre notamment du service public des douanes, de la police, de l'administration pénitentiaire et de la sécurité civile.

L'article 5.6 dernier alinéa du décret précise donc que la détermination des activités exclues de l'exercice du droit de retrait pour les agents amenés à les remplir doit intervenir sur la base d'arrêtés interministériels du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du travail et du ministre dont relève le domaine d'activité concerné. Les projets d'arrêtés devront, en outre, être soumis pour avis au CHSCT ministériel, ou central, compétent ainsi qu'à la commission centrale de l'hygiène et de la sécurité du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

5. Les différents registres à mettre en place par le chef de service et les documents présentés au CHSCT en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail

Outre les registres prévus par l'application des règles de l'article 3, le décret prévoit deux types de registres à mettre en place dans les services soumis au décret. Par ailleurs, le CHSCT doit donner un avis sur un document faisant le bilan de la santé, de la sécurité et des conditions de travail ainsi que sur un programme annuel de prévention (articles 61 et 62 du décret).

) Le registre santé et sécurité au travail (article 3-1)

En application de cette disposition, un registre de santé et sécurité, facilement accessible au personnel durant leurs horaires de travail et dont la localisation doit être portée à la connaissance des agents par tous moyens (notamment par voie d'affichage), doit être ouvert dans chaque service entrant dans le champ d'application du décret, quels que soient ses effectifs. Il est tenu par les assistants ou conseillers de prévention. Chaque agent a la possibilité d'inscrire sur ce registre toutes les observations et toutes les suggestions qu'il juge opportun de formuler dans le domaine de la prévention des risques professionnels et l'amélioration des conditions de travail.

Dans les services qui accueillent du public, un registre de santé et de sécurité, doit également être mis à la disposition des usagers. Ces derniers doivent être clairement informés de l'existence d'un tel registre. Le registre destiné au public peut être différent de celui destiné au recueil des observations des agents.

Le chef de service doit apposer son visa en regard de chaque inscription. S'il le souhaite, il peut accompagner ce visa d'observations.

S'il estime que les remarques figurant sur le registre d'hygiène et de sécurité sont pertinentes, le chef de service prend les mesures nécessaires, quand le problème relève de sa compétence, ou saisit son supérieur hiérarchique, dans le cas contraire.

Le registre d'hygiène et de sécurité doit pouvoir être consulté à tout moment par l'inspecteur santé et sécurité au travail.

Exemple de registre santé et sécurité au travail

Administration :

Établissement ou service :

Nom de l'assistant de prévention chargé de la tenue du registre :

Le registre d'hygiène et de sécurité doit être mis à la disposition de tous les agents et usagers, dans tous les services ou unités quels que soient les effectifs, afin de pouvoir consigner toutes les observations et suggestions relatives à la prévention des risques professionnels et à l'amélioration des conditions de travail.

Tout agent (ou usager) d'un service, ou d'une unité, peut inscrire toutes les observations et toutes les suggestions relatives à la prévention des risques professionnels et à l'amélioration des conditions de travail.

Date :	Nom et prénom de l'agent ou de l'utilisateur :
Heure :	Signature :

Observations et suggestions relatives à la prévention des risques professionnels et à l'amélioration des conditions de travail¹⁵ :

.....

.....

.....

Nom du responsable hiérarchique :	Date :
	Signature :

Observations (éventuelles) par le responsable hiérarchique¹⁶ :

.....

.....

.....

Examen du Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail :	Date :
--	--------------

Observations (éventuelles) du Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

.....

.....

) Le registre de signalement d'un danger grave et imminent (article 5-8)

mentionné à l'article 5.8 et tenu sous la responsabilité du chef de service.

À la suite du signalement d'un danger grave et imminent, soit par l'agent directement concerné, soit par un membre du CHSCT, il convient que ce signalement soit recueilli de façon formalisée par le biais du registre spécial

Le registre spécial est tenu à la disposition du CHSCT et des agents de contrôle susceptibles d'intervenir (inspecteurs santé et sécurité au travail et, le cas échéant, inspecteurs du travail).

Exemple de registre de signalement d'un danger grave et imminent

Ce registre doit être tenu au bureau du chef de service ou d'établissement ou par une personne désignée par lui.

Administration : *Pages : (1)*
CHSCT : (1)

Établissement ou service :

Bureau ou atelier concerné :

Poste(s) de travail concerné(s) :

Nom du ou des agents exposés au danger :

Nom du représentant de l'autorité administrative qui a été alerté (2) :

Description du danger grave et imminent encouru :

Description de la défaillance constatée (indiquer depuis quand) :

Date :

Heure :

Signature de l'agent :

Signature du représentant du CHSCT : (3)

Signature de l'autorité administrative ou de son représentant :

Mesures prises par le chef de service :

(1) Ce registre doit être coté et porter le timbre du CHSCT.

(2) Le chef de service doit désigner au personnel, par une information appropriée, le représentant de l'employeur habilité à recevoir ce signalement.

(3) Le cas échéant.

) Le rapport annuel et le programme annuel de prévention présentés au CHSCT

Il est rappelé que le décret (articles 61 et 62) impose qu'au moins une fois par an, le président présente au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail un rapport annuel écrit faisant le bilan de la situation générale de la santé, de la sécurité et des conditions de travail et un programme de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail (article 61 et 62). Aucune date limite n'a été fixée pour l'établissement de ce rapport et de ce programme, mais la périodicité annuelle doit être respectée. Il est souhaitable de faire coïncider la présentation pour avis du programme annuel avec la période où sont effectués les choix budgétaires dans le service.

Le contenu du rapport annuel est fixé, dans le secteur privé par l'arrêté du 12 décembre 1985. Ces indications sont reprises, sous une forme adaptée, dans l'encadré ci-dessous. Il convient de préciser qu'une partie de ces informations devront être contenues dans le bilan social prévu à l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif

aux comités techniques. Par ailleurs, les rapports des médecins de prévention, les procès verbaux des CHSCT, les indications des différents registres ainsi que, le cas échéant, les rapports des inspecteurs santé et sécurité au travail, comportent la plupart des informations demandées.

Le programme annuel fixe, en fonction du rapport annuel mais aussi des résultats de l'analyse et de l'évaluation des risques consignée dans le document unique d'évaluation des risques, la liste détaillée des mesures à prendre dans l'année dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité, de l'amélioration des conditions de travail et de la formation. Les conditions d'exécution (délais, personnes) et l'estimation du coût des mesures sont précisées.

Données du bilan annuel prévu à l'article 61 du décret

1. Effectifs

Hommes/ femmes et en fonction des catégories et des âges.
Nombre d'embauches, de départs, au cours de l'année.
Nombre de salariés d'entreprises extérieures.

2. Principaux indicateurs

Accidents du travail, de service, de trajet et maladies professionnelles (avec taux de gravité et de fréquence).
CHSCT (nombre, nombre de réunions).
Dépenses en matière de sécurité (formation des personnels, taux de réalisation des actions du programme annuel de prévention, etc.).

3. Autres conditions de travail

Durée et aménagement du travail (horaire hebdomadaire, nombre d'agents ayant un système d'horaire individualisé, nombre moyen de congés annuels, etc.).
Organisation et contenu du travail (nombre d'agents en horaires de nuit, en horaires décalés, affectés à des tâches répétitives au sens des textes réglementaires, etc.).
Conditions physiques de travail (nombre d'agents exposés au bruit, chaleur, intempéries, produits toxiques, etc.).
Dépenses d'amélioration des conditions de travail.
Médecine de prévention : nombre de visites médicales quinquennales et spéciales, part du temps consacré au 1/3 temps.

4. Faits saillants

État des lieux des dangers graves et imminents inscrits dans le registre spécial de l'article 5-8
Compte rendu et analyse des accidents et maladies professionnelles (sur la base des rapports d'enquête du CHSCT).
Observations des agents chargés de fonction d'inspection et mise en œuvre des préconisations.
Rapports des organismes techniques.
Modifications importantes intervenues et qui ont eu un impact sur les conditions de travail (nouvelles technologies, nouvelles techniques de travail, modification des horaires, des contrôles, etc.).

5. Moyens et actions des acteurs

CHSCT : nombre de réunions ordinaires, extraordinaires, demandées par les représentants du personnel, nombre de demandes de recours à l'expertise agréée et suites données, nombre d'enquêtes, nombre d'utilisation de la procédure de danger grave et imminent.

6. Bilan des actions menées

Moyens consacrés à la prévention (en termes humain - nombre d'assistants et de chargés de prévention, temps consacré à leur mission - et financier - dépenses d'investissement, frais de personnel, etc.).



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITÉ
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le 18 Mai 2010

Direction générale de l'administration
et de la fonction publique
B9 n° 10- MTSF1013277C

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.

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 – ACMO) 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 « pandemie-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:

- ✓ 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

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.

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

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.

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.

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

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 nécessaires¹³».

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 susmentionné¹⁴.**

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)

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

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

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, la notion de "chef de service" étant entendue 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

¹ L'ensemble des références à des articles sont, sauf indications contraires, relatives au décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale dans la fonction publique.

² CE Section 7 février 1936 - JAMART - GAJA p : 305.

³ Cf circulaire B9 n°10-MTSF1013283C du 18 mai 2010 relative au rappel des obligations des administrations de l'État en matière de protection des agents contre les substances cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques et à la mise en œuvre du suivi médical post professionnel.

⁴ Cf Circulaire du 18 mai 2010 B9 n°MTSF1013277C relative au rappel des obligations des administrations d'État en matière d'évaluation des risques professionnels.

⁵ L'article L. 4121-3 entrera en vigueur au premier janvier 2012.

⁶ CE, 12 juin 1987, req. n° 72388, publié au Rec. Lebon. Serait donc illégale la clause d'un règlement intérieur obligeant le salarié à faire une déclaration par écrit, car elle lui imposerait une sujétion qui n'est pas justifiée par les nécessités de la sécurité. (CE, 11 juillet 1990, req. n° 85416, publié au Rec. Lebon).

⁷ Cf : <http://www.travailler-mieux.gouv.fr/Danger-grave-et-imminent.html>

⁸ Cf : <http://www.travailler-mieux.gouv.fr/Danger-grave-et-imminent.html>

⁹ Cass. Soc., 28 novembre 2000, pourvoi n° 98-45.048 ; dans le même sens : Cass. Soc., 23 mars 2005, pourvoi n° 03-42.412.

¹⁰ Il en a ainsi été décidé à propos de la demande en paiement de salaire présentée par un gardien qui avait arrêté son travail en raison d'un état de santé ne lui permettant pas le contact avec les animaux ou les produits chimiques. La Cour d'appel avait rejeté sa réclamation au motif que le danger grave et imminent pour la vie et la santé du salarié doit trouver sa cause dans un motif étranger à la personne du salarié. Cette décision a été cassée sur la considération que « la condition d'extériorité du danger n'est pas exigée d'une manière exclusive par les articles susvisés » (Cass. Soc., 20 mars 1996, Bull. 1996, V, n° 107 p. 73, pourvoi n° 93-40.111).

¹¹ Cf Rapport annuel 2007 de la Cour de cassation, Troisième partie Étude « la santé dans la jurisprudence de la Cour cassation.

Certaines décisions admettent le bien fondé du retrait dans les circonstances suivantes :

- chauffeur refusant de conduire un camion ayant fait l'objet d'une interdiction de circuler de la part du service des mines Cass. Soc., 5 juillet 2000, pourvoi n° 98-43.481
 - conducteur d'autobus ayant refusé de piloter un véhicule à la suspension dure alors que le médecin du travail l'avait seulement déclaré apte à la conduite d'un véhicule à suspension souple Cass. Soc., 10 mai 2001, pourvoi n° 00-43.437
 - peintre-ravaleur ayant contesté la solidité de l'échafaudage sur lequel il travaillait Cass. Soc., 23 juin 2004, pourvoi n° 02-45.401;
- D'autres décisions ne reconnaissent pas au salarié un motif raisonnable de se retirer du travail, notamment parce que les faits allégués n'étaient pas établis ou pas de nature à constituer un motif valable
- salariée ayant quitté sans autorisation préalable son bureau en raison de l'existence de courants d'air et refusé de le réintégrer après s'être installée dans un autre local Cass. Soc., 17 janvier 1989, pourvoi n° 86-43.272
 - maçons ayant refusé d'effectuer la pose d'un plancher au 2^e étage d'un bâtiment en construction au motif qu'il pleuvait et qu'il y avait du vent Cass. Soc., 20 janvier 1993, Bull. 1993, V, n° 22, p. 15, pourvoi n° 91-42.028
 - chauffeur ayant invoqué au cours d'un déplacement une défectuosité du système de freinage de son véhicule, informé son employeur du danger puis procédé à son retour au siège de la société sans effectuer le chargement chez un client Cass. Soc., 10 janvier 2001, pourvoi n° 99-40.294
 - conducteurs d'autobus s'étant retirés de l'ensemble des lignes du réseau alors que la sécurité n'était compromise que dans un seul quartier de la ville Cass. Soc., 23 avril 2003, pourvoi n° 01-44.806

¹² CE, 15 mars 1999, n°1835545.

¹³ Cass. Soc., 9 décembre 2003, pourvoi n° 02-47.579.

¹⁴ Les dispositions de l'article 5-6 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982, relatives au droit de retrait des agents de la fonction publique en cas de danger grave et imminent pour leur vie ou leur santé, ne subordonnent pas la reprise de son service par un agent ayant exercé son droit de retrait à une information préalablement délivrée par l'administration sur les mesures prises pour faire cesser la situation ayant motivé l'exercice de ce droit. Si ces dispositions prévoient que l'autorité administrative ne peut demander à l'agent de reprendre son activité dans une situation de travail où persiste un danger grave et imminent, elles n'impliquent pas que l'administration doive inviter cet agent à reprendre son travail dès que la situation de danger a disparu. (CE, 2 juin 2010, req. n°320935).

¹⁵ Les informations mentionnées peuvent être de plusieurs sortes :

- un risque éventuel observé ou encouru
- un accident ou un incident vu ou vécu
- un dysfonctionnement ou le non fonctionnement d'une installation ou d'un dispositif de sécurité
- toute suggestion relative à la prévention des risques professionnels et à l'amélioration des conditions de travail (éclairage, bruit, environnement général, etc.)

Pour toute inscription d'un fait, incident ou accident, les circonstances de leur survenance seront détaillées, en précisant les facteurs matériels et humains ayant concouru à leur réalisation

¹⁶ Pouvant comprendre, le cas échéant, la ou les solutions envisageables.



