



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT,
DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

28 MAI 2013

DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Sous-direction des élus locaux
et de la fonction publique territoriale

Bureau de l'emploi territorial
et de la protection sociale (FP3)

N° 13-008288-D

Le ministre de l'intérieur
La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et
de la fonction publique

à

Madame et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de département
(Métropole et départements d'outre-mer)

CIRCULAIRE N°RDFB1314079C

Objet : Rappel des obligations des employeurs territoriaux en matière
d'évaluation des risques professionnels.

REF : Code du travail articles L.4121-1 à L.4121-5 et R.4121-1 à R.4121-4.

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 employeurs 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 L.4121-3 du code du travail. Pour les risques qui ne peuvent être évités, les employeurs ont 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 précise 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. Il relève de la responsabilité de l'autorité territoriale mais sa 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 (médecin 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...).

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.

Il apparaît à ce jour que le nombre de collectivités ayant élaboré un document unique reste trop restreint. La présente circulaire a donc pour objet d'aider les collectivités territoriales à élaborer ce document important pour la santé et la sécurité des agents territoriaux.

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 L.4121-2 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 et au harcèlement sexuel, tels qu'ils sont définis aux articles L.1152-1 et L.1153-1 ;

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. »

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 Cf., pour les principes généraux d'évaluation des risques, 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 de l'autorité territoriale

En application de l'article 108-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans les collectivités territoriales et les établissements publics en relevant, les règles en matière d'hygiène et de sécurité sont, sauf dispositions dérogatoires particulières, celles définies par les livres 1^{er} à V de la quatrième partie du code du travail et par les décrets pris pour leur application.

A ce titre, les employeurs doivent se conformer notamment aux obligations définies aux articles L.4121-1, L.4121-2 et L.4121-3 du code du travail et aux décrets pris en leur application.

L'article 2-1 du décret n°85-603 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale précise que « les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité ».

La responsabilité de l'employeur n'implique pas qu'il 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 l'assistant ou le conseiller de prévention) 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 R.4121-1 du code du travail dispose 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, conformément à l'article L.4121-3 du même code, « 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'exposition².

« Il convient de préciser que la combinaison de facteurs liés à l'organisation du travail est susceptible de porter atteinte à la santé et à la sécurité des agents, bien qu'ils ne puissent être nécessairement identifiés comme étant des dangers. A titre d'exemple, l'association du rythme et de la durée du travail peut constituer un risque psychosocial - comme notamment le

² Cf circulaire DRT susmentionnée, annexe 1.

stress - pour les agents. Ainsi, l'évaluation des risques se définit comme le fait d'appréhender les risques créés pour la santé et la sécurité des agents, dans tous les aspects liés au travail. Par conséquent, elle ne se réduit pas à un relevé brut de données mais constitue un véritable travail d'analyse des modalités d'exposition des agents à des dangers ou à des facteurs des risques » (circulaire n°6 DRT du 18 avril 2002, page 4).

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 L.4121-2 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 professionnels annuels ». Le document unique d'évaluation est donc un outil important dans la mise en place d'une politique pérenne en matière de santé et sécurité au travail, formalisée dans le programme annuel de prévention prévu à l'article 49 du décret n°85-603 présenté annuellement au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), ou lorsqu'il n'existe pas de CHSCT, le comité technique.

La politique de prévention des risques doit obligatoirement intégrer des mesures d'évaluation et de prévention de risques spécifiques, tel que le risque routier.

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 R.4121-1 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. »³

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

³ Circulaire n° 6 DRT du 18 avril 2002 susmentionnée.

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 » (article 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 crise⁴.

3- La publicité du document unique

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

- ✓ Des agents ;
- ✓ Des instances de concertation (CHSCT et CT) ;
- ✓ Du médecin de prévention.

Par ailleurs, les agents de contrôle de l'article 5 du décret n°85-603 sus mentionné doivent pouvoir se faire présenter le document lors de leurs inspections.

4- Le contrôle par le CHSCT

L'état de réalisation du document unique est évalué par le CHSCT dans le cadre du rapport annuel prévu à l'article 49 du décret n°85-603 qui lui est soumis chaque année et qui doit faire état du « bilan général de la santé, de la sécurité et des conditions de travail ».

II. La démarche, les ressources et les acteurs mobilisables

A. Une démarche en deux temps

Selon le code du travail, l'évaluation comporte un « inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail » (article R.4121-1).

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.

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

- L'analyse des risques : c'est le résultat de l'étude des conditions d'exposition des agents à ces dangers.

Les exemples suivants constituent des risques souvent identifiés dans les structures administratives : 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 thermiques.

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 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 établissement rattaché à la collectivité (CCAS, CDE...) 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 le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), ou lorsqu'il n'est pas assisté par un CHSCT, le comité technique (article 39 du décret n°85-603) ;
- ✓ La fiche de risques professionnels réalisée par le médecin de prévention (article 14-1 du décret n°85-603) ;
- ✓ La surveillance médicale réalisée par le médecin de prévention et le rapport annuel du médecin de prévention (articles 20 à 26-1 du décret n°85-603) ;
- ✓ Le rapport annuel faisant le bilan de la situation générale de la santé, de la sécurité et des conditions de travail et le programme annuel de prévention des risques professionnels (articles 49 à 51 du décret n°85-603) ;
- ✓ Les registres santé et sécurité (article 3-1 du décret n°85-603) ;
- ✓ Les fiches de données sécurité (risques chimiques, machines...).
- ✓ Les rapports de l'agent chargé des fonctions d'inspection.
- ✓ La fiche de prévention des expositions aux facteurs de risques professionnels (article L.4121-3-1 du code du travail).

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

L'évaluation des risques professionnels doit être effectuée en concertation avec les agents et leurs représentants et en collaboration avec les acteurs de l'hygiène et de la sécurité définis par le décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, soit avec :

► Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), ou le comité technique lorsqu'il n'est pas assisté par un CHSCT: cette instance est compétente pour procéder à l'analyse des risques par le biais notamment de visites de sites (article 40 du décret n°85-603) et pour collaborer à la mise en place d'actions de prévention par le biais des consultations sur les programmes et rapports annuels (article 49 du décret n°85-603). Le CHSCT peut proposer un ordre de priorité et des mesures supplémentaires au programme annuel de prévention (article 50 du décret n°85-603);

► Les assistants de prévention ainsi que, le cas échéant, les conseillers de prévention : ils sont chargés d'assister l'autorité territoriale dans la mise en place des mesures visant à prévenir les dangers susceptibles de compromettre la sécurité ou la santé des agents. Ils bénéficient d'une formation initiale et continue (articles 4 à 4-2 du décret n°85-603) ;

► Le médecin de prévention : il conseille l'autorité territoriale, les agents et leurs représentants pour prévenir toute altération de la santé des agents du fait de leur travail. L'autorité territoriale peut donc utilement demander conseil au médecin de prévention, en particulier sur la gravité potentielle des risques auxquels sont soumis les agents et sur les mesures de prévention à mettre en place (article 11 du décret n°85-603) ;

► L'agent chargé de fonctions d'inspection (ACFI) : il propose à l'autorité territoriale toute mesure qui lui paraît de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et la prévention des risques professionnels (article 5 du décret n°85-603).

Le document unique d'évaluation des risques professionnels peut être réalisé avec les ressources internes de la collectivité territoriale ou de l'établissement public ou avec l'appui d'une ressource externe. Celle-ci peut être, selon le cas, le centre de gestion ou un prestataire de services.

S'agissant du centre de gestion, il peut mener des actions de pilotage, de coordination, d'animation ou encore d'information auprès des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant. Il peut également avoir un rôle de conseil, d'accompagnement et de soutien méthodologiques dans la mise en œuvre des démarches préventives des collectivités territoriales.

D. Prescriptions spécifiques en matière d'évaluation des risques

En cas d'intervention d'entreprises extérieures au sein d'une collectivité ou d'un établissement pour exécuter ou participer à l'exécution d'une opération, quelle que soit sa nature, y compris dans ses dépendances ou chantiers, des risques liés aux interférences entre les activités des agents de la collectivité peuvent survenir. Dès lors, l'employeur territorial en tant que chef de l'entreprise utilisatrice assure la coordination générale des mesures de prévention qu'il prend et de celles que prennent l'ensemble des chefs des entreprises extérieures intervenant dans la collectivité ou l'établissement, conformément aux dispositions prévues aux articles R.4511-1 à R.4515-11 du code du travail.

Il s'agit d'articuler le document unique de la structure territoriale recensant ses risques propres avec les risques induits par l'opération en procédant à l'analyse commune des risques pouvant résulter de l'interférence entre les activités, les installations et matériels et en réalisant un plan de prévention où figurent les mesures qui doivent être prises par chaque entreprise, en vue de prévenir ces risques.

E. L'accompagnement du fonds national de prévention (FNP)

Les collectivités territoriales et les établissements publics en relevant peuvent faire appel au fonds national de prévention pour engager leurs démarches de prévention. Le FNP conditionne son aide financière à la réalisation préalable de l'évaluation des risques professionnels dans les conditions évoquées dans la présente circulaire. Il soutient également les centres de gestion dans une logique d'accompagnement des collectivités à réaliser leur document unique.

Le site du FNP peut être consulté pour tout renseignement sur l'appui méthodologique et l'aide financière que le fonds peut apporter aux collectivités territoriales et établissements publics en relevant dans leur politique de prévention de la santé et de la sécurité au travail de leurs agents (<http://fnp.cnrcl.fr>).

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'employeur.

B. Les enjeux juridiques

Le non-respect de l'obligation d'évaluation des risques professionnels constitue une infraction. 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 collectivités territoriales et les établissements publics en relevant et les agents mis en cause. Il est toujours possible de cumuler à raison d'un fait unique, une 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 Cassation⁵ 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 qu'il 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

⁵ 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.

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 survient un accident dont le risque avait été signalé à l'employeur par les intéressés ou un membre du CHSCT.

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 la fonction publique territoriale 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 de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), - ou lorsqu'il n'est pas assisté par un CHSCT, le comité technique- avaient signalé à l'autorité territoriale ou à son représentant le risque qui s'est matérialisé (article 5-4 du décret n°85-603).

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'employeur⁶.

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 dégagant 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 Bernard*⁷ et se rapproche de la position de la Cour de cassation.

Ainsi, il y a donc tout lieu de considérer, au vu de la jurisprudence administrative, que la responsabilité de l'employeur 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.

⁶ CAA de Douai n° 03DA00327 du 15 mars 2005 et CAA de Versailles, n° 06VE01148 du 19 novembre 2007).

⁷ CE section, n°193335 et n°214065 du 15 décembre 2000.

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.

2- La responsabilité pénale

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:

- atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique d'autrui ;
- mise en danger grave, immédiate et délibérée d'autrui

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 généraux⁸

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 procède 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 appréciée 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 il disposait, et les difficultés particulières de sa mission.

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

⁸ Eléments issus du rapport « Eléments pour une politique des conditions de travail au ministère des affaires sociales » de Jeanne-Marie Pallier-Duplat.

-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 délégataire, 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° 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, n° 00-82.402, Bulletin criminel 2001 n° 15 p. 38; travail dangereux sans formation et information - 16 janv. 2001, n°00-82.274, Bulletin criminel 2001 n° 14 p. 32 : 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.).

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 n°85-603 susmentionné⁹.

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 de l'autorité territoriale ou de son délégataire, responsables de la mise en œuvre de 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

⁹Cf Cass crim, 28 mars 2006 ; Cass crim, 20 février 2007.

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 n°85-603 susmentionné⁹.

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 de l'autorité territoriale ou de son délégataire, responsables de la mise en œuvre de 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.

Ainsi, en contribuant à la mise en place d'une véritable politique de prévention, la réalisation du document unique permet non seulement d'éviter, d'évaluer et de combattre les risques pour la santé et la sécurité des agents mais contribue aussi à la prévention des risques juridiques.

Vous voudrez bien diffuser la présente circulaire aux collectivités territoriales ainsi qu'à leurs établissements publics.

Pour le ministre et par délégation
le directeur général
des collectivités locales



Serge MORVAN

⁹Cf Cass crim, 28 mars 2006 ; Cass crim, 20 février 2007.