



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

2- Les responsabilités sanctionnatrices : la responsabilité pénale

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

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

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

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

- Principes généraux¹¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24 Les règles applicables en matière de santé et de sécurité

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

26 Les règles applicables en matière de santé et de sécurité

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 2e 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.

