

iaaj

**Les informations
administratives et juridiques**

Fonction publique territoriale

DOSSIER

La gestion des pratiques addictives

STATUT AU QUOTIDIEN

Point d'étape sur la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire

POINT BREF

Le versement de la GIPA en 2015

● n° 7- juillet 2015



La gestion des pratiques addictives

Qu'elle soit ponctuelle ou qu'elle relève d'une addiction, la consommation d'alcool ou d'autres substances psychoactives dans le cadre du travail place les collectivités face à toute une série de questions juridiques.

Saisi par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) (1) sur les possibilités de dépistage des drogues en milieu de travail, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) a notamment rappelé, dans un avis du 19 mai 2011 (2), que l'alcool est impliqué dans 10 à 20 % des accidents du travail déclarés et dans 34 % des accidents mortels de la circulation. Le comité fait par ailleurs état d'un développement de la consommation de drogue dans le contexte professionnel : environ 10 % des salariés consomme-

raient régulièrement ou occasionnellement de tels produits et notamment, en premier lieu et très majoritairement, du cannabis.

Les pratiques addictives, qui concernent également, au-delà de l'alcool et de la drogue dont il sera question dans ce dossier, d'autres produits tels que les médicaments et le tabac, s'inscrivent parfois dans la problématique des risques psycho-sociaux, dont elles peuvent relever.

Au-delà de cette problématique, la consommation d'alcool ou d'autres substances psycho-actives dans le cadre du travail, qu'elle soit ponctuelle ou qu'elle relève d'une addiction, peut avoir de multiples conséquences pour l'agent (non respect des règles de sécurité, difficultés relationnelles, altération de la qualité du travail, manque d'assiduité, congés de maladie...).

Elle se situe donc à la croisée de questions liées notamment à la sécurité, à la prévention, à l'indisponibilité physique, au disciplinaire et à l'aptitude professionnelle, et fait appel à des dispositions

(1) Devenue depuis la « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » (MILDECA).

(2) CCNE, avis n°114, 19 mai 2011, relatif à l'usage de l'alcool, des drogues et à la toxicomanie en milieu de travail.

d'ordre statutaire comme à la jurisprudence ou aux règles de droit commun issues en particulier du code du travail, du code pénal ou du code de la santé publique.

Après avoir rappelé le cadre législatif et réglementaire en vigueur, le présent dossier expose les moyens de prévention et de gestion de l'indisponibilité physi-

que, les moyens de contrôle et enfin la question de la responsabilité de l'agent dans le cadre des pratiques addictives.

■ Le cadre législatif et réglementaire

Les obligations de l'employeur

Obligations générales en matière de sécurité et de protection de la santé

L'article 23 de la loi du 13 juillet 1983 (3) pose l'obligation, pour l'administration, d'offrir aux fonctionnaires des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique durant le travail. Ce même droit est reconnu aux agents non titulaires, par renvoi de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 (4) à ce dispositif.

Le principe est traduit, au niveau réglementaire, à l'article 2-1 du décret n°85-603 du 10 juin 1985 (5), aux termes duquel « les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité ».

Pour assurer sa mise en œuvre, l'article 108-1 de cette dernière loi rend applicables aux agents territoriaux les règles générales relatives à l'hygiène et à la sécurité fixées par les livres I^{er} à V de la quatrième partie du code du travail, et les décrets pris pour leur application, sous réserve des dispositions spécifiques prévues par le décret n°85-603 du 10 juin 1985.

Dans ce cadre, l'article L. 4121-1 du code du travail impose à l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, notamment par des actions de prévention, d'information et de formation, ainsi que par la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés.

Ces mesures doivent concerner tous les risques auxquels peuvent être soumis les travailleurs, parmi lesquels la consommation d'alcool et d'autres substances psycho-actives.

Cette obligation s'applique de manière générale aux personnels encadrants qui, à défaut d'intervention en cas de danger encouru par un agent, peuvent engager leur responsabilité.

En parallèle, chaque travailleur a l'obligation de prendre soin de sa santé et de sa sécurité et doit veiller à ne pas mettre en danger, notamment, les autres membres du personnel.

Ce principe résulte des dispositions de l'article L. 4122-1 du même code selon lesquelles « conformément aux instruc-

tions qui lui sont données par l'employeur, dans les conditions prévues au règlement intérieur pour les entreprises tenues d'en élaborer un, il incombe à chaque travailleur de prendre soin, en fonction de sa formation et selon ses responsabilités, de sa santé et de sa sécurité ainsi que de celles des personnes concernées par ses actes ou omissions au travail ».

Entrée et séjour de personnes en état d'ivresse sur les lieux de travail

En application de l'article R. 4228-21 du code du travail, l'employeur ne peut laisser entrer ou séjourner des personnes en état d'ivresse dans les lieux de travail.

Cette interdiction vise notamment à empêcher qu'un travailleur sous l'emprise d'un état alcoolique provoque des troubles dans les services ou génère une

Article R. 4228-21 du code du travail

Il est interdit de laisser entrer ou séjourner dans les lieux de travail des personnes en état d'ivresse.

Article L. 4121-1 du code du travail

L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs.

Ces mesures comprennent :

- 1° Des actions de prévention des risques professionnels et de la pénibilité au travail ;
- 2° Des actions d'information et de formation ;

3° La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés.

L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes.

(3) Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(4) Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(5) 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.

situation dangereuse pour lui-même et les autres agents, voire pour les usagers.

L'autorité territoriale et le personnel encadrant doivent faire respecter cette interdiction. En cas d'accident ayant un lien avec l'état d'ivresse d'un agent, leur responsabilité peut en effet se trouver engagée, d'autant plus que cette interdiction se conjugue avec les obligations générales de sécurité et de protection.

Ainsi, à titre d'exemple :

- Dans une espèce relative à un agent de maîtrise, responsable d'une équipe de six agents, qui avait accepté l'organisation d'un repas sur le lieu de travail, au cours duquel une quantité excessive d'alcool avait été consommée dans des conditions telles que l'un des agents est décédé des suites d'un coma éthylique, le juge a considéré qu'en regard à l'extrême gravité des faits la révocation de l'intéressé était justifiée, nonobstant la circonstance que la hiérarchie aurait toléré des manifestations conviviales entre les agents du service (6).

- Le juge judiciaire a pu reconnaître le chef de non assistance à personne en danger à l'encontre d'un cadre d'une entreprise et d'un gardien ayant laissé un collègue, alors qu'il était en état d'ébriété manifeste, reprendre le volant pour rentrer à son domicile après un repas de fin d'année, celui-ci se tuant peu après être sorti de l'entreprise (7).

Au plan pénal, la responsabilité de l'autorité territoriale et plus largement de la hiérarchie peut ainsi être engagée eu égard aux manquements aux obligations de sécurité et de protection. L'article 121-3 du code pénal prévoit les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale peut être engagée.

Dans une espèce relative à un salarié en état d'ivresse ayant fait une chute mortelle alors qu'il travaillait sur le toit d'un immeuble sans dispositif de protection, la Cour de cassation a jugé que la faute de la victime, en l'occurrence son état d'alcoolisation, ne faisait pas disparaître la faute de l'employeur qui a l'obligation d'interdire l'accès du chantier à un travailleur en état d'ivresse (8).

Cour administrative d'appel de Douai, 2 mars 2004, req. n° 01DA00280 (extraits)

« Considérant que M. X, agent de maîtrise à la commune d'..., responsable d'une équipe de six agents, a participé le 26 novembre 1999 à un repas organisé sur le lieu de travail et pendant le temps de travail, comportant une consommation importante de boissons alcoolisées ; que l'un des agents placés sous sa responsabilité est décédé, à la suite de ce repas, victime d'un coma éthylique ; (...)

Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier, que M. X, qui ne conteste pas avoir eu la responsabilité d'une équipe de six agents, non seulement ne s'est pas opposé à l'organisation du repas

mais a, lui-même, consommé de manière excessive des boissons alcoolisées et laissé ses collaborateurs en consommer dans des conditions telles que l'un d'eux est décédé des suites d'un coma éthylique ; que ces faits constituent des fautes d'une extrême gravité ; que ni la circonstance que les supérieurs hiérarchiques auraient toléré des manifestations conviviales entre les agents du service, ni celle que M. X n'aurait fait l'objet d'aucun reproche de leur part avant ces événements ne sont de nature à établir que la décision en date du 9 février 2000 par laquelle le maire a prononcé sa révocation serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ».

Mise à disposition de boissons

Au titre de ses obligations, l'employeur doit mettre à la disposition des personnels de l'eau potable et fraîche pour la boisson, ainsi que le prévoit l'article R. 4225-2 du code du travail.

Il doit également le faire dans le local de restauration qu'il est tenu de mettre à disposition à partir d'un certain effectif (9).

En outre, si les conditions de travail conduisent les travailleurs à se désaltérer fréquemment, il doit aussi mettre gratuitement

Article 121-3 du code pénal

Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. (...)

(6) Cour administrative d'appel de Douai, 2 mars 2004, req. n°01DA00280.

(7) Cour de cassation, 5 juin 2007, pourv. n°06-86228.

(8) Cour de cassation, 30 novembre 1993, pourv. n°92-82090.

(9) Article R. 4228-22 du code du travail ; le local de restauration est obligatoire lorsqu'au moins 25 travailleurs souhaitent prendre habituellement leurs repas sur le lieu de travail.

tement à leur disposition au moins une boisson non alcoolisée.

La liste des postes concernés est établie par l'employeur, après avis de la médecine préventive et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Les boissons et aromatisants mis à la disposition des agents sont choisis en tenant compte des souhaits de ces derniers, après avis de la médecine préventive (10).

L'employeur détermine l'emplacement des postes de distribution des boissons, à proximité des postes de travail et dans un endroit remplissant toutes les conditions d'hygiène.

Les distributeurs automatiques présents sur les lieux de travail ne peuvent proposer que des boissons sans alcool (art. R. 4225-4 du code du travail et L. 3322-8 du code de la santé publique).

La consommation d'alcool sur les lieux de travail

L'interdiction de l'alcool hormis les « boissons fermentées non distillées »

L'article R. 4228-20 du code du travail pose un principe d'interdiction des boissons alcoolisées sur les lieux de travail, sous réserve de certaines exceptions limitativement énumérées. Il dispose qu'aucune boisson alcoolisée n'est autorisée sur le lieu de travail, à l'exception du vin, de la bière, du cidre et du poiré (11).

L'employeur local, et plus généralement toute personne ayant un pouvoir d'autorité, doit en conséquence prendre les mesures nécessaires pour que les boissons prosrites ne soient pas présentes et consommées dans les services de la collectivité.

(10) Article R. 4225-3 du code du travail.

(11) Le poiré est une boisson alcoolisée effervescente similaire au cidre, obtenue par fermentation du jus de poire issu de variétés spécifiques. Le vin, la bière, le cidre et le poiré relèvent de la catégorie des « boissons fermentées non distillées » au sens de l'article L. 3321-1 du code de la santé publique.

Article R. 4228-20 du code du travail (version issue du décret n° 2014-754 du 1^{er} juillet 2014)

Aucune boisson alcoolisée autre que le vin, la bière, le cidre et le poiré n'est autorisée sur le lieu de travail.

Lorsque la consommation de boissons alcoolisées, dans les conditions fixées au premier alinéa, est susceptible de porter atteinte à la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs, l'employeur, en application de l'article L. 4121-1 du code

du travail, prévoit dans le règlement intérieur ou, à défaut, par note de service les mesures permettant de protéger la santé et la sécurité des travailleurs et de prévenir tout risque d'accident. Ces mesures, qui peuvent notamment prendre la forme d'une limitation voire d'une interdiction de cette consommation, doivent être proportionnées au but recherché

Ces mesures peuvent être exposées dans le règlement intérieur.

Si l'agent lui-même peut être sanctionné en cas d'infraction à l'interdiction, une faute peut également être imputée aux membres de l'encadrement. Le juge administratif a, par exemple, déclaré fondée l'exclusion temporaire de fonctions infligée au directeur d'un établissement public au motif qu'il avait notamment toléré l'introduction dans l'établissement de boissons alcoolisées et l'organisation répétée de réunions au cours desquelles ces boissons étaient consommées, parfois en quantité excessive, par des membres du personnel (12).

La possibilité de limiter, voire d'interdire toute consommation alcoolisée

Une disposition introduite en 2014 à l'article R. 4228-20 du code du travail, autorise l'employeur à insérer dans le règlement intérieur, ou à prévoir dans une note de service, les mesures permettant de protéger la santé et la sécurité des travailleurs et à prévenir tout risque d'accident lié à la consommation des boissons alcoolisées autorisées sur le lieu de travail.

(12) Conseil d'État, 10 septembre 2007, req. n°293863.

À cet effet, il peut limiter, voire interdire, toute consommation de boissons alcoolisées (y compris celles autorisées par le code du travail), sous réserve que ces mesures soient proportionnées au but recherché (13).

La consommation d'alcool peut être limitée, voire interdite par le règlement intérieur ou par note de service.

Une telle limitation ou interdiction doit, en raison de son caractère général et absolu, répondre à des exigences strictes qui devront être précisées.

Cette nouvelle règle tire notamment les conséquences d'un principe posé par la jurisprudence.

Une entreprise avait inséré dans son règlement intérieur le principe suivant : « La consommation de boissons alcoolisées est interdite dans l'entreprise, y compris dans les cafeterias, au moment des repas et pendant toute autre manifestation organisée en dehors des repas ». Cette règle était plus sévère que celle qui était alors prévue dans le code du travail.

Par un arrêt du 12 novembre 2012, le Conseil d'État avait estimé que si l'employeur peut, lorsque des impératifs de sécurité le justifient, prévoir dans le règlement intérieur des dispositions qui limitent la consommation de boissons alcoolisées de manière plus stricte que

(13) Cet alinéa a été introduit par le décret n°2014-754 du 1^{er} juillet 2014.

l'interdiction posée par le code du travail, de telles dispositions doivent rester proportionnées au but recherché. En l'occurrence, l'interdiction générale et absolue de consommation d'alcool avait été reconnue illégale car non fondée sur des éléments caractérisant l'existence d'une situation particulière de danger ou de risque (14).

Ce principe trouve désormais sa traduction dans le code du travail.

Une circulaire précisant les conséquences de cette modification réglementaire a été annoncée.

Des mesures préventives peuvent ainsi être mises en oeuvre par l'employeur, notamment dans le cadre des « *moments de convivialité* ». Le règlement intérieur ou une note de service peut exiger une autorisation préalable de l'autorité hiérarchique, et le cas échéant fixer la durée et les horaires pendant lesquels ces manifestations peuvent être admises (par exemple, les pots proposant des boissons alcoolisées peuvent n'être autorisés qu'à certains moments de la journée).

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, la consommation de toute boisson alcoolisée peut être interdite, lorsqu'une obligation objective de sécurité le justifie.

Pour les manifestations de plus grande ampleur, du type « repas du personnel », un dispositif de covoiturage faisant intervenir des agents volontaires peut être mis en place afin de limiter les risques liés à la conduite de véhicules, et des éthylotests peuvent être mis à disposition.

La réglementation relative à la conduite de véhicule

Les agents territoriaux dont les missions nécessitent la conduite d'un véhicule sont, comme tout conducteur, soumis aux seuils d'alcoolémie autorisée de droit commun fixés par le code de la route.

Article L. 3421-1 du code de la santé publique (extrait)

L'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

Les personnes coupables de ce délit encourrent également, à titre de peine complémentaire, l'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, selon les modalités fixées à l'article 131-35-1 du code pénal.

Si l'infraction est commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, ou par le personnel d'une entreprise de transport terrestre, maritime ou aérien, de marchandises ou de voyageurs exerçant des fonctions mettant en cause la sécurité du transport dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende.

L'article R. 234-1 de ce code interdit la conduite d'un véhicule, même en l'absence de tout signe d'ivresse manifeste, sous l'emprise d'un état alcoolique caractérisé par une concentration d'alcool égale ou supérieure :

– à 0,20 gramme d'alcool par litre de sang ou à une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,10 milligramme par litre, chez le conducteur d'un véhicule de transport en commun, ainsi que chez le conducteur titulaire d'un permis de conduire soumis au délai probatoire défini à l'article L. 223-1 du code de la route ou en situation d'apprentissage définie à l'article R. 211-3 du même code,

– à 0,50 gramme d'alcool par litre de sang ou à une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,25 milligramme par litre, chez les autres conducteurs.

Par ailleurs, il est rappelé que les articles L. 234-14 et R. 234-7 du code de la route font obligation à tout conducteur d'un véhicule automobile de justifier de la possession d'un éthylotest ; l'administration doit donc en équiper ses véhicules.

L'interdiction générale de l'usage de stupéfiants

Aucun seuil de consommation n'est autorisé en matière de stupéfiants. L'article L. 3421-1 du code de la santé publique établit une interdiction générale de l'usage (au sens de consommation) de substances ou de plantes psycho-actives classées comme stupéfiants (15), aussi bien dans un cadre privé que professionnel, sous peine d'emprisonnement et d'amende.

Le fait que le délit soit commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, constitue une circonstance aggravante pouvant justifier le prononcé d'une peine plus lourde (voir encadré ci-dessus).

(14) Conseil d'État, 12 novembre 2012, req. n°349365.

(15) Les substances et préparations classées comme stupéfiants sont déterminées par un arrêté du 22 février 1990 modifié.

■ La prévention et la gestion de l'inaptitude physique

Les acteurs et les moyens de prévention

Le document unique d'évaluation des risques professionnels

Les articles L. 4121-3 et R. 4121-1 du code du travail posent le principe selon lequel l'employeur doit évaluer, compte tenu de la nature des activités de l'établissement, les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, et élaborer un « *document unique d'évaluation des risques professionnels* ».

Dans ce cadre, il pourra notamment identifier les postes de travail « à risques » justifiant la mise en place de préconisations particulières et de moyens de prévention, qui pourront être formalisés dans le règlement intérieur (par exemple pour des dispositifs de contrôle) ou donner lieu à un suivi médical spécifique.

Cette démarche est d'ailleurs préconisée par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie : « *l'élu doit identifier les situations de travail susceptibles de favoriser des conduites de consommation et les retranscrire dans le document unique. Il met en place un règlement intérieur qui, pour ce qui est du risque alcool, définit les conditions du contrôle par alcootest (...)* » (16).

Les résultats de l'évaluation sont formalisés dans un document unique, comportant un inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail. Il est mis à jour chaque année, ainsi qu'à l'occasion de chaque décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé ou de sécurité, ou lorsqu'une information supplémentaire intéressant l'évaluation d'un risque est recueillie (17).

(16) *Les collectivités territoriales face aux conduites addictives*, La documentation française.

(17) Code du travail, article R. 4121-2.

(18) Code du travail, article R. 4121-4.

(19) Article 49 du décret n°85-603 du 10 juin 1985.

(20) Article 50 du décret du 10 juin 1985.

Le document unique doit être tenu à la disposition des agents, des membres du comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ou du comité technique, et du médecin de prévention (18).

Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

Pour rappel, un CHSCT doit être créé au sein des collectivités territoriales et établissements dès lors que l'effectif des personnels atteint 50 agents. En-dessous de ce seuil, les missions des CHSCT sont exercées par le comité technique (CT) du centre de gestion dont relève la collectivité ou l'établissement concerné.

En complément des CHSCT obligatoires, des CHSCT « locaux » ou « spéciaux » peuvent être institués lorsque l'importance des effectifs et/ou la nature des risques professionnels le justifient.

Le CHSCT, ou le CT lorsqu'il exerce les attributions de ce dernier, a notamment pour mission de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents, et de veiller au respect de la loi dans ces domaines.

À cette fin, il procède à une analyse des risques et contribue à la promotion de la prévention des risques professionnels. Il peut suggérer toute mesure susceptible d'améliorer l'hygiène et la sécurité au travail et à assurer l'instruction et le perfectionnement des agents dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité. En outre, le CHSCT participe à la préparation des actions de formation à l'hygiène et à la sécurité et veille à leur mise en œuvre.

Dans le cadre de ses missions, le CHSCT :

- peut être amené à réaliser des enquêtes ;
- est consulté sur les règlements et consignes en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ;

- produit chaque année un rapport écrit sur la situation générale en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail, ainsi que sur les actions menées ;
- établit un programme annuel de prévention des risques professionnels (19).

Il peut proposer un ordre de priorité et des mesures supplémentaires au programme annuel de prévention. Lorsque certaines mesures prévues au programme de prévention n'ont pas été prises, les motifs en sont donnés en annexe au rapport annuel (20).

Le CHSCT constitue ainsi un acteur important de la prévention disposant d'un pouvoir de proposition.

Les assistants et les conseillers de prévention, les agents chargés de fonctions d'inspection

En application de l'article 4 du décret n°85-603 du 10 juin 1985, l'autorité territoriale désigne des assistants de prévention, ainsi que des conseillers de prévention lorsque l'importance des risques ou des effectifs le justifie, chargés de l'assister et de la conseiller en matière d'hygiène et de sécurité.

Au titre de leurs missions, ils veillent à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires relatives à la sécurité et à l'hygiène au travail et participent à la sensibilisation, l'information et la formation des personnels.

Ils interviennent dans la démarche d'évaluation des risques et dans la mise en place d'une politique de prévention des risques.

On signalera également le rôle tenu par les agents chargés de fonctions d'inspection (ACF) en matière de santé et de sécurité.

Ces agents ont en effet notamment pour missions de contrôler les conditions d'application des règles d'hygiène et de

sécurité, et de proposer à l'autorité territoriale toute mesure qui leur paraît de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et la prévention des risques professionnels.

La médecine préventive

Le service de médecine préventive, dans son double rôle de suivi de la santé publique et de surveillance médicale de l'aptitude physique des agents à leur poste, est amené à intervenir dans la gestion des pratiques addictives.

Il joue en premier lieu un rôle central dans le conseil et la prévention à l'égard de l'autorité territoriale, des agents et de leurs représentants.

Par ailleurs, en application de l'article 20 du décret n°85-603 du 10 juin 1985 précité, les agents territoriaux bénéficient d'une visite médicale périodique au minimum tous les deux ans.

À l'occasion de ces visites, le médecin du service de médecine préventive peut recueillir des informations ou établir des constatations laissant supposer des difficultés liées à l'alcool ou à l'usage de produits illicites. On rappellera toutefois qu'il est strictement tenu au secret médical, et que son rôle consiste à se prononcer sur l'aptitude de l'agent à occuper son poste de travail.

Si nécessaire, il peut placer l'agent sous une surveillance médicale particulière (visites médicales obligatoires, examens complémentaires..) au titre de sa pathologie (21), mais aussi l'orienter vers une structure d'accompagnement médical adapté.

Lorsque l'état de santé de l'agent le justifie, le médecin peut proposer à l'autorité territoriale des aménagements du poste de travail ou des conditions d'exercice des fonctions (par exemple, une éviction des fonctions liées à la

conduite d'un véhicule, à l'utilisation de machines...).

Il peut également adresser l'agent à son médecin traitant en vue de la constatation d'une incapacité temporaire.

On rappellera enfin que la médecine préventive est amenée, en matière d'hygiène générale des locaux de service et d'hygiène dans les restaurants administratifs, à conseiller l'autorité territoriale concernant la mise à disposition de boissons et peut, dans ce cadre, faire des recommandations particulières pour certains postes de travail.

Les acteurs sociaux

Les services sociaux peuvent être associés à la mise en oeuvre des actions menées par l'équipe pluridisciplinaire que peuvent mettre en place les services de médecine préventive dans le cadre

Le médecin de prévention peut placer un agent sous surveillance médicale particulière.

de la prévention des risques professionnels et de l'amélioration des conditions de travail (22).

Les agents de ces services, et notamment les assistants socio-éducatifs, peuvent dans le cadre de leurs missions accompagner les agents rencontrant des difficultés liées à une pratique addictive, à l'initiative soit des intéressés, soit d'autres acteurs tels que le médecin de prévention.

La gestion de l'inaptitude physique

La consommation d'alcool ou d'autres substances psycho-actives a des conséquences sur la santé de l'agent, pouvant amener celui-ci à faire des démarches en vue d'une prise en charge médicale et, le cas échéant, de la mise en oeuvre des dispositifs statutaires liés à l'indisponibilité physique.

Les atteintes à la santé de l'agent pourront être constatées dans diverses circonstances, et notamment :

- à l'occasion d'arrêts de travail qui, dans certaines situations, donneront lieu à un passage de son dossier devant le comité médical ou la commission de réforme et donc à un examen par un médecin agréé (congé de maladie ordinaire au-delà de six mois, congé de longue maladie ou de longue durée, congé pour accident de service) ;
- à l'occasion d'une reprise de fonctions après certains congés pour indisponibilité physique ;
- à l'occasion de la visite périodique obligatoire effectuée par le médecin de prévention.

L'autorité territoriale peut aussi déclencher elle-même une procédure et provoquer l'examen médical de l'agent :

- lorsqu'elle souhaite vérifier son aptitude physique générale, auquel cas une consultation par un médecin agréé sera effectuée ;
- lorsqu'elle estime, au vu d'une attestation médicale ou sur un rapport hiérarchique, que l'état de santé de ce dernier justifierait son placement en congé de longue maladie ou de longue durée. Un rapport écrit du médecin du service de médecine préventive doit figurer au dossier.

Le comité médical fait alors procéder à l'examen de l'agent par un médecin agréé compétent pour l'affection, puis examine ensuite lui-même le dossier. L'avis du comité médical est transmis à l'autorité territoriale ; il peut faire l'objet d'un appel devant le comité médical supérieur.

Au vu des avis médicaux, la collectivité peut alors le cas échéant placer d'office l'agent en congé (23).

Outre ces dispositifs de gestion de l'inaptitude physique temporaire par le biais de congés, l'agent peut faire l'objet des dispositions plus « lourdes » que sont la mise en disponibilité d'office ou, en cas d'inaptitude définitive, la mise à la retraite pour invalidité ou le licenciement pour inaptitude physique.

(21) Décret n°85-603 du 10 juin 1985, article 21.

(22) Décret n°85-603 du 10 juin 1985, article 11.

(23) Décret n°87-602 du 30 juillet 1987, articles 24 et 25.

■ Les recours aux contrôles

Les procédures de contrôle interne

Le règlement intérieur est obligatoire dans certains établissements de droit privé et établissements publics à caractère industriel et commercial, en vertu des articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code du travail.

Il est en revanche facultatif dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics, faute de disposition prévoyant une telle obligation.

Les stipulations du règlement intérieur doivent être notamment soumises à l'avis du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et/ou du comité technique, lorsqu'elles portent sur des domaines relevant de leur champ de compétence.

De manière générale, le règlement intérieur ne peut contenir des dispositions apportant aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché, ainsi que le prévoit l'article L. 1321-3 du code du travail.

C'est donc au regard de ce principe que le juge se prononce, pour les entreprises du secteur privé, sur la légalité des dispositifs de contrôle mis en oeuvre.

Ayant notamment pour objet d'établir les modalités d'application des dispositions législatives et réglementaires relatives

à l'hygiène et à la sécurité, il a naturellement vocation à rappeler l'interdiction générale de consommation d'alcool et des autres substances psycho-actives, mais aussi à contenir les dispositifs de contrôle éventuellement mis en place.

Le travailleur doit en effet être informé de la possibilité du contrôle et de la procédure prévue en la matière.

Plusieurs principes dégagés notamment par la jurisprudence précisent les conditions dans lesquelles un dispositif de contrôle du taux d'alcoolémie peut être prévu par un règlement intérieur.

La jurisprudence recensée en la matière concerne :

- soit la jurisprudence judiciaire, pour des litiges entre un salarié et son entreprise (arrêts de la Cour de cassation) ;
- soit la jurisprudence administrative, pour des litiges entre une entreprise et l'inspection du travail (arrêts du Conseil d'État).

Ni l'une ni l'autre de ces jurisprudences ne sont strictement applicables aux relations entre l'administration et ses agents ; les collectivités peuvent cependant s'inspirer des principes dégagés, dont certains sont transposables.

Des précisions seraient toutefois utiles sur les modalités de contrôle des agents qui peuvent être mises en place dans la fonction publique territoriale.

Le juge a d'abord établi que le contrôle de l'alcoolémie sur le lieu de travail ne peut être imposé à l'ensemble du personnel, sans distinction en fonction du poste de travail.

Ont ainsi été considérées illégales les dispositions permettant à l'employeur de pratiquer un éthylotest, en cas de doute sur un éventuel état d'ébriété, sur n'importe quel travailleur. Cette possibilité, eu égard à l'atteinte qu'elle porte aux droits des personnes, doit être réservée aux travailleurs « occupés à l'exécution de certains travaux ou à la conduite de certaines machines » (24).

Une réponse ministérielle a précisé les conditions dans lesquelles le contrôle peut être prévu : « Il appartient donc à l'employeur de prévoir et d'organiser des contrôles suffisamment espacés et

Conseil d'État, 1^{er} février 1980, req. n° 06361 (extraits)

« Considérant qu'après avoir rappelé l'interdiction de pénétrer ou de séjourner dans l'établissement en état d'ébriété, la dernière phrase de l'article 29 du règlement intérieur de (...) fixe que « la direction se réserve de faire soumettre les cas douteux à l'épreuve de l'alcootest ; le refus de se soumettre à cette épreuve vaudra refus d'obéissance et reconnaissance implicite de l'état d'ébriété » ; que ces dispositions ne pourraient être justifiées, eu égard à l'atteinte qu'elles portent aux droits de la personne, qu'en ce qui concerne les salariés occupés à l'exécution de certains travaux ou à la conduite de certaines machines ; qu'ainsi elle excèdent par leur généralité, l'étendue des sujétions que l'employeur pouvait légalement imposer en l'espèce en vue d'assurer la sécurité dans son entreprise ; que ces dispositions ne trouvent pas non plus leur justification dans l'article (...) du code du travail (...) relatif à l'interdiction faite aux chefs d'entreprise de laisser entrer ou séjourner dans l'établissement des personnes en état d'ivresse, qui n'autorise aucun contrôle de cet état (...) ».

Article L. 1321-3 du code du travail (extrait)

Le règlement intérieur ne peut contenir :
1° Des dispositions contraires aux lois et règlements ainsi qu'aux stipulations des conventions et accords collectifs de travail applicables dans l'entreprise ou l'établissement ;

2° Des dispositions apportant aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché ;

(24) Conseil d'État, 1^{er} février 1980, req. n° 06361 ; voir aussi, Conseil d'État, 8 juillet 1988, req. n° 71484 et n° 71542.

réservés à une catégorie bien déterminée de salariés, en fonction des risques auxquels ceux-ci exposent des tiers, pour ne pas apparaître sous le contrôle du juge, comme disproportionnés au regard de l'atteinte portée aux libertés publiques » (25).

Un contrôle peut donc être mis en place, s'il a un caractère proportionné aux risques identifiés, pour certains postes de travail.

Le règlement intérieur doit dresser la liste des postes de travail concernés, le rythme et les modalités pratiques de ces contrôles (par exemple avant l'utilisation d'une machine dangereuse ou la conduite d'un véhicule de transport collectif).

Le contrôle doit donc avoir vocation à éviter un risque ; peuvent être concernés, à titre d'illustration, les postes comportant :

- l'utilisation de machines dangereuses,
- la manipulation de produits dangereux,
- la conduite d'un véhicule, le transport de personnes,
- le port d'arme,
- un risque de chute ou de noyade,
- un contact avec des enfants ou des personnes âgées, ...

Concernant l'objet du contrôle, la jurisprudence administrative avait établi que ce dernier devait avoir pour seule finalité de prévenir ou de faire cesser immédiatement une situation dangereuse, et non de constater une faute disciplinaire (26).

Plus récemment, la Cour de cassation a cependant jugé que l'état d'ébriété, constaté par contrôle d'alcoolémie, peut constituer une faute grave dès lors qu'il « est de nature à exposer les personnes ou les biens à un danger », « eu égard à la nature du travail confié ».

(25) Question écrite n°26310 du 15 juin 1987, réponse au *JO Assemblée nationale* du 9 novembre 1987.

(26) Conseil d'État, 1^{er} juillet 1988, req. n°81445 ; Conseil d'État, 29 décembre 1989, req. n°85102.

Cour de cassation, 22 mai 2002, pourvoi n°99-45878 (extrait)

« Attendu que pour dire que le licenciement était dépourvu de cause réelle et sérieuse, l'arrêt attaqué retient que si le contrôle d'alcoolémie effectué conformément aux dispositions du règlement intérieur visé dans le contrat de travail du salarié s'est révélé positif, le recours à l'alcootest n'est justifié que s'il a pour objet de prévenir ou de faire cesser immédiatement une situation dangereuse et ne saurait permettre de constater une éventuelle faute disciplinaire ;

Attendu, cependant, que les dispositions d'un règlement intérieur permettant d'établir sur le lieu de travail l'état d'ébriété d'un salarié en recourant à un contrôle de son alcoolémie sont licites dès lors, d'une part, que les modalités de ce contrôle en permettent la contestation, d'autre part, qu'eu égard à la nature du travail confié à ce salarié, un tel état d'ébriété est de nature à exposer les personnes ou les biens à un danger, de sorte qu'il peut constituer une faute grave ».

L'état d'ébriété constaté par alcootest peut ainsi constituer une faute grave, en raison du danger créé.

En contrepartie, les modalités du contrôle doivent en permettre la contestation par l'intéressé (27) ; celui-ci doit donc être mis à même de demander une contre-expertise.

Même si l'état d'ébriété établi par un contrôle peut être sanctionné, le but du contrôle doit être de prévenir ou de faire cesser une situation dangereuse (28).

S'agissant du taux d'alcoolémie à ne pas dépasser pendant la période de travail, la jurisprudence a précisé que celui-ci pouvait être établi au taux en vigueur pour la sécurité routière (29).

Une réponse ministérielle a indiqué que le contrôle de l'alcoolémie ne relève pas de la médecine du travail, et peut être effectué « par toute personne ou organisme désignés par l'employeur » (30).

(27) Cour de cassation, chambre sociale, 22 mai 2002, pourv. n°99-45878.

(28) Cour administrative d'appel de Nantes, 19 octobre 2001, req. n°98NT00977

(29) Conseil d'État, 3 novembre 1997, req. n°139976.

(30) Question écrite n°1177 du 14 juillet 1997, réponse publiée au *JO Assemblée nationale* du 10 novembre 1997.

(31) Conseil d'État, 17 février 1995, req. n°107766.

Un simple éthylotest ne constitue en effet pas un acte médical.

C'est uniquement dans le cadre du suivi médical à long terme d'un agent qu'un médecin pourra être amené à prescrire des examens médicaux liés à la consommation d'alcool ou de substances psychoactives.

Un refus de l'agent de subir un éthylotest constitue une faute passible de sanction disciplinaire (31). Il ne peut en revanche pas être assimilé à une reconnaissance implicite de l'état d'ébriété (32).

Si l'agent refuse le contrôle, l'autorité territoriale doit prendre toute mesure qu'elle jugera nécessaire eu égard à ses obligations de sécurité et de santé.

Une circulaire du ministère de la justice (direction de l'administration pénitentiaire) du 18 octobre 2002 préconise ainsi d'éloigner l'agent du service lorsque son comportement laisse suspecter un état d'ébriété :

« C'est ainsi que tout agent ayant des troubles caractérisés du comportement qui apparaissent liés à une alcoolisation aiguë ou chronique doit être écarté ponctuellement du service. Le responsable hiérarchique a donc l'obligation de constater l'incapacité de l'agent à exercer ses fonctions, de le placer, dans la mesure du possible, avec une tierce personne, en salle de repos, de prendre attache auprès d'un médecin et, enfin, d'organiser, selon

(32) Conseil d'État, 1^{er} février 1980, req. n°06361.

l'avis médical, son rapatriement à son domicile ou son transfert à l'hôpital. »

En cas d'ébriété établie par le contrôle, l'employeur doit prendre des mesures immédiates afin d'écarter tout danger. La circulaire précitée indique ainsi : « *Si l'agent est susceptible d'être considéré comme un danger grave, imminent et vital pour lui ou des tiers, le médecin de prévention ou les services de secours doivent être appelés pour le prendre en charge. »*

Eu égard à ses obligations en matière de sécurité, l'employeur ne peut, sous peine de voir sa responsabilité engagée :

- ni laisser l'agent à son poste de travail ;
- ni le maintenir dans un lieu où il fait courir un danger à sa propre personne, aux autres agents ou aux usagers ;
- ni lui indiquer de retourner à son domicile par ses propres moyens, ce qui pourrait être considéré comme de la non assistance à personne en danger.

S'agissant des substances illicites, dans l'avis du 19 mai 2011 évoqué précédemment le CCNE, considère que le dépistage de l'usage de produits illicites (par test salivaire) peut être effectué pour les postes de sûreté et de sécurité nécessitant un haut degré de vigilance. Toutefois, ce test constituant un acte médical, il ne peut être pratiqué et interprété que par un service de santé au travail. Le dépistage est couvert par le secret professionnel et le secret médical.

Le règlement intérieur peut donc aussi prévoir le recours à un dépistage de drogues illicites à l'égard des agents affectés sur des « *postes à risques ou dangereux* » au sens de la jurisprudence. Les postes concernés doivent être explicitement énumérés et les agents affectés sur ces postes doivent être informés de la procédure prévue.

Le contrôle fondé sur le code de la route

Comme tout conducteur, les agents territoriaux dont l'activité professionnelle implique la conduite d'un véhicule de l'administration peuvent, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, être soumis à des épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique et/ou de l'usage de produits stupéfiants par les forces de l'ordre

En vertu des articles L. 234-3 et L. 234-9 du code de la route, un dépistage de l'imprégnation alcoolique par l'air expiré peut être effectué, à titre :

- obligatoire, pour tout conducteur de véhicule impliqué dans un accident de la circulation ayant occasionné un dommage corporel, ou qui est l'auteur présumé d'une infraction au code de la route punie de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire ;
- facultatif, lorsque le conducteur est impliqué dans un accident quelconque de la circulation ou auteur présumé de

l'une des infractions au code de la route relatives à la vitesse des véhicules et au port de la ceinture de sécurité ou du casque ;

- préventif, même en l'absence d'infraction préalable ou d'accident.

S'agissant du dépistage de produits classés comme stupéfiants, en application de l'article L. 235-2 du code de la route, il peut intervenir, à titre :

- obligatoire, pour le conducteur impliqué dans un accident mortel ou corporel de la circulation ;
- facultatif, lorsque le conducteur est impliqué dans un accident matériel de la circulation ou est l'auteur d'une infraction au code de la route, ou lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'il a fait usage de stupéfiants ;
- préventif, en dehors de tout accident, infraction ou raisons plausibles de soupçonner un usage de stupéfiants, dans le cadre d'opérations ponctuelles et localisées de dépistage.

L'agent public contrôlé positivement lors d'un contrôle routier ou à la suite d'un accident causé avec un véhicule de service encourt les mêmes sanctions qu'un particulier conduisant son véhicule personnel. Il doit s'acquitter lui-même des amendes qui lui sont infligées et subir les peines prononcées, et notamment la suspension de permis de conduire (33).

■ La responsabilité de l'agent

Des faits d'alcoolisation ou de consommation de produits psycho-actifs illicites pendant, voire en dehors du service, constituent des fautes passibles de sanction disciplinaire. En cas de dommages causés à des tiers, la responsabilité civile de l'agent fautif peut être engagée.

La responsabilité disciplinaire

L'agent ayant commis des faits ou des manquements sous l'emprise de l'alcool ou de produits illicites peut se voir infliger une sanction disciplinaire. Un comportement général d'intempérance est aussi susceptible d'être sanctionné.

La responsabilité de l'agent n'est pas écartée du fait de son alcoolisation : l'état d'ivresse ne constitue en effet pas un

motif d'atténuation de la responsabilité, ni sur le plan pénal, ni sur le plan disciplinaire, et peut au contraire constituer une circonstance aggravante.

Les fautes commises en état d'ébriété

La consommation d'alcool est à elle seule susceptible d'exposer l'agent à des poursuites disciplinaires, sur le fondement notamment du non respect des obliga-

(33) Circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents, à l'occasion du service.

tions de sécurité et, le cas échéant, du règlement intérieur.

C'est pourquoi un agent peut être sanctionné au motif de son « *intempérance* » (34).

Elle peut en outre conduire l'agent à commettre des écarts de comportements, des fautes ou des manquements professionnels passibles de répression disciplinaire.

L'emprise de l'alcool ne peut constituer une cause d'exonération de responsabilité. Ce principe a été appliqué récemment par le juge administratif à propos d'un vol de matériel informatique commis par un agent qui, pour atténuer sa responsabilité, invoquait son état d'ébriété. Le juge a considéré que : « *la circonstance à la supposer établie qu'il aurait été dans un état confusionnel dû à une imprégnation éthylique au moment des faits n'est pas de nature à supprimer ou à atténuer sa responsabilité* » (35).

De même, les troubles pathologiques d'un agent liés à l'alcool ne sont pas de nature à faire obstacle à ce qu'il soit regardé comme responsable de ses actes ni à ce que, par suite, une sanction disciplinaire puisse lui être infligée à raison des fautes commises sous l'emprise de l'alcool (36).

La preuve de l'état alcoolique incombe à l'administration. Elle peut être établie notamment par les résultats de l'éthylotest et des témoignages de collègues décrivant le comportement de l'agent. Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que le taux d'alcoolémie repose sur une prise de sang (37).

L'état d'ivresse n'atténue pas la responsabilité de l'agent.

S'agissant du degré de gravité de la sanction prononcée, les fautes liées à un état alcoolique sont généralement sanctionnées lourdement eu égard à leur incidence sur le fonctionnement du service, aux risques qu'elles font courir aux tiers et usagers, à la nature des fonctions, à l'atteinte à l'image du service, ou encore au « statut » de l'agent concerné, notamment en matière de positionnement dans la hiérarchie.

À titre d'exemple, une sanction relevant du troisième ou du quatrième groupe a été prononcée dans les espèces suivantes :

- Un agent surpris dans son bureau en état d'ivresse manifeste et qui persiste à avoir un comportement intempérant malgré de nombreuses mises en garde (mise à la retraite d'office) (38), ou, dans la même ligne, un agent surpris en état

d'ivresse pendant le service et qui s'était « *déjà signalé défavorablement, et à de nombreuses reprises, notamment pour des faits d'intempérance* » alors que l'administration l'avait invité à se soigner (mise à la retraite d'office) (39).

- Un agent dont le comportement s'est dégradé sous l'influence de l'alcool, avec multiplication et aggravation des manifestations d'éthylisme dans l'exercice de ses fonctions (radiation) (40), ou encore un agent hospitalier qui a tenu dans l'exercice de ses fonctions des propos grossiers ou agressifs tant à l'égard des patients que de ses collègues ou de ses supérieurs hiérarchiques et qui a commis des manquements graves à ses obligations professionnelles ; son intempérance et l'atteinte portée au bon fonctionnement du service ont été pris en compte (révocation) (41).

- Un brigadier de police (42) ayant, sous l'emprise d'un état alcoolique, donné des réponses incohérentes à l'appel téléphonique d'une personne sollicitant une intervention urgente, puis dégainé son arme de service alors qu'il était invité à se soumettre à un alcootest (mise à la retraite d'office) (43).

- Un secrétaire général qui, à l'occasion d'une assemblée professionnelle, a publiquement proféré des paroles grossières à l'égard du président de son établissement public après avoir consommé une forte quantité de boissons alcoolisées. La sanction a été reconnue justifiée compte tenu de la nature et de l'importance de ses responsabilités, de la gravité de l'atteinte que sa conduite a porté à l'image de son organisme et aux relations de confiance qui doivent normalement exister entre ses principaux dirigeants, nonobstant le fait qu'il n'a commis

Conseil d'État, 13 mai 1992, req. n° 106098 (extrait)

« Considérant que si les troubles pathologiques invoqués par M. X sont établis par le dossier, lequel révèle notamment que ce gendarme a bénéficié de congés de maladie du 29 juillet 1985 au 28 décembre 1985 puis du 10 octobre 1986 au 9 novembre 1987, que la commission de réforme lui a reconnu le 8 janvier 1986 une invalidité non imputable au service d'un taux de 35 %, que ses supérieurs ont cherché, par de nouvelles affectations, à favoriser sa réin-

sertion professionnelle après ses deux premières manifestations d'éthylisme constatées pendant le service le 17 octobre 1983 et le 17 avril 1985, cet état de santé n'était pas de nature à faire obstacle à ce qu'il fût regardé comme responsable de ses actes ni à ce que, par suite, une sanction disciplinaire pût légalement être prise contre lui à raison des fautes qu'il avait commises ».

(34) En l'occurrence, exclusion temporaire de deux mois (cour administrative d'appel de Bordeaux, 24 mai 2005, req. n°01BX01202).

(35) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 7 juin 1999, req. n°98BX02001.

(36) Conseil d'État, 13 mai 1992, req. n°106098.

(37) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 10 mai 2012, req. n°11BX02308.

(38) Cour administrative d'appel de Lyon, 15 juillet 1999, req. n°96LY21555.

(39) Conseil d'État, 22 novembre 1995, req. n°141113.

(40) Conseil d'État, 21 janvier 1994, req. n°109394.

(41) Cour administrative d'appel de Nantes, 21 décembre 2001, req. n°97NT00623.

(42) Les policiers nationaux sont expressément soumis, en vertu du décret n° 95-654 du 9 mai 1995, à des obligations particulières liées à la nature de leurs fonctions.

(43) Conseil d'État, 8 décembre 1995, req. n°138566.

aucune faute pendant 31 années de service (révocation) (44).

- Un agent qui, après avoir consommé de l'alcool pendant son service, a eu un accident endommageant le véhicule de service alors qu'il effectuait une tournée, ayant été condamné par le juge pénal à six mois de retrait de permis de conduire et dont la faute a porté atteinte à la réputation de l'employeur (sanction de deux ans d'exclusion temporaire de fonctions, assortie de six mois de sursis) (45) ; la persistance d'un comportement intempérant et l'atteinte portée à la considération du corps pourront être pris en compte pour un accident de la circulation en conduisant un véhicule de service en état alcoolique (mise à la retraite d'office) (46).

- Un agent ayant à plusieurs reprises conduit en état d'ébriété un véhicule de service, parfois sans autorisation, et ayant occasionné des accidents de la circulation ; l'addiction à l'alcool et la nature des fonctions exercées (chauffeur automobile) ont été prises en compte (exclusion temporaire de 18 mois) (47).

L'agent peut aussi engager sa responsabilité disciplinaire pour des faits liés à une alcoolisation et commis en dehors du service, dès lors en particulier qu'ils sont de nature à porter atteinte à la considération du corps ou du cadre d'emplois auquel il appartient, et à affecter négativement l'image du service public.

La jurisprudence a ainsi par exemple validé les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre :

- d'un agent de police ayant, au milieu de la nuit alors qu'il était en état d'ivresse, brisé la devanture d'un débit de boisson (révocation) (48) ;

- d'un agent assermenté chargé de la surveillance du stationnement sur voirie, ayant participé sous l'emprise de l'alcool à une altercation dans un commerce de la ville ouvert la nuit, au cours de laquelle des violences et des dégradations ont été perpétrées (licenciement disciplinaire) (49) ;

- d'un agent ayant conduit à vitesse excessive, sans assurance, sans permis de conduire et en état d'ébriété avancée, un véhicule avec lequel il a provoqué un accident avec délit de fuite pour lequel il a été condamné à 18 mois d'emprisonnement dont six avec sursis (licenciement disciplinaire) (50) ;

- d'un agent en état d'imprégnation alcoolique, compte tenu de ses fonctions de conducteur automobile et du fait qu'il avait déjà eu une exclusion temporaire de 15 jours pour état d'ivresse (révocation) (51), ou d'un policier ayant eu un accident de la circulation sous l'emprise d'un état alcoolique et ayant porté la déconsidération sur son corps (révocation) (52) ;

- d'un agent ayant d'importantes responsabilités et ayant été impliqué dans un accident de la circulation en état d'alcoolisation (licenciement disciplinaire) (53).

Dans une autre espèce, à propos d'un chef de police municipale interpellé pour excès de vitesse en agglomération en état d'ébriété, alors qu'il circulait à bord d'une voiture banalisée en dehors de ses horaires de service, condamné pour ces faits à une amende et à deux mois de suspension de permis de conduire, le juge administratif a estimé que ces faits n'ayant pas été rendus publics, ils n'avaient pu exercer de retentissement sur l'honneur et la considération portés au service et au corps auquel l'intéressé appartient. Eu égard notamment à la manière de servir de l'agent qui jusqu'alors n'avait fait l'objet d'aucune remarque, il a validé l'avis du conseil de discipline de recours proposant de substituer à la sanction de la révocation celle d'exclusion de fonctions pour six mois (54).

L'usage de produits stupéfiants

En l'état actuel, la jurisprudence relative à des sanctions disciplinaires liées à l'usage de substances illicites est limitée. Plusieurs arrêts, portant notamment sur des faits de consommation y compris en dehors du service, peuvent cependant être cités. Dans ces espèces, le juge administratif s'appuie notamment sur le risque créé pour autrui, l'atteinte au fonctionnement du service et la déconsidération portée à l'image de l'administration pour confirmer de lourdes sanctions.

Cour administrative d'appel de Marseille, 4 décembre 2012, req. n° 10MA04662 (extrait)

« Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que M. X, a conduit le 15 février 2007 à une vitesse excessive un véhicule sans assurance, sans permis de conduire, sous l'emprise de l'alcool, ayant entraîné un accident avec délit de fuite ; que ce fait de la part d'un agent public, qui porte atteinte à l'image du service public, est qualifiable de faute disciplinaire, sans que ne puisse s'y opposer la circonstance qu'il n'a pas été commis dans l'exercice des fonctions ; que M. X n'établit ni même n'allègue que la sanction du licenciement serait manifestement disproportionnée au fait reproché ; qu'il résulte de ce qui précède que M. X n'est pas fondé à soutenir que le licenciement en litige serait entaché d'une illégalité interne ».

(44) Cour administrative d'appel de Marseille, 21 juin 2011, req. n°09MA00924.

(45) Cour administrative d'appel de Nantes, 7 octobre 2011, req. n°10NT01975.

(46) Cour administrative d'appel de Nantes, 11 mars 1999, req. n°95NT00822.

(47) Cour administrative d'appel de Lyon, 7 mai 2013 req. n°12LY02058.

(48) Conseil d'État, 26 février 1996, req. n°155542

(49) Cour administrative d'appel de Lyon, 7 mai 1996, req. n°94LY00922

(50) Cour administrative d'appel de Marseille, 4 décembre 2012, req. n°10MA04662.

(51) Conseil d'État, 4 mars 1992, req. n°89545.

(52) Cour administrative d'appel de Paris, 3 février 1998, req. n°95PA02719.

(53) Cour administrative d'appel de Marseille, 30 juin 1998, req. n°97MA01554.

(54) Cour administrative d'appel de Nancy, 2 mai 2013, req. n°12NC01673.

Répression de la conduite sous l'influence de l'alcool ou de produits stupéfiants

En cas de conduite sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par^(a) :

- une concentration d'alcool dans le sang égal ou supérieur à 0,20 g/litre (ou une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,10 mg/litre) et inférieur à 0,80 g/litre, chez le conducteur d'un véhicule de transport en commun, ainsi que chez le conducteur titulaire d'un permis de conduire soumis au délai probatoire de 3 ans (art. L. 223-1) ou en situation d'apprentissage

ou

une concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,50 g/litre (ou une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,25 mg/litre) et inférieure à 0,80 g/litre, chez les autres conducteurs

...❖ L'infraction constitue une contravention passible :

- d'une amende de 4^e classe dont le montant peut atteindre 750 € au plus^(b) ;
 - du retrait de plein droit de 6 points du permis de conduire ;
 - et, à titre complémentaire, de la suspension du permis de conduire pour une période de 3 ans au plus, qui peut être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle.
- un taux d'alcoolémie égal ou supérieur à 0,80 g/litre de sang (ou une concentration d'alcool dans l'air expiré égal ou supérieur à 0,40 mg/litre),

...❖ L'infraction constitue une contravention passible :

- d'une amende pouvant atteindre 4 500 €,
- d'une peine d'emprisonnement de 2 ans maximum,
- une réduction de plein droit de la moitié du nombre maximal de points du permis,
- et, à titre complémentaire, des peines énumérées par l'article L. 234-2 du code de la route (suspension du permis de conduire pour une durée maximale de 3 ans sans possibilité de limiter cette mesure à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ; l'annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant 3 ans au plus ; l'interdiction de conduire pendant une certaine période...).

En cas de conduite sous l'emprise de produits stupéfiants

...❖ L'infraction est un délit passible^(c) :

- de 2 ans d'emprisonnement,
- d'une amende de 4 500 €,
- et de peines complémentaires (suspension du permis de conduire pour une durée maximale de 3 ans sans possibilité de limiter cette mesure à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ; annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant 3 ans au plus ; peine de travail d'intérêt général ; interdiction de conduire pendant une certaine période...).

Si le conducteur se trouvait, en outre, sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé dans les conditions exposées précédemment, les peines peuvent être portées à 3 ans d'emprisonnement et à 9 000 € d'amende.

(a) Articles L. 234-1 à L. 234-18 et R. 234-1 à R. 234-7 du code de la route.

(b) Article 131-13 du code pénal.

(c) Article L. 235-1 du code de la route.

Ainsi, à propos de faits de consommation régulière et importante de stupéfiants, qui révélaient une addiction quasi quotidienne à l'héroïne, pour lesquels l'agent avait fait d'ailleurs l'objet d'une condamnation pénale, le juge a estimé que de tels faits « sont de nature à affecter le comportement d'un agent public durant son service et à affecter l'accomplissement des missions de service public et discréditent l'image du service public, et ce, quel que soit le niveau hiérarchique de l'agent ». Le juge a estimé que la révocation prononcée à son encontre n'était pas entachée d'illégalité (55).

Dans le même sens, il a été jugé que la consommation régulière de stupéfiants par un salarié conducteur d'autobus de transport en commun, bien qu'ayant lieu en dehors de son activité professionnelle, constituait une faute d'une gravité suffisante pour justifier le licenciement de l'intéressé « compte tenu de la nature des fonctions (...) qu'il occupait, des risques encourus pour les usagers du fait de l'altération de la maîtrise de la conduite et, (...) de l'atteinte à l'image [de l'entreprise] » (56).

De même, dans une autre espèce, le juge administratif a considéré que la circonstance pour un fonctionnaire d'autorité d'avoir acquis, transporté, cédé à deux collègues et fait usage lui-même de cannabis, bien qu'il ait acquis ces stupéfiants hors du ressort de son service d'affectation et qu'il les ait consommés dans un cadre privé, est incompatible avec la fonction exercée. Quelles que soient la manière de servir antérieure de l'intéressé et sa situation familiale, la sanction de la révocation n'est en l'espèce pas entachée d'illégalité (57).

Plus récemment, dans le cas d'un fonctionnaire condamné pénalement pour avoir notamment consommé, acheté et détenu du cannabis, et pour avoir incité des mineurs à l'usage de stupéfiants, il a été jugé qu'en regard à la gravité de ces faits et à l'atteinte portée à l'image des

(55) Cour administrative d'appel de Marseille, 1^{er} juin 2010, req. n°09MA03505.

(56) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 6 septembre 2007, req. n°04BX01602.

(57) Cour administrative d'appel de Paris, 13 mars 2003, req. n°02PA03286.

employeurs, la sanction de révocation proposée par l'employeur était justifiée (58).

La responsabilité pénale et la responsabilité civile, la faute personnelle et ses conséquences

La consommation d'alcool ou de substances psycho-actives, ainsi que certains faits commis sous leur emprise, peuvent être constitutifs d'infractions au code pénal. La responsabilité pénale de l'agent est alors engagée ; ce dernier doit répondre des faits et est susceptible de faire l'objet d'une condamnation par le juge judiciaire.

Pourront ainsi être reconnus les griefs :
– d'atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité de la personne (59),
– de mise en danger d'autrui (60).

La responsabilité civile de l'agent peut également se trouver engagée, devant le juge judiciaire, en cas de faute commise, notamment, en état d'alcoolisation ; l'intéressé endossera alors financièrement la charge de la réparation du préjudice causé aux victimes de sa faute personnelle.

La faute est « personnelle » lorsque, même si elle a été commise à l'occasion du service, elle en est détachable en raison du caractère personnel de la faute commise par l'agent. C'est par exemple le cas en situation d'accident de circulation subi, dans le cadre d'un trajet lié au service, par un agent dont le taux d'alcoolémie est trop élevé (61).

La reconnaissance d'une faute personnelle, détachable du service, a d'autres conséquences pour l'agent :

- elle le prive du régime protecteur des accidents de service ;
- il ne peut pas non plus avoir droit à la

protection fonctionnelle prévue à l'article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, puisque celle-ci ne trouve à s'appliquer qu'en cas de faute de service (62).

En revanche, si, dans la réalisation du dommage, la faute personnelle a conjugué ses effets avec ceux d'une faute de service distincte, par exemple dans l'hypothèse où la cause d'un accident réside aussi bien dans l'état d'ébriété de l'agent que dans un défaut d'entretien du véhicule de l'administration, l'autorité administrative doit accorder sa

garantie à hauteur de la part imputable à la faute de service. La contribution finale de l'agent et de la collectivité à la charge des réparations est ensuite réglée compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives.

Par application des règles de droit commun, si les dommages causés par l'agent en état d'ébriété, pendant le temps de service et dans l'exercice de ses fonctions, ne sont pas dépourvus

de tout lien avec le service, la victime dispose d'une option : elle peut soit demander une indemnisation à l'agent fautif, et le cas échéant rechercher sa responsabilité devant

le juge judiciaire, soit se tourner vers l'administration pour qu'elle prenne en charge la réparation de la totalité des préjudices qu'elle a subis.

Après avoir dédommagé la victime, l'administration est en droit d'exercer une action récursoire à l'encontre de l'agent fautif en vue d'obtenir le remboursement des sommes qu'elle a exposées (63). ■

Des faits commis sous l'emprise de l'alcool constituent une faute personnelle.

(58) Cour administrative d'appel de Lyon, 7 janvier 2014, req. n°13LY02159.

(59) Code pénal, articles 221-6, 221-19 et 221-20.

(60) Code pénal, article 223-1.

(61) Cour administrative d'appel de Nantes, 27 mai 1999, req. n°96NT01581.

(62) Pour une étude d'ensemble se reporter au dossier publié dans les *IAJ* de Juin 2010.

(63) Ce principe résulte de l'arrêt du Conseil d'État, 28 juillet 1951, req. n°01074.