



CNRACL

*Etude sur la responsabilité pénale  
de l'employeur public*

*Juin 2010*



# Sommaire

<b>1 - La <i>responsabilité pénale</i> parmi les autres responsabilités</b>	page 03
<i>I. Spécificités de la responsabilité pénale</i>	page 03
<b>A - Eléments caractéristiques</b>	page 03
<b>B - Procédure pénale</b>	page 04
<b>C - Distinctions entre les différentes responsabilités</b>	page 05
<i>II. Les infraction en présence</i>	page 06
<b>A - Principales infractions spéciales</b>	page 06
<b>B - Les infractions générales</b>	page 07
<b>2 - L'<i>imputation des infractions</i> commises dans l'exercice des activités exercées par un employeur public</b>	page 10
<i>I. Les deux problématiques de l'imputation</i>	page 10
<i>II. Imputation des infractions dans le secteur privé</i>	page 12
<b>A. Principe : responsabilité du chef d'entreprise</b>	page 12
<b>B. Les exeptions</b>	page 13
<i>III. Imputation des infractions dans le secteur public</i>	page 14
<b>A. Responsabilité de principe du l'autorité territoriale</b>	page 14
<b>B. Les exceptions</b>	page 15

# 1 - La *responsabilité pénale* parmi les autres responsabilités

## I. Spécificités de la responsabilité pénale

### A - Éléments caractéristiques

**Définition** : la responsabilité pénale a pour objet de faire sanctionner par le juge pénal l'auteur d'une infraction pénale.

#### 1. Une infraction

L'infraction est le concept central de la responsabilité pénale et, pourtant, la loi n'en donne guère de définition.

Or, on pourrait la décrire comme étant la **commission d'un comportement prohibé** et décrit par la législation pénale.

On classe les infractions en **trois catégories**, selon la **gravité de la sanction** encourue par leur auteur : **crime, délit, contravention** dans l'ordre décroissant de gravité.

Il est à noter que la **consistance du comportement infractionnel** est plus ou moins complexe ; s'il est (relativement) aisé, par exemple, de caractériser un vol (soustraction du bien d'autrui) ou des coups, il est plus délicat, parce que ce sont là des concepts plus subjectifs, de déterminer si une mise en danger ou un défaut de précaution ont été commis.

Le législateur, lorsqu'il pose une infraction quelconque, doit s'assurer que le comportement infractionnel est suffisamment bien précisé par la loi pour éviter des poursuites arbitraires, mais aussi qu'il n'est pas décrit trop strictement, par souci que des délinquants habiles n'échappent trop facilement à la répression en adoptant un comportement proche tout aussi répréhensible (car la loi pénale est, c'est là un principe important, d'interprétation stricte).

#### 2. L'auteur de l'infraction

L'auteur de l'infraction (ou "infracteur") est celui qui adopte le comportement prévu et réprimé par la loi pénale.

L'auteur est souvent **unique**, mais rien n'empêche qu'une même infraction soit imputable simultanément à **plusieurs auteurs**.

L'**hypothèse d'auteurs multiples** n'est pas rare en présence d'une **infraction d'imprudence**, catégorie d'infraction centrale en matière d'hygiène et de sécurité ; tel sera le cas si l'accident corporel est le résultat d'une conjonction d'imprudences commises par autant de personnes distinctes.

Un autre principe fondamental du droit de la responsabilité pénale : celui de la **personnalité des peines**.

Ce principe signifie que **seul** peut se voir infliger une **sanction pénale** celui qui a **personnellement commis l'infraction** (ou ceux qui l'ont commise, en cas d'auteurs multiples).

Ainsi la collectivité ne saurait supporter les conséquences d'une infraction pénale commise par un agent ou un élu, même dans le cadre du service ; seul l'auteur sera poursuivi et condamné.

Il n'existe pas non plus, pour cette raison, d'"**assurance responsabilité pénale**".

La responsabilité pénale des personnes morales, décrite plus loin, a toutefois apporté une exception notable à ce principe.

La question de savoir si l'infraction suppose, pour être constituée, l'intention de la commettre de la part de son auteur dépend du texte qui la prévoit.

On distingue ainsi les **infractions intentionnelles** (qui supposent cette intention) des **infractions non intentionnelles** (qui sont constituées, même sans la volonté de les commettre).

**En matière d'hygiène et de sécurité, les infractions entrent toutes dans la seconde catégorie.**

#### 3. Une sanction

L'auteur d'une infraction se voit infliger une **sanction pénale**.

L'amende et l'emprisonnement, éventuellement assortis d'un sursis total ou partiel, sont les **deux sanctions** les plus **emblématiques**. C'est le texte de loi qui prévoit l'infraction qui mentionne aussi les peines maximales encourues par son auteur.

Il ne faut pas, par ailleurs, perdre de vue qu'une **sanction pénale** aussi légère soit-elle peut **rejaillir** sur le **statut de l'agent ou le mandat de l'élu** qui la subit, en tant qu'elle vient s'inscrire, sauf dispense du juge, dans son **casier judiciaire**.

#### 4. Le juge pénal

Les juridictions pénales sont des **juridictions de l'ordre judiciaire** ; elles sont exclusivement compétentes pour juger des poursuites contre l'auteur présumé d'une infraction.

**La cour d'assises** est compétente pour les crimes ; le tribunal correctionnel pour les délits et le tribunal de police pour les contraventions.

Sauf exception, les **infractions commises en matière d'hygiène et de sécurité** sont passibles du **tribunal correctionnel**.

## B - Procédure pénale

Il convient de se reporter au schéma ci-dessous pour une **visualisation synthétique de la procédure applicable devant les juridictions pénales**.

En matière d'hygiène et de sécurité, la procédure est souvent initiée en pratique :

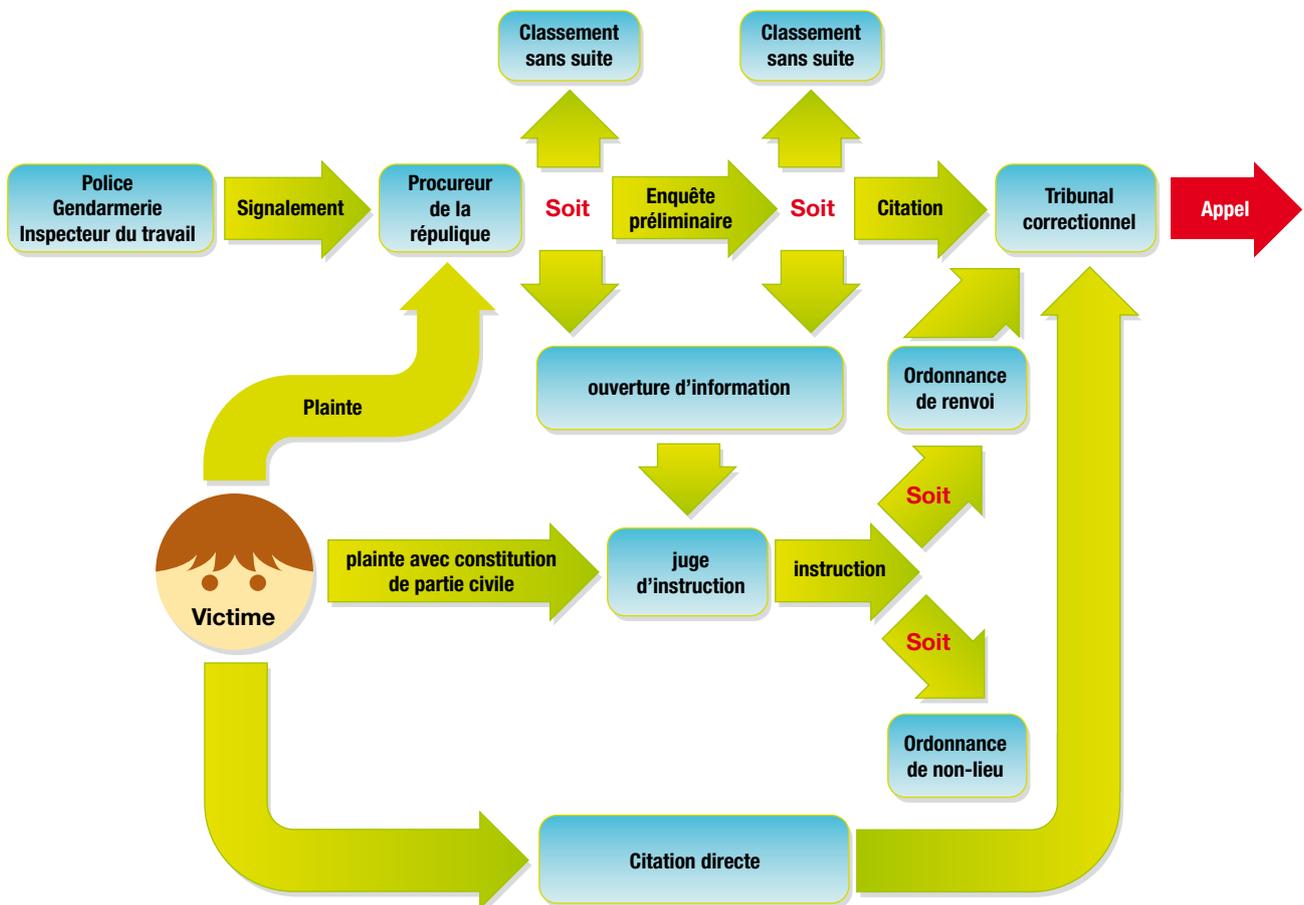
- soit par la **victime de l'infraction** qui formera une plainte avec constitution de partie civile (si tant est, évidemment, que l'infraction est de celles qui supposent une victime telle l'infraction d'imprudance) ;
- soit par le Procureur de la République qui aura reçu des services de police et de gendarmerie ou de l'inspection du travail (plus rarement) un procès-verbal lui signalant la commission d'une infraction.

Le juge d'instruction sera presque toujours amené à instruire soit qu'il aura été saisi par l'éventuelle victime de l'infraction, soit que les faits, souvent relativement complexes, nécessiteront des investigations plus approfondies (expertise, perquisitions...) que celles qui peuvent jaloner l'enquête préliminaire.

L'agent (ou l'élu) poursuivi pour avoir commis une infraction pénale qui n'a pas les caractères de la faute personnelle, peut demander à la collectivité à bénéficier de la "protection fonctionnelle" (article 11 de la loi n°83-63 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Cette protection lui est assurée quand bien même il est certain qu'il a commis l'infraction qui lui est reprochée.

Elle consiste essentiellement pour la collectivité à prendre à sa charge le coût de l'avocat qui défendra l'agent au long de la procédure pénale et à l'aider à rassembler, si possible, des éléments nécessaires à sa défense.



## C - Distinctions entre les différentes responsabilités

Il existe en droit français deux grandes catégories de responsabilités : les responsabilités indemnitaires d'une part ; les responsabilités sanctionnatrices d'autre part.

### 1. Les responsabilités indemnitaires

Elles sont tendues vers l'indemnisation d'une victime d'un comportement dommageable et, sauf exception, fautif.

Il s'agit :

- de la responsabilité administrative ;
- de la responsabilité civile.

### 2. Les responsabilités sanctionnatrices

Elles ont pour objet d'infliger une sanction à celui qui a commis un comportement fautif.

Il s'agit :

- de la responsabilité pénale ;
- de la responsabilité disciplinaire.

## Cumul de responsabilités et de sanctions

L'idée selon laquelle "on ne peut être condamné deux fois pour les mêmes faits" mérite d'être fortement nuancée en droit.

- Il est toujours possible, en premier lieu, de cumuler à raison d'un fait unique, une responsabilité sanctionnatrice et une responsabilité indemnitaire. Ce cumul n'est pas choquant si l'on considère que ces deux responsabilités n'ont pas le même objet, le châtement pour l'une, la réparation pour l'autre.

Il est ainsi fréquent qu'un individu ayant commis une infraction pénale, soit cumulativement condamné à une sanction pénale et à indemniser la victime de l'infraction (si tant est qu'il s'en trouve une).

Tel serait le cas, par exemple, de l'élu qui, déclaré responsable d'un accident du travail, se verrait infliger une sanction pénale et serait condamné à verser une indemnité à sa victime. Il est à remarquer que malgré les apparences, le concept de "faute inexcusable" ne relève pas de la responsabilité pénale mais de la responsabilité indemnitaire (précisément, la preuve d'une telle faute commise par son employeur permet au salarié affilié au régime général victime d'un accident du travail d'obtenir la réparation intégrale de son préjudice).

- En second lieu, responsabilités pénale et disciplinaire peuvent se cumuler entre elles.

Ce cumul s'explique par le fait qu'elles viennent sanctionner des atteintes à des règles d'ordre différent : la loi pour la responsabilité pénale, la déontologie pour la responsabilité disciplinaire.

Imaginons, pour prendre un exemple, un agent ayant commis une infraction en matière d'hygiène et de sécurité du travail. Il serait passible, pour ce fait unique, d'une sanction pénale et d'une sanction disciplinaire infligées respectivement par le juge pénal et le conseil de discipline (article 29 de la loi du 13 juillet 1983).

Ce principe dit de "l'autonomie du droit disciplinaire" signifie concrètement que l'autorité disciplinaire est libre d'exercer son pouvoir de sanction, que les faits fautifs fassent ou non simultanément l'objet d'une poursuite pénale.

Seule interaction entre les deux procédures : l'autorité disciplinaire est tenue par la caractérisation ou la non caractérisation des faits opérés par le juge pénal, mais pas par la qualification pénale dégagée par ce juge.

## II. Les infractions en présence

Le principe dit de **légalité des infractions et des peines** postule que la création des infractions et des peines encourues ne peut résulter que de la loi ou, par exception, par que d'un **règlement** lorsque ces infractions sont des contraventions.

Les **juridictions** n'ont, en conséquence, **pas ce pouvoir de créer des infractions**, même lorsqu'elles sont confrontées à un comportement objectivement blâmable.

Il importe donc de bien **répertorier les textes porteurs des différentes infractions** mais aussi, même si son pouvoir créateur est nécessairement plus limité qu'en d'autres matières, la jurisprudence qui interprète et applique ces textes.

Il conviendra enfin de se demander si les **recommandations** d'un organisme telles celles émises par la **CRAM** ou la **CNRACL** sont de nature à **constituer en infraction celui qui manque de les respecter**.

### De la distinction entre les infractions

- Certaines des **infractions** susceptibles d'être commises dans l'exercice des activités d'un employeur public peuvent être qualifiées de **spéciales** en tant qu'**elles visent exclusivement à réprimer certains comportements qui ont pour cadre une relation de travail subordonnée**. Elles sont logiquement mentionnées dans le **code du travail** étant précisé que, par l'effet de l'article 108-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi n° 2007-207 du 19 février 2007 (qui reprend les dispositions de l'article 3 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985), les règles d'hygiène et de sécurité du travail contenues dans ce code sont également applicables dans les collectivités territoriales.
- Les autres sont dites **générales** en tant qu'**elles ne sont pas spécifiquement tournées vers le monde du travail quand bien même elle trouvent facilement, de par la généralité de leurs termes, à s'y appliquer**. Elles sont mentionnées dans le **code pénal**.

## A - Principales infractions spéciales

Une **interrogation** et une **remarque** s'imposent avant de les **décrire**.

### L'interrogation

Les dispositions de l'article 3 du décret n° 85-603 du 10 juin 1986 aujourd'hui reprises par l'article 108-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi n° 2007-207 du 19 février 2007, renvoient aux règles d'hygiène et de sécurité "définies au titre III du livre II du code du travail" pour les déclarer applicables aux collectivités locales, mais pas au titre IV du même livre qui contient les infractions pénales sanctionnant la violation desdites règles.

**Ainsi, la loi rend applicables aux collectivités territoriales uniquement les règles d'hygiène et de sécurité définies au titre III du code du travail, mais pas les sanctions pénales afférentes (définies au titre IV).**

Il existe dans ces conditions un doute sur le point de savoir si ces différentes infractions spéciales s'appliquent bien aussi aux collectivités.

Si l'on s'en tient à la lettre du texte et au principe d'interprétation stricte du droit pénal, on serait tenté de répondre par la négative considérant qu'en l'absence de renvoi exprès, les infractions pénales ne sauraient s'appliquer aux collectivités (voir en ce sens, M. LALLIER, "Hygiène et sécurité dans les collectivités territoriales", éditions Le Moniteur 2007).

A l'inverse, si on s'attache à la logique et à l'efficacité du dispositif, on serait plutôt incité à considérer que le renvoi aux règles substantielles d'hygiène et de sécurité emporte implicitement mais nécessairement renvoi aux infractions pénales qui en sont l'accessoire.

Aucune juridiction n'a, à notre connaissance, encore tranché cette controverse.

Quelle que soit la réponse, on ne peut qu'inviter le législateur à adapter ce renvoi au nouveau code du travail entré en vigueur depuis lors et à clarifier son étendue quant aux infractions à cette occasion.

Indépendamment de cette question de l'applicabilité des sanctions spécifiques, il ne paraît pas fondamentalement choquant qu'une **passerelle** soit ainsi jetée entre les règles d'hygiène et de sécurité du travail, initialement créées à l'intention des **entreprises privées**, et les **employeurs du secteur public**.

Ces règles, destinées à protéger des travailleurs en état de subordination, doivent pouvoir en effet trouver à s'appliquer aussi bien à des salariés qu'à des agents ; les substances toxiques, les machines coupantes, les charges lourdes, sont tout aussi dangereuses dans le secteur public que le secteur privé.

## La remarque

Les **infractions spécifiques** ont en commun d'être mises au service de la prévention des accidents du travail.

Elles sont constituées une fois constaté le comportement dangereux prévu et réprimé par la loi, sans qu'il faille attendre que le risque ainsi créé ne se transforme, que l'accident ne se produise.

Ce caractère préventif fait à la fois la force et la faiblesse de ces infractions.

Elles sont redoutables en tant qu'elles parviennent le plus tôt possible dans le processus accidentel à constituer l'employeur en faute.

Mais, faute d'accident corporel, ces infractions sont moins souvent que d'autres découvertes et trop fréquemment classées sans suite par le Procureur de la République, qui préférera porter son attention sur celles, générales, qui ont entraîné l'irréparable.

**Malgré cela, il faut insister sur l'importance des infractions spécifiques qui, plus que les infractions générales, participent activement de la politique de prévention des accidents du travail.**

Les infractions spécifiques se répartissent entre contraventions et délits.

### 1. Les délits

Ils sont **énoncés** dans la **partie législative** du code du travail.

Au lieu de prévoir distinctement une infraction pénale pour chaque règle d'hygiène et de sécurité posée, le législateur a préféré rassembler les infractions sous l'article **L 4741-1 du code du travail**. Il ressort de ce texte que sont constitutives d'un délit les violations des règles énoncées par les différents textes auxquels il est renvoyé.

La **peine maximale** encourue pour chacune de ces infractions est de : **3 750 euros**.

Par exception au droit pénal commun, les amendes encourues pour la commission de ces infractions peuvent se cumuler autant de fois qu'il a existé de salariés exposés au risque que le comportement infractionnel a créé.

Les principales infractions sont les suivantes :

- **violation des règles contenues aux articles R 4228-20 et suivants du code du travail.** Il s'agit :
  - de l'introduction dans l'entreprise de boissons alcoolisées (à l'exception du vin, du cidre, du poiré et de l'hydromel...);
  - de la présence dans l'entreprise d'un salarié en état d'ébriété. Il importe peu, selon la jurisprudence, que l'alcool ait été introduit par un salarié ou l'employeur lui-même.
- **violation des règles contenues à l'article L 4411-1 du code du travail.** Il s'agit du défaut d'étanchéité, de solidité et d'étiquetage des récipients contenant des substances dangereuses au sens du décret n° 92-1261 du 3 décembre 1992.
- **violation des règles contenues aux articles L 4311-1 et suivants du code du travail.** Ces règles prohibent la mise en service dans l'entreprise d'équipements de travail ou de moyens de protection non conformes aux prescriptions légales ou réglementaires ou, plus généralement, impropres à garantir la sécurité ou la santé des travailleurs. Exemples tirés de la jurisprudence : engins de levage, échafaudages, portiques, étais machines coupantes... Cette infraction est, parmi les infractions spécifiques, celle qui est dotée du champ le plus vaste pour s'appuyer sur de très nombreuses règles de sécurité substantielles.

**Dérogation au profit des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux (au sens de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986).**

En application de l'article L 4741-6 du code du travail (nouveau), les infractions spéciales mentionnées à l'article L 4741-1 du code du travail,

- celle prévue à l'article L 4742-1 du code du travail tendant à la protection des membres du CHSCT contre les entraves ainsi que
- les règles relatives à la délégation de pouvoir (article L 4741-9 et -10 du code du travail) et à la responsabilité des personnes morales en matière d'hygiène et de sécurité du travail (article L 4741-11 à -14 du même code), ne sont pas applicables à ces établissements, lesquels demeurent exposés aux infractions générales décrites plus après.

### 2. Les contraventions

- **Infraction de l'article R 4743-1 et suivants du code du travail.**  
1500 euros d'amende encourue en cas de non respect des dispositions d'hygiène et de sécurité du travail spécifiques aux femmes et aux jeunes travailleurs.
- **Infraction de l'article R4741-3 du code du travail.**  
1500 euros d'amende encourue en cas de défaut de détention ou d'établissement des attestations destinées à prouver l'organisation des vérifications et contrôles périodiques de matériel imposés par la loi ( exemples : ascenseurs, extincteurs...).

## B - Les infractions générales

Elles sont au nombre de **deux**.

### 1. La mise en danger d'autrui

C'est là, comme les infractions spéciales, une infraction préventive en ce sens qu'elle est constituée sans attendre que l'accident ne se produise; elle a même été créée pour l'éviter.

L'article 223-1 du code pénal subordonne la commission de cette infraction à **trois conditions cumulatives** :

- la **violation d'une obligation particulière de sécurité** prévue par la loi ou un règlement;
- le **caractère délibéré** de cette violation;
- l'**exposition d'autrui à un risque** de mort ou de blessure grave.

La réglementation de l'hygiène et de la sécurité est l'un des domaines privilégiés de cette infraction, dans la mesure où chacune de ses très nombreuses règles de nature légale ou réglementaire sont autant d'"obligations particulières de sécurité".

Il y a lieu de préciser que la jurisprudence entend par "**violation délibérée**" la **violation de l'obligation de sécurité par celui qui connaissait ou aurait dû connaître cette obligation**. Nul doute que le juge pénal considérera qu'un élu ou un agent est toujours censé connaître cette réglementation.

Enfin, il est **indifférent** que **personne n'ait été concrètement exposé au risque** que la violation de l'obligation de sécurité a fait planer. Un risque simplement virtuel suffit.

**En conséquence, dès lors et tant que la règle de sécurité n'est pas respectée, l'infraction est constituée** (par exemple, machine qui n'est pas aux normes, matériel qui n'a pas été vérifié périodiquement, travailleurs dépourvus de l'équipement requis...).

**Peine encourue** : 1 an d'emprisonnement et/ou 15000 euros d'amende.

### 2. Les infractions d'imprudence

Elles sont prévues par l'**article 221-6 du code pénal**.

Elles supposent qu'il soit constaté qu'une **imprudence a été la cause d'un dommage corporel**.

Depuis la loi du 10 juillet 2000, les **conditions de constitution de ce délit** ont été nettement **resserrées**. L'apport principal de cette loi a été de **limiter la liste des imprudences susceptibles de constituer l'infraction**.

Ces **imprudences** sont de deux catégories :

- Soit une **faute caractérisée ayant exposé autrui à un risque d'une particulière gravité qu'on ne pouvait ignorer**. La loi (article L 121-3 du code pénal) de préciser que l'appréciation de cette faute doit s'opérer au regard des "diligences normales, de la nature de la mission ou des fonctions, des compétences, du pouvoir et des moyens" de la personne poursuivie. Même si cette formulation est destinée, dans l'esprit du législateur, à inciter le juge à apprécier la faute d'imprudence in concreto, force est de constater qu'il a plutôt tendance à l'apprécier in abstracto ou, ce qui revient fondamentalement au même, à présumer que telle catégorie de personne (une autorité territoriale, un ACOMO,...) dispose ou non de telles compétences, d'un tel pouvoir ou de tels moyens.
- Soit la **violation d'une obligation particulière de sécurité** prévue par la loi ou un règlement.

Force est de constater que la **nouvelle rédaction** de ce délit en 2000 n'a pas eu de réelle influence sur la constitution des infractions d'imprudence en matière de sécurité : dès lors que la quasi-totalité des règles de sécurité du travail sont des obligations particulières de sécurité, leur violation sera constitutive d'une infraction s'il s'ensuit un accident corporel (par exemple, mise en service dans l'entreprise d'une machine non conforme aux normes de sécurité sur laquelle un travailleur s'est blessé : cass crim, 23 juin 2006).

Par ailleurs, il est possible qu'un comportement dangereux qui ne soit pas le fruit de la violation d'une obligation particulière de sécurité prévue par un texte soit constitutif d'une infraction d'imprudence s'il est qualifié de faute d'une particulière gravité ayant exposé autrui (par exemple : défaut de formation suffisante des travailleurs aux règles de sécurité : cass crim, 2 mai 1989).

La gravité de peines encourues dépend de l'importance du dommage corporel éprouvé par la victime depuis la blessure entraînant une incapacité de travail de moins de trois mois jusqu'à l'homicide involontaire.

Il convient de s'interroger ici sur l'éventuelle valeur normative des recommandations émises par la CNRACL.

Ces recommandations sont **émises** à l'intention des **employeurs publics affiliés**.

*Doit-on considérer que ces recommandations en matière d'hygiène et de sécurité ont une valeur telle que leur violation par leur destinataire est susceptible de le constituer en faute ?*

Pour tenter d'apporter une réponse, il paraît nécessaire de **raisonner par analogie** avec les recommandations émises par la CNAM ou les CRAM.

La CNAM a notamment pour mission légale de “mettre en oeuvre les mesures de prévention des accidents du travail et des accidents professionnels” et de “promouvoir une action de prévention, d’information et d’éducation de nature à améliorer l’état de santé de ses ressortissants” (art L 221-1 2° et 3° du code de la sécurité sociale).

A cette fin, elle peut émettre des recommandations nationales sous forme de règles d’hygiène et de sécurité publiées par l’INRS.

Les CRAM peuvent faire de même à l’échelle de leur ressort.

Ces différentes recommandations n’ont pas en tant que telles valeur normative ; elles ne sauraient être assimilées à une loi, à un décret ni même à un arrêté. A fortiori, leur violation ne saurait être en elle-même constitutive d’une infraction que seule la loi ou un règlement peuvent créer.

Mais elles ne sont pas pour autant dépourvu de tout effet.

*La cour de cassation a pu juger qu’un chef d’entreprise qui n’avait pas respecté une recommandation de la CNAM portée à sa connaissance, irrespect à l’origine d’un accident du travail, s’était rendu coupable d’une faute inexcusable l’exposant à devoir indemniser davantage le salarié victime (cass soc, 28 mai 1974).*

Ce raisonnement pourrait parfaitement trouver un prolongement en matière de responsabilité pénale.

Certes, faute de valeur normative propre, la violation d’une recommandation ne saurait être considérée comme la “violation d’une obligation particulière de sécurité prévue par la loi ou un règlement” au sens de la loi pénale.

Mais rien n’empêcherait qu’elle soit qualifiée de “faute caractérisée” à la lumière de la jurisprudence tissée autour de l’infraction d’imprudence, particulièrement rigoureuse en matière d’hygiène et de sécurité. Il conviendra toutefois de démontrer que celui qui a commis cette violation avait eu connaissance (ou aurait dû avoir connaissance) de cette recommandation.

Il pourrait en être de même pour les recommandations de la CNRACL.

Dans la mesure où il entre dans les missions de cet organisme de formuler des recommandations à l’intention de ses affiliés et où il serait établi que ces recommandations sont techniquement pertinentes et connues de leurs destinataires, rien ne ferait obstacle à ce que l’on considère que leur violation soit constitutive d’une faute caractérisée et, partant, le socle d’une infraction d’imprudence si elle est la cause d’un accident corporel.

On peut évoquer en ce sens, par analogie et tout en étant conscient de la faible portée d’une décision d’une juridiction du fond, un jugement du tribunal de police d’Epernay.

Les faits étaient les suivants : un agent d’une petite commune a été blessé au cours de travaux d’égoutage en hauteur. Le tribunal a déclaré la commune pénalement responsable après avoir constaté que cet agent avait été insuffisamment formé à de tels travaux.

Tout l’intérêt de cette décision vient de ce que le tribunal a fait reposer sa condamnation non pas sur la violation de telle ou telle prescription textuelle en matière de travaux en hauteur ou de formation mais sur l’irrespect d’un “rapport” du centre de gestion du département, sorte de circulaire générale diffusée entre les communes affiliées pour les informer des précautions à prendre pour de tels travaux, parmi lesquelles une formation adaptée du personnel.

Il faut en tirer cet enseignement que le juge pénal se sent en droit d’assoir une condamnation sur la violation d’une prescription qui n’émane ni du législateur, ni du pouvoir réglementaire.

Or, si une circulaire d’un centre de gestion peut constituer ainsi le fondement d’une condamnation, il devrait en être a fortiori de même d’une recommandation plus détaillée et faisant techniquement autorité de la CNRACL pour peu qu’elle soit connue, ou censée l’être, des acteurs des collectivités et établissements publics.

Une certitude : le caractère normatif de ces recommandations se trouverait incontestablement renforcé si l’organe délibérant d’une collectivité venait à les incorporer dans le règlement intérieur de celle-ci par voie de délibération. L’autorité territoriale ou tel autre responsable substitué serait alors assurément plus reprochable s’il ne s’y conformait pas.

A l’occasion d’entretiens avec différents professionnels des fonctions publiques territoriale et hospitalière, l’éventualité de l’édition de recommandations par la CNRACL a suscité trois séries de réactions :

- une réaction défavorable considérant que ce serait là ajouter en vain de nouvelles prescriptions à celles des textes qui sont loin d’être toutes connues et respectées ;
- une réaction favorable dans la mesure où ces recommandations permettraient aux acteurs des collectivités territoriales, qui ne se sentent pas concernés par le code du travail, de comprendre et d’appliquer d’autant mieux ces normes qu’elles seraient portées par un organisme qui leur est propre ;
- une autre réaction favorable à la condition que ces recommandations portent exclusivement sur des aspects spécifiques aux collectivités et établissements affiliés à la CNRACL.

## 2 - L'imputation des infractions commises dans l'exercice des activités exercées par un employeur public

### I. Les deux problématiques de l'imputation

#### A - 1<sup>ère</sup> problématique : le silence de la loi

Dans la partie précédente, ont été décrites plusieurs infractions susceptibles d'être commises indifféremment dans le cadre des activités d'employeurs publics ou privés.

**Si la loi s'attache à décrire abstraitement le comportement infractionnel, elle reste muette, en revanche, sur l'identité de celui (ou de ceux) auquel ces infractions pourront être imputées une fois commises.**

Il va de soi que devront être déclarés coupables celui ou ceux qui auront matériellement adopté ce comportement.

Mais la nature de ces infractions et l'organisation complexe des employeurs publics sont telles qu'il sera souvent malaisé de déterminer d'emblée les auteurs de l'infraction constatée, entre les élus à la tête de la collectivité ou de l'établissement, les différents cadres, l'ACMO, l'ACFI, les collègues de travail de la victime, les membres, pour les établissements hospitaliers, pris collectivement ou isolément, du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, du médecin du travail, sans compter la collectivité elle-même...

Il faut en effet savoir qu'en droit, il est concevable que plusieurs personnes soient déclarées responsables d'une même infraction s'il est constaté que chacune a pris sa part, à son niveau, à l'accident.

Cette multiplicité d'auteurs possibles est d'ailleurs caractéristique des infractions d'imprudence sachant que les accidents du travail ont souvent pour cause non pas l'imprudence isolée de tel ou tel acteur de la collectivité ou de l'entreprise mais la conjonction de l'imprudence de plusieurs d'entre eux

#### Exemple :

- dans une commune, un maire qui ordonne la réalisation de travaux sans préparation suffisante, un chef de service qui laisse régner une ambiance accidentogène entre ses subordonnés, un ACMO qui n'a pas signalé l'insuffisance de formation du personnel, un ACFI qui ne réalise pas les tournées d'inspection prévues ;
- dans un établissement hospitalier, un chef d'établissement qui néglige la réglementation, un CHSCT qui n'exerce pas son pouvoir de contrôle, un médecin de travail qui ne donne pas suite aux informations alarmantes dont il est destinataire...

La liste des manquements empilés peut être longue pour un accident ordinaire.

Force est, dans ces conditions de se tourner vers la jurisprudence, à savoir les solutions se dégageant de l'accumulation de décisions de justice, pour en tirer un certain nombre de règles d'imputation susceptibles d'être appliquées par analogie à des situations comparables.

Et il se trouve que ces décisions ont été et sont encore dans leur très grande majorité, prononcées à l'encontre d'acteurs des entreprises du secteur privé pour des raisons qu'il nous faut maintenant expliquer.

#### B - 2<sup>ème</sup> problématique : l'attraction du secteur privé

**La question de l'imputation des infractions en matière d'hygiène et de sécurité du travail nous conduit inmanquablement à nous référer au secteur privé pour deux raisons.**

#### 1. D'une part, le nombre de condamnations est incomparablement plus important en la matière dans le secteur privé que dans le secteur public.

D'où la nécessité d'observer plutôt la jurisprudence dans le premier secteur, pour bien appréhender les règles empiriques d'imputation évoquées plus haut.

On doit se poser la question de savoir pourquoi, à réglementation strictement identique rappelons-le, les entreprises privées sont beaucoup plus souvent poursuivies devant les juridictions pénales à raison d'infractions pénales qui s'y commettent.

#### On peut trouver plusieurs causes à ce phénomène :

- Le **nombre d'entreprises privées** est, même en France, **beaucoup plus important** que celui des collectivités et établissements publics. Le risque pénal y est donc statistiquement majoré.
- Les entreprises privées sont **contrôlées par un corps d'inspection de fonctionnaires d'Etat** totalement indépendant d'elles : **l'inspection du travail**. Ces inspecteurs, qui ne visitent pas les employeurs publics sauf cas exceptionnels, peuvent et doivent dresser procès-verbal des infractions qu'ils constatent dans les entreprises inspectées. Ce document est ensuite envoyé au Procureur de la République pour d'éventuelles poursuites des contrevenants devant les juridictions pénales.

**Rien de tel pour les employeurs publics.**

Même si le législateur a jugé bon de les soumettre à contrôle pour vérifier le respect de la réglementation, les agents qui en sont chargés - **les ACMO et les ACFI** - **ne disposent d'aucune réelle indépendance à l'égard de la collectivité contrôlée** : soit qu'ils comptent parmi leurs agents (les ACMO et certains ACFI), soit qu'ils exercent leur mission dans le cadre d'une convention conclue entre la collectivité et le centre de gestion dont-ils dépendent (les autres ACFI).

Ce manque structurel d'indépendance explique aussi, sans porter de jugement sur leur valeur, pourquoi ces agents-inspecteurs sont moins prompts à signaler au Procureur les infractions qu'ils peuvent découvrir lors même que le législateur leur en fait théoriquement obligation (article 40-1 du code de procédure pénale. Il est vrai qu'aucune sanction n'est édictée en cas de non-dénonciation).

**L'équation est simple : moins de signalements dans le secteur public = moins de poursuites = moins de condamnations = moins de jurisprudence.**

- L'agent victime d'un accident du travail infractionnel sera dans les faits moins enclin qu'un salarié de droit privé placé dans la même situation à porter plainte contre l'autorité territoriale ou contre tel ou tel cadre de la collectivité. Sans exagérer cette explication d'ordre psychologique, on croit en effet que le premier entretient à l'égard de son employeur des sentiments de loyauté et de solidarité qui habiteront moins le second vis-à-vis de son entreprise.
- Si l'agent se trouve effectivement dans cette position, il se contentera de percevoir de la collectivité une indemnisation calculée selon les règles du forfait à pension, en réparation du préjudice corporel engendré par l'accident. Il faut en effet rappeler que la réparation des conséquences d'un accident du travail est totalement indépendante de l'éventuelle action pénale à laquelle ce même accident pourrait donner matière; l'indemnisation, qui suit un régime propre, pourra donc intervenir même si aucune poursuite pénale n'a lieu.
- Les **Procureurs de la République** sont peut-être en pratique un peu **plus indulgents envers les employeurs publics**, habitués qu'ils sont depuis longtemps à voir comparaître des entreprises privées dites moins regardantes sur la réglementation de l'hygiène et de la sécurité que les employeurs publics.
- Les **entreprises** exercent sans doute en moyenne des **activités plus accidentogènes que celles des collectivités et établissements publics** même si l'élargissement progressif du champ des activités publiques (gros chantiers, organisation de manifestations culturelles et ludiques, gestion d'équipements sportifs, assainissement...) tend à mettre tous ces employeurs à égalité à cet égard.
- Inversement, la plus grande limitation du dispositif d'indemnisation des accidents du travail dans le secteur public, qui ne prévoit pas de majoration de plein droit de l'indemnisation en cas de faute inexcusable de l'entrepreneur), pourrait inciter les agents qui en sont victimes à porter plainte pour obtenir par la voie pénale (constitution de partie civile) un complément d'indemnisation.

Il ne faudrait donc pas déduire trop vite de la **moindre fréquence des poursuites des collectivités et de leurs acteurs devant le juge pénal** qu'elles sont **beaucoup plus respectueuses** des règles d'hygiène et de sécurité que les entreprises.

Même si certaines entreprises font preuve d'un total mépris envers cette réglementation qu'on ne retrouvera presque jamais chez un employeur public, il est à observer tendanciellement que **dans le secteur privé, cette réglementation est aujourd'hui globalement bien connue** et plutôt bien respectée bon gré mal gré et que les salariés y sont formés et équipés ; ce d'autant que les entreprises privées qui commettent des manquements aux règles de sécurité s'exposent à de lourdes majorations de leurs cotisations sociales par la caisse régionale d'assurance-maladie, sanction qui n'a pas son équivalent pour les employeurs publics.

Dans le secteur public, on observe à l'inverse que nombre de collectivités n'ont pris que très récemment conscience de leurs devoirs en matière d'hygiène et de sécurité ; comme si l'attention portée à leur administrés les avaient dispensées de veiller à la santé et à la sécurité de leurs agents.

**L'une des conséquences de ce faible taux de poursuite dans le secteur public est que le juge pénal n'a pas beaucoup l'occasion d'approfondir sa connaissance des collectivités publiques** et de se forger à leur propos une opinion qui, plus fine, pourrait le conduire à dégager des règles d'imputation mieux adaptées que celles dont il use pour les entreprises.

**2. D'autre part, il faut savoir que le juge pénal sera souvent tenté, lorsqu'il sera saisi de poursuites ayant pour cadre une collectivité publique, d'apprécier les faits et de déterminer d'éventuelles responsabilités en usant exactement des mêmes raisonnements et concepts qu'il emploierait, si un employeur privé était poursuivi devant lui dans les mêmes circonstances.**

Le Garde des Sceaux a pour sa part généralement fait savoir que le dispositif de répression des infractions en matière d'hygiène et de sécurité du travail doit être le même dans les entreprises et dans le secteur public (Rep min just, JO sénat du 26 janvier 2006, page 223).

Cette **identité de traitement n'est a priori pas choquante** sachant que la réglementation applicable en matière d'hygiène et de sécurité est **la même pour les employeurs publics et privés, par l'effet du renvoi général opéré par l'article 3 du décret n°85-603 du 10 juin 1985.**

**Mais cette impression doit être nuancée.**

S'il est logique et normal que les règles d'hygiène et de sécurité soient fondamentalement les mêmes tous secteurs d'activité confondus (un salarié et un agent qui travaillent en hauteur s'exposent au même risque de chute...), il n'allait pas de soi de transposer aux collectivités les règles d'imputation des infractions commises dans les entreprises dans la mesure où les logiques, les mentalités et les organisations divergent grandement.

### Est-il normal, par exemple,

- qu'un cadre du secteur public soit condamné à l'égal de son homologue du privé, parce qu'un de ses subordonnés a refusé de respecter les consignes de sécurité et s'est blessé, alors que le premier ne dispose jamais, à la différence du second, du pouvoir disciplinaire qui permet de mieux faire respecter les ordres donnés
- ou qu'un ACFI appartenant à la collectivité se voie reprocher de ne pas avoir signalé l'inertie de l'autorité territoriale au Procureur, signalement qui eût peut-être permis d'éviter un accident ultérieur
- ou encore qu'un ACMO, agent de catégorie C et bénéficiaire d'une unique formation à la sécurité de trois jours, soit traité par le juge pénal comme un cadre délégataire de responsabilité avec tous les pouvoirs (discipline, budgétaire) et le niveau de formation que cette délégation suppose...?

Pourtant, ces différences fondamentales ne dissuadent pas le juge pénal de **raisonner à l'identique** et d'imputer mutatis mutandis les infractions, de la même manière dans les collectivités et les entreprises.

Aussi paraît-il important, pour une bonne compréhension de la jurisprudence, d'envisager dans un **premier temps l'imputation des infractions dans les entreprises** et dans un **second temps, cette même imputation dans le secteur public**.

## II. Imputation des infractions dans le secteur privé.

Il ne s'agit pas de développer complètement cette question dans le cadre d'une étude tournée vers le secteur public mais seulement, dans le prolongement des développements qui précèdent, de décrire la **jurisprudence** qui s'est **formée** au fil du temps à partir de poursuites menées contre des employeurs privés dans la mesure où sa connaissance est indispensable pour bien comprendre le fondement de celle, beaucoup moins abondante, qui a cours dans le secteur public.

Dans le secteur privé, on peut dire qu'il existe, pour l'imputation des infractions, un principe et des exceptions.

### A - Principe : responsabilité du chef d'entreprise

La jurisprudence pénale est fixée depuis plusieurs décennies en ce sens que "le chef d'entreprise" doit être en principe tenu pour responsable des infractions en matière d'hygiène et de sécurité commises dans l'exercice des activités de entreprise.

Pourtant, en l'état de textes chargeant abstraitement tantôt le "chef d'établissement", tantôt "l'employeur" de faire respecter ces règles, on aurait pu s'attendre à ce que le juge s'attache à ces deux qualités plutôt qu'à celle de "chef d'entreprise" beaucoup moins usitée dans la loi.

Mais, **d'une part**, la doctrine énonce que l' "employeur" et "chef d'entreprise" ne font qu'un en droit et, **d'autre part**, la Cour de cassation a fait savoir depuis longtemps son **refus de responsabiliser pénalement, en l'absence de délégation, le salarié exerçant les fonctions de chef d'établissement s'il existe au dessus de lui un supérieur hiérarchique** (cass crim, 23 nov 1950).

Tout laisse d'ailleurs à penser que par analogie, le juge pénal aurait la même attitude face à un chef d'établissement d'une collectivité publique.

Ainsi, lorsque l'entreprise est de forme individuelle, c'est l'entrepreneur, personne physique, qui est le responsable de principe; lorsqu'elle est sous forme sociétaire, c'est la personne physique, représentant légal de la personne morale.

Cette responsabilité de principe du chef d'entreprise repose sur l'idée que celui-ci est présumé disposer des moyens, de l'autorité et des compétences nécessaires pour faire respecter la réglementation et sanctionner disciplinairement, le cas échéant, les salariés faisant preuve d'insubordination en la matière.

Ce **principe** est rigoureusement **appliqué par les juridictions pénales** sous la plume desquelles on peut lire les **énonciations suivantes** :

- "Il appartient au chef d'entreprise de veiller personnellement à la stricte application, par ses subordonnés, des prescriptions légales et réglementaires destinées à assurer la sécurité des ouvriers" (cass crim, 17 mai 1952);
- "Il lui appartient de veiller personnellement et à tout moment à la stricte et constante exécution des dispositions..." (cass crim, 19 dec 1956);
- "Le prévenu (chef d'entreprise) connaissait ou était censé connaître parfaitement les infractions qui se commettaient dans son établissement mais s'était gardé d'intervenir" (cass crim, 27 fév 1972).

Autrement dit, le **chef d'entreprise** sera déclaré **responsable** (sauf les exceptions vues en B) quand bien même il **n'était pas physiquement présent dans les locaux** de l'entreprise, et même s'il ne dispose pas personnellement des connaissances nécessaires à l'application des règles d'hygiène et de sécurité: il lui appartient d'organiser l'entreprise en conséquence.

Plus encore, et **par exception au principe du droit pénal** selon lequel on ne peut être tenu pour responsable que de son fait personnel, le **chef entreprise peut être chargé des infractions matériellement commises par des subordonnés**.

Mais il arrive, et ce n'est que justice, que le **salarié** ayant commis concrètement le manquement **soit condamné** ; cela n'empêchera pas que le chef d'entreprise sera très souvent **condamné à ses cotés** comme responsable de principe (*Cass crim, 23 novembre 1950 déjà cité : co-responsabilité d'un ouvrier qui avait utilisé un engin de levage pour transporter un autre salarié qui a chu mais aussi du chef d'entreprise bien qu'il avait pris soin de rappeler quelques jours auparavant des consignes en ce sens aux membres du comité d'hygiène et de sécurité de l'entreprise*).

Mais ce principe, aussi puissant soit-il, souffre des **exceptions notables**, fréquentes en pratique.

## B - Les exceptions

Ces exceptions sont au nombre de trois. Les deux premières sont d'origine jurisprudentielle ; la troisième est légale.

### 1. La faute plus grave d'un autre membre de l'entreprise

L'idée qui sous-tend cette première exception est qu'il est envisageable de décharger le chef d'entreprise de sa responsabilité de principe s'il est constaté que l'accident dont un salarié a été victime a concrètement pour cause moins la négligence générale du premier que la faute d'un autre membre de l'entreprise.

Autrement dit, les tribunaux peuvent admettre que la faute de cet autre membre soit susceptible "d'absorber" celle du responsable de principe.

*Tel sera le cas, par exemple, lorsqu'il aura désobéi aux consignes ou que, réputé connaisseur des règles de sécurité, il les aura gravement méconnues (cass crim, 14 mars 1979; 14 oct 1986).*

#### Deux précisions :

- Cette jurisprudence ne trouve à s'appliquer qu'aux infractions d'imprudence, lesquelles sont pratiquement les plus poursuivies.
- On observe un relatif développement de cette jurisprudence qui s'inscrit dans une tendance de fond récente à la responsabilisation des spécialistes. En effet, le membre de l'entreprise condamné dans ces conditions sera très souvent plus versé dans la réglementation de la sécurité que le chef d'entreprise.

Ce raisonnement devrait aussi logiquement conduire le juge à **déresponsabiliser le chef d'entreprise si l'accident a eu pour cause déterminante la faute de la victime elle-même.**

Toutefois, il est à observer que les tribunaux se montrent très réticents : ils n'acceptent, dans le dernier état de la jurisprudence, d'exonérer le responsable de principe qu'autant que la faute de la victime soit susceptible d'être qualifiée de "force majeure" à son égard (voir par exemple, cass crim, - juin 1989) ou qu'elle soit considérée comme "la cause exclusive de l'accident" (cass crim, 20 mars 2007).

Cette responsabilisation de la victime ne doit pourtant pas choquer si l'on se rappelle qu'aux termes de l'article L 4122-1 du code du travail, le salarié a l'obligation de veiller à sa propre sécurité et, en conséquence, de respecter la réglementation en matière de sécurité.

Mais il ne faudrait pas non plus qu'à la faveur de ce raisonnement, le devoir d'auto vigilance du salarié exonère trop facilement son employeur de ses obligations.

Aussi, l'article L 4122-1 du code du travail énonce-t-il que les dispositions de l'article précédent n'affectent pas le principe de responsabilité du chef d'entreprise.

Par ailleurs, la Cour de cassation pose-t-elle, en forme de compromis, que "la faute du salarié n'est exonératoire que si elle est exclusive ; de même, si le salarié a commis des fautes en relation avec l'accident, il incombe à la juridiction pénale de rechercher si l'employeur n'a pas lui aussi commis une ou plusieurs fautes qui ont concouru à la réalisation de l'accident" (cass crim, 15 mai 2007).

Cette solution serait parfaitement transposable dans le secteur public s'il est constaté qu'un agent a commis une faute à l'origine exclusive de l'accident qui l'a frappé.

### 2. La délégation du pouvoir

C'est la plus importante exception au principe de responsabilité du chef d'entreprise.

Depuis longtemps, la Cour de Cassation admet que le chef d'entreprise soit exonéré de toute responsabilité pénale s'il a pris préalablement soin de déléguer ses pouvoirs en matière d'hygiène et de sécurité à un salarié de l'entreprise.

Le raisonnement est alors qu'il est normal d'imputer l'infraction à celui qui avait mission et était doté des pouvoirs et des moyens de faire respecter la réglementation dans l'entreprise. Cela vaut pour toutes les infractions décrites en première partie.

Bien entendu, il ne faudrait pas que les chefs d'entreprise puissent échapper à leur responsabilité naturelle grâce à cette jurisprudence, en se contentant de déléguer formellement leur pouvoir au premier salarié venu.

Aussi, les juridictions ont-elles conditionné l'efficacité de cette délégation à trois circonstances :

- le délégataire doit accepter expressément la délégation ;
- il doit être compétent en matière d'hygiène et de sécurité ;
- il doit être pourvu des moyens et des pouvoirs nécessaires pour faire respecter cette réglementation (crédits pour l'achat de matériel et organisation de formations, pouvoir disciplinaire,...).

Par ailleurs, la Cour de cassation a posé que :

- la pluralité de délégations les privait de toutes d'effet (cass crim, 23 nov 2004) ;
- la délégation est inefficace lorsque l'entreprise souffre globalement d'une organisation défectueuse (cass crim, 24 janvier 1978) ;
- si la délégation est efficace, elle exonère totalement le chef d'entreprise à moins qu'il ne soit démontré que l'accident est aussi imputable à une faute personnelle de celui-ci (par exemple, un défaut d'intérêt manifeste pour la sécurité : cass crim, 14 mars 2006 ou sa passivité malgré les signaux d'alerte adressés par le délégataire : cass crim, 8 janvier 1972).

### 3. La responsabilité de la personne morale

Depuis 1994, sous certaines conditions sur lesquelles nous reviendrons, la **loi** permet de **responsabiliser pénalement les personnes morales** (article 121-2 du code pénal);

Et les infractions en matière d'hygiène et de sécurité sont le domaine privilégié de cette imputation particulière.

Ainsi, pour peu que l'entreprise soit une société, elle pourra être condamnée (à une amende) si une infraction est commise dans l'exercice de son activité.

Certes, la loi elle-même prévoit que cette responsabilité de la personne morale n'exclut pas celle de la personne physique qui a matériellement commis l'infraction, chef d'entreprise ou autre.

Néanmoins, il est à constater qu'en pratique, soit seule la personne morale est poursuivie, soit elle est seule condamnée en cas de poursuites simultanées comme si, dans l'esprit des procureurs et des juges, une responsabilité en chassait une autre (voir par exemple, cass crim, 24 mai 2000).

Il convient maintenant d'envisager la question de l'imputation des infractions dans le secteur public en gardant à l'esprit les développements qui précèdent, parce qu'ils serviront de trame au juge.

#### III. Imputation des infractions dans le secteur public

La **règle d'imputation**, d'origine purement **jurisprudentielle**, repose également sur un principe qui souffre des exceptions.

#### A - Responsabilité de principe de l'autorité territoriale

Les rares décisions prononcées à la suite de poursuites exercées contre les auteurs présumés d'infractions aux règles d'hygiène et de sécurité commises dans l'exercice des activités d'une collectivité ou d'un établissement public laissent apparaître que **le juge pénal tient l'autorité territoriale pour responsable de principe** à l'égal d'un chef d'entreprise.

Cette égalité de traitement n'est pas pour surprendre.

- **D'une part**, le décret n°85-603 du 10 juin 1985, déjà évoqué en tant qu'il étend aux collectivités publiques les règles d'hygiène et de sécurité applicables aux entreprises, dispose, dans son article 2-1, que "les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité".
- **D'autre part**, il n'est pas excessif de considérer que comme le chef entreprise, l'autorité territoriale est censée **disposer des moyens** (conseil de techniciens, pouvoir disciplinaire crédits...) et des **connaissances suffisants** pour mener à bien sa mission.

Ainsi, sous réserve des exceptions vues ultérieurement (B), il faudra **présumer l'autorité territoriale responsable des infractions** en la matière peu important, par exemple, qu'elle n'ait pas été physiquement présente au moment de leur commission ou que le manquement ait été matériellement commis par un subordonné.

Car, à tout le moins, ces infractions laissent planer un doute sérieux sur l'organisation prévention en matière de sécurité dans la collectivité, désintérêt général imputable à celui qui se trouve à sa tête. D'une façon générale, l'autorité territoriale sera d'autant plus responsabilisée qu'elle sera restée passive en matière d'hygiène et de sécurité ; une tentative d'organisation, même maladroite, lui vaudra plus d'indulgence que l'inertie.

Il convient de préciser que par "autorité territoriale", on entend, dans les communes, le maire, dans les départements, le **président du conseil général**, dans les régions, le **président de la région** et dans les établissements publics, le **président**.

On peut citer **deux décisions** pour illustrer ce principe.

- La Cour de cassation a pu juger "qu'à défaut de pouvoir lui-même exécuter lui-même cette obligation (respecter les règles de sécurité), il incombe au maire d'organiser les services municipaux de telle sorte qu'elle soit dévolue à un membre du conseil municipal ou du personnel compétent pour l'assurer" (Cass. crim, 14 avr 1993 : personnel communal asphyxié à cause de la défectuosité d'un système de chauffage qui équipait un bâtiment communal);
- Le tribunal correctionnel de LYON, saisi de poursuites contre un maire d'une commune dont l'un des agents s'est électrocuté à bord d'une nacelle qui a touché une ligne électrique au cours de travaux d'élagage, l'a déclaré coupable d'homicide volontaire (infraction d'imprudence) après avoir relevé que "le maire exerce les fonctions de chef des services municipaux et doit, à ce titre, prendre toutes les mesures relatives à l'organisation interne des services de la commune et à la gestion des agents; qu'ainsi, ...il doit veiller au respect des règles d'hygiène et de sécurité du travail prévues par le code du travail, lesquelles sont applicables aux personnels des établissements publics, notamment territoriaux". Mais outre cette présomption générale de responsabilité, le tribunal de caractériser à la charge du maire qu'il avait été destinataire avant l'accident d'un rapport du centre de gestion qui l'alertait sur le manque de formation des agents en matière de sécurité mais qu'il était resté passif (T. corr Lyon, 2 juin 2004).\*

## B - Les exceptions

Elles sont fondamentalement de même nature que celles qui profitent au chef d'entreprise.

### 1. La faute plus grave d'un autre membre de la collectivité

Le juge pénal a déjà montré qu'il était prêt à décharger l'autorité territoriale de sa responsabilité de principe s'il constate que l'infraction d'imprudence (ce raisonnement ne vaut que pour elle), est davantage imputable à la faute plus grave de tel ou tel autre membre de la collectivité. Ce que nous appelions précédemment la théorie de la faute absorbante.

**Un bon exemple est donné par un jugement prononcé le 23 mars 2000 par le tribunal correctionnel de Saint Brieu, confirmé par un arrêt du 3 décembre 2002 de la cour de cassation.**

Un agent s'était gravement blessé en tombant du haut d'une échelle qui avait pivoté autour d'un mat sur lequel elle était simplement posée.

Plusieurs membres de la collectivité ont été simultanément condamnés en tant qu'ils avaient chacun commis une faute à l'origine de cet accident :

- le chef d'atelier parce qu'il avait refusé de fournir à l'agent l'échafaudage ou la nacelle qu'il sollicitait;
- le chef de service parce qu'il avait marqué un désintérêt pour les conditions de travail, qu'il savait dangereuses, de son subordonné;
- l'ACMO parce qu'il avait insuffisamment contrôlé les travaux alors que telle était sa mission.

Le maire, pour sa part, n'a pas été poursuivi considérant les fautes commises par ces différents subordonnés mais aussi la désignation de l'ACMO.

## 2. Les délégations

Il s'agit d'envisager dans cette rubrique si, à l'égal du chef d'entreprise, l'autorité territoriale pourrait déléguer sa responsabilité en matière d'hygiène et de sécurité sur la tête d'un autre membre de la collectivité.

### 2.1 Délégation au profit d'un autre élu

Par deux arrêts récents, la Cour de cassation en est venue à admettre que la **délégation de fonctions** consentie en vertu de l'article L2122-2 du code général des collectivités territoriales à un de ses adjoints emportait la **responsabilité pénale du délégataire** si une infraction venait à être commise dans le cadre de l'activité qui lui a été confiée.

Certes, dans ces deux décisions, la délégation portait sur la gestion du patrimoine immobilier de la collectivité (cass crim, 15 juin 1999) et sur les festivités (cass crim, 4 sept 2007) et non pas sur l'hygiène et la sécurité.

**Mais rien n'interdirait que ce transfert de responsabilité ne s'opère pareillement si le maire déléguait à un adjoint la charge de remplir la mission que lui impartit le décret du 10 juin 1985.**

Telle est d'ailleurs l'opinion exprimée par le garde des sceaux dans sa réponse du 26 janvier 2006 déjà citée.

Deux remarques :

- Même si cette jurisprudence a pris naissance à partir de **communes**, elle serait parfaitement **transposable aux autres collectivités territoriales**.
- Il importe de noter que dans la seconde affaire citée, l'adjoint invoquait pour nier tout transfert de responsabilité que les dispositions de l'article L2122-18 du code général des collectivités territoriales prévoyaient que **nonobstant la délégation, le maire conservait "la surveillance" de la mission déléguée**.

Cette **argumentation textuelle n'a pas convaincu la Cour de cassation** qui a retenu que par l'effet de la délégation, l'adjoint disposait nécessairement "de la compétence, des pouvoirs et des moyens nécessaires pour remplir les fonctions de contrôle et de surveillance des manifestations qu'il organisait".

**Ainsi le juge traite-t-il sur un pied d'égalité le cadre et l'adjoint délégataires avec le transfert automatique et absolu de responsabilité que cela emporte (dans les deux cas, le maire déléguant n'a pas été inquiété).**

### 2.2 "Délégation" au profit d'un agent

Il s'agit maintenant de savoir si l'**autorité territoriale** pourrait user de la **délégation ou d'un procédé équivalent pour transférer son pouvoir et, partant, sa responsabilité** de principe décrite plus haut sur la tête d'un **agent de sa collectivité**.

Théoriquement, ce transfert ne devrait pas être possible car il supposerait en amont une délégation de pouvoirs correspondante au profit de l'agent. Tel est le cas, on l'a vu, dans l'entreprise : le cadre délégataire ne sera responsable que s'il est constaté qu'il s'est vu doté des pouvoirs nécessaires pour faire respecter la réglementation dont il a été chargé.

Or, la loi (précisément le code général des collectivités publiques) elle-même interdit à un élu de déléguer ses pouvoirs à un agent.

Pourtant, les **juridictions pénales** paraissent parfois prompts à admettre qu'un agent puisse être **responsabilisé de la sorte, à la place de l'autorité territoriale, comme par l'effet d'une sorte de délégation, en tant qu'il a été chargé par celle-ci de veiller à la bonne application des règles d'hygiène et de sécurité**.

## **Méconnaissance de l'interdiction légale à laquelle il vient d'être fait allusion ? Les choses sont plus compliquées.**

**D'une part**, comme le garde de sceaux l'a rappelé dans la réponse déjà évoquée, "(les critères et les effets de la délégation) s'appliquent aux décideurs publics car il s'agit d'un concept de droit pénal distinct des concepts de délégation, de compétence et de délégation de signature du droit administratif. Dans cette hypothèse, c'est le délégué qui est pénalement responsable à la place du dirigeant ou du maire, des infractions".

Autrement dit, l'autonomie du droit pénal est telle que l'interdiction sus-rappelée, issue du droit public, n'empêche pas de considérer qu'un élu peut transférer ses pouvoirs en matière d'hygiène et de sécurité à un agent. La chambre criminelle de la Cour de cassation n'avait d'ailleurs pas dit autre chose dans son arrêt du 14 avril 1993 précité.

**D'autre part**, le juge pénal ne semble pas vraiment considérer qu'il doit s'opérer un transfert automatique et irréversible de responsabilité de l'autorité territoriale à l'agent désigné par elle pour assurer ou vérifier le respect des règles d'hygiène et de sécurité. Mais il est concrètement à constater qu'il est tenté, lorsqu'une telle désignation a eu lieu, de tourner son regard prioritairement vers l'agent plutôt que vers l'autorité territoriale et de caractériser d'autant plus facilement la responsabilité du premier qu'il est un technicien (d'une façon générale, les juridictions pénales ont tendance, depuis quelques années, à responsabiliser préférentiellement les spécialistes plutôt que le décideur en titre qui se fie à eux comme en témoigne l'affaire du stade Furiani) et qu'il apparaîtra comme le "Monsieur sécurité" de la collectivité auquel on ne pardonnera aucune imprudence ni négligence.

Ainsi, on ne peut dire qu'en droit, l'autorité territoriale cesse d'être chargée de l'hygiène et de la sécurité sitôt un agent désigné, mais on peut affirmer que cette désignation mettra l'agent désigné au premier plan des responsables potentiels au point, bien souvent, d'éclipser pratiquement la responsabilité de principe de l'autorité territoriale.

Il convient maintenant de relater, pour illustrer les développements qui précèdent, la (très rare) jurisprudence en la matière avant de tenter d'avancer des propositions pour un régime de responsabilité équilibré.

## **Etat de la jurisprudence**

Les agents virtuellement concernés par cette « délégation » sont, dans les collectivités territoriales, les agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) et ceux chargés des fonctions d'inspection en la matière (ACFI) dans la collectivité.

Il n'existe toutefois, à notre connaissance, aucune décision qui concerne les seconds. Aussi traitera-t-on de cette seconde catégorie d'agents, si importante pour la sécurité, ultérieurement, dans les fiches techniques.

Il convient de préciser que les dispositions qui régissent la fonction hospitalière ne prévoient pas l'équivalent des ACMO et des ACFI. Dans les établissements hospitaliers, c'est au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail qu'incombe, aux côtés du chef d'établissement, le soin de veiller au respect des règles d'hygiène et de sécurité à l'instar des CHSCT des entreprises du secteur privé. Ainsi, s'il apparaît qu'un accident du travail aurait pu être évité si le CHSCT avait exercé les pouvoirs de contrôle ou de prévention que la loi lui confère, il est envisageable de responsabiliser tout ou partie de ses membres.

## **L'ACMO a été créé par le décret du 10 juin 1985 avant d'être consacré par la loi du 19 février 2007 (n°2007-209).**

Il ressort de ces textes :

- que l'ACMO est désigné par l'autorité territoriale pour assurer la mise en œuvre de la réglementation de l'hygiène et de la sécurité;
- qu'il est nécessairement choisi parmi les agents de la collectivité sans que son niveau hiérarchique ne soit imposé;
- qu'il exerce celle-ci "sous la responsabilité" de l'autorité territoriale;
- qu'il doit suivre une formation préalable de 3 jours puis une formation continue de 2 jours par an sur l'hygiène et la sécurité au travail.

L'article 4-1 du décret de 1985 décrit sa mission comme "assister et conseiller l'autorité territoriale ... dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité au travail visant à prévenir les dangers susceptibles de compromettre la santé ou la sécurité des travailleurs, améliorer l'organisation et l'environnement du travail en adaptant les conditions de travail, faire progresser la connaissance des problèmes de sécurité et des techniques propres à les résoudre, veiller à l'observations des prescriptions législatives et réglementaires en ces matières...". Le texte de préciser que cet agent est "associé aux travaux du CHS".

On pressent déjà que sa responsabilité pénale sera d'autant plus étendue que grand est son rôle en matière de prévention des accidents du travail.

**Les juridictions pénales, considérant les termes de cette mission, ont estimé implicitement mais nécessairement que cette “désignation” devait être traitée comme une “délégation” avec le transfert de responsabilité que cela appelle pour l’ACMO.**

Cette affirmation ressort nettement des deux décisions connues en la matière auxquelles s’ajoute celle, déjà évoquée, selon laquelle “le maire ... pourrait organiser les services municipaux de telle sorte que (son obligation de faire respecter la sécurité) soit dévolue ... à un membre du personnel communal compétent pour l’assurer” (cass crim, 14 avril 2007).

- **D’une part**, dans un arrêt du 22 février 1995, la Cour de cassation a déclaré un ACMO responsable d’un accident du travail après avoir relevé qu’il était “chargé d’assurer sous la responsabilité du maire la mise en œuvre des règles d’hygiène et de sécurité du travail”, sans qu’une faute positive ne soit relevée à son encontre. Le maire n’avait même pas été poursuivi.
- **D’autre part**, dans un jugement prononcé le 23 mars 2000, le tribunal correctionnel de Saint Briec a condamné aux cotés d’autres agents l’ACMO de la ville “au regard de sa fonction de chargé d’hygiène et de sécurité”, sans qu’un manquement particulier à telle ou telle règle puisse lui être imputé à la différence de ses deux autres coprévenus. Cette condamnation a été confirmée par la cour d’appel de Rennes (17 mai 2001). Là encore, le maire n’avait pas été inquiété, qui avait fait valoir avec succès qu’il avait “délégué” sa responsabilité à l’ACMO.

### **Appréciation et propositions**

Il est évidemment délicat de porter une appréciation sur une base de décisions aussi faible.

Mais les trois décrites plus haut ont en commun de conduire à **responsabiliser l’ACMO** quasi automatiquement, un peu comme s’il était **déléataire des pouvoirs du maire** en matière d’hygiène et de sécurité.

Il convient de préciser que cette responsabilité n’a pas son équivalent dans les **hôpitaux publics qui ne comptent ni ACMO ni ACFI mais qui font l’objet d’inspections par les services de l’inspection du travail à l’instar des entreprises privées.**

Certains seront tentés d’objecter que l’article 4 du décret de 1985 dispose que “l’autorité territoriale désigne **sous sa responsabilité** le ou les agents chargés de mettre en œuvre...”, formulation paraissant impliquer que l’autorité territoriale devrait conserver sa responsabilité de principe malgré la désignation d’un ACMO.

Mais force est de constater que les juges n’en tiennent pas compte. Mieux, la cour de cassation rappelle expressément cette disposition dans son arrêt de 1995 mais sans en tirer une quelconque conséquence quant à la responsabilité de l’ACMO.

Ajoutons à l’encontre de cette tendance de la jurisprudence, mais c’est là une **objection pratique** sans portée juridique, que **l’ACMO est loin d’être toujours bien formé pour remplir sa mission, qu’il ne dispose pas toujours d’une position hiérarchique suffisante pour se faire respecter par les chefs de service, qu’il n’a aucune autorité sur les agents, que l’autorité territoriale n’est pas obligée de donner suite à ses recommandations...** Il est vrai que d’une collectivité à l’autre, le choix des ACMO varie : ACMO unique pour toute la collectivité ou autant d’ACMO qu’il existe de services ou d’établissements, agent de catégorie A ou non, ACMO à temps plein ou non...

Une récente (14 avril 2008) réforme du décret du 10 juin 1985 est venue supprimer cette disposition qui subordonnait la désignation de l’ACMO à son acceptation. Cette suppression est abstraitement contestable si l’on considère les charges et la responsabilité qui pèsent sur la personne désignée.

En revanche et pratiquement, l’ACMO qui serait désigné sans son accord (l’autorité territoriale pourrait toujours, malgré cette modification, prendre soin de recueillir l’assentiment de l’ACMO pressenti), serait paradoxalement en meilleure posture pour prétendre, en cas de poursuite, qu’il n’a pas eu d’autre choix que d’exercer cette mission tout en se rendant compte qu’il n’en avait pas les moyens ou les compétences (à condition, bien entendu, qu’il en ait averti l’autorité territoriale).

La réponse du Garde des Sceaux en date du 26 janvier 2006, plusieurs fois évoquée, est relativement ambiguë voire contradictoire sur cette question du possible transfert de responsabilité, du fait de sa désignation, à la charge de l’ACMO.

**D’un côté**, il y est clairement indiqué qu’un maire pourrait parfaitement “déléguer” ses pouvoirs à un “intermédiaire de la collectivité” avec le transfert automatique de responsabilité qu’un tel dispositif semble appeler.

**Mais, d’un autre côté**, il est prescrit au juge de vérifier que le délégataire des secteurs publics et privés dispose bien des “compétences, des moyens et des pouvoirs nécessaires”, “ce qui implique des aptitudes techniques, une certaine autonomie et des moyens disciplinaires”. Or, force est de constater, comme dit plus haut, que parfois l’ACMO ne dispose pas des connaissances nécessaires et que jamais, quel que soit son niveau, il n’est doté d’un quelconque pouvoir disciplinaire, prérogative exclusive de l’autorité territoriale qui le désigne.

**Il est possible d’envisager un autre système de responsabilité plus respectueux de la logique des textes mais aussi plus juste tout en précisant bien que la jurisprudence est encore, en la matière, balbutiante et qu’en tout état de cause, un nombre extrêmement faible d’agents ont été pénalement condamnés.**

Ce système tient en **quatre propositions**.

1° - L'autorité territoriale reste clairement le **responsable de principe** du respect des règles d'hygiène et de sécurité malgré la désignation d'un ACMO ("sous sa responsabilité").

2° - Si une infraction survient en matière d'hygiène et de sécurité, il est **logique** que le **juge** tourne aussi (mais pas exclusivement) **son regard vers l'ACMO**, agent spécialement chargé de faire respecter la réglementation en la matière. Mais, dans notre système, sa responsabilité ne pourrait être engagée automatiquement ; elle supposerait la démonstration qu'il a commis dans l'exercice de sa mission une faute à l'origine de l'accident.

*Exemple : insuffisance des visites sur le terrain, mauvais conseils donnés aux agents, désintérêt pour sa mission, absence de rapport à l'autorité territoriale malgré l'observation d'un danger...*

3° - L'ACMO fautif et l'autorité territoriale seraient alors **tenus pour coresponsables**. Néanmoins, si sa faute paraît avoir déterminé davantage l'accident que le manquement d'ordre général qui caractérise la responsabilité de principe de l'autorité territoriale, l'ACMO pourrait être seul poursuivi et condamné.

4° - **Quelle que soit la faute de l'ACMO, l'autorité territoriale restera responsable à ses côtés :**

- si elle a désigné un ACMO manifestement incapable d'assumer sa mission (voir par analogie, cass crim, 9 avril 2002 : co-responsabilité du maire qui a confié à un agent insuffisamment formé une tâche dangereuse);
- si elle est restée passive malgré le signalement de l'ACMO;
- si, par analogie avec la jurisprudence qui a pris naissance dans le secteur privé, l'autorité territoriale a fait régner un climat défavorable à la bonne application de la réglementation.

**Quel que soit le système de responsabilité retenu, il est indispensable pour une bonne prévention des accidents et des risques, que :**

- l'ACMO désigné connaisse les règles d'hygiène et de sécurité, qu'il soit techniquement capable d'apprécier leur bonne application par les agents de la collectivité **et qu'il dispose des moyens** (temps, formation budgét) nécessaires;
- son **acceptation** soit **libre**;
- les **tâches imparties** à l'ACMO s'inscrivent dans le cadre d'une **fiche de poste** aussi détaillée que possible (domaine d'intervention, budget, fréquence des visites...);
- soit **formalisé le circuit de signalement** de l'ACMO à l'autorité territoriale;
- celle-ci s'efforce de prendre **connaissance du rapport** et de réagir le cas échéant aussi rapidement que possible.

La fiche technique "ACMO" précisera tout cela.

## L'ACFI

Il est désigné aussi par l'autorité territoriale pour assurer "**une fonction d'inspection dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité du travail**" (art 5 du décret du 10 juin 1985).

Il peut être soit un agent de la collectivité, soit un agent du centre de gestion avec lequel la collectivité a passé une convention (art 20 de la loi du 19 février 2007).

Ce lien entre la collectivité et l'ACFI semble exclure que cette catégorie d'agents puisse être qualifiée de corps d'inspection indépendant au sens de la convention de l'Organisation internationale du travail

Ces agents "**contrôlent les conditions d'application des règles d'hygiène et de sécurité et proposent à l'autorité territoriale compétente toute mesure qui leur paraît de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et la prévention des risques professionnels; en cas d'urgence ils lui proposent toute mesure nécessaire**" (art 5 du décret de 1985).

Comme pour l'ACMO, il n'est pas requis (mais pas interdit) que l'ACFI accepte sa désignation.

Il doit bénéficier d'une formation fixée par arrêté (non encore pris). ACMO et ACFI sont donc deux acteurs majeurs de la prévention des accidents dans les collectivités et établissements publics. On peut résumer leurs compétences respectives comme suit :

- L'ACMO est présent en permanence dans la collectivité; il est chargé de veiller au quotidien et sur le terrain au respect des règles d'hygiène et de sécurité ;
- L'ACFI inspecte périodiquement la collectivité pour vérifier le respect de ces règles il adresse des rapports réguliers l'autorité territoriale.

**Doit-on penser que l'ACFI serait, en cas de poursuite, tout comme l'ACMO, automatiquement déclaré responsable ?**

**C'est peu croyable :**

- cela signifierait qu'il bénéficie à l'égal de l'ACMO et en même temps que lui d'une sorte de **délégation-désignation de responsabilité pénale** de la part de l'autorité territoriale. Or, on se souvient que le juge pénal considère que les délégations qui doublonnent sont inefficaces.
- l'ACFI est fonctionnellement moins investi que l'ACMO dans le respect de la réglementation dans la collectivité (rappelons qu'il peut ne pas en faire partie).

Ainsi, à notre avis, la responsabilité de l'ACFI ne devrait-elle être engagée que si sa faute est prouvée : négligence dans les inspections incompétence, défaut de rapport...sa responsabilité pourrait alors se cumuler avec celle de l'ACMO.

Il ne paraît guère pensable en revanche, sauf hypothèse marginale, que la faute de l'ACFI puisse absorber celle de l'ACMO lequel sera toujours au moins autant impliqué que lui compte tenu de ses missions et de sa présence dans la collectivité.

Il est en tous cas certain que comme pour l'ACMO, la prévention des accidents se trouverait améliorée si la mission de l'ACFI est clairement définie (sites inspectés, fréquence des visites...) et le circuit de son rapport précisé au moment de sa désignation.

### 3. La responsabilité des collectivités et établissements publics

Il est possible de déclarer **pénalement** responsable une **personne morale de droit public** (art 121-2 du code pénal).

Il faut, conditions posées par le texte, que l'infraction se produise dans le cadre d'une activité exercée au profit de la collectivité et susceptible d'être déléguée (et tel est le cas de la grande majorité des activités exercées pour le compte d'une personne publique).

La personne morale pourrait alors être condamnée (à une amende) aux côtés de la personne physique à laquelle l'infraction (pourra être simultanément imputée selon les règles énoncées plus haut (ACMO, autorité territoriale, agent...).

Toutefois, comme pour les entreprises du secteur privé, on constate empiriquement que le juge raisonne comme si la responsabilité de la personne morale devait absorber celle de la personne physique.

Voir par exemple un arrêt par lequel la Cour de cassation a condamné pénalement une commune à la suite de la chute d'un agent qui réparait un circuit électrique placé en hauteur dans des conditions contraires aux règles de sécurité (cass crim, 3 avril 2002) ou encore le jugement par lequel le tribunal de police d'Epernay a condamné une commune comme responsable de l'accident subi par un de ses agents non formé à l'élagage (trib pol Epernay, 14 mai 2006).

#### **Le cas particulier des travaux effectués par une entreprise extérieure pour le compte de la collectivité**

Il convient de signaler ici les règles, issues des textes et de la jurisprudence, qui gouvernent la responsabilité pénale en cas d'infraction aux règles d'hygiène et de sécurité du travail commise dans l'exécution d'un travail par une entreprise extérieure au profit de la collectivité, maître d'ouvrage.

Les développements qui suivent recouvrent l'hypothèse dans laquelle la collectivité a recours à une entreprise pour exécuter des travaux à son profit et sur son territoire quel que soit le mode de passation de ce contrat : marché, concession...

Il n'en sera autrement -et l'entreprise extérieure sera tenu pour seule responsable des éventuelles infractions en matière d'hygiène et de sécurité du travail- si elle assume seule la charge des travaux, en un lieu bien circonscrit sur lequel les agents de la collectivité n'interviennent pas (par exemple : construction d'un ouvrage).

En revanche si salariés et agents se côtoient, quand bien même ils exécuteraient des tâches distinctes, le système de responsabilités parallèles qui va être décrit trouve à s'appliquer (par exemple : une commune a confié à une entreprise privée la mission de collecter les ordures ménagères ; sur la voie publique, les salariés de cette entreprise et les agents de la commune vont œuvrer coude à coude).

Ce régime est assez nuancé. Il commande de distinguer **deux situations**.

#### **1 - L'accident a pour cause un défaut d'organisation générale des travaux.**

En ce cas, c'est le chef de l'"entreprise utilisatrice", soit la collectivité, qui sera désignée responsable par principe.

Cette responsabilité repose sur l'article R 4511-5 du code du travail qui investit l'entreprise utilisatrice d'une mission générale de prévention et de coordination.

*Voir par exemple : mise hors de cause du chef de l'entreprise extérieure étant constaté que l'accident était imputable à la seule négligence des agents de la collectivité utilisatrice (cass crim, 25 janv. 2000).*

Une fois l'autorité territoriale ainsi désignée responsable de principe, il se peut que cette responsabilité soit transférée sur d'autres selon le schéma décrit plus haut.

#### **2 - L'accident a pour cause un défaut de formation, d'équipement, de surveillance, d'obéissance des salariés de l'entreprise extérieure.**

En ce cas, c'est le chef de cette entreprise extérieure qui sera déclaré responsable sur le fondement de l'article R 237-2 qui le charge de veiller à l'application des mesures de prévention à son propre personnel (voir par exemple : défaut de formation des salariés de l'entreprise extérieure, cass crim, 16 sept 1997).

Toutefois, l'entreprise utilisatrice sera tenue pour responsable s'il est avéré que dans les faits, elle a assumé la direction unique de l'exécution des travaux (cass crim, 5 janvier 1977: entreprise utilisatrice donnant directement ses consignes aux salariés de l'entreprise extérieure) ou si les salariés de l'entreprise extérieure ont été mis à sa disposition (cass crim, 25 octobre 1992).

**Il est bien entendu possible que les responsabilités se cumulent de part et d'autre s'il est avéré que l'infraction a pour causes des manquements de la part des deux entreprises en présence.**

Il est essentiel que la collectivité utilisatrice et la ou les entreprises extérieures s'entendent préalablement sur la répartition des charges entre elles en matière d'hygiène et de sécurité afin qu'aucun des aspects de la prévention ne soient laissés dans l'ombre.

La jurisprudence admet bien, en effet, la contractualisation des missions et des risques en la matière (cass crim, 13 mars 1990).

**Lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement hospitalier d'une part et une entreprise privée d'autre part se retrouvent dans cette situation, ils devront sacrifier aux dispositions du code du travail qui régissent, à des fins de sécurité, le travail en commun inspection commune, établissement d'un plan de prévention, surveillance conjointe des travaux...**

# Annexes - Fiches techniques

## **FICHE N°1**

### **Les agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité du travail (ACMO)**

page 22

Les textes

page 22

La désignation

page 22

1. Identité

page 22

1.1 Le niveau

page 22

1.2 Le champ de compétence

page 23

1.3 Le positionnement hiérarchique

page 24

2. Forme

page 24

2.1 Les missions

page 24

2.2 Le rapport

page 25

## **FICHE N°2**

### **L'agent chargé des fonctions d'inspection (ACFI)**

page 26

Les textes

page 26

La désignation

page 26

1. Identité

page 26

1.1 Le niveau

page 27

1.2 Le champ de compétence

page 27

1.3 Le positionnement hiérarchique

page 27

2. Forme

page 27

2.1 Les missions

page 28

2.2 Le rapport

page 28

## **FICHE N°3**

### **Les élus**

page 29

Sur l'exercice du pouvoir disciplinaire

page 29

Sur la délégation et la désignation

page 29

Sur le règlement intérieur

page 30

## **FICHE N°4**

### **Le centre de gestion de la fonction publique territoriale (CDG)**

page 31

Sur la documentation générale adressée aux collectivités

page 31

Sur les rapports

page 31

Sur la mise à disposition d'ACFI

page 31

Sur la mise à disposition d'ACMO

page 32

## **FICHE N°5**

### **Les établissements publics de santé**

page 33

Description

page 33

Organisation

page 34

## **Avertissement**

Les fiches qui suivent sont le prolongement de l'étude consacrée à la "répression pénale des infractions en matière d'hygiène et de sécurité du travail". Élaborées dans le cadre d'une réflexion menée avec différents praticiens, issus des fonctions publique et hospitalière, elles en tirent les conséquences pratiques relativement à l'ACMO, à l'ACFI, aux élus ainsi qu'aux centres de gestion de la fonction publique territoriale. Une fiche spécifique sera également consacrée à la fonction publique hospitalière.

Ces fiches sont par conséquent tournées vers la seule responsabilité pénale. Elles n'ont pas vocation à énoncer les règles substantielles d'hygiène et de sécurité telles qu'elles doivent s'appliquer dans les collectivités et établissements publics mais seulement à recommander d'adopter telle organisation ou de prendre telle mesure en vue limiter le risque pénal. Mais il ne faut pas oublier que la recherche de la limitation de la responsabilité pénale n'est pas une fin en soi ; elle s'inscrit dans une démarche positive et globale de prévention par un meilleur respect des règles d'hygiène et de sécurité.

Limiter et non pas supprimer ce risque pénal dans la mesure où il n'est pas imaginable - l'erreur humaine et la défaillance des institutions existeront toujours -de le réduire à néant. Les préconisations des fiches auront aussi pour but de répartir les missions entre les différents intéressés de telle sorte que leur responsabilité pénale potentielle soit plus juste et proportionnée à leurs rôles respectifs dans la collectivité.

# Les agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité du travail (ACMO)

## Les textes

Les ACMO sont régis par :

- la **loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale** (article 48 introduisant un article 108-3 dans la loi du 26 janvier 1984) ;
- le **décret n°85-603 du 26 janvier 1984 modifié portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale** (article 4-1).

Il ressort de la loi que l'ACMO est **désigné par l' "autorité territoriale"** pour mettre en œuvre les règles d'hygiène et de sécurité dans la collectivité.

Quant au décret, il précise que cette **"mise en oeuvre"** suppose **"d'assister et de conseiller l'autorité territoriale...dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité"** et passe par l'accomplissement des tâches suivantes :

- **prévenir les dangers** susceptibles de compromettre la santé ou la sécurité des agents ;
- améliorer l'**organisation et l'environnement du travail** en adaptant les conditions de travail ;
- faire progresser la **connaissance des problèmes de sécurité** et des techniques propres à les résoudre ;
- veiller à l'**observation des prescriptions législatives et réglementaires** prises en ces matières ainsi qu'à la bonne tenue des registres de sécurité dans tous les services.

Il est enfin précisé dans le texte réglementaire que cet agent est associé aux travaux du CHS (ou du CTP qui en tient lieu).

## La désignation

### 1. Identité

Les différents textes qui régissent l'ACMO laissent à l'autorité territoriale chargée de le désigner une très grande liberté de choix.

Obligation lui est seulement faite de **désigner un "agent"** (article 108-3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée) au sein des effectifs de la collectivité à la tête de laquelle elle se trouve. Cette expression semble comprendre **aussi bien les agents titulaires que les non titulaires de la collectivité** mais exclure les salariés de droit privé que la collectivité emploie éventuellement.

(La possibilité, ouverte depuis la loi du 19 février 2007, de désigner un agent mis à la disposition de la collectivité par un centre de gestion sera envisagée dans la fiche n°4)

**En revanche, rien n'est dit sur le grade de cet agent, son positionnement hiérarchique, son champ d'intervention (un ACMO pour toute la collectivité, par service, par établissement ?), ni sur le temps -complet ou partiel ?- qu'il doit consacrer à cette mission spécifique.**

## 1.1 Le niveau

Il paraît impératif que l'ACMO désigné par l'autorité territoriale soit d'un niveau suffisant pour assumer ces fonctions. **Il faudrait ainsi que cet agent soit de catégorie B ou A selon la taille de sa collectivité et son secteur de compétence.**

Trois raisons à cela.

1. D'abord, il paraît difficile de concevoir, sauf exception, qu'un agent de catégorie C puisse assimiler des règles aussi nombreuses et complexes que celles à l'application desquelles l'ACMO doit veiller. Ajoutons que l'ACMO, s'il n'est pas investi, de par cette seule qualité, d'un quelconque pouvoir hiérarchique sur les autres agents, doit néanmoins être doté, pour se faire comprendre et respecter, d'une certaine autorité que seul le niveau préconisé confère.
2. Ensuite, il ne paraît ni raisonnable ni juste de faire peser une responsabilité virtuellement aussi lourde sur un simple adjoint technique. Il serait en effet illusoire de croire que la formation obligatoire qui lui sera dispensée (soit 3 jours) sera suffisante pour faire acquiescer toutes les règles nécessaires à un agent qui les ignore.
3. Enfin, l'autorité territoriale doit être consciente, comme il a été démontré dans l'étude, qu'elle risque, en cas d'accident, de voir sa responsabilité d'autant plus facilement engagée qu'elle aura désigné un agent d'un niveau manifestement insuffisant pour assumer les fonctions d'ACMO.

## 1.2 Le champ de compétence

**1. Il peut être recommandé à l'autorité territoriale de désigner en priorité un seul ACMO pour chacun des services que compte la collectivité mais il ne lui est pas interdit de désigner un ACMO pour plusieurs voire pour tous les services ou, à l'inverse, de désigner plusieurs ACMO au sein d'un seul service. Dans tous les cas, il faut que cet agent ait le temps, les moyens et surtout le niveau pour faire face à sa mission.**

*Nous ne partageons pas l'opinion de ceux qui considèrent que la lettre de l'article 108-3 de la loi du 24 janvier 1984 modifiée imposerait de nommer un ACMO dans chaque service ("L'autorité territoriale désigne, dans les services de la collectivité et établissements mentionnés à l'article 32, les agents chargés de la mise en œuvre...").*

2. L'autorité territoriale devra également se poser la question de savoir s'il faut ou non étendre la mission de l'ACMO aux **chantiers réalisés par des entreprises extérieures pour le compte de la collectivité**. Il convient de se reporter à l'étude pour connaître la répartition de la responsabilité pénale entre collectivité utilisatrice et entreprise extérieure. Etant rappelé que cette responsabilité pèse principalement sur la première, **il paraît logique et prudent de faire entrer ces chantiers dans le champ de la compétence de l'ACMO** si toutefois celui-ci a les moyens d'une telle extension de sa mission qui lui demandera du temps et une réelle compétence en matière de coordination des travaux.

3. Il convient enfin, quel que soit le choix retenu, de se souvenir de cet enseignement de l'étude selon lequel **il ne saurait exister de chevauchement de champs de compétence entre différents ACMO d'une même collectivité** (Par exemple : un ACMO interservices et un ACMO par services ou deux ACMO pour un même service).

### 1.3 Le positionnement hiérarchique

**Un rappel** : la qualité d'ACMO ne confère par elle-même à celui qui l'exerce, quel que soit son niveau ou son positionnement, aucun pouvoir hiérarchique sur les autres agents de la collectivité.

On doit **recommander d'éviter de désigner en qualité d'ACMO les chefs de service et a fortiori les directeurs.**

Si le choix est fait de désigner un ACMO au sein d'un service, il serait plus **pertinent d'opter pour un agent placé dans la hiérarchie immédiatement après le responsable de ce service.**

*Il a été suggéré de désigner par principe en qualité d'ACMO dans un service, le chef de ce service. Cela présenterait selon lui plusieurs avantages : 1) de doter l'ACMO d'un pouvoir hiérarchique et d'une autorité sur les autres agents du service 2) de s'assurer que l'ACMO connaît le service de l'intérieur et s'y sent impliqué 3) de faire en sorte que le chef de service soit systématiquement déclaré responsable en cas d'accident du travail dans son service 4) corollairement, de rendre plus juste la responsabilité quasi automatique de l'ACMO, à la mesure de ses pouvoirs.*

*Même si ces arguments ne manquent pas de pertinence, on pourrait objecter : 1) que le chef de service n'a souvent pas matériellement le temps de se consacrer à cette mission supplémentaire 2) qu'en fusionnant ACMO et chef de service, on se prive d'une dualité d'acteurs, aussi utiles l'un que l'autre avec leurs missions respectives, à la prévention des accidents du travail.*

## 2. Forme

1. La loi ne prescrit aucune forme particulière pour la désignation de l'ACMO.

**Il est néanmoins certain que l'ACMO doit être désigné par voie d'arrêté de l'autorité territoriale après avis du comité technique paritaire.**

2. En l'état du droit, il n'est plus requis que l'ACMO doive accepter de remplir cette mission pour être valablement désigné.

**Il est toutefois fortement recommandé de recueillir formellement cette acceptation avant de désigner**

**l'ACMO** eu égard à la spécificité de ses missions et de la responsabilité que cela entraîne.

Cette acceptation pourrait prendre la forme d'une **signature de l'agent** susceptible d'être désigné **sur sa fiche de poste, sa lettre de mission ou même sur un document spécifique.**

3. Que l'ACMO accepte ou non sa désignation, **il devra impérativement, s'il ne se sent pas capable d'assumer sa mission** pour une raison quelconque (manque de compétence, de temps, de moyens...), **le faire savoir sans délai et par écrit à l'autorité territoriale** qui l'a désigné.

Il ne serait sinon pas recevable à faire valoir en cas d'éventuelles poursuites pénales ou disciplinaires, qu'il n'a pas correctement rempli sa mission faute d'en être capable.

### 2.1 Les missions

**Ces missions sont, de plein droit, celles prescrites par les textes** (Voir I).

*Il ne faudrait pas que l'autorité territoriale s'estime pour autant dispensée d'en préciser quelque peu les termes.*

*D'une part, les collectivités sont si diverses qu'on ne saurait considérer que les prescriptions légales, rédigées en termes généraux, suffisent à préciser les conditions d'exécution concrètes de la mission d'ACMO.*

*D'autre part, même si l'étude a permis de mettre en lumière que la désignation de l'ACMO permettait à l'autorité territoriale de transférer dans une certaine mesure sa responsabilité pénale de principe sur cet agent, il est bien à penser que le juge, en cas de poursuites, sera d'autant plus disposé à reconnaître l'existence de ce transfert que l'autorité territoriale aura veillé à organiser un tant soit peu le travail de l'ACMO et notamment qu'elle l'aura doté des moyens nécessaires à sa mission.*

*Il n'existe dans les textes aucune prescription relative à la formalisation de ces missions.*

*Il importe fondamentalement peu que les termes concrets de la mission de l'ACMO soient mentionnés sur tel ou tel document de la collectivité. Un de nos interlocuteurs pense qu'on ne saurait rédiger à cette fin une "fiche de poste" dans la mesure où la fonction d'ACMO n'est pas en tant que telle un "poste". Il serait alors plus adapté que la collectivité rédige une "lettre de mission" à l'intention de l'ACMO, lettre qu'il est recommandé de soumettre à son acceptation (signature).*

**Ce document, quel qu'il soit, devra au minimum contenir les éléments suivants :**

- **le champ de la compétence de l'ACMO : service(s) et site(s) soumis à son contrôle, extension ou non de sa mission aux chantiers effectués par les entreprises extérieures ;**
- **le temps qu'il doit consacrer à ses missions d'ACMO (cet élément est essentiel si l'agent n'exerce pas les fonctions d'ACMO à temps plein) ;**
- **les moyens mis à sa disposition (formation, matériel, personnes ressources dans les services...)** ;
- **la forme et la périodicité de ses rapports.**

Il est rappelé - et on ne peut que le déplorer - que les fonctions d'ACMO ne donnent pas droit en tant que telles à un supplément de traitement. Il est néanmoins suggéré aux autorités territoriales de faire en sorte que les intéressés, du moins s'ils donnent satisfaction, voient leurs initiatives reconnues sinon dans leur rémunération, du moins dans le déroulement de leur carrière.

## 2.2 Le rapport

**1. Il paraît indispensable que la lettre de mission de l'ACMO précise l'existence de deux catégories de rapports que cet agent doit rédiger à l'intention de l'autorité territoriale :**

- **un rapport périodique rédigé à échéance régulière, convenue par avance, dans lequel l'ACMO consigne les modalités d'exécution de sa mission et fait part de ses remarques et suggestions éventuelles ;**
- **un rapport d'incident rédigé uniquement lorsque l'ACMO constate un risque pour la santé ou la sécurité des travailleurs tel qu'il importe que l'autorité territoriale soit immédiatement prévenue.**

*Les textes sont muets sur cet aspect du travail de l'ACMO. Il est pourtant fondamental à double titre que cet agent puisse rendre compte formellement de l'exécution de sa mission :*

- *parce que seul un rapport mettra l'autorité territoriale en possibilité de connaître les lacunes éventuelles en matière d'hygiène et de sécurité dans la collectivité et de réagir en conséquence ;*
- *parce que le rapport est pratiquement le seul moyen à la disposition de l'AMO pour s'exonérer, pour prouver qu'il a normalement rempli ses obligations.*

*Il est généralement déploré que les ACMO, surtout dans les petites et moyennes collectivités, ne rédigent presque jamais de rapports soit parce qu'ils ne sont pas habitués à l'écrit, soit même parce qu'ils craignent de mécontenter l'autorité territoriale en la mettant formellement au courant de dysfonctionnements qu'il n'est jamais agréable d'apprendre.*

**2. Il importe également que la lettre de mission indique le circuit que doivent emprunter les rapports, et surtout à qui l'ACMO doit les remettre. Il n'est pas indispensable que l'autorité territoriale soit le destinataire direct des rapports, surtout si la collectivité est grande, mais il faut en revanche que l'ACMO soit garanti que s'il remet son rapport à telle personne de la collectivité (par exemple : le directeur général des services, le directeur des relations humaines...), il est réputé l'avoir transmis à l'autorité territoriale elle-même.**

Nous recommandons de faire en sorte que les rapports de l'ACMO soient communiqués à l'ACFI et peut-être aussi aux chefs de service concernés.

# L'agent chargé des fonctions d'inspection (ACFI)

## Les textes

L'article 25 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 issu de la loi du 19 février 2007 prévoit en substance que les centres de gestion peuvent mettre à la disposition des collectivités, par voie de convention, des agents chargés des fonctions d'inspection des collectivités territoriales.

L'article 5 du 10 juin 1985 modifié dispose que l'autorité territoriale désigne le ou les agents chargés d'assurer une fonction d'inspection dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité.

Ce texte précise que "ces agents contrôlent les conditions d'application des règles d'hygiène et de sécurité et proposent 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 désignation

### 1. Identité

Il ressort des textes susmentionnés que l'autorité territoriale qui entend désigner un ACFI pour sa collectivité a le choix entre un agent de cette collectivité et un agent du centre de gestion.

**Il paraît préférable de prendre pour ACFI un agent extérieur à la collectivité autrement dit, faute d'alternative, un agent du centre de gestion. Mais il ne faut pas non plus exclure, dans la mesure où les textes le permettent, la désignation d'un ACFI en interne.**

*Nombreux sont ceux qui pensent qu'il est abstraitement dérangeant de pouvoir désigner, pour mener une inspection dans une collectivité, un agent de cette collectivité. Manque de liberté, d'indépendance, risques de pressions... les arguments avancés ne manquent pas à l'appui de cette opinion.*

*Ce à quoi on peut ajouter que l'autorité territoriale qui désignerait un ACFI extérieur répartirait mieux le risque pénal : autant, en cas d'accident, la désignation d'un ACFI "maison" concentre exclusivement la responsabilité sur les différents acteurs de la collectivité (ACMO, autorité territoriale, chefs de service...et ACFI), autant la désignation d'un ACFI extérieur donne à ces acteurs une chance que cette responsabilité s'"exporte", en cas de manquement, vers l'ACFI ou même le centre de gestion. Cette externalisation du risque est d'autant moins choquante que la collectivité rémunère le centre de gestion pour la mise à disposition d'un ACFI.*

### 1.1 Le niveau

Quelle que soit l'origine -interne ou externe- de l'ACFI, il doit, compte-tenu de la technicité de ses missions, être un **agent de catégorie A sinon B**.

A la différence de l'ACMO qui peut acquérir ses compétences empiriquement, l'ACFI doit être de par sa formation un technicien spécialisé dans l'hygiène et la sécurité du travail (au moins de niveau BTS selon nos interlocuteurs).

### 1.2 Le champ de compétence

Même si les textes sont muets sur ce point, il faut affirmer que l'ACFI doit être désigné pour toute la collectivité. Il est recommandé d'étendre expressément sa mission aux chantiers menés par des entreprises extérieures à la demande et sur le site de la collectivité en sorte qu'il ne soit pas reproché à la collectivité utilisatrice d'avoir manqué à son devoir de contrôle à l'égard des travailleurs extérieurs.

### 1.3 Le positionnement hiérarchique

La question ne se pose que pour l'ACFI désigné en interne à la collectivité.

Dans la mesure où l'ACFI est par nature un agent employé à temps plein pour sa missions d'inspection, il ne saurait être simultanément placé dans un position telle qu'il dispose simultanément d'un pouvoir hiérarchique sur d'autres agents étant observé que les fonctions d'ACFI, comme celles d'ACMO, ne confèrent pas par elles-mêmes un tel pouvoir (réserve faite du cas rencontré dans les plus grandes collectivités dans lequel l'ACFI est également le responsable hiérarchique d'un réseau de "préventeurs" ayant pour tâche de relayer son action).

## 2. Forme

1. S'agissant de l'**ACFI du centre de gestion**, la désignation de l'ACFI prend nécessairement, aux termes de la loi, la forme d'**une "convention"** passée entre la collectivité et le centre de gestion, convention par laquelle le second met un de ses agents à la disposition de la première pour y exercer les fonctions d'ACFI.

Il convient de préciser que le terme de "mise à disposition" employé par le texte ne s'entend pas dans son acception classique.

2. S'agissant de l'**ACFI désigné parmi les agents de la collectivité**, on doit préconiser une **désignation par voie d'arrêté après consultation du CHS**.

Les dispositions relatives à l'ACFI ne prévoient pas de recueillir son consentement à sa désignation.

Comme pour l'ACMO et pour les mêmes raisons, il faut recommander néanmoins à l'autorité territoriale de **s'assurer que l'ACFI qu'il entend désigner parmi les agents de la collectivité est bien d'accord**, accord qu'il sera prudent de formaliser par **sa signature sur sa lettre de mission**.

La question ne se pose pas dans les mêmes termes pour l'ACFI provenant du centre de gestion, qui est réputé, du moins aux yeux de l'autorité territoriale, accepter sa mission dès lors que son centre le délègue.

### 2.1 Les missions

Comme pour l'ACMO, mais un peu moins précisément néanmoins, les textes fixent les termes généraux de la mission de l'ACFI.

Cela n'empêche pas que les termes concrets de la mission doivent être précisés soit dans la convention, soit dans une lettre de mission (ou une fiche de poste) selon que l'ACFI est désigné en interne ou qu'il provienne du centre de gestion.

Ces précisions devront notamment porter sur :

- **les sites sur lesquels l'ACFI devra diligenter son inspection** (en réalité, tous les sites ont vocation à être visités mais il peut être utile d'en donner une description dans la convention) ;
- **l'extension ou non de sa mission aux chantiers confiés aux entreprises extérieures** ;
- **l'aide fournie par la collectivité pour que l'ACFI puisse mener à bien sa mission** (ouverture des bâtiments, communication de tous les documents utiles tels que les rapports du CHS ou du CTP et ceux de l'ACMO, signalement de toute anomalie rencontrée en matière d'hygiène ou de sécurité, convocation aux réunions du CHS ou du CTP, présence systématique de l'ACMO pendant les visites d'inspection...la liste dépend de la négociation entre les parties à la convention) ;
- **la fréquence des visites d'inspection** ;
- **la forme des différents rapports.**

*Dans un modèle de convention qui nous a été communiqué, il était stipulé, en bref, que le centre n'assumait aucune responsabilité pour les suites de l'inspection. Or, il est vain de vouloir contractualiser de la sorte la charge de la responsabilité pénale qui est d'ordre public.*

*En revanche, il faut être conscient de ce que **la convention peut influencer directement sur cette responsabilité en tant qu'elle détermine les obligations de chacun des signataires.***

Il paraîtrait prudent et raisonnable, enfin, **que la convention stipule que si l'une des parties manque à l'une de ses obligations essentielles** (par exemple : défaut de coopération de la collectivité ; défaut de visites d'inspections dans la collectivité), **l'autre sera en droit de provoquer unilatéralement la résiliation de la convention** après une mise en demeure restée vaine. Cette clause permettra à celui des signataires qui n'est pas fautif de se désolidariser à temps pour ne pas répondre des manquements commis par l'autre.

### 2.2 Les rapports

Plus encore que l'ACMO, **l'ACFI doit rédiger des rapports retraçant ses inspections.**

Ces rapports sont de deux sortes :

- **un rapport périodique** qui rend compte de chacune des inspections menées dans la collectivité ;
- **un rapport d'incident** destiné à informer sans délai d'un risque grave et imminent pour la sécurité ou la santé des travailleurs de la collectivité rencontré par l'ACFI au cours de son inspection.

Il importe que le document qui finalise les missions de l'ACFI précise les destinataires de ces rapports (au moins l'autorité territoriale et le président du centre de gestion ; idéalement, en outre, l'ACMO et le CHS de la collectivité inspectée) ainsi que le circuit et le délai de transmission.

## Les élus

---

L'étude et les entretiens qui ont suivi ont permis de dégager à l'intention des élus quelques recommandations.

### Sur l'exercice du pouvoir disciplinaire

Il est généralement déploré que l'autorité territoriale n'usait pas assez fréquemment de son pouvoir disciplinaire pour sanctionner ceux des agents qui méconnaissent les règles d'hygiène ou de sécurité du travail.

**L'exercice du pouvoir disciplinaire peut contribuer à prévenir les accidents dans la mesure où tant les agents sanctionnés que ceux qui ont connaissance de cette sanction sont fortement incités à mieux respecter la réglementation.**

*Ajoutons que face à un juge à cause d'un accident, l'autorité territoriale serait en meilleure posture si elle peut démontrer qu'auparavant, elle a déjà sanctionné des agents pour irrespect des règles de sécurité car une telle attitude révèle une attitude active et volontariste face au risque d'accident.*

**Encore faut-il, pour que cette sanction ait un sens et une portée, que l'autorité territoriale assume pleinement, en matière d'hygiène et de sécurité, le rôle prépondérant que les textes lui assignent et que la collectivité soit organisée de façon telle que la réglementation puisse y être appliquée sans blocage.**

### Sur la délégation et la désignation

- L'étude a mis en lumière que l'autorité territoriale pouvait parfaitement déléguer ses pouvoirs (et ses devoirs) en matière d'hygiène et de sécurité à un autre élu de la collectivité et que cette délégation opérait un transfert de responsabilité pénale sur la tête du délégataire en cas d'infraction commise dans ce domaine.

**L'autorité territoriale ne doit pas hésiter à user de cette délégation au sens plein du terme si, d'une part, elle ne se sent pas en mesure d'assurer par elle-même la mission que les textes lui confient et si, d'autre part, l'élu délégataire est désireux et capable de l'assumer.**

- Cette même étude a également mis à jour qu'au regard de la jurisprudence actuelle, le juge pénal semble considérer que la **désignation** par l'autorité territoriale d'un **ACMO** opérait comme un **transfert** de responsabilité de la première vers le second.

*Tous nos interlocuteurs et nombre d'acteurs des collectivités publiques déplorent vivement la rigueur et l'automatisme de ce transfert sur la tête d'un agent qui n'a jamais les moyens et pas toujours les compétences pour assumer cette lourde charge.*

*Il semblerait en effet plus juste mais aussi plus respectueux de la lettre et de l'esprit des textes que l'autorité territoriale (ou l'élu investi de ses pouvoirs par voie de délégation) considère :*

1. qu'elle reste responsable de principe

2. que l'ACMO assume aussi et pour sa part une responsabilité, susceptible de se cumuler avec la sienne voire de l'absorber, s'il manque à ses propres obligations (formation non suivie, insuffisance des visites, manquements non décelés ou non signalés...).

**Le meilleur moyen pour l'autorité territoriale de fixer la responsabilité de l'ACMO, dans des limites raisonnables, prévisibles et justes, est donc de désigner un agent doué du niveau et doté des moyens nécessaires ( et notamment incité à rédiger des rapports écrits à son intention) et de lui rédiger une lettre de mission précise et réaliste.**

## Sur le règlement intérieur

**Il faut recommander d'insérer dans le règlement intérieur des règles relatives à l'hygiène et à la sécurité à la condition qu'elles soient adaptées à la collectivité mais aussi que celle-ci jouisse d'une bonne organisation**

*Cet enrichissement du règlement intérieur ne sera pas nécessairement un facteur d'alourdissement de la responsabilité pénale ; le juge aura plutôt tendance à considérer que la collectivité a ainsi entendu asseoir une organisation vertueuse des services et il n'en sera que plus indulgent (si tant est que la collectivité se soit donnée les moyens de respecter les règles qu'elle s'est imposée).*

Ces centres, qui ont pour mission de gérer à l'échelon départemental les agents des communes qui en comptent moins de 350, ne sont logiquement pas exposés en première ligne à la responsabilité pénale qu'une infraction commise dans une des collectivités de son ressort est susceptible d'engendrer (à telle enseigne, qu'à notre connaissance, aucun acteur d'un CDG n'a encore été condamné).

Il n'est toutefois pas à exclure que cette responsabilité gagne un jour ces centres à la faveur d'une évolution d'une jurisprudence actuellement centrée sur l'ACMO ou l'autorité territoriale selon les cas ou même de circonstances particulières dans lesquelles un CDG paraîtrait directement impliqué dans l'accident.

Aussi n'est-il pas inutile de dégager à l'intention des CDG quelques recommandations spécifiques auxquelles doivent s'ajouter celles relatives aux ACFI qui les concernent directement.

## Le centre de gestion de la fonction publique (CDG)

---

### Sur la documentation générale adressée aux collectivités

Nombreux sont les centres qui prennent l'initiative d'adresser périodiquement à toutes les collectivités affiliées une documentation technique, pour les informer de l'évolution de la réglementation dans tel ou tel domaine et les conseiller sur son application. Cette documentation, qui prend souvent le nom de "circulaire" (mais la terminologie importe peu), porte souvent sur l'hygiène et la sécurité du travail.

L'étude a montré que le juge pénal pouvait appuyer la responsabilisation d'acteurs de la collectivité sur cette documentation en tant qu'ils avaient été mis au courant grâce à elle des règles non respectées.

**Cette responsabilisation ne doit pourtant absolument pas dissuader les centres de continuer à diffuser cette documentation et à veiller à sa qualité : d'une part, il est à supposer que même sans elle, le juge pénal considérerait que les acteurs de la collectivité maîtrisent une réglementation qu'ils sont censés connaître ; d'autre part, il n'est pas absurde de penser que ce juge pourrait être tenté de reprocher au centre territorialement compétent d'avoir manqué à son obligation générale et essentielle d'informer les collectivités et même de le reponsabiliser pénalement s'il considère que sans ce manquement, l'accident aurait pu ne pas se produire.**

L'opinion générale est en ce sens que les CDG sont statutairement tenus de conseiller en permanence et individuellement les collectivités affiliées sur l'hygiène et la sécurité du travail, au delà de la mise à disposition d'un ACFI. Cela supposerait que le centre joue notamment un rôle de référent auprès des ACMO. Si ce devoir de conseil existe bien, il pourrait être source de responsabilité pénale pour les acteurs du centre.

### Sur les rapports

Les rapports sont adressés individuellement par le centre à une collectivité pour faire un état de sa situation particulière. Ils peuvent être ceux que l'ACFI adresse à la collectivité via le centre ou, plus rarement, un audit, commandé par la collectivité.

L'étude a évoqué au moins un cas dans lequel le juge pénal avait déclaré engagée la responsabilité d'un maire constatation faite de ce qu'il avait été destinataire d'un rapport (sans doute un audit) du centre de gestion (sur les travaux d'élagage) dont il n'avait tiré aucune conséquence, oubli qui a coûté la vie à un agent.

Dans la mesure où ce rapport constitue par hypothèse une obligation pour le centre, celui-ci devra le rédiger avec toute la célérité et la précision requises sous peine de voir sa responsabilité également engagée.

### Sur la mise à disposition d'ACFI

Il apparaît que tous les centres de gestion ne mettent pas à la disposition des collectivités affiliées un ACFI faute d'avoir créé le service correspondant.

Or, de l'avis unanime de nos interlocuteurs, **il semblerait que la création de ce service soit obligatoire.**

Cette opinion repose sur la lettre et la logique de la loi qui, en ouvrant aux collectivités la possibilité de désigner un ACFI du centre de gestion plutôt qu'un de ses agents, paraît bien exiger implicitement mais nécessairement des centres qu'ils créent ce service.

Si cette interprétation du texte doit être retenue, il faut avancer que la responsabilité pénale du centre (concrètement, celle de son président et le cas échéant de son directeur) pourrait être recherchée s'il apparaît a posteriori qu'une infraction aurait pu être évitée si la collectivité avait pu bénéficier des lumières d'un ACFI de son centre de gestion.

## Sur la mise à disposition d'ACMO

La loi du 19 février 2007 a donné l'autorité territoriale la possibilité de désigner en qualité d'ACMO un agent mis à sa disposition par le centre de gestion auquel la commune est affiliée (article 108-3 alinéa 2 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée).

**Cet ACMO, de niveau A ou B, devra être un véritable professionnel de l'hygiène et de la sécurité du travail.**

**Cette modalité de désignation de l'ACMO va évidemment jouer sur la responsabilité pénale.**

*La loi précise que dans ce cadre, l'ACMO exerce sa mission "sous la responsabilité de l'autorité territoriale auprès de laquelle il a été mis à disposition". Cette formulation semble signifier que ni l'ACMO ni le centre de gestion ne pourraient voir leur responsabilité recherchée en cas d'infraction commise au cours de l'exercice de la mission de l'ACMO.*

*Il faut toutefois se rappeler que malgré une formule équivalente, le juge pénal n'a pas hésité à responsabiliser l'ACMO au lieu de l'autorité territoriale.*

*Il est donc probable que, dans ce cadre, en cas d'accident imputable à un irrespect des règles d'hygiène ou de sécurité, la répartition de la responsabilité sera la suivante :*

- *l'ACMO sera, de par sa désignation, tenu pour le responsable de principe ;*
- *l'autorité territoriale sera déclarée responsable aux cotés ou à la place de l'ACMO s'il apparaît qu'elle a laissé régner dans la collectivité un climat d'irrespect de la réglementation ou si elle est restée passive malgré le signalement de l'ACMO ;*
- *le centre de gestion (concrètement, son président et/ou son directeur) sera déclaré responsable aux cotés des deux autres s'il apparaît qu'il a mis à la disposition de la collectivité un agent incompetent. En revanche, même s'il paraît normal que le président du centre de gestion soit aussi systématiquement destinataire des rapports de l'ACMO, la logique de la mise à disposition et la formule légale relative à la responsabilité commandent de considérer a priori que le centre de gestion ne saurait être responsable à raison de la passivité de l'autorité territoriale.*

Il faut affirmer, même si la loi est muette à cet égard, que cette mise à disposition devra prendre la forme d'une convention entre la collectivité et le centre de gestion.

**Les recommandations formulées pour la rédaction de la convention de mise à disposition de l'ACFI valent pour cette convention.**

## Les établissements publics de santé

---

### Description

Les établissements publics de santé se distinguent, en matière d'hygiène et de sécurité du travail, des collectivités territoriales.

L'organisation de ces établissements se rapproche davantage, en matière d'hygiène et de sécurité du travail, de celle des entreprises privées.

Elle repose sur les organes suivants :

- le **comité d'hygiène et de sécurité** ;
- **“l'intervenant en prévention des risques professionnels”** (IPRP) institué par le décret n°2008-244 du 7 mars 2008 (codif articles R 4623-26 et -27 du code du travail) pris pour l'application de l'article L 4622-4 du code du travail issu de la loi de modernisation sociale n°2002-73 du 17 janvier 2002. Cet agent, est désigné par le chef d'établissement en liaison avec par le service de santé au travail de l'établissement (circul DRT 2004/01 du 13 janvier 2004 relative à la pluridisciplinarité dans les services de santé au travail). Il peut soit faire partie du personnel de l'établissement, soit venir de l'extérieur moyennant rémunération ; dans les deux cas, il doit avoir reçu un agrément par la caisse régionale d'assurance maladie compétente. Il est investi par les textes d'un rôle majeur en matière de prévention qui peut à bien des égards être rapproché de celui de l'ACMO (“(il) participe, dans un objectif exclusif de prévention, à la préservation de la santé et de la sécurité des travailleurs et à l'amélioration des conditions de travail”). Il n'est toutefois pas désigné dans les faits dans l'attente du décret en Conseil d'Etat qui, annoncé par la loi (article L 4622-4 dern alinéa du code du travail), devrait préciser les conditions de sa désignation et d'exercice de sa mission ;

- le **“chargé des risques professionnels”** (CRP), agent désigné par le chef d'établissement sans support textuel, en dehors de toute grille d'emploi et sans réelle qualification, pour tenir lieu d'IPRP ;
- le **service de santé au travail** de l'établissement investi par la loi d'importantes missions en matière de prévention (article L 4122-1 et suivants du code du travail) ;
- le **chef d'établissement** qui, à l'égal d'u chef d'entreprise, assume l'obligation générale de faire respecter les règles d'hygiène et de sécurité ;
- les **services étatiques de l'inspection du travail**, membres de droit du CHS.

*Il est possible d'attribuer la relative inorganisation de ces établissements en matière de prévention des risques professionnels au fait qu'ils ont été jusqu'à présent davantage soucieux de prévenir les risques sanitaires et médicaux auxquels sont exposés les patients qu'ils accueillent. Il semblerait que les choses soient en train d'évoluer, notamment parce que le personnel prend de plus en plus conscience des dangers issus de la manipulation de produits et de déchets dangereux pour leur santé.*

### Organisation

Il est plus que probable qu'en l'absence de désignation d'un IPRP ou même d'un CRP, la responsabilité pénale née d'un manquement à la réglementation de l'hygiène ou de la sécurité du travail pèsera par principe sur le chef d'établissement.

Il n'est en effet pas envisageable, si l'on considère la jurisprudence qui s'est développée à propos des entreprises, que tout ou partie des membres du CHS ou que ceux du service de santé au travail soient poursuivis.

#### **Le chef d'établissement aura donc tout intérêt à désigner un IRPP lorsque les dispositions réglementaires le lui permettront.**

Il est à penser que cet acteur majeur de la prévention voie peser sur lui une responsabilité aussi importante que celle assumée par l'ACMO dans les collectivités territoriales. Il serait souhaitable a priori de choisir une personne extérieure à l'établissement à la fois pour qu'elle puisse exercer sa mission avec toute la liberté requise. A la différence de l'ACMO, la question de la compétence ne devrait pas se poser car seule peut être désignée une personne agréée.

Dans la mesure où les textes ne seraient pas plus précis qu'actuellement sur la mission de l'IPRP, il est hautement conseillé au chef d'établissement qui le désigne de rédiger une lettre de mission précise et réaliste (voir à cet égard, la fiche "ACMO"), préalablement approuvée par le service de santé au travail.

Dans cette configuration, le chef d'établissement serait responsable aux côtés ou à la place de l'IPRP au cas où il négligerait de tirer concrètement les conséquences des signalements qu'il lui adresserait.

**Dans l'attente de pouvoir désigner un IPRP, il n'est pas interdit au chef d'établissement de désigner un CRP**, qui n'est, en réalité, qu'un agent de l'établissement spécialement chargé de veiller au respect de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité. On ne conçoit pas qu'un IPRP puisse coexister avec un CRP : le chef d'établissement pourrait en ce cas se voir reprocher un défaut d'organisation par le chevauchement des responsables.

S'il choisit cette voie, le chef d'entreprise devra veiller, sous peine d'être déclaré responsable des infractions éventuelles, à désigner un agent pourvu des compétences nécessaires et à rédiger une lettre de mission dont les termes peuvent s'inspirer de celle que recevrait un ACMO. Il serait également bien avisé de recueillir l'accord préalable du service de santé au travail.

Pour que cette désignation soit efficace, le CRP devrait rédiger périodiquement un rapport à l'intention du chef d'établissement et lui signaler sans délai tout risque grave rencontré.

Tant l'IPRP que le CRP devraient travailler en collaboration avec les services de l'inspection du travail.

Les rapports de l'un et l'autre devraient être adressés, outre au chef d'établissement, au CHS et au service de santé au travail.

Cette étude a été réalisée par Samuel Crevel, Magistrat.

L'auteur adresse ses remerciements à toutes les personnes qui ont contribué à la rédaction de l'étude.

Les informations disponibles dans cet ouvrage ont pour but avant tout  
d'améliorer la compréhension de tous les acteurs.

Le contenu n'engage que son auteur.



Rue du Vergne - 33059 Bordeaux Cedex  
fnp@caissedesdepots.fr - <http://fnp.cnracl.fr>