

COLLOQUE AFAC DU 18 MARS 2016

Nouveaux risques en matière de gestion des personnels ? La montée en puissance des risques psychosociaux.

1) Définition :

Pour les sociologues, les risques psychosociaux au travail sont les « *risques pour la santé mentale, physique et sociale¹, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental* » (rapport sur le suivi des risques psychosociaux au travail, rédigé en 2011², par M. Michel Gollac, sociologue).

Les risques psychosociaux (RPS) sont à l'origine de troubles sur le plan psychologique, physique et social avec un impact prévisible plus ou moins grave sur l'état de santé des agents : fatigue, troubles du sommeil, dépression, burn out, maladies psychiques, maladies cardiovasculaires, diabète... et dans les cas les plus extrêmes, tentatives de suicide ou suicide.

Dans le service public concerné, ces troubles peuvent se traduire par du désengagement au travail, un absentéisme accru, **des conflits entre les personnes ... qui, eux mêmes, sont facteurs de RPS.**

2) Textes :

Depuis la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, la notion de RPS s'est considérablement élargie.

Elle a été longtemps réduite aux seuls cas de harcèlement (moral ou sexuel).

Depuis 2010, et avec **l'accord-cadre du 22 octobre 2013 sur la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans la fonction publique** (et la circulaire du 20 mars 2014³) :

- on a dépassé le stade de l'assimilation des RPS au seul harcèlement ;

¹ L'indice de santé sociale = indice pour mesurer la qualité de vie.

· Gollac Michel, Bodier Marceline (dir.), *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*,

· Gollac Michel, Bodier Marceline (dir.), *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*, DARES, Ministère du travail et de l'emploi, avril 2011

· Une circulaire du 20 mars 2014 (n° 5705/SG) relative à la mise en œuvre du plan national d'action pour la prévention des risques psychosociaux dans les trois fonctions publiques précise les modalités d'application du protocole.

- et les RPS sont désormais pris en compte au même titre que les autres risques professionnels dans les politiques de prévention...

3) Rappels sur les obligations des employeurs publics :

Parce qu'ils ont droit à la protection de leur santé et de leur intégrité physique (L. n° 83-634, 13 juill. 1983, art. 23 L. n° 84-53, 26 janv. 1984, art. 136), l'autorité territoriale, en tant qu'employeur, est donc responsable de l'hygiène et de la sécurité des agents territoriaux.

Les règles applicables, dans les collectivités et établissements publics locaux, en matière d'hygiène et de sécurité sont bien entendu celles prévues aux articles 33-1 et 108-1 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, ainsi que par le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail (modifié par le décret n° 2012-170 du 3 février 2012), **mais elles sont également celles inscrites dans le code du travail** (art. L. 4111-1 à L. 4154-4, R. 4121-1 et s.) **qui, notamment, fait obligation aux employeurs (y compris publics) :**

- d'identifier les risques auxquels les salariés peuvent être exposés et d'évaluer les dommages à leur santé ou sécurité (lorsque ces risques ne peuvent être évités) ;

- de les combattre à la source ;

- et de proposer les mesures de prévention adéquates, ou encore d'adapter le travail à l'homme.

C'est l'article L. 4121-2 du code du travail qui rappelle les **principes généraux de prévention incombant à tout employeur** ; parce que la prévention des RPS transcende la distinction public / privé⁴.

4) Etendue des responsabilités des employeurs publics :

S'il est nécessaire de mener une réflexion sur les manifestations que recouvrent les RPS c'est parce que, et peu de cadres et de dirigeants en sont conscients, il y a en matière de risques professionnels **non seulement une obligation de prévention**, c'est-à-dire l'obligation de mettre en place des mesures pour éviter le risque, **mais aussi une obligation de résultats** (qui n'est cependant pas reconnue par la juridiction administrative aussi explicitement qu'elle l'a été par la cour de cassation qui a consacré une véritable "obligation de sécurité de résultat", cf. Cass. soc. 28 février 2002, n° 99-

⁴ "Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité, et sa dignité", charte des droits fondamentaux de l'UE.

18.389) qui peut justifier la mise en cause de la responsabilité de l'employeur public.

a) Il peut s'agir de la **responsabilité pénale** (des agents, des élus, et de la collectivité elle-même) :

- **en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de sécurité** (cf. art. 121-3 al. 3 et 4 du code pénal⁵ ; article 11 *bis* A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 transpose cette responsabilité pénale aux fonctionnaires et agents non titulaires ; pour les élus, CGCT, art. L. 2123-34 pour le maire et les élus municipaux, art. L. 3123-28 pour le président du conseil général et les conseillers généraux, art. L. 4135-28 pour le président du conseil régional et les conseillers régionaux et art. L. 5211-15 pour les présidents et vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale).

A noter : la faute qualifiée de l'art. 121-3 al. 4 du code pénal **ne vise que les personnes physiques** qu'il s'agisse d'élus ou de fonctionnaires ayant des responsabilités particulières.

- **en cas de mise en danger d'autrui** (art. 223-1 du code pénal⁶).

L'existence du Document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP⁷) est un des moyens mis à la disposition des collectivités pour éviter que soit engagée leur responsabilité visant à la sanction de situations accidentelles en relation avec un risque qui a été ou aurait dû être identifié.

Il est établi sous la responsabilité des chefs de service, au même titre que les employeurs au sens de l'article R 4121-1 du code du travail qui prévoit que :

⁵ "il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

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

⁶ "le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessure de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement est punie d'un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende".

⁷ Dans le cadre de son obligation générale de prévention, l'employeur doit évaluer les risques professionnels dans un document mis à disposition des salariés. Il permet d'appréhender les dangers pour la santé et la sécurité des travailleurs dans tous les aspects liés à l'activité de l'entreprise, et vise l'identification et l'analyse des modalités d'exposition des salariés à des dangers (repérage d'un équipement, d'une installation ou d'une méthode de travail susceptible de causer un dommage pour la santé) et à des facteurs de risques (conditions de travail, contraintes subies, marges de manœuvre pour exercer l'activité).

« L'employeur transcrit et met à jour dans un document unique les résultats de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs à laquelle il procède en application de l'article L. 4121-3.

Cette évaluation comporte un inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail de l'entreprise ou de l'établissement, y compris ceux liés aux ambiances thermiques ».

NB : Inapplicabilité aux collectivités publiques des infractions spécifiques prévues par le code du travail (délits visés à l'art. L. 4741-1 du code du travail ; contraventions visées aux articles R. 4743-1 et s. du même code), ce que regrettent certains commentateurs qui considèrent que cela diminue la force contraignante des obligations en matière de prévention des risques relatifs à la sécurité et à la santé.

Ces infractions présentent en effet un caractère préventif, de sorte qu'elles sont constituées dès lors qu'est constaté le comportement dangereux prévu et réprimé par la loi, sans qu'il faille attendre que le risque ainsi créé par ce manquement se transforme en accident.

Tout l'intérêt de ces infractions est d'intervenir en amont du processus accidentel.

Elles participent ainsi activement à la politique de prévention des accidents du travail.

b) Il peut s'agir de sa **responsabilité administrative** : sur ce point, on rappellera que depuis l'arrêt *Cames* de 1895, le Conseil d'Etat reconnaît l'obligation de l'administration de réparer les dommages corporels subis par les agents dans l'exercice de leurs fonctions, même en l'absence de faute de sa part.

C'est ce que l'on appelle la **responsabilité sans faute**, qui est fondée... sur le risque.

Or, force est de constater qu'en matière de RPS, il y a eu ces deux dernières années un véritable **assouplissement** de la jurisprudence administrative en la matière qui, sans condamner "civilement" l'administration à réparer les conséquences des dommages causés aux agents exposés à un RPS, reconnaît néanmoins l'imputabilité de leurs pathologie au service (contentieux des accidents de service).

Parmi les troubles les plus souvent évoqués, découlant de la charge de travail ou des relations au travail des agents figurent :

i) - **la dépression** :

Dans une affaire où un agent imputait sa dépression au refus de titularisation qui lui

avait été opposé, le Conseil d'Etat a reconnu l'imputabilité de sa pathologie au service, en tenant compte néanmoins du contexte (hostilité de sa hiérarchie, etc.) dans lequel ce refus de titularisation était intervenu (cf. CE, 1er octobre 2014, n° 367504) ; dans ce cas, ce sont bien les conditions d'emploi (refus de titularisation) qui se sont révélées, compte tenu néanmoins du contexte (mais sans qu'il ait été nécessaire de démontrer l'existence d'un quelconque harcèlement), être source de RPS.

ii) - la tentative de suicide ou le suicide :

Deux décisions importantes sont à noter :

- arrêt du CE (CE, 16 juillet 2014, n° 361820) qui pose une **présomption d'imputabilité au service quand le suicide de l'agent survient pendant le service ou sur les lieux du service** ; en pareil cas, c'est alors à l'employeur de prouver que l'agent avait des antécédents ou des problèmes personnels, pour écarter l'accident de service.

On peut dire qu'avec cet arrêt, la montée en puissance des RPS a fait évoluer la définition de l'accident de service...

- jugement du TA de Paris qui reconnaît **l'imputabilité au service du suicide d'un agent en dehors du temps et du lieu service** (mais qui avait néanmoins laissé une lettre faisant état de sa souffrance au travail) (cf. TA de Paris, 21 juin 2012, n° 1020706/5-2) ; dans cette affaire, on voit que le lien de causalité s'apprécie par rapport au service (même si le dommage survient hors de celui-ci), et non par rapport au physique ou psychisme de l'agent.

iii) - le burn out :

Dans un arrêt rendu le 12 décembre 2014, le Conseil d'Etat a jugé que le malaise d'un agent survenu sur la voie publique s'inscrivait dans une pathologie liée à un épuisement professionnel (en d'autres termes dans le cadre d'un burn out), et qu'il est donc imputable au service (CE, 12 décembre 2014, n° 367290).

5) Quel "arsenal juridique" pour répondre à la montée en puissance des RPS ?

Pour éviter que sa responsabilité soit mise en cause, y compris sur le plan pénal, mais également pour éviter l'inflation des accidents de service (ou reconnus comme tels), l'employeur public a donc l'obligation de mettre en oeuvre non seulement :

a) - des mesures de **prévention** (telles que celles prévues par l'accord cadre de 2013 : déploiement de plans de formation, développement des moyens en temps des CHSCT,

association maximale des CHSCT⁸ en amont de toutes décisions susceptibles d'avoir un impact sur la santé et la sécurité des agents, mesures permettant l'élargissement du recrutement de médecins de prévention) ;

b) - mais aussi des **interventions** pour faire cesser le risque à l'encontre des agents de la collectivité si nécessaire.

Les mesures les plus courantes sont :

- le changement d'affectation sur décision hiérarchique ;
- la mobilisation du médecin de prévention pour évaluer l'aptitude de l'agent ;
- les mesures disciplinaires si elles sont nécessaires ;
- ou encore le signalement au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code pénal si la situation constitue un délit.

c) - **Quid de la protection fonctionnelle ?**

Le principe de la protection fonctionnelle est posé à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Cette protection bénéficie aux fonctionnaires, agents publics non titulaires et fonctionnaires stagiaires.

Dans le cadre de l'octroi de la protection fonctionnelle, les mesures devant être mises en oeuvre par l'administration sont d'**ordre préventif**, juridique et pécuniaire.

Reconnue comme pouvant être accordée en cas de RPS depuis l'arrêt Commune de Hoëiném (2010) qui reconnaît que le harcèlement moral entre dans le champ de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, la protection fonctionnelle n'est pas adaptée cependant pour répondre à la souffrance des agents résultant de causes endogènes au service (organisation du temps, conditions d'emploi, etc.).

*

* *

⁸ Pour l'instant, dans la FPT, le CHSCT n'a pas la personnalité morale lui conférant intérêt à agir en justice à l'encontre de la collectivité (comme en matière de FPH).

En conclusion, la prévention des RPS face à leur montée en puissance que nous ne sommes pas encore en mesure de chiffrer puisque ce n'est qu'en 2015, qu'une enquête centrée exclusivement sur les RPS devait être lancée afin d'améliorer davantage la connaissance statistique des risques psychosociaux au travail **s'inscrit donc dans une réflexion plus globale sur la qualité de vie au travail.**

Il ne s'agit pas simplement de « prévenir » les risques, mais également « d'améliorer » les conditions de travail.

Plus globalement, c'est l'exemplarité des employeurs publics qui doit s'exprimer par une organisation des services et du travail qui ne fait pas courir des RPS à leurs agents, et qui ménage leurs droits.

Le projet de loi du 17 juillet 2013, modifié le 17 juin 2015, *relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* comporte d'ailleurs un chapitre qui a précisément cet objet et s'intitule « *De l'exemplarité des employeurs publics* ».

Plus qu'une "simple" obligation de sécurité, la prévention des RPS pourrait cependant conduire progressivement à la naissance d'une obligation nouvelle pour l'employeur public, qui serait très préjudiciable en terme de gestion des personnels : celle du "bien-être" au travail.