

t Conseil d'État OBLIGATION DE SÉCURITÉ DE L'EMPLOYEUR : L'ADMINISTRATION DOIT PRENDRE EN COMPTE LES PROPOSITIONS D'AMÉNAGEMENT DE LA MÉDECINE PRÉVENTIVE

Auparavant conducteur de camion de collecte de déchets, le requérant est affecté sur des fonctions de collecte manuelle des ordures ménagères. Le jour même où il prend ses nouvelles fonctions, il subit un accident en soulevant une poubelle. Il demande à être indemnisé du préjudice qu'il estime subir du fait de cet accident, et se pourvoit contre le jugement par lequel le tribunal administratif a rejeté sa demande. Cassation : l'obligation de sécurité qui s'impose aux employeurs publics implique celle de « prendre en compte les propositions d'aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions [...] que les médecins du service de médecine préventive sont seuls habilités à émettre » ; l'administration n'ayant pas tenu compte d'une réserve émise par ces derniers antérieurement à la nouvelle affectation, le tribunal ne pouvait pas conclure à l'absence de faute.

Conseil d'État, 3^e et 8^e ch. réunies, 12 mai 2022, n° 438121

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. B., adjoint technique de deuxième classe au sein du syndicat mixte intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SMICTOM) Lot-Garonne-Baïse, exerçait les fonctions de conducteur de camion de collecte des déchets jusqu'au 5 octobre 2015, date à laquelle il a été affecté sur des fonctions de collecte manuelle des ordures ménagères. À la suite d'un accident survenu, alors qu'il soulevait une poubelle, au cours du service le jour même où il prenait ses nouvelles fonctions, M. B. a demandé que soit ordonnée une expertise médicale, dont le rapport a été déposé le 6 juillet 2017, avant de solliciter le versement, par le SMICTOM, d'une somme de 7 585 € au titre des préjudices qu'il estime avoir subis à raison de cet accident. Par un jugement du 19 octobre 2018, le tribunal administratif de Bordeaux a condamné le SMICTOM Lot-Garonne-Baïse à verser à M. B. la somme de 1 330 € et mis à la charge du SMICTOM la somme de 840 € au titre des frais d'expertise, avant de rejeter le surplus de la demande de M. B. Celui-ci se pourvoit en cassation contre ce jugement, en tant qu'il rejette le surplus de sa demande.

2. Aux termes de l'article 2-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive de la fonction publique territoriale : « Les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité. » Aux termes de l'article 11 de ce même décret : « I.- Les missions du service de médecine préventive sont assurées par un ou plusieurs médecins [...] / Les médecins peuvent être assistés par du personnel infirmier et, le cas échéant, par du personnel de secrétariat médico-social. [...] / L'équipe pluridisciplinaire ainsi constituée est placée sous la responsabilité de l'autorité territoriale ; elle est animée et coordonnée par le médecin de prévention ». Aux termes de l'article 24 de ce même décret : « Les médecins du service de médecine préventive sont

habilités à proposer des aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions, justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents. / Ils peuvent également proposer des aménagements temporaires de postes de travail ou de conditions d'exercice des fonctions au bénéfice des femmes enceintes. / Lorsque l'autorité territoriale ne suit pas l'avis du service de médecine préventive, sa décision doit être motivée et le comité d'hygiène ou, à défaut, le comité technique doit en être tenu informé [...] ».

3. Il appartient aux autorités administratives, qui ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et morale de leurs agents, d'assurer, sauf à commettre une faute de

service, la bonne exécution des dispositions législatives et réglementaires qui ont cet objet, ainsi que le précise l'article 2-1 du décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive de la fonction publique territoriale. À ce titre, il leur incombe notamment de prendre en compte, dans les conditions prévues à l'article 24 de ce même décret, les propositions d'aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents, que les médecins du service de médecine préventive sont seuls habilités à émettre.

4. Par le jugement attaqué, le tribunal administratif a relevé que si la fiche de visite médicale périodique établie par le médecin du service de médecine préventive le 15 juin 2011 concluait à la compatibilité entre le poste de M. B. et son état de santé sous réserve de l'absence de collecte manuelle des déchets, l'attestation de suivi établie par l'infirmier le 19 mai 2012, lors de la dernière visite de prévention précédant l'accident de service, se bornait à mentionner

Une obligation clairement posée

C'est solennellement que le Conseil d'État a déduit du décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité au travail (dans la fonction publique territoriale) une obligation de sécurité qui, traditionnelle en droit du travail, s'impose à l'identique aux employeurs publics : « les autorités administratives ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et morale de leurs agents ; il leur appartient à ce titre, sauf à commettre une faute de service, d'assurer la bonne exécution des dispositions législatives et réglementaires qui ont cet objet, ainsi que le précise l'article 2-1 introduit par le décret du 16 juin 2000 dans le décret du 10 juin 1985 » [CE 30 déc. 2011, n° 330959, *Renard*, *Lebon T.* 1140 ; *AJDA* 2012. 7 ; *ibid.* 891].

Des implications potentiellement nombreuses

L'obligation de sécurité induit une obligation de tenir compte des propositions d'aménagement du médecin du service de médecine préventive, que celui-ci est «seul habilité à émettre». La précision est importante et, en l'espèce, la faute est constituée par le fait que, alors que ledit médecin n'avait conclu à la compatibilité du nouveau poste de l'intéressé avec son état de santé que «sous réserve de l'absence de collecte manuelle des déchets», l'administration a privilégié les conclusions d'un infirmier qui, lui, ne faisait pas état de cette réserve. Précises, les implications de l'obligation de sécurité sont aussi potentiellement nombreuses, comme l'illustre l'émergence d'un contentieux de la prévention des risques psychosociaux (C. Lantero, «L'obligation de protection des agents publics: la naissance d'un contentieux», AJFP 2022. 193).

comme seules restrictions le port de protections auditives et la vaccination contre certaines maladies. En déduisant de ces constatations que, le service de médecine préventive n'ayant pas recommandé l'affectation de M. B. sur un poste n'impliquant pas la collecte manuelle de déchets, aucune faute ne pouvait être retenue à l'encontre du SMICTOM, alors que les observations formulées sur l'attestation de suivi infirmier ne sauraient remettre en cause les propositions d'aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions émises par le médecin, le tribunal a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

5. Il résulte de ce qui précède que M. B. est fondé à demander l'annulation du jugement qu'il attaque en tant qu'il rejette le surplus de sa demande.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du SMICTOM Lot-Garonne-Baïse la somme de 3 000 € à verser à M. B. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de M. B. qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

Décide :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 18 octobre 2018 est annulé en tant qu'il rejette le surplus de la demande de M. B.

Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, au tribunal administratif de Bordeaux.

Article 3 : Le SMICTOM Lot-Garonne-Baïse versera à M. B. une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...]

Observations

Si cet arrêt consacre en toute logique le caractère impératif de l'avis du médecin de prévention pour certifier l'aptitude d'un agent à l'exercice de ses fonctions – aptitude éventuellement assortie de restrictions afin d'adapter le travail à l'agent, conformément à l'article L. 4121-2, 4^o du code du travail –, il s'inscrit dans une mouvance jurisprudentielle timide mais certaine, amorcée depuis quelques mois par la Haute juridiction, sur l'obligation de protection de l'employeur public au titre de la prévention du risque au travail.

Bien que le Conseil d'État ait fixé dès l'origine sa position conformément au livre IV du code du travail, reprise dans cet arrêt du 12 mai 2022, les juridictions inférieures auront mis de longues années avant de s'emparer véritablement de ces dispositions, du fait du caractère exorbitant du droit commun des missions de service public et de la mutabilité de ce dernier, principe dont l'interprétation entraîne une adaptation des agents publics, titulaires de leur grade et non de leur emploi, aux contraintes de l'intérêt du service plutôt

que l'inverse. Jusque très récemment, la philosophie du travail posée par le code du travail était en conséquence largement minorée voire écartée, la situation individuelle s'effaçant, de fait, au profit de l'intérêt général. Cette solution quasi idéologique, culturelle en tout cas, est pourtant contraire à la loi.

Au-delà de l'application stricte du décret du 10 juin 1985 garantissant au seul médecin de prévention la faculté d'apprécier l'aptitude de l'agent public et la compétence de prescrire d'éventuelles restrictions sur son poste à la suite d'un examen individuel de son état de santé, couvert par le secret médical, le Conseil d'État renvoie ici l'employeur public à une vigilance accrue en matière de prévention des accidents et maladies professionnels, au titre de la protection de la santé et de la sécurité au travail. Ce régime juridique est ainsi le même que celui qui s'impose à n'importe quel employeur privé. Cette position s'affirme alors que la Haute juridiction vient, en parallèle, de restreindre les situations de reconnaissance d'accident en matière de conflit violent au travail générant des syndromes dépressifs réactionnels, en particulier dans le cadre des évaluations annuelles¹. La question demeure en effet lorsqu'une situation de harcèlement moral ou de conflit social rend l'agent inapte au poste mais pas inapte au travail. Souvent, les restrictions posées par le médecin du travail, dont peut faire partie le changement de service, ne sont pas suivies d'effet et le congé maladie reste la seule solution ouverte à l'agent, rendant pratiquement impossible son retour sur son poste. Ces situations douloureuses sont souvent minorées car le préjudice de santé n'est pas visible, contrairement à une inaptitude physique évidente.

Bien au-delà, se pose la question de la conception des postes et des carrières tout au long d'une vie professionnelle: si le fonctionnaire est titulaire de son seul grade, lequel peut contenir un large panel de fonctions plus ou moins détaillées par les textes, il n'en développe pas moins une compétence propre qui doit s'inscrire dans une organisation respectueuse et pérenne. En conséquence, l'agent public ne doit pas être considéré comme un simple grade déplaçable à l'envi, au gré des organigrammes et des politiques publiques parfois contradictoires dans le temps, sans réflexion de long terme sur l'évolution prévisible de sa carrière. Les critères de conception de l'emploi ne sauraient ainsi se résumer à la seule mutabilité du service public (dite «intérêt du service») et doivent prendre en compte la santé et la sécurité du travailleur. Tout agent titulaire pourra un jour ou l'autre être confronté à l'accident, du fait de son caractère imprévisible, ou à la maladie, qu'elle soit d'ailleurs imputable ou non au service, ce qui pose donc la question de la prévention de la pénibilité au travail, par-delà la soumission aux consignes de travail dictées par les «managers» publics successifs.

L'application de la loi sur la sécurité et la santé au travail n'est pas un simple régime de prévention et/ou de réparation mais surtout la prise en considération de la vulnérabilité de l'humain par l'adaptation du travail à l'aptitude physique et mentale, permettant à l'agent public de travailler tout le long de sa

(1) V. CE 27 sept. 2021, n° 440983, *Min. des Armées*, Lebon; AJFP 2022. 118, et S. Niquège, «Altercations et accidents de service: comme un parfum de rigueur», AJFP 2022. 179.

carrière et de subvenir à l'ensemble de ses besoins économiques, sociaux et relationnels notamment.

Peu à peu, et cette application de la loi doit être non seulement accueillie mais largement étendue, le service public prend la mesure de ses obligations d'employeur, quelles que soient les missions exercées ou encore les moyens alloués par l'État pour respecter ces dispositions impératives. Cette position est d'autant plus bienvenue que la loi doit protéger les travailleurs contre toute position arbitraire de l'employeur, qu'il soit public ou privé. Ainsi, aucune raison, qu'elle soit d'ordre économique ou de service, ne saurait justifier le non-respect par l'État du régime de prévention des atteintes physiques et morales aux travailleurs, selon des principes intangibles de sécurité, de santé et de dignité.

Malgré cette avancée notable mais encore trop restreinte, en particulier au sein des administrations elles-mêmes et des juridictions inférieures, il demeure un écart considérable, au-delà du respect impératif des dispositions relatives à l'obligation de protection de la santé physique et mentale au travail, entre les jurisprudences sociale et administrative au sujet de la juste réparation du préjudice subi. En matière d'accident et de maladie professionnels, pour lesquels des expertises médicales peuvent fixer dans le détail les différents postes de préjudices à indemniser, le juge administratif se refuse toujours à fixer le dommage à sa juste valeur et octroie des montants forfaitaires très en deçà de l'atteinte endurée, pour des raisons liées à l'usage des deniers publics ou considérant peut-être que le maintien dans l'emploi suffit à réparer l'atteinte.

Intérêt du service versus santé de l'agent ?

Le principe de mutabilité du service public, et l'importance légitimement accordée à l'intérêt du service en droit de la fonction publique, ne doivent pas faire passer au second plan l'obligation, pesant sur tout employeur public, d'assurer la protection de la sécurité et de la santé au travail. La distinction du grade et de l'emploi, permettant au chef de service d'affecter assez librement un agent à des emplois différents selon son grade, peut et doit être mieux conciliée avec le développement, par cet agent, d'une compétence propre au fil de sa carrière, l'inscrivant dans un environnement professionnel donné, et qui le caractérise au moins autant que son grade : la conception des postes, les organigrammes, les politiques publiques elles-mêmes devront sans doute, au-delà des exigences d'un « management » abstrait, tenir compte davantage de cet aspect humain qui participe de la santé au travail.

Le respect impératif des travailleurs doit s'imposer, quoi qu'il en coûte, d'autant qu'une meilleure prévention ne pourra *in fine*, c'est l'objectif, que diminuer la survenance des risques et des crises psychosociales, dans des secteurs en particulière souffrance comme l'hôpital public, l'éducation nationale, la police ou encore la justice. Par conséquent, le juge administratif ne doit pas se positionner en qualité d'infirmier social mais s'affirmer comme régulateur en contrôlant le respect par l'État, comme par tout employeur public, de ses obligations et en le condamnant quand il le faut, à la juste mesure du préjudice subi. Par-delà le seul respect de la loi, c'est une position attendue afin de tenter de sortir le service public de la crise psychosociale majeure qu'il traverse et, par conséquent, de diminuer un contentieux de masse qui ne trouve à ce jour que peu de réponses efficaces en termes de protection et de prévention.

Christelle Mazza

Avocate au barreau de Paris

CAA Versailles OBLIGATION DE SÉCURITÉ DE L'EMPLOYEUR ET INDEMNISATION DES PRÉJUDICES LIÉS À UN ACCIDENT DE SERVICE : L'EXIGENCE DE LA FAUTE

Un agent municipal est victime d'une chute en service. Cet accident et les arrêts de travail qui s'ensuivent sont reconnus imputables au service, et l'agent se voit octroyer le bénéfice de l'allocation temporaire d'invalidité sur la base d'un taux de 20 %. Il forme cependant un recours visant à ce que l'ensemble de ses préjudices soient réparés sur la base de la faute que la commune aurait commise en n'ayant pas mis en œuvre toutes les mesures nécessaires à la protection de sa sécurité. Le recours est rejeté en première instance, puis en appel, dès lors qu'aucune faute n'est démontrée et que le juge ne soulève pas d'office la responsabilité sans faute de l'employeur.

Cour administrative d'appel de Versailles, 5^e ch., 10 mars 2022, n° 19VE03043

Considérant ce qui suit :

1. M. A., adjoint technique de la commune de Saint-Cloud depuis 2001, a été victime d'une chute en service le 24 septembre 2013, alors qu'il se trouvait sur une échelle d'appui télescopique pour réparer une clôture dans le jardin de l'Avre. Hospitalisé jusqu'au 30 septembre 2013, il a subi une réduction d'une double luxation des épaules. Il a ensuite été placé en arrêt de travail jusqu'au 2 mars 2014 puis du 25 mars 2014 au 11 avril 2014 et du 7 août 2014 au 24 août

2014. Par des arrêtés du maire de Saint-Cloud des 31 décembre 2013, 4 novembre 2014 et 31 mars 2015, cet accident et ces arrêts de travail ont été reconnus imputables au service. Par un arrêté du maire de la commune de Saint-Cloud du 8 octobre 2014, il a été attribué à M. A. le bénéfice de l'allocation temporaire d'invalidité sur la base d'un taux de 20 %. Par une réclamation du 30 juin 2016, M. A. a demandé à la commune de Saint-Cloud l'indemnisation de l'ensemble de ses préjudices. Par un jugement du 2 juillet 2019, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté ses conclusions indemnitaires fondées sur la responsabilité pour faute de la commune et a prescrit avant-dire droit une mesure d'expertise aux fins