



HAL
open science

La prévention des risques professionnels et volet disciplinaire des agents publics

Louis Mathevet Bidini, Morgane Brasselet-Vincent

► **To cite this version:**

Louis Mathevet Bidini, Morgane Brasselet-Vincent. La prévention des risques professionnels et volet disciplinaire des agents publics. 2023. hal-04345861

HAL Id: hal-04345861

<https://hal.science/hal-04345861>

Submitted on 14 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La prévention des risques professionnels et volet disciplinaire des agents publics

Chapeau :

La sanction disciplinaire est la réponse donnée par l'autorité territoriale en raison de son comportement ou de ses actions qui contreviennent aux règles, aux devoirs, ou aux obligations liées à l'emploi d'un agent. Ces sanctions ont pour objectif de maintenir l'ordre et la discipline au sein de la fonction publique territoriale, de prévenir les comportements répréhensibles et d'assurer la qualité du service public. La procédure disciplinaire varie en fonction de la gravité de l'infraction alléguée et des règles spécifiques applicables dans chaque collectivité territoriale (règlement intérieur, charte de déontologie ...).

Pourtant, même si elle nécessite le respect du principe du contradictoire, les éléments d'atténuation d'un acte relevant du disciplinaire sont rarement pris en compte par l'autorité territoriale, qui méconnaît souvent l'influence que peut avoir l'environnement de l'agent sur son comportement. Cet article porte sur le volet des risques professionnels (incluant les risques psychosociaux (dans le DUERP) et les risques d'atteintes à la probité (dans les cartographies d'atteintes à la probité)) et de leur influence sur les comportements déviants que la collectivité souhaite corriger par le recours aux sanctions.

Article :

I La sanction disciplinaire comme réponse aux atteintes aux obligations professionnelles et déontologiques

Il faut partir du constat qu'il n'existe pas de définition légale de la faute disciplinaire, contrairement aux infractions pénales. Il appartient donc à l'autorité territoriale d'apprécier les agissements pouvant être caractérisés de faute disciplinaire. Néanmoins, la faute disciplinaire résulte de l'existence de faits matériels précis relatifs à un manquement volontaire à des obligations professionnelles ou déontologiques

L'article 121 du code général de la fonction publique dispose des obligations déontologiques auxquelles les agents publics sont soumis. Il est ainsi fait mention des obligations de : dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, du respect de la laïcité, neutralité, de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui leurs sont confiées et de prévenir ou de faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêt.

La violation d'une des obligations constitue une faute disciplinaire qui mène aux sanctions, le plus souvent par le biais du conseil de discipline.

Pourtant ces notions sont abstraites et peu expliquées et on constate une méconnaissance des obligations générales. De plus, les termes employés laissent une libre interprétation que l'autorité territoriale se doit de définir avec davantage de clarté dans son règlement intérieur ou dans sa charte de déontologie si cette dernière en adopte une. Ce manque de pédagogie nous pousse à nous questionner sur des critères d'atténuation des sanctions en l'absence d'éléments préventifs. En effet, les obligations entre l'employeur et les agents sont réciproques, et si l'un doit respecter les droits et obligations qui incombent aux agents publics, les employeurs ont l'obligation de veiller à la santé, physique et mentale des agents¹. Cette obligation se concrétise par la rédaction et la mise à jour du DUERP, document obligatoire pour les collectivités dès l'embauche du premier agent.

A Le critère de la faute : distinction avec l'insuffisance professionnelle

Il ne faut pas confondre l'insuffisance professionnelle avec le non-respect des règles de déontologie. En effet, il faut insister sur le fait que l'insuffisance professionnelle n'implique pas la volonté de l'agent. Les agents publics (fonctionnaires ou contractuels) sont soumis à des règles particulières en matière de déontologie et d'obligations professionnelles, qui s'imposent à eux pendant leur temps de travail mais aussi en dehors. Les manquements à ces obligations constituent une faute pour laquelle peut s'appliquer une sanction proportionnée².

L'insuffisance professionnelle n'est pas définie dans le statut et ressort principalement de la jurisprudence. Elle se traduit par "l'inaptitude à exercer les fonctions d'un grade par rapport aux exigences de capacité que l'administration est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de ce grade."³ . Il en ressort que l'insuffisance professionnelle peut être qualifiée par une accumulation de faits avec notamment : l'incompétence, la négligence, le manque d'implication, un relationnel dégradé avec la hiérarchie ou des collègues, une perte de savoir-faire ou même un manque d'éthique professionnelle ou de conscience professionnelle⁴.

Ces accumulations de faits peuvent conduire l'autorité territoriale à proroger le stage d'un fonctionnaire stagiaire mais surtout à affecter l'agent sur un poste plus conforme à ses aptitudes, ou à le licencier. Nous rappelons que l'insuffisance professionnelle n'a pas de caractère fautif par un comportement déplacé et qu'elle ne peut donc pas faire l'objet d'une sanction disciplinaire. Il résulte donc à l'autorité territoriale de déterminer si la mauvaise exécution des missions de l'agent résulte d'une volonté manifeste ou de son incapacité pour les motifs évoqués.

¹ Article L4121-1 du Code du Travail

² Articles L530-1 à L533-6 du Code Général de la Fonction Publique

³ CE 16 octobre 1998 req n°155080 Commune de Clèdes

⁴ CAA de Marseille 21 novembre 2000, req n°97MA11685

Il faut noter que l'autorité territoriale doit donner tous les moyens à l'agent d'accomplir ses missions avec notamment les moyens matériels et les formations nécessaires⁵. On peut notamment mentionner dans un arrêt⁶ récent du 31 janvier 2023 qu'une agente des services techniques avait reçu un blâme par son autorité territoriale pour avoir adopté un comportement désinvolte et avait refusé à 3 reprises d'exécuter certaines tâches de débroussaillage. Les juges ont estimé, après un rapport d'un ergonome, que l'activité de débroussaillage apparaissait pénible pour l'agente en raison du mode de démarrage et de fonctionnement de l'appareil utilisé. Ils ont ainsi rappelé l'obligation de l'employeur de protection de la santé physique et morale des effectifs humains de la collectivité et ont fini par estimer que l'agente n'avait pas eu un caractère fautif.

Les questions qui se posent sont " : ce manquement à ses missions, pour rappel non fautif, peuvent relever de l'insuffisance professionnelle⁷? Et surtout la collectivité doit-elle prendre en compte dans le cas de l'insuffisance autant que dans le disciplinaire, les moyens de préventions des risques professionnels via le DUERP ?

En effet, on peut aisément supposer en se basant sur le rapport de l'ergonomie et de l'usure physique réelle que l'utilisation de cet appareil implique sur les agents figurait dans le DUERP, et qu'ainsi sa lecture par l'autorité territoriale au moment de déterminer le caractère fautif ou non aurait été une plus-value, de même si le caractère fautif est révélé (même si ce n'est pas le cas de cet arrêt) s'il peut atténuer la faute. Cette thèse sera approfondie en partie II de cet article.

Il faut rappeler que le licenciement pour insuffisance professionnelle ne peut pas trouver comme seul origine l'état de santé de l'agent⁸⁹ (pour cela c'est le licenciement pour inaptitude physique qui peut être abordé), ce qui apparaît comme une raison de plus de valoriser les DUERP dans la fonction publique territoriale.

B La recherche de proportionnalité de la sanction à la faute par l'employeur

Dans le cadre disciplinaire, le juge vérifiera en cas de litige le caractère proportionné entre la sanction choisie et la faute commise. Néanmoins il faut noter deux choses :

- Le choix de la sanction est laissé à la libre interprétation de l'autorité territoriale, en fonction de la gravité des faits, du contexte dans lesquels les faits ont eu lieu, de la nature des fonctions exercées par l'agent, du comportement antérieur et les conséquences de la sanction sur l'agent.
- Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir en cas de litige porte sur le fait que la sanction n'est pas disproportionnée, et non le fait qu'elle soit proportionnée.

⁵ CE 1er février 2012

⁶ CAA de Nancy, 31 janvier 2023, req n°20NC02250

⁷ Il apparaît dans ce cas d'espèce que non au vu de la défaillance seulement ponctuelle de l'agente.

⁸ CA de Nancy, 4 avril 1996, commune de Vesoul

⁹ CE 27 janvier 1993, M.Mathot

Dans le premier point soulevé, on constate que la méthodologie est subjective, et qu'en aucun cas il ne peut résulter d'automatismes entre la sanction à appliquer et les faits reprochés. A propos du deuxième point portant sur le contrôle des juges, cela implique que le juge ne se borne qu'à regarder que la sanction ne soit pas trop lourde, et qu'il ne se prononce pas dans l'éventualité où cette sanction ne le serait pas assez. Et à raison puisqu'on peut se demander pourquoi un agent recevant une sanction disproportionnellement faible vis à vis des faits reprochés irait la contester.

Ces deux éléments nous révèlent cependant une réalité du terrain, que l'appréciation de l'autorité territoriale en matière de sanction à un large éventail de possibilités et de ce fait que des agents occupant des fonctions similaires et ayant commis des faits similaires pourraient se voir infliger une sanction différente.

De plus, le mécanisme disciplinaire peut s'accompagner au préalable d'une enquête administrative et la méthodologie et les pratiques sont très peu encadrées, offrant une grande liberté dans sa réalisation, et donc dans son caractère à charge.

La recherche est biaisée parce que l'employeur se base sur la jurisprudence pour les sanctions et que les juges de l'excès de pouvoir n'apportent qu'un contrôle par le haut : que la sanction ne soit pas disproportionnée. Ouvrant la possibilité qu'elle puisse être potentiellement sous proportionnée. En effet, c'est ce que nous montre l'arrêt de la CAA de Marseille du 19 janvier 2021¹⁰, qui avait estimé que la révocation était disproportionnée au regard des faits reprochés à un agent bipolaire qui tenait des propos outranciers à caractère sexuel à son entourage, avant que le Conseil d'Etat ne vienne constater la proportionnalité de la sanction considérant que l'agent disposait de tout son discernement au moment des faits. Ces évolutions jurisprudentielles nous montre qu'il n'est déjà pas aisé, même pour les juridictions, de se prononcer sur le régime disciplinaire lorsque des critères psychosociaux entre en ligne de compte, et porte un coup fatal aux automatismes que l'on veut déterminer par la jurisprudence : d'applique machinalement une sanction pour des faits comme si tous les cas d'espèce pouvaient se substituer.

On peut relativiser la disproportion de l'application des sanctions par la procédure disciplinaire pour les sanctions préconisées de 2,3 et 4eme groupe par la composition du conseil de discipline. En effet, ce dernier est composé de plusieurs collègues (et l'autorité territoriale de l'agent fautif ne peut y figurer) et surtout est présidé par un magistrat de l'ordre administratif. Cependant, la forme collégiale semble apporter de l'objectivité et de l'impartialité, mais elle ne garantit pas nécessairement la proportionnalité. De plus ces moyens permettent une cohérence au moins au niveau départemental, mais ne concernent pas les sanctions du premier groupe qui, bien qu'étant les moins punitives, sont aussi les plus fréquentes et surtout il rend un avis simple qui ne lie pas l'employeur qui conserve le pouvoir discrétionnaire.

¹⁰ CAA de Marseille, 9ème chambre, 19/01/2021, 19MA00735, Inédit au recueil Lebon

II Moyens de proportionnalité de la sanction apporté par le filtre de l'évaluation des risques des agents : le critère de la santé générale des agents

Comme évoqué en partie 1, les moyens de proportionnalité sont difficiles à mettre en place au regard de l'atomicité des situations fautives et des critères d'appréciation qui en découlent. Cependant, des moyens peuvent tendre à une proportionnalité des sanctions tout en prenant en compte les spécificités des différentes collectivités.

En effet, pour reprendre Aristote¹¹, les altérations ne sont pas spontanées et sont dues à une cause motrice ; et sa recherche prend son importance avec l'interrogation de la relation de l'entreprise avec son environnement. Ainsi, il semble intéressant de prendre en compte de DUERP pour mesurer l'environnement des agents pour déterminer la "cause motrice" constitutive de la faute.

A Prise en compte des moyens de prévention liés aux conditions de travail pour les fautes et manquements au travail

Pour reprendre l'exemple de l'arrêt de la CAA de Nancy relatif à l'agente et de sa difficulté d'utilisation de la débroussailleuse municipale, il résulte que le manque de volonté d'accomplir les missions confiées est due par l'état inadapté de l'équipement qui crée l'insuffisance professionnelle de l'agent et donc qui exclut le champ disciplinaire et les sanctions qui peuvent en découler. Pour entrer plus dans le détail de ce cas d'espèce appliqué aux conditions de travail, l'agente des services techniques ayant reçu un blâme par son autorité territoriale pour avoir eu un comportement désinvolte et avait refusé à 3 reprises d'exécuter certaines tâches de débroussaillage. Il apparaît dans l'arrêt que le rapport de l'ergonome vise les risques de troubles musculo squelettiques (TMS) quant à l'utilisation de cet appareil, et à sa façon de le démarrer. Les DUERP dans leur fonction d'instrument de prévention de la condition de santé des agents visent souvent les débroussailleuses thermiques comme étant à risque pour la santé et exposent comme moyens de prévention le passage à l'électrique qui sont moins lourds à l'usage et qui ne posent aucun problème lié au démarrage. Ainsi, en se basant sur un DUERP à jour, l'autorité territoriale aurait pu se rendre compte que le régime disciplinaire serait inopérant puisque l'attitude de l'agente ne résultait pas d'une volonté de défiance. Cet exemple nous fait soulever un point intéressant, exposé par Mathieu Armbruster¹², celui que "les employeurs publics ont encore énormément à faire en matière d'évaluation des risques professionnels"¹³.

¹¹ De la génération de l'altération

¹² Président de l'association nationale des chargés d'inspection en santé et sécurité au travail dans les collectivités locales (ANCISST)

¹³ Article de l'AEF info publié le 03/02/2023 par Florianne Finet

Plus largement, on peut dire que si l'agent doit être sanctionné pour un caractère fautif dans le respect de ses obligations professionnelles et déontologiques, le fait que l'employeur n'ait rien (ou peu) fait pour faire respecter les obligations méconnues par l'agent doit être pris en compte comme un critère atténuant la responsabilité et doit donc être prise en compte dans la recherche de la proportionnalité de la sanction. En effet, l'adage "nemo censetur ignorare legem" ne peut raisonnablement être d'ordre actuel et il revient à l'employeur de sensibiliser ses effectifs aux règles de conduite. Ces sensibilisations prennent la forme de la mise à jour régulière de DUERP, avec la valorisation des conseillers de prévention, par les chartes de déontologie et les règlements intérieurs. L'AFA attire aussi l'attention des employeurs sur le fait que les chartes doivent être suffisamment précises et ne peuvent se borner à évoquer des concepts généraux pour être efficaces.

Il faut savoir avant tout autre chose si les moyens de préventions mis en place répondent bien, non pas au besoin des agents mais aux ambitions de la hiérarchie.

B La reconnaissance de l'usure morale des agents

Il faut bien faire la distinction entre un handicap, comme c'était le cas pour l'agent bipolaire et un climat, le premier revêtant un caractère personnel alors que le deuxième, par sa logique collective, trouve pleinement sa place dans les DUERP via les RPS, en étant matérialisé en Unité de Travail, et devrait la trouver dans le disciplinaire. Ceci étant dit, le climat social d'une collectivité lui est propre, ce qui va nécessairement influencer, si on prend cet outil, sur la proportionnalité de la faute commise. De plus, le climat impacte nécessairement le travail des agents.

On peut alors étudier un arrêt : celui de la CAA de Marseille du 13 avril qui concevait qu'un agent municipal ayant refusé d'intervenir un soir du 14 juillet, ayant commis le même jour des violences à l'encontre d'un collègue (causant 3 jours d'ITT) et diffusant une lettre ouverte dénonçant les dysfonctionnements de son service et étant irrespectueux envers les élus de la collectivités avait été révoqué avant que la CAA ne valide la substitution du conseil de discipline de recours à une exclusion temporaire de 6 mois. Pourtant les faits reprochés, même s'ils n'ont pas eu de caractère sexuel semble potentiellement plus grave que ceux qui avaient été reprochés à l'agent bipolaire. En effet, il a été entendu que le service dans lequel était affecté l'agent connaissait de graves dysfonctions capables de rendre l'agent victime de souffrances psychologiques au travail. On voit avec cet arrêt l'importance que peut avoir l'organisation du travail, le climat et l'évaluation des RPS dans le régime disciplinaire.

De plus, au-delà des problèmes personnels, la recherche d'économie dans les collectivités locales impacte le compte de charge de personnel (012) et donc nécessairement le nombre d'agents pour exécuter des missions. Nous sommes dans cet adage récent du "faire mieux avec moins". Or, ce concept budgétaire a un impact sur l'humain. On peut faire un parallèle avec le concept du cloaque comportemental (ou puits comportemental). Du moins les études ultérieures qui concluent que les humains sont sujets à une violence exacerbée et à

des traits autodestructeurs s'il y a nécessité pour les membres de la communauté d'interagir entre eux dans un contexte tendu.

Un autre point intéressant relatif à l'usure morale des agents peut être soulevé à travers les atteintes à la probité. En effet, dans un arrêt du 18 août 2023¹⁴ le TA saisi d'un référé suspension relative à une exclusion de 19 mois prononcée à l'encontre d'un agent ayant utilisé la carte d'essence du service à des fins personnelles, alors qu'il était en télétravail puis en congé maladie. Les juges ont alors soulevé deux points, celui de la détresse financière de l'agent (en situation de divorce et placée en surendettement) et surtout la négligence de la collectivité qui ne pouvait ignorer les dépenses de l'agent et qui a attendu deux années avant de solliciter la restitution de la carte. Pour les juges, la collectivité a contribué à la faute. Cet arrêt nous montre ainsi la responsabilité managériale de la collectivité en matière de prévention des risques, qu'ils soient physiques, psychiques ou relatifs à l'anti-corruption. On peut aussi faire le lien avec un précédent article relatif à la plus-value de la "Nécessité de concilier la cartographie des risques déontologiques avec l'évaluation des RPS dans les collectivités locales"¹⁵. En effet, la mise en place de cet instrument aurait permis à la collectivité de ne pas faire encourir à un agent en détresse psychologique un risque pénal relatif au détournement de fonds publics.

Il en résulte une affirmation, celle de la véritable plus-value des psychologues dans la rédaction des RPS¹⁶ et dans l'évaluation du climat social, qui ne peut qu'être un élément de prise en compte exogène au caractère purement fautif du comportement d'un agent. Cet argument trouve son fondement des obligations de l'employeur en matière de protection de la physique et mentale des agents.

Conclusion

La méthodologie ne va pas parce que l'employeur regarde trop souvent la jurisprudence pour savoir le quelle sanction appliquer pour quel cas, alors qu'il ne regarde pas ce qu'il aurait pu faire pour ne pas que ça arrive. Le vrai principe de proportionnalité de la peine à appliquer pour un agent est celui où la collectivité assume aussi sa part de responsabilité dans les dysfonctionnements.

La question des conséquences de la sanction disciplinaire sur l'état de santé psychique de l'agent se pose également. Si la sanction disciplinaire a pour objectif d'amener un agent à corriger un comportement considéré par l'autorité comme inapproprié, elle peut également engendrer un sentiment d'injustice une fois la sanction prononcée et d'autant plus que la sanction semble disproportionnée... De plus, l'action de la sanction en absence de vertu

¹⁴ TA de la Martinique, 18 août 2023, req. n°2300484

¹⁵ Louis Mathevet Bidini et Morgane Brasselet Vincent https://www.village-justice.com/articles/necessite-concilier-cartographie-des-risques-deontologiques-avec-evaluation-des,46369.html?utm_source=backend&utm_medium=RSS&utm_campaign=RSS

¹⁶ Qui en l'état des textes actuels peuvent être mesurés par n'importe qui

pédagogique ne permet pas de compromettre le risque de récidive¹⁷. Les conséquences de cette absence de finalité est le risque d'une dégradation du climat social et un désengagement au travail (sabotage, absentéisme ...), soit autant de comportements qui pourront conduire à de nouvelles sanctions disciplinaires sans plus-value pour l'intérêt structurel de la collectivité.

¹⁷ Louis Mathevet Bidini, Morgane Brasselet-Vincent. L'apport de la déontologie dans la sanction disciplinaire : l'enjeu de la légitimité de l'autorité (territoriale) : La perception de la déontologie sur les agents de la fonction publique territoriale paraît-elle légitime pour justifier le recours au spectre disciplinaire en cas de faute ? 2023. hal-04247228