

Point réglementation N° 3

Le régime juridique de mise en place des ACMO conseillers et assistants de prévention intercommunaux dans la Fonction publique territoriale

Octobre 2011



CNRACL
FONDS NATIONAL
DE PRÉVENTION

*"Agir ensemble
pour la prévention"*

Sommaire

L'implantation territoriale des ACMO conseillers et assistants de prévention à généraliser dans toutes les collectivités et tous les établissements territoriaux

page 04

I - L'obligation de mise en place d'ACMO dans toute collectivité et tout établissement

page 04

1 - Directive européenne cadre 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989

page 04

2 - Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative au statut de la fonction publique territoriale (Chapitre XIII relatif à Hygiène, sécurité et médecine préventive, art. 108-3 sur la mise en place de la fonction d'ACMO dans les services modifié par l'article 48 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007)

page 04

II - Les missions et les perspectives de réforme de la fonction d'ACMO

page 06

1 - Les missions des ACMO communaux et intercommunaux

page 06

2 - Les apports de l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique (Axe 1, Action 3)

page 06

Les conditions et les modalités de la désignation des ACMO intercommunaux mis à disposition

page 07

I - Les conditions générales de la désignation des ACMO définies par l'article 108-3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée par l'article 48 de la loi du 19 février 2007 sur la réforme du statut de la FPT

page 07

II - Le régime de la mise à disposition de l'ACMO intercommunal

page 08

1 - Les textes applicables à la mise à disposition d'ACMO intercommunaux

page 08

2 - La Procédure de mise à disposition de l'ACMO intercommunal fonctionnaire ou contractuel : conditions et étapes

page 09

3 - Les conditions d'exercice de la fonction d'ACMO intercommunal mis à disposition

page 09

4 - L'inadaptation du régime juridique de la mise à disposition à la plupart des situations d'ACMO intercommunaux

page 11

La recherche de modes de collaboration adaptés aux besoins des petites collectivités en matière de prévention des risques professionnels

page 12

I - Le régime de la prestation de service en matière de prévention des risques professionnels au bénéfice des petites collectivités

page 12

II - La mise à disposition des petites collectivités d'un service de prévention des risques professionnels

page 13

III - Les possibilités de mutualisation des moyens de la prévention ouvertes par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales.

page 13

Introduction

La fonction d'agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) est appelée à devenir plus précisément une fonction de conseiller en prévention et d'assistant de prévention suite à l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique du 20 novembre 2009.

Elle doit être mise en place dans toute collectivité territoriale et tous leurs établissements publics quelque soit sa taille. Selon l'importance de ses effectifs, la nature de ses risques et l'implantation de ses différents services, chaque collectivité ou établissement doit mettre en place une organisation adaptée. Celle-ci peut aller de la désignation d'un seul agent à temps partiel pour les petites collectivités, jusqu'à la création d'un service de prévention des risques professionnels aux compétences spécialisées et diversifiées, en liaison avec un réseau d'agents locaux chargés de prévention dans tous les services et les unités de travail pour les plus grandes.

Remplir cette obligation juridique de mise en place d'une organisation de la prévention répondant à ces conditions de généralisation et d'adaptation, pose un problème plus particulièrement aux collectivités et à leurs établissements qui n'ont pas la dimension suffisante pour recruter ou désigner en interne leurs propres ACMO disposant des compétences requises ; tel est le cas des petites et des très petites collectivités mais aussi des regroupements de collectivités qui vont devoir rechercher des solutions de mutualisation des moyens.

Les textes relatifs au statut de la fonction publique territoriale prévoient plusieurs possibilités de mise à disposition ; mais ce recours à la procédure de la mise à disposition de par son caractère exclusif s'avère dans certaines situations lourd à mettre en œuvre et parfois même inadapté : d'où la nécessité de rechercher des solutions visant l'efficacité de la fonction tout en respectant le sens et le formalisme des textes.

Les questions qui se posent pour la mise en place et l'exercice de la fonction d'ACMO intercommunal sont multiples : niveau de compétence et polyvalence des agents chargés de prévention, adaptation de la procédure de mise à disposition, mode d'intervention et morcellement des temps de travail, respect des obligations statutaires et réglementaires, identification des responsabilités en cause des autorités territoriales concernées et des agents de prévention. Pour étayer cette réflexion, trois points seront étudiés :

- 1 - Rappel des fondements juridiques de la fonction d'ACMO obligatoirement implantée dans toute collectivité et tout établissement indépendamment de leur importance et de leurs effectifs ;
- 2 - Régime juridique de la mise à disposition de l'ACMO intercommunal, ses conditions et ses effets relatifs au positionnement de la fonction, aux obligations et responsabilités respectives des collectivités ou établissements d'origine et d'accueil ;
- 3 - Enfin seront envisagés, au-delà de la procédure de mise à disposition, les autres modes de concours externe d'agents de prévention pour des moyennes ou petites collectivités qui n'ont pas la possibilité de recruter directement leurs propres agents de prévention, ou qui souhaitent mutualiser leurs capacités d'intervention afin de bénéficier de compétences diversifiées et de meilleur niveau.

Dans le même sens seront explorées les perspectives ouvertes par les dispositions sur l'intercommunalité de la loi du 16 décembre 2010 qui prévoit le développement et la simplification de la coopération intercommunale, ainsi que de nouvelles modalités d'organisation de services communs et de mutualisation de personnel entre communes et communautés susceptibles d'intégrer les questions de santé, de sécurité et de prévention des risques professionnels.

L'implantation territoriale des ACMO conseillers et assistants de prévention à généraliser dans toutes les collectivités et tous les établissements territoriaux

C'est par Directive européenne transposée dans le Statut de la fonction publique territoriale (FPT) qu'ont été définies les bases juridiques de la fonction d'ACMO communal et intercommunal, sa mise en place et ses missions.

I - L'obligation de mise en place d'ACMO dans toute collectivité et tout établissement

1 - Directive européenne cadre 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989

Tout d'abord, la Directive européenne cadre 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 est venue généraliser, pour le secteur privé comme dans le secteur public, l'obligation dans chaque entreprise, établissement ou collectivité, selon son importance et la nature de ses risques, **de désigner une ou plusieurs personnes compétentes** ou de mettre en place un service ou plusieurs services spécifiques en matière de prévention des risques professionnels disposant de l'autonomie, des moyens et du temps nécessaires.

A défaut de compétences internes suffisantes, il y a obligation de faire appel à des compétences externes selon des modalités restant à définir : convention de prestation de service d'assistance et de conseil, partage ou mutualisation de moyens, mise à disposition...

L'article 7 de la directive prévoit en ce sens que :

"1 - ...l'employeur désigne un ou plusieurs travailleurs pour s'occuper des activités de protection et des activités de prévention des risques professionnels de l'entreprise et/ou de l'établissement."...

"3 - Si les compétences dans l'entreprise et/ou l'établissement sont insuffisantes pour organiser ces activités de protection et de prévention, l'employeur doit faire appel à des compétences (personnes ou services) extérieures à l'entreprise et/ou à l'établissement."...

"6 - La protection et la prévention des risques pour la sécurité et la santé... sont assurés par un ou plusieurs travailleurs, par un seul service ou des services distincts, qu'ils soient internes ou externes à l'entreprise ou à l'établissement."

Ainsi la Directive impose à toute collectivité territoriale ou tout établissement sans exception, indépendamment de leur taille et de leurs moyens, d'avoir leur propre agent chargé de la prévention des risques professionnels.

Celles et ceux qui n'aurait pas la taille et les moyens suffisants pour se doter de leurs propres agents de prévention à temps plein ou partiel selon les cas (mais aussi pour s'assurer si nécessaire le concours d'un préventeur spécialisé : ergonomes, toxicologues ...) se doivent de faire appel à des compétences externes ou de partager ses compétences avec d'autres : reste à déterminer dans quelles conditions et selon quelles modalités d'organisation.

2 - Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative au statut de la fonction publique territoriale (Chapitre XIII relatif à Hygiène, sécurité et médecine préventive, art. 108-3 sur la mise en place de la fonction d'ACMO dans les services modifié par l'art. 48 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007)

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée en 2007 relative au statut de la FPT dans son article 108-3 définit les conditions de la mise en place de la fonction d'ACMO dans les services :

"L'autorité territoriale désigne, dans les services des collectivités et établissements mentionnés à l'article 32, les agents chargés d'assurer sous sa responsabilité la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité. L'agent chargé d'assister l'autorité territoriale peut être mis à disposition, pour tout ou partie de son temps, par une commune, l'établissement public de coopération intercommunale dont est membre la commune, ou le centre de gestion. L'agent exerce alors sa mission sous la responsabilité de l'autorité territoriale auprès de laquelle il est mis à disposition."

Ainsi l'autorité territoriale doit désigner dans chaque collectivité ou établissement son ou ses agents chargés d'une mission de prévention des risques professionnels.

A défaut de compétences propres ou par choix de l'autorité territoriale concernée, cet agent chargé de l'assister peut lui être affecté à temps plein ou à temps partiel selon la procédure de la mise à disposition par une autre commune, par un établissement de coopération intercommunale dont elle est membre ou par le Centre de gestion départemental : tel est le cas des ACMO intercommunaux qui, dans ces conditions, sont mis à disposition pour un temps déterminé sur plusieurs communes ou établissements.

En parallèle de cette disposition il est à remarquer que la **loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail** fait obligation à l'employeur de mettre en place dans toute entreprise ou établissement une personne ou plusieurs personnes compétentes en prévention des risques professionnels selon les besoins.

“Art. L. 4622-8.-Les missions des services de santé au travail sont assurées par une équipe pluridisciplinaire de santé au travail comprenant des médecins du travail, des intervenants en prévention des risques professionnels et des infirmiers. Ces équipes peuvent être complétées par des assistants de services de santé au travail et des professionnels recrutés après avis des médecins du travail. Les médecins du travail animent et coordonnent l'équipe pluridisciplinaire.”

A défaut il devra faire appel aux compétences externes d'intervenants en prévention des risques professionnels (IPRP) des services de santé au travail (SST) ou aux conseillers du service prévention des Caisses régionales d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT), projet d'article L.4644-1 du Code du travail.

Plus précisément, la référence faite à l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 précité (modifié par la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique) vient définir les conditions de l'implantation territoriale systématique des ACMO en correspondance avec celles des Comités techniques (CT) mais aussi des Comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) comme le souligne l'article 33-1 de la même loi :

“Un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail est créé dans les mêmes conditions que celles prévues pour les comités techniques par les premier à quatrième alinéas de l'article 32. Dans les collectivités territoriales et les établissements publics de moins de cinquante agents, les missions du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont exercées par le comité technique dont relèvent ces collectivités et établissements.”

L'objectif recherché par le législateur est que tout agent territorial puisse d'une façon ou d'une autre bénéficier de la couverture généralisée par au moins un ACMO, par un comité technique (CT) et par un Comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ou à défaut un CT faisant fonction.

En ce sens les dispositions de l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée en juillet 2010 définissant les collectivités et les établissements chargés de mettre en place les nouveaux comités techniques, s'appliquent également aux nouveaux CHSCT (article 33-1) et aux ACMO (article 108-3) :

- Tout d'abord est posé le principe que toute commune ou établissement d'au moins 50 agents doit avoir son propre ACMO comme son propre CT et son propre CHSCT et, de plus, dans les plus grandes collectivités et plus grands établissements, un ACMO “peut être institué par décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement dans les services ou groupes de services dont la nature ou l'importance le justifie.”
- les autres collectivités ou établissements de moins de 50 agents doivent faire appel à un ACMO qui peut être mis à disposition par le Centre de gestion auquel ils sont affiliés ; cet ACMO appelé à intervenir sur plusieurs communes aura nécessairement la qualité d'ACMO intercommunal.
- Cependant, il est donnée la possibilité à la commune et à un ou plusieurs établissements publics rattachés ayant au total au moins 50 agents de mutualiser ou partager leurs moyens et leurs compétences en vue de mettre en place, par délibérations concordantes et selon l'importance des effectifs, un ou plusieurs ACMO ou un service de prévention communs.

Sous conditions d'effectif d'au moins 50 agents et de délibérations concordantes, la même possibilité de mutualisation de la fonction d'ACMO est donnée aux établissements de coopération intercommunale (communauté de communes, communauté d'agglomération ou communauté urbaine) et à leurs communes adhérentes ainsi qu'au centre intercommunal d'action sociale rattaché.

II - Les missions et les perspectives de réforme de la fonction d'ACMO

1 - Les missions des ACMO communaux et intercommunaux

En application de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, c'est le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail dans la fonction publique territoriale (décret modifié par le décret n° 2000-542 du 16 juin 2000 et le décret n°2008-339 du 14 avril 2008) qui est venu préciser les missions de l'ACMO.

Selon l'article 4-1 du décret, dans la collectivité dont il dépend et dans celle où il est mis à disposition, l'ACMO a pour mission de contribuer à :

- la prévention des dangers pouvant atteindre la santé et la sécurité des agents,
- l'amélioration de l'organisation et de l'environnement de travail,
- la progression de la connaissance de problèmes de sécurité et des techniques propres à les résoudre,
- l'observation des règles d'hygiène et de sécurité du Code du travail dont la tenue des registres de sécurité,
- la contribution aux travaux du comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) auquel il assiste de plein droit.

De plus, selon l'Article 14-1 du même décret, l'ACMO participe en liaison avec le médecin de prévention à l'établissement et à la tenue à jour de la fiche des postes à risque et des effectifs exposés dans chaque service de chaque collectivité.

2 - Les apports de l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique (Axe 1, Action 3)

L'axe 1 traite **des instances et des acteurs opérationnels** compétents en matière de santé et sécurité au travail : mise en place de CHSCT dans la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale dans toutes les structures ayant 50 agents ou plus ; transformation des ACMO en conseillers et assistants de prévention.

Action 3 : Evolution de la fonction unique d'ACMO vers les fonctions de Conseillers et d'assistants de prévention mieux définies, diversifiées et organisées en réseau

• **Transformation des ACMO en conseillers et en assistants de prévention structurés en réseau rénové à 2 niveaux :**

- Niveau de proximité, celui des assistants de prévention
- Niveau de coordination, celui des conseillers de prévention impliquant une mobilisation des centres de gestion.

• **Valorisation et attractivité de la fonction par sa professionnalisation :**

- Inscription des fonctions dans un parcours professionnel
- Reconnaissance des missions assumées dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ouvrant sur l'acquisition de diplômes et l'accès à concours.

• **Positionnement nécessaire des conseillers et des assistants de prévention par l'autorité territoriale :**

- Définition des missions et du temps nécessaire à attribuer à la fonction
- Formalisation des missions et moyens dans une lettre de cadrage.

Les conditions et les modalités de la désignation des ACMO intercommunaux mis à disposition

Cette question est envisagée en deux temps :

- les conditions générales de désignation applicable à toutes catégories
- les conditions supplémentaires spécifiques à l'ACMO intercommunal mis à disposition par le centre de gestion ou une autre collectivité.

I - Les conditions générales de la désignation des ACMO définies par l'article 108-3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée par l'article 48 de la loi du 19 février 2007 sur la réforme du statut de la FPT :

1 - C'est tout d'abord l'autorité territoriale qui, disposant du pouvoir de nomination, a le pouvoir de désigner par arrêté le ou les ACMO dans la collectivité ou l'établissement.

Une lettre de mission ou de cadrage préconisée par l'accord du 20 novembre 2009 précité, définit sa mission.

2 - La 2^{ème} condition nécessaire à la désignation de l'ACMO est celle de sa compétence.

A souligner

La loi du 19 février 2007 n'exige plus l'accord de l'ACMO comme condition préalable à sa désignation par l'autorité territoriale : ce qui rend caduque, la possibilité de désignation formelle des chefs de service en tant qu'ACMO à défaut de volontaire, comme le prévoyait la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 9 octobre 2001 relative à l'application du décret du 16 juin 2000 modifiant le décret du 10 juin 1985 sur l'hygiène et la sécurité dans la fonction publique territoriale.

Celle-ci est fonction d'un niveau (technicien ou ingénieur) et doit être adaptée aux risques et à l'importance de la collectivité.

Sans apporter une réponse exhaustive applicable à toutes situations, l'arrêté du 3 mai 2002 relatif à la formation préalable à la prise de fonction et à la formation continue des ACMO dans la fonction publique territoriale prévoit "une formation préalable à la prise de fonction d'une durée minimum de trois jours".

Dans le cadre de la formation continue cette formation préalable doit être complétée par deux journées l'année suivant leur prise de fonction et une journée les années suivantes ; il s'agit d'une formation de base minimale destinée à des ACMO de proximité désignés pour exercer cette fonction en sus de leur fonction principale.

En aucune façon cette formation de base ne saurait se substituer à celles des agents préventeurs professionnels qui, selon l'importance, les effectifs et la nature des risques de la collectivité, nécessite une compétence supérieure de niveau technicien ou ingénieur : l'obligation juridique de compétence à mettre en œuvre sous la responsabilité de l'autorité territoriale concernée ne dépend pas uniquement des termes de l'arrêté (le minimum légal) mais de la réalité des risques développés et des effectifs exposés dans la collectivité ou l'établissement.

3 - De plus, si la désignation de l'ACMO n'est plus nécessairement effectuée sur la base du volontariat, elle demanderait à être concertée au préalable avec l'intéressé au regard des capacités relationnelles et du fort engagement personnel requis pour l'exercice de la fonction. Enfin, dans la mesure où l'ACMO doit être associé aux travaux du comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et siéger de plein droit à ses réunions, sa désignation doit faire l'objet d'une information par l'autorité territoriale et d'une présentation préalable de l'intéressé à ses membres.

II - Le régime de la mise à disposition de l'ACMO intercommunal

Seule la procédure de la mise à disposition a été retenue par les textes (article 108-3, alinéa 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précité) comme possibilité pour une collectivité, n'ayant pas en propre les compétences et les moyens de prévention nécessaires, de faire appel au service d'un ACMO le plus souvent à temps partagé avec d'autres : ACMO mis à disposition par une autre commune, un établissement de coopération intercommunale ou le centre de gestion.

Ceci s'explique par les exigences du statut de la FPT ; **l'ACMO doit être un agent de la collectivité** placé sous l'autorité et la responsabilité directe de la collectivité d'accueil bénéficiaire : ce que réalise la mise à disposition par le transfert de responsabilité qu'elle opère, de l'autorité territoriale d'origine employeur, à l'autorité territoriale d'accueil.

Cette disposition restrictive paraît interdire le recours à un ACMO extérieur qui interviendrait dans le cadre d'une convention de prestation de service passée avec une autre collectivité, un établissement public ou une entreprise.

1 - Les textes applicables à la mise à disposition d'ACMO intercommunaux

A - Les dispositions concernant les attributions des centres de gestion en matière de mise à disposition d'agents et de services dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité :

L'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 sur le statut de la FPT prévoit que **les Centres de gestion peuvent mettre des fonctionnaires à disposition des collectivités et établissements** en vue de les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet à la demande des collectivités et établissements affiliés.

Les collectivités et établissements publics rattachés qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet doivent obligatoirement s'affilier au CDG ; dans le cadre des communautés de communes à taxe professionnelle unique, la commune d'origine des agents transférés bénéficie de l'abaissement du seuil d'affiliation au centre de gestion de 350 à 300.

Plus particulièrement, en matière d'hygiène et de sécurité, "les centres de gestion peuvent assurer le conseil de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité par la mise à disposition d'agents chargés de la fonction d'inspection (ACFI) des collectivités territoriales et établissements publics qui en font la demande " ;

La même possibilité donnée au centre de gestion de pouvoir mettre des ACMO à disposition de ses adhérents qui le demanderaient est prévue par l'article 108-3 alinéa 2 précité de la loi du 26 janvier 1984.

B - Les textes généraux relatifs à la mise à disposition d'agents fonctionnaires et non-titulaires

avec pour chaque catégorie des règles distinctes mais présentant des similitudes :

• Pour les fonctionnaires, selon l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

précité "La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir."

La procédure et les conditions d'exécution de la mise à disposition font l'objet du décret d'application n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

• Concernant les agents non-titulaires, le régime juridique de la mise à disposition est développé par l'article 35-1 du décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Remarque

La possibilité de mise à disposition n'est ouverte que pour les agents sous contrat à durée indéterminée (CDI) qui représentent l'exception parmi les non titulaires qui sont généralement sous contrats à durée déterminée (CDD) : "L'agent non titulaire employé pour une durée indéterminée peut, avec son accord, être mis à disposition. ..."

2 - La Procédure de mise à disposition de l'ACMO intercommunal fonctionnaire ou contractuel : conditions et étapes

cf. *Registre unique de santé sécurité au travail –RUSST*

https://www.cdc.retraites.fr/portail/spip.php?page=article&id_article=2947&cible=_employeur_presentant_les_différentes_formules_types_d'accord_préalable_de_convention_de_mise_à_disposition_de_délibérations_d'arrêtés_de_mise_à_disposition_d'arrêtés_de_prise_de_fonction_et_de_lettre_de_mission_d'ACMO_fonctionnaire_et_non-titulaire_mis_à_disposition :

A - L'accord préalable de l'agent mis à disposition :

cet accord est requis de l'agent dans les différentes situations possibles de mise à disposition pour tout ou partie de son service et pour un ou plusieurs organismes ; l'accord de l'agent doit être précédé de l'information sur le contenu du projet de convention de mise à disposition.

B - La conclusion d'une convention de mise à disposition

entre la collectivité employeur et la ou les collectivités d'accueil : elle porte notamment sur la nature des activités exercées par le ou les agents mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités ; elle prévoit aussi les modalités de remboursement de la charge de rémunération de l'ACMO intercommunal mis à disposition par le ou les organismes d'accueil.

C - L'arrêté de désignation pris par l'autorité territoriale employeur disposant du pouvoir de nomination après accord de l'agent et celui des collectivités concernées : l'arrêté indique le ou les organismes auprès desquels l'ACMO mis à disposition accomplit son service et la quotité du temps de travail qu'il effectue au sein de chacun d'eux.

- **Pour les fonctionnaires, l'arrêté fixe la durée de la mise à disposition qui est limitée par la loi à 3 ans maximum renouvelable par période de 3 ans au plus (art. 3 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008).**
- **Pour les non fonctionnaires la durée de la mise à disposition est également limitée à 3 ans mais renouvelable une fois seulement pour 3 ans maximum soit au total pour 6 ans (art. 35-1, VI du décret n° 88-145 du 15 fév. 1988 modifié).**

C'est également par arrêté de l'autorité de la collectivité employeur qu'il peut être mis fin à la convention avant son terme sur demande de l'une ou des parties bénéficiaires ou de l'agent mis à disposition dans le respect du préavis défini par la même convention. En cas de faute disciplinaire, il pourra être mis fin à la convention sans préavis après accord des collectivités concernées.

D - L'information et la consultation des instances représentatives du personnel dans la procédure de mise à disposition :

- la **commission administrative paritaire (CAP)** dont relève l'agent a compétence pour connaître de la situation individuelle du ou des agents mis à disposition ;
- de son côté le **Comité technique (CT, ancien CTP)** doit être saisi, informé et consulté sur le rapport annuel de l'exécution de la ou des mises à dispositions établi par l'exécutif de la collectivité, de l'établissement ou du Centre de gestion employeur.

3 - Les conditions d'exercice de la fonction d'ACMO intercommunal mis à disposition

A - L'autorité de rattachement et les responsabilités respectives de la collectivité employeur d'origine et de la ou des collectivités d'accueil :

- Durant sa mise à disposition, l'ACMO intercommunal est placé sous **l'autorité directe du responsable de la collectivité ou de l'établissement d'accueil** auprès duquel il exerce ses fonctions ; par la mise à disposition il y a ainsi transfert de l'autorité fonctionnelle de l'employeur à l'utilisateur.

Il incombe ainsi à la collectivité ou à l'établissement d'accueil de fixer les conditions de travail des personnels ACMO mis à disposition auprès d'eux : en ce sens l'accord du 20 novembre 2010 précité leur préconise de donner à l'ACMO, conseiller et assistant en prévention, une lettre de cadrage précisant la nature de ses missions, son positionnement dans la collectivité, le temps nécessaire et les moyens attribués.

- **En matière de responsabilité**, ce transfert d'autorité fonctionnelle de la collectivité d'origine à la collectivité d'accueil va avoir des conséquences sur leurs attributions à remplir et leurs responsabilités respectives :
 - **Tout d'abord, l'obligation juridique d'appliquer ou de faire appliquer les principes et les règles de prévention du Code du travail et les règles d'organisation du statut de la fonction publique incombe à la collectivité d'accueil** et à son représentant.

En cas de manquement à ces principes et à ces règles de prévention seuls l'autorité territoriale disposant de l'autorité fonctionnelle et la personne morale de la collectivité ou de l'établissement d'accueil concernés pourront engager leur responsabilité pénale : cette responsabilité, qui suppose d'être titulaire d'un pouvoir hiérarchique et décisionnel, ne peut être transférée à l'ACMO communal ou intercommunal qui, en matière de prévention des risques, exerce une fonction de conseiller ou d'assistant .

- **En cas de faute de l'ACMO qui serait la cause ou l'une des causes d'un accident** par action (erreur grave dans le conseil donné) ou abstention (défaut de signalement d'un risque grave connu ou que professionnellement il devait connaître) la collectivité ou l'établissement d'accueil aurait à supporter l'indemnisation du préjudice causé au titre de sa propre **responsabilité administrative** pour faute de service ; ce n'est qu'indirectement que pourrait être recherchée la responsabilité de la collectivité ou de l'établissement d'origine pour faute de service : **EXEMPLE** du non respect de la convention comme la mise à disposition par la collectivité d'origine employeur d'un ACMO n'ayant pas les compétences requises et convenues.

La protection fonctionnelle dont bénéficient tous les agents publics pour les fautes commises en service et n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle, n'exclut pas la possibilité de leur mise en cause personnelle éventuelle : tel est le cas de l'ACMO qui, manquant à ses obligations professionnelles, pourrait engager éventuellement sa **responsabilité disciplinaire** devant sa collectivité d'origine employeur (mission définies non exécutées, non respect de règlements et de consignes ...) mais aussi sa **responsabilité pénale** (dommage causé à la personne d'autrui, non assistance ...).

- **En cas d'accident de service ou de maladie professionnelle dont serait victime l'ACMO mis à disposition**, ce dernier a droit comme tout agent à une réparation forfaitaire du préjudice subi sous forme de rente et de pension.

A qui va incomber la responsabilité de l'indemnisation des préjudices qui ne seraient pas couverts par la réparation forfaitaire ? (préjudice moral et préjudice d'agrément indemnisable même sans faute de l'administration ; perte de carrière, frais d'adaptation du logement ou du véhicule indemnizables en cas de faute de service ou de faute inexcusable de l'administration).

C'est directement la collectivité d'origine qui doit supporter la charge de cette indemnisation complémentaire en sa qualité d'employeur et non la collectivité d'accueil dans laquelle a pourtant eu lieu l'accident de service ou a été causée la maladie professionnelle.

Cependant la collectivité d'origine pourrait se retourner contre la collectivité d'accueil et l'appeler en garantie du paiement des dommages dans le cas où elle n'aurait pas respecté la convention de mise à disposition qui serait la cause directe du dysfonctionnement ayant entraîné l'accident, **Cour d'appel administrative de Versailles, 27 janvier 2011, n° 07VE02198.**

B - La répartition des compétences entre collectivité d'origine et collectivités d'accueil **en matière de gestion du personnel mis à disposition :**

- **Le recrutement et la gestion de la carrière** (ancienneté, avancement, incidents ...) de l'ACMO intercommunal fonctionnaire mis à disposition, comme le recrutement et la gestion du contrat de travail de l'ACMO intercommunal non titulaire, sont de la compétence de la **collectivité ou de l'établissement d'origine**. En cours de carrière, les incidents éventuels devront être également traités par la collectivité ou l'établissement d'origine en tant qu'employeur ; Sont ainsi à sa charge les formalités et responsabilités suivantes : déclaration d'accident de service subi par l'ACMO mis à disposition, obligation d'adaptation ou de reclassement, indemnisation complémentaire à la réparation forfaitaire dans les cas prévus par la loi, le règlement et la jurisprudence.
- **Les congés annuels et les congés de maladie** relèvent de la décision de la **collectivité d'accueil** auprès de laquelle l'ACMO intercommunal est mis à disposition.

Mais la décision reviendra à la collectivité d'origine dans 2 cas :

- l'ACMO mis à disposition pour un temps égal ou inférieur au mi-temps
 - l'ACMO intercommunal ayant une pluralité de collectivités d'accueil ; dans ce dernier cas la collectivité d'origine prend les décisions en accord avec les collectivités d'accueil et, en cas de désaccord, en appliquant la décision de la collectivité qui emploie le plus longtemps l'agent en cause.
- **Le Droit à la formation professionnelle** de l'ACMO intercommunal, les décisions et la prise en charge financière concernant l'attribution du congé individuel de formation (CIF) et le droit individuel à la formation (DIF) relèvent de la collectivité **d'origine après avis des organismes d'accueil ;**

cependant, telle ou telle collectivité d'accueil peut prendre l'initiative, mais à sa charge, de faire bénéficier l'ACMO mis à disposition d'une formation complémentaire utile à l'exercice de sa fonction.

- **L'exercice du pouvoir disciplinaire** relève de l'autorité de la **collectivité ou de l'établissement d'origine** employeur de l'ACMO intercommunal mis à disposition : ce pouvoir est attribué statutairement à l'autorité qui dispose du pouvoir de nomination ; en cas de faute commise par l'agent dans l'exercice de ses missions, c'est sur les informations communiquées par la collectivité d'accueil que l'autorité de la collectivité d'origine appréciera la responsabilité de l'agent et prononcera la sanction éventuelle dans le respect de la procédure disciplinaire.
- **La notation des ACMO intercommunaux fonctionnaires** mis à disposition est décidée par l'autorité de la **collectivité ou de l'établissement d'origine** sur la base d'un rapport sur la manière de servir établi par l'autorité hiérarchique de la collectivité d'accueil ; en cas de pluralité de collectivités d'accueil, la collectivité d'origine employeur prend en compte l'ensemble de leurs informations apportées par chacune d'entre elles pour établir la notation de l'ACMO intercommunal.
- **La rémunération et l'indemnisation** de l'ACMO intercommunal mis à disposition : sa rémunération (traitement de base, indemnité de résidence, supplément familial, indemnités et primes liées à l'emploi) est à la charge de la **collectivité d'origine** qui, cependant, a droit au remboursement (rémunération, cotisations et contributions correspondantes) par la ou les collectivités d'accueil selon les modalités définies par la convention et au prorata du temps de mise à disposition. Mais les indemnités correspondant aux frais engagés par l'ACMO pour les besoins de sa mission sont à la charge de la collectivité d'accueil.

4 - L'inadaptation du régime juridique de la mise à disposition à la plupart des situations d'ACMO intercommunaux

Si la mise à disposition paraît répondre au besoin de compétences en prévention des risques professionnels d'un temps plein d'ACMO partagées entre 2 ou 3 communes ou établissements, dans la majorité des cas elle s'avère inadaptée aux demandes d'ACMO des petites communes et à celles de prestations spécialisées et pluridisciplinaires en santé et sécurité au travail.

Exemple

Demandes à un Centre de gestion ou à un établissement de coopération intercommunale de mise à disposition d'un ACMO intercommunal pour une fonction permanente sur un temps très partiel (quelques heures par semaine ou mois selon les effectifs de la collectivité) et, dans certains cas, demande ponctuelle d'une prestation spécialisée (expertise ergonomique d'un poste de travail à risque).

Ainsi, la mise à disposition d'ACMO intercommunaux dans ces situations les plus courantes ne va pas sans poser des difficultés d'application :

- Complexité et longueur de la procédure : les nombreuses formalités, délibérations, conventions, arrêtés, lettres de mission et rapports d'activité, sont multipliées par autant de collectivités d'accueil concernées.
- Exigence de l'accord de l'agent mis à disposition : cet accord n'est plus exigé pour la désignation de l'ACMO dans la collectivité employeur ; d'où l'interrogation sur le sens de cet accord pour l'ACMO intercommunal qu'il doit donner au préalable pour chaque mise à disposition dont il fait l'objet, alors qu'il a été le plus souvent recruté exclusivement pour exercer cette fonction de prévention.
- Durée limitée de la mise à disposition : il y a là contradiction avec les règles régissant la fonction d'ACMO car, même à temps partiel, elle doit être une fonction permanente.
- Fiction du transfert sur l'autorité territoriale d'accueil de la responsabilité et de la gestion d'un ACMO mis à disposition : le fait pour l'ACMO intercommunal de ne pouvoir consacrer que quelques heures par mois sur le territoire de chaque commune qu'il a en charge, d'une part ne lui permet que difficilement de jouer son rôle de conseil et d'assistance, et d'autre part limite les possibilités pour l'autorité territoriale d'exercer véritablement son autorité fonctionnelle sur son ACMO de passage.
- Eclatement de la mission de l'ACMO intercommunal : sa fonction se trouve morcelée entre plusieurs autorités territoriales indépendantes les unes des autres, aux exigences et attentes très différenciées, rendant difficile la cohérence entre les interventions et la poursuite d'une politique globale de prévention des risques sur un secteur professionnel ou un secteur territorial donné.

D'où la recherche de solutions qui permettent dans le respect des règles statutaires d'améliorer l'exercice et l'efficacité de la fonction d'ACMO au niveau intercommunal.

La recherche de modes de collaboration adaptés aux besoins des petites collectivités en matière de prévention des risques professionnels

La mise à disposition par une commune, par un établissement de coopération intercommunale ou par le Centre de gestion a été retenue par le statut de la FPT comme l'unique moyen pour mettre en place dans plusieurs collectivités un ACMO intercommunal et à temps partagé.

Le recours à d'autres procédures et modes d'organisation plus souples et plus opérationnels permettant de dépasser les difficultés du régime de la mise à disposition quand il serait inadapté à la situation est-il possible ? Quelle en est la légalité ? Les modalités proposées respectent-elles l'esprit et la lettre de la loi de 1984 et du décret de 1985 modifiés.

I - Le régime de la prestation de service en matière de prévention des risques professionnels au bénéfice des petites collectivités

Les petites collectivités ont à respecter la double obligation juridique :

- d'une part, avoir dans tous les cas sous leur autorité un ACMO ;
- d'autre part, disposer de la compétence nécessaire pour appliquer les principes et les règles particulières de prévention imposés par le Code du travail.

Une solution permettant de remplir cette double obligation consisterait pour la petite commune ou l'établissement à désigner en interne comme ACMO un agent qui, en complément de son activité principale et après formation minimale (les 3 jours réglementaires) jouerait le rôle de correspondant ou de relai local de compétences externes apportées par des préventeurs professionnels dans le cadre d'une convention de prestation de service passée avec le Centre de gestion ou un établissement de coopération intercommunale.

Le système présente deux avantages :

- **simplification administrative** dans la mesure où mettre en œuvre une convention de prestation de service présente moins de complexité, moins de formalités et plus de possibilités d'adaptation que la procédure de mise à disposition d'un agent public ;
- **efficacité et continuité** au regard de l'obligation juridique de prévention à remplir. Il permet en effet, tout en respectant l'obligation minimale d'avoir en permanence un agent désigné dans la collectivité, de bénéficier de la compétence d'un ou plusieurs préventeurs professionnels à temps partagé selon les besoins, **créant ainsi un réseau d'intervention** en conseil et assistance de l'autorité territoriale plus performant que ne le serait le passage épisodique d'un ACMO mis à disposition à temps très partiel.

II - La mise à disposition des petites collectivités d'un service de prévention des risques professionnels

Les Centres de gestion, en application de l'article 26-1 de la loi du 26 janvier 1984 sur le statut de la FPT, "peuvent créer des services de médecine préventive ou des services de prévention des risques professionnels, qui sont mis à la disposition des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui en font la demande".

Il s'agit là, non pas de mettre à disposition un ou des agents dans le cadre d'une convention individualisée de mise à disposition de personnes comme pour les ACMO et les ACFI, mais de la mise à disposition pour un objet défini (médecine préventive et prévention des risques professionnels) d'un service disposant d'un ensemble de compétences dans le cadre d'une convention de prestation de service.

Concernant le service de médecine préventive, les collectivités ne sont pas tenues d'avoir leur propre médecin de prévention : il leur est exigé d'assurer la surveillance médicale de chaque agent ainsi que l'action sur le milieu de travail par l'intervention d'un médecin de prévention et d'autres acteurs de santé compétents qu'ils soient ou non agents de la collectivité utilisatrice du service ; pour les moyennes et petites collectivités qui n'ont pas de service de médecine préventive propre, les solutions envisageables passent soit par une convention de prestation de service avec le Centre de gestion ou l'établissement de coopération intercommunale, soit par la création d'un service médical intercommunal sans qu'il soit besoin de recourir à la procédure de la mise à disposition ; solutions d'organisation qui par ailleurs renforcent de fait l'indépendance du médecin de prévention garantie par les textes et la déontologie régissant sa fonction.

La situation est différente pour le service de prévention des risques professionnels dans la mesure où, comme il l'a été vu, toute collectivité doit avoir son ou ses propres ACMO sous son autorité, soit en tant qu'agent de la collectivité soit en tant qu'agent mis à disposition. Donc la légalité et l'efficacité de l'intervention de ce service de prévention dans les collectivités concernées va dépendre de la désignation d'un correspondant local ACMO dans chacune d'entre elles.

La création d'un service prévention polyvalent par les Centres de gestion ou les établissements de coopération intercommunale permet ainsi aux petites collectivités qui n'en ont pas les moyens d'accéder à des compétences professionnelles en conseil et assistance à la fois diversifiées, spécialisées et de bon niveau : ingénieur et technicien de sécurité, ergonomiste, technicien de prévention, animateur de santé et de sécurité au travail ...

Dans ces conditions, il peut être prévu pour les services de prévention le même mode d'organisation et d'intervention que pour les services de médecine préventive avec collaboration et même regroupement au sein d'un même service ce qui permettrait de développer la pluridisciplinarité préconisée par l'accord sur la santé et la sécurité dans la fonction publique du 20 novembre 2009.

III - Les possibilités de mutualisation des moyens de la prévention ouvertes par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales.

Les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 sur l'intercommunalité visent le développement et la simplification de la coopération intercommunale ainsi que de nouvelles modalités d'organisation de services communs et de mutualisation de personnel entre communes et communautés ; sont recherchés ici par le législateur des objectifs d'économie, d'efficacité, de diversité, de niveau et de qualité de service qui intéressent directement l'exécution des missions de prévention des risques professionnels et de protection de la santé et de la sécurité des agents et du public à la charge des autorités territoriales.

C'est dans le cadre d'un **schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)** établi par le préfet et les élus que devra s'organiser cette coopération pour la mise en place de services communs ; concernant les petites collectivités, le seuil démographique minimal pour mettre obligatoirement en place cette coopération organisée a été fixé à 5000 habitants : ce niveau permettrait aux élus locaux concernés de pouvoir **envisager avec les ressources suffisantes une politique commune de prévention des risques** dotée des moyens nécessaires en personnels compétents et matériels.

Sur ce point, il faut souligner deux éléments :

A - en matière de prévention des risques et de protection de la santé et de sécurité des agents de la collectivité ou de l'établissement, **la responsabilité du maire si elle peut être déléguée en interne à un autre élu ou à un chef de service, ne peut en aucun cas être externalisée ;**

B - la fonction d'ACMO à temps plein ou partiel ne peut statutairement être exercée qu'en interne par un agent de la collectivité ou un agent mis à sa disposition passant ainsi sous son autorité ; **ce qui est seulement possible, et obligatoire à défaut des compétences internes nécessaires, c'est l'appel à des compétences complémentaires externes** de conseil, d'assistance ou d'expertise permettant à l'autorité territoriale de remplir effectivement ses obligations juridiques de prévention des risques professionnels.

Parmi les différentes formes de mutualisation des moyens en personnel, en plus du recours par convention au régime de la mise à disposition entre collectivités d'agents intercommunaux avec les limites de la procédure déjà évoquées, la loi ouvre la possibilité de mettre en place par convention de nouvelles organisations de services communs et de mutualisation de moyens entre établissements de coopération et communes adhérentes (art.65 à 67 de la loi précitée du 16 décembre 2010, art. L.5211-4-2 et suivants du CGCT).

La mise en place d'un service commun de prévention des risques professionnels au niveau communautaire suppose au préalable, comme il vient d'être vu, que chaque collectivité ou établissement ait son propre ACMO local correspondant du service commun intercommunal.

Une fois remplie cette condition, la loi ouvre un choix diversifié d'organisation de services communs mis à disposition des collectivités adhérentes qui le demanderaient :

- **Service commun au niveau de l'établissement de coopération intercommunale par transfert de moyens** émanant des collectivités et établissements concernées (impliquant la mise à disposition de plein droit des agents concernés) : une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service.
- **Création d'un service commun nouveau en dehors des compétences transférées** par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres, qui pourrait être un service commun de prévention des risques professionnels regroupé ou non avec le service médical : les effets de ces mises en commun étant également réglés par convention après avis du ou des comités techniques compétents.
- La loi prévoit même la possibilité de création de services communs entre établissements publics de coopération intercommunale permettant d'accroître le niveau (expertise) et la diversité (pluridisciplinarité et polyvalence) des compétences à mettre si besoin au service des collectivités adhérentes.

La prévention des risques professionnels, la santé et la sécurité des agents et du public, l'amélioration des conditions de travail en lien avec les préoccupations environnementales représentent un ensemble de missions aux exigences sociales et juridiques de plus en plus fortes : le développement des actions communautaires et la mutualisation des moyens répondent à ces exigences.

Tout va dépendre à la fois du niveau d'engagement dans des politiques locales communautaires au-delà du minimum obligatoire, mais aussi du choix d'y intégrer la prévention des risques en tant que mission importante de service public à développer et renforcer par l'action commune : l'expression de cette volonté politique locale apparaîtra dans les choix retenus par le schéma de mutualisation de service que la loi impose maintenant à toutes les communautés dont les communautés de communes.



Guy Barathieu

Institut de la Promotion Supérieure du Travail

Département travail et ressources humaines - 39 Allées Jules Guesde - BP 61517 - 31015 Toulouse Cedex 06



<http://fnp.cnrac1.fr>