

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LA GUADELOUPE**

**N° 2200998**

---

MEMORIAL ACTE

---

Mme A...  
Rapporteure

---

Mme S...  
Rapporteure publique

---

Audience du 12 janvier 2023  
Décision du 26 janvier 2023

---

66-03-03-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de la Guadeloupe  
(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 7 septembre 2022, le Mémorial ACTe, représenté par Me B..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 5 juillet 2022 par laquelle la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a rejeté son recours hiérarchique formé à l'encontre de la décision du 28 décembre 2021 par laquelle le directeur de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de la Guadeloupe l'a mis en demeure de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser la situation de risque, a implicitement retiré la décision implicite d'acceptation née du silence initialement gardé sur ce recours hiérarchique et l'a mis en demeure de prendre, dans un délai de deux mois, toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs ;

2°) d'ordonner la communication du rapport de l'inspectrice du travail du 21 décembre 2021 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision est entachée d'un vice de procédure en l'absence de production du rapport de l'inspection du travail, malgré sa demande en ce sens, ce qui ne permet pas de s'assurer de son existence et qui porte atteinte à ses droits de la défense ;

- la procédure de contrôle préalable au rapport de l'inspection du travail n'a pas respecté le principe du contradictoire et il en résulte que la mise en demeure a été prise en méconnaissance du principe du contradictoire ;

- la décision attaquée du 5 juillet 2022, qui retire la décision implicite d'acceptation née du silence gardé par l'administration sur son recours hiérarchique, a été prise en méconnaissance du principe du contradictoire ;

- elle est insuffisamment motivée en ce qu'elle n'est pas assez précise au regard des manquements qui pourraient la justifier et des mesures qui doivent être mises en œuvre pour remédier à ces constats ;

- elle est entachée d'une erreur de droit dès lors qu'elle ne peut être adoptée sur le fondement de risques psychosociaux, en méconnaissance de l'article L. 4721-1 du code du travail ;

- elle est entachée d'erreurs de fait et d'erreur d'appréciation concernant la situation ayant justifié la mise en demeure, notamment les éléments de fait établissant une situation dangereuse, les manquements de l'employeur et les mesures mises en place.

Le 7 décembre 2022, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a versé des pièces au dossier.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme A...,

- les conclusions de Mme S..., rapporteure publique,

- et les observations de Me B..., représentant le Mémorial ACTe.

Considérant ce qui suit :

1. Le Mémorial ACTe, établissement public de coopération culturelle à caractère industriel et commercial, créé le 1<sup>er</sup> juillet 2019 entre l'Etat, le conseil régional de la Guadeloupe, le conseil départemental de la Guadeloupe, la communauté d'agglomération CAP Excellence et la commune de Pointe-à-Pitre, est une institution culturelle dédiée à l'histoire, au patrimoine et à la mémoire de la traite négrière, de l'esclavage et de ses abolitions. Il est administré par son conseil d'administration et son président et est dirigé par un directeur. A la suite d'un signalement effectué par un syndicat concernant l'existence d'un mal-être au travail, l'inspectrice du travail a procédé à un contrôle au sein de l'établissement au cours de l'année 2021. Au vu du rapport de l'inspectrice du travail du 21 décembre 2021, le directeur de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de la Guadeloupe a, par une décision du 22

décembre 2021, mis en demeure Mme G..., en sa qualité de directrice du Mémorial ACTe, et M. U..., en sa qualité de président du conseil d'administration, de prendre toutes les mesures nécessaires permettant de faire cesser la situation de risque constatée. Par un courrier du 6 janvier 2022, la directrice du Mémorial ACTe a demandé à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion de retirer la mise en demeure du 22 décembre 2021. Une décision implicite d'acceptation est née du silence gardé sur ce recours hiérarchique. Par une décision du 5 juillet 2022, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a implicitement retiré la décision implicite d'acceptation, a rejeté le recours hiérarchique du 6 janvier 2022 et a mis en demeure Mme G..., en sa qualité de directrice du Mémorial ACTe, et M. U..., en sa qualité de président du conseil d'administration, de prendre, dans un délai de deux mois à compter de la réception de cette décision, toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, conformément aux dispositions de l'article L. 4121-1 du code du travail. Par la présente requête le Mémorial ACTe, représenté par sa directrice en exercice, demande au tribunal d'annuler la décision de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion du 5 juillet 2022.

#### Sur la légalité externe :

2. En premier lieu, le rapport par lequel l'inspecteur du travail constate une situation dangereuse, présente le caractère d'un document préparatoire à la possible adoption d'une décision par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. Il ne résulte d'aucun texte ou d'aucun principe que ce rapport, qui est destiné à éclairer le directeur régional sur la situation au sein de l'entreprise et sur les moyens susceptibles d'y remédier, doit être communiqué à l'employeur avant que le directeur régional ne se prononce sur la proposition de l'inspecteur du travail. Par suite, le moyen tiré du vice de procédure et de l'atteinte à ses droits de la défense du fait de l'absence de communication du rapport de l'inspectrice du travail doit être écarté.

3. En deuxième lieu, si le requérant soutient que la décision du 5 juillet 2022, qui retire la décision implicite d'acceptation née du silence gardé par l'administration sur son recours hiérarchique, a été adoptée en méconnaissance du principe du contradictoire, il n'invoque aucun texte au soutien de son moyen. En tout état de cause, aux termes de l'article L. 100-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables. (...)* » et aux termes de l'article L. 100-3 du même code : « *Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par : 1° Administration : les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale ; 2° Public : a) Toute personne physique ; b) Toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission.* ». Il résulte de ces textes que les dispositions du code des relations entre le public et l'administration ne sont pas opposables aux rapports entre deux personnes morales de droit public. En l'espèce, il est constant que la procédure litigieuse a concerné les rapports entre l'Etat et le Mémorial ACTe, qui, malgré son caractère industriel et commercial, est un établissement public et par conséquent une personne morale de droit public. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de procédure contradictoire préalable prévue par l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration doit être écarté comme inopérant.

4. Aux termes de l'article L. 4723-1 du code du travail : *« S'il entend contester la mise en demeure prévue à l'article L. 4721-1, l'employeur exerce un recours devant le ministre chargé du travail. (...) Le refus opposé à ces recours est motivé. »*

5. En l'espèce, la décision du 5 juillet 2022 vise les textes dont elle fait application, en particulier les articles L. 4121-1 à L. 4121-5 du code du travail, ainsi que le rapport de l'inspectrice du travail du 21 décembre 2021 et la décision du directeur de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de la Guadeloupe du 23 décembre 2021. Elle précise notamment dans ses motifs que la démarche d'évaluation des risques psychosociaux n'est toujours pas finalisée et qu'elle ne constitue à elle seule ni une analyse des facteurs de risques psychosociaux, ni un moyen d'y remédier. Par suite, la décision du 5 juillet 2022 répond ainsi aux exigences de motivation prévues par les dispositions précitées de l'article L. 4723-1 du code du travail, lesquelles sont seules applicables en l'espèce et le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit être écarté comme manquant en fait.

#### Sur la légalité interne :

6. Aux termes de L. 4221-1 du code du travail : *« L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. / Ces mesures comprennent : 1° Des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L. 4161-1 ; 2° Des actions d'information et de formation ; 3° La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés. »*. Aux termes de l'article L. 4721-1 du code du travail : *« Le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, sur le rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail mentionné à l'article L. 8112-1 constatant une situation dangereuse, peut mettre en demeure l'employeur de prendre toutes mesures utiles pour y remédier, si ce constat résulte : 1° D'un non-respect par l'employeur des principes généraux de prévention prévus par les articles L. 4121-1 à L. 4121-5 et L. 4522-1 ; 2° D'une infraction à l'obligation générale de santé et de sécurité résultant des dispositions de l'article L. 4221-1. »*

7. En premier lieu, il résulte de la lecture combinée de ces textes qu'une mise en demeure de prendre toutes mesures utiles pour remédier à une situation dangereuse peut être adressée à l'employeur afin de remédier à des atteintes à la santé physique et mentale des travailleurs, qu'il est chargé de protéger. Par suite, c'est sans erreur de droit que la mise en demeure litigieuse a été adoptée sur le fondement de risques psychosociaux encourus par les salariés du Mémorial ACTe, lesquels constituent un risque pour la santé notamment mentale des travailleurs. Le moyen tiré de l'erreur de droit doit donc être écarté comme mal fondé.

8. En second lieu, la décision contestée a été adoptée sur le fondement de manquements de l'employeur à ses obligations en matière de mise en œuvre des principes généraux de prévention et, en particulier, celles consistant à évaluer les risques psychosociaux, à mettre en place une organisation et des moyens adaptés, ainsi qu'à planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail. Tout d'abord, concernant la situation dangereuse constatée par l'inspection du travail, il ressort des pièces du dossier, qu'à la suite d'un signalement effectué par un syndicat auprès de l'inspection du travail, une inspectrice du travail est venue contrôler le Mémorial ACTe à partir du mois d'avril 2021. Le premier courrier d'observation établi par l'inspectrice du travail le 6 mai 2021 fait état de la souffrance d'une grande partie des salariés entendus, de l'existence d'un risque psychosocial et de l'urgence de la situation face à la dégradation des conditions de travail des employés, notamment en raison du non-respect des procédures de changement des conditions de travail en l'absence de réunions régulières du comité social et économique sur plusieurs

thématiques liées à la réorganisation du Mémorial ACTe. Elle ajoute que l'absence d'informations internes sur le projet du Mémorial ACTe a créé un sentiment d'exclusion et que le défaut de procédure de gestion des ressources humaines claire ne permet pas de mettre fin à l'idée réelle ou supposée de favoritisme entre les collaborateurs et au sentiment d'abandon des salariés en situation de télétravail. Il ressort également d'un courrier de l'inspectrice du travail du 14 avril 2021 que l'employeur ne pouvait pas ignorer cette situation dès lors que, le 29 mars 2021, les membres du comité social et économique avaient informé le comité d'administration des différentes difficultés rencontrées par les salariés. Par conséquent, à la date de la décision attaquée, l'employeur avait connaissance de l'existence d'un danger pour la santé physique et mentale de ses salariés perdurant depuis plusieurs mois. Le bilan d'étape de la cellule psychologique du 2 juillet 2021 fait également mention du silence de la « gouvernance » de l'établissement laissant persister de graves dysfonctionnements organisationnels. En outre, en se bornant à réfuter l'existence même de tout risque psycho-social pour les travailleurs, sans contester utilement la réalité des constatations ainsi opérées mais seulement leur fondement, le requérant ne remet pas utilement en cause la situation dangereuse ainsi constatée par l'inspection du travail. Il est également constant que douze employés ont exercé leur droit de retrait le 4 mars 2021 en raison de l'absence d'établissement d'un protocole de santé face à la Covid19 et d'un protocole de sécurité lors la réalisation de travaux au sein du Mémorial ACTe. Ces situations sont également de nature à caractériser un risque pour la santé des salariés au sens des dispositions précitées de l'article L. 4721-1 du code du travail. Si un danger imminent n'a pas été constaté par la médecine du travail lors de sa visite du 19 mars 2021, il ressort des termes mêmes de son rapport qu'un protocole sanitaire écrit provisoire était en cours de finalisation, en l'attente de la communication de documents complémentaires, et qu'il avait été établi un document unique d'évaluation des risques professionnels. Enfin, si le requérant soutient que le changement de statut du Mémorial ACTe n'a pas pu avoir d'incidence sur la situation au sein de l'établissement dès lors que les contrats de travail ont été transférés et qu'il n'y avait pas de difficulté particulière au sein de l'établissement avant 2021, cela ne suffirait pas à neutraliser la situation de danger ainsi caractérisée. Par suite, l'ensemble des éléments ainsi énumérés caractérisait, à la date de la décision attaquée, l'existence d'une situation dangereuse en raison du non-respect par l'employeur des principes généraux de prévention prévus par les articles L. 4121-1 du code du travail.

9. D'autre part, concernant les mesures décidées par l'employeur pour remédier à cette situation, la décision du 5 juillet 2022 relève que la mise en place d'une cellule psychologique par la direction ne s'est pas traduite par des actions concrètes de lutte contre les risques psychosociaux et que l'actualisation du document unique d'évaluation des risques ne permet pas de démontrer la mise en œuvre de mesures concrètes et effectives pour lutter contre les risques psychosociaux. Le requérant soutient que la directrice a également mandaté un cabinet pour diagnostiquer les risques psychosociaux, ainsi qu'un prestataire en consulting aux fins de l'assister pour le suivi de l'organisation du travail et les relations institutionnelles. Il ajoute qu'il a engagé une personne pour effectuer un accompagnement financier et en matière de gestion de ressources humaines et qu'il a organisé les élections du comité social et économique avec l'aide d'un cabinet spécialisé. Cependant, la seule passation de contrats avec divers cabinets de conseil ne saurait suffire à attester de la réalisation de mesures concrètes afin de remédier à la situation litigieuse constatée. De plus, si l'employeur a effectivement pris plusieurs mesures en vue de l'évaluation de la situation, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un plan d'action aurait été ensuite mis en œuvre sur le fondement de ces évaluations, ainsi que le préconisaient les conclusions de la cellule psychologique. En effet, si l'établissement soutient que le personnel a été réuni lors de la réouverture du Mémorial ACTe et que les salariés ont refusé de se rendre aux entretiens individuels auxquels ils ont été invités, il ne ressort pas des pièces du dossier que le dialogue aurait réellement été réinstauré entre la direction et les salariés. Le requérant ne

présente, de plus, aucun élément attestant de la mise en place d'un suivi des indicateurs de risques psycho-sociaux permettant de démontrer que les actions mises en place suffisent à prévenir les risques liés à la situation constatée. Par suite, l'employeur ne pouvant être regardé comme ayant satisfait à son obligation de mise en œuvre des principes généraux de prévention, édictés aux articles L. 4121-1 à L. 4121-5 du code du travail, visant notamment à la préservation de la santé mentale des travailleurs, la ministre du travail n'a pas entaché sa décision d'erreurs de fait ni d'une erreur d'appréciation en mettant en demeure le Mémorial ACTe de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs conformément aux dispositions de l'article L. 4121-1 du code du travail, dans un délai de deux mois à compter de la réception de cette décision.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la décision du 5 juillet 2022 de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion doivent être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction et les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête du Mémorial ACTe est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au Mémorial ACTe et au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Délibéré après l'audience du 12 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. L..., président,  
Mme T..., conseillère,  
Mme A..., conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 janvier 2023.

La rapporteure,

Le président,

J. A...

S. L...

La greffière,

L. B...

La République mande et ordonne au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.