SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

# 481-4 Amiante : l'État responsable ou pas ?

Caroline Mo,
*Avocat*

**CE, 10 mai 2019, n° 423278**

**Les conséquences mortelles de l'amiante notamment liées à la méconnaissance de sa dangerosité et à l'insuffisance de la législation en la matière ont engendré des constructions jurisprudentielles au cours des dernières décennies afin d'adapter aux spécificités de cette situation les contours des responsabilités. Ainsi, dernièrement, la Cour de cassation a créé de toutes pièces une action en responsabilité à l'encontre de l'employeur liée au préjudice spécifique d'anxiété pouvant être reconnu au profit des salariés exposés à l'inhalation de poussières d'amiante mais ne souffrant d'aucune maladie de ce fait.**
**Le Conseil d'État poursuit quant à lui sa construction jurisprudentielle quant à la responsabilité de l'État du fait de l'exposition des salariés à l'inhalation de poussières d'amiante. L'arrêt du 10 mai 2019 est un nouvel exemple de cette construction.**

## Les faits

M. B. a été employé par la société Normed de 1966 à 1988 en qualité de charpentier. Il a saisi la ministre du Travail d'une demande de réparation du préjudice moral et de ses troubles dans les conditions d'existence résultant de son exposition à l'amiante lors de l'exercice de son activité professionnelle.

N'ayant pas obtenu gain de cause, il a saisi le Tribunal administratif de Marseille en vue de condamner l'État au versement de la somme de 15 000 € en réparation de son préjudice moral et de la somme de 15 000 € en réparation des troubles dans ses conditions d'existence. Il estimait en effet avoir été exposé à l'inhalation de poussières d'amiante dans le cadre de son activité professionnelle au sein de la société Normed. Cette exposition résultait selon lui d'un double manquement de l'État :

- une législation insuffisante à prévenir les risques d'exposition des salariés aux poussières d'amiante ;

- l'absence de vérification par l'État du respect par son employeur de ses obligations légales et règlementaires en la matière.

## La position des juges du fond

Suivant jugement du 30 mai 2017, le tribunal administratif a condamné l'État à verser à Monsieur B. la somme de 8 000 € en réparation de son préjudice moral et une somme de 1 000 euros au titre des troubles dans les conditions d'existence.

Le tribunal indiquait dans ce cadre qu'il appartenait à l'État d'engager une action subrogatoire ou récursoire à l'encontre du ou des co-auteurs de ces dommages, afin qu'ils contribuent à leur réparation à hauteur de la part de responsabilité qui leur incombe.

La Cour administrative d'appel (CAA) de Marseille infirme le jugement du tribunal administratif et distingue deux périodes :

- la période antérieure à 1977 (et plus spécifiquement antérieure au décret du 17 août 1977) ;

- et la période postérieure à 1977.

Au titre de la première période, la Cour administrative d'appel de Marseille retient un partage de responsabilité entre l'État et la société estimant que :

- l'État, « *en s'abstenant de prendre, entre le milieu des années soixante, période à partir de laquelle le personnel de la société N a été exposé à*

*l'amiante, et, en 1977, des mesures propres à éviter ou du moins limiter les dangers liés à une exposition à l'amiante, (...) a commis une faute de nature à engager sa responsabilité* » ;

- l'employeur, en tant qu' « *importante société de construction navale (...) qui bien que n'étant pas productrice d'amiante, utilisait de façon régulière et massive ce produit, fait partie des entreprises qui, à cette époque, connaissaient ou auraient dû connaître les dangers liés à l'utilisation de l'amiante* ».

Elle en conclut que « *la négligence des pouvoirs publics et celle de la société N ont toutes deux concouru directement au développement de maladies professionnelles liées à l'amiante par plusieurs de salariés de cette société* ». De ce fait, la cour administrative prévoit un partage de responsabilité à hauteur d'1/3 pour l'État et de 2/3 pour la société.

Au titre de la période postérieure à 1977, en revanche, la cour estime que des mesures ont été prises par l'État mais que la société n'a pas respecté ses obligations règlementaires. Elle juge de ce fait qu' « *eu égard à ces négligences dans la mise en œuvre des mesures de protection des salariés au regard du risque que représentait l'inhalation de poussières d'amiante, il ne saurait être tenu pour établi que le risque de développer une pathologie liée à l'amiante trouverait directement sa cause dans une carence fautive de l'État à prévenir les risques liés à l'usage de l'amiante à cette époque, pour les activités de la nature de celles que la société N exerçait. Dans ces conditions la ministre du travail est fondée à soutenir que le comportement fautif de la société N est de nature à exonérer totalement l'État de sa responsabilité sur cette période* ».

La CAA condamne ainsi l'État au versement de la somme de 2 000 € au titre de sa carence fautive sur la période antérieure à 1977.

Monsieur B a formé un pourvoi contre cet arrêt à l'encontre des dispositions de cet arrêt portant sur la période postérieure à 1977.

## La décision, son analyse et sa portée

### • La responsabilité du fait des insuffisances de la législation

La question posée au Conseil d'État n'est pas nouvelle. La Haute Juridiction administrative avait d'ores et déjà eu l'opportunité de se positionner sur cette problématique par des arrêts rendus le 3 mars 2004 par lesquels elle juge que, « *du fait de ces carences dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante, l'État avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité* ». Cet arrêt concernait une demande d'indemnisation ensuite du décès d'un salarié exposé à l'inhalation de poussières d'amiante.

Cette position du Conseil d'État a ouvert des interrogations légitimes sur les possibilités issues de cet arrêt et notamment la possibilité d'un partage de responsabilité entre un employeur et l'État du fait d'une insuffisance de prévention des risques.

Cette interrogation a reçu une première réponse dans deux arrêts du 9 novembre 2015. Ainsi, le Conseil d'État admet dans ce cadre un partage de responsabilité entre l'État et l'employeur en distinguant toutefois deux périodes : la période antérieure à 1977 et la période postérieure à 1977. Il juge en effet « *que la négligence des pouvoirs publics et celle de la société requérante ont toutes deux concouru directement au développement de maladies professionnelles liées à l'amiante par plusieurs salariés de cette société ; qu'eu égard à la nature et à la gravité des fautes commises, d'une part, par la société requérante et, d'autre part, par l'État, il sera fait, dans les circonstances de l'espèce, une juste appréciation du partage de responsabilités en fixant au tiers la part de l'État* ».

Par un arrêt du 26 mars 2018, le Conseil d'État apporte une nouvelle précision à sa jurisprudence en matière de responsabilité de l'État au titre de l'amiante. Au-delà de la distinction entre les périodes antérieures et postérieures à 1977, il ajoute que le partage de responsabilité n'est pas automatique pour la période antérieure à 1977.

Si certes l'État n'a pas pris les mesures suffisantes pour prévenir les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante, le Conseil d'État estime qu'il n'en demeure pas moins que pour des sociétés spécialisées dans la production d'amiante-ciment, qui avaient connaissance des risques liés à une telle exposition et n'ont pris aucune mesure pour l'éviter, une faute d'une particulière gravité peut être constatée. Dans cette hypothèse, cette faute de la société fait obstacle à l'engagement de la responsabilité de l'État.

> *"Dans son arrêt du 10 mai 2019, le Conseil ne remet pas en cause la logique suivie jusqu'alors en la matière".*

Dans son arrêt du 10 mai 2019, le Conseil ne remet pas en cause la logique suivie jusqu'alors en la matière. Il revient ainsi sur les mesures mises en œuvre par l'État postérieurement à 1977 en indiquant que « *le décret du 17 août 1977 relatif aux mesures particulières d'hygiène applicables dans les établissements où le personnel est exposé à l'action des poussières d'amiante, entré en vigueur, pour certaines de ses dispositions, le 20 octobre 1977, et pour d'autres, le 1er mars 1978, imposait notamment, lorsque le personnel était exposé à l'inhalation de poussières d'amiante à l'état libre dans l'atmosphère, que les travaux soient effectués soit par voie humide, soit dans des appareils capotés et mis en dépression, sauf à ce que la concentration moyenne en fibres d'amiante de l'atmosphère inhalée par un salarié pendant sa journée de travail ne dépasse en aucune circonstance 2 fibres par centimètre cube d'air inhalé, et, en cas d'impossibilité technique, pour les travaux occasionnels et de courte durée, que soient utilisés des équipements de protection individuelle, notamment des appareils respiratoires anti-poussière. Il imposait également le contrôle régulier de l'atmosphère des lieux de travail, l'information des salariés sur les risques et les précautions à prendre et une surveillance médicale spécifique de ces derniers.* » Il en déduit que « *si les mesures adoptées à partir de 1977 étaient insuffisantes à éliminer le risque de maladie professionnelle liée à l'amiante, elles ont néanmoins été de nature à le réduire dans les entreprises dont l'exposition des salariés aux poussières d'amiante était connue, en interdisant l'exposition au-delà d'un certain seuil et en imposant aux employeurs de contrôler la concentration en fibres d'amiante dans l'atmosphère des lieux de travail* ».

Compte tenu de ces rappels, l'arrêt n'apparaît pas comme mettant en œuvre un revirement sur ce point. Ainsi, postérieure-

ment à 1977, les mesures n'étaient pas suffisantes mais constituaient d'ores et déjà un premier volant de précautions pouvant permettre de réduire les risques liés à l'exposition à l'inhalation de poussières d'amiante. De ce fait, la responsabilité de l'État ne pourrait donc toujours pas être engagée au titre des insuffisances de la législation.

L'intérêt de cet arrêt du 10 mai 2019 ne vient donc pas tant de ces rappels qui ne font que confirmer en définitive les arrêts antérieurement rendus par le Conseil d'État.

### • Le non-respect de son obligation de contrôle

Le demandeur ne sollicitait toutefois pas uniquement une indemnisation compte tenu d'une carence fautive de l'État mais également une indemnisation sur la base d'une négligence dans le cadre du contrôle de l'application de la règlementation. Or, les anciens articles L. 611-1 du Code du travail et suivants prévoyait d'ores et déjà le contrôle de la législation par l'État.

Plus spécifiquement, l'article L. 611-1 du Code du travail disposait en 1977 que « *les inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail ainsi qu'à celles des stipulations des conventions collectives ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension. Ils sont également chargés, concurremment avec les agents et officiers de police judiciaire, de constater, le cas échéant, les infractions à ces dispositions* ». Monsieur B. en déduisait donc que si l'État avait respecté son rôle et contrôlé la société N, il n'aurait pas été victime d'une exposition aux poussières d'amiante puisque l'entreprise aurait été contrainte de mettre en œuvre les mesures nécessaires.

> *"Reste à savoir quelle part de responsabilité représentera la négligence éventuelle de l'État".*

Sur ce point, et de manière assez classique, la CAA de Marseille avait jugé que les négligences fautives de l'employeur exonéraient l'État de son éventuelle responsabilité. C'est sur ce point que l'arrêt du Conseil d'État est particulièrement intéressant puisqu'il casse l'arrêt de la CAA en jugeant qu' « *en statuant ainsi, sans répondre au moyen du requérant tiré d'une éventuelle carence de l'État dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de contrôle, la cour a insuffisamment motivé son arrêt* ». Cela signifie que les juridictions devront examiner à présent si effectivement l'État a mis en œuvre des contrôles spécifiques pour vérifier si les dispositions règlementaires étaient, ou non, appliquées au sein des sociétés. À défaut, l'État pourrait devoir supporter une part de responsabilité, et ce même au titre de la période postérieure à 1977. Reste à savoir quelle part de responsabilité représentera la négligence éventuelle de l'État.

## TEXTE DE L'ARRÊT (EXTRAITS)

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'employé par la société Normed de 1964 à 1987 en qualité de contremaître, M. B...a demandé à être indemnisé par l'Etat du préjudice moral et des troubles dans ses conditions d'existence qu'il estime avoir subis du fait de son exposition à l'amiante lors de l'exercice de cette activité professionnelle. Par un jugement du 30 mai 2017, le tribunal administratif de Marseille a condamné l'Etat à lui verser une somme de 8 000 euros, tous intérêts compris, en réparation de son préjudice moral. Saisie par le ministre du travail, la cour administrative d'appel de Marseille, par un arrêt du 15 juin 2018, a ramené cette somme à 2 000 euros et réformé le jugement du tribunal administratif de Marseille dans cette mesure, en jugeant, pour la période antérieure à 1977, que la part de responsabilité de l'Etat devait être fixée au tiers et, pour la période postérieure, que la responsabilité de l'Etat n'était pas engagée. M. B...se pourvoit en cassation contre cet arrêt, en le critiquant, par les moyens qu'il invoque, uniquement en tant qu'il statue sur la période postérieure à 1977.

2. Ainsi que le relève l'arrêt attaqué, le décret du 17 août 1977 relatif aux mesures particulières d'hygiène applicables dans les établissements où le personnel est exposé à l'action des poussières d'amiante, entré en vigueur, pour certaines de ses dispositions, le 20 octobre 1977, et pour d'autres, le 1er mars 1978, imposait notamment, lorsque le personnel était exposé à l'inhalation de poussières d'amiante à l'état libre dans l'atmosphère, que les travaux soient effectués soit par voie humide, soit dans des appareils capotés et mis en dépression, sauf à ce que la concentration moyenne en fibres d'amiante de l'atmosphère inhalée par un salarié pendant sa journée de travail ne dépasse en aucune circonstance 2 fibres par centimètre cube d'air inhalé, et, en cas d'impossibilité technique, pour les travaux occasionnels et de courte durée, que soient utilisés des équipements de protection individuelle, notamment des appareils respiratoires anti-poussière. Il imposait également le contrôle régulier de l'atmosphère des lieux de travail, l'information des salariés sur les risques et les précautions à prendre et une surveillance médicale spécifique de ces derniers. Si les mesures adoptées à partir de 1977 étaient insuffisantes à éliminer le risque de maladie professionnelle liée à l'amiante, elles ont néanmoins été de nature à le réduire dans les entreprises dont l'exposition des salariés aux poussières d'amiante était connue, en interdisant l'exposition au-delà d'un certain seuil et en imposant aux employeurs de contrôler la concentration en fibres d'amiante dans l'atmosphère des lieux de travail.

3. Dans ses écritures devant la cour, M. B... soutenait que l'Etat avait commis une faute, d'une part, en adoptant une réglementation insuffisante à prévenir les risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante et, d'autre part, en ne vérifiant pas le respect de cette réglementation par son employeur, ainsi qu'il aurait dû le faire en application des articles L. 611-1 et suivants du code du travail alors applicables. Pour écarter la responsabilité de l'Etat, la cour a déduit des négligences de la société Normed dans la mise en œuvre des mesures de protection de ses salariés au regard du risque que représentait l'inhalation de poussières d'amiante qu'il ne pouvait être tenu pour établi que le risque de développer une pathologie liée à l'amiante trouvait directement sa cause dans une carence fautive de l'Etat à prévenir les risques liés à l'usage de l'amiante à cette époque, pour les activités de la nature de celles que la société Normed exerçait. En statuant ainsi, sans répondre au moyen du requérant tiré d'une éventuelle carence de l'Etat dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de contrôle, la cour a insuffisamment motivé son arrêt.