

18 décembre 2020

Base de jurisprudence

Decision n° 437314

Conseil d'État

N° 437314

ECLI:FR:CECHR:2020:437314.20201218

Publié au recueil Lebon

1ère - 4ème chambres réunies

M. Arnaud Skzryerbak, rapporteur

M. Vincent Villette, rapporteur public

SCP THOUVENIN, COUDRAY, GREVY, avocats

Lecture du vendredi 18 décembre 2020

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Marseille de condamner l'Etat à lui verser une somme de 15 000 euros en réparation de son préjudice moral et une somme de 15 000 euros en réparation des troubles dans ses conditions d'existence résultant de carences fautives de l'Etat dans la prise en charge de la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante. Par un jugement n° 1501265 du 30 mai 2017, le tribunal administratif de Marseille a condamné l'Etat à lui verser une somme de 8 000 euros en réparation du préjudice moral et a rejeté

le surplus des conclusions de sa demande.

Par un arrêt n° 17MA03405 du 15 juin 2018, la cour administrative d'appel de Marseille, saisie de l'appel du ministre du travail, a ramené cette somme à 2 000 euros et réformé le jugement du tribunal administratif de Marseille du 30 mai 2017 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.

Par une décision n° 423278 du 10 mai 2019, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux sur le pourvoi de M. B..., a annulé cet arrêt en tant qu'il statue sur la période postérieure à 1977 et renvoyé l'affaire, dans la limite de la cassation prononcée, à la cour administrative d'appel de Marseille.

Par un nouvel arrêt n° 19MA02207 du 4 novembre 2019, la cour administrative d'appel de Marseille a condamné l'Etat à verser à M. B... une somme supplémentaire de 2 000 euros.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 3 janvier, 2 avril et 21 août 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la ministre du travail demande au Conseil d'Etat d'annuler cet arrêt en tant qu'il condamne l'Etat à verser à M. B... la somme de 2 000 euros au titre d'une faute résultant de l'absence de contrôle du respect de la réglementation édictée à compter de 1977 pour prévenir les risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante et de rejeter le pourvoi incident de M. B....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention internationale 'du travail n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, signée à Genève le 19 juillet 1947 ;
- le code du travail ;
- le code de justice administrative et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Arnaud Skzryerbak, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Vincent Villette, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat de M. B... ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'employé sur le chantier naval de la Ciotat, par les sociétés les Chantiers navals de La Ciotat puis les Chantiers du Nord et de la Méditerranée (Normed), de 1964 à 1987, en qualité de mécanicien et 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. Le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a, par une décision du 10 mai 2019, annulé cet arrêt en tant qu'il statue sur la période postérieure à 1977 et renvoyé l'affaire dans cette mesure à la cour. La ministre du travail se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 4 novembre 2019, statuant sur renvoi, en tant que cet arrêt condamne l'Etat à verser à M. B... la somme de 2 000 euros au titre d'une faute résultant l'absence de contrôle du respect, par les sociétés les Chantiers navals de La Ciotat puis Normed, de la réglementation destinée à prévenir les risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante. Par la voie du pourvoi incident, M. B... demande l'annulation de l'arrêt en tant qu'il écarte la responsabilité de l'Etat en raison de l'insuffisance de cette réglementation.

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.

Sur le pourvoi incident :

3. La cour administrative d'appel, d'une part, a jugé, sans dénaturer les pièces du dossier qui lui était soumis, 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. D'autre part, la cour a relevé, par une appréciation souveraine non arguée de dénaturation, que l'employeur de M. B... n'avait pas pris les mesures nécessaires pour éviter l'exposition de ses salariés à l'amiante en application des dispositions du décret du 17 août 1977 et qu'en particulier aucun système d'aspiration efficace des poussières d'amiante n'avait été mis place et les salariés n'avaient pas bénéficié de protections adaptées ni reçu d'information relative à la dangerosité de cette matière. Elle a exactement qualifié les faits de l'espèce en déduisant de ces constatations qu'il n'était pas établi que le risque pour les salariés travaillant sur le chantier naval de La Ciotat de développer une pathologie liée à l'amiante trouve directement sa cause dans une carence fautive de l'Etat à prendre les mesures réglementaires propres à prévenir les risques liés à l'usage de l'amiante à cette époque, pour les activités de la nature de celles que cette société exerçait. Par suite, le pourvoi incident de M. B... doit, en tout état de cause, être rejeté.

Sur le pourvoi principal :

4. Il résulte des stipulations de l'article 1er de la convention internationale du travail n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce que chaque Etat partie doit avoir un système d'inspection du travail dans les établissements industriels chargé, aux termes de l'article 3 de la convention, d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus

efficaces d'observer les dispositions légales et de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes. Il résulte des stipulations de ses articles 4 et 6 que, pour autant que c'est compatible avec la pratique administrative de l'Etat partie, l'inspection du travail est placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale, les inspecteurs du travail devant bénéficier d'un statut et de conditions de service les rendant indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue. Aux termes de ses articles 16 et 17, les établissements doivent être inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales en cause, les inspecteurs étant cependant libres de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites.

5. Il résulte de l'article L. 611-1 du code du travail, alors applicable, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article L. 8112-1 de ce code, que les inspecteurs du travail 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 et de constater, le cas échéant, concurremment avec les agents et officiers de police judiciaire, les infractions à ces dispositions. En vertu de l'article L. 611-8 du même code, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises aux articles L. 8113-1 et suivants, les inspecteurs du travail ont entrée dans tous établissements où sont applicables les règles du droit du travail, à l'effet d'y assurer la surveillance et les enquêtes dont ils sont chargés et ils ont qualité pour procéder, aux fins d'analyse, à tous prélèvements portant sur les matières mises en oeuvre et les produits distribués ou utilisés. En outre, l'article L. 612-1 du même code, aujourd'hui repris à l'article L. 8123-1, dispose que " Les médecins inspecteurs du travail exercent une action permanente en vue de la protection de la santé des travailleurs au lieu de leur travail. Cette action porte en particulier sur l'organisation et le fonctionnement des services médicaux du travail prévus aux articles L. 241-1 et suivants. / Les médecins inspecteurs du travail agissent en liaison avec les inspecteurs du travail et coopèrent avec eux à l'application de la réglementation relative à l'hygiène du travail ". Il résulte enfin de l'article L. 612-2, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises aux articles L. 8123-2 et L. 8123-3, que : " Les dispositions du présent code relatives aux pouvoirs et obligations des inspecteurs du travail et de la main-d'oeuvre sont étendues aux médecins inspecteurs du travail à l'exception des dispositions de l'article L. 611-10 relatives aux procès-verbaux et de l'article L. 231-3 relatives aux mises en demeure. / En vue de la prévention des affections professionnelles les médecins inspecteurs du travail sont autorisés à faire, aux fins d'analyse, tous prélèvements portant notamment sur les matières mises en oeuvre et les produits utilisés ".

6. Il appartient aux membres de l'inspection du travail, qui disposent d'une large marge

d'appréciation dans le choix des moyens juridiques qui leur apparaissent les plus appropriés pour assurer l'application effective des dispositions légales par les entreprises soumises à leur contrôle, d'adapter le type et la fréquence de leurs contrôles à la nature et à la gravité des risques que présentent les activités exercées et à la taille des entreprises. Il leur revient de tenir compte, dans l'exercice de leur mission de contrôle, des priorités définies par l'autorité centrale ainsi que des indications dont ils disposent sur la situation particulière de chaque entreprise, au regard notamment de la survenance d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ou de l'existence de signalements effectués notamment par les représentants du personnel. Une faute commise par l'inspection du travail dans l'exercice des pouvoirs qui sont les siens pour veiller à l'application des dispositions légales relative à l'hygiène et à la sécurité au travail est de nature à engager la responsabilité de l'Etat s'il en résulte pour celui qui s'en plaint un préjudice direct et certain.

7. En l'espèce, la cour administrative d'appel de Marseille a souverainement constaté que l'inspection du travail n'avait mené aucun contrôle au sein des chantiers navals de La Ciotat et de La Seyne-sur-Mer pendant la période de dix années en litige, pour s'assurer du respect des dispositions du décret du 17 août 1977 et a jugé que, eu égard à la nature des activités et à la taille de ces établissements, regroupés en 1982 au sein de la Normed, cette négligence revêtait un caractère fautif, sans que l'administration ait, compte tenu de ces éléments et de la durée de la période en litige, à être saisie de manquements précis par des organes de cette société ou des tiers.

8. Il résulte de ce qui a été dit au point 6 qu'en retenant ainsi la responsabilité de l'Etat à raison d'une carence dans le contrôle du respect de la réglementation destinée à prévenir les risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante sans exiger que soit caractérisée l'existence d'une faute lourde, la cour administrative d'appel, dont l'arrêt est suffisamment motivé sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit.

9. Toutefois, la cour a jugé que cette faute avait directement concouru, avec celle de la société, au développement de maladies professionnelles liées à l'amiante par plusieurs salariés de cette société, ce dont il était résulté pour M. B... un préjudice tenant à l'anxiété due au risque élevé de développer une pathologie grave à la suite de son exposition aux poussières d'amiante. Eu égard, d'une part, à la circonstance que l'absence de contrôle par l'inspection du travail ne pouvait être regardée comme fautive qu'au terme d'un certain délai et, d'autre part, à la nature du dommage invoqué, tenant à la crainte de M. B... de développer une pathologie liée à l'amiante du fait d'une exposition aux poussières d'amiante entre 1977 et 1987, la cour a inexactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que le préjudice invoqué trouvait sa cause directe dans la carence fautive de

l'Etat.

10. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, le ministre chargé du travail est fondé à demander l'annulation de l'article 1er de l'arrêt attaqué en tant qu'il condamne l'Etat à verser à M. B... une somme de 2 000 euros au titre de la faute résultant de l'absence de contrôle du respect par les sociétés les Chantiers navals de La Ciotat puis Normed de la réglementation relative à la prévention de l'exposition des salariés à l'amiante postérieurement à 1977.

11. Aux termes du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : " Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire ". Le Conseil d'Etat étant saisi, en l'espèce, d'un second pourvoi en cassation, il lui incombe de régler l'affaire au fond, dans la mesure de la cassation prononcée.

12. Il résulte de ce qui a été dit au point 9 que le ministre est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a jugé que la responsabilité de l'Etat était engagée du fait d'une faute résultant de l'absence de contrôle de la réglementation relative à la prévention de l'exposition des salariés à l'amiante et l'a condamné à ce titre à indemniser M. B...

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit à la demande de M. B... présentée à ce titre.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 4 novembre 2019 est annulé en tant qu'il condamne l'Etat à verser à M. B... une somme de 2 000 euros au titre de la faute résultant de l'absence de contrôle du respect par les sociétés les Chantiers navals de La Ciotat et Normed de la réglementation relative à la prévention de l'exposition des salariés à l'amiante postérieurement à 1977.

Article 2 : Les conclusions de M. B... tendant à la condamnation de l'Etat en raison de l'absence de contrôle du respect par les sociétés les Chantiers navals de La Ciotat et Normed de la réglementation relative à la prévention de l'exposition des salariés à l'amiante postérieurement à

1977 sont rejetées.

Article 3 : La somme totale que l'Etat est condamné à verser à M. B... est ramenée à 2 000 euros.

Article 4 : Le jugement du tribunal administratif de Marseille du 30 mai 2017 est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision.

Article 5 : Le pourvoi incident de M. B... et ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion et à M. A... B....
