

N° 431003

Ministre des armées c/ M. A...

7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 25 mai 2020

Lecture du 10 juin 2020

## Conclusions

### Mireille LE CORRE, rapporteure publique

Le bénéfice de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité, liée à l'exposition à l'amiante, peut-il être refusé à un ouvrier d'Etat au motif qu'à la date de sa demande il n'a plus cette qualité ?

1. M. A..., ouvrier d'Etat, a exercé en qualité de charpentier tôleier de 1976 à 1985, au sein de la direction des constructions et armes navales (DCAN) de Toulon, devenue par la suite DCNS. Il a été exposé aux poussières d'amiante, ainsi que cela ressort de son relevé de carrière établi en 2008, indiquant une exposition à l'amiante durant 3210 jours. En 2014, il a présenté une demande visant à obtenir le bénéfice de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (ASCAA). Sa demande a été rejetée, tout comme son recours gracieux.

Le tribunal administratif de Toulon a annulé cette décision de refus, et la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé ce jugement. Elle a relevé que le refus était fondé sur la circonstance qu'à la date de sa demande, M. A... avait cessé son activité d'ouvrier d'Etat, alors que les textes applicables n'avaient pas pour objet d'exclure ainsi du bénéfice de l'allocation les ouvriers de l'Etat ayant cessé l'activité y ouvrant droit. La ministre des armées se pourvoit en cassation.

2. L'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (ACAATA) a été créée, pour les seuls salariés du secteur privé, par l'article 41 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999. Cette loi a institué un régime d'indemnisation des salariés du secteur privé victimes de l'amiante qui prévoit la possibilité pour ceux-ci de cesser leur activité de manière anticipée et le versement d'une allocation correspondante par un fonds dédié (le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante) via les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT). Cette allocation est destinée à compenser la perte d'espérance de vie que peuvent connaître des salariés ayant subi une exposition à l'amiante.

Les ouvriers de l'Etat n'étaient pas couverts par ce dispositif dédié aux salariés du secteur privé, alors qu'ils avaient pu travailler également sur les chantiers navals, comme les salariés de la construction et de la réparation navale, bénéficiaires de l'allocation. Un dispositif d'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (ASCAA) a été institué par le décret

n° 2001-1269 du 21 décembre 2001, au bénéfice des ouvriers de l'Etat relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Ce décret, pris initialement pour les ouvriers de l'Etat relevant du ministère de la défense, a vu son champ d'application étendu à l'ensemble des ouvriers de l'Etat en 2007<sup>1</sup>. Un dispositif similaire a été mis en place pour les fonctionnaires et agents non titulaires (hors ouvriers d'Etat) du ministère de la défense en 2003<sup>2</sup> et du ministère chargé de la mer en 2011.

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 21 décembre 2001, qui nous intéresse, dispose qu' « *Une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité est versée, sur leur demande, aux ouvriers de l'Etat relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat qui sont ou ont été employés dans des établissements ou parties d'établissements de construction et de réparation navales, sous réserve qu'ils cessent toute activité professionnelle, lorsqu'ils remplissent les conditions suivantes (...)* ».

Trois conditions sont posées :

- Une première condition relative à l'établissement dans lequel le travail est ou a été exercé : travaillé ou avoir travaillé dans un des établissements ou parties d'établissements précédemment mentionnés et figurant sur une liste établie par arrêté interministériel, pendant des périodes (fixées dans les mêmes conditions), au cours desquelles étaient traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante,
- Une deuxième condition relative à la profession de l'intéressé : avoir exercé, pendant ces périodes, une profession figurant sur une liste établie par arrêté interministériel
- Une troisième condition relative à l'âge : avoir atteint l'âge prévu à l'article 3 du décret.

L'article 6 du décret prévoit la procédure permettant de bénéficier de l'allocation. L'ouvrier de l'Etat formule une demande, accompagnée des pièces justificatives pour établir ses droits. L'administration doit notifier sa décision dans un délai de deux mois. En cas d'admission, le droit à l'allocation est ouvert au premier jour du mois civil suivant la date de la notification de la décision d'admission. Il précise enfin qu'à compter de la date d'ouverture du droit à l'allocation et jusqu'à son admission à la retraite, le bénéficiaire ne peut plus occuper un emploi.

3. Plusieurs questions d'interprétation résultent de ces dispositions.

D'abord, faut-il cesser son activité pour bénéficier de l'allocation ? La réponse est assurément positive : c'est la logique même du dispositif et c'est ce que prévoit expressément l'article 6.

Ensuite, faut-il que l'activité justifiant le bénéfice de l'allocation – autrement dit celle qui a conduit à une exposition à l'amiante – précède directement la cessation d'activité ? Les textes

---

<sup>1</sup> Décret n° 2007-184 du 9 février 2007

<sup>2</sup> article 96 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 et son décret d'application n°2006-418 du 7 avril 2006

ne semblent pas l'imposer et on ne verrait pas bien la nécessité d'une telle condition. Le bénéfice de l'allocation est lié aux conséquences de l'exposition à l'amiante à un moment donné. La circonstance que ce moment soit présent ou plus lointain importe peu : l'agent a été exposé à l'amiante et s'il réunit les trois conditions déjà évoquées, il peut en bénéficier.

Faut-il alors que l'agent soit encore ouvrier de l'Etat au moment de sa demande ? C'est le cœur de ce litige et c'est ce que soutient le ministre.

Le ministre se fonde essentiellement sur la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> du décret, qui mentionne que le bénéfice de l'allocation est ouvert aux « ouvriers de l'Etat » et non également aux anciens ouvriers de l'Etat. Autrement dit, ce n'est pas seulement l'appartenance à la fonction publique d'Etat qui serait une condition du bénéfice, mais bien la qualité d'ouvrier d'Etat. Ainsi, un agent qui reste dans la fonction publique d'Etat mais change de corps, et devient par exemple secrétaire administratif (comme c'est le cas dans notre affaire avant un départ vers le secteur privé), ne pourrait pas en bénéficier. Le ministre se fonde également sur les termes de l'article 6, qui dispose que « l'ouvrier d'Etat » formule une demande adressée à l'administration qui l'emploie.

L'écriture du décret semble s'accommoder surtout de la situation dans laquelle l'agent est encore ouvrier d'Etat au moment de sa demande. Ainsi, pour déterminer le montant de l'allocation, l'article 4 évoque « *la moyenne des rémunérations brutes perçues par l'ouvrier pendant les douze derniers mois de son activité* ».

Pourtant, cette situation juridique ne nous paraît pas pouvoir être validée, pour deux raisons.

La première est que le décret ne le prévoit pas et ne le suppose même pas implicitement.

Il existe certes des indices en ce sens, comme nous venons de l'indiquer, mais ils ne conduisent pas avec évidence à une interprétation restrictive du texte. L'article 1<sup>er</sup> évoque le cas des ouvriers d'Etat qui travaillent ou « ont travaillé » dans les établissements concernés. Certes, on peut avoir travaillé et être toujours ouvrier de l'Etat au moment de la demande, mais cette rédaction permet quand même de couvrir de façon certaine les situations passées d'exposition et n'existant plus au moment de la demande. Et on peut interpréter le texte comme visant implicitement les agents qui étaient ouvriers de l'Etat au moment de l'exposition, donc aussi les anciens ouvriers de l'Etat à la date de la demande.

D'ailleurs, si l'article 6 indique certes que « l'ouvrier de l'Etat formule une demande », il est permis de relever que l'article 5 évoque quant à lui les « ouvriers de l'Etat qui perçoivent l'allocation », alors même que ceux qui perçoivent ne sont plus ouvriers.

Par ailleurs, si l'article 41 de la loi de 1998 vise expressément quant à lui les anciens salariés, on peut estimer soit que le décret a entendu exclure les anciens ouvriers de l'Etat en ne les visant pas expressément, soit, au contraire, qu'il doit être lu comme les incluant implicitement mais nécessairement, eu égard à l'inspiration tirée de la loi.

Enfin, l'argument tiré de ce qu'un décret spécifique aurait été pris pour régir la situation d'ouvriers d'Etat qui ont perdu cette qualité ne nous retient pas. Le décret n° 2014-456 du 6 mai 2014, qui fixe les conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes, prévoit des dispositions générales d'intégration et il mentionne seulement, à son article 6, que l'ouvrier qui est intégré alors qu'il perçoit déjà l'ASCAA continue à en bénéficier. C'est une toute autre question que celle qui nous est posée.

La deuxième raison est qu'une interprétation du décret conditionnant le bénéfice de l'allocation à la qualité de l'agent au moment de la demande heurterait le principe d'égalité.

Cette méconnaissance est même susceptible d'être double. Elle instaure une différence de traitement non seulement au sein de la fonction publique d'Etat, entre ouvriers et anciens ouvriers, mais aussi entre les anciens travailleurs entre eux.

Ce second terrain est moins évident car la différence intervient entre deux régimes juridiques distincts, répondant à des conditions fixées par des textes différents entre secteurs public et privé, même si elle nous semble devoir être relevée dès lors que l'instauration d'un régime pour les agents de l'Etat est bien née d'une différence de traitement difficilement acceptable par rapport aux salariés de droit privé, eu égard à l'objet de la norme consistant à compenser une exposition à l'amiante.

En tout état de cause, le premier terrain d'atteinte au principe d'égalité nous semble imparable : comment justifier, pour le droit à l'allocation, une différence de traitement entre ouvriers de l'Etat identiquement exposés à l'amiante selon qu'ils sont encore ou non ouvriers de l'Etat au moment de leur demande ? Cette condition n'a strictement aucun lien avec l'objet de la norme qui est de compenser les périodes d'exposition à l'amiante.

Vous avez déjà été confrontés à un cas proche, s'agissant des agents du ministère de la mer, régis par des dispositions proches (3 février 2016, ministre de l'écologie, n° 394553, C, pourvoi en cassation contre une ordonnance de référé). Vous avez retenu que le dispositif de cessation anticipée d'activité - institué par la loi pour les agents du ministère de la mer – était ouvert non seulement aux fonctionnaires et agents non titulaires exerçant certaines fonctions au sein de ce ministère mais aussi à ceux ayant exercé, par le passé, de telles fonctions au cours de leur carrière.

Ce contentieux ne semble pas très important quantitativement, mais fait l'objet d'interprétations divergentes. La cour administrative d'appel de Nantes a récemment retenu une solution proche de la cour de Marseille dans notre affaire (1<sup>er</sup> octobre 2019, Langeo, n°18NT00605), mais deux tribunaux administratifs au moins ont été en sens différent.

Nous n'avons, par ailleurs, pas identifié de principes utiles dégagés par le juge judiciaire en interprétation des textes applicables aux salariés, dès lors que ceux-ci évoquent expressément le cas des « anciens salariés » et que la gestion se réalise via le fonds dédié (FCAATA) et les CARSAT.

5. Finalement, nous pensons que deux options juridiques sont possibles :

- soit considérer que le décret est illégal en tant qu'il exclut le bénéfice de l'allocation pour les anciens ouvriers de l'Etat et méconnaît ainsi le principe d'égalité,
- soit retenir une interprétation du décret compatible avec le principe d'égalité et en déduire que c'est le refus du ministre d'accorder l'allocation qui est illégal.

Lorsqu'elle est possible, vous privilégiez une interprétation neutralisante. Vous avez ainsi interprété un texte conformément au principe d'égalité (Section, 15 juillet 2004, Epoux Leroy, n° 242318, au Recueil).

Ainsi que le souligne Francis Donnat dans ses conclusions, vous avez, à plusieurs reprises, privilégié la voie de l'interprétation. Une voie, indique-t-il, consiste à « censurer l'atteinte illégale au principe d'égalité », une autre à « faire disparaître, par votre interprétation du texte, toute atteinte à ce principe ». Et il en cite plusieurs exemples, dans lesquelles la voie de l'interprétation a été retenue malgré son caractère, en apparence, parfois très constructif. La limite est que « vous ne procédez pas un effort d'interprétation lorsque le texte est clair ».

En tentant d'établir, pour notre affaire, une balance entre les arguments possibles en faveur de chacune de ces voies, nous identifions deux éléments qui pourraient vous conduire à privilégier la voie de l'illégalité du décret.

Le premier tient au fait qu'il existerait des difficultés pratiques de mise en œuvre du décret pour les anciens ouvriers de l'Etat. Autant les articles précités ne suffisent pas à nous convaincre d'une évidence sur le champ restreint d'application du décret, autant nous ne pouvons que constater que sa rédaction rend délicate son application aux anciens agents en termes de calcul de l'allocation.

Le deuxième tient à votre décision Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ M. Bos précitée, relative aux agents du ministère de la mer. Dans ses conclusions, Olivier Henrard estimait que le décret applicable était illégal car il restreignait illégalement le champ d'application de la loi, et que celle-ci n'aurait pas pu prévoir une distinction entre agents et anciens agents sans méconnaître le principe constitutionnel d'égalité. Certes, le « vice » a alors été ciblé dans le décret lui-même, mais nous ne pensons pas pour autant qu'un raisonnement identique doive être retenu pour notre affaire. D'abord parce que nous n'avons pas ici de dispositions législatives applicables, ensuite parce que précisément le texte instituant l'allocation (la loi pour ce précédent, le décret pour ce qui nous concerne) a été interprété comme n'excluant pas les personnes n'ayant plus la même qualité au moment de la demande, alors que la loi applicable aux agents du ministère de la mer n'évoquait pas non plus expressément le cas des « anciens » fonctionnaires et agents.

De l'autre côté de la balance, nous pensons que la voie de l'interprétation s'impose davantage.

D'abord, elle est possible sans un effort démesuré : le terme d'ouvriers de l'Etat peut s'appliquer à un agent qui a encore ou qui a eu cette qualité. Il ne s'agit pas d'étendre le champ à une autre catégorie d'agent qui n'aurait pas cette dénomination statutaire.

Ensuite, la voie de l'illégalité n'est, en tout état de cause, dans notre affaire, possible que par la voie de l'exception et non par la voie de l'action, puisque ce n'est pas le décret lui-même qui est attaqué. En conséquence, les avantages attachés à une annulation, en termes de connaissance par les services administratifs et les personnes concernées, ne sont pas décisifs. Quelle que soit l'option que vous retiendrez, l'administration devra prévoir les modalités concrètes d'application du texte pour les anciens ouvriers de l'Etat.

Enfin, cette interprétation nous paraît dictée par une norme de niveau supérieur, à savoir le principe d'égalité. Nous nous situons ici dans la même problématique que celle parfaitement résumée par Francis Donnat dans ses conclusions précitées : « L'atteinte au principe d'égalité ne trouve pas sa source dans la règle (...) en elle-même, mais bien dans son champ d'application. Pour rétablir l'égalité, vous pouvez et il vous suffit en l'espèce de modifier ce champ d'application ». Les mêmes conditions nous semblent ici réunies : « la modification du champ d'application suffit à rétablir l'égalité et cette modification ne rend pas le texte inapplicable, illégal ou n'en dénature pas la portée ».

L'interprétation n'est toutefois qu'une faculté qui vous est offerte. Et c'est pourquoi nous pensons que vous êtes face à un choix assez ouvert en l'espèce. Nous pensons plutôt, pour notre part, que la voie de l'interprétation est possible, pour les raisons indiquées, et nous vous invitons donc à l'emprunter.

6. S'agissant des conséquences sur l'arrêt qui vous est soumis, la cour a, il est vrai, mentionné l'article 41 de la loi du 23 décembre 1998, qui n'est pourtant pas applicable. Toutefois, elle a bien cité le décret pertinent et on peut penser qu'elle a procédé ainsi à titre de comparaison des deux régimes. En outre, le décret lui-même vise cette loi, même si ce n'est qu'en lien avec son article 3. Cette mention de la loi de 1998 peut, en tout état de cause, être considérée comme surabondante.

Vous pourrez, par ailleurs, en précisant quelque peu son raisonnement, retenir, comme la cour, que le décret n'a pas entendu exclure les anciens ouvriers de l'Etat, c'est-à-dire retenir l'option d'interprétation conforme au principe d'égalité.

Si vous estimiez, en revanche, qu'une telle interprétation du décret n'est pas possible et qu'il est illégal, vous pourriez procéder à une substitution de motifs. Dans ce cas, vous rejetterez donc également le pourvoi du ministre.

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet du pourvoi
- à ce que l'Etat verse à M. A... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.