

N° 427962

Ministre des armées c/M. L. C...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 29 juin 2020

Lecture du 10 juillet 2020

Conclusions

Mme Mireille LE CORRE, rapporteure publique

Le pourvoi qui vient d'être appelé va vous conduire à trancher deux points, l'un de compétence, l'autre de fond, relatifs à la liquidation anticipée de la pension en cas de travaux insalubres.

1. M. L. C..., ouvrier de l'Etat, a été employé par le ministère de la défense de 1976 à 2013. Depuis le 1^{er} novembre 2013, il bénéficie d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (ASCAA) en raison de son exposition à l'amiante. Par une décision du 26 janvier 2016, le ministre de la défense a refusé de reconnaître les années d'exposition de M. L. C... à l'amiante comme années de « travaux insalubres » au sens du décret du 5 octobre 2004, permettant une liquidation anticipée de sa pension de retraite.

M. L. C... a saisi le tribunal administratif de Rennes qui a annulé cette décision et enjoint au ministre de procéder à un réexamen de sa situation « au vu des états annuels existants ou à faire établir éventuellement au titre des travaux insalubres accomplis par celui-ci au cours de sa carrière ».

La cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel du ministre contre ce jugement et a assorti l'injonction prononcée par le tribunal administratif d'une astreinte de 500 euros par jour de retard (elle n'était pas compétente pour le faire). Le ministre se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

2. Ce litige pose d'abord, comme nous l'annonçons, une question de compétence au sein de la juridiction administrative.

Vous avez jugé qu'une décision de refus de prendre en compte des périodes de travaux insalubres pour ouvrir droit à un départ anticipé à la retraite a le caractère d'une décision administrative individuelle relative à la situation de l'intéressé et se détachant des opérations afférentes à la liquidation de la pension et que par suite, ce refus fait par lui-même grief et est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (fiché comme sol. impl. : 24 janvier 1992, Estivill, n° 120882, aux Tables sur ce point).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Pour autant, sur le fond, il concerne une demande relative à la liquidation anticipée de la pension de retraite et est donc susceptible d'entrer dans la catégorie des litiges relatifs aux pensions, pour lesquels le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort en application des dispositions du 7° de l'article R. 811-1 du code de justice administrative.

Vous avez déjà implicitement jugé que le tribunal administratif était compétent en premier et dernier ressort pour statuer sur un litige portant sur un refus de l'administration de « procéder à la régularisation des états d'heures de travaux insalubres » (7/2 CR, 23 mars 2007, *P...*, n° 278854, C)¹. Toutefois, il est difficile d'en déduire une conclusion certaine car vous avez pu considérer qu'il s'agissait d'un litige soit en matière de pensions, soit en matière de fonction publique, qui relevait également, à l'époque, de cette compétence de premier et dernier ressort en application des dispositions combinées des articles R. 811-1 et R. 222-13 (2°) du code de justice administrative.

De façon plus déterminante, nous semble-t-il, vous avez jugé très récemment qu'un recours exercé contre une décision par laquelle le directeur de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) rejette une demande de validation de services accomplis comme agent non titulaire au titre de la constitution des droits à pension était un litige « en matière de pensions » au sens de l'article R. 811-1 du code de justice administrative (7/2 CR, 4 avril 2018, *Bécaud*, n° 407032, aux Tables sur un autre point).

Il nous semble ainsi cohérent de retenir également aujourd'hui que vous êtes en présence d'un litige en matière de pensions, pour lequel le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort. La décision relative aux heures de travaux insalubres n'a, en vertu des textes, nous y reviendrons, aucun autre objet que de servir pour la liquidation anticipée de la pension.

Cette solution ne nous semble pas incompatible avec votre décision Estivill précitée. Il peut sembler délicat que la décision en cause, qui est une décision susceptible de recours en excès de pouvoir, soit, en conséquence de ce que vous jugerez si vous nous suivez, privée de la voie de l'appel dès lors qu'elle intervient en matière de pensions. Mais nous ne vous proposons pas de revenir sur la jurisprudence Estivill, car elle permet à un agent de saisir la juridiction d'un refus de reconnaissance d'heures de travaux insalubres, le cas échéant, très en amont de la liquidation de sa pension. Pour autant, elle concerne bien la liquidation de la pension et relève donc du tribunal administratif en premier et dernier ressort.

La cour administrative d'appel devait donc se déclarer incompétente et renvoyer l'appel, qui était en fait un pourvoi en cassation, au Conseil d'Etat.

Si vous nous suivez, vous devez donc annuler l'arrêt pour cette raison, et vous saisir de ce litige en tant que juge de cassation sur le pourvoi formé contre le jugement du TA.

3. Venons-en alors au fond.

¹ Décision rendue sous l'empire du décret du 24 septembre 1965 contenant des dispositions similaires à celles du décret de 2004 applicable en l'espèce

L'article 21 du décret du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat prévoit les conditions dans lesquelles la liquidation de la pension intervient, notamment dans le cas où l'agent a 57 ans et a accompli 17 ans de services dans des « emplois comportant des risques particuliers d'insalubrité ». Ceux-ci sont fixés par un décret du 18 août 1967, dont l'annexe mentionne « *les travaux exposant à l'inhalation de poussières susceptibles d'entraîner des pneumoconioses, en l'absence de ventilation artificielle efficace* ».

Par ailleurs, l'exposition à l'amiante peut donner droit, comme cela est plus connu, au bénéfice de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (ASCAA). Ce dispositif 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. Auparavant, l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (ACAATA) avait 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.

Trois conditions sont posées par l'article 1^{er} du décret du 21 décembre 2001 sur l'ASCAA :

- 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.

Vous avez très récemment précisé certaines conditions de mise en œuvre du dispositif de l'ASCAA (10 juin 2020, Ministre des armées c/ M. Audisio, n° 431003, aux Tables, à nos conclusions).

Ces deux dispositifs – ASCAA et travaux insalubres – sont distincts mais un même agent peut bénéficier successivement des deux dispositifs. Ainsi qu'une instruction du 6 août 2008 l'a précisé, l'ouvrier de l'Etat peut demander, avant la cessation du versement de l'allocation de cessation anticipée d'activité au titre de l'amiante, à bénéficier d'une pension de retraite telle

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

que prévue par le décret précité, au titre des travaux insalubres, à la condition qu'il remplisse les conditions propres de ce dispositif.

Ainsi, l'agent peut bénéficier financièrement des deux dispositifs successivement mais pas cumulativement au même moment t : l'ASCAA est nécessairement versée avant la liquidation de la pension, alors que le dispositif des travaux insalubres démarre avec la retraite.

Dans le jugement attaqué, le tribunal administratif indique, d'une part, que par une note du 22 février 1995, le ministre de la défense a demandé aux chefs des établissements placés sous son autorité d'établir des états annuels de travaux insalubres en vue de la constitution des dossiers de liquidation de pension. D'autre part, il précise que le ministre a refusé la reconnaissance de périodes durant lesquelles M. L. C... soutenait avoir accompli des travaux insalubres au seul motif que ces périodes avaient déjà été prises en compte pour l'attribution de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité sans vérifier, par l'établissement d'états annuels, si l'intéressé avait accompli des travaux insalubres durant les périodes en cause.

A l'encontre du jugement, le ministre soulevait des moyens, de fait et de droit, auxquels il vous revient de répondre, en les requalifiant autour de deux moyens de cassation.

Nous déduisons des textes relatifs respectivement à l'exposition à l'amiante ou aux travaux insalubres deux points principaux.

Premièrement, les régimes de preuve de l'exposition ou de l'accomplissement des travaux sont, il est vrai, différents entre les deux dispositifs. D'un côté, s'agissant de l'ASCAA, un mécanisme de présomption a été créé dès lors que l'agent a travaillé au sein d'une profession et dans un établissement visés par les textes. De l'autre, s'agissant des travaux insalubres, un état d'heures précis doit être établi. Le bénéfice de l'ASCAA ne suffit ainsi pas à enclencher celui du dispositif des travaux insalubres.

Pour autant, et c'est le deuxième point qui nous semble important, une période d'exposition à l'amiante reconnue à un agent au titre de l'ASCAA peut-elle être également décomptée en tant que travaux insalubres pour l'application des dispositions du décret relatif au dispositif de départ anticipé à la retraite au titre des travaux insalubres ? La réponse est, nous semble-t-il, positive pour deux raisons.

D'abord, et c'est évidemment la plus importante, les textes non seulement le permettent, mais le prévoient. Le décret, au point XVI de son annexe, établit un lien entre les deux risques puisqu'il compte parmi les travaux insalubres les « *Travaux exposant à l'inhalation de poussières susceptibles d'entraîner des pneumoconioses, en l'absence de ventilation artificielle efficace* ». Une des causes établies des pneumoconioses est précisément l'inhalation de poussières d'amiante (voir tableau INRS).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ensuite, nous ne voyons pas d'obstacle pratique à cette double prise en compte et elle nous paraît justifiée, dès lors que l'intéressé remplit les conditions propres aux deux dispositifs. Il a été admis que le cumul des deux dispositifs était possible et le ministre ne le conteste pas. Un même agent peut bénéficier, entre 50 et 57 ans, d'une cessation anticipée d'activité en percevant l'ASCAA, puis il peut demander, à 57 ans, une liquidation anticipée de sa pension du fait de son exposition aux travaux insalubres. Nous ne voyons pas de difficulté à ce qu'une même période soit comptabilisée pour les deux dispositifs, qui ont un effet différent : une cessation anticipée avec allocation versus une liquidation de pension anticipée. Et le ministre n'avance aucun argument dans le sens d'une impossibilité juridique ou pratique.

Le tribunal administratif n'a donc pas commis d'erreur de droit sur ce point. Et vous avez déjà jugé qu'il revient à l'administration, s'agissant du dispositif lié aux travaux insalubres, d'établir les états annuels d'heures de travaux insalubres en vue de la constitution du dossier de pension (décision P... précitée).

Et c'est sans dénaturation des pièces du dossier qu'il a retenu que l'administration n'avait pas fait établir, ainsi qu'elle y était tenue, les états annuels de travaux insalubres complets permettant de vérifier les droits de l'intéressé à une liquidation anticipée de sa pension de retraite. Le ministre ne conteste pas qu'il n'avait pas fait établir ces états pour M. L. C... puisque le motif de son refus était l'impossibilité même de compter les mêmes années au titre des deux régimes.

Le pourvoi contre le jugement du tribunal administratif doit donc être rejeté.

4. Précisons que le pourvoi étant rejeté, vous n'êtes pas compétents en matière d'injonction et d'astreinte, ce que vous auriez fait, le cas échéant, si vous aviez annulé et réglé l'affaire au fond. En application des articles L. 911-4 R. 921-2 du CJA, le TA de Rennes demeure, dans le cas présent, compétent pour se prononcer sur la demande d'exécution.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la CAA de Nantes du 10 décembre 2018
- au rejet du pourvoi du ministre des armées contre le jugement du tribunal administratif de Rennes du 15 décembre 2016
- à ce que le jugement des conclusions à fins d'injonction et d'astreinte présentées par M. L. C... devant la cour administrative d'appel de Nantes soit attribué au tribunal administratif de Rennes
- à ce que l'Etat verse à M. L. C... une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.