

N° 439868 – M. G...

*5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies*

**Séance du 16 septembre 2020**

**Lecture du 30 septembre 2020**

## Conclusions

**Mme Cécile Barrois de Sarigny, Rapporteur public**

M.G..., infirmier, est décédé le 8 novembre 2011 d'un cancer des poumons dont il avait demandé qu'il soit reconnu comme une maladie imputable au service dès lors qu'il avait exercé dans des locaux contenant de l'amiante. A l'issue d'une procédure finalement conduite par la veuve de l'intéressé, le directeur du centre hospitalier de Lille a refusé de reconnaître l'imputabilité de la maladie de M. G... au service ce que le tribunal administratif de Lille et la cour administrative d'appel de Douai, par l'arrêt attaqué aujourd'hui devant vous, ont confirmé.

Le pourvoi de Mme G..., encore au stade de la procédure d'admission, repose principalement sur une question prioritaire de constitutionnalité soulevée en mars dernier, pendant la période de confinement, que vous devez examiner avant le 30 septembre prochain<sup>1</sup>.

Celle-ci tend à remettre en cause votre jurisprudence selon laquelle le principe de présomption d'imputabilité au service des maladies professionnelles mentionnées dans un tableau des maladies professionnelles que pose l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale n'est pas applicable aux fonctionnaires hospitaliers – comme d'ailleurs aux fonctionnaires de l'Etat et aux fonctionnaires territoriaux<sup>2</sup> - (cf, Centre hospitalier Edmond Garcin d'Aubagne du 25

---

<sup>1</sup> Cf. article unique de la loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 que la suspension des délais pour les QPC s'applique jusqu'au 30 juin 2020 : « *Afin de faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19, les délais mentionnés aux articles 23-4, 23-5 et 23-10 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel sont suspendus jusqu'au 30 juin 2020* ». L'article 23-4 de l'ordonnance n°58-1067 fixe à trois mois à compter de la réception de la transmission le délai dans lequel le Conseil d'Etat doit se prononcer.

<sup>2</sup> Cf. pour les fonctionnaires de l'Etat, CE, 23 juillet 2012, Ministre du budget c. Mme Lami-Hurier, n° 349726, T. p. 811 ; CE, 7 juillet 2000, M. Laffray, n° 213037, T. p. 1060 et pour ceux des collectivités territoriales, 27 avril 2015, Commune de Roissy-en-Brie, 1<sup>ère</sup> SSJS, Rec. T. pp. 721-726.

*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.*

février 2015, n° 371706, Rec. T. pp. 723-726). Ces solutions sont certainement obsolètes car l'ordonnance du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, a fini par rendre applicable aux fonctionnaires l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale. Votre réponse n'en est pas moins déterminante pour Mme G... dès lors que ce dernier texte n'était pas applicable à la situation de son époux.

**L'interprétation que votre jurisprudence donne à des dispositions de nature législative peut vous le savez faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité** dès lors qu'elle présente une certaine constance (25 juin 2010, M. M..., 326363, p 217, 16 juillet 2010, SCI La Laulaie, n° 334665, p. 315, CC 6 octobre 2010, décision n° 2010-39 QPC), ce qui est le cas<sup>3</sup>. Vous avez toujours refusé de rendre le principe de présomption d'imputabilité organisé pour les maladies professionnelles des salariés du secteur privé applicable aux fonctionnaires sauf lorsque les textes statutaires y renvoyaient ou pouvaient être interprétés comme tel. Scrupuleusement appliquée par la cour administrative d'appel de Douai votre jurisprudence est « applicable au litige » au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, même si, comme le note avec justesse le centre hospitalier régional universitaire de Lille en défense, la question porte moins sur l'interprétation des dispositions applicables au fonctionnaires (loi du 9 janvier 1986 et article 27 du code des pensions), pointées par le requérant, que sur celle de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale<sup>4</sup>.

Le corpus législatif, tel qu'interprété par votre jurisprudence, n'a pas déjà été déclaré conforme à la Constitution. Vous en avez en revanche déjà été saisis par l'intermédiaire d'une question prioritaire de constitutionnalité fondée sur la méconnaissance du principe d'égalité que vous avez refusé de transmettre au motif qu'elle n'était pas sérieuse (18 mai 2018, M. H-G..., 416257, inédite, cas de la fonction publique territoriale). Vous répugnerez, comme le Conseil constitutionnel (CC,17 juin 2011, n° 2011-134 QPC), à comparer les régimes d'indemnisation du secteur public et du secteur privé, placés, du point de vue de leur droit sociaux et congés maladie, dans une situation différente.

La question qui vous est posée aujourd'hui est différente. Elle prend appui sur la loi de 1983 et le code des pensions civiles et militaires de retraite (et pas sur l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale), concerne les règles applicables à la fonction publique hospitalière et porte sur leur constitutionnalité au regard non pas du principe d'égalité mais de celui de présomption d'imputabilité des maladies professionnelles dont la valeur constitutionnelle résulterait de ce qu'il s'agit d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République,

---

<sup>3</sup> La décision Renard du 30 décembre 2011 (n° 330959, aux T sur un autre point), qui reconnaît l'applicabilité des dispositions de l'article L.461-1 du code de la sécurité sociale aux fonctionnaires territoriaux est restée isolée et a été démentie par les décisions ultérieures.

<sup>4</sup> Voir en ce sens, les conclusions de G. Pelissier sur 18 mai 2018, M. H-G..., 416257, inédite.

*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.*

ou, à tous le moins le corollaire nécessaire du droit constitutionnel à réparation des personnes victimes d'accidents du travail ou atteintes de maladies professionnelles.

Il vous appartient essentiellement aujourd'hui de déterminer si la question posée est nouvelle au sens de l'article et pour l'application des dispositions de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958. Vous devez néanmoins pour saisir le juge constitutionnel, à qui il reviendra de dégager le principe constitutionnel<sup>5</sup>, être convaincus qu'il s'agit d'une question « sérieusement nouvelle » pour reprendre la formule employée par notre collègue Gaëlle Dumortier dans ses conclusions sur la décision M. W... du 21 septembre 2011 par laquelle vous avez pour la première fois saisi le Conseil constitutionnel d'une question soulevant l'atteinte à un principe fondamental reconnu par les lois de la République non encore consacré (M. W..., 21 septembre 2011, n° 350385, T. pp. 1119-1131, voir, au contraire, 30 mai 2012, GFA Fielouse-Cardet, 355287, Rec. T. p. 960).

Tel ne nous paraît pas le cas en l'espèce.

**La présomption d'imputabilité trouve son origine dans le compromis assurantiel signé en 1898 sur les accidents du travail et élargi en 1919 aux maladies professionnelles,** consistant à ne plus faire peser sur les salariés la charge de la preuve d'un accident ou d'une maladie tout en prévoyant leur indemnisation forfaitaire. Elle est aujourd'hui organisée par l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale qui pose s'agissant des maladies professionnelles inscrites dans un tableau une présomption simple de lien de causalité entre l'activité du salarié et la maladie<sup>6</sup>.

Il est difficile d'identifier précisément les contours du principe que le requérant entend voir consacrer comme principe fondamental reconnu par les lois de la République. On comprend qu'il s'agirait de dire que la Constitution garantit une présomption d'imputabilité applicable à l'ensemble des employés, du privé comme du secteur public. Mais pour quelles maladies professionnelles ? Celles du tableau – il en existe en réalité plusieurs – sont nécessairement contingentes, et difficile donc à cristalliser dans un principe constitutionnel.

Bien que fondamental dans l'histoire sociale de la France, la présomption d'imputabilité ne nous paraît en tout état de cause pas pouvoir sérieusement être qualifiée de principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Trois conditions doivent être réunies pour admettre l'existence d'un tel principe : le principe doit énoncer une règle suffisamment importante et générale qui intéresse des domaines

---

<sup>5</sup> ce qu'il ne s'interdit pas dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011.

<sup>6</sup> Lorsqu'il est établi qu'un salarié a été exposé au risque de maladie, il revient à l'employeur de démontrer que le travail n'a joué aucun rôle dans le développement de cette dernière (v. notamment Cass. Soc. 19 juillet 2011, Bull. civ. V, n° 286).

*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.*

essentiels pour la vie de la Nation, il doit trouver un ancrage textuel dans une ou plusieurs lois intervenues sous un régime républicain antérieur à 1946 et il ne doit jamais y avoir été dérogé à ce principe par une loi républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946<sup>7</sup>. Si l'existence d'une présomption, comme moyen de preuve, facilite le droit à indemnisation des victimes, qui a un ancrage constitutionnel (décisions n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010), le principe tel que formulé par le requérant n'est pas général, pour les raisons déjà dites. Au demeurant, dès lors qu'aucune présomption d'imputabilité n'a été posée pour les fonctionnaires avant l'ordonnance du 19 janvier 2017, il ne repose pas, en ce qui les concerne, sur un quelconque ancrage textuel antérieur à la 4<sup>ème</sup> République. La reconnaissance d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République paraît donc exclue.

Nous ne pensons pas davantage -c'est le deuxième terrain de l'argumentation- que le principe invoqué serait le corollaire nécessaire du « droit à réparation des personnes victimes d'accidents du travail ou atteintes de maladies professionnelles ».

Tout d'abord, il ne nous paraît pas résulter de la jurisprudence constitutionnelle<sup>8</sup> une consécration spécifique du droit à la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles tirée du onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 mais seulement un principe de responsabilité, rattaché à l'article 4 de la Déclaration de 1789 dont se déduit pour les victimes un droit à demander réparation (décisions n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010). Ensuite, même s'il est indéniable que l'existence d'une présomption d'imputabilité telle que celle posée à l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale est de nature à faciliter le droit à réparation des victimes, il ne peut s'en déduire qu'en l'absence d'un tel mode de preuve ce droit serait méconnu, notamment en ce qui concerne les maladies professionnelles. Votre jurisprudence illustre le contraire, laquelle fournit de nombreux exemples d'indemnisation des maladies professionnelles, avec dans certaines hypothèses une adaptation des modes de preuve aux circonstances dans lesquelles ces maladies sont susceptibles d'être contractées sans véritable présomption. Nous pensons notamment à votre décision du 29 avril 2013, Mme L G..., veuve P... et Mme P..., au recueil (p. 111), qui définit une méthode propre à l'examen de l'imputabilité au service des affections à évolution lente susceptible d'être liée à l'exposition à des substances toxiques. Il en résulte notamment la possibilité de tenir compte d'un faisceau d'éléments objectifs qui sont autant d'indices de ce qu'un agent a pu ou non contracter certaines pathologies<sup>9</sup>. Enfin, en sollicitant

---

<sup>7</sup> V. sur le rappel de ces conditions le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel de la Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011.

<sup>8</sup> Et notamment pas de la décision n° 2010-8 QPC du 10 juin 2010.

<sup>9</sup> La décision prévoit la prise en compte des conditions et de la durée de l'exposition, aux pathologies que celle-ci est susceptible de provoquer, ainsi qu'à l'existence d'une « probabilité suffisante » que la pathologie qui affecte le demandeur soit en rapport avec son activité professionnelle. Si tel est le cas, précise la décision, « *la seule circonstance que la pathologie pourrait avoir été favorisée par d'autres facteurs ne suffit pas, à elle seule, à*

*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 certaines maladies l’alignement des modes de preuve applicables au secteur privé et au secteur public, le requérant nous paraît soulever une question d’égalité à laquelle votre décision M. H-G... du 18 mai 2018 a déjà répondu.

Pour l’ensemble de ces raisons, le second motif de renvoi ne nous convainc pas et nous vous proposons de ne pas transmettre la question posée au Conseil constitutionnel.

Si vous nous suivez, vous pourrez, d’un même mouvement, décider de ne pas admettre le pourvoi qui a fourni l’occasion de la question prioritaire de constitutionnalité.

Outre l’erreur de droit liée à la question soulevée, le pourvoi repose **sur cinq moyens**.

Ceux de procédure manquent en fait : la minute a été régulièrement signée et aucun moyen d’ordre public n’a été soulevé d’office par la cour. Précisons sur ce second point que la cour, qui a cru bon d’exclure, en tout état de cause, l’application du tableau des maladies professionnelles du régime général, était bien saisie de la question de la qualification du cancer dont M. G... était décédé.

Sur le fond, le requérant conteste l’appréciation par la cour de l’imputabilité au service de sa maladie. Il s’agit d’une question soumise à votre contrôle de qualification juridique (24 octobre 2014, Syndicat Intercommunal d’Equipements Publics de Moirans, 362723, aux tables). La cour s’est en l’espèce fondée sur un ensemble d’éléments notamment sur les conditions de travail de l’intéressé pendant ses douze années d’exercice au centre hospitalier, dont elle a estimé qu’elles n’avaient pas conduit M. G... à être exposé de manière importante à l’amiante, sur l’absence de stigmates pleuraux d’exposition à l’amiante en 2007 et 2012 ainsi que sur la circonstance que M. G... présentait un tabagisme important. Contrairement à ce qui est soutenu devant vous, la cour n’a pas considéré que seuls les cancers comportant des atteintes de la plèvre pouvaient être liés à l’exposition à l’amiante. L’erreur sur la date du certificat médical produit par l’intéressé est quant à elle sans portée. Pour le reste, compte tenu des éléments que nous avons rappelé, le moyen d’erreur de qualification juridique ne paraît pas sérieux. La motivation de l’arrêt attaqué nous paraît sur cette question suffisante.

#### **PCMC :**

- A la non transmission de la question prioritaire de constitutionnalité posée ;
- A la non admission du pourvoi.

---

*écarter la preuve de l'imputabilité, si l'administration n'est pas en mesure d'établir que ces autres facteurs ont été la cause déterminante de la pathologie. »*

*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.*