

N° 437314

Ministre du travail c/ M. A...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 30 novembre 2020

Lecture du 18 décembre 2020

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Les maladies causées par l’amiante présentent trois caractéristiques. **La première tient à leur gravité** : l’exposition à ce matériau peut en effet provoquer des fibroses mais aussi des cancers de la plèvre et du poumon particulièrement meurtriers. La deuxième caractéristique réside dans le fait que ces pathologies peuvent se manifester **avec un effet différé**, ce qui explique que, 23 ans après l’interdiction de l’amiante¹, entre 2 700 et 5600 cancers lui sont encore, chaque année, imputables. En 2014, le Haut conseil de la santé publique² estimait ainsi que l’amiante allait encore tuer entre **68 000 et 100 000 personnes en France** entre 2009 et 2050. La troisième caractéristique tient au fait que ces maladies sont le plus souvent consécutives à une **exposition professionnelle** à cette fibre délétère : un quart des hommes nés avant 1950 y ont ainsi été confrontés au cours de leur vie active. Au vu de ces caractéristiques, il est naturel que les personnes concernées, directement touchées ou qui craignent de l’être, ressentent **un préjudice fort**.

Or, ce préjudice n’a jamais pu être envisagé par les intéressés comme l’expression d’une fatalité aussi tragique qu’inéluctable dans la mesure où la dangerosité de l’amiante, massivement utilisé dans l’industrie à partir du début du XX^e siècle³, **était scientifiquement établie de longue date**⁴. Une réglementation spécifique avait d’ailleurs été mise en place dès 1931 en Angleterre et dès 1946 aux Etats-Unis⁵. Ce décalage entre la conscience du risque⁶ et les mesures prises pour le prévenir a d’abord suscité de nombreuses actions indemnitaires contre les employeurs, faute pour eux d’avoir pris les mesures nécessaires à la protection de leurs salariés. Puis, c’est la réaction jugée tardive et timorée des pouvoirs publics qui a été prise pour cible, en ce qu’elle traduisait rétrospectivement **une carence fautive** : les actions indemnitaires se sont alors multipliées devant la juridiction administrative, et c’est dans ce courant que s’inscrit l’affaire appelée.

¹ Décret n° 96-1133 du 24-12-1996

² Rapport sur le repérage de l’amiante, mesures d’empoussièrisme et révision du seuil de déclenchement des travaux de retrait ou de confinement de matériaux contenant de l’amiante

³ V. *L’Etat face aux contaminations liées à l’amiante*, C. Guettier, AJDA 2001. 529

⁴ V. sur ce point les conclusions d’E. Prada-Bordenave sur l’affaire d’Assemblée de 2004

⁵ *Amiante : le Conseil d’Etat confirme la responsabilité de l’Etat*, G. Delaloy, DA n° 5, mai 2004, comm. 87

⁶ L’asbestose a d’ailleurs été inscrite au tableau des maladies professionnelles dès le 3 août 1945, avec un intitulé propre à partir de 1950

Sur ce sujet aussi complexe que douloureux, votre jurisprudence peut, à très grands traits, se synthétiser en **deux temps principaux**.

Premièrement, **par deux décisions d'assemblée de 2004**⁷, vous avez dégagé une obligation pour les autorités publiques de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs. Vous en avez déduit que la carence de l'Etat à prévenir les risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante était **constitutive d'une faute** – tant avant qu'après 1977, dans la mesure où la réglementation édictée à compter de cette date⁸, en prévoyant un « usage contrôlé » de l'amiante, s'avérait encore largement insuffisante.

Deuxièmement, par une décision d'assemblée de 2015⁹, vous avez précisé **le lien de causalité susceptible d'exister** entre les carences de réglementation de l'Etat postérieures à 1977 et les préjudices invoqués par les requérants, dans un contexte où l'employeur n'avait pas respecté les normes existantes. Votre décision traduit un souci d'équilibre : en effet, vous avez admis que la responsabilité de l'Etat pouvait être engagée dans cette hypothèse, en revenant ainsi sur votre jurisprudence antérieure lorsqu'existait une faute inexcusable de l'employeur. Pour autant, vous avez maintenu votre exigence d'un **lien de causalité directe** entre la faute de l'Etat et le préjudice, en estimant, en l'espèce, que le comportement particulièrement répréhensible d'un employeur, qui n'avait pas du tout respecté le cadre réglementaire amorcé, dissolvait ce lien direct¹⁰.

Pour contourner l'écran qui était ainsi susceptible de s'instaurer, en cas d'inconséquence de l'employeur, entre la carence réglementaire et le préjudice subi du fait de l'exposition à l'amiante, les salariés ont alors cherché à identifier une nouvelle carence fautive de l'Etat, tirée cette fois de ce que l'inspection du travail **n'avait pas procédé aux contrôles nécessaires** à la bonne application de la réglementation sur l'amiante.

C'est cette voie qu'a empruntée M. A... dans la présente affaire. **L'intéressé a travaillé en tant que contremaître sur des chantiers navals de La Ciotat de 1964 à 1987**. S'il n'est pas malade de l'amiante, il craint de développer une pathologie pulmonaire du fait de ce passé professionnel. Il a obtenu, en 2012, une première indemnisation de 8 000 euros en réparation de son préjudice d'anxiété devant le juge judiciaire¹¹, qui a reconnu les fautes commises par son employeur, la Normed, pour ne pas l'avoir protégé. Il a ensuite saisi le juge administratif pour obtenir la réparation, par l'Etat, de son préjudice d'anxiété et des troubles dans ses conditions d'existence, en invoquant deux fautes. D'une part, la faute liée à l'insuffisance de la réglementation dès 1964 ; d'autre part, la faute tenant à l'absence de contrôle, par l'inspection du travail, de sa société pendant une décennie, de 1977 à 1987 – date de sa liquidation. Le tribunal administratif de Marseille lui a accordé 8 000 euros en reconnaissant uniquement son préjudice moral. Sur appel du ministre, par un premier arrêt, la cour de

⁷ CE, assemblée, 03-03-2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts B...*, n° 241151, A ; CE, assemblée, 03-03-2004, *Ministre de l'emploi c/ Consorts T...*, n° 241152, A

⁸ Décret n° 77-949 du 17 août 1977

⁹ CE, assemblée, 09-11-2015, *SAS Constructions mécaniques de Normandie*, n° 342468, A

¹⁰ Pour une autre illustration, v. également : CE, 26-03-2018, *Société ECCF*, n° 401376, A

¹¹ CA Aix-en-Provence, 18-10-2012 ; confirmé sur ce point par Cass soc., 02-07-2014, n° 1301 FS-P-B

Marseille a ramené cette somme à 2 000 euros 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. Après une cassation disciplinaire par laquelle vous avez annulé cet arrêt en tant seulement qu'il statuait sur la période postérieure 1977¹², la cour a fixé à 2000 euros la somme due au titre de cette seule période, en retenant uniquement la faute résultant de l'absence de contrôle du respect de la réglementation par l'inspection du travail. Le ministre a formé un pourvoi contre cet arrêt ; en défense, M. A... a présenté un pourvoi incident.

Avant de les examiner, précisons que **cette affaire est importante à deux titres**. D'une part, elle soulève quatre questions délicates. D'autre part, elle constitue la tête de pont d'une série de près de **3 000 dossiers** concernant les salariés de la Normed sur ses différents sites français¹³.

La première question – qui est au cœur du pourvoi du ministre – tient au point de savoir si la responsabilité de l'Etat du fait de l'absence de contrôle par l'inspection du travail doit pouvoir être engagée **pour faute simple ou pour faute lourde**.

Il n'est pas besoin de revenir devant vous sur le **déclin tendanciel de la faute lourde**. Toutefois, le sens de l'histoire ne nous paraît pas ici suffisant pour régler d'un revers de main cette question. En effet, vous vous situez ici dans le champ des activités de contrôle, qui constituent, vous le savez, l'un des derniers bastions de la faute lourde¹⁴.

Il nous faut dès lors revenir sur la **raison d'être de cette singularité**, pour ensuite déterminer comment celle-ci doit, en l'espèce, trouver à s'appliquer.

Traditionnellement – en doctrine comme dans les conclusions de vos commissaires – ce maintien partiel de la faute lourde s'agissant des activités de contrôle est justifié **par deux séries de considérations**. L'une nous convainc, l'autre non.

La première justification repose sur l'idée que l'activité de contrôle est **un exercice structurellement difficile**, dans la mesure où elle suppose pour l'administration de surveiller les agissements d'un tiers, par rapport auquel elle est souvent dans une situation d'asymétrie d'information, sans disposer toujours des moyens humains nécessaires au bon accomplissement de cette mission. Mais, comme ont pu le relever les professeurs Chapus et Gaudemet¹⁵, une telle justification tenant à la difficulté intrinsèque de la tâche ne saurait à nos yeux convaincre dans un contexte où, par ailleurs, vous êtes passés à la faute simple s'agissant d'activités autrement plus périlleuses que sont la lutte contre l'incendie¹⁶, le secours d'urgence¹⁷ ou encore les services d'assistance en mer¹⁸.

¹² CE, 1CJS, 10-05-2019, n° 423278, C

¹³ Côté judiciaire, la question du préjudice d'anxiété est également très importante : [près de 11 000 arrêts de cours d'appel ont eu à se prononcer sur cette question](#)

¹⁴ V. sur le principe : CE, Section, 24-01-1964, *Ministre des finances c/ Achard*, p. 43 et GAJA, 19^e édition, 55

¹⁵ *La responsabilité de l'administration du fait de ses activités de contrôle*, Y. Gaudemet in *Gouverner, administrer, juger – Liber amicorum* Jean Waline, Dalloz, 2002, p. 561

¹⁶ CE, 29-04-1998, *Commune de Hannappes*, p. 185

¹⁷ CE, Section, 20-06-1997, *X...*, p. 253

La seconde justification s'adosse à la **philosophie même de l'activité de contrôle**, qui ne doit pas conduire à empiéter sur la liberté de principe des personnes contrôlées. Sur cette base, le régime de faute lourde est alors justifié par le souci de **distinguer nettement l'action du contrôle**, pour ne pas déresponsabiliser le contrôlé ni inciter l'administration – par peur du recours indemnitaire – à s'immiscer trop avant dans le domaine qu'elle surveille¹⁹.

Reste que cette seule justification générale est trop frustrante **pour expliquer les subtilités de votre jurisprudence**, qui oscille en cette matière entre faute lourde et faute simple. Si ces solutions nuancées font écho à une casuistique inévitable dans le contentieux de la responsabilité²⁰, il nous semble néanmoins possible de dégager, au sein des activités de contrôle, **trois sous-ensembles**²¹.

Le premier sous-ensemble, dont les contours sont nets, renvoie aux cas **dans lesquels l'administration exerce un « contrôle d'effet conforme »**, c'est-à-dire lorsqu'elle dispose d'un pouvoir d'autorisation ou de refus. Dans de tels cas, l'emprise du contrôleur sur le contrôlé est telle qu'il est logique que sa responsabilité puisse se retrouver engagée pour faute simple. L'on peut songer ici, par exemple, au contrôle technique des navires, qui permet la délivrance du permis de navigation²², au contrôle du licenciement des salariés protégés²³ ou encore au contrôle opéré par le comité des établissements de crédit, qui se matérialise par la délivrance d'agrément²⁴. Du reste, dans ce premier sous-ensemble, **le contrôlé sollicite le contrôleur** de sorte qu'il n'y a pas véritablement matière à engagement de la responsabilité du fait de l'absence de contrôle.

La frontière délimitant les **deux autres sous-ensembles est moins évidente**. A nos yeux, il est toutefois possible de distinguer les cas où l'administration exerce un contrôle approfondi des cas où le contrôle est général.

La notion de contrôle approfondi, qui justifie l'application d'un régime de faute simple, traduit l'idée que **les prérogatives de l'administration vont au-delà du contrôle proprement dit**, soit qu'elle dispose par ailleurs de compétences propres qui font que le contrôle n'est qu'un pan difficilement isolable du reste de son action, soit qu'elle dispose d'informations et d'une vision d'ensemble qui rendent alors moins explicables les carences de son contrôle. Très souvent, le fait que l'administration soit ainsi dotée de prérogatives étoffées s'explique par la sensibilité des intérêts en présence, et cette circonstance renforce encore votre prudence à retenir la faute simple.

C'est sous ce timbre que peuvent rentrer vos décisions sur la responsabilité de l'Etat à raison du contrôle des centres de transfusion sanguine²⁵, sur la responsabilité des autorités chargées

¹⁸ CE, Section, 13-03-1998, *A...*, p. 82

¹⁹ V. en ce sens : conclusions de M. le président Rougevin-Baville dans ses conclusions sur la décision du 20 juin 1973, *Commune de Chateaufort-sur-Loire* (publiées à l'AJDA 1973, II, p. 545)

²⁰ V. sur ce point les conclusions de L. Marion sur CE, 18-07-2018, *Mme Monet et autres*, n° 411156, B

²¹ Nous empruntons cette typologie à l'excellent article : *Essai de justification et de conceptualisation de la faute lourde*, G. Chavrier, AJDA 2003.1206. Les citations de ce passage sont tirées de cet article, sauf précisions contraires

²² Cf. *A... et autres* (précité)

²³ CE, Section, 09-06-1995, *Ministre des affaires sociales et de l'emploi c/ Lesprit*, n° 90504, A

²⁴ CE, 30-07-2003, *Mme K...*, n° 210344, B

du contrôle des médicaments²⁶ et – tout récemment – sur la responsabilité de ces mêmes autorités à raison du contrôle des dispositifs médicaux²⁷ ; dans ces trois précédents en effet, les administrations disposaient de **compétences propres de police** et, par ailleurs, elles disposaient de moyens **renforcés et singuliers** pour exercer leur contrôle, notamment grâce à la centralisation des renseignements médicaux. A titre d'exemple, c'est également sous cette bannière que nous rangeons votre décision²⁸ relative au contrôle exercé par l'Office national des forêts (ONF) puisque ce dernier dispose d'une compétence propre de gestion du secteur forestier. En relève également à nos yeux votre précédent relatif au contrôle des installations classées²⁹ : le choix de la faute simple peut ici se réclamer non seulement des intérêts très sensibles en cause, mais aussi de ce qu'en cette matière le contrôle, au moins pour les installations les plus dangereuses, constitue l'écho des prescriptions et conditions dont l'autorité administrative a assorti l'autorisation initiale qu'elle a donnée.

Dans le dernier sous-ensemble en revanche, celui du contrôle général, la compétence de l'Etat « *constitue une simple garantie sur une mission exercée par autrui* ». Dans ces cas, la faute lourde reste justifiée « *parce qu'il ne s'agit que d'une mission de contrôle général qui, [si elle doit être dissuasive par la menace de la sanction], n'a pas pour vocation d'accorder une compétence propre à ces autorités s'agissant de la gestion du secteur* ». On peut rattacher à ce dernier sous-ensemble vos décisions *Kechichian*³⁰ et *Groupe Norbert Dentressangle*³¹, respectivement relatives au contrôle des établissements de crédit et au contrôle des entreprises d'assurance. S'y rattachent également vos décisions relatives à la responsabilité de l'Etat en cas **d'abstention du préfet à contrôler les actes³² des collectivités territoriales** – le principe de libre administration jouant ici comme un avatar de l'idée selon laquelle le contrôleur n'a pas vocation à intervenir à la place du contrôlé.

Nous ne prétendons sûrement pas que **cette tentative de typologie sommaire** permette d'embrasser toute votre jurisprudence. Il nous semble toutefois qu'elle peut constituer une grille d'analyse opératoire pour déterminer le régime de faute à retenir ici.

Nous ne vous cachons pas avoir **hésité sur ce point**. A la réflexion, nous estimons qu'un régime de faute lourde est le plus adéquat.

Certes, il est vrai que les enjeux en cause – **à savoir le respect des normes sanitaires et donc la protection des travailleurs** – pourraient plaider en faveur du rattachement à la catégorie du contrôle approfondi et, par suite, en faveur de l'application d'un régime de faute simple. Toutefois, il nous semble que trois séries de considérations plaident de façon plus décisive en sens inverse.

²⁵ CE, Assemblée, 09-04-1993, *M. D.*, n° 138653, A

²⁶ CE, 09-11-2016, *Mme Faure – Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes*, n°s 393902-926, B

²⁷ CE, 16-11-2020, *Mme W...*, n° 431159, A

²⁸ CE, 25-03-1995, *Commune de Kintzheim*, p. 48

²⁹ CE, 17-12-2014, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ M. G... et autres*, n° 367202-203, B

³⁰ CE, Assemblée, 30-11-2001, *Ministre c/ M. ou Mme Kechichian et autres*, n° 219562, A

³¹ CE, 18-02-2002, *Groupe Norbert Dentressangle*, n° 214179, A

³² CE, 21-06-2000, *Ministre de l'équipement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin*, n° 202058, A

Premièrement, le rôle de l'inspection du travail se limite bien à **l'exercice d'un contrôle général**³³. En effet, d'une part, les inspecteurs ont un champ d'intervention très large **qui porte sur l'ensemble du régime du travail**³⁴ **dans la totalité des entreprises**. Ce contrôle porte tout à la fois sur le contrat de travail et les relations individuelles de travail qui y sont associées (durée du travail et salaire notamment), sur les relations collectives, la santé-sécurité, ou encore sur la formation professionnelle. La situation nous paraît ainsi bien différente de vos précédents dans lesquels le régime de faute simple s'appliquait à une administration dont le contrôle concernait un nombre d'acteurs bien moindre et portait sur un champ spécialisé. D'autre part, les prérogatives de l'inspecteur du travail – quoique variées – sont **uniquement celles d'un contrôleur** : s'il dispose de pouvoirs d'enquêtes, de communication et de visite³⁵, l'inspecteur ne dispose ni d'informations privilégiées, ni d'une vision surplombante de son secteur.

Deuxièmement, **il nous semble que l'inspection du travail reste, par excellence, le type de contrôle qui justifie encore de bien dissocier contrôle et action**. En effet, cette inspection n'a nullement vocation à gérer ou à superviser les relations de travail au sein d'une entreprise à la place de l'employeur : elle a seulement pour mission, et c'est déjà beaucoup, de vérifier que ces relations sont conformes à la réglementation. Cette idée se déduit d'ailleurs des effectifs en présence : avec 2 137 agents chargés de contrôler 1,8 millions d'entreprises employant près de 19 millions de salariés³⁶, il est clair que le rôle de l'inspection de travail ne saurait se dilater au-delà d'une stricte posture de contrôle. C'est d'ailleurs cette grande autonomie qui justifie que la Cour de cassation fasse peser, sur l'employeur, une obligation de résultat en matière de sécurité **dès lors qu'il avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé ses salariés**³⁷.

Troisièmement, comme l'expliquait Alain Seban dans ses conclusions sur votre décision *Kechichian*, le choix du régime de faute correspond, pour le juge, à un choix entre deux standards bien différents. Là où la faute simple suppose de pouvoir définir un comportement de référence à l'aune duquel apprécier l'attitude de celui qui est mis en cause, **la faute lourde se contente de saisir les erreurs flagrantes**. Or, en l'occurrence, dès lors que les textes ne prévoyaient aucune périodicité dans le contrôle, qu'ils n'identifiaient pas celles des entreprises qu'il faudrait inspecter en priorité et qu'ils ne hiérarchisaient pas davantage entre les réglementations à faire respecter, il nous semble que vous devez vous contenter de saisir les **dysfonctionnements patents**, ce d'autant plus que vous êtes susceptibles – comme l'espèce en témoigne – de vous prononcer avec un décalage de plusieurs décennies par rapport à la période en litige, ce qui induit inévitablement des biais et une part d'approximation.

³³ C'est d'ailleurs une spécificité française – v. en ce sens : *L'activité de l'inspection du travail dans un contexte de fortes évolutions*, J. Besierre, Droit social 2011.1021

³⁴ Art. L. 611-1 du code du travail

³⁵ V. s'agissant de ses prérogatives actuelles : *Les « nouveaux pouvoirs » de l'inspection du travail après l'ordonnance du 7 avril 2016*, C. Mandy, Droit social 2017.170

³⁶ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-05/20200520-58-2-bilan-transformation-inspection-travail.pdf> ; soit un ratio de contrôle de l'ordre de 1 inspecteur pour 10 000 salariés

³⁷ Cass. soc. 28-02-2002, n° 00-10-051. V., s'agissant d'un employeur public : CE, 03-03-2017, *Ministre de la défense c/ M. P...*, n° 401395, A

Pour clôturer notre propos sur ce premier point, nous voudrions apporter **trois précisions supplémentaires**.

La première précision tient au fait qu'est seulement en cause ici **la faute résultant de l'absence de contrôle**. Dès lors, la situation est assez simple puisqu'elle se présente de façon binaire : soit l'inaction est fautive, soit elle ne l'est pas. Mais il n'est guère douteux que ce premier épisode sera suivi d'autres contentieux dans lesquels sera en cause **la qualité du contrôle de l'inspecteur du travail** : il lui sera alors reproché de ne pas avoir eu la main assez ferme, ou de ne pas avoir suffisamment focalisé son contrôle sur telle ou telle réglementation³⁸. Or, sur ce point, vous savez que l'inspecteur, dont l'indépendance est consacrée³⁹, dispose d'une grande latitude dans le choix de la réaction adéquate. A l'instar des autorités de régulation, il peut ainsi être amené à renoncer « *à faire respecter la légalité en toutes circonstances* »⁴⁰, en privilégiant la conciliation et la pédagogie à la sanction. Dans ces conditions, lorsque sera en cause la suffisance du contrôle, il nous semblerait encore plus difficile de retenir un régime de faute simple. Dès lors, à nos yeux, le choix de la faute lourde présente aussi l'avantage de ne pas créer de régimes à géométrie variable, alors même qu'est en cause le comportement de l'inspection du travail.

La deuxième précision concerne **l'importance de ce que vous jugerez aujourd'hui**. Certes, en l'espèce, n'est en cause que l'absence de contrôle du respect des règlementations relatives à l'hygiène et à la sécurité. Pour autant, il nous semblerait difficile de **cantonner le régime de faute** que vous retiendrez à ce seul pan de la législation. En effet, une différenciation du régime de faute selon la finalité poursuivie par la norme en cause serait difficile à assumer puisqu'elle supposerait que vous hiérarchisiez vous-mêmes l'importance des intérêts en présence. Une telle différenciation serait du reste peu maniable car une même exigence peut répondre à plusieurs objectifs différents⁴¹. En conséquence, si vous optiez pour un régime de faute simple, il faut donc avoir en tête que cette grille de lecture prévaudra aussi s'agissant, par exemple, de carences dans le contrôle du respect des réglementations relatives aux contrats de travail ou aux représentants du personnel. Par ailleurs, il n'est guère besoin d'insister sur le fait que si le présent contentieux concerne une situation ancienne, **le régime ici dégagé aura vocation à s'appliquer aux situations contemporaines**.

La troisième et dernière précision concerne l'opportunité d'une **réaffirmation de la faute lourde dans un contentieux aussi sensible**. Nous ne méconnaissons pas, en effet, que la faute lourde est susceptible d'entretenir les victimes dans « *l'idée que leur juge est complaisant à l'égard de l'administration* »⁴². Mais à nos yeux, la faute lourde n'est pas ici une « *franchise de responsabilité* »⁴³ mais plutôt le reflet de l'idée que vous vous faites du rôle de l'administration. Elle n'est pas non plus un ensemble vide⁴⁴ : la proposition que nous

³⁸ V. sur la réalité contemporaine de cette spécialisation : *Le nouveau visage de l'inspection du travail : 2006-2020 près de quinze ans de réformes incessantes*, V. Tiano, Droit social 2020.67

³⁹ V. désormais art. L. 8112-1 du code du travail

⁴⁰ V. Conclusions A. Lallet sur CE, 16-10-2019, *Association La Quadrature du Net*, n° 433069, A

⁴¹ Que l'on songe, par exemple, à la durée du travail

⁴² Conclusions de JH. Stahl sur la décision X... (précitée)

⁴³ Pour reprendre l'expression du professeur Chapus

⁴⁴ V. s'agissant de la caractérisation d'une faute lourde du service des mines, pour avoir mal usé des pouvoirs étendus de surveillance et de

vous ferons dans le cadre du règlement au fond en donnera une illustration. Du reste, pour légitimes qu'elles soient, ces considérations d'équité à l'égard des administrés ne sauraient selon nous justifier une solution qui s'avérerait inéquitable, mais pour l'administration cette fois, compte tenu de l'objet de son contrôle et des prérogatives qui sont les siennes. A cet égard, il nous paraît également préférable d'assumer un maintien de la faute lourde plutôt que de passer optiquement à un régime de faute simple tout en conservant, en pratique, un seuil d'exigences très élevé afin d'éviter une prolifération déraisonnable des recours indemnitaires. En somme, pour éviter que votre jurisprudence ne suscite des incompréhensions chez les juges du fond et des espoirs voués à être déçus chez les justiciables, **mieux vaut à nos yeux une faute lourde assumée qu'une faute simple en trompe l'œil.**

Si vous nous suivez, vous serez alors conduits à faire droit au pourvoi **puisque la cour administrative d'appel a implicitement retenu un régime de faute simple**⁴⁵. Vous pourrez annuler son arrêt, en tant qu'il condamne l'Etat à verser à M. A... une somme au titre de la faute résultant de l'absence de contrôle. S'agissant d'une seconde cassation, vous devrez régler, dans cette mesure, l'affaire au fond.

Dans ce cadre, nous pouvons en venir à la deuxième question délicate, qui est de savoir si **l'absence de contrôle** constitue, en l'espèce, une faute lourde.

Pour la traiter, il convient au préalable de formaliser les critères à l'aune desquels vous pourrez apprécier si l'absence de contrôle traduit une carence fautive. Nous vous proposons d'en retenir **deux principaux** – largement inspirés de ceux que vous avez dégagés au sujet de la mission de contrôle de l'Etat sur les installations classées⁴⁶.

Le premier tient aux caractéristiques de l'entreprise concernée. A l'évidence, la fréquence et la nature des contrôles ont vocation à varier selon la taille de l'employeur, mais également selon la gravité des risques induits par son activité pour la santé des travailleurs.

Le deuxième tient aux informations dont l'inspection du travail a connaissance. En effet, si l'inspection dispose d'éléments quant à la survenance plus fréquente, au sein de l'entreprise considérée, d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, ou encore si les représentants du personnel lui ont signalé des dysfonctionnements, alors son inaction est davantage susceptible de traduire non pas une sorte de fatalité statistique mais bien un aveuglement coupable.

Au prisme de cette grille d'analyse, il y a, en l'espèce, matière à hésiter puisque ces deux critères jouent dans des sens opposés. Nous inclinons toutefois à penser que l'inaction litigieuse traduit **une carence constitutive d'une faute lourde.**

contrôle dont il disposait pour assurer la sécurité dans l'exploitation des mines et carrières : CE, 24-03-1976, *Dame Veuve Thiémarc*, n° 95720, A

⁴⁵ Comme l'explique le président Odent : « la faute simple suffit en principe à engager la responsabilité de la puissance publique : les arrêts parlent alors de « faute » sans la qualifier autrement »

⁴⁶ *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ M. G... et autres* (précitée)

Certes, il ne résulte pas de l'instruction que **l'attention de l'inspection du travail aurait été attirée sur la situation de la Normed** – en particulier, il n'est fait mention d'aucun signalement sur ce point de la part des organisations syndicales, alors même que le comité d'hygiène et de sécurité avait à plusieurs reprises évoqué la problématique de l'amiante.

Mais les caractéristiques objectives de cette société rendent très difficilement compréhensible **l'absence de contrôle pendant toute une décennie**. D'abord, il faut ici rappeler que le site de la Normed à la Ciotat constituait, sur la période considérée, l'un des plus gros employeurs des Bouches-du-Rhône, en comptant jusqu'à 6 000 salariés. Ensuite, il est constant que la construction navale était un grand utilisateur d'amiante⁴⁷, et que les risques associés étaient documentés par plusieurs enquêtes conduites sous le patronage du ministère du travail. Enfin, il résulte de l'instruction que l'inspection du travail visitait à l'époque environ 200 000 établissements par an, soit 20 % des établissements assujettis à son contrôle. Une telle fréquence rend d'autant plus inexplicable l'absence de contrôle, s'étendant sur une décennie, d'un site aussi sensible.

Cette faute une fois reconnue, vous pourrez en venir à la troisième question délicate, qui tient à **l'existence d'un lien de causalité direct et certain** entre cette faute lourde et le préjudice de M. A....

Précisons d'emblée que le préjudice invoqué par l'ancien contremaître nous semble établi. En effet, depuis 2016, vous acceptez de reconnaître un préjudice d'anxiété lorsque l'intéressé fait valoir, d'une part, des éléments objectifs tenant à la gravité des risques encourus et à leur occurrence et, d'autre part, des éléments subjectifs et circonstanciés établissant qu'il a conscience du danger résultant de son exposition à ces risques. **Autrement dit, vous admettez désormais d'indemniser « la peur du risque »**⁴⁸. Or, il ne fait à nos yeux aucun doute que M. A... satisfait à ces exigences lorsqu'il fait état de sa crainte de développer une pathologie pulmonaire liée à l'amiante. Relevons d'emblée qu'il a été déclaré éligible en 2002 à l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, ce qui permet, au regard de votre jurisprudence⁴⁹, de présumer son préjudice d'anxiété. En tout état de cause, celui est établi. S'agissant des éléments objectifs, il est constant que l'activité conduite sur le site de La Ciotat a déjà provoqué de nombreux décès et maladies professionnelles parmi les salariés concernés. S'agissant des éléments subjectifs, il résulte de l'instruction que l'intéressé compte parmi ses proches de nombreuses victimes, dont son frère, décédé d'un cancer, de sorte qu'il a pu éprouver intimement les dangers qu'il dit désormais redouter pour lui-même.

Reste alors à voir si cette faute et son préjudice **sont suffisamment liés**.

Vous savez, sans qu'il soit besoin d'y revenir, que vous ne raisonnez pas en cette matière suivant la **théorie de l'équivalence des conditions**, en vertu de laquelle *« toutes les conditions nécessaires de la réalisation d'un dommage sont considérées comme en étant les*

⁴⁷ V. sur ce point les conclusions R. Decoud-Paolini sur *SAS Constructions mécaniques de Normandie* (précitée)

⁴⁸ *L'affaire du Médiateur : la police et la peur du risque*, Droit administratif n° 1, janvier 2017, comm. 3

⁴⁹ CE, 03-03-2017, *Ministre de la défense c/ M. Pons*, n° 401395, A / v. en ce sens également : Cass. soc. 02-04-2014, n°s 12-29.825 et 12-28.616. Pour les salariés non éligibles à cette allocation, v. le revirement décidé en 2019 : Cass. plénière, 05-04-2019, n° 18-17.442

causes »⁵⁰. Vous privilégiez plutôt **la théorie de la causalité adéquate** qui subordonne la reconnaissance du lien de causalité à la condition que le dommage soit « *objectivement la conséquence normale du fait incriminé* »⁵¹. Pour simple qu'elle soit à énoncer, **cette approche peut s'avérer délicate à manier en pratique** : comme le relevaient les présidents Denoix de Saint Marc et Dewost, en cette matière, vous êtes souvent amenés à vous laisser guider par votre intuition « *pour isoler, parmi la multiplicité de faits qui précèdent la survenance d'un dommage, celui ou ceux qui doivent être retenus comme cause de ce dernier* »⁵².

Au prisme de cette grille d'analyse, **l'hésitation est largement permise**. Nous pensons pour notre part que vous pouvez, en l'espèce, admettre ce lien de causalité.

Dans notre esprit, **cette solution découle de trois prémisses**.

La première correspond à **une vision désabusée du monde du travail**, selon laquelle l'employeur peut avoir tendance à négliger la santé de ses salariés compte tenu des exigences de rentabilité économique. Cette anthropologie pessimiste conduit à penser que « la peur du gendarme » joue **un rôle clé dans l'effectivité des garanties apportées aux travailleurs** puisque le décideur économique rationnel se retrouve conduit à devoir intégrer le risque de la sanction lorsqu'il apprécie le coût attaché à la méconnaissance des règles sanitaires applicables. Symétriquement, il s'en déduit que l'absence de contrôle – en créant un sentiment d'impunité – concourt directement à ce qu'une législation protectrice soit méconnue. Nous reconnaissons volontiers qu'un tel constat n'est guère réjouissant. Pour autant, il ne nous semble pas en complet décalage avec la réalité, *a fortiori* lorsque vous vous situez trente ans en arrière, à une époque où le sentiment d'impunité était plus fort dès lors que la responsabilité des entreprises pour mise en danger de ses salariés s'avérait beaucoup plus difficile à engager⁵³.

La deuxième prémisse est qu'un **contrôle de l'inspection du travail aurait changé les choses**, c'est-à-dire que l'intervention de ce service aurait été de nature à limiter l'exposition à l'amiante des travailleurs et, partant, l'anxiété aujourd'hui ressentie par M. A.... Or, à nos yeux, il est raisonnable de penser qu'un **contrôle convenablement conduit aurait bien eu un tel effet performatif**. En réalité, sur ce point, les éléments qui nous ont précédemment poussé à reconnaître une faute lourde plaide également en faveur de la reconnaissance d'un lien de causalité. Compte tenu des enjeux propres aux chantiers navals, il est en effet clair qu'une inspection lucide du site aurait conduit à examiner **le respect des normes nouvelles relatives à l'amiante** qui interdisaient l'exposition au-delà d'un certain seuil et imposaient aux employeurs de contrôler la concentration en fibres d'amiante dans l'atmosphère des lieux de travail. Certes – comme le fait valoir le ministre – l'inspection ne disposait pas, à cette époque, des prérogatives dont elle a hérité ensuite⁵⁴, et qui lui permettent d'arrêter

⁵⁰ Chapus, p. 1245

⁵¹ Odent, p. 161

⁵² Chronique AJDA 1969 p. 287

⁵³ Pour une analyse : *L'évolution du concept de sécurité au travail et ses conséquences en matière de responsabilité*, P. Sargos, SJEG n° 4, 22-01-2003, doct. 104.

temporairement l'activité en cas d'exposition à l'amiante. Pour autant, déjà à l'époque, **les inspecteurs n'étaient pas dépourvus de moyens d'action**⁵⁵ : ils pouvaient établir des procès-verbaux⁵⁶, proposer des mises en demeure⁵⁷ ou saisir le juge en référé pour qu'il ordonne toute mesures propres à faire cesser le risque identifié⁵⁸.

La troisième prémisse tient à **la consistance du préjudice invoqué par le requérant**. En effet, si M. A... se prévaut d'un préjudice d'anxiété, son argumentation se rapproche en substance d'une perte de chance de ne pas subir ce préjudice. Or, ainsi restituée, la perte de chance d'être serein aujourd'hui peut encore plus aisément se rattacher à la carence fautive d'hier, puisqu'il est indéniable que l'absence de contrôle n'a pas permis de réduire la période d'exposition à l'amiante de l'intéressé et, partant, sa probabilité de souffrir des maladies correspondantes⁵⁹.

Ceci étant, la reconnaissance d'un tel lien de causalité n'implique pas qu'il revienne à l'Etat de **réparer intégralement** le préjudice subi. Vous savez en effet qu'à la différence de celle du juge judiciaire, votre jurisprudence⁶⁰ est en ce sens qu'une « *personne publique dont la faute est l'une des causes du dommage n'est responsable de celui-ci qu'en proportion de l'influence que sa faute a eue dans la réalisation de ce dommage* »⁶¹.

En l'espèce, **deux facteurs** jouent dans le sens d'une limitation significative de la part qui doit être mise à la charge de l'Etat.

Premièrement, l'Etat n'est que le **co-auteur du dommage**. A l'évidence, le responsable principal est bien l'entreprise Normed pour n'avoir pas respecté la réglementation qui commençait à s'édifier, alors même qu'au regard de sa taille et de la nature de son activité, elle ne pouvait méconnaître les ravages causés par ce matériau.

Deuxièmement, **le préjudice invoqué par M. A... tient à la crainte de développer une pathologie à la suite de son exposition aux poussières d'amiante entre 1977 et 1987**. Or, ici, la faute retenue découle d'une absence de contrôle qui a persisté dans le temps. Autrement dit, il n'était pas attendu de l'inspection du travail qu'elle contrôle le site de la Ciotat dès l'édiction des premières réglementations relatives à l'amiante en 1977, en revanche il est

⁵⁴ Ancien article L. 231-12 du code du travail

⁵⁵ En tout état de cause, nous ne sommes pas loin de penser que, sur un site marqué par une forte syndicalisation, le simple fait de mettre nettement en lumière ce manquement et les risques associés aurait sûrement conduit la société à respecter avec bien plus de vigilance cette réglementation.

⁵⁶ Art. L. 231-4

⁵⁷ Art. L. 231-5

⁵⁸ Art. L. 263-1

⁵⁹ Ajoutons enfin que la reconnaissance du lien de causalité nous semble être cohérente par rapport à la solution retenue en Assemblée en 2015. Nous l'évoquions, vous y avez jugé que la méconnaissance patente par l'employeur de la réglementation relative à l'amiante altère le lien de causalité entre la faute tirée de la carence réglementaire et le préjudice subi, et qu'elle fait ainsi le plus souvent obstacle à ce que la responsabilité de l'Etat soit mise en cause. Ce raisonnement part de l'idée de bon sens selon laquelle une entreprise qui ne respecte pas une réglementation peu contraignante n'aurait pas davantage suivi une réglementation plus exigeante. Or, une telle logique nous paraît s'articuler harmonieusement avec une appréhension ici plus extensive du lien de causalité, dans la mesure où il serait plus difficile de justifier que l'Etat n'ait pas à réparer les dommages que sa réglementation avait vocation à prévenir lorsqu'il n'a rien fait pour s'assurer de l'effectivité de celle-ci.

⁶⁰ CE, Section, 11-05-1951, *Dame Pierret*, p. 259 ; CE, Section, 29-02-1952, *Delle Servel*, p. 147 ; CE, Section, 29-07-1953, *Epoux Gl...*, p. 427. V. récemment : CE, 19-07-2017, *Commune de Saint-Philippe*, n° 393288, B

⁶¹ *Contentieux administratif*, t. 2, R. Odent, réimpression Dalloz 2007, p. 152

fautif qu'elle s'en soit abstenue pendant dix ans. Cette circonstance réduit encore l'influence de la faute de l'Etat dans la réalisation du dommage.

C'est la raison pour laquelle – au regard de la nature et la gravité des fautes respectives – il nous semble qu'une juste appréciation du partage de responsabilités doit conduire à ce que **la part mise à la charge de l'Etat soit fixée à un cinquième**. En l'occurrence, en retenant un préjudice d'anxiété de 6 000 euros⁶² né de la période d'exposition en litige, vous pourrez ramener à 1 200 euros la somme à verser à la victime. Précisons à ce stade que M. A... n'a pu percevoir l'indemnisation octroyée par le juge judiciaire dès lors que la Normed était en liquidation judiciaire et que la créance ne relevait pas du régime de garantie des créances des salariés, de sorte qu'en tout état de cause, le risque de double indemnisation avancé par le ministre n'est pas établi⁶³.

Précisons aussi que le ministre n'invoquait pas devant les juges du fond **l'exception de prescription quadriennale**. Pourtant, en première approche, il nous semble que celle-ci aurait pu trouver à jouer – tout du moins si vous raisonnez comme le juge judiciaire⁶⁴, qui estime que le point de départ de la prescription est **la publication de l'arrêté ministériel ayant inscrit l'établissement de l'intéressé sur la liste permettant le bénéfice de l'allocation spécifique**⁶⁵. Vous ne pourrez pas vous saisir de cette question d'office, mais celle-ci pourrait rebondir dans les autres litiges de la série, encore pendants devant les tribunaux.

Vous pourrez alors en venir à la **quatrième et dernière question** de cette affaire. Elle se pose à l'occasion de l'examen du pourvoi incident formé par M. A....

A cette occasion, l'intéressé conteste la partie de l'arrêt qui écarte la responsabilité de l'Etat à **raison de l'insuffisance de la réglementation postérieurement à 1977**, en jugeant qu'au regard des négligences de la Normed, *« il ne saurait être tenu pour établi que le risque de développer une pathologie à l'amiante trouverait directement sa cause dans une carence fautive de l'Etat à prévenir les risques liés à l'usage de l'amiante à cette époque par l'adoption d'une réglementation plus contraignante »*.

Vous savez que, pour être recevable, le pourvoi incident – qui est conçu comme une « *riposte offensive* » – ne doit pas soulever **un litige distinct du pourvoi principal**. En l'espèce, le préjudice en cause est identique, le fondement de la responsabilité est le même mais la contestation porte sur une faute distincte. A nos yeux en effet, l'insuffisance de la réglementation et l'absence de contrôle en vue d'assurer son respect, si elles peuvent s'enchevêtrer, procèdent intellectuellement de deux logiques bien différentes. Or, semblable configuration où seule la faute diffère est, à notre connaissance, **inédite**. Toutefois, votre jurisprudence n'est pas vierge sur cette question. Il en ressort que si vous acceptez la

⁶² Cette somme – soit au total 12 000 euros sur l'ensemble de la période – se situant dans la fourchette haute des sommes octroyées par le juge judiciaire : v. *Le préjudice d'anxiété*, L. Gamet, Droit social 2015.55

⁶³ CE, Section, 08-06-2011, *Société Crédipar*, n° 322515, A

⁶⁴ Cass. soc. 19-11-2014, n°s 13-19-263 à 13-19-273

⁶⁵ En l'occurrence, l'arrêté en cause datait du 7 juillet 2000

contestation incidente d'un chef de préjudice distinct de celui sur lequel porte le recours principal⁶⁶, vous êtes plus intransigeants lorsque ce chef de préjudice distinct se rapporte à un fondement différent⁶⁷ ou à un autre fait générateur⁶⁸. Aussi, dans le prolongement de cette jurisprudence, en dépit de l'identité de préjudice, il nous semble que le pourvoi de M. A... devrait être rejeté comme irrecevable.

Mais, si vous avez quelques hésitations, notamment parce que les fautes présentent ici une certaine proximité, **vous pourriez préférer rejeter ce pourvoi incident sans vous prononcer sur cette question préalable**. C'est qu'en effet le fond de cette contestation est clairement vouée au rejet. L'intéressé ne remet aucunement en cause les contestations de la cour sur la méconnaissance par la société Normed de la réglementation, et il se borne à affirmer que cette circonstance est **inopérante sur l'existence d'un lien de causalité** entre cette faute et son préjudice. Or une telle argumentation se heurte à votre décision d'Assemblée de 2015, déjà évoquée.

PCMNC :

- **A l'annulation de l'arrêt en tant qu'il condamne l'Etat à verser à M. A... une somme de 2 000 euros au titre de la faute résultant de l'absence de contrôle du respect de la réglementation relative à la prévention de l'exposition des salariés à l'amiante postérieurement à 1977 ;**
- **A ce que la somme que l'Etat est condamné à verser à M. A... au titre cette faute soit ramenée à 1 200 euros ;**
- **A la réformation du jugement du tribunal administratif de Marseille en ce qu'il a de contraire à la présente décision ;**
- **Au rejet du pourvoi incident de M. A... et de ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

⁶⁶ CE, 04-04-1997, *Société d'ingénierie immobilière Sud*, n° 127884, B

⁶⁷ CE, 11-04-2014, *Commune de Dieudonné*, n° 351153, B

⁶⁸ CE, 07-06-2017, *Ministre des finances et des comptes publics c/ Commune de Gouvieux*, n° 383048, B