N° 457560

M. A... (demande d'avis)

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 30 mars 2022

Lecture du 19 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

La demande d'avis que vous adresse la cour administrative d'appel de Marseille porte sur les modalités d'application de la prescription quadriennale prévue par la loi du 31 décembre 1968 aux actions en réparation du préjudice d'anxiété des travailleurs exposés à l'amiante.

On peut s'étonner que la question de la prescription ne se pose que maintenant alors que vous avez reconnu dès 2004, par deux décisions d'assemblée¹, la carence de l'Etat dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante. C'est que l'engagement de la responsabilité de la puissance publique n'est qu'une voie d'indemnisation subsidiaire pour les travailleurs concernés. Ces derniers peuvent en effet bénéficier des dispositifs législatifs mis en place à leur intention, à savoir l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA), qui est un dispositif de pré-retraite ouvert aux salariés ayant travaillé dans un établissement inscrit sur une liste établie par arrêté ministériel, et le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), qui assure la réparation intégrale des préjudices résultant de l'exposition à l'amiante.

Les travailleurs ayant été exposés à l'amiante peuvent également engager la responsabilité de leur employeur, qu'il soit public ou privé, et là encore la responsabilité de la puissance publique paraît subsidiaire. Il résulte ainsi de vos décisions d'assemblée de 2004 et de 2015² que pour la période antérieure à 1977, date de la première réglementation de l'usage de l'amiante, l'Etat a commis une faute par son inaction, mais le premier fautif est l'employeur et vous fixez en principe au tiers la part de responsabilité de l'Etat. Pour la période postérieure à 1977, vous admettez que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée à

¹ CE, Assemblée, 3 mars 2004, Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts B..., n° 241151, p. 125 ; CE, Assemblée, 3 mars 2004, Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts T..., n° 241152, p. 127.

² CE, Assemblée, 9 novembre 2015, SAS Constructions mécaniques de Normandie, n° 342468, p. 379

raison des insuffisances de la réglementation mais vous écarterez tout lien de causalité direct avec le préjudice des salariés lorsque l'employeur n'a pas respecté cette réglementation. Certains requérants ont alors reproché à l'Etat une nouvelle carence, celle de n'avoir pas suffisamment contrôlé le respect par les entreprises de la réglementation de l'amiante. Par une décision *Ministre du travail c. X...* de décembre 2020³, tout en consacrant un régime de faute simple s'agissant de l'exercice par l'inspection du travail de ses pouvoirs de contrôle en matière d'hygiène et de sécurité, vous avez refusé de reconnaître l'existence d'un lien de causalité entre l'absence de contrôle de l'employeur et le préjudice d'anxiété invoqué requérant.

Ce préjudice d'anxiété est le principal enjeu des contentieux engagés contre l'Etat.

Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ne couvre que les personnes ayant subi une atteinte à leur état de santé⁴, c'est-à-dire en pratique les personnes atteintes d'une maladie liée à l'amiante⁵. Ces personnes peuvent être indemnisées par le FIVA du « *préjudice moral spécifique consistant dans l'anxiété permanente face au risque, à tout moment, de dégradation de l'état de santé et de menaces sur le pronostic vital* »⁶, solution classique qui a des précédents en matière de contamination par le VIH⁷ ou par le virus de l'hépatite C⁸.

Les personnes qui ne sont pas malades de l'amiante mais qui y ont été exposées ont cherché d'autres voies d'indemnisation. La Cour de cassation a accepté dès 2010⁹ d'indemniser le préjudice d'anxiété des salariés éligibles à l'ACAATA, préjudice qu'elle définit comme l'état d'inquiétude permanente généré par le risque de déclaration à tout moment d'une maladie liée à l'amiante. L'indemnisation repose sur une triple présomption : une présomption d'exposition personnelle à l'amiante du seul fait d'être éligible à l'ACAATA¹⁰, une présomption de manquement de l'employeur à son obligation de sécurité et une présomption d'existence du préjudice d'anxiété, qui dispense le salarié d'avoir à rapporter la

³ CE, 18 décembre 2020, *Ministre du travail c. M. X...*, n°437314, au recueil

⁴ Article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2011. Ce qui exclut le préjudice d'anxiété de personnes non malades : *Cass. 2e civ.*, 20 nov. 2014, n° 13-26.693

⁵ Une des maladies professionnelles liées à l'amiante, une des deux maladies listées par l'arrêté 5 mai 2002 fixant la liste des maladies dont le constat vaut justification de l'exposition à l'amiante au regard des dispositions de l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 instituant le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ou une maladie soumise à l'examen de la Commission d'examen des circonstances de l'exposition à l'amiante

⁶ *Civ.*, 2ème, 13 mars 2014 pourvoi n° 13-13.507

⁷ *Civ. 2ème*, 2 avril 1996, 94-15.676, Publié au bulletin

⁸ CE, 19 déc. 2007, *W...*, n° 289922, au Recueil ; 25 juin 2008, *Mme BA...*, n° 286910, aux Tables

⁹ *Soc.* 11 mai 2010 n° 09-42.241, au Bull.

¹⁰ Peu importe les fonctions exercées (*Soc.*, 2 juillet 2014, n° 13-10.644) et peu importe que le salarié n'ait pas adhéré à l'ACAATA (*Soc.*, 3 mars 2015, n° 13-20.486, au Bull).

preuve de son inquiétude¹¹. On le voit, le pivot de cette jurisprudence est l'inscription de l'établissement sur la liste ACAATA. En étaient donc exclus les salariés exposés à l'amiante mais ne travaillant pas dans un établissement inscrit ou bien y travaillant mais pour le compte d'un sous-traitant. Cette exclusion était très critiquée et la Cour de cassation a été conduite à opérer un revirement de jurisprudence. Par un arrêt d'assemblée plénière de 2019¹², elle a admis que les salariés qui ne sont pas éligibles à l'ACATAA puissent agir contre leur employeur pour obtenir la réparation de leur préjudice d'anxiété, à des conditions plus exigeantes cependant puisqu'il n'était pas possible de faire jouer la triple présomption liée à l'inscription de l'établissement. Pour être indemnisés de leur préjudice d'anxiété, ces salariés doivent établir d'une part qu'ils ont été personnellement exposés à l'amiante dans des conditions susceptibles de nuire à leur état de santé et d'autre part qu'ils souffrent d'une anxiété consécutive à la prise de conscience de leur exposition.

Du côté du juge administratif, c'est une décision Z... de 2016¹³ qui a consacré pour la première fois, à propos du Mediator, le caractère indemnisable du préjudice d'anxiété d'une personne ni malade ni contaminée. Il ressort de cette décision qu'un préjudice résultant de la crainte de développer une pathologie grave, qui est un préjudice moral, peut être indemnisé s'il présente un caractère direct et certain. Vous tenez compte à ce titre d'éléments objectifs, tels que l'importance du risque pour la santé, et d'éléments subjectifs, tenant au ressenti de l'intéressé, à qui il appartient de faire état de circonstances personnelles pour établir son angoisse.

Vous avez décliné ces principes en matière d'amiante dans une décision Y... de 2017¹⁴ à l'occasion d'un contentieux introduit par un ouvrier d'Etat. Vous avez précisé que la circonstance qu'un requérant bénéficie d'un dispositif de cessation anticipée d'activité à raison des conditions de travail dans sa profession ou son métier et des risques susceptibles d'en découler sur la santé ne dispense pas l'intéressé de justifier d'éléments personnels et circonstanciés établissant son préjudice. Mais vous avez jugé que cette exigence était satisfaite pour les travailleurs des constructions navales ayant bénéficié d'un dispositif spécifique de cessation anticipée d'activité octroyé aux personnes remplissant à titre individuel les conditions de temps, de lieu et d'activité requises. Pour ces travailleurs, la reconnaissance du droit à l'allocation vaut reconnaissance d'un lien entre leur exposition aux poussières d'amiante et la baisse de leur espérance de vie et « *cette circonstance, qui suffit par*

¹¹ Il n'est pas tenu de justifier d'un suivi médical particulier (Soc., 4 décembre 2012, n° 11-26.694, au Bull.) ou de rapporter la preuve d'un sentiment d'anxiété ni d'une modification des conditions d'existence (Soc., 2 avril 2014, n° 12-29.685, au Bull).

¹² Ass. Plén. 5 avril 2019, n°18-17.442, au Bull.

¹³ CE, 9 novembre 2016, Mme Z..., n° 393108, p. 496.

¹⁴ CE, 3 mars 2017, Ministre de la défense c/ M. Y..., n° 401395, p. 81.

elle-même à faire naître chez son bénéficiaire la conscience du risque de tomber malade, est la source d'un préjudice indemnisable au titre du préjudice moral ».

Nous comprenons de la décision Pons qu'à la différence de la Cour de cassation, vous regardez l'éligibilité à l'ACAATA comme insuffisante à établir une exposition personnelle à l'amiante pour les salariés concernés lorsque cette éligibilité découle de la prise en compte de l'activité principale de l'établissement et non la situation personnelle de chaque salarié. En revanche, dès lors que l'exposition personnelle du salarié est établie, le préjudice d'anxiété est présumé car le risque de développer une maladie grave est élevé, notablement plus élevé que pour le Mediator.

Vous venez tout juste, par une décision lue lundi dernier, *Ministre des armées c. M. P...*¹⁵, rendue à propos d'un marin mettant en cause la responsabilité de l'Etat employeur, de confirmer cette approche objective du préjudice d'anxiété et d'affirmer ce qui n'était qu'implicite dans la décision Pons, à savoir qu'il n'est pas exigé du requérant qu'il apporte la preuve de manifestations de troubles psychologiques engendrés par la conscience du risque élevé de développer une pathologie grave à la suite d'une exposition à l'amiante.

Voilà comment se présente aujourd'hui l'indemnisation du préjudice d'anxiété des travailleurs de l'amiante. L'insolvabilité des employeurs ou la recherche d'un complément d'indemnisation ont conduit de nombreux travailleurs à se retourner contre l'Etat. Plusieurs milliers de recours sont pendants devant les juridictions administratives. L'Etat semble avoir hésité à opposer la prescription, étant rappelé qu'en principe il n'est pas possible de le faire pour la première fois en appel, l'article 7 de la loi du 31 décembre 1968 s'y opposant.

La demande d'avis vous est adressée à l'occasion du recours introduit par M. A..., ancien salarié de la société Normed, société en liquidation judiciaire qui était spécialisée dans la construction navale. La société Normed a été inscrite en 2000 sur la liste des établissements ouvrant droit à l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante. La demande d'avis ne concerne que les salariés ayant travaillé dans un établissement inscrit mais il faut garder à l'esprit que des recours ont également été introduits par des travailleurs qui n'y sont pas éligibles, en particulier par des militaires.

Trois questions vous sont posées. Nous commencerons par la deuxième car elle porte sur la nature du préjudice d'anxiété.

La cour administrative d'appel de Marseille vous demande si le préjudice d'anxiété est un préjudice continu.

¹⁵ CE, 28 mars 2022, *Ministre des armées c/ M. P...*, n° 453378, au recueil

En application de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968, « *Sont prescrites, au profit de l'Etat (...) toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* ». Lorsque la responsabilité d'une personne publique est recherchée, les droits de créance invoqués en vue d'obtenir l'indemnisation des préjudices doivent être regardés comme acquis, au sens de ces dispositions, à la date à laquelle la réalité et l'étendue de ces préjudices ont été entièrement révélées, ces préjudices étant connus et pouvant être exactement mesurés. Ce considérant de principe d'abord formulé en matière de dommages de travaux publics par une décision Mme Dezeuze de 2013¹⁶ revêt une portée générale, ainsi qu'il ressort de votre décision de section M. Bermond de 2018¹⁷.

La mise en œuvre de ce principe conduit à distinguer, à la suite du professeur Etienne Picard dans son fascicule consacré à la prescription quadriennale dans le Répertoire du contentieux administratif Dalloz, quatre types de préjudice.

D'abord, les préjudices instantanés, qui découlent de dommages qui se réalisent immédiatement et qui produisent des conséquences dont la nature et l'étendue peuvent être appréciées sans délai.

Ensuite, les préjudices successifs, qui se reproduisent plusieurs fois de suite dans les mêmes circonstances. Ils sont regardés comme des dommages distincts rattachables chacun à l'année au cours de laquelle leurs conséquences ont pu être appréciées. On donne classiquement pour exemple les débordements répétés d'un réservoir d'eau potable communal¹⁸.

Troisième type, les préjudices définitifs, dont les effets sont durables mais qui procèdent d'un fait générateur unique et qui ne présentent, une fois cristallisés, aucune perspective d'évolution. C'est par exemple l'hypothèse de la dépréciation d'une maison du fait de l'édification d'un ouvrage public¹⁹ ou d'un handicap permanent causé par une faute médicale. Comme les préjudices instantanés, les préjudices définitifs ne s'imputent qu'à une seule année, celle au cours de laquelle leur importance et leur étendue ont pu être déterminées.

Enfin, les préjudices continus se prolongent eux aussi dans le temps mais ils ne sont pas définitifs car ils présentent des perspectives d'évolution. Comme l'expliquait Aurélie Bretonneau dans ses conclusions sur la décision BE..., « *d'une part ils peuvent finir par cesser d'être subis, en cas de cessation de l'activité ou de la carence administrative*

¹⁶ CE, 6 novembre 2013, Mme D..., veuve MI..., n° 354931, au recueil

¹⁷ CE, 3 décembre 2018, M. BE..., n° 412010, au recueil

¹⁸ CE, 21 juillet 1970, commune de Revel-Tourdan, T. 983

¹⁹ Décision Mme D... précitée

dommageable ; d'autre part, ils présentent un caractère évolutif, en cela qu'ils peuvent varier en ampleur à raison de variations d'intensité des agissements fautifs qui en sont la cause ». Leur fait générateur continue de produire ses effets, de sorte qu'ils sont considérés comme renouvelés chaque année et qu'ils donnent lieu à des créances imputables par fractions à chaque année considérée. Outre l'hypothèse de la décision BE... du préjudice moral subi par un détenu à raison de conditions de détention attentatoires à la dignité humaine, on peut citer parmi une jurisprudence abondante la privation de jouissance d'un immeuble résultant d'un refus de concours de la force publique²⁰.

En l'espèce, le préjudice d'anxiété des travailleurs de l'amiante ne nous semble pas pouvoir être regardé comme un préjudice continu qui se renouvelerait tous les ans jusqu'au décès du salarié.

Contrairement à ce que soutient M. A... dans ses observations produites devant vous, il ne suffit pas que le préjudice ait un caractère permanent pour qu'il soit continu. Il faut en plus que le préjudice soit évolutif.

M. A... explique à cet égard que l'anxiété ressentie par les travailleurs exposés à l'amiante peut s'aggraver dans le temps, parce qu'un collègue est tombé malade ou parce que l'on en apprend plus sur son exposition et sur les risques liés à l'amiante. Mais le fait générateur du préjudice d'anxiété n'est pas la prise de conscience, le cas échéant graduelle, de l'ampleur des risques résultant pour le salarié de son exposition à l'amiante. Cette prise de conscience peut influencer sur le point de départ de la prescription mais elle n'est pas l'origine du dommage. L'origine du dommage, c'est la carence de l'Etat qui a permis que le salarié soit exposé à l'amiante.

Cette carence a cessé lorsque l'exposition aux poussières d'amiante a elle-même cessé. Le fait générateur du préjudice d'anxiété ayant disparu, il nous paraît exclu, après cette date, de regarder ce préjudice comme continu et de le fractionner en échéances annuelles qui seraient autant de points de départ de la prescription. Ce qui laisse entière la question de savoir quel est le point de départ de la prescription.

C'est la deuxième question à laquelle vous devrez répondre.

La cour administrative d'appel de Marseille vous demande plus précisément si le délai de prescription a commencé à courir à compter de la date de publication de l'arrêté portant inscription de l'établissement dans lequel l'intéressé a travaillé sur la liste de l'ACAATA.

²⁰ CE, 25 janvier 1967, ministre de l'intérieur c/ PA..., T. 744

Dans l'affirmative, la cour souhaite savoir comment faire lorsqu'il y a eu plusieurs arrêtés d'inscription du même établissement pour des périodes différentes.

Cette référence à l'arrêté d'inscription à l'ACAATA s'explique sans doute par le fait que c'est le point de départ retenu par la Cour de cassation pour la prescription des actions contre les employeurs privés. La Cour juge en effet que les salariés éligibles à l'ACAATA ont eu connaissance à compter de l'arrêté du risque lié à leur exposition²¹. C'est cohérent avec le parti pris que le préjudice est présumé exister du seul fait de l'arrêté d'inscription. Le préjudice étant indépendant des conditions dans lesquelles le salarié a été personnellement exposé à l'amiante, la Cour considère qu'il est sans incidence qu'un nouvel arrêté prolonge la période au titre de laquelle un établissement est inscrit²² ou qu'un salarié ait travaillé dans plusieurs établissements qui ont été inscrits par des arrêtés successifs²³. La prescription part dans tous les cas du premier arrêté d'inscription et il n'est pas tenu compte des suivants.

Pour les salariés qui ne sont pas éligibles à l'ACAATA, la Cour de cassation juge que le point de départ du délai de prescription est la date à laquelle le salarié a eu connaissance de risque élevé de développer une pathologie grave résultant de son exposition à l'amiante, ce qui est affaire d'espèce, mais elle a précisé que ce point de départ ne pouvait être antérieur à la date à laquelle cette exposition a pris fin²⁴. Et dans une affaire où l'arrêté d'inscription à l'ACAATA avait été annulé par le juge administratif, de sorte qu'il y avait lieu d'appliquer le droit commun de la responsabilité et non le régime de triple présomption bénéficiant aux salariés éligibles à l'ACAATA, la Cour de cassation a jugé que la prescription courait à compter de l'arrêté, privilégiant ainsi un élément objectivant la connaissance du risque par les salariés²⁵.

La demande d'avis dont vous êtes saisis porte notamment sur des salariés du secteur privé, auxquels s'applique donc la jurisprudence de la Cour de cassation que nous venons de vous présenter. Dans ces conditions, des divergences trop marquées entre les deux ordres de juridiction pourraient engendrer l'incompréhension des intéressés. Mais la Cour de cassation applique l'article L. 1471-1 du code du travail tandis que vous appliquez la loi du 31 décembre 1968. Le délai de prescription est différent et son point de départ n'est pas forcément le même. Vous devez donc vous déterminer avant tout au regard du texte que vous devez appliquer et de l'interprétation qui en a été la vôtre jusqu'ici.

²¹ Soc. 19 novembre 2014, n° 13-19.264, au Bull.

²² Soc. 11 septembre 2019, n° 18-50.030, au Bull.

²³ Soc. 29 janvier 2020, n° 18-15.388 et 18-15.396, au Bull.

²⁴ Soc. 8 juillet 2020, n° 18-26.585 et autres

²⁵ Soc. 15 décembre 2021, n°20-11.046, au Bull.

Comme on l'a vu, une créance indemnitaire est acquise au sens de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968, lorsque la réalité et l'étendue des préjudices ont été entièrement révélées, c'est-à-dire lorsque ces préjudices sont connus et qu'ils peuvent être mesurés. L'article 3 de la loi reporte cependant le point de départ de la prescription quand le créancier est empêché d'agir ou quand il ignore légitimement sa créance. Pour qu'une prescription court, il ne suffit donc pas que la créance soit née, il faut que l'intéressé ait été mesure d'avoir connaissance de cette créance.

Au regard de ces principes, le préjudice d'anxiété a ceci de particulier qu'il résulte d'une prise de conscience, de sorte que la naissance et la connaissance de la créance sont intimement liées, ce qui ne facilite pas la détermination du point de départ de la prescription. Nous vous proposons de procéder en trois temps.

Il faut en premier lieu dater la prise de conscience du risque de développer une maladie liée à l'amiante. Il nous semble que cette prise de conscience ne peut pas être plus tardive que l'inscription de l'établissement dans lequel le salarié a travaillé sur la liste de l'ACAATA. Les arrêtés d'inscription sont pris après une enquête de l'inspection du travail, souvent à la demande des organisations syndicales. La loi prévoit qu'ils sont affichés sur le lieu de travail. L'inscription a nécessairement un retentissement dans l'entreprise et elle nous paraît même atteindre, au-delà, la communauté des anciens salariés.

Sans doute certains salariés ont-ils pu avoir conscience plus tôt de leur exposition personnelle à l'amiante et des risques qui en résultent. Cela dépend des informations dont chacun a pu disposer. On mesure cependant les inconvénients d'une approche aussi subjective. Il nous semble en outre que l'inscription de l'établissement marque une césure en donnant une reconnaissance officielle à ce qui n'était jusque là que des suspicions de la part des salariés. Nous vous proposons donc de vous en tenir à la publication de l'arrêté d'inscription et de ne pas admettre que la prescription ait pu courir plus tôt.

En deuxième lieu, il faut s'assurer que le préjudice d'anxiété était déterminable à la date de l'arrêté d'inscription. Il résulte de la décision Pons, que l'évaluation du préjudice d'anxiété repose sur des éléments certes personnels au requérant mais purement objectifs, à savoir la durée et les conditions dans lesquelles il a été exposé aux poussières d'amiante. Nous en déduisons d'abord que, tant que le salarié est exposé aux poussières d'amiante, son préjudice d'anxiété ne peut être déterminé dans toute son étendue. Le point de départ du délai de prescription ne saurait donc être antérieur à la date à laquelle cette exposition a pris fin. Le dispositif de l'ACAATA ayant été créé après l'interdiction de l'amiante, l'arrêté d'inscription est nécessairement postérieur à la fin de l'exposition.

Vient ensuite la question de savoir à quel moment le préjudice esst déterminable lorsque des arrêtés successifs concernant le même établissement prolongent la période d'exposition d'inscription à l'ACAATA. Nous avons été tenté, dans un premier temps, de considérer que, même si un arrêté d'inscription ne porte que sur une période donnée, il suffit à alerter le salarié et à le mettre en mesure d'apprécier le risque qu'il encourt y compris à raison d'autres périodes. A la réflexion cependant, cette approche nous a paru sévère et pour tout dire peu réaliste. Un salarié peut légitimement s'attendre à ce que les périodes au cours desquelles il a été exposé à l'amiante soient celles qui ont été identifiées par l'autorité administrative. S'il se trouve qu'il a été exposé pendant une période plus longue, cela ne lui est pleinement révélé qu'à compter de l'arrêté qui modifie la période au titre de laquelle l'établissement est inscrit à l'ACAATA.

Nous vous proposons donc de considérer que dans l'hypothèse où l'établissement a fait l'objet de plusieurs arrêtés successifs, il y a lieu de retenir comme point de départ de la prescription le dernier arrêté inscrivant l'établissement pour une période pendant laquelle le salarié y a travaillé²⁶.

En troisième et dernier lieu, vous déduisez de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 que la connaissance par la victime de l'existence d'un dommage ne suffit pas à faire courir le délai de la prescription quadriennale et que le point de départ de cette prescription est la date à laquelle la victime est en mesure de connaître l'origine de ce dommage ou du moins de disposer d'indications suffisantes selon lesquelles ce dommage pourrait être imputable à un fait de l'administration. Voyez votre décision Commune d'Albestroff de 2002²⁷ pour une pollution d'un étang qui pouvait avoir plusieurs causes possibles sans que l'implication de la commune puisse être supposée ou encore une décision Consorts R... de 2005²⁸ dans un cas où l'autorité administrative a délivré des informations trompeuses sur la cause des préjudices subis par l'intéressé.

Dans les deux exemples que nous avons cités, le créancier n'était matériellement pas en mesure d'identifier son débiteur. Votre jurisprudence admet que l'ignorance puisse avoir des causes matérielles, en revanche, comme l'indiquait Jean Lessi dans ses conclusions sur une décision Molin de 2016²⁹, l'ignorance juridique, c'est-à-dire l'ignorance de l'illégalité des agissements de l'administration n'est pas regardée comme légitime. Ainsi, une circulaire ayant illégalement ajouté une condition à l'octroi d'un avantage n'est pas une cause d'ignorance légitime que l'on avait droit à cet avantage³⁰. Au requérant qui expliquait ignorer

²⁶ Il n'y a à nos yeux pas lieu de raisonner différemment lorsque le salarié a travaillé dans des établissements différents.

²⁷ CE, 6 décembre 2002, Commune d'Albestroff, n° 230291, aux tables

²⁸ CE, 27 juin 2005, Consorts R..., n° 261574, aux tables

²⁹ CE, 27 juillet 2016, MO..., n° 388198

ses droits jusqu'à ce que la doctrine administrative soit infirmée, vous avez répondu que rien ne l'avait empêché de saisir le juge³¹. Vous refusez donc de fixer le point de départ de la prescription à la révélation d'une illégalité³² par le juge et vous l'avez rappelé, dans votre décision d'assemblée Société hôtelière Paris Eiffel Suffren de 2019³³ sur la responsabilité du fait d'une loi inconstitutionnelle, en indiquant que la victime ne pouvait être légitimement regardée comme ignorant l'existence de sa créance jusqu'à l'intervention de la déclaration d'inconstitutionnalité.

En l'espèce, les travailleurs exposés à l'amiante n'étaient pas dans l'impossibilité d'agir contre l'Etat avant que vous ne reconnaissiez sa responsabilité dans cette exposition³⁴. Nous écartons par conséquent la solution qui consisterait à fixer à ce moment-là le point de départ du délai de prescription, solution qui serait à notre connaissance entièrement inédite et qui n'apporterait qu'un maigre bénéfice aux intéressés puisqu'elle conduirait seulement à fixer le point de départ à vos décisions d'assemblée de 2004.

Si vous nous suivez, vous répondrez à la cour administrative d'appel de Marseille que le point de départ du délai de prescription des actions engagées par les salariés éligibles à l'ACAATA correspond à la publication de l'arrêté inscrivant l'établissement au titre d'une période au cours laquelle ils y ont travaillé ou de la plus tardive des dates de publication en cas d'arrêtés successifs.

La cour administrative d'appel de Marseille vous demande enfin si la prescription a pu être interrompue par les recours introduits par les tiers devant le juge administratif, par les recours des salariés concernés contre leurs employeurs ou par une plainte pénale déposée en 2006. Dans les trois cas, la réponse nous paraît négative.

S'agissant des recours des tiers, qui sont ceux ayant abouti à vos décisions d'assemblée de 2004 et 2015, l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 dispose que « *La prescription est interrompue par : (...) Tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours (...)* » et vous en déduisez, depuis une décision Commune de Sarreguemines de 1980³⁵, que la demande d'une victime interromp la prescription à l'égard d'une autre victime.

³⁰ CE, 12 janvier 1987, Bourgois, aux tables ; CE, 20 mai 1994, G..., n° 143680, au recueil

³¹ CE, 11 avril 2008, M. K..., n° 286689

³² CE 31 janvier 1996, F..., n°152553, aux tables

³³ CE, 24 décembre 2019, Société hôtelière Paris Eiffel Suffren, n° 425983, au recueil

³⁴ Les choses se présentent différemment pour les salariés qui ne sont pas éligibles à l'ACAATA et à qui la Cour de cassation refusait, avant le revirement de 2019, l'indemnisation du préjudice d'anxiété. Mais, même dans ce cas, « une évolution de la jurisprudence ne constitue pas une impossibilité d'agir suspendant l'écoulement du délai de prescription » (Civ. 2ème, 12 octobre 2017, n° 16-17.721 ; Civ. 2ème, 4 avril 2018, n° 17-11.491).

³⁵ CE, 14 mars 1980, Commune de Sarreguemines, p. 149

Mais il n'y a interruption que si le fait générateur est le même, ce qui est exclu par exemple pour des fonctionnaires se plaignant d'une illégalité dans le calcul de leur rémunération, le fait générateur de leurs créances étant le service fait par chacun, voyez une décision Tournier de 1983³⁶.

La décision Commune de Sarreguemines a été rendue à propos de l'incendie d'un hôtel. Elle a été appliquée aux nuisances d'une usine d'incinération³⁷, à une collision sur un aérodrome³⁸ ou encore à un accident de la circulation³⁹. A chaque fois, une unité de temps, de lieu et d'action liaient les victimes.

Les choses nous paraissent se présenter très différemment pour l'amiante. La carence reprochée à l'Etat s'étend sur des dizaines d'années. Elle ne présente pas la même gravité ni la même durée pour chacun des salariés concernés. A compter de 1977, elle doit être appréciée au regard des mesures prises, qui sont variables d'un secteur d'activité à l'autre. Et la carence dans le contrôle du respect de la réglementation est par définition variable d'une entreprise à l'autre.

Les agissements fautifs de l'Etat ne peuvent être appréciés de la même manière d'un salarié à l'autre et ils ont conduit à des durées et à des conditions d'exposition très variables. A la rigueur, on pourrait retenir que les salariés d'un même établissement ont connu les mêmes conditions de travail et que l'action de l'un d'entre eux doit interrompre la prescription pour tous les autres. Mais ces salariés ont pu être employés à des périodes entièrement différentes. La carence de l'Etat s'inscrit dans la longue durée et cela nous semble faire obstacle à ce que l'on considère que les salariés d'un même établissement ont subi le même fait dommageable.

Nous passons aux recours formés par les salariés à raison de la faute inexcusable commise par leurs employeurs. Ces recours n'ont pas pu interrompre la prescription à l'encontre de l'Etat dès lors que ce dernier n'a pas été mis en cause devant le juge judiciaire, même de manière incompétente, voyez sur ce point votre décision de section Commune de Férel de 1977⁴⁰ dont vous avez fait encore application en 2017 par une décision Société Solotrat⁴¹ à propos d'un recours intenté devant les juridictions commerciales par un sous-

³⁶ CE, 25 novembre 1983, TO..., 02763, aux tables

³⁷ CE, 25 novembre 1987, Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la région caennaise c/ Mlle L G..., nos 50180, 50623, aux tables

³⁸ CE, 22 avril 1988, Chambre de commerce et d'industrie de Périgueux c/ Union aéronautique du Périgord, n° 62133, aux tables

³⁹ CE, 14 mai 1997, GA... et autres, n° 157544

⁴⁰ CE, 24 juin 1977, Commune de Férel, n° 96854, p. 291.

⁴¹ CE, 10 mars 2017, Société Solotrat, n° 404841, aux tables

traitant contre le seul entrepreneur principal, recours qui n'a pas interrompu le délai de prescription à l'égard de la collectivité publique maître d'ouvrage.

Enfin, la demande d'avis mentionne une plainte contre X adressée en 2006 par un salarié de l'établissement de Dunkerque de la société Normed et par une association. Vous jugez, depuis une décision de section Département du Morbihan de 2006⁴², qu'une plainte contre X avec constitution de partie civile interrompt le cours de la prescription quadriennale dès lors qu'elle porte sur le fait générateur, l'existence, le montant ou le paiement d'une créance susceptible d'être mise à la charge d'une collectivité publique. Peu importe que la plainte ne soit pas expressément dirigée contre la collectivité publique⁴³ ou que le juge judiciaire ne serait pas compétent pour statuer sur des conclusions indemnitaires la visant. En l'espèce, la plainte met notamment en cause les insuffisances de la réglementation de l'amiante et des contrôles, elle se rapporte donc bien au fait générateur d'une créance susceptible d'être mise à la charge de l'Etat.

Mais une simple plainte n'a qu'un objet pénal, elle ne peut être regardée comme une demande relative à une créance. C'est pourquoi la décision Département du Morbihan n'envisage que le cas de la plainte avec constitution de partie civile, à quoi l'on peut ajouter le cas où la victime se porte partie civile afin d'obtenir des dommages et intérêts dans le cadre d'une instruction pénale déjà ouverte. Un recours qui ne concerne que l'action publique n'est pas interruptif de prescription, vous l'avez jugé dans une décision CO... de 2014⁴⁴.

En l'espèce, la plainte dont il est question a été adressée au procureur de la République et non au juge d'instruction et le dossier dont vous disposez ne permet pas de penser qu'elle viserait à engager l'action civile de la victime. Elle n'a donc pas pu interrompre la prescription, pas plus que les autres recours mentionnés dans la demande d'avis.

Tel est le sens de nos conclusions.

⁴² Section, 27 octobre 2006, Département du Morbihan et autres, n°s 246931 247011 247071 247076, p. 437

⁴³ Par exemple : 11 avril 2008, C... et autres, n° 294767, aux tables

⁴⁴ CE, 17 mars 2014, Consorts CO..., n° 356577, aux tables