

Responsabilité de l'Etat dans les préjudices subis par les travailleurs exposés à l'amiante

Conclusions de *Emmanuelle PRADA-BORDENAVE*,
Commissaire du gouvernement (1)

(Conseil d'Etat (Ass.) 3 mars 2004, ministre de l'Emploi et de la Solidarité contre Cts B. n° 241151, ministre de l'Emploi et de la Solidarité contre Cts T. n° 241152) (2)



Vous avez aujourd'hui à connaître en cassation d'actions en responsabilité qui concernent quatre victimes d'une maladie provoquée par l'inhalation de poussières d'amiante contractée à l'occasion de l'exercice de leur profession.

Les deux premières victimes ont passé une part importante de leur vie professionnelle dans des usines de fabrication de produits à base d'amiante. M. T. né en 1939, a travaillé au sein de la société Eternit de 1957 à 1973 ; il a développé un cancer bronchique en septembre 1996 dont il est décédé en juin 1997.

Comme lui, M. Bo., né en 1941, a travaillé au sein de la société Eternit de 1964 à 1971. Atteint d'asbestose, il a développé en juillet 1996 un cancer bronchique dont il est décédé en décembre 1996.

Les deux autres victimes étaient plus jeunes et avaient travaillé dans des usines où étaient utilisés des produits à base d'amiante.

M. B., né en 1958, a travaillé dans les usines Atochem de Fos-sur-Mer et de Port-de-Bouc de 1982 à 1994, il a été atteint en avril 1996 d'un mésothéliome malin de la plèvre dont il est décédé en juillet 1996. M. X., né en 1958, a travaillé comme chaudronnier dans diverses entreprises et en particulier dans les usines de la société Sollac à Fos-sur-Mer de 1985 à 1987. Il a été atteint en décembre 1995 d'un mésothéliome malin de la plèvre dont il est décédé en mars 1997.

Saisi par les malades ou leurs ayants droit, le Tribunal administratif de Marseille a, par quatre jugements du 30 mai 2000 déclaré l'Etat responsable des conséquences dommageables des maladies contractées par les quatre victimes et ordonné une expertise pour déterminer le montant des préjudices. La Cour administrative d'appel de Marseille, par quatre arrêts du 18 octobre 2001, a confirmé les jugements. Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité s'est pourvu contre ces quatre arrêts.

Selon les données du rapport présenté par M. E. au nom de la commission des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale lors de l'élaboration de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001, 35 000 personnes sont, comme ces quatre victimes, décédées en France entre 1965 et 1995 des suites d'une maladie provoquée par l'inhalation de poussières d'amiante, le plus souvent dans le cadre de leur activité professionnelle. En outre, selon le rapport réalisé par l'INSERM à la demande du Gouvernement en 1995, il est

raisonnable, compte tenu d'un important délai de latence dans l'apparition de la maladie que dans les années à venir le nombre de décès par an, qui a cru sur la période pour s'établir à 1 950/an en 1996 va encore s'élever pour atteindre un nombre voisin de 3 000 par an aux alentours de 2020 avant de décroître. Ce sont donc plusieurs dizaines de milliers de personnes qui vont, dans les vingt années à venir, décéder dans notre pays d'une pathologie liée à l'amiante.

L'amiante est une roche ; après concassage et broyage, on peut en obtenir des fibres minérales, très allongées et très fines. Il existe en fait deux variétés d'amiante : la serpentine, souvent désignée sous le nom commun de chrysotile ou amiante blanc qui produit des fibres lisses et soyeuses et l'amphibole qui regroupe elle-même plusieurs sous-variétés dont l'amiante bleu, qui produit des fibres qui sont plus rectilignes et cassantes. Connue depuis l'antiquité, notamment parce qu'il y a des gisements d'amiante qui affleurent en Grèce et Italie, elle était désignée par les anciens comme *asbestos* le mot grec qui veut

(1) L'intitulé des conclusions et les renvois au Droit Ouvrier et à la Revue pratique de Droit social (RPDS) ont été réalisés par la revue.

(2) Deux autres arrêts du même jour et examinés par la Commissaire du gouvernement, non reproduits, sont disponibles sur le site du Conseil d'Etat (www.conseil-etat.fr) : ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Cts X. n° 241153 ; ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Mme Bo., n° 241150.

dire inextinguible, ou comme *amiantos* d'après le mot qui veut dire incorruptible, sans souillure. Les grecs et les romains savaient produire des fibres d'amiante et en tisser des pièces d'étoffe, qu'ils désignaient comme le "lin vif". Ils considéraient avec une révérence teintée de méfiance cette matière très particulière qui ne pouvait pas brûler et dont le feu ravivait la blancheur. L'usage en était réservé aux princes, notamment pour fabriquer des linceuls royaux afin que les cendres du bûcher ne se mêlent pas à celles du corps. Cette méfiance se perpétua pendant des siècles. Alors que certaines propriétés de la roche étaient connues et que celle-ci aurait pu être facilement exploitée puisqu'elle affleurait dans plusieurs régions de l'Europe, elle resta inutilisée. D'après les récits des historiens et des voyageurs on sait qu'elle était montrée, un peu comme une curiosité, et les auteurs du Larousse encyclopédique de 1865 soulignent encore l'inutilité des objets fabriqués avec de l'amiante ; pourtant, au début du XIX^e siècle, un inventeur italien avait eu l'idée de l'utiliser pour fabriquer un vêtement spécial pour les pompiers, son invention fut montrée dans les foires mais elle n'eut aucun succès commercial.

C'est l'usage de la machine à vapeur dans les ateliers qui entraîna un changement majeur, pour deux raisons. D'une part, il fallait isoler les machines et les tuyauteries, d'autre part, il fallait disposer de courroies particulièrement résistantes à la traction. Or les fibres d'amiante sont des minéraux aux propriétés physiques et chimiques exceptionnelles : jusqu'à 800° elles ne brûlent pas, elles résistent remarquablement aux milieux basiques et pour certaines d'entre elles également aux milieux acides, elles possèdent de grandes propriétés isolantes, enfin, elles présentent une résistance mécanique très élevée à la traction. L'utilisation de l'amiante se développa donc dans l'industrie textile et comme matériau d'isolation. Pour répondre à la demande, l'extraction d'amiante commença en Europe tout d'abord, puis au Canada et en Russie, où se trouvent environ 80% des réserves mondiales d'amiante blanc et en Afrique du Sud où se trouvent l'essentiel des réserves d'amiante bleu. En France, une mine d'amiante située à Canari en Corse fut exploitée jusqu'en 1974. L'extraction de l'amiante est aisée et cela a fait de l'amiante un matériau peu coûteux et a contribué à l'accroissement de son usage.

A partir de la seconde guerre mondiale, le développement de la motorisation, notamment dans les armées, s'accompagna d'un développement considérable de l'utilisation de l'amiante dans le calorifugeage des moteurs et des chaudières. Par ailleurs, les méthodes industrielles de construction firent appel largement à l'amiante, essentiellement sous la forme de l'amiante ciment, matériau de couverture ou de tuyauterie associant 10% de fibre d'amiante à 90% de ciment mais également sous la forme du flocage d'amiante, procédé consistant à projeter un mélange associant, dans une proportion inverse, des fibres d'amiante et un liant quelconque.

À côté de ces utilisations principales, l'amiante fut utilisée pour ses diverses propriétés dans un nombre de plus en plus important d'objets allant des plaquettes de frein au grille pain ou à la planche à repasser. Dans les années 1980 on peut considérer que l'amiante entrait dans la fabrication d'environ trois mille produits, dont beaucoup de produits domestiques.

En France l'utilisation d'amiante a été plus tardive qu'aux États Unis ou en Angleterre mais elle a été ensuite très massive. Dans les années 1950 l'industrie utilisait en moyenne 50 000 tonnes, puis 100 000 tonnes environ dans les années 60, 150 000 tonnes dans les années 1970 puis les volumes ont décliné et à

la veille de l'interdiction de l'utilisation de ce matériau, l'industrie n'utilisait plus que 40 000 tonnes en 1995 et 36 000 tonnes en 1996.

Cette utilisation massive s'est faite alors même que l'amiante est une substance dangereuse. En effet les fibres d'amiante sont extrêmement fines (au moins 500 fois plus fines qu'un cheveu), on ne les distingue pas à l'œil nu lorsqu'elles sont en suspension dans l'air. Lorsqu'elles sont inhalées, elles se faufilent très profondément dans les bronches et l'organisme ne parvient pas à les évacuer, il ne parvient pas non plus à les éliminer chimiquement et les fibres provoquent des maladies pulmonaires graves et des cancers.

La première maladie est l'*asbestose*. C'est une fibrose pulmonaire, c'est-à-dire, autour d'une fibre d'amiante qui n'a pas été évacuée, un épaississement de la paroi alvéolaire qui gêne les échanges gazeux et donc l'oxygénation du sang ; la maladie est d'autant plus grave que le temps d'exposition est long. L'asbestose est une pneumoconiose, c'est-à-dire une maladie des poumons provoquée par l'inhalation de particules solides. Elle est de la même famille que la silicose, maladie des carriers, des tailleurs de pierre ou des ouvriers de la porcelaine, mais elle provoque des insuffisances respiratoires beaucoup plus sévères et on considère en général que l'apport d'oxygène nécessaire varie dans un rapport de 1 à 5. L'asbestose peut entraîner la mort. C'était une maladie extrêmement fréquente parmi les travailleurs des usines d'amiante. L'amiante provoque également d'autres atteintes de la plèvre non cancéreuses.

La deuxième maladie est le *mésothéliome malin* qui est une tumeur maligne le plus souvent de la plèvre mais également du péritoine et qui peut avoir d'autres localisations. Ce cancer particulier est provoqué par une fibre d'amiante qui, ayant perforé le poumon, parvient à pénétrer dans la plèvre, voire le péritoine où elle provoque des anomalies cellulaires. On ne sait pas guérir ce cancer, la mort du patient survient à échéance de quelques mois, après une fin très douloureuse. Le mésothéliome n'est provoqué que par l'amiante et par une autre fibre rare que l'on ne trouve qu'en Turquie et qui n'est pas utilisée dans l'industrie. Il peut être provoqué par une exposition brève mais très intense à des fibres d'amiante ; il peut se développer à l'issue d'un délai de trente voire de quarante ans après l'exposition à l'amiante. Le mésothéliome qui était une maladie rarissime avant les années 50 : un cas pour un million de personnes a vu sa fréquence augmenter et cause désormais entre 750 et 1 000 décès par an en France .

La troisième maladie est le *cancer broncho-pulmonaire*. Ce cancer provoqué par les altérations des cellules des bronches causées par les fibres d'amiante n'est pas différent dans ses manifestations du cancer du fumeur. Il survient surtout chez des sujets qui ont été exposés de manière importante ; là encore, le temps de latence peut être très important. Pour l'année 1996, l'INSERM évaluait à 1 200 les cancers broncho-pulmonaires liés à l'exposition professionnelle à l'amiante.

Pour différentes raisons tenant notamment au temps de latence de ces maladies, les victimes ont eu beaucoup de mal à en obtenir l'indemnisation sur le terrain des maladies professionnelles, elles se sont heurtées à des règles de prescription puis à la difficulté de prouver le lien de causalité entre leur travail et leur maladie. En 1994 une affaire concernant le décès de plusieurs professeurs du lycée de Gérardmer qui avaient travaillé pendant plusieurs années dans un atelier dont les murs étaient recouverts de flocage d'amiante

aboutit à une prise de conscience de la gravité de la situation. Le Gouvernement demanda à l'INSERM de faire une étude de santé publique sur la question des dangers de l'amiante, puis au vu des conclusions de cette étude décida de l'interdiction de l'usage de l'amiante, décision de principe annoncée en juillet 1996 puis consacrée par le décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996 (cette décision déclenche d'ailleurs une plainte contre la France devant l'OMC de la part du Canada ; plainte qui vient récemment d'être écartée).

De leur côté, les victimes de maladies et leurs proches, regroupées dans l'association nationale des victimes de l'amiante (Andeva) ont introduit un certain nombre d'actions devant les tribunaux. Des actions au pénal, qui ont servi d'appui à des saisines du fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et d'infractions prévu par les articles 406-4 du code de procédure pénale, des actions devant les tribunaux des affaires de Sécurité sociale, pour voir reconnaître le caractère professionnel de la maladie en application des dispositions de l'article L. 411-1 CSS et obtenir le cas échéant une majoration des indemnités en raison du caractère inexorable de la faute de l'employeur, en application des dispositions de l'article L. 452-2 CSS. Enfin, certaines d'entre elles ont également saisi la juridiction administrative d'actions tendant à ce que la responsabilité de l'Etat soit retenue sur le terrain de la faute en raison des carences de l'Etat dans la prévention des maladies professionnelles ; c'est de ces dernières actions dont vous avez aujourd'hui à connaître.

Les actions introduites devant les juridictions judiciaires ont abouti à une série de décisions, prises entre le 28 février et le 19 décembre 2002, par lesquelles la Cour de cassation a complètement bouleversé le régime de la responsabilité de l'employeur en matière d'hygiène et de sécurité de ses salariés. La Cour de cassation a en effet affirmé « *qu'en vertu du contrat de travail le liant à son salarié, l'employeur est tenu envers celui-ci d'une obligation de sécurité de résultat, notamment en ce qui concerne les maladies professionnelles contractées par ce salarié du fait des produits fabriqués ou utilisés par l'entreprise ; que le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexorable au sens de l'article L. 452-1 CSS lorsque l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver* » (3).

Sur ce dernier point, la Cour de cassation a, suivant les conclusions de l'avocat général, considéré qu'il convenait de distinguer, avec la précision nécessaire entre les différentes activités industrielles ayant eu recours à l'amiante et entre les modalités d'utilisation faites de cette substance pour apprécier si l'employeur a pu avoir conscience de l'exposition du salarié au risque et, en conséquence, retenir ou non l'existence d'une faute inexorable. Cette obligation de résultat mise à la charge de l'employeur en vertu du contrat de travail a été l'objet de très nombreux commentaires en doctrine (elle a en outre été explicitée de manière détaillée par le président de la chambre sociale de la cour de cassation dans une chronique) (4).

Avant même l'intervention de ces décisions de la Cour de cassation, les pouvoirs publics ont décidé, face à la multiplication des actions en justice, aux difficultés rencontrées

par les victimes pour obtenir une indemnisation, aux différences d'indemnisation entre les victimes de la même maladie, selon leur employeur ou bien selon la juridiction, de créer un fonds d'indemnisation permettant une indemnisation plus rapide et plus juste.

Inspirée par la loi du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social qui avait mis en place le fonds d'indemnisation des victimes d'une contamination par le virus du SIDA causé par une transfusion sanguine ou une injection de produits sanguins, la loi du 23 décembre 2000, de financement de la Sécurité sociale pour 2001 a créé le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (5). Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière (art. 53 II). Il est alimenté par une contribution de l'Etat fixée par la loi de finances et une contribution de la branche accidents et maladies professionnelles du régime général de la Sécurité sociale dont le montant est fixé chaque année par la loi de financement de la Sécurité sociale (art. 53 VI). Il s'agit, comme pour le SIDA, d'une indemnisation qui a pour fondement la solidarité et non la responsabilité et la loi prévoit que le fonds est subrogé à due concurrence des sommes versées par lui, dans les droits que possède le demandeur contre la personne responsable du dommage ainsi que contre les organismes tenus à réparation à un titre ou à un autre (art. 53 VI).

Le fonds doit verser une réparation intégrale et non forfaitaire du préjudice, il couvre toutes les victimes quelle que soit l'origine, environnementale ou professionnelle de la maladie, qu'elles aient été salariées ou non, qu'elles soient ou non couvertes par un régime de Sécurité sociale contre le risque maladie professionnelle, le demandeur devant justifier d'une exposition à l'amiante et d'une atteinte à l'état de santé de la victime (art. 53 III).

Le fonds doit se prononcer sur les demandes dont il est saisi dans un délai de six mois. En cas de non réponse dans ce délai ou bien lorsque le fonds rejette la demande ou bien encore lorsque le demandeur n'est pas satisfait de l'offre qui lui est faite, il est ouvert une action contre les décisions du fonds devant la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le domicile du demandeur (art. 53 V). Par ailleurs, pour éviter les enchevêtrements de procédures juridictionnelles qui avaient valu à la France une condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme (6), la loi a prévu que l'acceptation de l'offre du fonds ou bien la décision juridictionnelle devenue définitive, dans l'action intentée devant la cour d'appel dont nous avons parlé, vaut désistement des instances juridictionnelles en cours et rend irrecevable toute autre action juridictionnelle future en réparation du même préjudice et qu'il en va de même de toute décision juridictionnelle devenue définitive allouant une indemnisation intégrale du préjudice (art. 53 IV 3^e alinéa).

Le Conseil constitutionnel à qui la loi avait été déférée a écarté le moyen tiré de la méconnaissance par cette dernière disposition du droit à un recours juridictionnel effectif découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (7).

(3) Cass. Soc. 28 fév. 2002 Dr. Ouv. 2002 p.166 n. F. Meyer.

(4) Semaine juridique ed. gén. n° 4 janvier 2003, p. 121.

(5) L. Millet "Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante" RPDS 2002 p.191.

(6) CEDH 4 décembre 1995, Bellet c/ France série A n° 333-B.

(7) CC 19 déc. 2000, déc. n° 2000-437 DC p. 190.

A l'occasion de l'examen d'une requête dirigée contre le décret pris pour l'application de la loi, vous avez écarté le moyen tiré de l'incompatibilité de ces dispositions de la loi avec l'article 6 d'une part et l'article 13 combiné avec l'article 2 d'autre part, de la déclaration européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (8).

Comme nous l'avons dit, le fondement de l'indemnisation par cet établissement public est la solidarité nationale et non la responsabilité de la puissance publique. Son existence même ne rend pas irrecevable toute action qui tendrait à rechercher la responsabilité de l'Etat à raison des dommages subis. En ce qui concerne les demandes qui sont à l'origine des actions qui sont aujourd'hui devant vous, il ressort de mesures d'instruction menées auprès du fonds que les demandeurs ont, pour trois d'entre eux, introduit une demande d'indemnisation devant le fonds mais qu'aucun n'a encore accepté d'offre d'indemnisation. Les dispositions du IV de l'article 53 n'ont donc pas à jouer et il n'y a pas lieu de s'interroger sur les conséquences d'un éventuel désistement d'office des demandeurs en première instance.

Les pourvois du ministre ont été régulièrement introduits et leur recevabilité ne pose pas de difficulté.

La société Eternit a présenté des interventions en défense dans deux dossiers qui concernent ses anciens salariés : MM. T. et Bo.. La Société Atofina a présenté une intervention en défense dans le dossier qui concerne M. B.. Ces sociétés dont la responsabilité a pu être engagée devant les juridictions judiciaires sur le terrain de la faute, voire de la faute inexcusable à l'égard des ayants droit de leurs ancien salarié, ont intérêt au maintien de l'arrêt qui déclare l'Etat responsable des conséquences de la maladie. Néanmoins, dans deux dossiers : ceux de MM. Bo. et B., il n'a pas été produit de mémoire en défense. Or vous avez jugé que la recevabilité d'une intervention en défense était subordonnée à l'existence d'un mémoire en défense (9). Vous ne pourrez qu'écarter comme irrecevables les interventions présentées par les sociétés dans ces deux dossiers. En revanche vous admettrez l'intervention de la société Eternit dans le dossier qui concerne les Consorts T..

A l'appui de ses pourvois, l'Etat développe cinq moyens. Il soutient que la Cour administrative d'appel a insuffisamment motivé son arrêt, qu'elle a commis une erreur de droit en faisant reposer sur le défendeur la charge de la preuve, qu'elle a inexactement qualifié les faits en retenant que l'Etat avait commis une faute puis en admettant qu'il existait un lien direct entre la faute et les dommages, enfin que la cour aurait dû atténuer la responsabilité de l'Etat en raison des fautes commises par des tiers, en l'espèce les employeurs des victimes.

S'agissant de la motivation des arrêts, le ministre soutient que la cour s'est bornée à juxtaposer des faits sans exposer le raisonnement de droit au terme duquel elle a été amenée à retenir la faute de l'Etat. La Cour administrative d'appel de Marseille a adopté deux motivations légèrement différentes selon les dates auxquelles les victimes avaient été en contact avec l'amiante. Dans les deux cas toutefois, ses arrêts sont longuement motivés.

Dans les arrêts concernant MM. T. et Bo. qui avaient travaillé dans l'entreprise Eternit dans les années soixante, la Cour a rappelé les dates auxquelles les connaissances des dangers de l'amiante pour la santé avaient fait l'objet de publications scientifiques : 1906, 1930 et 1950, les dates auxquelles l'Angleterre puis les Etats Unis avaient imposé des réglementations ou formulé des recommandations pour limiter l'inhalation de fibres d'amiante par les travailleurs : 1931 et 1946, la date de la première puis d'une deuxième inscription d'une maladie liée à l'amiante sur le tableau des maladies professionnelles : 1945 et 1950 ; elle en a déduit qu'à partir du milieu des années 1950 les pouvoirs publics ne pouvaient plus ignorer que l'exposition professionnelle aux fibres d'amiante présentait des risques graves pour la santé. Elle a ensuite écarté comme non établi un moyen tiré de ce que l'application de la réglementation générale sur la limitation des poussières dans les ateliers constituait une protection adaptée au risque alors connu et ayant relevé que l'Etat n'avait alors diligenté aucune étude sur les risques liés à l'amiante et n'avait pris aucune mesure de protection avant 1977, elle a affirmé qu'il ne justifiait pas avoir satisfait à ses obligations en la matière. Elle a ensuite écarté deux moyens tirés de ce que d'autres Etats n'avaient pas été plus diligents et de ce qu'il était très difficile de réaliser une étude de grande ampleur. Cette motivation reprend les faits, répond aux moyens développés devant le juge du fond et énonce de manière suffisamment détaillée, selon nous, les raisons pour lesquelles la Cour administrative d'appel a estimé que l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité, vous mettant ainsi à même d'exercer votre contrôle de cassation sur le raisonnement tenu.

S'agissant des recours concernant MM. B. et X., la cour a rappelé un certain nombre de dates auxquelles des informations sur les risques, en particulier cancéreux, de l'inhalation de fibres d'amiante ont été connus : 1906, 1950, 1977 ; elle a analysé les dispositions du décret du 17 août 1977 limitant la concentration des fibres d'amiante dans l'air en milieu professionnel puis elle a relevé que l'Etat n'avait pas justifié de ce que les seuils successivement retenus étaient adaptés au risque d'exposition professionnelle à l'amiante et n'avait diligenté aucune étude permettant de vérifier que les mesures prises étaient effectivement adaptées. Elle en a déduit que l'Etat n'avait pas pris les mesures de prévention qui s'imposaient puis a écarté le moyen tiré de l'absence dans un premier temps de directive européenne puis du respect de ces directives par la France avant enfin d'écarter un dernier moyen tiré de ce que d'autres Etats n'avaient pas été plus diligents. Là encore, cette motivation nous paraît suffisante. Vous écarterez ce moyen.

(...)

Le troisième moyen est tiré de l'erreur de qualification commise par la cour en considérant que l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité. Cette question de la faute de l'Etat a déjà été abordée, en dehors des présentes instances, dans des rapports officiels comme le rapport Revol établi au nom de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques en 1998, ou le rapport particulier de la Cour des comptes sur la gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles de février 2002. Dans l'ensemble, ces rapports s'accordent pour reconnaître que les diverses

(8) CE, 1/2 srr, 26 février 2003, M. Mekhantar, concl. P. Fombeur, sera publié au recueil.

(9) CE, 2/6 srr 5 février 1988, Min. Intérieur et de la décentralisation c/ Surette, mentionné au recueil.

instances en charge de la prévention n'ont pas fonctionné comme elles auraient dû, mais il s'agit simplement d'études qui n'ont pas eu de sanctions juridiques.

Comme nous l'avons dit plus haut, la cour a retenu deux comportements fautifs selon qu'étaient en cause des travailleurs de l'amiante contaminés avant 1977 ou des travailleurs d'autres secteurs contaminés après cette date. Pour les travailleurs de l'amiante elle a considéré que l'Etat avait commis une faute en ne prenant aucune mesure spécifique de protection de ces travailleurs alors qu'il n'était pas établi que la réglementation générale était suffisante et en ne diligentant aucune étude scientifique. Pour les travailleurs d'autres secteurs, contaminés après cette date, elle a considéré que l'Etat avait commis une faute en mettant en place une réglementation inadaptée et en ne réalisant aucune étude qui lui aurait permis de s'assurer que les mesures qu'il prenait étaient adaptées aux risques graves et connus en cause.

Le ministre conteste ces raisonnements, il soutient :

1° que la Cour a méconnu les principes que vous aviez définis dans votre décision d'Assemblée du 9 avril 1993 M. D. aux conclusions d'Hubert Legal (10), en faisant peser sur l'administration une obligation d'agir alors même qu'elle ne détenait que des informations scientifiques fragmentaires et parfois contradictoires et

2° qu'elle a entaché son appréciation des faits de dénaturation, en assimilant la connaissance *in abstracto* de la dangerosité de l'amiante à la connaissance des risques *in concreto* que pouvait encourir un travailleur exposé à cet agent. Le ministre insiste sur cette distinction entre risque et danger et sur le fait que l'Etat a fait évoluer la réglementation au fur et à mesure de l'évolution de la connaissance des risques.

Nous pensons qu'il existe une différence importante entre les présentes affaires et l'épidémie de SIDA ou les récents problèmes de sécurité sanitaire des aliments ou bien encore les menaces de nouvelles maladies, comme le SRAS ou la grippe aviaire. Cette différence tient à l'enracinement dans l'histoire tant de la mission étatique de protection de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs que des risques causés par l'amiante à ces derniers. En effet, c'est à la fin du XIX^e siècle que l'Etat, conscient du vide laissé par la suppression des corporations et des risques nouveaux engendrés par le développement industriel, conscient aussi des limites que peut avoir en la matière l'initiative spontanée des industriels, a décidé de se charger d'une mission de protection de l'hygiène et de la sécurité des ouvriers des établissements industriels. Après deux textes particuliers, les lois de 1874 et de 1892 sur le travail des enfants et le travail des filles mineures et des femmes, la Chambre a été saisie d'un projet de loi de protection générale des ouvriers. Ce projet est devenu la loi du 12 juin 1893 dont les principales dispositions, codifiées en 1912 sont restées très longtemps inchangées. L'article 2 de la loi dispose que « les établissements doivent être tenus dans un état constant de propreté et présenter les conditions d'hygiène et de salubrité

nécessaires à la santé du personnel » ; l'article 3 renvoie à des règlements d'administration publique le soin de déterminer :

« 1° dans les trois mois de la promulgation de la loi les mesures générales de protection et de salubrité applicables à tous les établissements assujettis notamment en ce qui concerne l'éclairage, l'aération ou la ventilation, les eaux potables, les fosses d'aisance, l'évacuation des poussières et vapeurs etc., et

2° au fur et à mesure des nécessités constatées, les prescriptions particulières relatives soit à certaines industries soit à certains modes de travail » ; l'article 4 confie aux inspecteurs du travail, corps créé par la loi de 1874 et directement rattaché au ministre, la charge d'assurer l'exécution de la loi et de ses règlements d'application et leur confère le droit d'entrer dans les établissements. Les articles suivants sont relatifs aux vérifications, aux poursuites et aux sanctions.

Parmi les déclarations des auteurs de la loi on pourra retenir la déclaration de M. Roche, ministre de l'industrie : « la plupart des industries sont insalubres, beaucoup sont dangereuses. Mais s'il est des périls que la prudence humaine sera toujours impuissante à conjurer, il en est d'autres que de sages précautions sont susceptibles de prévenir. L'expérience a en effet montré que le problème de l'amélioration de la sécurité des travailleurs et de la salubrité des établissements industriels n'est pas insoluble, et puisque cet objectif n'est pas inaccessible, c'est un devoir de chercher à l'atteindre ».

Le règlement général d'application de la loi est intervenu le 11 mars 1894 ; légèrement modifié en 1913, il est encore pour partie en vigueur. Il contient dans son article 6 des dispositions propres notamment aux poussières « les poussières seront évacuées directement au dehors de l'atelier au fur et à mesure de leur production... Pour les poussières légères, il sera installé des hottes avec cheminée d'appel ou tout autre appareil d'aspiration efficace. L'air des ateliers sera renouvelé de façon à rester dans l'état de pureté nécessaire à la santé des ouvriers ».

De très nombreux décrets spéciaux interviendront à partir de 1913 dans les secteurs les plus variés : ateliers de blanchissage (D. 1^{er} oct. 1913), soufflage à la bouche dans les verreries (D. 1913) poussières arsénicales (D. 16 nov. 1949), etc., certains seront même particulièrement développés comme le décret du 8 janvier 1965 sur le BTP, le décret du 15 mars 1967 sur les rayonnements ionisants par exemples, plusieurs décrets interviendront à partir de 1950 pour la silicose professionnelle.

On sait que la loi de 1893 sera complétée par la loi 9 avril 1898 qui établit une responsabilité forfaitaire mais sans faute à la charge de l'employeur et met en place le système d'indemnisation des accidents du travail (11). Si le législateur de 1893 avait pu affirmer « qu'amener la diminution du nombre des accidents est un souci plus haut que celui qui consisterait uniquement à indemniser les victimes » cette idée sera malheureusement parfois perdue de vue, l'indemnisation faisant passer au second plan la prévention (12).

(10) Rec. p. 110.

(11) v. le numéro spéc. du Dr. Ouv. de mai 1998 à l'occasion du centenaire de la loi en question. Sur *L'indemnisation forfaitaire* v. RPDS 2003 p.95, *La faute inexcusable* RPDS 2003 p.181, *Les maladies professionnelles* RPDS 2004 p. 3.

(12) V. sur cet aspect de prévention en particulier les actes du Colloque du SAF "Santé, sécurité au travail, un droit en mouvement" Dr. Ouv. 2003 p. 81 s. in numéro spéc. *Prévention, Santé, Responsabilités* ainsi que Y. Saint-Jours "Amiante : de la prévention négligée aux conséquences induites" Dr. Ouv. 1999 p. 486.

Jusqu'en 1936, la mission presque exclusive des inspecteurs du travail sera de veiller à l'application de ces textes sur la protection de l'hygiène et la sécurité du travail. C'est ainsi qu'un auteur pouvait dire, à *Droit social* 1946, parlant des inspecteurs du travail : « ils sont aussi pour le ministère du travail de précieux agents d'information (...) spontanément, à la demande du ministre, ils font connaître les lacunes de la réglementation existante, ils suggèrent les moyens d'y remédier et émettent les propositions qui seraient susceptibles d'améliorer les conditions de travail » (13).

Au lendemain de la Libération, l'engagement de l'Etat dans la protection de l'hygiène et la sécurité des travailleurs est réaffirmé, il est même renforcé par la loi du 30 octobre 1946 qui met en place, en marge des organes du ministère du travail, un réseau spécifique de services d'établissements et d'organes consultatifs compétents en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles. L'exposé des motifs de la loi de 1946 rappelle que l'indemnisation est un pis aller et assigne aux caisses de Sécurité sociale qui sont désormais compétentes pour le risque accident du travail maladies professionnelles une mission prioritaire de prévention.

Les caisses régionales d'assurance maladie doivent (avec le concours des caisses primaires) regrouper tous les renseignements qui doivent permettre d'établir les statistiques d'accidents du travail et de maladies professionnelles suivant les causes et les circonstances dans lesquelles ils sont survenus, leurs fréquences et leurs effets. La caisse nationale d'assurance maladie doit regrouper les données fournies par les CRAM et, sur cette base, définir et mettre en œuvre les mesures de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, elle doit orienter et contrôler les actions de prévention des caisses régionales.

L'action des caisses est complétée par l'institut national de recherche et de sécurité -INRS- association loi de 1901 qui a pris la suite de deux structures qui relevaient autrefois de la caisse nationale de Sécurité sociale dont l'Institut national de sécurité. L'INRS est compétent pour effectuer à la demande, notamment du ministre du Travail, des études et des recherches dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs.

Par ailleurs d'autres services, s'ils ne dépendent pas directement du ministre du Travail ou du ministre de la Sécurité sociale, peuvent apporter leur concours en matière de maladies professionnelles. Il s'agit par exemple de la section d'hygiène industrielle et du travail du conseil supérieur d'hygiène publique de France, des instituts d'hygiène industrielle qui existent dans certaines facultés de médecine. De l'Institut national d'hygiène devenu Institut national de la santé et de la recherche médicale qui est chargé d'entreprendre notamment toutes études sur la santé de l'homme et la situation sanitaire du pays ; du Conseil permanent d'hygiène sociale et en particulier de sa commission de la tuberculose et des maladies respiratoires ; et enfin du Service des mines qui depuis la loi de 1810 est chargé de la protection du personnel des mines.

Si le système de protection des travailleurs contre les accidents et maladies professionnels n'est pas nouveau, les

maladies liées à l'amiante et la connaissance qu'en a l'administration du travail ne sont pas non plus nouvelles.

En effet, en 1906, parut au bulletin de l'inspection du travail un article rédigé par un inspecteur du travail, M. Auribault et intitulé « *L'hygiène et la sécurité des ouvriers dans les filatures et tissages d'amiante* ». Il y décrit avec précision les causes de la mortalité en quinze ans d'environ cinquante ouvriers d'une usine de Normandie. « *L'atmosphère des filatures et tissages d'amiante tient constamment en suspension un nombre infini de cristaux de silice exerçant leur action dangereuse sur les organes respiratoires des ouvriers ; ils viennent éroder et déchirer le tissu pulmonaire provoquant par leur action pernicieuse une phtisie spéciale* ». M. Auribault donne ensuite une description exacte des maladies ainsi qu'une description précise des propriétés physiques et chimiques de l'amiante. Il conclut son étude en disant que les effets de la fibre sont bien connus des hygiénistes. En 1930, un médecin lyonnais publie une étude statistique sur la nocivité de l'amiante. En 1945 les effets nocifs de l'amiante sur la santé des ouvriers sont suffisamment connus en France pour que soient inscrits au tableau des maladies professionnelles un certain nombre de silicozes et leurs complications cardio-vasculaires causés par les travaux de forage et d'extraction d'amiante ainsi que les travaux de broyage, concassage, tamisage et manipulation à sec de minerai ou roche amiantifère. En 1950 et 1951, ce tableau est complété sous l'intitulé propre asbestose, pour des travaux exposant à l'inhalation de poussière d'amiante. En 1968, il est créé un registre des mésothéliome dans lequel doivent être enregistrés tous les décès causés par cette maladie.

Jusqu'en 1976 il n'y aura pas en France d'autre mesure concernant l'amiante, en particulier, il n'y a pas eu de réglementation spéciale au titre du 2° de la loi de 1893. Alors même que de nombreux décrets spéciaux intervenaient dans les années soixante. Il ne semble pas non plus qu'il y ait eu de politique de contrôle orienté vers les entreprises travaillant à partir d'amiante pour vérifier que les conditions de travail étaient conformes à la réglementation générale, or d'après ce que l'on sait à la suite d'un certain nombre de conflits sociaux et en particulier celui qui avait entraîné l'occupation de l'usine *Amisol* près de Clermont-Ferrand, beaucoup de ces usines étaient vétustes et mal entretenues.

Enfin, alors que les déclarations de maladie professionnelle augmentaient certainement puisqu'elles aboutissaient à l'inscription de ces maladies sur le tableau n° 30, ni les CRAM ni la CNAM ni les autres organes n'ont fait procéder à des études d'hygiène industrielle auprès de la population de ces usines.

Hors de France à cette période, des études étaient réalisées : en 1950 un rapport fait par un professeur de pneumologie anglais à partir d'une cohorte de travailleurs d'un grand groupe anglais de l'industrie de l'amiante établit de manière scientifique l'existence d'un lien entre la fabrication de l'amiante textile et le cancer du poumon. Les résultats de cette étude étaient confirmés en 1961 par une étude effectuée aux Etats-Unis sur des cohortes de plusieurs centaines de calorifugeurs. Les résultats de cette étude étaient publiés et cette même année, une conférence de l'académie des sciences de New York concluait à la responsabilité de l'exposition professionnelle à

(13) M. Decoust, *Droit social* 1946 p. 119.

l'amiante dans la survenue du cancer du poumon dans les mines d'amiante, les chantiers navals, chez les calorifugeurs et les travailleurs de l'amiante textile. Tandis qu'en 1960 une autre étude réalisée en Afrique du sud établissait le lien entre mésothéliome et le travail dans les mines, étude suivie de plusieurs autres en Angleterre et aux Etats-Unis réalisés sur des travailleurs d'autres secteurs qui aboutissent au même résultat.

Contrairement à ce que soutient le ministre, il ne s'agit pas d'articles ponctuels plus ou moins assurés ou confidentiels, il s'agit dans tous les cas de communications scientifiques qui font suite à des études importantes et qui sont publiées dans des revues spécialisées. La première étude était publiée dans le *British journal of industrial medicine*, revue d'hygiène industrielle à laquelle les instances scientifiques spécialisées dans la prévention des risques au travail, les chaires d'enseignement d'hygiène industrielle, etc., étaient sans doute – et en tout cas auraient dû être – abonnées. Or soit elles n'ont pas lu ces articles, ce qui paraît peu probable et aurait en tout état de cause été une faute, soit elles n'ont pas relayé les informations qu'ils contenaient, soit elles ont bien relayé cette information mais il n'en a été tenu aucun compte.

En Angleterre et aux Etats-Unis, une réglementation spécifique tendant à mieux protéger les travailleurs de l'amiante a été mise en place beaucoup plus tôt qu'en France : en 1931 en Angleterre et en 1946 aux Etats-Unis. Le ministre soutient que ces pays n'ont agi ainsi que parce qu'ils étaient dépourvus de réglementation générale sur les poussières ce qui n'était pas le cas de la France. Mais d'une part la mise en œuvre d'une réglementation particulière a pour effet d'attirer l'attention des travailleurs et des employeurs sur la dangerosité des produits manipulés, et ce d'autant que le décret particulier doit être affiché sur les lieux de travail (il n'est pas indifférent de savoir que l'on travaille dans un lieu où la poussière est particulièrement dangereuse, les gestes les plus quotidiens comme le lavage des mains en sont modifiés, on le voit par exemple avec la lecture du décret sur les poussières d'arsénieux : ce texte ne contient pas vraiment de mesure technique extraordinaire mais il définit un certain nombre de procédures d'hygiène qui doivent être strictement respectées, en matière de nettoyage en fin de journée, de changement de vêtements, de contacts avec la nourriture). Or les entretiens avec les salariés français victimes de maladies liées à l'amiante révèlent que dans les années soixante, ils étaient laissés dans l'ignorance de la dangerosité de ce produit, alors que depuis dix ans on savait qu'il était potentiellement cancérigène et qu'ils se comportaient à son égard avec la même désinvolture qu'avec n'importe quelle matière première inerte.

D'autre part, si le ministre souligne que le nombre de décès par mésothéliome en Angleterre est plus important qu'en France ce qui est exact aujourd'hui, il oublie de faire état des développements suivants du rapport de l'INSERM, consacrés à l'évolution des maladies, dans lequel on retrouve ces données et selon lequel, en 1996, on constate déjà une stagnation du nombre de cas de pathologie cancéreuse liée à l'amiante en Angleterre et dans d'autres pays en raison d'une protection plus précoce des travailleurs, alors qu'en France, on a l'impression d'être au début d'une épidémie.

Pour cette période, qui s'achève en 1976 et qui correspond à celle où MM. T. et Bourguignon travaillaient chez Eternit, on constate que, alors que la France s'était dotée après guerre d'outils ambitieux permettant à l'Etat de prévenir les maladies professionnelles et de veiller à la sécurité des travailleurs, et alors que ces outils traditionnellement mis en œuvre dans certains secteurs d'activité, comme l'industrie chimique, la porcelaine, etc., étaient effectivement utilisés dans certains secteurs nouveaux où étaient manipulées des matières dangereuses, comme le secteur des radiations ionisantes par exemple, aucun n'a fonctionné de manière satisfaisante pour l'amiante : ni les instances de Sécurité sociale, qui auraient dû faire remonter une information, ni les instances scientifiques qui n'ont pas assuré leur rôle de veille et de relais, ni enfin l'administration du travail, qui n'a pas donné aux inspecteurs du travail d'orientation de contrôle de ce secteur dont les dangers étaient connus, qui n'a pas contrôlé localement, et qui, faute d'une information adéquate, n'a pas réglementé.

Nous vous proposons de dire qu'en relevant que l'Etat n'avait pas fait procéder à des études particulières et ne s'était pas assuré de l'efficacité de la réglementation générale pour prévenir les dangers provoqués par l'amiante sur les travailleurs qui manipulaient cette fibre, la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les faits. Puis, qu'en déduisant de ces constatations que l'Etat avait commis une faute constituée par une carence dans la mise en œuvre de la mission de prévention dont il était chargé, elle n'a pas inexactement qualifié les faits.

En 1976, le cancer des bronches et le mésothéliome ont été inscrits sur le tableau de maladies professionnelles causées par l'inhalation de poussière d'amiante. En 1977, à l'issue d'une assemblée tenue à Lyon, le Centre international de recherche sur le cancer a classé l'amiante parmi les substances cancérigènes. A partir de 1977, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures réglementaires relatives à l'amiante.

En premier lieu est intervenu le décret n° 77-949 du 17 août 1977 (14). Ce texte instaure une protection des travailleurs exposés à des poussières d'amiante, qu'ils effectuent des travaux de transports, de manipulation, de traitement, de transformation, d'application et d'élimination de l'amiante et de tous produits ou objets susceptibles d'être à l'origine d'émissions de fibre d'amiante. Il impose que la concentration moyenne en fibres d'amiante de l'atmosphère inhalée par un salarié pendant sa journée de travail ne soit pas supérieure à deux fibres par millilitre. Il impose à l'employeur de remettre une information à son salarié sur les risques et les précautions à prendre et de faire une déclaration à l'inspection du travail récapitulant les conditions d'utilisation de l'amiante, la durée d'exposition des salariés par jour, les mesures de prévention et de protection mises en œuvre.

Ce décret a été modifié deux fois pour abaisser les seuils et les mettre en harmonie avec des valeurs limites retenues par des directives européennes. La directive n° 83-477 du 19 septembre 1983, transposée par le décret n° 87-232 du 27 mars 1987 qui baissait les seuils à 1f/ml pour toutes les

(14) Dr. Ouv. 1977 p. 378.

variétés d'amiante sauf l'amiante bleue, 0,5 f/ml en moyenne sur huit heures pour l'amiante bleue, 0,8 f/ml pour les mélanges. Puis la directive du 25 juin 1991 transposée par le décret n° 92-634 du 6 juillet 1992 qui a encore abaissé les seuils à 0,6 f/ml en moyenne sur huit heures pour l'amiante blanc, et 0,3 f/ml pour les autres variétés d'amiante. La qualité de l'air doit être vérifiée par un outillage *ad hoc* faisant appel de préférence à la technique du microscope électronique et qui, au long de la journée de travail, procède à des mesures (il s'agit d'une technique adaptée à l'usine mais non aux interventions ponctuelles comme par exemple dans le bâtiment ou bien dans les garages où l'on change les plaquettes de frein).

Le deuxième acte réglementaire important est l'interdiction du flocage, par un décret n° 78-394 du 20 mars 1978. Cet interdiction ne concerne que les travaux de flocage à venir et n'a pas de portée sur les locaux déjà floqués.

Enfin le dernier texte est le décret n° 88-466 du 28 avril 1988 interdisant totalement l'usage de l'amiante bleue, interdisant la vente l'utilisation et l'importation d'un certain nombre de produits de consommation courante contenant de l'amiante, par exemple les jouets, les appareils de chauffage, etc., et imposant un marquage spécifique des produits contenant de l'amiante. Cette dernière obligation ne va pas jusqu'à rendre obligatoire l'apposition d'une tête de mort, comme sur les flacons de produits chimiques mais impose d'imprimer en gros la lettre A. Ce texte a été complété par un décret qui a, en 1994 encore, restreint le nombre de produits autorisés.

Dans cette seconde période, les textes essentiels pour la protection des travailleurs sont de 1977 et 1978 ; le premier a déterminé l'intervention de l'Etat et l'engagement de la France dans une politique qui a été qualifiée de « *politique d'usage contrôlé de l'amiante* ».

Le Gouvernement soutient que cette politique était adaptée aux connaissances scientifiques du moment et a été durcie au fur et à mesure que d'autres connaissances étaient acquises.

Il ne soutient pas que d'autres mesures auraient été adoptées ou que des recherches complémentaires auraient été entreprises.

De fait, en France, de 1975 à 1995, il n'y a pas eu davantage d'étude scientifique demandée aux instituts de recherche publique et notamment à l'INSERM et au CNRS, voire l'INRETS sur les propriétés de cette fibre et ses effets sur la santé, que par le passé. Il n'y a eu aucune enquête de l'inspection du travail diligentée auprès d'entreprises susceptibles d'être concernées par les mesures imposées par le décret de 1977. En dépit des premiers signes d'apparition d'une épidémie de mésothéliome, notamment dans des secteurs professionnels très éloignés de l'industrie de l'amiante, comme les garages ou les entreprises artisanales d'électricité plomberie, de l'inscription de cette maladie mortelle et des cancers broncho-pulmonaires au tableau 30, les Caisses d'assurance maladie n'ont pas diligenté d'enquête, la caisse nationale d'assurance maladie n'a pas fait diffuser d'information sur cette maladie particulière ou donné d'orientation de prévention en la matière.

Cette absence d'intérêt pour ces maladies est d'autant plus étrange qu'à la même époque, aux Etats-Unis, débutaient de manière simultanée et un peu sur tout le territoire, une série de procès souvent retentissants, intentés contre les industriels

par des victimes de maladies liées à l'amiante qui fondaient leurs poursuites sur les résultats des enquêtes effectuées en 1960.

Or la politique dite d'usage contrôlée si elle était peut être efficace dans des usines modernes, n'était pas adaptée à tous les autres endroits où, compte tenu de la diffusion de produits amiantés dans l'environnement, des ouvriers étaient amenés à travailler sur des produits contenant de l'amiante ou dans un environnement qui, à un moment, avait été isolé ou protégé avec de l'amiante.

Or l'interdiction du flocage est survenue en raison de la prise de conscience du danger que présentait la dégradation des matériaux floqués, pourtant elle ne s'est pas accompagnée de mesures propres à protéger les travailleurs intervenant dans ces milieux dégradés.

Ainsi de très nombreuses victimes de mésothéliome étaient des ouvriers de garages qui soient avaient travaillé dans des locaux dont le flocage se délitait soit s'occupaient de changer des plaquettes de frein, c'était également des ouvriers du second œuvre du bâtiment qui, intervenant sur des bâtiments existants et dans lesquels avaient été utilisés des produits à base d'amiante voire des flocages, étaient exposés sans le savoir à des pics importants d'inhalation de poussières toxiques, lorsque, par exemple, ils perçaient une cloison ou arrachaient un revêtement ; enfin des personnes qui, occupées à tout autre choses, évoluaient dans des locaux floqués à l'amiante dont le revêtement se dégradait. On voit que la mesure par microscope de la concentration moyenne de fibre d'amiante sur huit heures de travail était radicalement inadaptée pour ces salariés.

Si les retours d'information sur les causes de décès s'étaient faits correctement, si un inventaire des locaux floqués avait été entrepris, le gouvernement aurait peut être engagé une réflexion sur les mesures complémentaires à adopter pour que la protection soit réellement efficace. Ce qu'il n'a pas fait.

Par ailleurs, à partir de 1982, a été mise en place, à l'initiative du président de l'INRS, une structure *ad hoc*, regroupant les industriels de l'amiante, les syndicats représentatifs des personnels, des médecins et des chercheurs spécialistes et des représentants de l'administration. Cette structure dénommée le « comité permanent amiante » était censée être la mieux à même de conseiller les pouvoirs publics et les entreprises sur les questions concernant l'amiante. Elle n'a pas joué le rôle de veille qui aurait dû être le sien et progressivement ses membres ont été comme anesthésiés, ne remplissant plus aucune tâche d'alerte, d'expertise scientifique ou de réflexion sur les mesures qui devaient être prises.

Or ce comité était présenté comme le comité expert en la matière, compte tenu notamment de la notoriété des scientifiques auxquels il avait été fait appel. Les autres structures se sont senties déchargées de leur rôle de veille et progressivement on est arrivé à cette situation paradoxale qu'alors que se développait en France une épidémie majeure, personne n'était au courant de son existence ou de son ampleur et personne ne se préoccupait vraiment de la mission de protection des salariés les plus exposés. L'échec de ce comité invite à la réflexion sur les structures d'expertise scientifique et sur la place respective que peuvent avoir, en matière de santé publique, et plus largement en matière de régulation, les instances de recherche et de réflexion

financées par des industriels et celles de la recherche publique.

Pendant la période postérieure à 1977, l'Etat s'est satisfait d'une réglementation sans vérifier qu'elle permettait une protection efficace dans tous les secteurs, il n'a pas cherché à comprendre, au vu des éléments statistiques dont il disposait pourquoi une épidémie se développait malgré les mesures d'usage contrôlé. Il n'a pas fait appel aux instances publiques de recherche, aux services de l'inspection du travail, ou bien encore à ceux de l'assurance maladie. Il s'est gardé de diffuser une information précise à tous les travailleurs les mettant en garde contre les dangers de l'amiante alors que son caractère cancérigène était connu.

Certes, il y avait encore des controverses scientifiques sur les risques comparés de telle ou telle fibre, sur les effets de seuil mais, pour reprendre les conclusions d'H. Legal dans l'affaire d'assemblée du 9 avril 1993, « *face à un risque mortel pour un certain nombre de patients, une certitude scientifique n'est pas une condition nécessaire pour agir* ». Le risque mortel était ici avéré et l'Etat devait agir et mettre tout en œuvre pour s'assurer que son action était adéquate.

Nous pensons que, dans ce cas également, la Cour administrative d'appel n'a pas inexactly qualifié les faits, qu'elle n'a pas dénaturés, en retenant que l'Etat avait commis une faute. Nous vous proposons d'écarter le troisième moyen.

Le quatrième moyen est tiré de l'erreur de qualification commise par la Cour administrative d'appel en considérant que la faute avait un lien direct avec les dommages. Le ministre soutient que le lien est indirect en raison de l'intervention de l'employeur.

Le comportement fautif reproché à l'Etat est une carence. Vous admettez qu'une carence, une inertie de l'administration puisse engager sa responsabilité à l'égard de la victime d'un dommage (15).

A cet égard, un récent colloque sur l'amiante organisé dans l'enceinte de la Cour de cassation nous a rappelé qu'il n'en va pas de même dans tous les systèmes juridiques et qu'en particulier dans les systèmes de *common law*, comme en Angleterre ou aux Etats-Unis, l'action qui se déroule aujourd'hui devant vous est même difficilement concevable.

Vous admettez que puisse être reconnu un lien direct entre une faute de l'administration et un préjudice alors même que le fait d'un tiers se serait interposé entre les deux (16). Lorsque les mesures que l'administration aurait dû prendre s'apparentent à des mesures de police afin d'empêcher un tiers de mal agir, il en va ainsi presque *a fortiori* (17). Tel est bien le cas en l'espèce. Certes l'employeur a, vis-à-vis de ses salariés, une responsabilité première en matière de sécurité, responsabilité qui découle, comme l'énonce l'article L. 230-2 du code du travail et comme l'a dit la Cour de cassation dans ses décisions de février 2002 (18),

du contrat de travail. Mais la loi confie également une telle responsabilité à l'Etat. On est dans une situation légale de cumul de responsabilité. Les manquements de l'Etat à son obligation de protection et de prévention engagent directement sa responsabilité envers les victimes, et il lui appartient, s'il s'y croit fondé d'engager une action à l'encontre du ou des co-auteurs du dommage pour récupérer les sommes correspondant à leur part de responsabilité. Raisonner autrement aboutirait à décharger l'Etat de toute responsabilité dans les domaines de police et de régulation.

En jugeant que la maladie contractée par ces travailleurs était directement liée à l'absence de mesure adéquate de protection de l'hygiène et la sécurité, la cour n'a pas commis d'erreur de qualification. Nous vous proposerons d'écarter le quatrième moyen.

Le dernier moyen ne vous retiendra pas. Il est tiré de ce que la responsabilité de l'Etat doit être atténuée par celle des employeurs. Ce moyen est nouveau en cassation. A aucun moment il n'a été développé devant les juges du fond, or la question du partage de responsabilité n'est pas d'ordre public, la cour n'avait pas à s'interroger d'office sur une éventuelle atténuation de cette responsabilité (au demeurant aucun élément des dossiers soumis au juge du fond ne permettrait d'apprécier les parts respectives de responsabilités). Cette question, des responsabilités respectives de l'employeur et de l'Etat, est sans doute une des plus délicates qui se posent dans ces affaires. Vous n'aurez pas à la trancher aujourd'hui et elle reste à venir. Le juge aura, éventuellement, à en connaître à l'occasion :

- des actions récursoires, ou subrogatoires si le Tribunal administratif assortit la condamnation de l'Etat d'une subrogation, que l'Etat pourrait introduire contre les employeurs ;

- des actions récursoires introduites par les employeurs condamnés sur le terrain de la faute inexcusable ;

- des actions subrogatoires qui pourraient être engagées par le FIVA, en application des dispositions du VI de l'article 53 de la loi du 23 décembre 2000 ou par la Commission d'indemnisation des victimes d'infraction en vertu de ses statuts.

Vous ne pourrez, dans la présente instance, qu'écarter ce dernier moyen.

Par ces motifs nous concluons, à l'admission de l'intervention de la société Eternit dans l'affaire des Consorts T., au rejet des autres interventions, au rejet des pourvois.

Emmanuelle Prada-Bordenave

(15) Odent p. 1384.

(16) 7 mars 1969 Soc. des établissements Lassailly et Bichebois p. 148 et les jurisprudences citées à l'encycl. Dalloz Responsabilité Imputabilité du dommage.

(17) CE, 7/5 srr, 28 nov. 2003, commune de Moissy Cramayel BJCL 2004 p. 60.

(18) Cités note 3.

ACCIDENTS DE TRAVAIL ET MALADIES PROFESSIONNELLES – Amiante –
 Obligation générale de sécurité de l'employeur n'écartant pas la responsabilité des pouvoirs publics –
 1° Période antérieure au décret de 1977 – Absence d'évaluation des risques pesant sur les travailleurs –
 Absence de mesures aptes à éliminer ou limiter les dangers d'une exposition (première espèce) –
 2° Période postérieure au décret de 1977 – Mesures ne constituant pas une protection efficace – Absence
 d'études appropriées avant 1995 malgré une dangerosité avérée (deuxième espèce).

Première espèce :

CONSEIL D'ETAT (Assemblée) 3 mars 2004

Ministre de l'Emploi et de la Solidarité contre consorts T.

Sur le recours du ministre de l'Emploi et de la Solidarité :

Considérant que, pour retenir que l'Etat avait commis une faute en matière de prévention des risques liés à l'exposition professionnelle aux poussières d'amiante, la Cour administrative d'appel a mentionné les faits qui, selon elle, établissaient que, depuis le milieu des années cinquante, les pouvoirs publics ne pouvaient plus ignorer que l'exposition aux poussières d'amiante présentait de graves dangers pour la santé des travailleurs, puis a relevé que l'Etat, qui n'établissait pas que la réglementation du travail alors en vigueur, notamment celle relative à l'empoussièrément sur les lieux de travail, permettait d'y parer, n'avait pris aucune mesure pour protéger les travailleurs contre les dangers que leur faisait courir l'inhalation de poussières d'amiante ; qu'ainsi, la Cour a indiqué avec suffisamment de précision, compte tenu des moyens et exceptions soulevés devant elle, les raisons pour lesquelles elle estimait que l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité ; qu'en particulier, il ressort des motifs de l'arrêt attaqué que la Cour administrative d'appel a estimé que la responsabilité de l'Etat se trouvait engagée pour toute la période durant laquelle M. T. avait été exposé à des poussières d'amiante ; que, dès lors, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité n'est pas fondé à soutenir que l'arrêt attaqué serait insuffisamment motivé ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. T. a produit, à l'appui de sa demande, des éléments de nature à faire regarder l'action de l'administration comme insuffisante au regard des risques courus par les travailleurs durant la période considérée ; qu'ainsi, en relevant que le ministre n'apportait aucun élément de nature à établir que la législation du travail en vigueur durant cette période – et notamment la réglementation relative à l'empoussièrément sur les lieux de travail – était adaptée à ces risques, la cour administrative d'appel n'a pas méconnu les règles relatives à la charge de la preuve ; que, par suite, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité n'est pas fondé à soutenir que l'arrêt attaqué serait à cet égard entaché d'erreur de droit ;

Considérant que si, en application de la législation du travail désormais codifiée à l'article L. 230-2 du Code du travail, l'employeur a l'obligation générale d'assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs placés sous son autorité, il incombe aux autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs dans le cadre de leur activité professionnelle, compte tenu notamment des produits et substances qu'ils manipulent ou avec lesquels ils sont en contact, et d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires,

les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers ;

Considérant qu'en relevant, d'une part, que le caractère nocif des poussières d'amiante était connu depuis le début du XXème siècle et que le caractère cancérigène de celles-ci avait été mis en évidence dès le milieu des années cinquante, d'autre part, que, si les autorités publiques avaient inscrit progressivement, à partir de 1945, sur la liste des maladies professionnelles, les diverses pathologies invalidantes, voire mortelles, dues à l'exposition professionnelle à l'amiante, ces autorités n'avaient entrepris, avant 1977, aucune recherche afin d'évaluer les risques pesant sur les travailleurs exposés aux poussières d'amiante, ni pris de mesures aptes à éliminer ou, tout au moins, à limiter les dangers liés à une telle exposition, la cour administrative d'appel s'est livrée à une appréciation souveraine des pièces du dossier qui, en l'absence de dénaturation, ne peut être utilement discutée devant le juge de cassation ; qu'en déduisant de ces constatations que, du fait de ces carences dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante, l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité, la cour administrative d'appel n'a pas entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique ;

Considérant qu'après avoir relevé qu'il résultait de l'instruction, et notamment des conclusions du rapport d'expertise joint au dossier, que le décès de M. T. était dû à l'inhalation par ce dernier des poussières d'amiante auxquelles il avait été exposé dans le cadre de son activité professionnelle la Cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt sur ce point, n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce en admettant le caractère direct du lien de causalité entre la faute commise par l'Etat et le décès de M. T. ;

Considérant que le moyen soulevé par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité et tiré de ce que le comportement de la société Eternit serait de nature à atténuer voire à exclure la responsabilité de l'Etat est nouveau en cassation et n'est, par suite, pas recevable ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le ministre de l'Emploi et de la Solidarité n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la société Eternit est admise.

Article 2 : Le recours du ministre de l'Emploi et de la Solidarité est rejeté.

(M. Mary, rapp. - Mme Prada-Bordenave, Comm. du gouv. - SCP Masse-Dessen, Thouvenin, SCP Célice, Blanpain, Soltner, av.)

Deuxième espèce :
CONSEIL D'ETAT (Assemblée) 3 mars 2004
Ministre de l'Emploi et de la Solidarité contre consorts B.

Sur le recours du ministre de l'Emploi et de la Solidarité :

Considérant que, pour retenir que l'Etat avait commis une faute en matière de prévention des risques liés à l'exposition professionnelle à l'amiante, la Cour administrative d'appel a relevé que, malgré les mesures prises en la matière depuis 1977 et malgré la conformité de ces dernières aux directives communautaires, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité n'établissait pas que les autorités publiques avaient prévenu de manière adéquate, compte tenu des données scientifiques alors disponibles, les risques courus par les travailleurs exposés à des produits contenant de l'amiante ; qu'elle a relevé, notamment, que l'Etat n'avait diligenté aucune étude avant 1995 afin de s'assurer que les mesures prises étaient adaptées au risque, connu et grave, que comportait une telle exposition ; que, la cour a ainsi indiqué avec suffisamment de précision, compte tenu des moyens et exceptions soulevés devant elle, les raisons pour lesquelles elle estimait que l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité ; qu'en particulier, il ressort des motifs de l'arrêt attaqué que la Cour administrative d'appel a estimé que la responsabilité de l'Etat se trouvait engagée pour toute la période durant laquelle M. B. avait été exposé à des produits contenant de l'amiante ; que, dès lors, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité n'est pas fondé à soutenir que l'arrêt attaqué serait insuffisamment motivé ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. B. a produit, à l'appui de sa demande, des éléments de nature à faire regarder l'action de l'administration comme insuffisante au regard des risques courus par les travailleurs durant la période considérée ; qu'ainsi, en relevant que le ministre n'apportait aucun élément de nature à établir que les mesures prises à partir de 1977 étaient adaptées aux risques courus par les travailleurs tels que M. B., la Cour administrative d'appel n'a pas méconnu les règles relatives à la charge de la preuve ; que, par suite, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité n'est pas fondé à soutenir que l'arrêt attaqué serait entaché d'erreur de droit ;

Considérant que si, en application de la législation du travail désormais codifiée à l'article L. 230-2 du Code du travail, l'employeur a l'obligation générale d'assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs placés sous son autorité, il incombe aux autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs dans le cadre de leur activité professionnelle, compte tenu notamment des produits et substances qu'ils manipulent ou avec lesquels ils sont en contact, et d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers ;

Considérant qu'en relevant, d'une part, que, si des mesures ont été prises à partir de 1977 pour limiter les risques que faisait courir aux travailleurs l'inhalation de poussières d'amiante, il n'est pas établi que ces mesures aient constitué une protection efficace pour ceux qui, comme M. B., travaillaient dans des lieux où se trouvaient des produits contenant de l'amiante, d'autre part, qu'aucune étude n'a été entreprise avant 1995 pour déterminer précisément les dangers que présentaient pour les travailleurs les produits contenant de l'amiante, alors pourtant que le caractère hautement cancérigène de cette substance avait été confirmé à plusieurs reprises et que le nombre de maladies professionnelles et de décès liés à l'exposition à l'amiante ne cessait d'augmenter depuis le milieu des années cinquante, la Cour administrative d'appel s'est livrée à une appréciation souveraine des pièces du dossier qui, en l'absence de dénaturation, ne peut être utilement discutée devant le juge de cassation ; qu'en déduisant de ces constatations que, du fait de ces carences dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante, l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité, la Cour administrative d'appel n'a pas entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique ;

Considérant qu'après avoir relevé qu'il résultait de l'instruction, et notamment des conclusions du rapport d'expertise joint au dossier, que le décès de M. B. était dû au fait que ce dernier avait été exposé à l'amiante dans le cadre de son activité professionnelle, la Cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt sur ce point, n'a pas inexactement qualifié les faits de l'espèce en admettant le caractère direct du lien de causalité entre la faute commise par l'Etat et le décès de M. B. ;

Considérant que le moyen tiré par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité de ce que le comportement de la société Atofina serait de nature à atténuer voire à exclure la responsabilité de l'Etat est nouveau en cassation et n'est, par suite, pas recevable ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le ministre de l'Emploi et de la Solidarité n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de la société Atofina n'est pas admise.

Article 2 : Le recours du ministre de l'Emploi et de la Solidarité est rejeté.

(M. Mary, rapp. - Mme Prada-Bordenave, comm. du gouv. - SCP Célice, Blancpain, Soltner, av.)