

Le principe de précaution source de la responsabilité de la puissance publique : le cas du risque professionnel lié à l'amiante (2001).

Note sur les arrêts de la Cour administrative de Marseille du 18 octobre 2001 Thomas, Xueref, Botella et Bourdignon. (n° 00MA01665, 00MA01666, 00MA01667 et 00MA01668).

Le principe de précaution constitue, selon une partie de la doctrine, une source de la mise en œuvre de la responsabilité pour faute de la puissance publique. Néanmoins, l'existence d'un risque certain rend impossible l'application de ce principe aux risques professionnels liés à l'amiante. Ce constat met en lumière les difficultés d'utilisation du principe de précaution, difficilement applicable pour les risques aléatoires et impossibles à mettre en œuvre en cas de risques certains.

L'inhalation de fibres d'amiante dans le cadre d'activités professionnelles a favorisé le développement de cancers chez les ouvriers exposés à ce matériau. Ces maladies appelées mésothéliome, asbestose et carcinome bronchique aboutissent malheureusement les plus souvent au décès des personnes infectées. Monsieur Bourdignon et monsieur Thomas ont travaillé dans l'usine Eternit de Caronte Croix Verte de 1964 à 1971 pour l'un et de 1957 à 1972 pour l'autre. Monsieur Botella a travaillé pour Elf-Atochem dans les usines de Port-de-Bouc et Fos sur mer de 1982 à 1996 et monsieur Xueref a exercé la profession de chaudronnier pour divers sous-traitants de la société Solac de 1985 à 1987. Les ayant droits de MM. Thomas, Xueref, Botella et Bourdignon, entendant engager la responsabilité de la puissance publique du fait dans sa carence dans la limitation puis dans l'interdiction de l'usage de ce produit dans l'industrie ont agi devant le tribunal administratif de Marseille.

Celui-ci admet la responsabilité de l'Etat du fait de son absence d'intervention avant le décret de 1977, reconnaissant pour la première fois l'existence de ce risque au niveau professionnel¹ et de sa carence dans l'adaptation de la réglementation après 1977, au regard du caractère vital du risque et des directives communautaires du 19 septembre 1983 et du 25 juin 1991 tardivement transposées².

¹ Décret n° 77-949 du 17 août 1977 relatif aux mesures particulières d'hygiènes applicables dans les établissements où le personnel est exposé à l'action des poussières d'amiante. *J.O.* du 20 août 1977 p. 4304.

² Voir les arrêts du 30 mai 2000 du TA de Marseille et les conclusions du commissaire du gouvernement Cécile Fédi. Droit de l'environnement juillet-août 2000, n° 80, p.5.

Le ministre de l'emploi et de la solidarité interjette appel de ces jugements du Tribunal administratif alors que la Caisse primaire d'assurance maladie des Bouches-du-Rhône en demande la confirmation. La Cour administrative d'appel confirme la responsabilité de la puissance publique dans le cadre du régime de la responsabilité pour faute.

Cette reconnaissance de la responsabilité de l'Etat a été interprétée par certains auteurs comme une application du principe de précaution qui constituerait une source de ce régime de responsabilité (I). Néanmoins, l'existence d'un risque certain en matière d'amiante rend inapplicable le principe de précaution aux dommages professionnels liés à l'inhalation de ce produit (II).

I. Le régime de responsabilité assurant le respect du principe de précaution.

L'utilisation du principe de précaution comme source de la responsabilité de la puissance publique est reconnue par une partie de la doctrine, en l'absence d'une position claire du juge. Néanmoins, la question est posée du régime de responsabilité mettant en oeuvre ce principe pouvant prendre le visage de la responsabilité pour risque (A), ou pour faute (B).

A. Précaution et responsabilité pour risque.

L'idée selon laquelle principe de précaution implique la mise en oeuvre d'un régime de responsabilité sans faute est défendue par monsieur Kourilsky et madame Viney. Selon ces auteurs, « *les objectifs qui sont aujourd'hui assignés à la prise en compte du principe de précaution dans l'aménagement des règles de responsabilité sont exactement les mêmes que ceux qui ont inspiré, à la fin du XIX^e siècle, la théorie du risque et qui justifient les cas de responsabilité sans faute qu'elle a inspirés, de telle sorte que cette construction doctrinale peut être considérée comme ayant intégré, un siècle avant que l'on ne parle du principe de précaution, tous les apports potentiels de ce principe au droit de la responsabilité* »³.

Le principe de précaution se rapprocherait de la responsabilité pour risque « *qui repose sur l'idée que la responsabilité de l'administration est engagée lorsque le dommage est la*

³ Philippe Kourilsky et Geneviève Viney. *Le principe de précaution*. Rapport au Premier ministre. Ed. Odile Jacob, 1999 p.181.

concrétisation d'un risque inhérent à l'activité administrative et aux moyens employés à cette occasion »⁴. Ce risque justifie l'existence d'une responsabilité sans faute de l'administration. Ce régime de responsabilité est appliquée aux collaborateurs permanents⁵ et occasionnels⁶ de l'administration. Il concerne également les personnes se trouvant dans une situation de tiers vis-à-vis d'un dommage de travaux publics⁷ ou d'une activité ou situation dangereuse⁸. C'est dans le cadre de ces activités dangereuses que des centres de transfusion sanguine ont été reconnus responsables, même en l'absence de faute des conséquences dommageables de la mauvaise qualité des produits fournis⁹. Dès lors ce régime de responsabilité pourrait, s'appliquer aux ouvriers exposés à l'amiante qui se trouvent en présence d'une chose dangereuse et s'inscrire dans cette construction jurisprudentielle. Néanmoins, le juge applique le régime de la responsabilité pour faute à ce type de dommage. Il est vrai que pour mettre en jeu la responsabilité de l'Etat, il faut que la chose ou l'activité dangereuse soit gérée ou assurée par celui-ci. Or dans les espèces concernant l'amiante, l'Etat n'intervient qu'en tant que pouvoir réglementaire.

B. Précaution et responsabilité pour faute.

Le principe de précaution implique, selon d'autres auteurs, la mise en oeuvre d'un régime de responsabilité pour faute. Cette faute constitue notamment dans « *la violation d'un devoir* »¹⁰ et se manifeste dans l'absence de prise en compte d'un risque hypothétique même si celui-ci n'est pas formellement établi. Ce type de responsabilité aurait été inauguré dans la jurisprudence relative au sang contaminé. Ainsi, pour madame Corinne Lepage, l'arrêt M.G. du Conseil d'Etat du 9 avril 1993 qui condamne l'Etat pour avoir pris du retard dans l'interdiction de produits sanguins non chauffés constitue une application du principe de précaution¹¹. La faute de l'Etat se situant dans l'ignorance d'un risque tenu pour établi de transmission du virus du sida aux personnes hémophiles par les produits sanguins.

⁴ Philippe Foillard. *Droit administratif*. Edition CPU 2000, p. 370.

⁵ CE. 21 juin 1895 Cames. *Rec.* p. 509.

⁶ CE Ass., 22 novembre 1948 Commune de Saint-Priest-la-Plaine. *Rec.* p. 279.

⁷ CE Sect. 13 juillet 1965 consorts Arbez-Gindre. *Rec.* p. 442.

⁸ CE Sect. 3 février 1956 Ministre de la justice contre Thouzellier. *Rec.* p.49.

⁹ C.E. Ass. Consorts Nguyen et autres *Rec* p. 221.

¹⁰ Gilles J. Martin. La mise en œuvre du principe de précaution et la reconnaissance de la responsabilité pour faute. *JCP. Cahiers du droit de l'entreprise* n°1 1999, p. 3.

¹¹ C.E. 9 avril 1993 M.G. Dalloz p. 321.

Poursuivant ce raisonnement, ces auteurs considèrent que la seconde application du principe de précaution en matière de responsabilité se manifeste avec les dommages liés à l'inhalation de l'amiante. Dans sa note sur les décisions de première instance, monsieur Bertrand Pauvert considère que ces décisions du tribunal administratif de Marseille réalisent « *une nouvelle consécration au moins indirecte du principe de précaution* »¹². De même, monsieur Villeneuve, dans son commentaire sur les mêmes espèces insiste sur le lien direct existant entre le principe de précaution et le régime de responsabilité pour faute de la puissance publique. L'auteur écrit notamment que « *l'application du principe de précaution est au mieux indirecte en droit privé* », la responsabilité des décideurs n'étant pas basée sur le principe lui-même mais sur « *l'indifférence ou la violation délibérée des lois et règlements pris au nom du principe* »¹³. En revanche, la mise en jeu de la responsabilité de la puissance public est basée sur la violation d'un « *devoir de précaution gouvernant l'intervention de l'Etat* »¹⁴. C'est donc la carence de l'Etat avant 1977 et son retard après cette date dans la réglementation protégeant les salariés exposés à l'amiante qui établirait la faute de celui-ci, alors qu'il connaissait les risques liés à la présence de cette substance¹⁵. Néanmoins, il n'est pas certain que ces risques revêtent un caractère aléatoire ; ce qui impliquerait que le principe de précaution ne constitue pas le fondement de la responsabilité pour faute pour les dommages liés à l'inhalation de l'amiante.

II. Principe de précaution et responsabilité pour faute : un rapprochement infondé concernant les dommages liés à l'amiante.

L'existence d'un risque certain rend impossible l'application du principe de précaution pour les dommages professionnels liés à l'inhalation de l'amiante (A). Cependant, ce principe pourrait recevoir d'autres applications dans la mise en œuvre de la responsabilité de la puissance publique (B).

¹² Bertrand Pauvert. Mise en cause de la responsabilité de l'Etat pour les contaminations liées à l'amiante. *Gaz. Pal.* des 9 et 10 février 2001, p.2 et plus particulièrement p. 4.

¹³ Pierre Villeneuve op. cit. p. 15.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Le Tribunal administratif avait également constaté le retard de l'Etat dans la transposition des deux directives de 1983 et 1991 limitant les seuils d'exposition à l'amiante mais la Cour, suivant le commissaire du gouvernement, intègre ce retard dans une approche générale du retard dans la réglementation, source de la faute de l'Etat.

A. L'existence d'un risque certain concernant l'exposition à l'amiante.

. Le principe de précaution existe en présence de risque potentiel et « *implique de se prémunir contre l'incertain* »¹⁶. Or ce caractère incertain du risque ne semble pas présent selon le commissaire du gouvernement Benoît concernant l'exposition à l'amiante. En effet, selon lui, « *dès les années 50, alors que l'Etat ne pouvait ignorer l'augmentation considérable de l'utilisation de l'amiante, l'existence d'un risque sérieux était établie, en particulier dans le milieu professionnel* »¹⁷. Le commissaire du gouvernement Cécile Fédi citait déjà dans ses conclusions sur les arrêts en première instance un décret du 31 août 1953 reconnaissant que certaines maladies graves étaient liées à l'amiante¹⁸. En réalité, certaines études constataient déjà, dès le début du siècle, l'existence de liens entre les affections respiratoires et l'inhalation de fibres d'amiante. Les arrêts Xueref et Bourdignon font ainsi référence à un rapport rédigé par un inspecteur du travail en 1906.

Dès lors, le risque devient certain, et son caractère potentiel disparaît. Il se transforme alors en risque avéré ; ce qui amène le commissaire du gouvernement à considérer qu'il « *ne semble pas dans cette affaire que nous soyons à proprement parler dans la problématique du principe de précaution* ». En effet, le risque avéré sort de la précaution pour entrer dans le domaine de la prévention¹⁹.

Le point de vue du commissaire du gouvernement n'est pas démenti par la Cour administrative d'appel. Celle-ci reconnaît en effet la responsabilité pour faute de l'Etat car il n'a pris aucune mesure destinée à prévenir le risque résultant d'une exposition professionnelle aux poussières d'amiante avant 1977²⁰. Cette responsabilité est également établie après l'entrée en vigueur du décret du 17 août 1977; parce que l'Etat n'a pas justifié les nouveaux seuils d'exposition, même s'ils ont été abaissés à plusieurs reprises. Néanmoins, la juridiction ne fait aucunement référence au principe de précaution ; celui-ci n'étant évoqué que dans la synthèse de la requête des requérants au début des décisions. Monsieur Villeneuve, dans son commentaire sur les arrêts de première instance constatait déjà que le Tribunal administratif de Marseille ne faisait pas « *expressément référence audit principe pour retenir la*

¹⁶ Laurence Baghestani-Perrey. Le principe de précaution : nouveau principe fondamental régissant les rapports entre le droit et la science. *Dalloz* 1999, chron. p. 457.

¹⁷ Conclusions de L .Benoît sur les quatre arrêts du 18 octobre 2001 non encore publiées.

¹⁸ Conclusions du commissaire du gouvernement Cécile Fédi sur les arrêts du T.A. du 16 mai 2000. *Droit de l'environnement juillet-août 2000* n°80, p. 5.

¹⁹ Ainsi, le rapport Kourilsky et Viney précise à la page 18 que la « *précaution est relative à des risques potentiels et la prévention à des risques avérés* ».

responsabilité de l'Etat »²¹. La responsabilité de la puissance publique en matière de risques liés à l'amiante se situe donc bien dans le cadre d'un régime de responsabilité pour faute mais l'existence d'un risque certain fait sortir ce régime de responsabilité du domaine du principe de précaution. Cette situation pose plus largement la question de la pertinence de l'usage du principe de précaution quant à la mise en oeuvre de la responsabilité pour faute de la puissance publique.

B. Les utilisations possibles du principe de précaution dans le cadre de la responsabilité de la puissance publique.

Essentiellement présent dans le cadre du contrôle de légalité²², le principe de précaution n'a pour l'instant connu que deux possibles applications en matière de responsabilité de la puissance publique. Si l'affaire du sang contaminé peut laisser penser que le principe de précaution s'applique car il existait une période de doute sur le lien entre les transfusions sanguines et la contamination par le sida²³, l'existence d'un risque certain le prive de toute application concernant l'inhalation professionnelle de l'amiante. Ce principe peut néanmoins trouver une application dans les situations où un risque est supposé mais non encore établi. C'est le cas des radiologues exposés à des radiations de faible importance, de l'autorisation de l'emploi des organismes génétiquement modifiés ou de la maladie de la vache folle pour laquelle une période de doute a précédé la certitude du risque de la transmission de la maladie à l'homme.

Dès lors se pose la délicate question de la mise en cause de la responsabilité de la puissance publique qui peut évoluer selon l'étendue des connaissances sur le sujet. Pendant la période de doute sur l'existence d'un danger, la responsabilité pourrait-elle être engagée alors que le risque n'est pas établi ? Cette responsabilité pourrait consister dans le non-respect d'un code de bonne conduite. Après le constat scientifique du risque, la responsabilité peut être

²⁰ Voir les arrêts Bourdignon et Thomas.

²¹ P.Villeneuve. op. cit. p. 15.

²² Voir notamment C.E. 25 septembre 1998 Greenpeace *R.J.E.* 1999 n° 4 , p.563 note Carole Hermon et plus récemment TA Lille 19 avril 2000 Fédération Nord-Nature. *A.J.D.A.* 2000 p.751 note David Deharbe.

²³ Le juge évoque néanmoins dans l'arrêt M.G. le fait que le risque de contamination du virus VIH par la voie de transmission sanguine était établi par la communauté scientifique dès novembre 1983 et que l'efficacité du procédé de chauffage était reconnue au sein de cette communauté dès octobre 1984. Il précise, en outre, que ces faits ont été consignés par le docteur Brunet le 22 novembre 1984 et reconnaît la responsabilité de l'Etat pour les transfusions opérée à partir de cette date jusqu'au 20 octobre 1985, date de la première mesure du ministère de la santé imposant le chauffage du produit sanguin. Dès lors il semble que le caractère aléatoire du risque puisse ici aussi être contesté.

établie mais l'absence d'aléa peut avoir pour effet de faire disparaître le principe de précaution au profit du régime classique de la responsabilité de la puissance publique.

Comme le prévoyait le commissaire du gouvernement J.H. Stahl sur l'arrêt Greenpeace, il est probable que le principe de précaution soit appelé à « *jouer un rôle (...) en contentieux de la responsabilité* »²⁴ dans un future proche. Néanmoins, les conditions de l'application de ce principe restent encore largement à définir.

Alexandre COQUE. Membre du Centre de recherches et d' études administratives de Montpellier (CREAM), chargé d'enseignement à l'Université d'Avignon.

²⁴ J.H. Stahl dans ses conclusions sur l'arrêt greenpeace du 25 septembre 1998 précité.

CAA MARSEILLE ARRET THOMAS

DE MARSEILLE
N° OOMAO 1665
MINISTRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITE

M.ROUSTAN

Président

M. HERMITTE

Rapporteur

M. BENOIT

Commissaire du gouvernement

Arrêt du 18 octobre 2001

LA COUR ADMINISTRA

(lè

Vu le recours, enregistré au greffe

28 juillet 2000 sous le n ° OOMAO 1665, pré

SOLIDARITE, qui demande à la Cour :

101 d'annuler le jugement nO97-5978 en dat

de Marseille a déclaré l'Etat responsable de~

M. THOMAS et ordonné une expertise sur

2°1 de rejeter la demande des consorts THC

La ministre fait valoir qu'en ce qui concerne tout d'abord l'insuffisance alléguée de veille

scientifique, si la cancérogénéité de l'amiante a été mise en évidence en 1950 dans le domaine

du textile, il a fallu attendre 1995 pour qu'une étude plus ample soit réalisée par l'Institut

national de la science et de la recherche médicale, laquelle fait autorité en la matière et met en

évidence les controverses existantes ; que dans ces conditions et compte tenu de l'état des

connaissances scientifiques sur le sujet, il n'est pas possible de fixer précisément une date à partir

de laquelle des investigations complémentaires auraient dû être menées; que les autorités

publiques ne disposaient d'ailleurs pas à cette époque, caractérisée par un contexte différent,

d'outils de veille sanitaire; que le débat sur le danger représenté par l'amiante s'est poursuivi

jusque dans les années 90 ; que même si une veille sanitaire avait été plus préocemment mise en

place son champ aurait été nécessairement limité par les contraintes scientifiques de l'époque ;

qu'en ce qui concerne ensuite la mise en place d'une réglementation spécifique, il n'est pas établi

que des mesures particulière au risque lié à l'amiante étaient nécessaires alors qu'existaient des

normes destinées à limiter l'empoussièrement des lieux de travail, suffisantes pour parer aux

risques encourus, en l'état des connaissances de l'époque ; que les employeurs étaient tenus de

respecter ces mesures; que les risques liés à l'inhalation d'amiante, découverts dans des circonstances particulières, ont appelé une réponse des pouvoirs publics dès 1977 ; que les

mesures édictées l'ont été rapidement et étaient suffisantes; que d'autres produits dangereux tels

que la silice, ne faisaient pas davantage l'objet d'une réglementation; que les autres pays

européens ne sont intervenus que plus tard dans ce domaine; que le principe de précaution tel

que défini par la loi du 2 février 1995, dont la portée est d'ailleurs encore largement débattue, ne

peut être appliqué à des situations antérieures à sa formalisation et sans tenir compte de la

situation de l'époque ; que ce principe doit enfin être interprété de façon prudente; qu'en

conséquence, l'Etat doit être regardé comme ayant pris en temps utile les mesures adaptées, en

vue de prévenir les risques connus liés à l'amiante et ne peut donc voir sa responsabilité engagée

pour une quelconque carence en ce domaine ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu, enregistré le 8 novembre 2000, le mémoire présenté pour la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D'ASSURANCE MALADIE DES BOUCHES DU RHONE, représentée par son

directeur, par Me DEPIEDS et LACROIX, avocats ;

La CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D'ASSURANCE MALADIE DES BOUCHES DU

RHONE demande à la Cour :

1°/ de confirmer le jugement attaqué ;

2 / de condamner l'Etat à lui payer les sommes de :

244.487, 30 F au titre des frais exposés et des arrérages échus de la rente servie à l'intéressé

cans le cadre de la prise en charge de M. THOMAS, avec intérêts de droit, ainsi que toute notes

ltérieures qu' elle pourrait être amenée à régler ;

205.272,23 F, montant des arrérages échus au 15 juin 2000 de la rente servie à Mme Elisabeth

'HOMAS ;

719.398,68 F, montant du capital constitutif de ladite rente ;

3.000 F sur le fondement de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours

dministratives d' appel ;

Vu, enregistré le 14 mai 2001, le mémoire en défense présenté pour M. Robert cHOMAS, M. Yves THOMAS, Mme Nadine CORMANS et Mme Sylvie THOMAS, par

fe JOISSAJNS-MASINI, avocat, qui demandent à la Cour de confirmer le jugement entrepris ;

Ils font valoir que leur demande a été jugée à bon droit recevable par le tribunal administratif, ce que confirmera la Cour; que le lien de causalité entre l'inhalation d'amiante

ans le cadre de l'activité professionnelle de la victime et l'affection qui s'est déclarée est établi ;

ue l'Etat ne démontre pas l'existence du fait d'un tiers susceptible de l'exonérer de sa responsabilité ; que d'ailleurs des décès causés par l'amiante peuvent survenir alors même que

:s normes maximales fixées par les textes sont respectées; que la responsabilité de l'Etat doit

:re engagée pour faute résultant de l'absence d'intervention pour limiter voire interdire l'usage

e l'amiante, en application du principe de précaution; que les premières mesures ont été

jictées tardivement en France en ce domaine; que ces mesures étaient en outre insuffisantes ;

Ille d'ailleurs, sur ce point, le seuil maximal a été réduit par vingt de 1977 à 1996 ; que la

Ingréosité du seuil retenu en 1977 a été reconnue par une directive européenne de 1983 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la Sécurité sociale ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 4 octobre 2001 :

-le rapport de M. HERMITTE, premier conseiller ;

-les observations Me JOISSAINS-MASINI pour les consorts THOMAS ;
-les observations de Me LEFLOCH substituant Mes DEPIEDS et LACROIX pour la
CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D'ASSURANCE MALADIE DES BOUCHES-
DU-RHôNE .

,

-et les conclusions de M. BENOIT, premier conseiller ;
Considérant que M. Robert THOMAS, décédé le 2 juin 1997 des suites d'un cancer
bronchique lobaire, a été salarié des sociétés ETERNIT et SOLLAC entre 1957 et
1973 ; que ses

héritiers, imputant ce décès à l'inhalation par la victime de poussières d'amiante dans le
cadre

des emplois qu'elle a occupés pendant la période susmentionnée, ont recherché devant
le

Tribunal administratif de Marseille la responsabilité de l'Etat pour sa carence dans la
gestion du

risque auquel la victime a été exposée; que, par le jugement attaqué en date du 30 mai
2000, le

Tribunal administratif de Marseille a déclaré l'Etat responsable du préjudice subi par
M. THOMAS; que la MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE fait appel
de ce

jugement;

N° OOMAO 1665 5

Sur la responsabilité de l'Etat :

Considérant qu'il résulte de l'instruction, que le risque pour une personne de
développer

une affection respiratoire à la suite de l'inhalation de fibres d'amiante a été mis en
évidence, en

France, en 1906, dans un rapport établi par un inspecteur du travail; que ce risque a été
précisé

en 1930 par l'établissement d'une relation entre l'importance de l'exposition à l'amiante
et

l'augmentation du risque de développer une pathologie respiratoire; que dès 1931, la
Grande

Bretagne a pris des dispositions pour limiter l'exposition professionnelle aux fibres d'amiante ;

que les pouvoirs publics français ont créé en 1945 un tableau spécifique aux affections

respiratoires liées à l'amiante dans le cadre de la législation sur les maladies professionnelles,

tableau qui a fait l'objet de modifications ultérieures, dès 1950 notamment, par l'inscription

successive de nouvelles affections; qu'en 1946, aux Etats-Unis, des recommandations ont été

formulées par "l' American Collège of Governmental Industrial hygiénists" pour limiter

l'inhalation de ce matériau; que le caractère cancérogène de l'amiante a été mis en évidence, en

Angleterre, dès le milieu des années 50 ; qu'ainsi, dès cette époque, les pouvoirs publics ne

pouvaient plus ignorer que l'exposition professionnelle aux fibres d'amiante présentait des

risques sérieux pour la santé des personnes concernées; que si la MINISTRE DE L'EMPLOI ET

DE LA SOLMARITE soutient que la législation et la réglementation de l'époque relatives aux

conditions de travail et notamment les dispositions imposées aux employeurs fixant les normes

définissant la teneur maximale en poussières de l'air dans les locaux professionnels étaient

suffisantes pour limiter le risque de développer une maladie consécutive à une exposition à de

la poussière d'amiante, elle n'apporte aucun élément permettant d'établir que les dites mesures

pouvaient être regardées comme adaptées au risque ainsi encouru en l'état des connaissances

scientifiques de l'époque ; que l'Etat, qui n'a d'ailleurs diligenté aucune étude pour compléter

et préciser les études sectorielles disponibles, n'a pris aucune mesure destinée à prévenir le risque

résultant d'une exposition professionnelle aux poussières d'amiante avant 1977 et ne justifie pas

ainsi avoir satisfait à ses obligations en matière de protection de la santé publique et notamment

en ce qui concerne la sécurité des travailleurs; que la MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA

SOLMARITE ne saurait utilement se prévaloir ni du retard avec lequel d'autres Etats ont réagi

face à ce problème ni de la difficulté de procéder à l'époque des fait en litige à une étude de

grande ampleur sur le risque représenté par l'amiante, dont il n'est pas établi quelle aurait été

impossible; qu'il suit de là que c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que la

responsabilité de l'Etat pouvait être engagée du fait de ses carences dans la prévention des

risques liés à l'exposition professionnelle aux poussières d'amiante ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment des conclusions du rapport d'expertise joint au dossier, que l'affection respiratoire qui a provoqué le décès de M. THOMAS,

survenu le 2 juin 1997, est due à l'inhalation par ce dernier de poussières d'amiante auxquelles

il a été exposé dans le cadre de son activité professionnelle pour le compte de la Société Eternit

puis de la Société Sollac, entre 1957 et 1973; que par suite, le lien de causalité entre la faute de

l'Etat et le décès de M. THOMAS est établi; " ~.~~~~~

~~

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, que la MINISTRE DE L'EMPLOI ET D LA SOLIDARITE n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, 1

Tribunal administratif de Marseille a retenu la responsabilité de l'Etat s'agissant du préjudic

résultant du décès de M. THOMAS ;

Sur les conclusions de la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE MALAD

DES BOUCHES DU RHONE tendant au remboursement de ses débours :

Considérant que dans le jugement attaqué, les premiers juges, après avoir retenu 1 responsabilité de l'Etat, ont ordonné une expertise médicale aux fins de déterminer et d'évaluer

le préjudice subi par les consorts THOMAS avant de déterminer les droits de la caisse; que par

suite les conclusions de la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE MALADIE DES

BOUCHES DU RHONE tendant obtenir le remboursement de ses débours présentées dans le

cadre de la présente instance ne sont pas recevables et doivent être rejetées ;

Sur les frais non compris dans les dépenses :

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative: "Dans toutes les instances devant les tribunaux administratifs et les cours

administratives d'appel, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie

perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non

compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la

partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire

:Ju'il n'y a pas lieu à cette condamnation" ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'est pas inéquitable de laisser entièrement à la charge de la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE MALADIE

DES BOUCHES DU RHONE les frais non compris dans les dépens qu'elle a exposés dans le

::adre de la présente instance; que par suite, il ya lieu de rejeter ses conclusions tendant à ce

lue l'Etat soit condamné à lui verser une somme sur le fondement des dispositions de l' article

L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE

Article 1er: Le recours de la MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE est ejeté.

Article 2: Les conclusions de la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D'ASSURANCE MALADIE DES BOUCHES DU RHONES sont rejetées.

Article 3 : La demande de la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE LADIE DES BOUCHES DU RHONE présentée sur le fondement de l'article L.761-1 du

e de justice administrative est rejetée.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA .JIDARITE, à Mme Elisabeth THOMAS, à M. Yves THOMAS, à Mme Nadine CORMANS,

me Sylvie THOMAS et à la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE MALADIE

; BOUCHES DU RHONE.

Délibéré à l'issue de l'audience du 4 octobre 2001, où siégeaient :

M. ROUSTAN, président de chambre ;

M. HERMITTE, Mme BUCCAFURRI, premiers conseillers,
assistés de Mme GUMBAU, greffier.

Prononcé à Marseille en audience publique le 18 octobre 2001.

résident, Le rapporteur,

igné Signé

c ROUSTAN Gilles HERMITTE

Le greffier,

Signé

Lucie GUMBAU

épublique mande et ordonne au ministre de l' emploi et de la solidarité en ce qui le concerne

ous les huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre

arties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.
expédition conforme,
'effier,

CAA MARSEILLE ARRET BOTELLA

, ,

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL MA

DE MARSEILLE

N° 00MA01667

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE L'EMPLOI

ET DE LA SOLARITÉ

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mo ROUSTAN

Président

Mo HERMITTE

Rapporteur

Mo BENOIT

Commissaire du gouvernement

Arrêt du 18 octobre 2001

LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE MARSEILLE

(1ère chambre)

Vu le recours, enregistré au greffe de la Cour administrative d'appel de Marseille le 28 juillet 2000 sous le n° 00MA01667, présenté par la MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ;

La MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ demande à la Cour :

1°; d'annuler le jugement n° 97-5988 en date du 30 mai 2000 par lequel le Tribunal administratif

de Marseille a déclaré l'Etat responsable des conséquences dommageables résultant du décès de

Mo BOTELLA et ordonné une expertise sur le préjudice subi ;

2°; de rejeter la demande des consorts BOTELLA ;

Classement: 28-1

32-4

C+

Nv UUiVIAUlb I

La ministre fait valoir que les pouvoirs publics français ont adapté la réglementation applicable en matière d'amiante lorsque l'hypothèse du caractère cancérogène de l'amiante a été

accréditée; que cette réglementation a évolué au fur et à mesure de l'approfondissement des

connaissances scientifiques tant en ce qui concerne le flocage de l'amiante que l'empoussièvement des lieux de travail; que la France a transposé en droit interne les directives

communautaires intervenues dans ce domaine; qu'en ce qui concerne la première période de

responsabilité retenue par le tribunal administratif entre 1983 et 1987, le retard avec lequel la

directive européenne de 1983 a été transposée était faible; que cette directive ne faisait apparaître

aucune urgence sanitaire particulière; qu'aucun élément convaincant ne permettait de penser que

des mesures plus contraignantes que celles existantes devaient être prises plus rapidement; qu'en

ce qui concerne la seconde période de responsabilité couvrant les années 1991 et 1992, la

directive de 1991 a été transposée avant l'expiration du délai qu'elle fixait à cet effet et dans un

délai raisonnable compte tenu de l'absence d'urgence sanitaire et des consultations préalables

devant être menées; que les seuils fixés ont par la suite été abaissés, certaines interdictions

partielles étant également adoptées; qu'en ce qui concerne le reproche d'insuffisance de la veille

scientifique, si la cancérogénéité de l'amiante a été mise en évidence en 1950 dans le domaine

du textile, il a fallu attendre 1995 pour qu'une étude plus ample soit réalisée par l'Institut

national de la science et de la recherche médicale, laquelle fait autorité en la matière et met en

évidence les controverses existantes ; que dans ces conditions et compte tenu de l'état des

connaissances scientifiques sur le sujet, il n'est pas possible de fixer précisément une date à partir

de laquelle des investigations complémentaires auraient dû être menées; que les autorités

publiques ne disposaient d'ailleurs pas à cette époque, caractérisée par un contexte différent,

d'outils de veille sanitaire; que le débat sur le danger représenté par l'amiante s'est poursuivi

jusque dans les années 90 ; que même si une veille sanitaire avait été plus précocement mise en

place, son champ aurait été nécessairement limité par les contraintes scientifiques de l'époque ;

qu'à titre accessoire, les employeurs étaient tenus de respecter la réglementation générale de

protection de la santé et de la sécurité de leurs salariés ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu, enregistré le 8 septembre 2000, le mémoire présenté pour la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D'ASSURANCE MALADIE DES BOUCHES-DU-RHÔNE, représentée par son

directeur, par Me DEPIEDS et LACROIX, avocats ;

La CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D'ASSURANCE MALADIE DES BOUCHES-DU-RHÔNE demande à la Cour :

1°! de confirmer le jugement attaqué ;

2°! de condamner l'Etat à lui payer les sommes de :

-238.441,73 F du chef de M. BOTELLA, avec intérêts de droit, ainsi qu'au paiement de toutes

notes ultérieures qu'elle pourrait être amenée à régler ;

-5.000 F au titre de l'indemnité forfaitaire en application de l'ordonnance 96-51 du 24 janvier 1996 ;

Na 00MA01667

-3.000 F sur le fondement de l'article L.8-1 du code des tribunaux administratives d'appel ;

Vu, enregistré le 14 mai 2001, le mémoire en défense

M. et Mme BOTELLA, Mlle Michèle BOTELLA, M. Denis BOTELLA, Mme M. Eric BOTELLA, par Me JOISSAINS-MASINI, avocat ;

Les consorts BOTELLA demandent à la Cour de confirmer le jugement

Ils font valoir que leur demande a été jugée à bon droit recevable; administratif, ce que confirmera la Cour; que le lien de causalité entre l'inhérence dans le cadre de l'activité professionnelle de la victime et l'affection qui s'est démontrée que l'Etat ne démontre pas l'existence du fait d'un tiers susceptible de responsabilité; que d'ailleurs des décès peuvent survenir alors même que les normes fixées par les textes sont respectées; que la responsabilité de l'Etat doit être en résultant de l'absence d'intervention pour limiter voire interdire l'usage (application du principe de précaution; que les premières mesures ont été édictees en France en ce domaine; que ces mesures étaient en outre insuffisantes; que le seuil maximal a été réduit par vingt de 1977 à 1996 ; que la dangerosité en 1977 a été reconnue par une directive européenne de 1983 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code du travail ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le décret n° 77-949 du 17 août 1977 ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'

le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

N°00MA01667

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 4 octobre 2001 :

-le rapport de M. HERMITTE, premier conseiller ;

-les observations Me JOISSAINS-MASINI pour les consorts BOTE
MmeROTH;

-les observations de Me LEFLOCH substituant la S.C.P. DEPIEDS et LACRO
la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D'ASSURANCE MALADIE DES BOUCH
RHÔNE;

-et les conclusions de M. BENOIT, premier conseiller ;

Considérant que les consorts BOTELLA, qui imputent l'affection respiratoire co
par M. Jean-Louis BOTELLA et son décès survenu le 8 juillet 1996 à l'inhalation par
ce

de fibres d'amiante auxquelles il a été exposé entre 1982 et 1996 dans le cadre de son
professionnelle pour le compte de la Société Elf Atochem, ont recherché la responsa
l'Etat sur le fondement de la carence de ce dernier dans la mise en place de
dispositions d

à prévenir le risque d'une contamination par inhalation de fibres d'amiante ; que, par le
ju

en date du 30 mai 2000 susvisé, le Tribunal administratif de Marseille a déclar
responsable des conséquences dommageables résultant du décès de M. BOTELLA ;
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLMARITÉ fait appel de ce jugement ;

Na 00MA01667 5

Sur la responsabilité de l'Etat :

Considérant que le risque pour une personne de développer dans certaines conditions
une

affection respiratoire à la suite de l'inhalation de fibres d'amiante était connu en France
depuis

1906, par un rapport établi par un inspecteur du travail; qu'il a donné lieu dès 1945 à
une prise

en charge spécifique au titre des maladies professionnelles par la création du tableau n° 30

concernant les affections respiratoires liées à l'amiante, complété à plusieurs reprises par la

suite; que ce risque, notamment la possibilité de développer des pathologies cancéreuses de

l'appareil respiratoire, a été précisé dans les années 1950 et confirmé en 1977 par le Centre

international de recherche contre le cancer; que les pouvoirs publics français ont pris en compte

les dangers résultant de l'exposition à l'amiante en milieu professionnel en édictant le décret n° 77-949 en date du 17 août 1977 ; que l'article 2 de ce décret fixait à deux fibres par

centimètre cube la concentration moyenne en fibres d'amiante de l'atmosphère inhalée par un

salarié pendant sa journée de travail; que toutefois, la MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA

SANTÉ n'apporte pas plus en appel qu'elle ne l'avait fait devant le tribunal administratif les

éléments, notamment d'ordre scientifique, qui ont conduit le Gouvernement à retenir un tel seuil

d'exposition et qui permettaient, à cette date, de penser que ce seuil était de nature à prévenir les

risques liés à l'exposition aux poussières d'amiante ; que si le t_{UX} moyen de concentration

initiallement retenu a fait l'objet de diminutions successives, notamment en 1987 et 1992, dans

le cadre de la transposition des deux directives européennes adoptées les 19 septembre 1983 et

25 juin 1991, il n'est pas davantage justifié que les nouveaux seuils d'exposition étaient adaptés,

compte tenu des données scientifiques connues de l'époque, au risque d'une exposition professionnelle aux poussières d'amiante; que de plus, durant cette période, l'Etat n'a diligenté,

avant 1995, aucune étude de nature à lui permettre de s'assurer que les mesures qu'il prenait

étaient adaptées au risque connu et grave sur la santé des personnes exposées en milieu professionnel à de l'amiante; que par suite, la MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ ne justifie pas que l'Etat ait pris les mesures qui s'imposaient; qu'en conséquence, elle ne saurait utilement invoquer pour justifier ces carences ni, d'une part,

l'absence de dispositions européennes précises en ce domaine, puis après le 19 septembre 1983

et le 25 mars 1991, le respect des normes communautaires transposées en droit interne français

respectivement par les décrets n° 87-232 du 27 mars 1987 et n° 92-634 du 6 juillet 1992 ni,

d'autre part, le retard pris par d'autres pays en cette matière durant la même période ;
Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment des conclusions du rapport d'expertise joint au dossier, que le mésothéliome dont souffrait M. BOTELLA et qui a été à

l'origine de son décès, survenu le 8 juillet 1996, résulte d'une exposition de ce dernier à des

poussières d'amiante à l'occasion de son activité professionnelle pour le compte de la Société

ElfAtochem, à Fos-Sur-Mer, pendant la période comprise entre 1982 et 1996 ;
Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA

SOLIDARITÉ n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le

Tribunal administratif de Marseille a retenu la responsabilité de l'Etat ;

Sur les conclusions de la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE ~
DES BOUCHES-DU-RHÔNE tendant au remboursement de ses débours :

~~~~ ~ ~ ~ ~~~~~ ~ ~~~~~ ~~~~~~

Considérant que, dans le jugement attaqué, les premiers juges, après avoir] responsabilité de l'Etat ont ordonné une expertise médicale aux fins de déterminer le préjudice subi par les consorts BOTELLA ; que par suite les conclusions de I;

PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE MALADIE DES BOUCHES-DU-RHÔNE  
à obtenir le remboursement de ses débours présentées dans le cadre de la présente i  
sont pas recevables et doivent être rejetées ;

Sur les conclusions de la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE ~  
DES BOUCHES-DU-RHÔNE tendant à ce que lui soit allouée une somme  
au Québec en application de l' ordonnance du 24 janvier 1996 :

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L.376-1 du code de  
la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l' ordonnance du 24 janvier 1996 susmentionnée  
comme contrepartie des frais qu'elle engage pour obtenir le remboursement mentionné au  
alinéa ci-dessus, la caisse d'assurance maladie à laquelle est affilié l'assuré social.  
l'accident recouvre une indemnité forfaitaire à la charge du tiers responsable et à l'  
organisme national d'assurance maladie. Le montant de cette indemnité est égal à  
la somme dont le remboursement a été obtenu, dans les limites d'un montant maximum  
et d'un montant minimum de 500 F. Cette indemnité est établie et recouvrée par la collectivité  
aux règles et sous les garanties et sanctions, prévues au chapitre 3 du titre II et aux articles  
3 et 4 du titre N du livre 1er ainsi qu'aux chapitres 3 et 4 du titre N du livre II appartenant  
au recouvrement des cotisations de sécurité sociale (...)" ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'il n'appartient pas aux juridictions civiles  
l'ordre administratif de statuer sur les éventuels litiges auxquels la liquidation ou le recouvrement  
de ladite indemnité sont susceptibles de donner lieu; que, par suite, les conclusions suivantes  
doivent, à supposer qu'il existe un litige sur ce sujet, être rejetées comme portées devant une  
juridiction incomptent pour en connaître ;

Sur les frais non compris dans les dépens :

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 761-1 du code  
administratif : "Dans toutes les instances devant les tribunaux administratifs et les juridictions  
administratives d'appel, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut de celle-ci,  
à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exclusivement  
compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique  
de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations,  
qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation" ;

Na OOMAO 1667 7

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'est pas inéquitable de laisser

entièrement à la charge de la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE  
MALADIE

DES BOUCHES-DU-RHÔNE les frais non compris dans les dépens qu'elle a exposés  
dans le

cadre de la présente instance; que par suite, il y a lieu de rejeter ses conclusions  
tendant à ce

que l'Etat soit condamné à lui verser une somme sur le fondement des dispositions de  
l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DÉCIDE:

Article 1er: Le recours de la MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ est  
rejeté.

Article 2 : Les conclusions de la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE  
MALADIE DES BOUCHES-DU-RHÔNE sont rejetées.

Article 3 : La demande de la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE D' ASSURANCE  
MALADIE DES BOUCHES-DU-RHÔNE présentée sur le fondement de l'article  
L.761-1 du

code de justice administrative est rejetée.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA  
SOLIDARITÉ, à M. et Mme Louis BOTELLA, Mlle Michèle BOTELLA, M. Denis  
BOTELLA,

Mme Chantal ROTH, M. Eric BOTELLA et à la CAISSE PRIMAIRE CENTRALE  
D' ASSURANCE MALADIE DES BOUCHES-DU-RHÔNE.

Délibéré à l'issue de l'audience du 4 octobre 2001, où siégeaient :

M. ROUSTAN, président de chambre ;

M. HERMITTE, Mme BUCCAFURRI, premiers conseillers,  
assistés de Mme GUMBAU, greffier ;

Prononcé à Marseille en audience publique le 18 octobre 2001.

Le président, Le rapporteur,

Signé Signé

Marc ROUSTAN Gilles HERMITTE

Le greffier,

Signé

Lucie GUMBAU

La République mande et ordonne à la ministre de l' emploi et de la solidarité en ce qui la concerne

et à tous les huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre

les parties privées de pourvoir à l' exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le greffier,