



HAL
open science

Le juge administratif, l'amiante et le préjudice d'anxiété

Caroline Lantero

► **To cite this version:**

Caroline Lantero. Le juge administratif, l'amiante et le préjudice d'anxiété. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2022, 16, pp.2143. hal-03702601

HAL Id: hal-03702601

<https://uca.hal.science/hal-03702601>

Submitted on 23 Jun 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le juge administratif, l'amiante et le préjudice d'anxiété

Caroline Lantero

La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales, LexisNexis, 2022, p. 2143

Solution. – Dans un arrêt du 28 mars 2022, le Conseil d'État assouplit considérablement le régime probatoire du préjudice d'anxiété lié à l'exposition aux poussières d'amiante. En présence d'un risque fréquent et grave, la présomption de préjudice est consacrée.

Impact. – Le Conseil d'État parachève son œuvre jurisprudentielle autour du préjudice d'anxiété en fixant les conditions de son existence, son régime probatoire, et ses modalités d'indemnisation. Empruntant partiellement à la jurisprudence judiciaire, il s'en éloigne pour élaborer sa propre ligne jurisprudentielle, plus conforme au régime de responsabilité de l'État employeur.

Note sur **CE, 28 mars 2022, n° 453378, min. Armées : Lebon ; JCP A 2022, act. 268**

Un ancien militaire de la Marine nationale ayant exercé pendant près de 25 ans en qualité de commis aux vivres sur des navires a recherché la responsabilité de son employeur et l'indemnisation de son préjudice moral ainsi que de ses troubles dans les conditions d'existence résultant de son exposition aux poussières d'amiante. Il n'avait pas développé de pathologie, mais les juges du fond lui ont donné satisfaction sur le préjudice d'anxiété. Le ministre des Armées a introduit un pourvoi contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes et a donné l'occasion au Conseil d'État de stabiliser le cadre juridique du préjudice d'anxiété.

Le régime de responsabilité de l'État est bien fixé et n'appelle que de brèves observations introductives. Le Conseil d'État aborde d'ailleurs à peine la question, ce qui semble suggérer que le ministre des Armées n'a pas contesté ce point. Ce régime est celui de la carence fautive, qui peut d'ailleurs se dédoubler.

Au titre de ses compétences générales en matière de politiques publiques, l'État engage sa responsabilité pour carence fautive dans la prévention des risques liés à l'amiante (*C. trav., art. L. 4121-1. – CE, ass., 3 mars 2004, n° 241152, Cts Thomas ; JCP G 2004, II, 10098, comm. F. G. Trébulle*). On sait désormais la dangerosité de l'amiante (établie dès 1906 par Denis Auribault, inspecteur du travail), dont les particules si fines pénètrent facilement dans les tissus pulmonaires, les bronches et la plèvre, provoquant potentiellement de graves maladies respiratoires, cancers et décès. On connaît également la tardiveté des pouvoirs publics français à inscrire ses méfaits au tableau des maladies professionnelles (*Ord. n° 45-1724, 2 août 1945*), réglementer son usage (*D. n° n° 77-949, 17 août 1977, relatif aux mesures particulières d'hygiène applicables dans les établissements où le personnel est exposé à l'action des poussières d'amiante*), puis l'interdire totalement (*D. n° 96-1133, 24 déc. 1996, relatif à l'interdiction de l'amiante, pris en application du code du travail et du code de la consommation*). Cette inertie des pouvoirs publics, couplée à une insuffisance

des politiques mises en œuvre ou une insuffisance de contrôle, génère un important contentieux devant la juridiction administrative avec de nombreux recours subrogatoires des employeurs privés contre l'État (CE, 9 nov. 2015, n° 342468, SAS Constructions mécaniques de Normandie ; JCP A 2015, act. 974, obs. M. Touzeil-Divina ; AJDA 2016, p. 213, note A. Jacquemet-Gauché. – CE, 18 déc. 2020, n° 437314 ; JCP A 2020, act. 12 ; JCP A 2021, 2099 ; Dr. adm. 2021, comm. 19, note G. Eveillard ; JCP S 2021, 1028, comm. Q. Chatelier).

Au titre de sa qualité d'employeur, l'État engage également sa responsabilité en application de la législation du travail, au titre de son « obligation générale d'assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs placés sous son autorité » (C. trav., art. L. 4121-1). C'est sur ce second fondement que la responsabilité de l'État a été engagée dans l'arrêt de la cour administrative d'appel, vis-à-vis du militaire de la Marine (CAA Nantes, 6 avr. 2021, n° 19N03475).

Notons que plusieurs dispositifs légaux ou réglementaires ont été mis en place au bénéfice des ouvriers de l'État relevant du ministère de la Défense (D. n°2001-1269, 21 déc. 2001 relatif à l'attribution d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité à certains ouvriers de l'État relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État) et exerçant ou ayant exercé certaines fonctions dans des établissements de construction ou de réparation navales du ministère de la Défense (D. n° 2006-418, 7 avr. 2006, pris en application de l'article 96 de la loi n° 2003-1312 de finances rectificative pour 2003 du 30 décembre 2003), pour leur permettre un départ anticipé en retraite, assorti d'une allocation spécifique, selon les fonctions occupées et les établissements visés par les textes. Les militaires bénéficient de dispositifs similaires, mais sur le fondement de textes différents (D. n° 2018-546, 28 juin 2018, pris en application de l'article 146 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016). De même, les agents publics peuvent bénéficier du dispositif consistant à saisir le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, institué en 2001 (L. n° 2000-1257, 23 déc. 2000, de financement de la sécurité sociale pour 2001, art. 53). Ces dispositifs et fonds ne privent pas les agents d'une action en responsabilité de droit commun, ce qu'ils font tous, notamment lorsqu'ils ont été exposés au risque, mais n'ont pas développé de pathologie. Là encore, le contentieux est très dense. Il y a 4 ans, Gilles Pellissier évoquait dans ses conclusions sur un arrêt *ministre de la Défense* que 57 pourvois étaient enregistrés au Conseil d'État et que 1 500 requêtes étaient pendantes devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (G. Pellissier, concl. sur CE, 3 mars 2017, n° 401395, min. Défense ; JCP A 2017, act. 190 ; AJDA 2017, p. 2100).

La responsabilité de l'État employeur étant acquise, l'occasion était donnée au Conseil d'État de franchir un pas supplémentaire dans l'appréhension du préjudice d'anxiété et d'en proposer un cadre juridique permettant de répondre aux questions laissées en suspens dans des jurisprudences antérieures. Saisissant cette opportunité, il a précisé les conditions d'existence d'un préjudice d'anxiété (1), son régime probatoire (2), et les modalités de son indemnisation (3).

1. Exposition au risque et préjudice d'anxiété

Lorsque le juge administratif eut enfin accepté de nommer (il le maniait sans vouloir le dire, à travers la formule des « troubles dans les conditions d'existence ») le préjudice moral (CE, ass., 24 nov. 1961, n° 48841, *Letisserand : Lebon*, p. 661), il en a ensuite isolé des composantes, conduisant parfois à diluer le préjudice moral, faute de contenu précis. Les notions de préjudices liés à l'« angoisse » « engendrée par le risque permanent d'affections

sévères en cas d'exposition à l'allergène » (CE, 4 juill. 2003, n° 211106 : Lebon, p. 323), la « crainte » « d'une évolution subite et grave » après une contamination par le virus de l'hépatite C (CE, 19 déc. 2007, n° 289922 : Lebon) ou relative « à une évolution défavorable » de l'état de santé (CE, 25 juin 2008, n° 286910 : Lebon T. ; JCP A 2009, 2083 ; AJDA 2008, p. 1776, concl. J.-Ph. Thiellay), « l'inquiétude légitime » éprouvée du fait de la contamination et des conséquences graves qui pouvaient en résulter (CE, 27 mai 2015, n° 371697, C. c/ ONIAM ; Lebon T., p. 835 ; AJDA 2015, p. 2340, note H.-B. Pouillaude), et l'« anxiété » liée à une contamination (CE, 18 mai 2011, n° 326416, G.) sont présentes depuis de nombreuses années dans la jurisprudence du Conseil d'État. Toutefois, de tels préjudices ne sont reconnus que lorsqu'un risque s'est réalisé. L'angoisse doit ainsi être objectivée.

En 2016, le Conseil d'État admet l'existence d'une angoisse subjective dans le cadre de l'affaire du Médiateur, reconnaissant à une requérante exposée au risque, mais n'ayant développé aucune pathologie liée à la prise du médicament, la possibilité de se prévaloir d'un préjudice d'anxiété (CE, 9 nov. 2016, n° 393108, 393902, 393926, 393904 : Lebon, concl. J. Lessi : JCP A 2016, act. 894 ; Resp. civ et assur. 2017, étude 1, L. Bloch ; Dr. adm. 2017, comm. 3, note C. Lantero). Les conclusions du rapporteur public avaient en effet invité la formation de jugement à ne pas voir de « différence de nature décisive, au regard des principes généraux de la responsabilité administrative », entre ce qu'il nommait l'« angoisse face à la fatalité » et l'« angoisse face au risque » (J. Lessi, concl. ArianeWeb). Validé dans le principe, le préjudice n'était en l'espèce pas établi, la requérante ne justifiant pas, aux termes de la décision du Conseil d'État, « personnellement de l'existence d'un préjudice direct et certain lié à la crainte de développer une pathologie grave après la prise de Mediator ».

Au sujet du risque d'exposition à l'amiante, la CAA de Marseille avait ouvert la voie dès 2011 pour la reconnaissance d'un préjudice d'anxiété, alors que le travailleur n'avait pas développé de pathologie (CAA Marseille, 13 déc. 2011, n° 11MA00739 ; AJDA 2012, p. 822, note M. Lopa Dufrénot). Le Conseil d'État l'admettra également en 2017, mais en subordonnant toujours le principe de la réparation du préjudice à la condition que le requérant fasse état d'éléments personnels et circonstanciés pertinents (CE, 3 mars 2017, n° 401395 ; préc ; en l'espèce, le Conseil d'État aménagera cependant la charge de la preuve).

Dans sa décision du 28 mars 2022, le Conseil d'État confirme que l'exposition au risque peut entraîner « réparation du préjudice moral tenant à l'anxiété de voir ce risque se réaliser », parachevant sur ce point l'évolution jurisprudentielle amorcée en 2016 et 2017 avec les deux décisions précitées (CE, 9 nov. 2016, n° 393108 et CE, 3 mars 2017, n° 401395). Le Conseil d'État dépasse ensuite les difficultés posées par ces deux précédents, en précisant le régime probatoire du préjudice.

2. Régime probatoire du préjudice d'anxiété

Dans sa politique jurisprudentielle d'orfèvrerie autour du préjudice moral, la juridiction administrative se heurte parfois à la difficulté probatoire posée par toute nouvelle proclamation d'une composante de ce préjudice. Ainsi, lorsque le Conseil d'État fait émerger le « préjudice moral d'impréparation » causé par un défaut d'information (CE, 10 oct. 2012, n° 350426 ; Resp. civ. et assur. 2012, comm. 351, note L. Bloch ; AJDA 2012, 2231, note C. Lantero ; D. 2012, p. 2518, obs. D. Poupeau ; D. 2013, p. 40, obs. P. Brun et O. Gout ; D.

2013, p. 2658, obs. M. Bacache, A. Guégan-Lécuyer et S. Porchy-Simon ; RDSS 2013, p. 92, note D. Cristol), il exige tout de même que le requérant en établisse la réalité et l'ampleur, ce qui est intellectuellement impossible et ne sera jamais le cas dans les contentieux postérieurs. Finalement, le Conseil d'État optera pour une présomption de préjudice en énonçant que « *la souffrance morale* » que le patient « *a endurée lorsqu'il a découvert, sans y avoir été préparé, les conséquences de l'intervention doit [...] être présumée* » (CE, 16 juin 2016, n° 382479 ; AJDA 2016. 1264 ; D. 2016, p. 1501, obs. F. Vialla ; D. 2016, p. 2187, obs. M. Bacache, A. Guégan-Lécuyer et S. Porchy-Simon). Le recours au mécanisme présomptif n'est pas une anomalie et est même consubstantiel à l'idée de préjudice moral. Après tout, lorsque le Conseil d'État reconnaît en 1961 dans l'arrêt Letisserand, que la disparition prématurée d'un enfant cause une douleur morale à son père, ne présume-t-il pas que le père aime son enfant ? Aussi, lors de l'affaire du Médiateur en 2016, lorsque le Conseil d'État reconnaît la possibilité d'un préjudice d'anxiété face à un risque qui ne s'est pas réalisé, et qu'il en conditionne notamment l'indemnisation au fait que la victime apporte tout « *élément personnel et circonstancié pertinent* » pour justifier du préjudice invoqué, il ferme la voie de l'indemnisation aussi vite qu'il en a proclamé l'ouverture. Nous avons d'ailleurs interrogé le choix de ne pas recourir à un mécanisme présomptif dès 2016 (*L'affaire du Médiateur : la police et la peur du risque : Dr. adm. 2017, comm. 3*). Le Conseil d'État avait également posé des critères objectifs tels que la gravité de la pathologie encourue (importante s'agissant des effets nocifs du Médiateur) et la fréquence du risque (basse en l'espèce). Il lui était donc loisible de présumer le préjudice d'anxiété en présence d'un risque fréquent et grave, et, pourquoi pas, de présumer l'absence de préjudice lorsque le risque ne présente pas à la fois des critères de gravité et de fréquence importante.

Dans l'arrêt ministre de la Défense de 2017 en matière de risque amiante, le Conseil d'État avait rappelé que la réparation du préjudice d'anxiété « *face au risque* » est conditionnée au fait que la victime fasse état d'éléments personnels et circonstanciés pertinents, mais avait aménagé la charge de la preuve en l'espèce en dispensant le requérant. Il avait estimé que le dispositif de cessation anticipée d'activité dont bénéficiait la victime, et qui tient compte d'éléments individuels d'exposition au risque, permettait de tenir pour établi la gravité du risque, et permettait de regarder le requérant comme « *justifiant l'existence de préjudices tenant à l'anxiété due au risque élevé de développer une pathologie grave* » (CE, 3 mars 2017, n° 401395 ; JCP A 2017, act. 539 ; AJDA 2017, p. 2100, obs. J.-M. Pastor ; RFDA 2018, p. 153 ; note M. Bartolucci).

On comprend que la preuve de l'anxiété ne peut pas être déconnectée de la preuve de l'exposition au risque fréquent et grave. Dans la décision du 28 mars 2022, le Conseil d'État fait un grand pas de plus et procède à une synthèse générale sur ces questions probatoires, en glissant d'ailleurs un *obiter dictum* à destination des juges du fond. Il déroule, en trois temps, les conditions de la reconnaissance d'un préjudice d'anxiété. Dans un premier temps, essentiel, il juge que, dès lors que la preuve de l'exposition effective à un risque élevé et dont les effets sont graves est rapportée, le préjudice d'anxiété est lui-même établi. Dans un deuxième temps, il identifie les personnes bénéficiaires de cette présomption (devenue irréfragable) en incluant celles qui ont directement travaillé sur des matériaux contenant de l'amiante (peu importe la durée d'exposition), et celles qui ont été y ont été exposées du fait même de leur qualité de marins (espace clos, pas ventilé) pendant une « *durée significativement longue* ». Dans un troisième temps, qui est l'*obiter dictum*, car la règle est énoncée en dehors du cadre du litige, il intègre la portée de l'arrêt ministre de la Défense, et

précise que les personnes ayant bénéficié des dispositifs d'allocation spécifique de cessation d'activité doivent également être regardées comme justifiant de ce seul fait d'un préjudice d'anxiété lié à leur exposition à l'amiante.

Sans doute inspiré de la politique présomptive de la Cour de cassation, le Conseil d'État s'en éloigne toutefois. Dans l'arrêt ministre de la Défense de 2017, le Conseil d'État préfigurait partiellement la jurisprudence de la Cour de cassation qui, en 2019, a finalement retenu la possibilité d'un préjudice d'anxiété pour les travailleurs non-éligibles à l'allocation de cessation anticipée d'activité (*Cass. ass. plén., 5 avr. 2019, n° 18-17.442 ; Resp. civ. et assur. 2019, comm. 191 ; Resp. civ. et assur. 2019, étude 6 par A. Vignon-Barrault*), mais en exigeant qu'ils en apportent la preuve, tandis que les travailleurs éligibles n'ont pas à le faire (*Cass. soc., 11 sept. 2019, n° 17-18.311*). Le Conseil d'État s'éloigne de cette ligne. Pour lui, toute situation permettant de tenir pour établie une exposition effective à un risque fréquent et grave entraîne la reconnaissance d'un préjudice d'anxiété, sans avoir à en rapporter la preuve. Cette position est heureuse et confirme également une posture retenue dans l'arrêt ministre de la Défense, en ce qu'elle exonère le requérant de la preuve impossible, ou de la preuve de circonstances (certificats médicaux et autres attestations d'anxiété sujettes à caution).

La solution choisie par le Conseil d'État, consistant à retenir l'existence d'un préjudice d'anxiété dès lors que l'exposition effective à un risque fréquent et grave est établie, serait tout à fait transposable à une affaire sanitaire impliquant un produit de santé. Espérons ne pas avoir à vérifier cela.

3. Indemnisation du préjudice d'anxiété

Un préjudice bien identifié est toujours mieux indemnisé. Le déclin de la nomenclature des postes de préjudices dont s'était doté le juge administratif avec l'avis Lagier (*CE, sect., 4 juin 2007, n° 303422 et 304214 ; JCP S 2007, 1840, note G. Vachet*) au profit de la nomenclature dite Dintilhac en est la démonstration. Il y aurait beaucoup à dire sur la formule « *troubles dans les conditions d'existence* », encore utilisée par le juge administratif (pour en contrôler très certainement le contenu) et qui fait perdre en lisibilité le contentieux indemnitaire. Il nous semble à tout le moins que le préjudice d'anxiété doit en être détaché. Dans son arrêt précurseur de 2011, la cour administrative d'appel de Marseille avait pris soin de qualifier le « *préjudice qualifié "d'anxiété"* » comme n'étant « *pas constitutif devant le juge administratif d'un poste de préjudice spécifique, mais [devant]être regardé comme incorporé dans les postes constitués par les troubles dans les conditions d'existence et le préjudice moral, susceptibles d'être indemnisés sans que soit nécessairement caractérisé un état pathologique d'anxio-dépression* » (*CAA Marseille, 13 déc. 2011, n° 11MA00739 ; préc.*).

Il convient de ne pas amalgamer « *préjudice moral* » et « *troubles dans les conditions d'existence* ». Le préjudice moral est un poste autonome. S'il a pu historiquement être dissimulé derrière la formule des « *troubles dans les conditions d'existence* » (*V. Concl. Agid sur CE, 28 juill. 1951, n° 92977, Bérenger : Lebon, p. 473*), il n'a plus besoin de l'être. Il convient également de ne pas diluer le préjudice d'anxiété, qui est présumé, dans des « *troubles dans les conditions d'existence* », qu'il faut naturellement établir. Le recours au mécanisme présomptif permettant de retenir un « *préjudice d'anxiété* » en matière d'exposition à l'amiante, à l'instar du « *préjudice d'impréparation psychologique* » en matière de défaut d'information, devrait concourir à les détacher définitivement de la notion de « *troubles dans les conditions d'existence* ». Les préjudices d'anxiété et d'impréparation sont des composantes du préjudice moral. Dans cette affaire, la cour administrative d'appel de

Nantes avait d'ailleurs bien distingué le préjudice d'anxiété, pour lequel elle allouait 5 000 €, des troubles dans les conditions d'existence, qu'elle a rejetés comme insuffisamment établis (CAA Nantes, 6 avr. 2021, n° 19N03475.).

Le Conseil d'État entérine ce détachement et tend même à autonomiser le préjudice d'anxiété en lui réservant une méthode d'évaluation propre, ce qui est inédit s'agissant du préjudice moral. Il indique que le montant de l'indemnisation « *prend notamment en compte, parmi les autres éléments y concourant, la nature des fonctions exercées par l'intéressé et la durée de son exposition aux poussières d'amiante* ». Il intègre des éléments objectifs (nature des fonctions et durée d'exposition) dans l'évaluation d'un préjudice éminemment subjectif. Dans cette logique, nul besoin de sonder les âmes ou de barémiser le dommage moral, car plus la durée d'exposition est grande, plus le risque et grand, plus l'anxiété est forte. Libre au requérant particulièrement affecté et subissant une anxiété majeure, de faire valoir ce point.

Mais nous arrivons là aux limites des informations données par le Conseil d'État statuant en cassation qui, sauf à conclure à une dénaturation des pièces du dossier par le juge du fond, ne remet pas en cause son appréciation souveraine dans l'évaluation des préjudices. Que recouvre d'ailleurs la formule « *durée significativement longue* » ? En l'espèce, le marin avait travaillé pendant 24 ans sur des bâtiments de la Marine. On ne peut qu'espérer que l'exigence de durée ne se situe pas dans cet extrême. Et, si l'indemnisation du préjudice d'anxiété est fonction de la durée d'exposition, fût-elle pondérée en l'espèce par l'exercice de fonctions de commis de vivre, la somme de 5 000 € paraît un peu maigre. Seule la jurisprudence à venir permettra de visualiser un éventuel système d'évaluation, à la fois selon les fonctions exercées, et selon la durée d'exposition. Pour l'heure, une certaine cohérence émerge des solutions des juges du fond : 8 500 € pour une exposition de 11 ans, sur des fonctions d'électricien (CAA Nantes, 20 avr. 2021, n° 19NT03485), 15 000 € pour une exposition de 38 ans en qualité d'aléteur mécanicien (CAA Marseille, 6 oct. 2017, n° 16MA02652), ou encore 13 000 € pour une exposition de 26 ans en qualité d'électromécanicien d'armes (CAA Nantes, 23 mars 2021, n° 19NT03450).