



MINISTÈRE
DES ARMÉES

Liberté
Egalité
Fraternité

Secrétariat général
pour l'administration

Direction des affaires juridiques
Sous-direction du contentieux

Paris, le 26/09/2022
N° 00010220166
ARM/SGA/DAJ/DIR
17

NOTE

à Monsieur le Préfet, directeur du cabinet civil et militaire du MINARM

OBJET: Le contentieux de l'amiante et l'indemnisation du préjudice d'anxiété des marins: point de situation

L'utilisation de l'amiante a été interdite à compter du 1^{er} janvier 1997. À compter de cette date, la Marine nationale a procédé à des diagnostics techniques sur l'ensemble de ses navires afin de surveiller les émissions de poussières d'amiante, des lors qu'il restait des matériaux amiantés mais « encapsulés » afin d'éviter toute diffusion de poussières. Depuis l'année 2002, il n'y a plus d'amiante, même encapsulée, sur les navires.

Le ministère est saisi depuis 2018 de demandes d'indemnisation d'anciens marins réclamant la réparation d'un préjudice d'anxiété pour avoir été exposés à des poussières d'amiante lors de leur embarquement, ces actions prolongeant un contentieux auquel le ministère avait déjà été confronté à l'endroit des ouvriers de l'Etat.

Après avoir exposé quelques éléments de rappel sur la situation des ouvriers de l'Etat ayant fait état de ce même préjudice d'anxiété (I), la présente note exposera le fondement juridique des actions engagées par les marins et leur traitement contentieux par les juridictions (II), le dispositif de prescription quadriennale susceptible d'être opposé à certaines demandes (I), ainsi que la stratégie proposée en concertation avec les différents acteurs (IV).

I - Le préjudice d'anxiété des ouvriers de l'Etat

Le ministère a initialement été confronté à un contentieux introduit par des ouvriers de l'Etat alléguant avoir été exposés, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, à l'inhalation de poussières d'amiante et qui, sans avoir développé des pathologies susceptibles de résulter de cette exposition, ont demandé réparation de leur préjudice moral.

1 Décret n°96-1133 du 24 décembre 1996 relatif à l'interdiction de l'amiante, pris en application du code du travail et du code de la consommation

Par une décision *Pons*² de 2017, le Conseil d'Etat a jugé que dès lors qu'un ouvrier d'Etat affecté à la construction navale, et exposé à ce titre à l'inhalation de poussières d'amiante, avait intégré le dispositif de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (ASCAA), il pouvait être regardé comme justifiant l'existence de préjudices tenant à l'anxiété due au risque élevé de développer une pathologie grave, et par là-même d'une espérance de vie diminuée, à la suite de son exposition aux poussières d'amiante. Il ajoutait que la décision de reconnaissance du droit à cette allocation valait reconnaissance pour l'intéressé d'un lien établi entre son exposition aux poussières d'amiante et la baisse de son espérance de vie, et que cette circonstance, qui suffit par elle-même à faire naître chez son bénéficiaire la conscience du risque de tomber malade, était la source d'un préjudice moral indemnisable.

A la suite de cette décision ayant pour effet de rendre quasi-automatique l'octroi d'une somme au titre du préjudice d'anxiété, le ministère a été confronté à un afflux de demandes émanant d'anciens ouvriers de l'Etat. Pour y répondre, un « guichet amiante » destiné à leur verser une indemnisation à l'amiable a été ouvert en 2019 par la DAJ et les services locaux du contentieux (DCSCA). Cette mesure s'est traduite par la création d'une adresse courriel permettant aux agents de saisir directement la cellule sans passer par un avocat, une action de communication auprès des anciens ouvriers de l'Etat, et l'affectation de moyens humains chargés d'instruire les demandes amiables, de solliciter les pièces manquantes auprès des demandeurs, de rédiger les protocoles d'indemnisation puis d'émettre les pièces comptables nécessaires au règlement des sommes allouées.

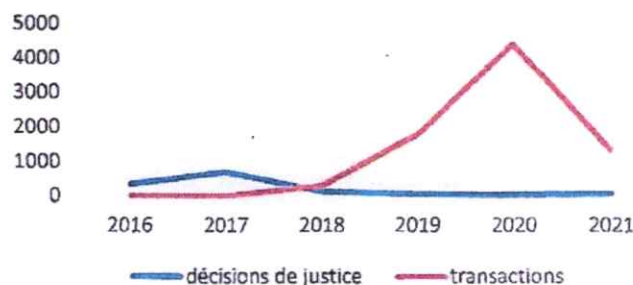
Il a ainsi été versé près de 59 M€ d'indemnités depuis la création de ce guichet (forfait de 8 000 € par agent). Le tableau ci-après présente les sommes versées par le Minam, en distinguant les procédures juridictionnelles et amiables (l'activité du guichet amiante apparaît dans les indemnisations transactionnelles pour les années 2019 à 2021).

	Décisions de justice		Indemnisations transactionnelles		Total	
	Nombre	M€	Nombre	M€	Nombre	M€
2016	338	3,5			338	3,5
2017	691	6,9			691	6,9
2018	134	1,3	306	2,4	440	3,7
2019	48	0,4	1 788	14,3	1 836	14,7
2020	33	0,2	4 419	35,3	4 452	35,5
2021	58	0,7	1 334	10,7	1 392	11,4
Total	1 302	13,0	7 847	62,7	9 149	75,7

² Conseil d'Etat 3 mars 2017, M. Pons, 401395, au Rec, position également retenue par la Cour de cassation : Soc., 11 mai 2010, n° 09-42.241 et autres

La démarche transactionnelle a permis d'éviter un certain nombre de contentieux, comme l'expose le graphique ci-dessous, et a limité l'impact budgétaire de ces affaires en allouant une somme forfaitaire de 8 000 euros par transaction.

Nombre de dossiers amiantes traités



Depuis le 1^{er} janvier 2021, le centre inter-armé du soutien juridique (CIJ relevant du DCSCA) centralise et instruit les demandes amiables parvenant au Minarm, la sous-direction du contentieux de la DAJ continuant de traiter les dossiers contentieux afférents (21 requêtes d'ouvriers de l'Etat enregistrées depuis le 1^{er} janvier 2022, auxquelles s'ajoute un stock de 344 dossiers anciens).

Le fonctionnement de ce guichet a eu un coût humain notable: 3 agents de la sous-direction du contentieux, 8 agents du SCA entre 2019 et 2021 (7 541 dossiers instruits), soit 2 513 dossiers/an, soit 228 dossiers instruits par an et par agent (en sus de leur activité habituelle).

II - Les actions contentieuses des marins sollicitant la réparation d'un préjudice d'anxiété tiré d'une exposition à l'amiante.

Le Conseil d'Etat a rendu le 28 mars 2022 une importante décision *Parizza* dans une affaire opposant le ministère des armées à un ancien marin ayant exercé des fonctions de commis aux vivres, embarqué sur des navires de 1977 à 2011.

Cette décision a pour effet de conférer aux marins ayant embarqué sur des navires contenant de l'amiante la possibilité d'obtenir de manière quasi-automatique l'indemnisation du préjudice d'anxiété qu'ils soutiennent avoir subi. Le Conseil d'Etat y juge que la personne qui recherche la responsabilité d'une personne publique en sa qualité d'employeur et qui fait état d'éléments personnels et circonstanciés de nature à établir une exposition effective aux poussières d'amiante susceptible de l'exposer à un risque élevé de développer une pathologie grave peut obtenir la réparation de son préjudice d'anxiété de voir ce risque se réaliser, dès lors qu'elle établit que l'éventualité de la réalisation de ce risque est suffisamment élevée.

Il ajoute qu'une fois l'exposition individuelle et l'existence d'un risque établies, le préjudice d'anxiété sera retenu sans que l'on exige de l'intéressé qu'il rapporte la preuve de « *manifestations de troubles psychologiques engendrés par la conscience de ce risque élevé de développer une pathologie grave* ». Ainsi le préjudice d'anxiété est-il présumé.

La situation est différente de celle des ouvriers de l'Etat, dès lors que contrairement à ces personnels civils, les marins n'ont pas manipulé de matériaux amiantés. Toutefois considérant que les espaces sur un navire sont confinés et que les marins y servent de jour comme de nuit, le Conseil d'Etat a estimé que les marins étaient

exposés à une pollution résultant du délitement de matériaux amiantés notamment par l'effet de la houle, ayant pour effet de libérer des fibres d'amiante dans l'atmosphère.

Nous avons pourtant produit un certain nombre d'études et relevés atmosphériques établissant l'absence de poussières d'amiante dans l'air, même si ces études fournies par la Marine nationale ne concernent pas tous les navires ni toutes les périodes de navigation. Cependant le Conseil d'Etat nous a opposé une attestation d'exposition à l'amiante qui avait été délivrée à l'intéressé par la Marine, dans le seul but de lui permettre de bénéficier d'un suivi médical. Or cette attestation a été regardée comme valant reconnaissance par le ministère de ce que ce marin avait effectivement été exposé à cette pollution.

S'agissant du risque de développer une pathologie grave, nous avons également fait état de ce que nous ne constatons pas à ce jour l'existence chez les anciens marins, et contrairement à certains anciens ouvriers de l'Etat, de pathologies susceptibles de résulter d'une exposition à l'amiante. Cet argument n'a cependant pas été retenu.

Compte tenu de la décision Panizza, le risque élevé de subir une pathologie grave et de diminution de l'espérance de vie sera donc retenu, s'agissant des marins, dans deux hypothèses, qui donneront lieu à condamnation de l'Etat en sa qualité d'employeur :

- marins justifiant avoir été, dans l'exercice de ses fonctions, conduits à intervenir sur des matériaux contenant de l'amiante, cette hypothèse pouvant concerner tout agent quel que soit son statut. Pour les marins, cela ne vise que certaines fonctions identifiées : mécaniciens, mécaniciens navals, électriciens.

- mais aussi marins ayant été embarqués sur des navires contenant de l'amiante et qui, sans intervenir directement sur des matériaux amiantés, *« établissent avoir, pendant une durée significativement longue, exercé leurs fonctions et vécu de nuit comme de jour, dans un espace clos et confiné comportant des matériaux composés d'amiante, (...) sans pouvoir échapper au risque de respirer une quantité importante de poussières d'amiante »*.

Dans cette seconde hypothèse, le Conseil d'Etat s'en tient au constat que l'amiante a été utilisée de façon courante dans les navires jusqu'à la fin des années 1980, que ces matériaux ont eu tendance à se déliter du fait des contraintes physiques qu'ils ont subies, du vieillissement du calorifugeage ou de travaux d'entretien, de sorte que les marins servant sur ces navires, dans un espace souvent confiné, sont susceptibles d'avoir été exposés à l'inhalation de poussières d'amiante.

Par durée *« significativement longue »*, il est vraisemblable que le Conseil d'Etat entend une durée d'embarquement d'au moins une à deux années, ce qui permet d'exclure les appelés du contingent.

La question de la preuve de l'exposition à l'amiante était la plus délicate.

L'agent se prévalait d'une attestation individuelle de la direction du personnel de la Marine nationale indiquant que *« pendant ses affectations (...), l'intéressé a été exposé aux risques présentés par l'inhalation de poussières d'amiante »*. Pour le Conseil d'Etat, une telle attestation confirme en tout état de cause le risque auquel ce marin allègue avoir été exposé pendant les périodes d'embarquement qu'elle mentionne.

Même en l'absence d'une telle attestation, toutefois, un marin pourra faire valoir, sur la base d'autres éléments confirmant la présence d'amiante sur les navires où il a servi, un droit à indemnisation au titre de son préjudice d'anxiété. Nous pourrions cependant nous prévaloir des différentes études et relevés dont dispose la Marine, même si celles-ci ne concernent que certains navires et pour certaines périodes.

Quant au montant des réparations allouées, il résultera principalement de deux paramètres : la nature des fonctions exercées et la durée de l'exposition aux poussières d'amiante (durée d'embarquement). A ce titre, la somme allouée devrait osciller entre 2 000 et 15 000 euros (5 000 € accordés à M. Panizza pour une durée d'embarquement de huit années).

III - La question de la prescription des créances des marins.

Près de 240 000 marins auraient été embarqués sur des navires contenant de l'amiante. Parmi ceux-ci, 45 000 environ se seraient vu délivrer une attestation d'exposition à l'amiante qui, du point de vue de l'autorité émettrice, devait comme cela a été dit, avoir pour seul objet de permettre aux intéressés de bénéficier d'un suivi médical.

Or la loi prévoit que sont prescrites, au profit de l'Etat, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis (cf article 1^{er} de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968).

Dans un avis du 19 avril 2022, postérieur à la décision *Panizza*, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur l'application de cette règle de la prescription quadriennale au préjudice d'anxiété des travailleurs de l'amiante, et a jugé que le délai de prescription quadriennal commence à courir à la date à laquelle l'agent a pris conscience du risque élevé de développer une pathologie grave à la suite de son exposition aux poussières d'amiante.

La Marine nationale n'ayant pas publié d'arrêtés ou autres textes (circulaires, lettres, avis etc.) informant ses personnels qu'ils étaient exposés ou avaient été exposés à de l'amiante, nous ne pouvons nous fonder sur de tels éléments pour fixer une date commune à laquelle tous les marins auraient dû avoir conscience du risque encouru. Ainsi les marins se trouvent-ils fondés à soutenir devant le juge qu'ils n'ont pris conscience de ce risque d'exposition que très récemment et qu'ainsi leur créance n'est pas prescrite, alors même que les périodes d'embarquement seraient anciennes.

En conséquence la prescription ne sera retenue par le juge que lorsque l'intéressé aura reçu une attestation d'exposition à l'amiante ou tout autre document lui révélant cette exposition, et à la condition que cette attestation lui ait été délivrée il y a plus de quatre ans à la date d'introduction de sa demande préalable, celle-ci interrompant la prescription³. Nous pourrions tenter de nous appuyer sur d'autres éléments permettant de soutenir que les intéressés ont eu une connaissance de ce risque antérieurement, cette information ayant pu être apportée par exemple par une communication d'une association d'anciens marins dont serait membre le demandeur, mais cette voie reste très étroite.

A défaut d'une telle attestation, la prescription ne pourra vraisemblablement pas être opposée.

Une difficulté supplémentaire tient à ce que ces attestations ont souvent été remises en main propre ou adressées par courrier sans accusé de réception : il sera ainsi difficile au contentieux de justifier leur date de réception et donc la date à compter de laquelle le délai de prescription a commencé à courir.

Environ 3000 marins se sont vu délivrer une attestation d'exposition aux poussières d'amiante avant le 31 décembre 2018 selon l'EMM.

IV - La stratégie mise en œuvre.

Au 20 septembre 2022, le contentieux du préjudice d'anxiété des marins :

- est lourd de 350 requêtes combattues par la sous-direction du contentieux (Bureau du contentieux général), dont 26 pendants devant les cours administratives d'appel, et qui, pour la plupart d'entre elles, donneront lieu à une condamnation du ministère ;
- ne se tarit pas : la DAJ reçoit régulièrement des demandes indemnitaires préalables (31 depuis la lecture de la décision *Panizza* en mars dernier, dont 21 depuis le 1^{er} septembre) ;
- se traduit inévitablement par des condamnations nombreuses du ministère et l'obligation de verser des sommes allant de 5 000 à 15 000 euros.

³ Eu égard au mécanisme particulier de la prescription quadriennale, sont d'ores et déjà prescrites les créances correspondant à des attestations établies avant le 1^{er} janvier 2018. Au 1^{er} janvier 2023, seront également prescrites toutes celles se rattachant à des attestations établies au cours de l'année 2018.

En concertation avec l'EMM, la DRH-MD et la commission de recours des militaires, avec lesquels nous entretenons des échanges constants, le dispositif suivant est mis en œuvre :

1- Le bureau du contentieux général de la sous-direction du contentieux de la DAJ propose un protocole transactionnel aux marins nous ayant saisis d'une demande indemnitaire préalable dans les cas où notre condamnation au contentieux apparaît comme certaine : l'intéressé justifie d'une attestation d'exposition datant de moins de quatre années (absence de prescription) et d'une durée d'exposition significative (plus de 2 ans d'embarquement avant 2002, date à compter de laquelle nous disposons de relevés de mesures nous permettant d'affirmer, preuves à l'appui, qu'il n'y avait plus de poussières d'amiante dans les navires).

Relèvent également de ce cas de figure les marins qui, bien que ne disposant pas d'attestation d'exposition, ont nécessairement été en contact avec des matériaux contenant de l'amiante de par les fonctions qu'ils ont pu exercer avant 1997 (mécaniciens notamment).

Le barème retenu est celui proposé par le rapporteur public concluant sous l'affaire *Panizza*, que nous minorons cependant pour les expositions les plus longues :

- de 2 000 euros à 4 000 euros entre 2 et 6 ans d'exposition ;
- de 4 000 à 6 000 euros entre 6 et 10 ans ;
- 6 000 à 7 500 euros entre 10 et 15 ans ;
- 7 500 à 8 500 euros entre 15 et 19 ans ;
- 9 000 euros entre 20 et 30 ans ;
- 10 000 euros au-delà de 30 ans (cas très exceptionnel).

Ce dispositif nous permettrait de limiter le coût de ces litiges, les indemnisations accordées par le juge pouvant aller jusqu'à 15 500 euros, auxquelles s'ajoutent les frais d'instance mis à la charge du ministère (de 1 500 à 3 000 euros).

2- Dans les autres cas, la DAJ rejette les demandes indemnitaires préalables et défend cette position en cas de contentieux.

Il s'agit des hypothèses dans lesquelles :

- le marin a été embarqué moins de deux années ;
- la période d'exposition est entièrement postérieure à 2002, date à compter de laquelle il n'y a plus d'amiante sur les navires ;
- le demandeur produit une attestation d'exposition délivrée avant le 31 décembre 2017 (pour les demandes indemnitaires introduites en 2022) ou, à défaut, l'Etat est en mesure de démontrer qu'il a eu nécessairement connaissance avant cette date de ce qu'il a servi sur des navires contenant de l'amiante : la prescription sera alors opposée ;
- le marin ne dispose pas d'attestation d'exposition : si la prescription ne lui est alors pas opposable, nous contesterons la réalité de son exposition à des poussières d'amiante en faisant état de relevés et analyses effectués par la Marine nationale, la charge de la preuve de l'exposition incombant à l'intéressé.

S'agissant des moyens humains, le bureau du contentieux général verra ses effectifs renforcés au 1^{er} janvier 2023 afin de traiter le stock de dossiers contentieux (350 affaires). S'agissant des demandes indemnitaires préalables, nous attendons d'observer leur évolution avant d'envisager la création d'une cellule dédiée. Il n'apparaît à ce stade pas opportun de constituer un « guichet amiante marins ».

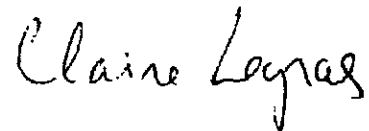
Concernant l'impact financier, celui-ci est très difficile à apprécier. Selon l'EMM, près de 3 000 attestations d'exposition auraient été délivrées au cours des quatre dernières années et ne seraient donc pas prescrites : les marins concernés pourraient donc faire valoir leur droit à réparation.

Comme cela a été indiqué, deux inconnues demeurent à ce stade :

- notre capacité à convaincre le juge de ce que les attestations délivrées il y a plus de 4 ans sont bien prescrites, alors que nous ne disposons pas d'accusés de réception (enjeu : 42 000 marins concernés) ;
- la propension du juge à reconnaître l'exposition à l'amiante de marins ne s'étant pas vu délivrer d'attestations en ce sens.

Enfin, il conviendrait de dresser une cartographie du risque de voir ce type de contentieux s'étendre à d'autres secteurs du ministère, notamment aux personnels de l'armée de l'air.

La directrice des affaires juridiques



Claire LEGRAS

COPIES :

- C2
- CM1
- Conseiller budgétaire
- Conseillère sociale
- SGA
- DRH-MD
- DAF
- MGA
- CEMM
- DPMM