

## **L'amiante est un révélateur des difficultés de notre système judiciaire à examiner les responsabilités pénales lorsqu'il s'agit de problèmes de santé publique**

Alors que la responsabilité civile des entrepreneurs est désormais largement reconnue par les tribunaux, au travers de la « faute inexcusable », depuis les arrêts de la Cour de cassation du 28 février 2002 et que la responsabilité administrative de l'Etat a été admise par les quatre décisions du Conseil d'Etat du 4 mars 2004, le drame de l'amiante reste toujours en attente d'un procès pénal au fond, dont nombre de personnes auditionnées ont pourtant souligné l'effet de « catharsis » qui pourrait en résulter.

Il est en particulier regrettable que l'arrêt du 15 novembre 2005 de la chambre criminelle de la Cour de cassation ait rejeté, pour des motifs de procédure, le pourvoi formé par différentes parties civiles contre un arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Douai qui confirmait une ordonnance de non-lieu du juge d'instruction de Dunkerque<sup>34</sup>. La Cour de cassation n'a ainsi pas pu se prononcer sur le fond de l'affaire.

À cet égard, la création par la loi dite « Kouchner » du 4 mars 2002<sup>35</sup> de deux pôles de santé publique constitués au sein des tribunaux de grande instance de Paris et de Marseille, encore dotés de faibles moyens, ne semble pas avoir répondu, pour l'instant, à l'attente que les victimes placent dans la justice pénale.

## **II.- L'AFFAIRE DE L'AMIANTE A SOULEVÉ LE PROBLÈME DU DROIT DE LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE RISQUES PROFESSIONNELS**

### **A.- LA QUESTION DES « RESPONSABLES DE L'AMIANTE » DEVANT LA JUSTICE**

#### **1.- Le procès de l'amiante a été porté devant tous les ordres de juridictions**

##### *a) L'indemnisation des victimes devant la justice sociale et civile.*

Les avocats des victimes de l'amiante expliquent ainsi le développement des contentieux en responsabilité civile dans les affaires de l'amiante : « *Les premières victimes de l'amiante étaient considérées comme des victimes du travail et indemnisées dans le cadre des maladies professionnelles. [...] Tenter de faire établir la faute inexcusable de l'employeur était donc le seul moyen d'obtenir une indemnisation un peu moins misérable que ce que l'on offrait à l'époque : une incapacité permanente partielle de 5 % - cas d'environ 60 % des victimes - donnait droit, pour solde de tout compte, à seulement 9 501 francs, les rentes inférieures à 10 % étant capitalisées ! Le problème était qu'à l'époque, on n'avait quasiment jamais vu de faute inexcusable assise sur des maladies professionnelles.*<sup>351</sup> »

Dès 1995 - et dès la création de l'ANDEVA - s'est donc ouverte une période « d'actions de masse » des victimes de l'amiante devant la justice, pour faire reconnaître la faute inexcusable de l'employeur. Ces démarches se sont rapidement conclues par des victoires devant les tribunaux des affaires de sécurité sociale, ensuite confirmées en appel.

Au cours de son audition, maître Ledoux a ainsi résumé l'issue de ces premiers

procès : « *Toutes ces procédures ont abouti aux arrêts du 28 février 2002 dans lesquels la Cour de cassation, en rejetant les pourvois, a bouleversé les obligations des employeurs, bien au-delà de l'amiante, en créant une obligation de résultat en matière de sécurité au travail. Dès lors, les procédures pour faute inexcusable dans le domaine de l'amiante sont devenues plus faciles. (...). Au final, nous gagnons en appel, voire en cassation, dans pratiquement 95 à 100 % des cas, mais la bataille est encore rude : certains employeurs se débattent vigoureusement et certains tribunaux persistent à considérer que l'on ne pouvait pas véritablement percevoir les dangers de l'amiante avant les années 80 et que, par conséquent, l'employeur n'a pas commis de faute suffisamment lourde pour être reconnue inexcusable. Toujours est-il que la « bataille de la faute inexcusable » s'est terminée dans un sens relativement favorable pour nous.*<sup>352</sup> »

Dans l'intervalle, le législateur a créé des outils d'indemnisation spécifique pour les victimes de l'amiante, mais la faute inexcusable est restée un véritable « acquis » pour les victimes : « *Cette avancée jurisprudentielle, qui ne concerne pas que les victimes de l'amiante, marque un renversement de la situation des victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles, la faute inexcusable, jusqu'alors exception rarissime, devenant désormais - j'exagère un peu - pratiquement la règle.*<sup>353</sup> »

Le régime juridique qui en découle pour l'employeur est un enjeu de taille car, en facilitant le recours aux tribunaux, ce régime a rompu l'équilibre du compromis de 1898 qui avait organisé un système de réparation non contentieuse. Il est ainsi clairement apparu à la mission au cours de ses auditions que l'affaire de l'amiante avait donné naissance à une situation juridique qui ne pouvait perdurer en droit, ainsi que l'ont rappelé tous les témoins entendus à l'instar de M. Marcel Royez (FNATH) : « *Il faut accepter l'idée qu'il conviendrait de requalifier cette notion, pour redonner à la faute inexcusable son caractère exceptionnel, tout en conservant les mérites de cette jurisprudence. Les arrêts de 2002 sont une invitation pressante à légiférer en la matière* »<sup>354</sup>.

### ***b) La question de la responsabilité pénale des employeurs***

Depuis l'interdiction de l'amiante, et l'édiction de la réglementation relative au diagnostic et au désamiantage, plusieurs jugements pénaux ont condamné des employeurs pour « mise en danger de la vie d'autrui »<sup>355</sup>. Comme l'a précisé M. Alain Saffar<sup>356</sup>, sous-directeur de la justice pénale spécialisée à la Direction des affaires criminelles et des grâces, « *des condamnations pénales - une petite dizaine - ont bien été prononcées en matière d'amiante. Mais elles sont intervenues dans des affaires où il n'était pas question de blessures ou d'homicides involontaires dus à des expositions longues à l'amiante. Il s'agissait d'infractions plus ponctuelles de non respect de la réglementation amiante, notamment dans le domaine professionnel, par exemple sur des chantiers.* » En revanche, sur des affaires anciennes concernant des expositions longues et antérieures à l'interdiction, aucune juridiction répressive ne s'est à ce jour prononcée malgré la multiplication des plaintes.

Dès 1996, l'action judiciaire des victimes s'est, en effet, orientée vers la justice pénale, par le dépôt de plaintes simples auprès des parquets et de plaintes avec constitution de partie civile. Mais au 12 mai 2005, date à laquelle la Chancellerie a demandé le regroupement des procédures, le bilan des actions des victimes était globalement négatif : aucune des plaintes simples n'avait été suivie d'une saisine du

juge d'instruction par les parquets ; quant aux plaintes avec constitution de partie civile, elles avaient toutes abouti à des ordonnances de non-lieu pour des raisons que M. Alain Saffar, a rappelé à la mission<sup>357</sup> : « *La prescription de l'action publique si, dans le délai de trois ans après le décès ou la consolidation de la maladie, l'action n'a pas été engagée ; l'extinction de l'action publique par le décès des personnes possiblement mises en cause ; l'impossibilité de poursuivre des personnes morales pour des fautes commises avant l'entrée en vigueur de la loi créant la responsabilité pénale des personnes morales, c'est-à-dire avant le 1<sup>er</sup> mars 1994. Une autre difficulté est également apparue au niveau de la recherche probatoire liée à l'absence de démonstration d'un lien de causalité certain entre la faute et le dommage, ce qui nous rapproche de la loi Fauchon.* »

Dans l'unique affaire qui a abouti à l'arrêt - attendu et très médiatisé - de la Cour de cassation du 15 novembre 2005, le juge d'instruction de Dunkerque avait rendu, le 16 décembre 2003, une ordonnance de non-lieu, sur une plainte déposée contre X le 27 février 1997, avec constitution de partie civile, de la part de plusieurs anciens salariés ou ayants droits de la société USINOR de Dunkerque. Cette ordonnance, fondée sur l'application de la loi dite « Fauchon » du 10 juillet 2000, a été confirmée par la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Douai le 15 juin 2004, puis a fait l'objet d'un pourvoi en cassation des seules parties civiles. La Cour de cassation a jugé le 15 novembre 2005 que ce pourvoi était irrecevable en application de l'article 575 du code de procédure pénale<sup>358</sup>, sans se prononcer sur la validité de l'arrêt attaqué, et contre l'avis de l'avocat général qui proposait de recevoir le pourvoi et de casser l'arrêt. Dans un communiqué de presse publié à la suite de cette décision, la Cour a souhaité relativiser la portée de sa décision : « (...) *En rejetant ce pourvoi, la Chambre criminelle n'a porté aucune appréciation sur la valeur des charges réunies contre les mis en examen (...). Il n'est pas exclu que la chambre criminelle ait un jour à examiner un pourvoi formé contre une décision d'une juridiction de jugement qui apprécierait la valeur de charges constitutives d'une infraction pénale en matière d'exposition à l'amiante. Son contrôle serait alors d'une autre nature et permettrait de définir les conditions de la responsabilité pénale dans ce domaine.* »

La mission a pris acte de cette décision dans un communiqué de presse du 16 novembre 2005 en regrettant l'absence d'une décision sur le fond, qui aurait sans doute éclairé - comme le laisse entendre la Cour elle-même - l'ensemble des dossiers liés à des expositions professionnelles à l'amiante antérieures à 1997. Étant donné l'importance du problème, la mission a estimé nécessaire d'approfondir la question de la responsabilité pénale des employeurs dans les dossiers de l'amiante, et de mieux évaluer la portée et les incidences de la loi Fauchon.

Par ailleurs, il est très clairement apparu à la mission que les dossiers pénaux de l'amiante faisaient écho au problème général du traitement pénal des affaires sanitaires, tel qu'il s'est déjà posé dans d'autres procès de santé publique (sang contaminé, « vache folle ») et tout particulièrement aux droits des victimes dans ces procédures. Considérant qu'il y avait peut-être un décalage entre les moyens des parties civiles et le rôle moteur qui est le leur dans les affaires de santé publique, elle a souhaité analyser leur place dans la procédure pénale et, notamment, la pertinence des limites posées par l'article 575 du code de procédure pénale.

***c) La condamnation de l'Etat par la justice administrative.***

La responsabilité de l'Etat dans les maladies de l'amiante a également été recherchée en raison de l'intérêt évident d'une telle reconnaissance pour les victimes, comme pour les entreprises. Pour les premières, l'affirmation de cette responsabilité, si elle ne permet guère d'espoir en matière d'indemnisation, constitue en revanche une garantie pour l'avenir en termes de prévention et de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles. Pour les secondes, la responsabilité de l'Etat atténuée, sinon supprimée, leur propre responsabilité. Ce raisonnement a d'ailleurs été repris par la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Douai pour fonder sa décision du 15 juin 2004<sup>359</sup>.

Il n'est donc pas surprenant que le tribunal administratif de Marseille ait été saisi de quatre dossiers tendant à faire reconnaître la responsabilité de l'Etat. Le tribunal administratif a fait droit à cette demande dans quatre jugements du 30 mai 2000, confirmés par un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille le 18 octobre 2001, puis par le Conseil d'Etat le 3 mars 2004<sup>360</sup>.

Le motif principal de cette décision tient au rôle que l'Etat aurait dû jouer dans la prévention des risques liés à l'amiante. Comme l'a souligné, lors de son audition<sup>361</sup>, M. Jean-Michel Belorgey, président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat : *« Avant même la décision du Conseil d'Etat, on a pris conscience, dans les milieux gouvernementaux, que l'Etat n'avait pas fait face à l'obligation qui est la sienne de réguler et d'encadrer la discipline que doivent observer les entreprises. Lorsque le Conseil d'Etat a eu à se prononcer, il n'y avait pas l'ombre d'un doute sur les attermolements des pouvoirs publics. »* Cette responsabilité « de principe » est selon le président Belorgey la raison d'être des dispositifs d'indemnisation exceptionnels mis en place en faveur des victimes de l'amiante : *« il importait de permettre aux victimes d'être indemnisées sans ménager les efforts de l'Etat. C'était une question de paix sociale, peut-être. C'était aussi une question d'égalité devant les charges publiques. C'était, enfin, une question de dignité. »*

Confirmant l'arrêt du tribunal administratif de Marseille qui avait relevé *« le retard fautif mis par l'Etat pour édicter des normes plus sévères quant à l'inhalation de fibres d'amiante en milieu professionnel<sup>362</sup> »*, la décision du Conseil d'Etat s'appuie sur les carences de l'Etat dans le respect de ses obligations générales en matière de prévention des risques professionnels, et de surveillance sanitaire des salariés : *« 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 »*. Suivant les conclusions du commissaire du Gouvernement, Mme Prada-Bordenave, le Conseil a ainsi précisé l'étendue des responsabilités incombant à la puissance publique dans ces domaines. Le Président Belorgey, lors de son audition<sup>363</sup>, en a ainsi résumé l'économie : *« [Le Conseil d'Etat] pense qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'organiser des structures de prévention, de guider les entreprises dans l'exercice des disciplines dont elles sont comptables. L'Etat doit organiser la connaissance par le biais d'une expertise indépendante, l'information, et guider les entreprises réticentes à prendre les mesures nécessaires. »*

Ce « vaste programme » est essentiel. Il constitue l'une des principales leçons à tirer de l'amiante. C'est pourquoi la mission a consacré une grande part de ses travaux à l'évaluation du rôle et de l'action de l'Etat en matière de prévention des risques professionnels<sup>364</sup>.

## **2.- Les procès de l'amiante ont soulevé plusieurs questions juridiques de portée générale**

La mission a pu relever au fil de ses auditions que l'histoire de l'amiante posait, à bien des égards, des questions semblables à celles soulevées par d'autres drames sanitaires qui ont marqué les deux dernières décennies, tels que celui du sang contaminé, de l'hormone de croissance ou de la « vache folle ». De même que le sang contaminé a modifié en profondeur les perceptions sociales du risque sanitaire, la crise de l'amiante s'inscrit dans une époque où le regard sur le risque professionnel a changé : les méthodes de prévention usuelles paraissent surannées, la réparation du risque semble insuffisante, les mesures les plus rares, comme l'interdiction d'un produit, paraissent tardives et timorées. En même temps, la conscience du citoyen se développe ; il devient plus exigeant sur l'évaluation et sur le contrôle de l'application des règles. Plus généralement, la demande sociale de sécurité et de responsabilité face au risque sanitaire est plus forte. On peut apprécier cette évolution dans le rapport public du Conseil d'Etat pour 2005 : *« Si le risque est inhérent à l'activité humaine et si le traitement juridique du risque n'est pas nouveau ainsi qu'en témoigne par exemple l'ancienneté de la législation sur les installations dangereuses, la notion de risque acceptable a changé alors même que dans la vie quotidienne la sécurité est souvent plus grande qu'auparavant. Le sentiment selon lequel tout dommage peut et doit être imputé à une personne, privée ou publique, et doit ouvrir droit à une indemnisation se généralise<sup>365</sup>. »*

De fait, le risque professionnel n'est plus perçu aujourd'hui comme une fatalité que la réparation mutualisée et forfaitaire suffit à réparer.

Les tribunaux ont été les premiers réceptacles de ces évolutions. Au travers des demandes qui leur ont été adressées, ils ont pu évaluer le refus progressif du risque et de ses conséquences, et finalement y adapter leur jurisprudence. Cette adaptation jurisprudentielle du droit a elle-même suscité des mesures réglementaires ou législatives et, en matière de risques sanitaires, le retard qu'accusait la France au début des années 80 dans l'acquisition d'une culture de précaution, rendait ces « rattrapages » particulièrement indispensables. Le sang contaminé, l'hormone de croissance et la « vache folle » en animant les prétoires de tous les ordres de juridiction, ont ainsi conduit les pouvoirs publics à modifier substantiellement la prise en compte sociale du risque lié aux produits de santé ou aux produits de l'alimentation, notamment en créant des agences nationales pour sécuriser les chaînes de production et en développant une prévention plus précoce des risques.

C'est cette même démarche qui a prévalu, et doit prévaloir, dans le dossier de l'amiante.

Trois tendances se dégagent des décisions liées à l'amiante. Premièrement, la justice civile a suivi un large mouvement moderne d'amélioration de l'indemnisation des préjudices, en bouleversant sa jurisprudence en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Deuxièmement, le juge administratif a de nouveau contribué à la définition du rôle de l'Etat en matière de

santé publique, en condamnant celui-ci pour ses carences dans l'organisation de la prévention. Enfin, la justice pénale s'est, elle aussi, inscrite dans l'évolution actuelle du rôle des victimes au pénal et du jeu des responsabilités en matière de délits non intentionnels. Ainsi, l'amiante a confirmé que le procès pénal en matière sanitaire est surtout le fait des parties civiles, pourtant défavorisées par les règles de la procédure pénale ; de même, l'évolution récente du droit pénal vers une moins grande sévérité en matière de délits non intentionnels a pleinement joué dans les affaires de l'amiante en particulier, et des accidents du travail et des maladies professionnelles en général.

Ces solutions jurisprudentielles sont importantes parce qu'elles concernent des questions aussi sensibles que celle du rôle de l'Etat dans la prévention et dans la veille sanitaire - notamment au travail -, celle de la responsabilité civile et pénale de l'employeur et celle du traitement des victimes tant du point de vue de leur indemnisation que de celui de leur place dans la procédure pénale.

Elles sont d'autant plus importantes que les régimes de responsabilité qu'elles retiennent s'appliquent désormais à des risques professionnels qui ont changé de nature : les accidents du travail ont quantitativement laissé place aux maladies professionnelles qui peuvent être multifactorielles ou résulter d'expositions à des produits de plus en plus nombreux et dont la dangerosité est mal connue.

Si le rôle de l'Etat en matière de prévention trouve progressivement une réponse appropriée - encore insuffisante - à travers les mesures gouvernementales sur la santé au travail, les solutions jurisprudentielles relatives à la responsabilité civile et pénale des employeurs et au traitement des victimes soulèvent pour leur part de nombreuses questions.

## **B.- UNE DÉFINITION JURISPRUDENTIELLE PRAGMATIQUE MAIS DÉSÉQUILIBRÉE DE LA FAUTE INEXCUSABLE**

Les modalités d'indemnisation des victimes de l'amiante ont bouleversé les règles applicables en matière de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles. Si le législateur a entendu offrir aux victimes un dispositif d'indemnisation exceptionnel et spécifique<sup>366</sup>, le juge a, quant à lui, permis de contourner, quasi systématiquement, le régime légal de 1898, en redéfinissant la faute inexcusable de l'employeur.

### **1.- Le régime légal de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles : un régime juridique dérogatoire aux principes généraux de la responsabilité civile**

#### ***a) Un régime non contentieux***

La réparation des préjudices nés du travail obéit à un régime spécifique, construit en marge des règles de droit commun de la responsabilité civile. Ce régime issu de la volonté conjointe des partenaires sociaux et du législateur à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle devait faciliter la réparation et éviter le recours au juge en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle<sup>367</sup>. Eu égard à la spécificité des accidents du travail et des maladies professionnelles, deux questions traditionnellement posées au juge ont ainsi trouvé une réponse légale constante : Qui est le responsable du préjudice ? Comment ce préjudice doit-il être réparé ? Après avoir fait l'objet d'un compromis syndical en 1898 et d'une loi parallèle sur les accidents du travail -

étendue en 1919 aux maladies professionnelles -, les réponses à ces deux questions reposent désormais sur trois piliers :

- **la présomption d'imputabilité** : le lien du préjudice avec le travail n'a pas à être démontré. Le responsable, au sens du code civil, d'un accident survenu sur le lieu de travail, ou d'une maladie inscrite au tableau des maladies professionnelles est toujours réputé être l'employeur, sauf si la faute inexcusable de la victime est démontrée.

- **l'immunité civile de l'employeur** : celui-ci ne peut être poursuivi, sauf s'il a commis une faute inexcusable. L'article L. 451-1 du code de la sécurité sociale issue de la loi du 9 avril 1898<sup>368</sup> prévoit que : « [à l'exception des cas où une faute inexcusable est reconnue] aucune action en réparation des accidents et maladies mentionnés par le présent livre ne peut être exercée conformément au droit commun, par la victime ou ses ayants droit ».

- **la mutualisation de la réparation** : en l'absence de faute délibérée d'une des deux parties, c'est l'assureur public qui répare le préjudice par le versement d'une réparation forfaitaire à la charge des caisses de sécurité sociale, elles-mêmes financées par les cotisations des employeurs.

Le compromis de 1898 a donc construit un régime de responsabilité original et novateur en droit<sup>369</sup>, qui échappe largement au juge : les victimes n'agissent pas devant lui pour obtenir réparation de leurs préjudices, sauf lorsque la preuve d'une « faute inexcusable » a pu être établie par l'une ou l'autre partie.

### ***b) La définition de la faute inexcusable par le juge***

Ce régime juridique étant régi par le droit de la sécurité sociale, la juridiction de première instance appelée à connaître d'une demande de reconnaissance de la faute inexcusable est le tribunal des affaires de sécurité sociale<sup>370</sup>. En appel, puis en cassation, ces décisions sont soumises respectivement aux chambres sociales des cours d'appel et de la Cour de cassation.

C'est par un arrêt des chambres réunies du 15 juillet 1941 (Dame Veuve Villa) que la Cour de cassation a défini pour la première fois les critères de la faute inexcusable. Il s'agit d'une « *faute d'une gravité exceptionnelle, dérivant d'un acte ou d'une omission volontaire, de la conscience du danger que devait en avoir son auteur, de l'absence de toute cause justificative* ». Cette définition s'inscrivait dans la logique de la loi de 1898, selon laquelle la faute inexcusable sanctionnait un comportement exceptionnellement fautif devant conduire à une réparation également exceptionnelle.

La Cour retenait trois critères cumulatifs de gravité pour caractériser la faute inexcusable :

- la faute devait être délibérée, même sans intention de nuire ;
- le danger causant le préjudice devait être connu du fautif, ou aurait dû l'être, compte tenu de ses pouvoirs, moyens, et missions ;
- rien ne justifiait de prendre le risque encouru.

En pratique, compte tenu de la rigueur de cette définition, peu de comportements étaient susceptibles de constituer une faute inexcusable, et pendant des décennies celle-ci est restée très peu utilisée par le juge. Ce constat concerne les accidents du travail, dont le lien avec le travail n'est pas discutable, mais dont la causalité contient souvent une part d'aléa matériel imprévisible. Mais il se vérifie surtout dans la jurisprudence relative aux maladies professionnelles, lorsque la causalité multifactorielle et les délais de latence rendent la gravité de la faute - mais plus encore la conscience du danger que devait avoir le fautif -, difficiles à établir<sup>371</sup>.

### c) La portée de la faute inexcusable.

Si la faute inexcusable du salarié est reconnue, ses demandes de réparation sont rejetées. Au contraire, lorsque le juge reconnaît que l'employeur a commis une faute inexcusable, il lui revient d'en tirer les conséquences, telles qu'elles résultent du droit de la sécurité sociale, selon lequel « *lorsque l'accident est dû à la faute inexcusable de l'employeur ou de ceux qu'il s'est substitués dans la direction, la victime ou ses ayants droit ont droit à une indemnisation complémentaire (...)* » (article L. 452-1). Cette majoration prend la forme d'un doublement de la réparation forfaitaire des préjudices reconnus (les deux parties n'étant plus présumées responsables à parts égales du dommage), ainsi que la réparation de chefs de préjudice exclus du régime forfaitaire (préjudices extrapatrimoniaux notamment)<sup>372</sup>. Cette majoration est financée par une surcotisation de l'employeur<sup>373</sup>.

L'appréciation du caractère inexcusable de la faute par le juge revêt donc une importance capitale pour l'indemnisation de la victime : d'une part, elle renoue le lien entre la faute et le dommage, et d'autre part elle permet de rapprocher le montant de la réparation du préjudice de celui des indemnisations de droit commun. Jusqu'en 2002, l'incidence ainsi rétablie entre la responsabilité et l'indemnisation était finement appréciée par le juge, dont la jurisprudence constante prévoyait une minoration de la réparation des préjudices de la victime dans deux hypothèses :

- lorsque la gravité de la faute inexcusable, quoique « exceptionnelle » - puisque satisfaisant à la triple condition définie par le juge - pouvait être relativisée *in concreto* ;
- lorsque la faute inexcusable de l'employeur, bien qu'étant la cause déterminante du dommage, s'accompagnait également d'une faute de la victime.

Ces hypothèses confirment que, malgré le caractère volontairement dérogoire du régime des accidents du travail et des maladies professionnelles, le lien entre la faute et la réparation des préjudices n'a jamais véritablement disparu des préoccupations du juge.

C'est en s'appuyant sur ce lien que la chambre sociale de la Cour de cassation a opéré un revirement en jurisprudence lorsqu'il lui est apparu que la réparation forfaitaire des maladies liées à l'inhalation de fibres d'amianté était en décalage avec les formes modernes de l'indemnisation des préjudices corporels : afin d'améliorer le montant de la réparation, le juge a facilité la mise en cause de la responsabilité de l'employeur par une redéfinition *a minima* des critères de la faute inexcusable.

## **2.- La redéfinition jurisprudentielle de la faute inexcusable : le manquement à « l'obligation de sécurité de résultat » de l'employeur**

### ***a) Un objectif de meilleure indemnisation des préjudices liés à l'amiante***

*« Le système issu de la loi de 1898, de la création de la sécurité sociale et des réformes successives de celle-ci, ne permettait guère de gérer les conséquences de ce drame »<sup>374</sup> : tel est le constat qui, selon son président actuel, M. Pierre Sargos, a conduit la Chambre sociale de la Cour de cassation à revoir les critères de la faute inexcusable, dans plusieurs arrêts rendus le 28 février 2002 sur des dossiers relatifs à l'amiante.*

*Ainsi que de nombreux témoins l'ont confirmé, ce revirement de jurisprudence a d'abord été une décision pragmatique, dictée par un objectif de meilleure indemnisation des victimes<sup>375</sup>. Les malades de l'amiante ou leurs ayants droits ont porté devant la justice sociale un contentieux spécifique que le président Sargos a ainsi décrit<sup>2</sup> : « il est rapidement apparu que nous étions face à une situation très différente du contentieux classique des accidents du travail et maladies professionnelles, de par la masse d'affaires, de par l'effet retard dans l'apparition des maladies, et aussi de par le fait que l'ensemble des acteurs du monde du travail - avec une plus grande responsabilité du côté des employeurs - avaient manifestement occulté un risque qui était connu depuis très longtemps. »*

*Par ailleurs, les tribunaux ont été saisis des dossiers de l'amiante à un moment « charnière » dans la prise en compte sociale du risque sanitaire. Ces dossiers étaient portés par des acteurs qui, en dépit des difficultés juridiques soulevées, croyaient la justice capable de corriger ce qu'ils considéraient comme un décalage historique. « Avec l'amiante, alors même que, paradoxalement, les pathologies qui en résultent ne sont pas véritablement visibles, on a amené sous le nez des magistrats des personnes atteintes de mésothéliomes, avec leur bouteille d'oxygène à la main et des tuyaux directement reliés aux poumons, bref, la réalité des souffrances de ces victimes. Cela explique que nous ayons pu gagner en dépit des difficultés juridiques, et même conceptuelles, que pose la notion de faute inexcusable avec la question, fondamentale, de la conscience du danger : connaissait-on tous les dangers de l'amiante dans les années 60 ? (...) Quand vous êtes victime d'un accident de la circulation, vous êtes intégralement indemnisé, alors que quand vous êtes victime d'un accident du travail, vous êtes indemnisé forfaitairement, sauf en cas de faute inexcusable... C'est insensé. Ce qui était une bonne solution il y a cent ans est désormais en total décalage avec la réalité. »<sup>376</sup>*

La chambre sociale de la Cour de cassation a finalement retenu cette approche pragmatique, tout en consacrant une solution juridique qui s'inscrit dans la logique de l'évolution du droit de la responsabilité.

### ***b) L'obligation de sécurité de résultat de l'employeur.***

*Comme l'a encore rappelé le président Sargos<sup>377</sup>, « les juges se sont rendu compte que cette définition [de la faute inexcusable] était de moins en moins raisonnable au regard de l'insuffisance de la réparation, mais aussi au regard de l'évolution du droit de la responsabilité contractuelle. Celui-ci a vu se dégager (...) le concept d'obligation de sécurité de résultat, qui a abouti à une responsabilité de plein droit en cas d'atteinte à la sécurité, dont il n'est possible de s'exonérer que par la preuve de la force majeure. Le droit commun de la responsabilité contractuelle était donc*

*devenu infiniment plus protecteur que le mécanisme de réparation, également contractuel, de la faute inexcusable en droit des accidents du travail. »*

La Cour de cassation a ainsi consacré une responsabilité contractuelle étendue de l'employeur, dont le législateur avait déjà affirmé le principe et la portée en application d'une directive européenne, transposée par la loi du 31 décembre 1991<sup>378</sup>. Ces principes sont aujourd'hui codifiés aux articles L 230-2 et suivants du code du travail.

**Directive du Conseil de l'Union européenne du 12 juin 1989 concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (extraits)**

Considérant que les employeurs sont tenus de s'informer des progrès techniques et des connaissances scientifiques en matière de conception des postes de travail, compte tenu des risques inhérents à leur entreprise, et d'informer les représentants des travailleurs exerçant leurs fonctions de participation dans le cadre de la présente directive, de façon à pouvoir garantir un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs; (...)

**Article 5 -Disposition générale**

1. L'employeur est obligé d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail.
2. Si un employeur fait appel, en application de l'article 7 paragraphe 3, à des compétences (personnes ou services) extérieurs à l'entreprise et/ ou à l'établissement, ceci ne le décharge pas de ses responsabilités dans ce domaine.
3. Les obligations des travailleurs dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail n'affectent pas le principe de la responsabilité de l'employeur. (...)

**Article 6 - Obligations générales des employeurs**

1. Dans le cadre de ses responsabilités, l'employeur prend les mesures nécessaires pour la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, y compris les activités de prévention des risques professionnels, d'information et de formation ainsi que la mise en place d'une organisation et de moyens nécessaires.

L'employeur doit veiller à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes.

**Code du travail français :**

Art L. 230-2 : I. - Le chef d'établissement prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs de l'établissement, y compris les travailleurs temporaires. Ces mesures comprennent des actions de prévention des risques professionnels, d'information et de formation ainsi que la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés. Il veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et

tendre à l'amélioration des situations existantes. [...]

Art. L. 230-3 : Conformément aux instructions qui lui sont données par l'employeur ou le chef d'établissement, dans les conditions prévues, pour les entreprises assujetties à l'article L. 122-33 du présent code, au règlement intérieur, il incombe à chaque travailleur de prendre soin, en fonction de sa formation et selon ses possibilités, de sa sécurité et de sa santé ainsi que de celles des autres personnes concernées du fait de ses actes ou de ses omissions au travail.

Art L. 230-4 : Les dispositions de l'article L. 230-3 n'affectent pas le principe de la responsabilité des employeurs ou chefs d'établissement.

Il appartenait au juge de préciser la nature de cette obligation mais celle-ci « *ne faisait pas de doute, dès lors que tout accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail entraîne de plein droit l'indemnisation du salarié, sans que soit recherchée l'éventuelle faute de l'employeur, la seule cause d'exonération étant la preuve de ce que l'accident a eu une cause entièrement étrangère au travail. On reconnaît là la caractéristique de l'obligation de résultat. Et il en va de même en matière de maladie professionnelle, l'indemnisation étant de droit dès lors que celle-ci est reconnue.* »<sup>379</sup>

Ce raisonnement a été confirmé par le président Sargos<sup>380</sup>, selon lequel : « *nous avons décidé de mettre un terme à la jurisprudence Dame Veuve Villa et de raisonner sur le concept de responsabilité contractuelle en imposant à l'employeur une obligation de sécurité de résultat. Celle-ci ne résulte pas d'une invention de notre part. La directive européenne pose des exigences en matière de prévention qui aboutissent à une véritable obligation de sécurité de résultat, dont il n'est possible de s'exonérer que par la preuve de la force majeure.* »

La « faute inexcusable » est donc aujourd'hui définie comme le manquement à une obligation de sécurité de résultat. Celle-ci diffère de l'obligation *stricto sensu* de résultat, dont, seule, la preuve de la force majeure permet de s'exonérer. L'obligation de sécurité de résultat met l'employeur en devoir de prendre toutes les mesures permettant d'éviter la réalisation d'un risque qu'il doit connaître. Ces mesures décrites en termes généraux dans le code du travail doivent faire l'objet de toutes les adaptations nécessaires en fonction du risque. « *Pour schématiser, il y a désormais faute inexcusable, dès lors qu'il est établi que l'employeur avait conscience du danger - cette conscience étant appréciée de façon objective par rapport à un employeur normalement diligent - et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour préserver la sécurité du salarié.*»<sup>381</sup> »

Dans ce même mouvement jurisprudentiel, et sur le fondement de la même analyse, la chambre sociale de la Cour de cassation a également mis fin à la possibilité d'invoquer la gravité relative de la faute de l'employeur ou l'existence d'une faute simultanée non déterminante de la victime pour atténuer la portée de la faute inexcusable. Ces circonstances sont en effet désormais sans incidence sur les éléments constitutifs du manquement à l'obligation de sécurité de résultat \_- connaissance du risque, mesures de prévention -, qui s'apprécie « en amont » de la réalisation du risque. « *Nous avons décidé que seule une faute inexcusable du salarié, définie de manière un peu différente, peut permettre de réduire sa*

*réparation* », a ainsi résumé le président Sargos<sup>382</sup>.

### **3.- Le rééquilibrage de la faute inexcusable et de l'immunité civile de l'employeur : une intervention souhaitable du législateur**

La jurisprudence de la Cour de cassation a fait l'objet d'un double consensus de la part des témoins<sup>383</sup> que la mission a consultés. Ils ont estimé qu'elle avait permis d'améliorer l'indemnisation des victimes de l'amiante - ce qui était indispensable au regard des limites de la réparation forfaitaire - mais ils ont considéré que cette nouvelle définition de la « faute inexcusable » ne pouvait perdurer en droit.

#### ***a) Une jurisprudence d'opportunité dont les justifications indemnitaires devraient disparaître.***

Le président Sargos a expliqué à la mission<sup>1</sup> dans quel état d'esprit les décisions du 28 février 2002 avaient été prises. Il a notamment souligné la fragilité du revirement jurisprudentiel sur le plan strictement juridique, et encouragé le législateur à redonner sa cohérence au régime applicable aux employeurs : *« L'apport essentiel de ce revirement jurisprudentiel est de faciliter la démonstration de la faute inexcusable, mais sur un substrat de responsabilité de plein droit, issu de la reconnaissance de l'obligation de sécurité de résultat, qui est en droit assez artificielle. Cette construction a été acceptée par l'assemblée plénière de la Cour de cassation le 24 juin 2005, qui a statué exactement dans les mêmes termes. Mais, sans trahir ce qui a été dit en délibéré, nous avons parfaitement conscience qu'il y a là un certain artifice juridique, qui était nécessaire pour résoudre ce drame épouvantable. Je crois que c'est l'office du juge que d'adapter, avec les armes relativement souples qu'il a à sa disposition, ses interprétations jurisprudentielles au regard de situations dramatiques, telles que celles qui sont issues de l'affaire de l'amiante. (...) la nouvelle jurisprudence a permis de résoudre dans l'urgence les problèmes nés du drame de l'amiante, et a répondu à la nécessité d'assurer une meilleure réparation. Mais il y a une part d'empirisme dans cette construction juridique. Il n'est pas tout à fait normal que pour arriver à une réparation aussi élémentaire que celle des troubles dans les conditions d'existence, du préjudice d'agrément, du préjudice esthétique dans certains cas, du préjudice moral entendu d'une façon large, il faille passer par la démonstration de la faute inexcusable de l'employeur. On peut donc se demander si une intervention du législateur n'est pas nécessaire. »*

La mission s'est donc interrogée sur la pertinence d'une intervention législative en la matière. En effet, l'objectif initial de la jurisprudence de 2002 - une meilleure indemnisation - porte en lui-même les arguments qui justifieraient de revoir la définition de la faute inexcusable, comme l'a souligné Maître Jean-Paul Teissonnière<sup>384</sup> : *« Il suffit de prévoir que chaque victime d'accident du travail a droit à l'indemnisation intégrale de ses préjudices pour que le recours à la faute inexcusable devienne inutile. Le concept de la faute inexcusable est totalement archaïque. Il était destiné à limiter les cas de réparation intégrale d'une catégorie de victimes tout à fait particulières : les victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Supprimons-le et prévoyons que celui qui a 20 % d'incapacité percevra une pension de 20 % et non plus de 10 %. »*

L'intervention du législateur est bien entendu subordonnée à un accord des partenaires sociaux sur les modalités d'une réparation plus satisfaisante dans le cadre de la branche AT-MP<sup>385</sup>, intégrant notamment la réparation des préjudices

évoqués par le président Sargos. La loi pourrait alors redéfinir la faute spécifique dont serait justiciable l'employeur devant les tribunaux et restaurer son caractère d'exception face à un régime d'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles, qui redeviendrait principalement non contentieux.

### ***b) Distinguer le manquement à l'obligation de sécurité de résultat de la faute inexcusable de l'employeur***

L'intervention du législateur devra également tenir compte des évolutions du droit de la responsabilité contractuelle de l'employeur. Rien ne semble justifier, en effet, de revenir sur des principes modernes qui ont, de surcroît, une valeur communautaire. L'obligation générale de sécurité de résultat de l'employeur dans le domaine de la santé au travail est maintenant acquise, mais les manquements à cette obligation doivent à l'avenir être distingués selon qu'ils engagent individuellement et judiciairement la pleine et entière responsabilité de l'employeur, ou selon qu'ils conduisent à une réparation mutualisée. Maître Jean-Paul Teissonnière a ainsi résumé cet appel au législateur<sup>1</sup> : « *La Cour de cassation a finalement banalisé la faute inexcusable, afin de rendre la réparation automatique mais en se servant des outils qui sont les siens. Le Parlement en a d'autres, qui permettraient de mieux résoudre le problème.* »

Ainsi, les accidents du travail et maladies professionnelles, dès lors qu'ils constituent automatiquement des manquements à l'obligation légale de sécurité de résultat des employeurs - c'est-à-dire que la preuve est faite que le risque était connu ou aurait dû l'être, et que toutes les précautions n'ont pas été prises -, doivent conduire à une réparation mutualisée plus complète - et socialement plus acceptable - des préjudices du travailleur, mais non contentieuse, conformément au droit de la sécurité sociale<sup>386</sup> : la réparation mutualisée est le principe et le contentieux, fondé sur la faute inexcusable, l'exception. Maître Michel Ledoux en a d'ailleurs attesté le bien fondé<sup>387</sup> : « *La faute inexcusable est effectivement, en principe, quelque chose d'exceptionnel : elle désigne un cas où l'employeur n'a pas fait son travail d'employeur. Or bon nombre d'accidents du travail ne sont pas provoqués par un mauvais employeur, mais par une méconnaissance de certains risques, par des « angles morts » dans la réglementation ou la prévention, et même parfois par des événements totalement imprévisibles* ».

### ***c) Requalifier la faute inexcusable de l'employeur : un impératif d'équité***

La mission a estimé que les manquements à l'obligation de sécurité de résultat<sup>388</sup> doivent se distinguer de la faute grave qui doit perdurer et conserver sa force en droit. Comme le souligne le Conseil d'Etat lui-même<sup>389</sup> : « *la socialisation du risque n'implique pas de fait la disparition de la notion de faute, ni celle de responsabilité. Elle répond, souvent, à un besoin d'indemnisation rapide de la victime, sans exclure les actions récursoires contre les auteurs du dommage. Sous peine de déresponsabilisation, la question se pose plus généralement de la place que doit garder ou reprendre la responsabilité dans les systèmes de couverture de risques.* »

Comme l'a souligné M. Desrioux, président de l'ANDEVA<sup>390</sup>, « *De la jurisprudence issue des arrêts de février 2002, il ressort que l'on ne sanctionne pas une faute, mais que l'on indemnise une personne qui a subi un dommage.* » La mission préconise donc d'établir une distinction dans les comportements fautifs de l'employeur, afin de corriger « *une distorsion, qui n'est effectivement pas très*

heureuse, entre la force du terme « faute inexcusable » et la réalité qu'elle désigne »<sup>391</sup>. Puisqu'il y a manquement (fautif ou non) à l'obligation de sécurité de résultat dès qu'il y a accident ou maladie professionnelle, mais que ce manquement donne lieu à une réparation mutualisée non contentieuse, il convient de redéfinir les bases d'une faute qui justifierait un retour aux règles de la responsabilité individuelle du droit commun. Ce concept de faute d'une telle gravité qu'elle replace le fautif devant son devoir individuel de réparation des dommages présente plusieurs mérites, dont de nombreux témoins ont souligné l'importance.

#### ***\_ Le maintien d'un lien judiciaire entre les plus fautifs et leurs victimes.***

L'avocat Jean-Paul Teissonnière a insisté sur le rôle de la faute inexcusable dans le système légal de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles<sup>392</sup> « [La faute inexcusable] a incontestablement, à un moment donné, joué un rôle positif dans l'affaire de l'amiante en apportant aux victimes une satisfaction morale, du fait de sa connotation stigmatisante. La réparation intégrale rendant inutile la faute inexcusable, comment, effectivement, retrouver cette compensation morale (...) ? Toute la problématique est là. (...) La notion de faute inexcusable est totalement liée au principe du partage de la responsabilité, dont il nous faut désormais sortir. Tout le problème sera, effectivement, ensuite de « rattraper les bons côtés » de la faute inexcusable... ».

Maître Michel Ledoux a également souligné l'importance pour les victimes du lien judiciaire avec le fautif : « Beaucoup de victimes tiennent absolument à faire reconnaître la responsabilité de leur employeur. Or la faute inexcusable présente cette caractéristique d'être à la fois une procédure civile d'indemnisation et une sanction : avant 1976, les entreprises ne pouvaient pas s'assurer contre les conséquences de la faute inexcusable de l'employeur. Elles devaient payer les dommages et intérêts sur leur trésorerie propre. Autrement dit, la faute inexcusable ne se résume pas à une banale procédure d'indemnisation ; aux yeux de nombre d'employeurs, c'est même un gros mot. Et pour bien des salariés, c'est un moyen d'individualiser, de montrer du doigt l'entreprise fautive, condamnée à indemniser celui qu'elle a rendu malade. Bon nombre de victimes y tiennent absolument, quitte à perdre du temps. »

M. Franck Gambelli, président de la Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles de la CNAMTS, a également confirmé le rôle de la sanction : « Le terme même de « faute inexcusable » revêt un fort caractère afflictif et moral. Le fait de le banaliser me semble grave. Dans certains cas, il y a coïncidence entre le caractère afflictif de la notion et la réalité des faits. »

Ainsi, même si le principe d'indemnisation non contentieuse semble devoir être maintenu, il convient également de conserver la possibilité d'une action en justice pour les victimes de comportements particulièrement fautifs.

#### ***\_ L'équité entre les entreprises.***

La banalisation de la faute inexcusable est également préjudiciable au respect de l'équité entre les entreprises. Les employeurs financent la branche AT-MP de la sécurité sociale et doivent assurer collectivement non pas la faute mais le risque. L'absence de sanction spécifique des comportements les plus fautifs générerait de fortes inéquités, d'une part entre les secteurs les plus porteurs de risques et les

autres et, d'autre part, entre les entreprises les plus vertueuses et celles qui le sont moins.

Une objection a toutefois été avancée à l'encontre du maintien, en droit, d'un manquement plus grave que celui entraînant l'indemnisation par la branche AT-MP : « *si l'on veut maintenir une pression sur l'employeur au moyen de la notion de faute inexcusable, il faut bien que cette faute inexcusable, nouvellement définie, permette d'aboutir à un complément de réparation. Si la réparation est déjà intégrale, on ne peut pas ajouter une réparation supplémentaire (...).* »<sup>393</sup> En effet, si l'intervention du législateur est subordonnée à l'amélioration de la réparation non contentieuse des préjudices par la sécurité sociale, quelle peut être la conséquence de la condamnation prononcée contre l'employeur coupable d'une « faute inexcusable » redéfinie ?

Sur ce point, la mission a été séduite par la proposition de M. Marcel Royez (FNATH)<sup>394</sup> : « *On peut fort bien imaginer que la faute inexcusable ne donne pas lieu à un complément d'indemnisation mais à une sanction financière de l'entreprise, sanction qui pourrait alimenter le système.* » Il lui a semblé que le principal attrait d'une telle sanction - proche de l'amende - serait de contribuer à une meilleure responsabilisation des acteurs.

#### ***d) La responsabilisation des acteurs par la sanction***

La sanction peut générer préventivement, chez les employeurs, des comportements individuels vertueux dont la logique de mutualisation tend à minorer les mérites, alors même que la responsabilisation de chacun est capitale au plan collectif. A cet égard, le maintien dans l'édifice de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles d'un « étage contentieux », fondé sur la reconnaissance d'une faute réellement inexcusable, permettrait de corriger l'effet pervers de la mutualisation, que la mission souhaite par ailleurs maintenir, comme tous les témoins entendus.

D'abord, le financement de la réparation est un élément important de la responsabilisation préventive des acteurs. En complément d'une modulation de la tarification de la branche AT-MP de la sécurité sociale, la possibilité d'un contentieux comportant un risque financier pour l'entreprise est de nature à responsabiliser l'employeur.

Au demeurant, cette dimension, qui figurait dans la logique du système de 1898, a peu ou prou disparu, malgré la nouvelle définition de la faute inexcusable, à cause d'un problème de procédure, ainsi que l'a expliqué maître Jean-Paul Teissonnière<sup>395</sup> : « *Le problème est que si la Cour de cassation a largement ouvert les portes de l'indemnisation des victimes grâce à la faute inexcusable, elle a, dans le même temps, durci les conditions d'opposabilité de la reconnaissance des accidents du travail et des maladies professionnelles aux entreprises (...)* De ce fait, la généralisation de la faute inexcusable n'est pas supportée financièrement par les employeurs responsables, mais par la branche « accidents du travail - maladies professionnelles » (AT-MP). Paradoxalement, les victimes de l'amiante en France, tous systèmes d'indemnisation confondus, sont probablement celles qui, dans le monde, bénéficient des meilleures conditions d'indemnisation, alors même que nous sommes le pays dans lequel la catastrophe de l'amiante a coûté le moins cher à ses responsables, la sécurité sociale ayant finalement servi d'amortisseur.

Cette distorsion des règles a pu donner lieu à des situations regrettables, comme en témoigne l'exemple présenté par maître Teissonnière :

*« Le cas d'Eternit est à cet égard particulièrement choquant. Les maladies professionnelles en question étant reconnues depuis longtemps, l'entreprise payait des surcotisations assez élevées. Arrivent les procès en faute inexcusable ; Eternit est condamnée, mais en même temps, son avocat (...) va très astucieusement démontrer, dossier après dossier, que la caisse a oublié, à un moment donné, de notifier à l'employeur qu'elle allait, par exemple, prendre sa décision dans les trois jours afin qu'il lui transmette au plus vite ses éventuelles observations... Même si, dans la plupart des cas, il s'agissait de mésothéliomes, d'asbestoses caractérisées ou de plaques pleurales qui n'appelaient rigoureusement aucune observation, la sécurité sociale avait manqué à une obligation formelle. De ce fait, les tribunaux, tout en reconnaissant la faute inexcusable d'Eternit, ont déclaré le jugement non opposable dans la mesure où le processus de reconnaissance de la maladie professionnelle avait été vicié. Au final, après plusieurs centaines de procès en faute inexcusable, Eternit a eu beau jeu, sur cette base, de faire remarquer à la sécurité sociale qu'on l'avait tarifée depuis des années sur des centaines de maladies professionnelles déclarées non opposables, autrement dit qu'on l'avait surtarifée à tort ! Tant et si bien que, l'année dernière ou il y a deux ans, Eternit a reçu de la sécurité sociale un chèque fantastique en remboursement de surcotisations indues... »*

Afin de maintenir une pression financière, la mission préconise, en conséquence, le maintien d'une procédure contentieuse, dans les cas où la faute de l'employeur le justifie, afin que celui-ci soit le débiteur de la collectivité et le cas échéant de l'assureur public, et non le contraire.

Dans le même esprit, il a semblé à la mission que le risque de sanction financière individualisée doit être le complément indispensable de la réparation mutualisée si l'on veut développer la prévention. M. Franck Gambelli a insisté sur cet aspect<sup>396</sup> : *« Il arrive que des employeurs commettent une vraie faute inexcusable. Mais dans d'autres entreprises, l'automatisme de la faute inexcusable conduit les employeurs à ne plus comprendre l'intérêt de mettre en œuvre des politiques de prévention. Car, quel que soit leur niveau d'engagement dans la prévention, la faute inexcusable est systématiquement au bout de chemin. Il faudra donc bien, un jour, redéfinir cette notion de faute inexcusable, de façon que soient sanctionnés ceux-là seuls qui en ont vraiment commis une. »*

Il importe donc de maintenir une sanction spécifique des comportements les plus fautifs pour que l'objectif de prévention assigné aux entreprises soit attractif à la fois dans le domaine de la tarification et dans celui de la sanction.

Si la condition préalable de l'amélioration sensible de la réparation mutualisée et non contentieuse servie par la branche AT-MP est assurée, la mission préconise que le législateur modifie le code du travail et celui de la sécurité sociale, afin d'affirmer (ou réaffirmer) trois principes :

1/ La « faute inexcusable » de l'employeur est définie comme une faute d'une gravité particulière, qui se définit par une méconnaissance injustifiée du risque ou par une négligence, une imprudence, ou une absence particulière de mesures de protection adéquates contre ce risque. Cette faute met l'employeur en devoir de rembourser la réparation de ses conséquences dommageables aux caisses de

sécurité sociale, et l'oblige à verser une cotisation exceptionnelle proportionnée à la gravité de la faute qu'il a commise.

2/ Les autres manquements, avérés ou réputés, à l'obligation de sécurité de résultat consacrée par le code du travail et le droit communautaire, ouvrent droit à une réparation dans le cadre de la sécurité sociale. Aucune action en réparation des dommages survenus du fait de ces manquements ne peut-être exercée, sauf à démontrer la faute inexcusable de l'employeur dans sa nouvelle définition.

3/ Quelle que soit la cause des prestations servies à une victime par les caisses d'assurance maladie au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles - faute inexcusable de l'employeur ou non -, la caisse a l'obligation d'en rechercher le financement auprès de l'employeur ou du chef d'établissement responsable du dommage. Ce financement est soit une surcotisation, soit - en cas de faute inexcusable - le remboursement des sommes versées en réparation, majoré de la cotisation exceptionnelle.

### **Propositions :**

**- Réaffirmer le principe général d'une indemnisation non contentieuse des accidents du travail et maladies professionnelles et revenir à une immunité civile de principe pour les employeurs afin de restaurer la logique du compromis de 1898.**

**- Redéfinir, en lieu et place de la « faute inexcusable » dans le droit de la sécurité sociale, une faute « d'une particulière gravité », dont l'employeur serait justiciable devant les tribunaux et qui entraînerait une sanction financière complémentaire de la réparation en faveur de la branche AT-MP, afin de conserver la possibilité de poursuivre les employeurs vraiment fautifs.**

**- Renforcer l'obligation faite aux caisses de sécurité sociale de responsabiliser, par la modulation de la cotisation ou la recherche de la sanction individuelle, les établissements générateurs d'accidents ou de maladies professionnels afin de corriger les effets déresponsabilisants de la mutualisation.**

### **C.- LA PLACE DES PARTIES CIVILES DANS LA RECHERCHE DES RESPONSABILITÉS PÉNALES EN MATIÈRE DE RISQUES PROFESSIONNELS**

*« Dans l'évolution récente vers une plus grande socialisation du risque, les frontières entre la responsabilité fondée sur la faute et la responsabilité sans faute se sont déplacées. Dans le même temps, on assiste, paradoxalement, à une recherche croissante des responsabilités personnelles, pénales en particulier. À la réparation civile s'ajoute souvent l'action pénale, avec l'idée de punition qu'elle suppose. »*

Ce constat dressé par le Conseil d'Etat<sup>397</sup> se vérifie particulièrement dans les affaires liées à l'amiante à l'occasion desquelles les revendications des victimes et de leurs associations ont été fortement médiatisées, notamment au cours de l'année 2005. Des témoignages reçus par la mission, il ressort que l'incompréhension exprimée, parfois violemment, par les victimes tient en partie aux règles de procédure pénale, qui paraissent mal adaptées à l'accroissement des actions en recherche de responsabilité auxquelles se livrent les victimes, surtout lorsque la

réparation de leurs préjudices est « socialisée », comme c'est le cas pour les dommages liés à l'amiante.

## **1.- La recherche croissante de la responsabilité pénale : une démarche compréhensible et nécessaire**

### ***a) Les régimes modernes de réparation incitent les victimes à rechercher la responsabilité pénale***

Comme on l'a déjà indiqué, les auditions de la mission ont très majoritairement souligné le besoin des victimes de nouer un lien avec l'auteur du dommage et de faire la lumière sur les causes d'un préjudice.

M. Robert Finielz, avocat général près la Cour de cassation dans l'affaire de Dunkerque, a fait part à la mission de son expérience en ces termes<sup>398</sup> : « *Dans ce dossier, j'ai été étonné par la retenue des victimes. Elles veulent savoir pourquoi c'est arrivé et s'il y a des fautes, et elles veulent aussi que cela fasse l'objet d'un débat public. De telles demandes ne sont pas scandaleuses. Dans ces affaires, les poursuites pénales constituent un enjeu important dans lequel la justice a un rôle à jouer en termes de politique. Il ne faut pas croire que poursuivre, c'est perdre son temps. C'est, au contraire, affirmer certaines choses qui sont fondamentales pour notre société.* »

Le sénateur Pierre Fauchon a également insisté sur le rôle de la justice pénale<sup>399</sup> : « *Les victimes ont un peu tendance à confondre réparation civile et condamnation pénale. Les médias aidant, elles cherchent souvent à ce que les responsables soient marqués au fer rouge, pour l'effet d'exemplarité - de ce point de vue, elles n'ont pas tout à fait tort. (...) Je comprends donc l'exaspération et la douleur des victimes de l'amiante, qui attendent une audience publique sur ce drame, en présence de la presse : cette affaire, peut-être une des plus terribles que notre génération ait connue, doit aller devant une juridiction du fond.* »

La mission a en effet été attentive aux demandes des victimes qui se sont exprimées dans un contexte social et politique marqué par de graves questions sur le rôle et le fonctionnement de la justice pénale. Au jour de l'adoption du présent rapport, les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'affaire d'Outreau<sup>400</sup> montrent clairement que les interrogations des victimes de l'amiante sur l'instruction de leurs plaintes, ou leur place dans la procédure pénale, sont loin d'être isolées.

La mission n'a donc pas sous-estimé l'importance de la question pénale, même - et surtout serait-on tenté de dire - sur des sujets où la réparation des dommages échappe aux juridictions. Elle a rejoint en ce sens la position développée par le Conseil d'Etat dans son rapport public pour 2005<sup>401</sup>, qui s'attache à montrer à quel point la socialisation du risque génère en elle-même un report des enjeux des victimes sur la justice répressive. « *La socialisation des risques, et notamment l'extension de la responsabilité sans faute, ne fera pas disparaître la responsabilité pour faute. Certes, on peut, dans une analyse maximaliste, considérer que le maintien de la notion de responsabilité qui suppose un auteur, une victime et un dommage mesurable pendant une période limitée devient problématique quand les dommages sont multiples, les acteurs nombreux, et que le risque de masse se développe. Mais la propension à demander réparation s'accompagne du besoin de trouver un responsable. On assiste même à une recrudescence de la recherche de*

*la responsabilité pénale. (...) Beaucoup ont tendance à considérer que la pleine réparation de leur préjudice exige non seulement l'indemnisation des dommages matériels, corporels ou moraux qu'ils ont subis, mais également la condamnation pénale de l'auteur de l'infraction. L'action pénale, plus que l'action civile, répond au désir de sanctionner le coupable. (...) La voie pénale présente l'avantage déterminant que le juge pénal dispose de pouvoirs d'investigation étendus. »*

M. Jean-Claude Muller, directeur santé et sécurité de l'entreprise Arcelor a présenté les employeurs poursuivis dans les informations ouvertes à Dunkerque comme des victimes<sup>402</sup> : *« Les victimes, sont aussi les personnes qui sont traînées en justice sur de faux principes. On est en train d'ouvrir la boîte de Pandore en accusant un grand nombre de personnes d'avoir volontairement contaminé leurs collaborateurs. (...) Aujourd'hui, comme au Far West, il faut trouver quelques personnes à pendre. (...) Je suis heureux qu'il ait été mis un terme à cette procédure [celle qui a abouti à l'arrêt de la Cour de Cassation du 15 novembre 2005] qui aura duré neuf années pendant lesquelles ces braves gens, mis hors de cause en correctionnelle et en appel, ont eu à subir des auditions au tribunal, alors qu'ils sont à la retraite depuis quinze ans. »*

Ce témoignage reste isolé, et, en tout état de cause, la mission est parfaitement consciente qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence des personnes mises en cause. Aussi s'est-elle ralliée à la position exprimée par M. Finielz concernant les devoirs de la justice envers les victimes<sup>403</sup> : *« Dans mes réquisitions, je ne cherche pas de coupable. Il faut qu'un processus judiciaire aboutisse à un procès, à l'issue duquel un jugement sera rendu et une décision sera prise. Les personnes seront ou ne seront pas contentes, mais la justice aura fait son travail. On ne peut pas lui demander plus. Mais encore faut-il qu'elle fasse ce travail. »*

La mission a pu mesurer au cours de ses travaux à quel point le lien contentieux avec le responsable présumé des dommages est effectivement important pour les victimes. À cet égard, le « parcours » indemnitaire d'une victime de l'amiante peut effectivement lui sembler désincarné. La création du FIVA lui offre un guichet dédié, animé par des acteurs compréhensifs, voire compatissants, dont le travail est optimisé pour offrir rapidement à la victime une indemnisation confortable<sup>404</sup>. Mais dans la logique du fonds, seuls vont compter les préjudices de la victime, leur réalité, et leur gravité. De faute ou de responsable, il ne sera pas question et le financement du FIVA par la branche AT-MP impose une distance entre l'indemnisation et le fautif encore plus importante que dans le schéma classique de la réparation des accidents du travail et maladies professionnelles. Il est certain que l'engagement d'actions récursoires par le fonds serait de nature à satisfaire, par procuration, le besoin des victimes d'identifier un coupable. Mais, ces actions ne sont pas engagées, comme on l'a vu.

### ***b) Une action pénale nécessaire et fondée***

*« Je crois qu'une confusion a été faite. De manière inconsciente, on a pu être amené à se dire que, puisque les victimes allaient être indemnisées ou étaient susceptibles de l'être, elles n'avaient plus rien à faire dans un procès pénal. C'est ne pas tenir compte du découplage de la faute pénale et de la faute civile et c'est grave de conséquences. Pourrait-on dire à une personne dont l'enfant a été tué dans un accident de la circulation, que dans la mesure où la compagnie d'assurances a pris en charge le préjudice, elle n'a pas à porter plainte ? »*

Cette interrogation de l'avocat général Robert Finielz<sup>1</sup> témoigne de la légitimité de l'action pénale des victimes, au-delà même de la recherche de la punition. Ainsi de nombreux témoins entendus par la mission ont-ils développé l'idée selon laquelle la justice pénale poursuit des buts qui transcendent la répression.

Mme Bertella-Geoffroy, coordonnatrice du pôle santé de Paris pour le siège, a même inscrit l'action répressive dans une démarche de reconstruction des victimes<sup>405</sup> : « *Lorsque la perte est irréparable, comme le décès d'un proche, la justice a une place certaine, grâce à l'instruction qui peut faire la transparence sur la chaîne des causes ayant abouti aux dommages, même si aucun procès ne s'en suit. [...] L'indemnisation ne peut tenir lieu de justice, et je regrette que nous nous orientions vers une société assurancielle : on indemnise et on oublie la responsabilité ; c'est le problème des fonds d'indemnisations. Il faut, au contraire, que les victimes puissent nouer un lien contentieux avec celui qu'elles accusent. La justice devrait être « reconstructrice » et non « distributive ». Il s'agit moins de distribuer des indemnisations ou des peines que de permettre aux victimes de se reconstruire. »*

Au-delà même des enjeux individuels de l'action pénale, la mission estime que la justice répressive poursuit des objectifs collectifs sociaux ou moraux, qui justifient la recherche des responsabilités en matière de risques professionnels en général, et dans les affaires de l'amiante en particulier. Certains témoignages ont présenté la justice pénale comme une véritable instance de prévention du risque, grâce à la stigmatisation de la faute. C'est en particulier le cas du sénateur Fauchon<sup>406</sup>, qui pense que la sanction de l'imprudence incite à la prudence. Mais aussi de l'avocat général Robert Finielz qui place la recherche de la faute au cœur de la maîtrise du risque<sup>407</sup> : « *Si, parce que les victimes sont indemnisées, on considère que leur prise en charge par la société, ou que la socialisation du risque, constitue un motif de ne pas poursuivre, où va-t-on ? Au contraire, plus on fait prendre en compte, au plan civil, les conséquences du risque par des personnes qui ne sont pas à l'origine de ce risque, plus il faut rechercher, sur le plan pénal, s'il y a eu faute. Sinon chacun pourra tout faire, sans avoir à répondre de ses actes. (...) Voilà pourquoi, dans mes réquisitions orales, j'ai défendu une politique pénale visant à rechercher s'il y a eu faute. C'est en recherchant la faute, qu'in fine, on maîtrisera le risque. Au-delà de la sanction, la responsabilité pénale est une manière, pour la société, de maîtriser des comportements générateurs de risques et fautifs. »*

### ***c) Le droit à un recours juridictionnel effectif des victimes***

Cette démarche s'est heurtée à la complexité de l'articulation entre les juridictions que les victimes ressentent comme une forme d'incohérence, en contradiction avec leur droit à un recours juridictionnel effectif

#### ***\_ L'acceptation des offres de réparation non contentieuses n'exclut pas un recours devant la justice pénale***

La question du droit d'accès pour des victimes de l'amiante à un tribunal avait été soulevée à l'occasion de la saisine du Conseil constitutionnel sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 qui a créé le FIVA. Les parlementaires auteurs de la saisine soutenaient que l'acceptation d'une offre du FIVA fermait à la victime les autres voies de recours - notamment la possibilité de se porter partie civile - et que cette disposition était contraire au droit garanti par la Constitution<sup>408</sup> à un recours juridictionnel effectif.

Le Conseil constitutionnel a rejeté cette argumentation en retenant que sur le plan civil, il ne pouvait effectivement être demandé qu'une seule réparation intégrale des mêmes dommages mais que les voies de recours devant la juridiction pénale restaient ouvertes à la victime<sup>409</sup>.

***\_ Au pénal, l'irrecevabilité du pourvoi des parties civiles contre les arrêts de la chambre de l'instruction n'exclut pas qu'elles saisissent la justice civile de leurs demandes de réparation***

L'instruction des dossiers revêt une place prépondérante dans la quête de vérité des victimes et la réponse que lui fait la justice pénale. Aussi la décision de la Cour de cassation de ne pas accueillir le pourvoi des parties civiles contre l'ordonnance de non lieu rendue par le juge d'instruction de Dunkerque n'a-t-elle pas clarifié le paysage juridique. Cette décision a donné aux victimes un sentiment de déni de justice. Pourtant, l'article 575 du code de procédure pénale n'est pas contraire au droit d'accès à un tribunal, tel que garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et son interprétation par la Cour de justice européenne des droits de l'homme. En effet, l'accès au pourvoi en cassation n'est pas considéré comme un droit « absolu ». Par ailleurs, la victime peut toujours saisir la juridiction civile de ses demandes de réparation<sup>410</sup>.

C'est ce qu'a rappelé la Cour de cassation dans le communiqué de presse qu'elle a diffusé à l'appui de sa décision du 15 novembre 2005 : « *Le texte en cause [l'article 575 CPP] et l'interprétation qu'en donne la Chambre criminelle ont déjà été examinés par la Cour européenne des droits de l'homme qui les considèrent comme conformes aux droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales, dès lors que les parties civiles ont toujours la possibilité de faire valoir leurs droits devant une juridiction civile.* ».

La rigueur juridique de l'édifice bâti par les jurisprudences du juge constitutionnel, du juge répressif, et du juge européen des droits de l'homme, est incontestable. Pourtant, la mission comprend aisément que cet état du droit puisse déconcerter les victimes de l'amiante. Leur incompréhension tient pour partie aux conséquences de cette règle sur le jugement et sur le rôle des victimes dans la procédure pénale.

## **2.- La recherche de responsabilités pénales se heurte aux règles et aux acteurs de la procédure pénale**

***a) L'incompréhension des victimes de l'amiante face à l'absence de jugement au fond tient en partie aux règles de la procédure pénale***

***\_ Le décalage entre l'issue des actions civiles et celles des actions pénales***

Les victimes de l'amiante ont intenté, dès 1995, des actions judiciaires tant pénales que civiles, qui ont donné lieu à des décisions très différentes dans les deux ordres de juridiction. En dix ans, les tribunaux des affaires de sécurité sociale, les chambres sociales des cours d'appel et celle de la Cour de cassation ont multiplié les décisions sur les affaires liées à l'amiante avec, depuis 2002, des condamnations quasiment systématiques de l'employeur pour faute inexcusable. Au contraire, dans le même laps de temps, aucune juridiction de jugement n'a été saisie d'une affaire liée à l'exposition professionnelle à l'amiante antérieure à 1997 (cf. encadré). Les motifs de ce décalage semblent être de deux ordres : le droit

pénal applicable aux délits non intentionnels rend les responsabilités difficiles à établir - comme on le verra plus loin - et la procédure pénale, elle-même, n'accorde aux victimes qu'une place secondaire dans le procès pénal.

La procédure pénale est, en effet, une prérogative de l'Etat, structurée autour de l'action publique. C'est la puissance publique qui reçoit les plaintes et qui choisit ou non d'y donner suite. L'absence d'ouverture d'informations judiciaires sur la base des plaintes déposées depuis 1995, dans l'affaire de l'amiante, pose donc la question de l'action des parquets, c'est-à-dire de l'Etat.

Les victimes disposent cependant de moyens, constamment accrus depuis vingt ans, pour contourner le principe d'opportunité des poursuites, notamment par la plainte avec constitution de partie civile. Toutefois, cet outil ne garantit pas qu'une personne sera jugée, mais seulement qu'un juge doit instruire le dossier pour évaluer les charges. Dans les affaires de l'amiante, les plaintes avec constitution de partie civile ont conduit à des instructions préparatoires mais sur l'ensemble de ces procédures, soit les juges d'instruction saisis n'ont pas encore clos la phase d'instruction - de nombreuses informations sont ouvertes, dont certaines depuis longtemps -, soit ils ont achevé l'instruction par une décision de non lieu à saisir la juridiction de jugement, pour des raisons de fond ou de procédures. Les non lieux qui ont été contestés en appel ont tous été confirmés. Quant à la Cour de cassation, elle ne peut recevoir de pourvoi des victimes contre de telles décisions que si le parquet s'est lui-même pourvu, ce qui n'a jamais été le cas. Tel est l'état du droit que sa décision du 15 novembre 2005 a rappelé.

Le point sur les affaires pénales liées à l'amiante.

### **Une répression efficace de la simple « mise en danger »**

Depuis l'interdiction de la fibre, et l'entrée en vigueur d'une réglementation stricte encadrant le traitement de l'amiante en place, 7 employeurs ont été condamnés définitivement pour « *mise en danger de la vie d'autrui* ». En décembre 2005, cinq procédures de citation directe ont même été déclenchées par les parquets pour violation de la réglementation sur le désamiantage.

### **La difficile recherche du responsable de la mort ou de la maladie**

S'agissant des poursuites demandées par les victimes des expositions longues et anciennes aux fibres d'amiante, on observera en premier lieu que de nombreuses instructions ouvertes sur des plaintes avec constitution de partie civile ont été closes pour des questions de procédure, liées à la prescription de l'action publique ou au décès des responsables poursuivis.

En second lieu, on relèvera que deux informations judiciaires ouvertes par le juge de Dunkerque se sont conclues par une décision de non lieu, confirmée par la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Douai. Les parquets ne s'étant pas associés à ces poursuites, la Cour de cassation, saisie par les victimes, n'a pas pu statuer sur la validité de ces décisions.

Aucune affaire de contamination ancienne par l'amiante n'a donc été portée à ce jour devant un tribunal correctionnel.

À la demande du ministre de la justice, la prise en compte de ces affaires a été

améliorée depuis 2005. Depuis le mois de mai, les informations - il y en a aujourd'hui 25 - et les enquêtes préliminaires sont regroupées au sein du pôle de santé publique de Paris. On notera enfin qu'au mois de décembre, trois informations judiciaires ont été ouvertes à l'initiative du parquet de Paris - également à la demande du ministre - sur des plaintes simples, ce qui n'était jamais arrivé auparavant, l'action publique ayant toujours été mise en mouvement par les victimes elles-mêmes.

### ***\_ Un décalage incompris par les victimes***

La mission est consciente de la spécificité du procès répressif, qui ne se définit pas comme l'arbitrage d'un litige entre personnes privées. Mais elle comprend également que les victimes de l'amiante puissent mal accepter que cette affaire ne soit pas jugée au fond.

C'est aussi l'opinion du sénateur Pierre Fauchon<sup>411</sup> : *« je considère qu'il n'appartient pas à un juge d'instruction ni à une chambre d'instruction, dès lors qu'il y a des éléments qui paraissent sérieux - et c'était le cas - de conclure que les conditions du délit ne sont pas réunies et de confisquer ainsi les prérogatives du juge du fond ; c'est en effet au juge du fond d'examiner les faits et de décider de condamner ou de relaxer ; la transmission d'un dossier du juge d'instruction au juge du fond signifie, non pas qu'il y a certitude et condamnation, mais qu'il y a de fortes présomptions qu'il appartient au juge du fond d'examiner. (...) Une affaire de cette nature, dans un État de droit comme la France, doit venir devant un juge du fond ».*

La mission d'information du Sénat, elle-même, soutient dans son rapport<sup>412</sup> que *« certains acteurs de l'affaire de l'amiante pourraient entrer dans le cadre fixé par la loi pour voir leur responsabilité pénale engagée. (...) Dans cette affaire, en effet, il paraît clair à la mission que certaines personnes physiques ont commis une faute caractérisée et qu'elles n'ignoraient pas les dangers de l'amiante. »*

La mission ne dispose pas, quant à elle, de telles informations. Toutefois, elle a constaté l'existence d'un large consensus sur la nécessité que les plaintes déposées dans des affaires liées à l'exposition professionnelle à l'amiante avant 1997 dépassent le stade de l'instruction et soient jugées par un tribunal correctionnel. Un consensus qui semble même avoir récemment gagné la Chancellerie, puisque celui-ci a demandé que les dossiers soient centralisés au pôle de santé publique de Paris. Depuis le mois de septembre 2005, les transferts concernent tant les plaintes enregistrées et les enquêtes préliminaires menées par les parquets, que les informations déjà ouvertes par des juges d'instruction. Parmi ces dernières, les magistrats du pôle ont noté l'apparition récente - sur instruction ministérielle - d'informations ouvertes sur réquisition du parquet après dépôt de plainte simple.

La mission se félicite de cette mobilisation des parquets, que les victimes appellent de leurs vœux depuis 1995. Mais son caractère tardif pose quand même la question de la place respective du parquet et des parties civiles dans la procédure pénale en général.

### ***b) L'action insuffisante des parquets, peu soucieux de santé publique***

Interrogé sur le rôle des parquets, l'avocat général Finielz a tenté d'expliquer, sans l'approuver pour autant, pourquoi les parquets s'étaient aussi peu mobilisés sur les

affaires de l'amiante. Son témoignage est saisissant<sup>413</sup> : « *En tant que parquetier, j'ai été surpris par l'absence du parquet, s'agissant du problème de l'amiante. Il en est d'ailleurs de même tous les problèmes de santé publique. Dans ces domaines particuliers, l'action publique n'est pas menée par le parquet, comme elle le pourrait, mais par des associations. Il en fut exactement de même sur le dossier de l'hormone de croissance. Pourquoi le parquet ne suit-il pas de tels dossiers ? J'ai été procureur de la République, et je dois vous faire l'aveu que si le dossier de l'amiante était parvenu dans mon parquet, je l'aurais peut-être vu d'un mauvais œil, parce que les procureurs de la République ont toujours à faire face à l'urgence et au traitement des flux : dans cette logique là, ce dossier renvoie à des faits anciens, demande des investigations très longues et très approfondies et ne s'intègre pas aux priorités immédiates de l'action publique d'aujourd'hui. Par ailleurs, le parquet - c'est sa faiblesse - est une structure à court rayon d'action. C'est un centre de triage qui n'est pas armé pour suivre les procédures de bout en bout, même si cela lui arrive quand la politique pénale est très forte dans un domaine particulier - affaires de stupéfiants, de travail clandestin ou en matière économique et financière.* »

Comme la mission l'a observé, ce constat est partagé par de nombreux témoins, qui reprochent aux parquets une inaction généralisée à tout le domaine de la santé au travail<sup>414</sup>. Ainsi, M. Marcel Royez de la FNATH a indiqué<sup>415</sup> que la politique pénale « *ignore très largement les problèmes de la santé au travail. La plupart des procès-verbaux de l'inspection du travail sont classés sans suite. Intervenir dans les affaires touchant à la santé au travail n'est à l'évidence pas une priorité pour les parquets. Ceux-ci se mobilisent dans le domaine de la sécurité routière, et ils ont raison de le faire. Nous ne comprenons pas qu'ils ne mettent pas autant d'ardeur à intervenir lorsque la santé des travailleurs est en jeu.* » Comme l'a fait remarquer M. Michel Ledoux<sup>416</sup> : « *Le droit pénal est quelque chose de compliqué. La principale victime d'une infraction pénale est par principe la société, représentée par le parquet. Celui-ci doit faire son travail, y compris dans l'intérêt des victimes - ce qu'il n'a pas fait dans l'affaire de Dunkerque* ».

La mission regrette l'attitude du parquet en matière de santé publique. Il est vrai que les investigations sont difficiles et que les faits sont souvent très anciens dans les dossiers liés à l'amiante, mais cette attitude tient sans doute également à un certain état d'esprit que l'avocat général Finielz a rappelé devant la mission<sup>417</sup> : « *Il faut dire que les dossiers de partie civile sont considérés comme étrangers à notre véritable mission. Il appartient au juge du fond, au juge d'instruction de prendre les décisions.* » Voilà pourquoi, selon lui, « *il est presque naturel que la partie civile se substitue à lui* » dans ce genre de dossiers. Voilà également pourquoi la mission a considéré qu'il fallait revoir les modalités d'accès des parties civiles au pourvoi en cassation contre les ordonnances de clôture de l'instruction.

### **3.- Accroître le rôle des parquets et les moyens d'action des parties civiles**

#### ***a) Une réponse de portée générale : la révision de l'article 575 du code de procédure pénale***

##### ***\_ Il s'agit de garantir la cohérence de l'action publique dans les affaires complexes***

Les dossiers de l'amiante présentent plusieurs particularités : ils sont dispersés sur le territoire national, ils font référence à une histoire commune tout en concernant

des acteurs diversifiés et ils soulèvent des interrogations sur le droit applicable.

Alors que cette spécificité appellerait une réponse cohérente de la part de la Justice, on constate que toutes les instructions locales ont abouti à des décisions de non-lieu. Il serait nécessaire que la Cour de cassation puisse se prononcer sur la validité de ces non-lieux mais, comme l'indique la récente décision de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation, des raisons de procédure ne le permettent pas. Il paraît donc indispensable de lever les obstacles juridiques qui empêchent la Cour de Cassation de statuer sur les principes qui doivent guider les instructions préparatoires sur l'ensemble du territoire.

Ces instructions préparatoires sont en effet très complexes, comme l'a rappelé M. Robert Finielz au cours de son audition<sup>418</sup> : « *Dans de telles affaires, le premier niveau « territorial » est celui de l'entreprise. On y mène une enquête approfondie, portant sur la taille de l'entreprise et ses responsables ; sur l'époque d'exposition à l'amiante et son caractère habituel ou non ; sur la façon dont l'entreprise a appliqué les dispositions réglementaires ; sur la réalité des examens médicaux obligatoires ; sur l'information des salariés ; sur les mesures d'empoussièremment après le texte de 1977 et sur le dispositif de protection. Le deuxième niveau est celui de l'environnement de l'entreprise qui concerne les autorités publiques : quelles sont les informations dont disposait la caisse régionale ? Quelle était la politique de la direction départementale du travail en la matière ? Quel rôle la médecine du travail a-t-elle joué ? Le troisième niveau est beaucoup plus général. Il concerne la connaissance du risque, les études menées et l'évolution de la législation.* »

Comme l'a également indiqué l'avocat général de la Cour de cassation<sup>1</sup>, il faut éviter qu'il y ait « *d'un côté, des personnes auxquelles on n'aura pas donné raison, parce que l'article 575 rend leur pourvoi irrecevable malgré une instruction critiquable, et de l'autre côté des personnes qui pourront obtenir satisfaction. Je suis gêné par cette éventuelle incohérence de la réponse judiciaire.* »

La mission a estimé que la possibilité pour les victimes de contester l'instruction devant la Cour de cassation constituait l'outil le plus à même de garantir la cohérence nationale de l'action publique, et donc le plus pertinent. Elle propose donc de réviser l'article 575 du code de procédure pénale qui interdit aux victimes de se pourvoir en cassation si le parquet ne l'a pas fait, sauf dans un certain nombre de cas limitativement énumérés.

## **Code de procédure pénale**

### **Article 575**

La partie civile ne peut se pourvoir en cassation contre les arrêts de la chambre de l'instruction que s'il y a pourvoi du ministère public.

Toutefois, son seul pourvoi est recevable dans les cas suivants :

- 1° Lorsque l'arrêt de la chambre de l'instruction a dit n'y avoir lieu à informer ;
- 2° Lorsque l'arrêt a déclaré l'irrecevabilité de l'action de la partie civile ;
- 3° Lorsque l'arrêt a admis une exception mettant fin à l'action publique ;

4° Lorsque l'arrêt a, d'office ou sur déclinaoire des parties, prononcé l'incompétence de la juridiction saisie ;

5° Lorsque l'arrêt a omis de statuer sur un chef de mise en examen ;

6° Lorsque l'arrêt ne satisfait pas, en la forme, aux conditions essentielles de son existence légale ;

7° En matière d'atteintes aux droits individuels telles que définies aux articles 224-1 à 224-5 et 432-4 à 432-6 du code pénal.

### ***– Une révision de l'article 575 du code de procédure pénale est-elle possible et souhaitable ?***

Une telle révision - déjà envisagée par les juristes - se heurte, en général, à deux objections.

Premièrement, elle crée un risque d'inflation des contentieux devant la Cour de cassation. Comme l'a indiqué M. Alain Saffar, sous-directeur de la justice pénale spécialisée à la Direction des affaires criminelles et des grâces<sup>419</sup>, « *l'ouverture aux parties civiles du droit de saisir la Cour de cassation, à côté du ministère public, augmenterait le risque qu'on utilise la Cour de cassation pour juger une troisième fois l'affaire. Ce n'est pas dans notre tradition juridique et c'est pourquoi il n'est pas d'actualité d'augmenter le nombre de cas où la Cour de cassation peut être saisie directement par les parties civiles.* »

Cette difficulté a également été relevée par le Garde des Sceaux lors de son audition par la mission<sup>420</sup> : « *l'ouverture des conditions du pourvoi ne doit pas conduire à inonder la cour et il faut donc trouver un verrou, dans un contexte général d'explosion du nombre de dossiers* ».

La mission est consciente de ce risque mais elle considère qu'il ne doit pas être surestimé.

D'abord, les parties civiles n'ont intérêt à se pourvoir en cassation que contre les décisions de la chambre de l'instruction de la cour d'appel qui confirment une ordonnance de non lieu. Le risque d'augmentation ne concerne donc que les cas où le parquet, ayant requis le non lieu, ne se pourvoit pas lui-même en cassation, ce qui suppose un désaccord entre la partie civile et le parquet sur les charges qui, au terme de l'instruction, semblent peser sur la personne mise en examen. De plus, l'article 575 ne pose de restrictions qu'en matière délictuelle et non criminelle, ce qui relativise d'autant le risque d'inflation contentieuse.

Ensuite, ce risque peut être contenu, soit en maintenant dans l'article 575 des limites à l'exercice du pourvoi, soit en aggravant la responsabilité de la partie civile en cas de poursuite abusive. En effet, le droit prévoit déjà que la partie civile peut être condamnée à réparer les préjudices consécutifs à la mise en examen abusive d'une personne à la suite d'une plainte déposée avec constitution de partie civile, si le juge d'instruction prononce *in fine* le non lieu.

Enfin, le risque de pourvoi abusif peut être jugulé en subordonnant l'accès des parties civiles au pourvoi contre les arrêts de la chambre de l'instruction aux seules associations reconnues légitime à agir en application du code de procédure pénale. Cette restriction semble de nature à limiter les pourvois aux seuls cas sérieux. Elle permettrait également, si la Chancellerie le souhaitait, de rendre obligatoire l'assistance d'un avocat au Conseil. Une telle prestation a été présentée à la mission comme indispensable au regard de la procédure complexe devant la Cour, mais son coût serait difficilement supportable par une victime seule.

La seconde objection tient à la place des parties civiles dans le procès pénal. Malgré un certain assouplissement issu des réformes pénales depuis 1980, la procédure pénale n'est pas conçue pour l'exercice de l'action privée des victimes mais pour protéger la société à travers l'action publique. La mission n'entend pas bouleverser le droit de la procédure pénale, mais elle souhaite donner aux parties civiles les outils juridiques qui leur permettront de mieux faire valoir leur point de vue.

On citera encore M. Finielz<sup>421</sup> : *« Le dossier de l'amiante est resté à l'instruction pendant quatre ou cinq ans. Une commission rogatoire a permis d'entendre les salariés et quelques médecins, et de travailler du côté de la CRAM. Nous avons alors appris que les archives disparaissaient au bout de dix ans... Pourtant, dans l'arrêt de la chambre de l'instruction, on peut lire cette phrase extraordinaire : « l'instruction a été menée de manière très complète ». Ce n'est pas le cas. Depuis le début, l'instruction a été menée comme si l'on s'attendait à ce qu'elle aboutisse à un non-lieu. »* Au-delà de l'appel ainsi exprimé à travers le jugement sévère d'un représentant du ministère public devant la Cour de cassation, la mission a estimé que trois arguments juridiques devaient la conduire à proposer une révision de l'article 575 du code de procédure pénale.

- La place des parties civiles dans l'action publique a changé et ne justifie plus l'interdiction d'accès au pourvoi contre les arrêts de la chambre de l'instruction. C'est encore M. Finielz qui s'exprime<sup>1</sup> : *« On pouvait concevoir cette restriction du droit d'action des parties civiles à une époque où elles agissaient uniquement pour elles-mêmes. Mais aujourd'hui, les parties civiles se substituent au parquet à l'occasion de problématiques très compliquées et remplissent la fonction du ministère public. Je ne vois pas pourquoi on interdirait à ces associations de se pourvoir en cassation. »*

- L'article 575 pose un principe d'interdiction, pondéré par sept dérogations dont certaines ont trait au fond de l'affaire jugée par la chambre de l'instruction et d'autres à la forme de l'arrêt critiqué. Il est difficile de trouver une cohérence entre les différents motifs pour lesquels la partie civile peut, à bon droit, se pourvoir en cassation contre les décisions de la chambre de l'instruction. Comme l'a souligné l'avocat des victimes<sup>422</sup> : *« l'article 575 reste une mosaïque de bouts raccrochés les uns aux autres, sans grande cohérence. Pourquoi ne pas ouvrir carrément le droit de recours, à charge pour la Cour de cassation de faire le tri ? Accorder aux parties civiles des droits équivalents à ceux des parquets dans ce domaine ne devrait pas créer d'inflation exagérée du contentieux. »*

- Enfin, les dérogations de l'article 575 donnent lieu à une interprétation quelque peu aléatoire de la part de la chambre criminelle de la Cour de cassation, comme l'a souligné M. Finielz<sup>423</sup> : *« L'alinéa 6 de l'article 575 constitue donc une sorte de soupape de sécurité qui permet de corriger les fautes graves qui s'appliquent à*

*des hypothèses extrêmes, où la justice n'a pas rempli sa mission. Il s'agit de maintenir une certaine exigence de qualité de la justice, qui doit se retrouver à travers sa motivation. C'est pourquoi, dans ce dossier, j'ai pris une position d'ouverture de l'article 575. (...) Le 8 novembre 2005, une semaine avant l'arrêt rendu dans l'affaire de l'amiante, un autre arrêt avait été rendu dans des circonstances semblables. A la suite du décès d'un pilote d'avion, une faute avait été soulevée et une décision de non-lieu avait été rendue. La Cour de cassation a rendu une décision contraire à celle de l'amiante. » Dans cette affaire, la Cour avait en effet accepté le pourvoi des victimes. Elle avait estimé qu'un arrêt de la chambre de l'instruction doit toujours répondre au mémoire des parties civiles, et qu'en l'espèce les motifs de la chambre de l'instruction étaient contradictoires. Un tel raisonnement a été défendu par M. Finielz à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel de Douai, mais la Cour de cassation ne l'a pas suivi.*

*En définitive, la mission a considéré, avec l'avocat général Robert Finielz, que les impératifs de cohérence et d'équité de la justice pénale devaient l'emporter sur le risque que les parties civiles abusent du droit au pourvoi<sup>1</sup> : « il y a une réticence à ouvrir la porte du pourvoi en cassation aux parties civiles. Il est vrai que nous sommes dans un système juridique où l'action de la partie civile est considérée de manière négative par le juge. Certes, la partie civile peut poursuivre des objectifs privés, proches de l'abus de droit. Mais il n'empêche que ce texte débouche sur un certain arbitraire. (...) Tous les ans, on observe deux ou trois arrêts qui « ouvrent » le texte, puis d'autres qui le « ferment ». (...) Je ne supporte pas cet arbitraire et j'appelle à une modification de l'article 575. »*

*Au cours de son audition par la mission, le Garde des Sceaux s'est déclaré ouvert à une telle modification<sup>424</sup> : « Il paraît donc nécessaire de disjoindre le pourvoi du parquet de celui de la partie civile. L'idée serait d'ouvrir un huitième cas à l'article 575 du code de procédure pénale, où la partie civile, hors tout pourvoi du ministère public, serait autorisée à saisir la Cour de cassation. »*

***b) Une réponse pragmatique et immédiate : un meilleur investissement des parquets dans les dossiers de santé publique, en général, et dans ceux de l'amiante, en particulier***

*Parallèlement, la mission a estimé qu'un meilleur investissement des parquets était indispensable à l'amélioration du traitement des dossiers de l'amiante et des dossiers de santé publique. Cela suppose une spécialisation des magistrats au sein des pôles santé, mais aussi des moyens.*

***\_ Une mobilisation indispensable pour aboutir à une décision juste dans les dossiers de l'amiante***

*Comme l'a souligné maître Ledoux devant la mission, la révision de l'article 575 du code de procédure pénale est nécessaire mais pas suffisant<sup>425</sup> : « Le droit pénal est quelque chose de compliqué. La principale victime d'une infraction pénale est par principe la société, représentée par le parquet. Celui-ci doit faire son travail, y compris dans l'intérêt des victimes - ce qu'il n'a pas fait dans l'affaire de Dunkerque. Faut-il revoir l'article 575 du code de procédure pénale ? Peut-être conviendrait-il d'ouvrir quelque peu les possibilités de pourvoi. Mais le vrai problème est ailleurs. »*

*Deux arguments conduisent la mission à proposer de compléter cette solution par*

un meilleur investissement des parquets :

- la révision de l'article 575 n'apportera pas de réponse immédiate dans les dossiers de l'amiante, ou bien - ce qui est regrettable - suscitera au contraire une inégalité entre les parties civiles, certaines s'étant déjà vu opposer la rigueur de cet article ;

- la révision de l'article 575 pourrait même être un pis-aller : en permettant de mieux contrôler l'instruction lorsque le parquet ne s'y est pas investi, elle risquerait d'accentuer son immobilisme, alors même qu'il est souhaitable que le parquet s'investisse davantage dans les dossiers de santé publique.

La mission a pu constater que l'action du parquet n'était effectivement pas aisément remplaçable. Les parquets sont les premiers rouages judiciaires. Chargés de l'application de la politique pénale, ils sont juges de l'opportunité des poursuites, ce qui explique d'ailleurs, en partie, que les instructions reflètent leurs priorités : la justice répressive hésite, en effet, à consacrer durablement son intervention à des dossiers dont le premier plaignant, l'Etat, se désintéresse. Le parquet est donc le plaignant naturel des affaires pénales. Désintéressé des préoccupations d'ordre privé, il poursuit, il cite à comparaître et il requiert une condamnation.

Pour conduire cette mission de « tri » dans l'intérêt de l'Etat, le parquet dispose, en principe, de moyens dont sont dépourvus les juges d'instruction qui n'ont pas à mener des informations judiciaires mais à estimer les charges pesant sur une personne pour justifier des poursuites. L'importance des enquêtes préliminaires conduites par le parquet ne doit donc pas être sous-estimée selon M. Alain Saffar<sup>426</sup> : *« Les associations de victimes que nous avons reçues avaient le sentiment que l'enquête préliminaire était inutile et qu'il fallait immédiatement enchaîner sur l'instruction. C'est leur opinion, mais le déclenchement d'une enquête préliminaire à la suite d'une plainte simple n'a rien d'exceptionnel et ce n'est pas un « non acte juridique » que de déclencher une procédure qui permet, quand même, de préciser qui est la victime, les périodes où elle a travaillé, les certificats médicaux dont elle peut disposer, etc. (...) Les enquêtes préliminaires permettent souvent de bien cadrer les contours de la saisine du juge d'instruction. N'oublions pas qu'il faut gérer des moyens qui sont contingentés. Grâce à de telles enquêtes, on peut débroussailler le terrain avant de le saisir. »*

C'est également le point de vue des avocats des victimes de l'amiante, selon lesquels l'accroissement des moyens des parties civiles ne devrait être que le complément d'une action des parquets, elle-même renforcée, qui seule permettra de *« sortir par le haut<sup>427</sup> »*. Comme l'a souligné maître Ledoux, ce n'était pas le cas il y a encore peu de temps<sup>428</sup> : *« De la même façon que l'on poursuit le moindre étudiant qui télécharge dans des conditions irrégulières sur Internet, les procureurs de la République doivent être appelés à ouvrir des informations judiciaires sur toute affaire ayant trait à l'amiante (...). Par « volonté claire » du ministère de la justice, j'entends des instructions précises et un suivi attentif des affaires d'actualité liées à l'amiante (...). Depuis dix ans, je vois toujours les procureurs de la République nous regarder avec un petit sourire en coin : « L'affaire de l'amiante, c'est bien gentil, à la rigueur c'est de la compétence du tribunal des affaires de sécurité sociale, mais ne venez pas me parler de droit pénal ! » Voilà ce qu'était la situation, et probablement encore aujourd'hui. Avec des moyens et une volonté politique, nous aurons une instruction, des enquêtes. »*

L'audition du Garde des Sceaux a permis de constater que cet appel avait d'ores et déjà été en partie entendu<sup>429</sup> : « *Je suis évidemment favorable au renforcement du nombre d'enquêteurs supplémentaires et à la création d'une cellule d'enquête dédiée spécifiquement aux procédures liées à l'amiante.* »

Cette décision avait d'ailleurs été pressentie lors de l'audition de M. Alain Saffar, sous-directeur de la justice pénale spécialisée à la Direction des affaires criminelles et des grâces<sup>1</sup> : « *je comprends l'impatience des victimes et je pense qu'on finira logiquement par aboutir à l'ouverture d'informations.* » La décision de regrouper les dossiers de l'amiante au pôle de santé de Paris était aussi une première réaction au problème de l'instruction de ces dossiers.

### ***– Le fonctionnement du pôle santé de Paris***

« *De telles affaires devraient naturellement être traitées par le pôle de santé publique. La lourdeur des problèmes techniques qu'elles soulèvent exige, en effet, des personnes compétentes, et le juge de proximité n'est pas armé pour cela.* »<sup>430</sup>

La mission partage le sentiment de l'avocat général Robert Finielz et se félicite que le ministère de la justice ait ordonné le 12 mai 2005 que les dossiers de l'amiante soient regroupés auprès du pôle santé de Paris. Ce pôle est constitué d'un parquet et d'une juridiction d'instruction. Il est saisi des dossiers de même nature concernant des affaires nationales de santé publique, pour lesquelles les juges affectés au pôle ont développé une expérience et une compétence propres.

Comme l'a confirmé Odile Bertella-Geoffroy dans une contribution écrite remise à la mission : « *on retrouve dans chacun d'entre eux [les dossiers] les mêmes documents généraux (notamment législation de l'amiante, rapports scientifiques, rapports de comités comme le Comité permanent amiante) donc une multiplication d'investigations parallèles. Seules bien entendu les investigations locales sont différentes selon les usines incriminées.* » La juge d'instruction a également précisé les modalités de la centralisation : « *Avant la création du pôle santé, les juges d'instruction des autres tribunaux, lorsqu'ils savaient qu'un dossier de santé publique comme l'hormone de croissance ou la vaccination anti-hépatite B était instruit à Paris, demandaient si j'acceptais qu'ils se dessaisissent de leurs propres dossiers individuels sur la même affaire, je répondais affirmativement en leur demandant de terminer leurs investigations locales (notamment saisies des dossiers médicaux et enquête locale sur les faits). C'est ce qui se produit aujourd'hui sur les dossiers d'amiante depuis cette dépêche du 12 mai 2005 du ministre de la justice aux procureurs généraux. (...) En tout état de cause, j'estime que cette cohérence de traitement des différentes plaintes disséminées sur tout le territoire concernant une même origine, soit en l'espèce les conséquences de l'exposition à l'amiante est une bonne chose et confirme la raison d'être de ce pôle santé.* »

Si maître Teissonnière, avocat des victimes de l'amiante, s'est déclaré attaché à ce que les dossiers soient jugés là où les faits se sont produits, il a cependant reconnu qu'indiscutablement, la lourdeur et la complexité des dossiers de l'amiante rendaient nécessaire un regroupement auprès du pôle de santé publique. » Tous les témoins ont salué cette initiative en regrettant qu'elle n'ait pas été plus précoce. Ainsi, M. Finielz a souligné, s'agissant de l'affaire de Dunkerque, que<sup>431</sup> : « *Si l'on était passé par le pôle de santé publique, on aurait eu affaire à des magistrats du parquet qui se seraient davantage investis, ce qui aurait peut-être débouché sur un*

*pourvoi du parquet général.* » Cet argument a été repris par M. Alain Saffar au cours de son audition<sup>1</sup> : « *S'agissant de dossiers lourds, complexes, avec de nombreuses victimes et où les responsabilités peuvent être multiples, la réponse judiciaire n'en sera que meilleure, puisqu'on aura affaire à des magistrats spécialisés.* »

La mission est donc convaincue de la pertinence du regroupement des affaires de l'amiante auprès du pôle santé de Paris, mais elle a également mesuré les difficultés matérielles qui obèrent le bon fonctionnement de ce pôle.

Mme Odile Bertella-Geoffroy a fait part de ces difficultés, au cours de son audition<sup>432</sup>, difficultés qui sont d'ailleurs connues du milieu judiciaire : « *Il s'agit de la pénurie catastrophique actuelle en officiers de police judiciaire spécialisés, gendarmes de l'OCLAESP récemment créé (office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique) ou policiers de la BRDP (brigade de répression de la délinquance contre les personnes). Il faut préciser en effet que sur le dossier amiante Jussieu que j'instruis depuis 2 ans en ayant pris la suite de 3 collègues de la section financière du tribunal de Paris auparavant désignés, les policiers qui avaient jusqu'à présent travaillé sur ce dossier sur commission rogatoire de ces juges et de moi-même, coopèrent actuellement avec les gendarmes concernant les investigations sur les responsabilités des décideurs publics qui sont soulevées par les parties civiles de cette procédure. Les gendarmes de cet office national, l'OCLAESP, coordonneront toutes les investigations nécessaires dans les dossiers arrivant au pôle santé qui me sont actuellement confiés ou qui me seront confiés. Mais voilà : les gendarmes ne sont que 4 enquêteurs, alors qu'ils traitent un grand nombre d'autres dossiers du pôle santé et d'autres dossiers également des différents parquets et juges d'instruction du territoire. Quant aux policiers de la BRDP, ils sont encore moins nombreux, soit 3 officiers de police judiciaire pouvant travailler sur ce dossier en même temps que sur des dizaines d'autres. Aucun travail rapide et efficace ne pourra être effectué dans de telles conditions.* »

Tout en confirmant la demande de moyens supplémentaires, M. Alain Saffar, du ministère de la justice, a souhaité préciser les ressources du pôle mais sans convaincre la mission de leur adéquation aux besoins grandissants du pôle<sup>433</sup> : « *Les demandes de moyens supplémentaires dont nous avons connaissance proviennent des magistrats du Parquet qui ont été transmises à la direction des services judiciaires. On nous a également demandé d'augmenter le nombre d'enquêteurs.(...) Il y a tout de même 4 OPJ à la section des recherches, auxquels s'ajoute un groupe de travail de quinze personnes qui traite de la pollution au travail au sein de la Brigade de répression de la délinquance à la personne, la BRDP, qui est rattachée à la préfecture de Paris, plus les douze enquêteurs de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, l'OCLAESP. Cette dernière structure se partage entre police et gendarmerie mais elle est commandée par un colonel de gendarmerie et ne comprend, pour le moment, que des gendarmes. (...) Les premières saisines de l'OCLAESP datent d'un peu après mai 2005 et je ne connais pas le plan de charge de cet office central.* »

Convaincue qu'il faut s'attendre à une recrudescence des actions pénales dans le champ sanitaire, et notamment dans celui des maladies professionnelles, la mission estime qu'il est urgent de garantir au pôle santé des moyens à la hauteur de ses missions, comme cela a été fait pour d'autres juridictions spécialisées, par exemple

en matière de lutte contre le terrorisme ou de délinquance financière. Une partie importante des difficultés rencontrées dans le traitement pénal des affaires de l'amiante tient, en effet, certainement au manque de moyens et au manque de volonté.

Lors de son audition<sup>434</sup>, le ministre de la justice n'a pas contesté l'insuffisance des moyens du pôle de santé publique de Paris. Il a annoncé le 30 janvier 2006 un détachement de 6 officiers de police judiciaire au sein d'une cellule « amiante » de l'OCLAESP. En réaction à cette annonce, le mouvement social engagé par les « veuves » de Dunkerque depuis 2005 a été suspendu, dans l'attente de la réponse que la justice pénale ferait aux demandes des victimes.

Par ailleurs, la mission s'est étonnée du dépôt d'un dossier amiante au pôle de santé publique de Marseille. Bien que la Chancellerie ne souhaite pas son transfert au pôle de Paris, on peut s'interroger sur la pertinence d'exclure ce dossier des investigations spécialisées qui seront menées de façon centralisées par le pôle parisien.

\* \* \*

La mission propose d'une part que la Chancellerie revoie les moyens et les priorités de l'action publique en matière sanitaire, et d'autre part que l'article 575 du code de procédure pénale soit révisé.

1/ L'action des parquets en matière sanitaire doit être renforcée. Il importe que la Chancellerie demande aux parquets de considérer avec attention les plaintes enregistrées sur des dossiers de maladies professionnelles ou d'accidents du travail, en particulier les dossiers de contamination à l'amiante. Ces plaintes devraient donner lieu à des enquêtes et instructions approfondies, tant que les principes à retenir en matière d'engagement de la responsabilité pénale dans les dossiers relatifs aux risques sanitaires au travail n'auront pas été soumis au contrôle de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

2/ La mission considère que le regroupement de ces affaires auprès du pôle santé de Paris est un progrès, qui impose que les moyens nécessaires soient affectés aux enquêtes et actes d'instruction diligentés par les magistrats.

3/ L'article 575 du code de procédure pénale doit être révisé pour ouvrir aux victimes le pourvoi en cassation contre les arrêts de la chambre d'instruction. La mission estime qu'il est indispensable que la Cour de cassation joue son rôle d'unification des pratiques et de validation des principes directeurs en matière d'instruction. Dans un domaine où les parties civiles sont les véritables moteurs de l'action publique, l'exercice de ces missions par la Cour est subordonné à un accès plus large des parties civiles au pourvoi en cassation contre les arrêts des chambres d'instruction. La mission propose que la Chancellerie étudie une révision de l'article 575 selon l'un des deux principes suivants :

- prévoir la recevabilité du pourvoi de certaines associations représentant les parties civiles, à qui est reconnu légalement un intérêt à agir<sup>435</sup>;

- ouvrir le pourvoi aux parties civiles elles-mêmes, cette faculté nouvelle étant assortie d'une aggravation de la sanction de la partie civile dont le pourvoi est jugé abusif ou dilatoire. Cette sanction - prévue à l'article 177-2 du code de procédure

pénale<sup>436</sup> - peut être prononcée à l'encontre de la partie civile lorsque le juge d'instruction rend une ordonnance de non lieu et *a fortiori* lorsque cette ordonnance est confirmée en appel (article 212-2 du même code : mêmes dispositions). Elle pourrait être étendue aux pourvois abusifs ou dilatoires en cassation contre les arrêts confirmant ces mêmes ordonnances, sans préjudice des actions que la personne mise en examen peut par ailleurs intenter soit en dénonciation calomnieuse, soit en dommages intérêts (article 91 du code de procédure pénale).

### **Propositions :**

- **Placer les affaires de santé publique au cœur des priorités des parquets et prévoir que les pôles santé de Paris et Marseille puissent s'en saisir de façon plus rapide et plus souple ;**
- **Renforcer les moyens du pôle de Paris pour permettre aux magistrats de disposer d'enquêteurs spécialisés en nombre suffisant ;**
- **Réviser l'article 575 du code de procédure pénale pour permettre aux parties civiles de se pourvoir en cassation contre les arrêts de la chambre de l'instruction, afin d'assurer un contrôle sur les règles de l'instruction et le droit applicable aux affaires de santé liées au travail.**

### **D.- L'AMIANTE POSE LA QUESTION DU DROIT PÉNAL APPLICABLE AUX RISQUES PROFESSIONNELS**

Au-delà des instructions et de la tenue d'un procès pénal de l'amiante, la question du droit pénal applicable aux risques professionnels est une préoccupation des victimes de l'amiante que l'ANDEVA a portée devant la mission<sup>437</sup> « *l'affaire de l'amiante constitue un défi pour la justice, qui n'a jamais été confrontée à un problème de cette ampleur et de cette complexité. Nous sommes persuadés que la justice pénale sortira transformée d'un procès de l'amiante. Le code pénal n'a pas été conçu pour traiter ce type d'affaires ; il l'a été pour des affaires où le lien de causalité était certain et direct. Voilà pourquoi il faudrait engager une réflexion sur les outils juridiques dont nous avons besoin pour analyser les catastrophes de santé publique.* »

S'agissant des affaires de l'amiante, la mission a relevé une première difficulté, qui n'est pas liée au problème du régime pénal applicable, mais aux caractéristiques des maladies concernées. En effet, le temps de latence qui marque les maladies liées à l'amiante a conduit la justice à rechercher des responsabilités sur des faits datant au minimum de deux décennies. Or, comme le soulignait M. Alain Saffar au cours de son audition<sup>438</sup>, le procès pénal n'a pas pour objet de « juger l'amiante », mais de rechercher, dans chaque affaire, si une personne s'est rendue coupable de délits justifiant une sanction. Cette recherche passe avant tout par l'établissement d'un lien de causalité certain entre les actes ou omission du fautif présumé et le dommage de la victime. Ce qui peut présenter une réelle difficulté.

En effet, la succession éventuelle des expositions et des employeurs, les trajectoires des carrières des victimes, l'évolution de la réglementation et de la connaissance du risque rendent l'établissement rétrospectif de ce lien extrêmement difficile - surtout lorsqu'il s'agit de rechercher le responsable d'un dommage qui s'est déclaré des décennies après l'acte fautif. Cette difficulté pèse sur le traitement

pénal des affaires de l'amiante car, même si le procès pénal répond à une quête légitime de la vérité et à un souci d'exemplarité, il peut avoir de graves conséquences pour les mises en examen et impose une extrême rigueur dans l'établissement de la preuve.

En tout état de cause, et d'un point de vue général, les procédures pénales ne peuvent servir de palliatif aux carences des systèmes de prévention des risques professionnels. La mission a jugé, au contraire, que cette difficulté de preuve devait conduire les pouvoirs publics à donner au concept de « responsabilité » - sans préjudice de son incidence en termes de sanction - un sens plus préventif, en se donnant notamment les moyens d'évaluer correctement les risques au lieu d'en subir les conséquences<sup>439</sup>.

\* \* \*

Sans prétendre épuiser la réflexion sur une question aussi difficile, mais parce que l'affaire de l'amiante a été un révélateur, la mission a jugé nécessaire de s'interroger sur la responsabilité pénale en matière de risques professionnels.

Le régime juridique applicable aux maladies professionnelles résulte notamment de la loi du 10 juillet 2000, dite « loi Fauchon »<sup>440</sup> - malgré les réserves du législateur sur son application en ce domaine. Les difficultés générales d'interprétation et d'application de ce texte posent la question de sa révision, dont il a été régulièrement fait état devant la mission.

## **1.- Les poursuites et les instructions en matière de risques professionnels s'inscrivent dans le cadre général issu de la « loi Fauchon »**

### ***a) La problématique générale des poursuites pénales dans les affaires concernant les risques professionnels***

Les faits reprochés aux employeurs des victimes de dommages professionnels relèvent, dans la plus grande majorité des cas, de l'imprudence ou de la négligence. En droit pénal, de telles fautes qualifient des délits « non intentionnels » et, compte tenu de la nature du dommage - l'accident ou la maladie -, l'imprudence ou la négligence est considérée comme la cause indirecte du dommage.

#### ***\_ L'imprudence ou la négligence ne constitue pas une intention de nuire***

En matière d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, un employeur n'est pas, en principe, poursuivi pour homicide ou blessures volontaires, c'est-à-dire pour des délits commis de façon intentionnelle. Cela supposerait, en effet, que tel employeur aurait délibérément cherché à nuire à son employé en causant sa maladie ou son accident.

En droit pénal, les délits « non intentionnels » constituent une exception au principe selon lequel il « n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. »<sup>441</sup>. Une exception, dont le sénateur Pierre Fauchon a rappelé la justification en ces termes lors de son audition<sup>442</sup>, au sujet de la loi de juillet 2000: « *Pourquoi avons-nous souhaité cette loi de 2000 ? Parce que dans une société civilisée, s'il n'y pas de faute pénale sans volonté de la commettre, il convient quand même de créer des exceptions pour nous contraindre tous à la prudence. La menace d'une amende non couverte par l'assurance, voire la menace*

*de la prison, est une nécessité* ». Réprimer des délits commis de façon non intentionnelle permet ainsi au droit pénal de protéger les « *valeurs essentielles de la société* », comme l'a souligné M. René Dosière<sup>443</sup>, rapporteur du projet de loi pour l'Assemblée nationale.

La répression des délits non intentionnels a été précisée par les lois du 13 mai 1996<sup>444</sup> et du 10 juillet 2000, qui ont révisé l'article 121-3 du code pénal (cf. encadré), et prévu deux catégories de délits non intentionnel :

- le cas de « mise en danger délibérée de la personne d'autrui »,
- et le cas de « faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement », à condition que l'auteur des faits n'ait pas accompli les diligences considérées comme « normales » pour éviter le dommage.

En matière d'accidents ou de maladies professionnelles avérés, les poursuites s'inscrivent dans cette dernière catégorie, car le stade de la mise en danger est dépassé, et un préjudice a été causé.

### **Code pénal, article 121-3**

Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui. [*loi de 1996*]

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. [*loi de 1996*]

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. [*loi Fauchon*]

Il n'y a point de contravention en cas de force majeure.

#### ***– L'imprudence ou la négligence cause indirectement le dommage***

Le tort causé par la contraction d'une maladie professionnelle, plus encore que par la survenue d'un accident du travail, soulève également le problème du lien entre l'imprudence de l'employeur et le dommage. En effet, le quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal conduit désormais le juge pénal à distinguer si le délit est constitué par des actes ou des omissions qui sont la cause directe ou indirecte du dommage. Comme cela a été rappelé devant la mission, cette distinction avait

pour but initial d'exclure les accidents de la circulation du champ d'application de la nouvelle législation, plus protectrice<sup>445</sup>.

Le législateur a précisé la portée de cette distinction en définissant le caractère indirect du lien de causalité : ont causé indirectement le dommage « *les personnes physiques (...) qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter* ».

Les modalités de cette distinction ont été largement débattues lors de la discussion de la loi Fauchon<sup>446</sup>. Mais sa pertinence et sa portée au plan des principes n'ont pas fait de difficulté : lorsque le lien de causalité entre les faits et le dommage est indirect, la responsabilité de leur auteur ne doit être engagée que pour une faute aggravée. Ce principe a été affirmé avec force tout au long de la navette, comme le résume M. René Dosière dans son rapport en 2<sup>ème</sup> lecture<sup>447</sup> : « *lorsque la faute a été la cause indirecte du dommage, ce qui est le cas le plus fréquent en ce qui concerne les décideurs publics, une faute qualifiée doit être exigée. La difficulté à laquelle était confronté le législateur consistait, précisément, à déterminer, dans cette seconde hypothèse, le degré de qualification nécessaire pour qu'une faute puisse faire l'objet d'une incrimination pénale.* »

Depuis son entrée en vigueur, les conséquences de cette distinction font débat. La loi rendant la condamnation plus difficile pour les auteurs indirects \_- parce que la faute est plus difficile à prouver - certains estiment que ce texte conduit à condamner principalement les auteurs de faits ayant une conséquence plus directe sur la réalisation du dommage, c'est-à-dire « les lampistes », et non les auteurs « intellectuels » ou « économiques » du dommage. Plusieurs témoins de la mission ont donc proposé de supprimer cette distinction, pour faciliter l'examen des responsabilités<sup>448</sup>.

Au contraire, certains considèrent, à l'instar de M. Pierre Fauchon, que la suppression de la distinction est « une fausse piste »<sup>449</sup>. Sur ce point, le Garde des Sceaux, lors de son audition par la mission<sup>450</sup>, a rappelé que les condamnations de responsables très indirects dans l'affaire dite « du tunnel du Mont-Blanc » prouvaient que la loi n'interdisait pas de rechercher les responsabilités là où elles se trouvent.

La mission n'a pas sous-estimé l'importance de ces débats. Cependant, hormis des cas exceptionnels, l'employeur ne peut que créer les conditions du dommage, et non causer directement le dommage. Dans la plupart des cas, la causalité est donc bien indirecte. C'est pourquoi la mission a souhaité concentrer ses travaux sur la nature de la responsabilité pénale des employeurs en matière de risques professionnels, plutôt que sur la pertinence d'une distinction que le législateur a fermement souhaité instaurer.

### ***b) La difficile gestation du régime de responsabilité pénale issu de la loi Fauchon***

L'article 121-3 al. 4 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi du 10 juillet 2000, distingue deux types de fautes d'imprudence ou de négligence « aggravées » justifiant que la responsabilité pénale soit recherchée en cas de dommage indirect :

- soit la personne a violé, de façon manifestement délibérée, une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ;

- soit la personne a commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elle ne pouvait ignorer.

Cette distinction résulte d'un délicat compromis, construit au fil de la navette parlementaire et les travaux préparatoires montrent que l'Assemblée nationale a souhaité que les deux hypothèses soient complémentaires, ce que le Sénat n'a pas remis en cause : « *En première lecture, le Sénat avait proposé de ne retenir que la « violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence ». L'Assemblée nationale, considérant que cette définition était à la fois insuffisamment précise et trop restrictive, avec un risque de dépenalisation excessif, a proposé le texte suivant : « Toutefois (...), les personnes physiques qui n'ont pas causé elles-mêmes le dommage, mais qui ont créé la situation qui en est à l'origine ou n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, ne sont responsables pénalement que s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger qu'elles ne pouvaient ignorer [ajout de l'Assemblée nationale].*<sup>451</sup> ».

***– La première « branche » de l'article 121-3 al. 4 du code pénal : la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement***

Cette faute était la seule hypothèse prévue par la proposition de loi initiale de M. Pierre Fauchon. Déjà connue des juges depuis 1996 parce qu'elle caractérise le délit de « mise en danger de la personne d'autrui »<sup>452</sup>, cette faute comporte trois éléments constitutifs :

**- l'existence d'une obligation « particulière » à l'encontre du fautif :**

L'obligation « particulière » de prudence et de sécurité se distingue de l'obligation générale par la précision tant de son champ d'application que des mesures de prévention du risque qu'elle impose de prendre. Cette distinction n'a pas de définition générale, mais relève d'une certaine casuistique à laquelle les juges sont entraînés<sup>453</sup>. Il en résulte qu'en jurisprudence la notion d'« obligation particulière » s'interprète de façon stricte : c'est l'obligation qui impose un « modèle de conduite circonstancié »<sup>454</sup>. À l'inverse, l'obligation générale laisse « toute liberté d'appréciation » sur les mesures à prendre<sup>455</sup>. En matière de santé au travail, par exemple, l'obligation faite à l'employeur de veiller à la santé et à la sécurité des ses salariés est une obligation générale, alors que le port de vêtements étanches et d'un masque ventilé sur un chantier de désamiantage est une obligation particulière.

**- une désobéissance à la loi ou au règlement :**

Le législateur a explicitement entendu limiter cette première hypothèse aux cas où la loi ou le règlement a expressément fixé des règles. Alors que le Sénat avait préféré s'en tenir à l'expression « obligation de prudence ou de sécurité », l'Assemblée nationale a décidé de subordonner la faute à l'existence d'une règle textuelle, donc explicite<sup>456</sup>. Le Sénat s'est par la suite rallié à cette rédaction.

**- une part d'intentionnalité dans la faute, qui résulte du caractère délibéré de la violation.**

Le Sénat avait initialement souhaité que l'auteur indirect de faits constitutifs d'un délit non intentionnel ne puisse être poursuivi qu'à raison de son intention, sinon de nuire, du moins de violer une règle. Cette condition stricte respectait le principe selon lequel il n'y a sanction que de la seule « intention coupable ». Celle-ci garantissait de surcroît que la personne responsable pénalement ne puisse prétendre ignorer le risque sanitaire<sup>457</sup>. Dans son rapport en première lecture, M. René Dosière a rejoint cette position, mais il a précisé que « la violation de cette obligation doit être « manifestement délibérée », ce qui ne signifie pas que son auteur ait eu l'intention de créer un dommage, mais qu'il a violé volontairement la règle, en étant conscient des conséquences potentielles de son indiscipline. L'adjectif « manifestement » impose au juge de faire preuve d'une rigueur particulière quant à l'existence de l'élément moral du délit. »<sup>458</sup>

**– La seconde « branche » de l'article 121-3 al. 4 du code pénal : une faute caractérisée exposant autrui à un danger d'une particulière gravité, qui ne pouvait être ignoré**

Ce deuxième type de faute résulte d'un amendement de l'Assemblée nationale au texte du Sénat, motivé par la crainte de trop atténuer la répression dans les domaines les plus sensibles. On peut ainsi lire dans le rapport de M. René Dosière, au sujet du seul critère initialement retenu par le Sénat<sup>459</sup> : « Il convient de se demander si le critère retenu par le Sénat n'est pas trop réducteur et, partant, le risque de « dépenalisation » excessif. On rappellera, à cet égard, que cette nouvelle définition s'appliquera également dans des domaines aussi sensibles que la sécurité routière, le droit de l'environnement, du travail et de la santé publique.<sup>460</sup> »

L'Assemblée nationale a souhaité que les critères de cette seconde hypothèse de faute rejoignent ceux de la « faute inexcusable », tels que la chambre sociale de la Cour de cassation les avait définis dans sa jurisprudence *Dame Veuve Villa* de 1941<sup>461</sup>.

Cette volonté explique d'ailleurs le choix initial de l'Assemblée de retenir comme rédaction : une faute « d'une exceptionnelle gravité »<sup>462</sup>. Mais il convient de rappeler que la définition et la portée de cette faute inexcusable ont changé depuis le revirement de jurisprudence intervenu en 2002, qui a consacré une obligation de sécurité de résultat de l'employeur<sup>463</sup>. La « faute inexcusable » ne saurait donc plus être retenue comme une référence appropriée.

La définition de la faute visée par la deuxième « branche » de l'article 121-3 al. 4 résulte d'un débat qui n'a été ni facile ni parfaitement limpide. Elle a fait l'objet de plusieurs réécritures au cours de la navette avant d'aboutir à une rédaction qui, de nouveau, cumule trois critères.

**- La faute commise doit être « caractérisée ».**

La faute « caractérisée » a remplacé au cours de la navette la « faute d'une particulière gravité ». Cette modification s'est faite en deux temps.

Elle est d'abord le fruit d'un amendement du Gouvernement déposé au Sénat en 2<sup>ème</sup> lecture : la faute serait « caractérisée parce qu'elle exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qui ne pouvait être ignoré »<sup>464</sup>. Mme la Garde des Sceaux a précisé l'objet de cette première modification<sup>465</sup> : « L'amendement (...) tend à

*proposer une définition plus précise et moins ambiguë de la faute caractérisée (...). Il n'est en effet pas possible de conserver une rédaction qui laisserait croire, même à tort, que la responsabilité pénale en cas de causalité indirecte ne pourra être engagée que dans des hypothèses si exceptionnelles qu'il en résulterait dans de nombreux cas des impunités choquantes* ». Cette définition résumait ainsi la faute à deux critères : la gravité du danger et la connaissance du risque.

Bien que plus claire, cette définition n'a pas été retenue, le Parlement ayant considéré qu'elle liait l'appréciation de la faute à celle des conséquences dommageables. Dans la rédaction finalement issue du débat législatif, la faute doit être « caractérisée » en elle-même. Le sens de cette « caractérisation » est resté flou, malgré des tentatives de précision de l'Assemblée nationale, qui a, semble-t-il voulu exclure les « poussières de faute »<sup>466</sup>. Il résulte de ce flou que l'appréciation de la faute caractérisée incombe au seul juge, en fonction des cas d'espèce.

#### **- Le danger doit être d'une gravité particulière**

Ce critère, en revanche, a été nettement défini par les travaux préparatoires, et il ressort de la jurisprudence que son interprétation ne soulève pas de difficulté. Il s'agit d'un risque de mort ou de blessures graves, tel qu'il s'analyse déjà pour la constitution des délits d'homicide ou de blessures prévus par le code pénal<sup>467</sup>.

#### **- Le danger ne pouvait être ignoré de l'auteur des faits**

Dans l'unique branche d'inculpation retenue en première lecture, le Sénat avait considéré que la connaissance du risque était un critère essentiel, et avait estimé que la violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prouvait, à elle seule, la réalité de cette connaissance. Pour définir la seconde branche, l'Assemblée s'est également interrogée sur le degré de connaissance du risque pouvant justifier que la responsabilité pénale de l'auteur soit engagée.

Il s'agissait de trancher entre le risque dont l'auteur des faits **devait avoir conscience** - définition « civile » de la faute inexcusable : le risque s'analyse *in abstracto* -, et le risque **qu'il ne pouvait ignorer** - appréciation *in concreto* de la situation du prévenu. Cette dernière solution s'est finalement imposée<sup>468</sup>, non sans susciter quelques interrogations doctrinales, certains juristes voyant dans ce degré de connaissance la « *pièce angulaire du nouveau dispositif législatif* »<sup>469</sup>.

#### ***c) Les difficultés d'application de la loi Fauchon***

En dépit du souhait du législateur que chacune de ces fautes puisse être recherchée indépendamment l'une de l'autre, la mission a relevé une certaine confusion dans l'application jurisprudentielle du nouveau régime de l'article 121-3 aux affaires liées à la santé au travail. Cette difficulté a été illustrée par les décisions concernant les affaires de l'amiante.

#### ***\_ Les enseignements tirés des affaires de l'amiante***

Aucune procédure pénale relative à une contamination longue et ancienne par l'amiante n'a jusqu'à présent été portée devant une juridiction de jugement. Pour autant, les décisions de non lieu rendues par les juges d'instruction<sup>470</sup> ont confirmé les difficultés d'application de la loi Fauchon en matière de risques professionnels.

### - Une connaissance du risque difficile à établir

Le juge pénal a considéré jusqu'à présent que les personnes mises en examen ne disposaient pas, au moment des faits, d'une connaissance des risques suffisante pour établir l'existence d'une « faute caractérisée exposant les victimes à un danger particulièrement grave qu'elles ne pouvaient ignorer ».

L'information judiciaire conduite par le juge d'instruction de Dunkerque est représentative de cette démarche. Dans cette affaire, l'instruction a permis de recueillir des témoignages concordants sur les conditions de travail dans les années 70 et 80, ou sur l'absence de mesures de précaution ou de prévention, et même d'établir que l'application de la réglementation avait été « tardive ou incomplète ». Mais le juge a considéré que l'inaction fautive de l'Etat empêchait la véritable connaissance des risques, les personnes mises en examen ayant fait valoir que les risques liés à l'amiante n'avaient fait l'objet d'aucune alerte des pouvoirs publics avant le milieu des années 80<sup>471</sup>. Cet argument, retenu *in fine* par la chambre de l'instruction, repose sur l'idée que le risque ne pouvait pas être connu des employeurs puisque les pouvoirs publics avaient fait le choix de l'utilisation contrôlée de l'amiante, et n'avaient changé d'attitude que tardivement en l'interdisant<sup>472</sup>. Ce raisonnement illustre la nécessité pour un juge, confronté à la mise en œuvre du régime de la loi Fauchon, d'établir des critères fiables pour évaluer la connaissance du risque.

### - Une violation impunie des règles sanitaires en vigueur

Le 17 août 1977 a été pris un décret prévoyant un dispositif détaillé de prévention et, notamment, une obligation de contrôle de l'atmosphère de travail à la charge de l'employeur, afin de vérifier si la concentration moyenne de l'air en fibres d'amiante ne dépasse pas une valeur limite d'exposition. Ce décret constitue donc une véritable obligation particulière de prudence et de sécurité au sens du code du travail. On peut pourtant lire dans la décision de la Cour<sup>473</sup> que les manquements à cette réglementation spécifique n'ont pas causé tort aux prévenus<sup>474</sup>, alors même que l'instruction les avaient établis.

En effet, le juge de Dunkerque, en application de la loi Fauchon, a recherché si pouvait être retenue la violation **manifestement délibérée** d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement. Bien que l'illégalité en elle-même ne fit pas de doute, il a considéré que l'application tardive ou incomplète de la réglementation, ou encore l'absence d'application, ne constituait pas une violation **manifestement délibérée** et que, dès lors, elle n'engageait pas la responsabilité pénale des personnes poursuivies.

\* \* \*

La mission constate que dans l'affaire de l'amiante la loi Fauchon a donc conduit :

- à justifier l'ignorance des risques de l'employeur par l'inaction de l'Etat,
- à ne pas sanctionner la violation d'une règle qui a pour objet de protéger la santé, dès lors qu'il n'est pas prouvé que cette violation a été « manifestement délibérée ».

### \_ *Une construction jurisprudentielle délicate*

Après cinq ans de jurisprudence, l'analyse des décisions de la chambre criminelle de la Cour de cassation prises en application de la loi « Fauchon » dans d'autres affaires permet de dire que le juge a globalement intégré les intentions du législateur, sans pouvoir toujours leur donner une portée concrète.

Certains critères n'ont posé aucune difficulté. Les juges ont compris la volonté du législateur d'instaurer une hiérarchie entre les deux types de fautes, et ont analysé la faute « délibérée » comme étant plus grave que la faute « caractérisée »<sup>475</sup>. De même, dans la définition de la faute caractérisée, ils se sont attachés à écarter les « poussières de faute » pour justifier une condamnation<sup>476</sup>. Enfin, l'appréciation du double critère de violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité (existence d'un texte normatif et nature particulière de l'obligation) et celle de la gravité du danger n'ont pas soulevé de problème particulier.

En revanche, les tribunaux semblent avoir eu beaucoup plus de mal à manier le critère central de chacune des deux branches d'inculpation : le fait que la violation de la règle doive être « manifestement délibérée » et le fait que le risque « ne pouvait être ignoré ». Ils ont, en fait, consacré un seul type de faute, bien défini, à travers une synthèse des deux critères retenus par le législateur.

### **Il est difficile d'établir une faute délibérée sans intention de nuire**

Certains auteurs ont parlé d'une « force attractive de la faute caractérisée », tant la faute délibérée est délicate à mettre en œuvre. En effet, le bilan tiré en 2002 par le rapport de la Cour de cassation sur la jurisprudence de la chambre criminelle<sup>477</sup> ne fait état que de deux affaires dans lesquelles la « violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement » a pu constituer un délit non intentionnel.

Le rapport de la Cour explique que la recherche de l'intention de l'illégalité sans l'intention de ses conséquences est une démarche difficile, sinon impossible. Par exemple, il s'agirait pour le juge de condamner, pour un délit « non intentionnel », un prévenu qui a délibérément roulé à contresens sur une autoroute, mais qui soutient ne pas avoir voulu l'accident et les dommages qui en sont résultés<sup>478</sup>.

De la même manière, il s'agirait, en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, de parvenir à condamner un employeur pour délit « non intentionnel », alors qu'il a délibérément violé une obligation particulière légale ou réglementaire de sécurité, mais qu'il soutient ne pas en avoir voulu les conséquences<sup>479 480</sup>.

### **Il est nécessaire mais difficile d'adopter un critère stable et lisible de la connaissance du risque**

Les juges ont respecté l'intention du législateur en ne cherchant pas systématiquement une connaissance préalable précise et établie du risque, puisque la faute peut précisément résulter du seul fait de n'avoir pas recherché cette connaissance. Ils ont également essayé de donner corps à la hiérarchie souhaitée par le Parlement entre la conscience que le prévenu aurait dû avoir du risque (définition sévère), et la connaissance qu'il pouvait en avoir (définition plus protectrice). Mais comme l'explique M. Desportes, conseiller référendaire à la Cour de cassation<sup>481</sup> : « *la traduction concrète de cette hiérarchie ne va pas de soi. Nombre de commentateurs ont relevé que la frontière était floue entre celui*

*qui "devait connaître" et celui qui "ne pouvait ignorer", car il est en réalité des cas dans lesquels le prévenu ne pouvait ignorer... parce qu'il devait impérativement connaître. »*

En pratique, la connaissance du risque n'obéit donc pas à des critères uniformes, et le juge pénal a bâti une jurisprudence nuancée fondée sur l'appréciation de la situation du fautif, de ses obligations, de ses pouvoirs et de ses moyens<sup>482</sup>. Cette diversité d'appréciation *« explique que l'existence d'une faute caractérisée ne soit pas appréciée de la même façon en la personne d'un maire, responsable de l'ensemble des affaires de la commune, d'un chef d'entreprise ou d'un professionnel auquel est confiée une tâche précisément définie.*<sup>483</sup> »

Dans le domaine de la santé au travail, la mission a estimé que le flou entourant le degré nécessaire de connaissance des risques constituait une limite à l'applicabilité du régime pénal issu de la loi Fauchon. En effet, l'employeur a bien l'obligation légale d'identifier les risques professionnels<sup>484</sup> mais, en l'état du dispositif, celle-ci ne trouve pas de traduction en termes de sanction. Ainsi, le régime de la loi « Fauchon » soulève des difficultés que les décisions récentes concernant les affaires liées aux expositions anciennes à l'amiante ont illustrées.

### **La délicate synthèse jurisprudentielle**

Les juges ont donc cherché à concilier, d'une part, l'intention du législateur d'instaurer une faute résultant de la violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité - qu'ils ne parviennent pas à mettre en œuvre à cause de critères légaux trop difficiles à réunir - et, d'autre part, la nécessité de trouver un critère fiable pour établir le degré de connaissance du risque. L'étude de la jurisprudence depuis 2000 montre que les juges sont parvenus à une synthèse : le critère fiable de connaissance d'un risque en matière de santé au travail est celui de l'existence d'une règle précise d'hygiène et de sécurité.

En effet, en droit du travail, la violation des textes législatifs ou réglementaires en matière d'hygiène et de sécurité constitue, en soi, une faute incontestable, qui est pénalement sanctionnée<sup>485</sup>. De plus, on peut considérer que l'existence d'une règle particulière crée une « présomption » de connaissance du risque qui suffit, à elle seule, à caractériser la faute. Quelle que soit sa connaissance réelle du risque, le non respect d'une règle précise est opposable au prévenu, en vertu de son obligation de « veiller personnellement » à l'application d'une telle règle<sup>486</sup>. Le critère de l'illégalité a donc offert au juge pénal une base solide pour appliquer le régime issu de la loi du 10 juillet 2000. Le conseiller référendaire Desportes parle ainsi d'une « absorption de la faute délibérée par la faute caractérisée »<sup>487</sup>.

Cette synthèse a gagné la jurisprudence, comme le signale le rapport de la Cour de cassation pour 2002 : *« Dans de très nombreux arrêts, [la chambre criminelle] a approuvé les juges du fond d'avoir jugé que la méconnaissance, par le chef d'entreprise ou son délégataire, de la réglementation relative à la sécurité des travailleurs constituait une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité que le prévenu ne pouvait ignorer. »* En droit pénal, il convient donc de considérer aujourd'hui que l'action normative de l'Etat en matière sanitaire constitue un degré d'alerte du prévenu jugé suffisant, car nul contrevenant à la règle ne peut se prévaloir d'une méconnaissance du risque<sup>488 489</sup> .

La mission a relevé que la délicate synthèse jurisprudentielle des critères opérée

par les juges remet en cause la complémentarité des deux branches de l'alinéa 4 de l'article 121-3 du code pénal, tout en respectant « l'esprit de la loi Fauchon », tel qu'il est décrit par le ministère de la justice dans la circulaire d'application<sup>490</sup>. La mission s'est donc demandée s'il ne fallait pas réviser la rédaction de cet alinéa.

## **2.- La loi du 10 juillet 2000 doit être révisée**

La question de la révision de la loi du 10 juillet 2000 est apparue comme cruciale, dès le début des travaux de la mission. Elle constitue, en effet, une revendication constante des associations de victimes, et a fait l'objet de nombreuses pétitions. Elle a également occupé une place importante dans les auditions menées par la mission, sans qu'un véritable consensus ne se dégage entre les témoins entendus sur le principe même d'une modification de l'article 121-3 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi Fauchon.

En tout premier lieu, la mission rappelle qu'en vertu du principe de non rétroactivité de la loi pénale la plus sévère, aucune révision durcissant la loi Fauchon ne saurait modifier le droit applicable aux affaires de contamination ancienne par l'amiante. Si la loi Fauchon doit être révisée, c'est pour que les règles changent pour l'avenir, afin que s'applique à tous un régime plus clair, et plus responsabilisant.

En s'inscrivant dans le cadre du principe d'égalité devant la règle pénale, cette loi a acquis une autorité, qu'il était délicat de remettre en cause pour des circonstances liées aux « seules » maladies professionnelles. C'est pourquoi la mission, qui ne souhaitait pas remettre en cause le caractère général de la loi, s'est demandé si les difficultés rencontrées à l'occasion des maladies professionnelles ne traduisaient pas un problème plus général d'application. Elle a considéré que la rédaction actuelle pouvait conduire, à tort, à ce que la violation, en soi, d'un texte ne soit pas répréhensible, alors que le respect de la loi est une obligation morale qui doit être affirmée par le droit pénal, surtout lorsqu'il s'agit de respecter une obligation particulière de sécurité. Elle a donc proposé de simplifier, de façon mesurée, la sanction des manquements à cette obligation.

### ***a) La révision ne doit pas remettre en cause le principe selon lequel la loi pénale est la même pour tous***

Malgré certains arguments avancés par les avocats des victimes au cours de leur audition<sup>491</sup>, la mission n'a pas souhaité remettre en cause l'intention du législateur de ne pas créer de règles pénales spécifiques à telle ou telle situation. Au contraire, elle s'est interrogée sur la pertinence de la loi « Fauchon » à l'égard de l'ensemble des délits non intentionnels. Elle s'est, en particulier, demandé s'il fallait continuer de subordonner la répression de la violation de la règle à une intention « manifestement délibérée ».

### ***\_ Une intention claire du législateur : la loi pénale est la même pour tous, mais son application doit permettre de différencier les situations***

La loi Fauchon a été adoptée, on le sait, dans un contexte et dans un but précis. Il s'agissait de canaliser les poursuites dont faisaient l'objet les élus et fonctionnaires locaux, pour des dommages graves, survenus dans l'exercice de leurs fonctions, et dont l'analyse montrait *a posteriori* qu'ils auraient pu être évités par des mesures de prévention adéquates. Les noyades du Drac, l'incendie des thermes de Barbotan,

les inondations de Vaizon-la-romaine ont servi de toile de fond au débat, qui a conduit le Parlement à adopter à l'unanimité la loi du 10 juillet 2000. Cette loi faisait suite au rapport d'un groupe d'étude, dirigé par Jean Massot, sur la responsabilité pénale des décideurs publics, dont l'esprit et les conclusions ont guidé les choix du législateur. Toutefois, conformément au principe d'égalité devant la loi pénale, le législateur a généralisé l'application des nouvelles dispositions plus protectrices à l'ensemble des auteurs de délits non intentionnels. Cette volonté résultait aussi en grande partie d'une crainte que la loi ne soit perçue comme une « loi de privilèges »<sup>492</sup>.

Ce principe doit cependant être apprécié au regard du principe constitutionnel selon lequel l'égalité s'apprécie pour des situations comparables. Ainsi, l'application de la loi pénale par le juge peut différencier des situations appelant des régimes de sanction différents. C'est le cas, par exemple, des délits non intentionnels en matière de circulation routière, auxquels ne s'applique pas le régime prévu par la loi Fauchon, le juge établissant, en général, un lien direct entre la faute du conducteur et le dommage de la victime.

On notera également que le Parlement n'a pas souhaité dépénaliser à l'excès l'ensemble du champ des délits non intentionnels<sup>493</sup>, comme en témoignent tous les travaux préparatoires de la loi. Pour ne citer que Mme la Garde des Sceaux « *un accident du travail peut être la résultante indirecte des fautes commises par plusieurs personnes, par exemple le maître d'ouvrage, le maître d'oeuvre, les entreprises sous-traitantes, etc. La responsabilité pénale de ces différents acteurs, même indirecte, doit pouvoir être recherchée et, le cas échéant, engagée* <sup>494</sup> » ou encore le rapporteur à l'Assemblée nationale<sup>495</sup> « *dès lors qu'il ne pouvait être question de réserver un sort particulier à ces décideurs publics, car la loi pénale est devenue et doit rester la même pour tous, il convenait d'éviter qu'une réduction du champ des délits non intentionnels ne se traduise par une atténuation de la répression dans des domaines aussi sensibles que le droit du travail, de l'environnement, de la santé publique ou de la sécurité routière* ».

Ce principe a été ensuite repris dans la circulaire d'application de la loi<sup>496</sup>.

#### ***– La violation « manifestement délibérée » de la loi ou du règlement peut-elle constituer un délit non intentionnel ?***

Comme l'indique l'analyse du régime applicable aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, il est presque impossible de démontrer qu'un prévenu est coupable d'un délit « non intentionnel », quand il a « délibérément » violé la loi ou le règlement. En fait, cette conclusion relève de difficultés de principe qui débordent largement la santé au travail.

Mme Odile Bertella-Geoffroy, juge d'instruction au pôle de santé publique de Paris, a souligné, au cours de son audition<sup>497</sup>, la difficulté pour le juge de démontrer la faute prévue par le législateur : « *la violation « manifestement délibérée » d'une réglementation est une faute difficile à établir [...] il faut que la personne ait été au courant de la loi et l'ait violée délibérément, ce qui nécessite des témoignages et équivaut presque à transformer l'infraction non intentionnelle qu'est l'homicide involontaire (soit une négligence ou une imprudence grave) en infraction intentionnelle.* »

La mission s'est demandé comment « l'hostilité<sup>498</sup> » à une norme de prudence ou

de sécurité résultant de sa violation pouvait être isolée d'une certaine intentionnalité de nuire. Comme l'indique M. Desportes<sup>499</sup>, « (...) *par nature, un tel manquement expose généralement autrui à un risque d'une particulière gravité puisqu'il consiste en la violation de dispositions ayant précisément pour objet de protéger (...)* ».

La mission est ainsi parvenue à la conclusion que l'hypothèse retenue par le législateur recouvre peu de réalités concrètes. L'obligation particulière de prudence ou de sécurité est spécifique à un certain public<sup>500</sup>, elle est plus précise que la simple obligation générale, et elle tend à prévenir des dommages corporels importants. Si une telle règle est « délibérément violée », il y a lieu de rechercher l'existence d'un délit intentionnel. Si, à l'inverse, un prévenu peut démontrer n'avoir à aucun moment voulu les conséquences de son manquement, c'est que celle-ci n'est pas délibérée (elle peut, par exemple, résulter d'un cas de force majeure). Il paraît vain de chercher à dissocier l'intention de nuire de l'intention de violer une telle règle. Au demeurant, comme cela a déjà été dit, ce commentaire est illustré par l'absence quasi-totale de condamnations reposant sur cette branche de l'article 121-3 dans la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation depuis 2000, qui ne concerne pas que le champ de la santé au travail, mais l'ensemble des délits non intentionnels commis par un auteur indirect.

***– L'exigence d'une violation « manifestement délibérée » n'est pas pertinente dans une perspective de prévention***

Le droit pénal joue un rôle fondamental de protection des valeurs auxquelles la société est attachée. A ce titre, comme l'ont souligné de nombreux témoins, la sanction de l'imprudence est indispensable afin d'encourager les comportements plus vertueux, surtout lorsque les conséquences de la sanction, comme c'est le cas de la sanction pénale, ne peuvent être ni mutualisées, ni regardées comme un coût économique nécessaire. Ainsi, aucun témoin n'a contesté devant la mission le caractère responsabilisant de la faute pénale au regard de la prévention des risques.

De ce point de vue, l'absence de sanction d'un délit non intentionnel en cas de violation avérée des obligations particulières de prudence ou de sécurité prévues par la loi ou le règlement est donc un non-sens. Ce constat est aggravé par les critères généralement retenus par la jurisprudence pour qualifier l'infraction « manifestement délibérée ». « *De manière générale, la jurisprudence fonde le caractère manifestement délibéré de l'infraction sur des indices objectifs : il en est ainsi quand une personne viole à plusieurs reprises une obligation de prudence ou de sécurité, ou qu'elle cumule des violations successives d'obligations de nature diverse*<sup>501</sup> ». Ces « critères de l'intention » sont donc particulièrement déresponsabilisants, puisqu'ils pourraient impliquer que seule la répétition de la faute est condamnable. Appliquée à des dommages sur la santé des personnes, une telle définition serait désastreuse sur le plan de la prévention des risques.

Le même objectif de responsabilisation commande d'ailleurs que l'on puisse rechercher la responsabilité des personnes physiques, même s'il est désormais possible de retenir la responsabilité pénale des personnes morales<sup>502</sup>. Pour la mission, il est essentiel que la responsabilité des personnes morales n'exclue pas de rechercher celle des acteurs eux-mêmes, qui seuls jouent un rôle dans la prévention des risques. Tel est d'ailleurs l'état du droit puisque le troisième alinéa de l'article 121-2 du code pénal dispose que « *la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des*

*mêmes faits* ».

De la même façon, la mission a estimé que la nécessaire responsabilisation de l'Etat dans le domaine de la prévention des risques<sup>503</sup> ne devait pas exclure la responsabilité des personnes privées, mais au contraire aider à la définir plus précisément. Elle a considéré que l'équilibre trouvé par la justice pénale dans la définition de la responsabilité de l'employeur, laquelle se déduirait en quelque sorte de l'action ou de l'inaction de l'Etat, n'est pas contraire à l'esprit que le législateur a voulu conférer à la loi pénale.

***b) La révision doit affirmer l'obligation de respecter les règles fixées par la loi ou le règlement***

S'il est normal que la violation d'une norme précise de sécurité soit la condition nécessaire de la sanction, il faut également qu'elle en soit une condition suffisante. En matière de prudence et de sécurité, la violation de la règle établie par les pouvoirs publics est en effet cause de dommages importants, et traduit en tout état de cause une intention coupable.

***\_ La violation d'une règle particulière de sécurité est dommageable***

Contrairement aux obligations générales, le but des obligations particulières de prudence ou de sécurité, fixées par la loi ou le règlement, est d'éviter des dommages importants causés à la personne d'autrui.

Les exemples cités au cours de la discussion de la loi 10 juillet 2000 illustrent cette distinction<sup>504</sup> : « *Ainsi, ont été considérées par la jurisprudence comme des obligations « générales » les dispositions du code de la route qui obligent les conducteurs à rester constamment maîtres de leur vitesse et à régler cette dernière en fonction de l'état de la chaussée et des difficultés de la circulation (article R.11-1), ou celles du code du travail qui prescrivent que les établissements et locaux doivent être aménagés de manière à garantir la sécurité des travailleurs (article L.233-1). A l'inverse, constituent des obligations « particulières » la limitation de la vitesse à 90 km/h sur les routes et à 130 km/h sur les autoroutes ou les règles précises propres aux diverses catégories de machines et d'équipements de travail et à leurs conditions d'emploi. La Cour de cassation a également approuvé une chambre d'accusation qui avait estimé que l'article L. 131-2-6° du code des communes, qui confie au maire le soin de prévenir et de faire cesser tous les événements survenant dans sa commune et de nature à compromettre la sécurité des personnes, ne crée pas à sa charge d'obligation particulière (Cass. crim., 25 juin 1996).* »

La violation d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence doit donc être regardée comme une source potentielle de dommages importants. Il convient de rappeler à cet égard que le législateur a créé, en 1996, un délit spécifique réprimant le risque même de dommages importants, qu'occasionne une telle violation, à travers la « mise en danger de la personne d'autrui ».

***\_ La violation de la règle est, en soi, répréhensible***

Il est malaisé de défendre l'impunité en cas de violation de la loi. Le législateur a d'ailleurs craint, au cours de l'élaboration de la loi Fauchon, que le critère de l'intentionnalité ne conduise à dépénaliser à l'excès la violation des obligations

particulières de prudence et de sécurité. C'est la raison pour laquelle \_ - il faut le rappeler - la commission des lois de l'Assemblée nationale, suivant son rapporteur, a estimé devoir compléter le texte initial du Sénat par la *faute caractérisée*<sup>505</sup>.

De même, la mission n'a pas entendu de témoin défendre l'idée selon laquelle on pourrait échapper à la sanction tout en ayant violé une obligation légale ou réglementaire de sécurité. Au contraire, au cours de son audition, M. Jean-Claude Muller, directeur santé et sécurité d'Arcelor, a justifié qu'aucune charge pénale ne devrait peser, par principe, sur les anciens industriels de l'amiante, dès lors que ceux-ci avaient respecté la réglementation<sup>506</sup>.

Pour la mission, il ne paraît pas choquant de réprimer la violation proprement dite de la loi. Une telle violation est, en soi, répréhensible, surtout lorsque la règle transgressée découle d'un texte spécifique destiné à un public averti et que sa violation entraîne des dommages importants, comme c'est le cas des obligations particulières de prudence ou de sécurité. Au cours de son audition par la mission, le Garde des Sceaux a d'ailleurs rappelé et soutenu l'intention du législateur d'instaurer une complémentarité dans l'article 121-3 du code pénal entre la faute caractérisée et la violation d'une règle particulière<sup>507</sup>, confirmant ainsi la nécessité de sanctionner les manquements à de telles règles.

***c) Une proposition équilibrée : sanctionner les manquements aux obligations particulières de prudence ou de sécurité***

La mission propose que le législateur supprime, dans le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les termes « de façon manifestement délibérée ».

Cette solution consiste à supprimer l'exigence d'une intention particulière en complément de la violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité. On rappellera que ce double critère est requis en droit pénal pour constituer le délit de mise en danger délibérée de la personne d'autrui, qui sanctionne un risque, mais en l'absence de dommage avéré (cf schéma ci-après). En matière de délits d'homicide ou de blessure involontaire, il importe de sanctionner la personne qui les a causés indirectement par la seule violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité, qui précisément visait à les éviter.