

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1400060, 1400144

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. X.

**AU NOM DU PEUPLE
FRANÇAIS**

M. Schnoering
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 13 novembre 2014
Lecture du 11 décembre 2014

Vu, I, la requête n° 1400060, enregistrée le 10 février 2014, présentée pour M. X. élisant domicile (...), par la SELARL Teissonniere – Topaloff – Lafforgue - Andreu, avocats ; M X. demande au tribunal :

- d'annuler la décision de rejet rendue par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le 10 décembre 2013 sur sa réclamation préalable présentée le 11 septembre 2013 et tendant à la réparation intégrale de ses préjudices en lien avec la faute commise par ledit gouvernement ;
- de condamner le ministère de la Justice à lui verser en réparation :
 - de son déficit fonctionnel : 10 000 euros
 - de son préjudice physique : 16 000 euros
 - de son préjudice moral : 30 000 euros
 - de son préjudice d'agrément : 16 000 euros
 - de son trouble dans ses conditions d'existence: 15 000 euros
- du préjudice spécifique résidant dans le fait d'être privé de l'indemnisation du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) alors qu'en application du barème de ce dernier, il a droit à la réparation intégrale de son préjudice soit 30 000 euros ;
- de lui allouer la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- de majorer le montant de l'indemnisation des préjudices, des intérêts de droit à compter de la date de la première demande d'indemnisation avec capitalisation des intérêts échus à compter de cette même formalité ;

M. X. fait valoir que

- la législation actuelle applicable en Nouvelle-Calédonie ne lui permet pas de solliciter la réparation de ses préjudices devant les juridictions de sécurité sociale, contrairement à la situation des victimes de l'amiante de métropole ;

- il devrait pouvoir demander l'indemnisation de ses préjudices extrapatrimoniaux au Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante (FIVA) alors que ce Fonds lui a indiqué qu'en l'état actuel de la législation, il n'est pas habilité à prendre en charge sa demande ;
- l'article 18 de l'ordonnance n° 2009-537 du 14 mai 2009 a ouvert la possibilité d'étendre l'instruction des dossiers par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) des victimes calédoniennes qui en étaient jusqu'alors exclues ;
- l'article 53 de la loi du 23 décembre 2000 créant le FIVA a ainsi été complété par un paragraphe qui précise que « le fonds peut gérer, pour le compte de la Nouvelle-Calédonie, un dispositif d'indemnisation des victimes de l'amiante défini par celle collectivité dans le cadre de ses compétences, dans des conditions fixées par une convention conclue entre le fonds et la Nouvelle-Calédonie » ;
- la convention devant intervenir entre la Nouvelle-Calédonie et le FIVA n'a jamais été conclue, privant ainsi les victimes de l'amiante calédoniennes de l'indemnisation de leurs préjudices ;
- cette faute lui ouvre droit à des dommages-intérêts ;
- la décision du président de la Nouvelle-Calédonie viole le principe d'égalité dans la mesure où un citoyen français de Nouvelle-Calédonie, dans une situation similaire à la sienne, a reçu du FIVA une offre d'indemnisation de ses préjudices résultant de sa maladie causée par l'inhalation de poussières d'amiante le 28 novembre 2013 ;
- l'âge moyen des personnes décédant des suites de cancers dus à l'inhalation de fibres d'amiante est de 62,4 ans alors que l'espérance de vie moyenne de la population masculine française est de 74,2 ans ;
- le lien de causalité entre la carence fautive du gouvernement de Nouvelle-Calédonie et les préjudices allégués est constitué ;
- il subit un préjudice fonctionnel permanent, un préjudice d'angoisse, un préjudice d'agrément et des troubles dans ses conditions d'existence ;
- s'il résidait sur le territoire métropolitain, il pourrait introduire une demande d'indemnisation auprès du FIVA et obtenir une indemnisation intégrale de ses préjudices ;

Vu, enregistré le 27 mai 2004, le mémoire présenté pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie par son directeur des affaires juridiques qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que :

- la requête est irrecevable, la Nouvelle-Calédonie ne s'estime pas partie défenderesse dans cette affaire puisque les réclamations du requérant sont adressées au ministère de la Justice ;
 - l'organisation des tribunaux en Nouvelle-Calédonie relève de la compétence de l'Etat ;
 - l'inexistence des juridictions de sécurité sociale n'a aucun lien avec le fait de ne pas pouvoir être indemnisé par le FIVA ;
 - elle n'a commis aucune faute en ne concluant pas de convention avec le FIVA ;
 - selon l'article 22-4° de la loi organique de 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de santé et de protection sociale ;
 - il lui appartient donc, si elle le souhaite, d'instituer un mécanisme spécifique d'indemnisation des victimes de l'amiante et de conclure éventuellement une convention avec le FIVA ;
 - c'est en raison de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de santé et de protection sociale que l'Etat n'a pas étendu les dispositions relatives au FIVA localement ;
-
- l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 ayant créé le FIVA n'impose pas à la Nouvelle-Calédonie de créer une réglementation ni de conclure une convention avec le FIVA pour indemniser les victimes de l'amiante en Nouvelle-Calédonie ;
 - ces dispositions prévoient simplement la possibilité de conclure une convention de coopération entre la Nouvelle-Calédonie et le FIVA dans l'hypothèse où la Nouvelle-Calédonie instituerait localement un régime d'indemnisation des victimes de l'amiante en Nouvelle-Calédonie ;

- il est possible pour la Nouvelle-Calédonie de créer un mécanisme d'indemnisation des victimes de l'amiante et de le gérer elle-même, sans conclure de convention de gestion avec le FIVA ;
- la Nouvelle-Calédonie n'a pas fait le choix pour le moment de créer un régime d'indemnisation des victimes de l'amiante ni de conclure une convention avec le FIVA ;
- même en l'absence d'instauration d'une telle réglementation et de la conclusion d'une convention avec le FIVA, les victimes de l'amiante en Nouvelle-Calédonie peuvent se faire indemniser de la totalité de leurs préjudices ;
- les personnes salariées victimes de l'amiante peuvent invoquer les dispositions du décret modifié n° 57-245 du 24 février 1957 sur la réparation et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les territoires d'Outre-mer et de la délibération modifiée n° 2 du 26 décembre 1958 ;
- les personnes salariées victimes de l'amiante peuvent également se prévaloir d'une faute inexcusable de l'employeur reconnue par le tribunal du travail pour obtenir une majoration de leur rente maladie professionnelle ;
- les victimes peuvent également obtenir la réparation de leurs préjudices extrapatrimoniaux devant les juridictions civiles en engageant la responsabilité civile de leur employeur privé en application des articles 1382, 1383 et 1384 du code civil (préjudice physique, pretium doloris, trouble dans les conditions d'existence, préjudice d'agrément), ou de leur employeur public devant les juridictions administratives ;
- la responsabilité pénale de l'employeur peut aussi être engagée sur le fondement notamment des articles 223-1 et 223-2 du code pénal ;
- le requérant a déjà été indemnisé de ses préjudices patrimoniaux puisqu'il bénéficie d'une rente pour incapacité permanente de la Cafat depuis le 15 décembre 2010 (rétroactif au 5 mai 2010, date de la consolidation de son état de santé) ;
- la faute inexcusable de son employeur, la SLN, a été reconnue par le tribunal du travail le 13 mars 2012 qui a également majoré sa rente au maximum ;
- les victimes de l'amiante situées en métropole ne sont pas obligées de saisir le FIVA pour obtenir la réparation de leurs préjudices puisqu'elles peuvent choisir d'exercer les recours juridictionnels de droit commun pour se faire indemniser ;
- aucune précision n'est apportée permettant de caractériser une rupture d'égalité ;
- les conclusions indemnitaires mal dirigées ne peuvent ouvrir droit à réparation ;
- les personnes publiques ne peuvent être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas ;
- il n'y a pas de préjudice direct et certain imputable à la Nouvelle-Calédonie ;
- le montant des différents préjudices est surévalué ;
- elle ne pourra être condamnée au paiement des frais irrépétibles ;

Vu, enregistré le 5 juillet 2014, le mémoire présenté pour M. X. par la SELARL Teissonniere Topaloff Lafforgue - Andreu, avocats, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Il ajoute que :

- contrairement à ce que soutient le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, la législation actuelle applicable en Nouvelle-Calédonie ne lui permet pas de solliciter la réparation de ses préjudices devant les juridictions de sécurité sociale, contrairement à la situation des victimes de l'amiante en métropole ;
- il est impossible pour lui de démontrer la faute intentionnelle de son employeur ;
- la nécessité de démontrer la faute intentionnelle a été abandonnée par le législateur lorsqu'il a créé le FIVA ;
- le gouvernement de Nouvelle-Calédonie soutient à tort que M. Y., qui a bénéficié de l'offre d'indemnisation du 28 novembre 2013 serait dans une situation différente de la sienne ;
- la protection des travailleurs est un principe général du droit du travail qui ressort de la compétence de l'Etat ;

- il a été jugé par le tribunal du travail que son employeur l'a exposé dans des locaux ne présentant pas des conditions d'hygiène et de salubrité nécessaires à la préservation de sa santé ;
- l'ordonnance du 13 novembre 1985 prévoit que l'inspection du travail est chargée de veiller à l'application des principes généraux du droit du travail en Nouvelle-Calédonie ;

L'Etat a donc commis une faute en ne mettant pas en œuvre une réglementation effective permettant de préserver la santé des travailleurs soumis à l'inhalation de poussières d'amiante ;

- la responsabilité de l'Etat se trouve aussi engagée pour carence fautive en matière de prévention des risques liés à l'exposition professionnelle à l'amiante et pour défaut d'application des dispositions des articles 18 et 19 de l'ordonnance du 14 mai 2009 ;

Vu, enregistré le 10 juillet 2014, le mémoire de production de pièces présenté pour M. X. par la SELARL Teissonniere Topaloff Lafforgue Andreu, avocats ;

Vu, II, la requête n° 1400144, enregistrée le 4 avril 2014, précédemment enregistrée au greffe du tribunal administratif de Paris sous le n° 1318681/6 le 30 décembre 2013 et transmise au tribunal de céans par ordonnance du président du tribunal administratif de Paris en date du 24 mars 2014, présentée par M. X., demeurant (...), par la SELARL Teissonniere Topaloff Lafforgue -Andreu, avocats ; M. X. demande au tribunal :

- de condamner le ministre de la justice à lui verser en réparation
- de son déficit fonctionnel : 10 000 euros ;
- de son préjudice physique ; 16 000 euros ;
- de son préjudice moral : 30 000 euros ;
- de son préjudice d'agrément : 16 000 euros ;
- de son trouble dans ses conditions d'existence: 15 000 euros ;
- du préjudice spécifique résidant dans le fait d'être privé de l'indemnisation du FIVA alors qu'en application du barème de ce dernier, il a droit à la réparation intégrale de son préjudice soit 30 000 euros ;

- de majorer le montant de l'indemnisation des préjudices, des intérêts de droit à compter de la date de la première demande d'indemnisation avec capitalisation des intérêts échus à compter de cette même formalité ;

M. X. soutient que :

L'Etat n'a pris aucune mesure pour protéger les travailleurs, et notamment lui, contre les dangers que leur faisait courir l'inhalation de poussières d'amiante et a donc commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;

- l'action de l'administration a été insuffisante au regard des risques qu'il a courus durant la période d'exposition ;
- aucune étude n'a été entreprise avant 1995 pour déterminer précisément les dangers que présentaient pour les travailleurs les produits contenant de l'amiante ;
- cette carence fautive de l'Etat est renforcée par le fait que la législation actuelle applicable en Nouvelle-Calédonie ne lui permet pas de solliciter la réparation de ses préjudices devant les juridictions de sécurité sociale, contrairement à la situation des victimes de l'amiante de métropole ;
- l'article 34 du décret 57-245 ne prévoit, en cas de reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur que la majoration des indemnités visées à l'article 27 soit « la rente due à la victime atteinte d'une incapacité permanente de travail et, en cas de mort, les rentes » ;
- la convention devant intervenir entre la Nouvelle-Calédonie et le FIVA n'a jamais été conclue, privant ainsi les victimes de l'amiante calédoniennes de l'indemnisation de leurs préjudices ;

- à la carence fautive en matière de prévention des risques liés à l'exposition professionnelle à l'amianté s'ajoute ainsi une carence dans la mise en œuvre des dispositions des articles 18 et 19 de l'ordonnance du 14 mai 2009 ;
- l'âge moyen des personnes décédant des suites de cancers dus à l'inhalation de fibres d'amianté est de 62,4 ans alors que l'espérance de vie moyenne de la population masculine française est de 74,2 ans ;
- la responsabilité de l'Etat doit être engagée à chaque fois que sa carence est à l'origine d'un préjudice en résultant ;
- il subit un préjudice fonctionnel permanent, un préjudice d'angoisse, un préjudice d'agrément et des troubles dans ses conditions d'existence ;
- s'il résidait sur le territoire métropolitain, il pourrait introduire une demande d'indemnisation auprès du FIVA et obtenir une indemnisation intégrale de ses préjudices ;

Vu, enregistré le 20 juin 2014, le mémoire présenté par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que :

- la loi du 15 décembre 1952 a institué un code du travail en Nouvelle-Calédonie et dès cette époque, le Territoire a eu compétence pour prendre les mesures d'application de cette loi ;
- avec la loi-cadre Defferre de 1956, des compétences propres sont reconnues aux autorités locales, y compris dans des matières qui, en métropole, relèvent de la loi ;
- le décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 crée un conseil de gouvernement en extension des attributions de l'Assemblée territoriale en Nouvelle-Calédonie et lui attribue, déjà, en son article 21 k, les modalités d'application du code du travail ;
- au fil des statuts successifs, la liste de 1956 des compétences gérées localement s'est allongée pour en arriver en 1976 à ce que le territoire reçoive une compétence générale, l'Etat n'ayant plus qu'une compétence d'attribution ;
- les différents statuts ultérieurs confieront à l'Etat la seule détermination des principes directeurs du droit du travail : il en sera ainsi avec la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984, qui reconnaît au Territoire la compétence en matière de droit du travail à l'exception des principes directeurs qui relèvent de l'Etat ;
- l'ordonnance n° 85-1181 du 13 novembre 1985 viendra précisément établir la liste des principes directeurs du droit du travail ;
- la loi référendaire du 9 novembre 1988, en ses articles 8 13° et 9 20°, reprend cette répartition ;
- avec la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, et depuis le 1er janvier 2000, le droit du travail est intégralement transféré à la Nouvelle-Calédonie ;
- la loi du pays n° 2008-2 du 13 février 2008 a créé un code du travail, entré en vigueur le 1er mai 2008 ;
- le Conseil de Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a adopté l'arrêté n° 81-556/CG du 17 novembre 1981 établissant la liste des activités particulièrement pénibles, dangereuses ou nocives pouvant provoquer l'usure prématurée de l'organisme, au nombre desquelles figurent les « Travaux exposant aux poussières de silice, d'amianté et d'ardoise » ;
- cet arrêté est intervenu au visa de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances, notamment en son article 24 ;
- cet article 24 dispose que le conseil de gouvernement règle par ses délibérations notamment les modalités d'application de la réglementation du travail ;
- la commission permanente du Congrès du Territoire de la Nouvelle-Calédonie a adopté, outre la délibération n° 341CP du 23 février 1989 relative aux mesures générales en matière de sécurité et d'hygiène, la délibération n° 211/CP du 15 octobre 1997 relative à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'inhalation de poussières d'amianté ;

- la mise en place d'un dispositif et d'un droit à indemnisation pour les victimes identifiées de l'amiante relève de la seule compétence de la Nouvelle-Calédonie ;
- la responsabilité de l'Etat ne saurait être recherchée ;

Vu l'ordonnance en date du 23 juin 2014 fixant la clôture d'instruction au 28 juillet 2014, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 5 juillet 2014, le mémoire présenté pour M. X. par la SELARL Teissonniere Topaloff Lafforgue Andrea, avocats, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Il ajoute que

- contrairement à ce que soutient le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, la législation actuelle applicable en Nouvelle-Calédonie ne lui permet pas de solliciter réparation de ses préjudices devant les juridictions de sécurité sociale, contrairement à la situation des victimes de l'amiante en métropole ;
- il est impossible pour lui de démontrer la faute intentionnelle de son employeur ;
- la nécessité de démontrer la faute intentionnelle a été abandonnée par le législateur lorsqu'il a créé le FIVA ;
- le gouvernement de Nouvelle-Calédonie soutient à tort que M. Gremont, qui a bénéficié de l'offre d'indemnisation du 28 novembre 2013 serait dans une situation différente de la sienne ;
- la protection des travailleurs est un principe général du droit du travail qui relève de la compétence de l'Etat ;
- il a été jugé par le tribunal du travail que son employeur l'a exposé dans des locaux ne présentant pas des conditions d'hygiène et de salubrité nécessaires à la préservation de sa santé ;
- l'ordonnance du 13 novembre 1985 prévoit que l'inspection du travail est chargée de veiller à l'application des principes généraux du droit du travail en Nouvelle-Calédonie ;

l'Etat a donc commis une faute en ne mettant pas en œuvre une réglementation effective permettant de préserver la santé des travailleurs soumis à l'inhalation de poussières d'amiante ;

- la responsabilité de l'Etat se trouve aussi engagée pour carence fautive en matière de prévention des risques liés à l'exposition professionnelle à l'amiante et pour défaut d'application des dispositions des articles 18 et 19 de l'ordonnance du 14 mai 2009 ;

Vu, enregistré le 10 juillet 2014, le mémoire de production de pièces présenté pour M. X. par la SELARL Teissonniere Topaloff Lafforgue Andreu, avocats ;

Vu, enregistré le 28 juillet 2014, le mémoire présenté pour le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui entend intervenir en qualité de simple observateur ;

Il soutient que :

- contrairement à ce que mentionne l'Etat dans son mémoire en défense, la compétence en droit du travail de la Nouvelle-Calédonie lui permettant d'évaluer le risque de l'amiante et d'édicter une réglementation pour protéger les travailleurs exposés aux poussières amiantifères ne remonte pas à la loi-cadre Defferre de 1956 ;
- l'historique précis de la répartition des compétences en matière de droit du travail entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie permet de démontrer que l'Etat est demeuré longtemps compétent pour évaluer le risque amiantifère et réglementer la protection des travailleurs en Nouvelle-Calédonie ;

- sous la Constitution du 27 octobre 1946, l'Etat est entièrement compétent en matière de droit du travail ;
- la loi-cadre Defferre n° 56-619 du 23 juin 1956 prévoit une décentralisation dans les territoires d'outre-mer et situés en Afrique et renvoie à des décrets d'application le soin de l'instituer dans chaque territoire ;
- en Nouvelle-Calédonie, le décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 portant institution d'un conseil de gouvernement et extension des attributions de l'assemblée territoriale en Nouvelle-Calédonie définit l'étendue de cette décentralisation ;
- ce décret a institué un conseil de gouvernement présidé par le chef du territoire qui est le représentant du Gouvernement de la République ;
- l'article 21 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 précise que : « sont pris en conseil de gouvernement les arrêtés ou actes du chef du territoire concernant notamment: (. .) k) Les modalités d'application du code du travail » ;
- l'article 40 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 prévoit que l'assemblée territoriale prend des délibérations portant réglementation territoriale dans des matières énumérées dans cet article ;
- le 37° de cet article prévoit que les conditions dans lesquelles l'exercice par les étrangers de certaines professions est soumis au régime de l'autorisation administrative préalable relèvent de la compétence de l'assemblée territoriale : seule cette matière concerne le droit du travail dans les attributions de l'assemblée délibérante ;
- il résulte donc des deux articles précités qu'à cette époque, contrairement à ce que prétend le haut-commissaire dans son mémoire, la protection des travailleurs ne relève pas de la compétence de la Nouvelle-Calédonie mais de celle de l'Etat ;
- en effet, bien que le conseil du gouvernement puisse fixer les modalités d'application du code du travail, il ne lui appartient pas de réglementer la protection des travailleurs ;
- de plus, l'assemblée territoriale ne bénéficie d'aucune compétence propre en la matière,
- la loi Jacquinot n° 63-1246 du 21 décembre 1963 portant réorganisation du conseil de gouvernement de la Nouvelle-Calédonie mentionne au m) de son article 19 que le conseil de gouvernement prend les arrêtés ou actes du gouverneur, chef du territoire de la Nouvelle-Calédonie concernant « les modalités d'application du code du travail » ;
- la loi du 21 décembre 1963 ne mentionne pas l'assemblée territoriale : cette loi n'a donc pas modifié la répartition des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie en matière de droit du travail effectué par la loi-cadre Defferre de 1956 ;
- la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances dit statut Stirn transfère la compétence en matière de droit du travail au territoire de la Nouvelle-Calédonie sous réserve de la compétence de l'Etat en matière de droit pénal et procédure pénale notamment ;
- la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances dit statut Lemoine prévoit au 12° de son article 5 que les autorités de l'Etat sont compétentes en matière de principes directeurs du droit du travail ;
- le territoire est compétent en matière de droit du travail excepté pour fixer les principes directeurs ;
- la loi n° 89-82 du 22 janvier 1988 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie dit statut Pons 11 et la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 maintiennent la répartition des compétences en matière de droit du travail opérée par le statut Lemoine ;
- l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie confère à la Nouvelle-Calédonie la compétence entière en matière de droit du travail qu'elle exerce concrètement depuis le 1 janvier 2000 ;
- en matière de sécurité civile, l'Etat était compétent localement jusqu'à son récent transfert à la Nouvelle-Calédonie, le 1^{er} janvier 2014, par la loi du pays n° 2012-1 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie de la compétence de l'Etat en matière de sécurité civile ;

l'Etat, au titre de sa compétence en matière de sécurité civile, avait, jusqu'au 1^{er} janvier 2014, pour mission de prévenir les risques de toute nature et de protéger la population contre les sinistres et catastrophes par tous moyens : mesures de prévention, réalisation d'études relatives à la dangerosité de l'amiante, mesures de protection des personnes exposées à l'amiante, préparation et mise en œuvre de moyens d'intervention et de secours ;

- bien que la Nouvelle-Calédonie soit devenue entièrement compétente en matière de droit du travail depuis 2000, l'Etat était également compétent pour protéger les travailleurs exposés à l'amiante jusqu'au 1^{er} janvier 2014 au titre de sa compétence en matière de sécurité civile ;

- il résulte de l'étude des statuts successifs de la Nouvelle-Calédonie sous la Vème République que quatre périodes caractérisent les collectivités compétentes en matière de protection des travailleurs au titre du droit du travail : 1) Jusqu'en 1976, l'Etat est entièrement compétent en matière de droit du travail, 2) De 1976 à 1984, la Nouvelle-Calédonie est seule compétente en matière de droit du travail, 3) De 1984 à 2000, l'Etat est compétent pour fixer les principes directeurs du droit du travail et la Nouvelle-Calédonie est compétente pour adopter les autres règles en matière de droit du travail, 4) A partir de 2000, la Nouvelle-Calédonie est entièrement compétente en matière de droit du travail ;

- afin de déterminer précisément si, au moment de l'exposition à l'amiante du requérant, une réglementation avait été adoptée pour protéger les travailleurs du danger de l'amiante et si elle était efficace, il convient d'énumérer les textes applicables en matière de protection des travailleurs : La loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 instituant un code du travail dans les territoires et territoires associés relevant de la France d'outre-mer. Ce texte sera applicable jusqu'en 1982, date à laquelle l'ordonnance n° 82-1114 du 23 décembre 1982 l'a abrogé. Les articles 133 et suivants de la loi du 15 décembre 1952 règlent l'hygiène et la sécurité au travail, règles qui sont appliquées par l'Etat - L'arrêté du Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie n° 1848 du 7 décembre 1955 fixant les mesures de sécurité applicables dans les entreprises de Nouvelle-Calédonie pris en application de l'article 134 de la loi du 15 décembre 1952 qui indique que « Les conditions d'hygiène et de sécurité sur le lieu de travail sont réglées par arrêtés du chef de groupe de territoires, de territoire non groupé ou sous tutelle après avis du comité technique consultatif

- L'arrêté du Conseil de Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n° 81-341/CG du 15 juin 1981 relatif aux mesures particulières de protection et de salubrité applicables aux établissements dont le personnel exécute des travaux du bâtiment, des travaux publics et tous autres travaux concernant les immeubles ;

- L'arrêté du Conseil de Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n° 81-556 établissant la liste des activités particulièrement pénibles, dangereuses ou nocives pouvant provoquer l'usure prématurée de l'organisme

- L'ordonnance n° 82-1114 du 23 décembre 1982 relative au régime législatif du droit du travail dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances

- L'ordonnance n° 85-1181 du 13 novembre 1985 relative aux principes directeurs du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et du tribunal du travail en Nouvelle-Calédonie et dépendances

- La délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie n° 34/CP du 23 février 1989 relative aux mesures générales en matière de sécurité et d'hygiène

- La délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie n° 211/CP du 15 octobre 1997 relative à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante

- L'arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n° 2007-767/GNC du 22 février 2007 relatif à l'importation, l'utilisation et la vente d'amiante sous toutes ses formes

- Le code du travail de la Nouvelle-Calédonie a été institué par la loi du pays n° 2008- 2 du 13 février 2008 relative au code du travail de Nouvelle-Calédonie. - La délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie n° 82 du 25 août 2010 relative à la protection des travailleurs contre les

poussières issues de terrains amiantifères dans les activités extractives, de bâtiment et de travaux publics ;

- elle n'a commis aucune faute en ne concluant pas de convention avec le FIVA ;
- selon l'article 22-4° de la loi organique de 1999, elle est compétente en matière de santé et de protection sociale : il lui appartient donc si elle le souhaite, d'instituer un mécanisme spécifique d'indemnisation des victimes de l'amiante et de conclure éventuellement une convention avec le FIVA ;
- c'est d'ailleurs en raison de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de santé et de protection sociale que l'Etat n'a pas étendu les dispositions relatives au FIVA localement ;
- l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 ayant créé le FIVA n'impose pas à la Nouvelle-Calédonie de créer une réglementation ni de conclure une convention avec le FIV A pour indemniser les victimes de l'amiante en Nouvelle-Calédonie ;
- il est d'ailleurs possible pour la Nouvelle-Calédonie de créer un mécanisme d'indemnisation des victimes de l'amiante et de le gérer elle-même, sans conclure de convention de gestion avec le FIVA ;
- le législateur national a simplement prévu une éventuelle coopération entre le FIVA et la Nouvelle-Calédonie pour l'aider à gérer les demandes d'indemnisation des victimes de l'amiante dans l'hypothèse où cette dernière instaurerait un régime d'indemnisation en leur faveur ;
- elle n'a pas fait le choix pour le moment de créer un régime d'indemnisation des victimes de l'amiante ni de conclure une convention avec le FIVA ;
- même en l'absence d'instauration d'une telle réglementation et de la conclusion d'une convention avec le FIVA, les victimes de l'amiante en Nouvelle-Calédonie peuvent se faire indemniser de la totalité de leurs préjudices : les personnes salariées victimes de l'amiante peuvent bénéficier d'une rente (ou d'un capital) si la maladie due à l'amiante entraîne une incapacité permanente totale ou partielle de la part de la branche accident du travail-maladie professionnelle de la CAF AT en application du décret modifié n° 57-245 du 24 février 1957 sur la réparation et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les territoires d'Outre-mer et de la délibération modifiée n° 2 du 26 décembre 1958 ;
- de plus, les personnes salariées victimes de l'amiante peuvent également se prévaloir d'une faute inexcusable de l'employeur reconnue par le tribunal du travail pour pouvoir obtenir une majoration de leur rente maladie professionnelle ;
- les victimes peuvent également obtenir la réparation de leurs préjudices extrapatrimoniaux devant les juridictions civiles en engageant la responsabilité civile de leur employeur privé en application des articles 1382, 1383 et 1384 du code civil (préjudice physique, pretium doloris, trouble dans les conditions d'existence, préjudice d'agrément. ..), ou de leur employeur public devant les juridictions administratives ;
- enfin, la responsabilité pénale de l'employeur peut aussi être engagée sur le fondement notamment des articles 223-1 et 223-2 du code pénal (Cour d'appel de Douai, 6 mars 2008, société Alstom Power Boilers et ac/ X) ;
- en l'espèce, le requérant a déjà été indemnisé de ses préjudices patrimoniaux puisqu'il bénéficie d'une rente pour incapacité permanente de la CAFAT depuis le 15 décembre 2010 (rétroactif au 5 mai 2010, date de la consolidation de son état de santé) ;
- la faute inexcusable de son employeur, la SLN, a été reconnue par le tribunal du travail le 13 mars 2012 qui a également majoré sa rente au maximum ;
- contrairement à ce que prétend le requérant, les victimes de l'amiante en Nouvelle-Calédonie ne sont pas privées de l'indemnisation de la totalité de leurs préjudices ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 ;

Vu l'ordonnance n° 2009-537 du 14 mai 2009 portant extension et adaptation à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, dans les Terres australes et antarctiques françaises et en Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions de nature législative ;

Vu la délibération n° 34/CP du 23 février 1989 relative aux mesures générales en matière de sécurité et d'hygiène ;

Vu la délibération n° 211/CP du 15 octobre 1997 relative à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante ;

Vu le décret n° 57-245 du 24 février 1957 relatif à la réparation et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les territoires d'outre-mer ;

Vu le code du travail de Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 13 novembre 2014 - le rapport de M. Schnoering, rapporteur ;

- les conclusions de M. Arruebo-Marinier, rapporteur public ;
- et les observations de Me Lafforgue, avocat de M. X., et de Mme Thémereau, représentant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Sur la jonction des requêtes n° 1400060 et n°1400144 :

1. Considérant que les requêtes susvisées, présentées par M. X., présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a donc lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie :

2. Considérant que les conclusions de M. X. sont dirigées contre la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le ministre de la justice sur sa réclamation préalable en date du 2 septembre 2013 et tendant à la réparation intégrale de ses préjudices en lien avec la faute commise par ledit ministre mais aussi contre la décision de rejet rendue par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le 10 décembre 2013 sur sa réclamation préalable présentée le 11 septembre 2013 et tendant à la réparation intégrale de ses préjudices en lien avec la faute commise par ledit gouvernement ; que, dans ces conditions la fin de non-recevoir opposée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie tirée de ce que la requête ne serait pas dirigée contre lui doit être écartée ;

3. Considérant que M. X., atteint d'une pathologie pulmonaire prise en charge par la caisse de protection sociale de Nouvelle-Calédonie (Cafat) au titre de la législation sur les maladies professionnelles, demande au tribunal de condamner l'Etat à l'indemniser à raison de sa carence

fautive en matière de prévention des risques liés à l'exposition professionnelle à l'amiante à laquelle s'ajoute une carence dans la mise en œuvre des dispositions des articles 18 et 19 de l'ordonnance du 14 mai 2009 ;

4. Considérant que le caractère nocif des poussières d'amiante est connu depuis le début du XXème siècle et que le caractère cancérigène de celles-ci a été mis en évidence dès le milieu des années cinquante, que si les autorités publiques ont inscrit progressivement, à partir de 1945, sur la liste des maladies professionnelles, les diverses pathologies invalidantes voire mortelles, dues à l'exposition professionnelle à l'amiante, ces autorités n'ont entrepris, avant 1977, aucune recherche afin d'évaluer les risques pesant sur les travailleurs exposés aux poussières d'amiante, ni pris de mesures aptes à éliminer ou, tout au moins, à limiter les dangers liés à une telle exposition ;

5. Considérant que le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie soutient que la responsabilité de l'Etat ne saurait être recherchée, les modalités d'application du code du travail ayant été confiées dès 1957 au Territoire et l'Etat n'ayant plus eu, au fil des statuts successifs, qu'une compétence résiduelle ; que l'étude des textes en vigueur en Nouvelle-Calédonie fait toutefois apparaître, sur une longue période, une compétence partagée de l'Etat et des autorités du territoire s'agissant de la prévention des risques liés à l'exposition professionnelle à l'amiante ;

6. Considérant, en effet, que si, comme le soutient le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, l'Etat avait confié dès 1957 au Territoire les modalités d'application du code du travail et si la commission permanente du Congrès du Territoire de la Nouvelle-Calédonie a adopté la délibération n° 34/CP du 23 février 1989 relative aux mesures générales en matière de sécurité et d'hygiène et la délibération n° 211/CP du 15 octobre 1997 relative à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante, ce n'est qu'à compter de la mise en œuvre de l'article 22-4° de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie que cette dernière dispose d'une compétence entière en matière de droit du travail qu'elle exerce concrètement depuis le 1er janvier 2000 ;

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

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. X. a produit, à l'appui de ses demandes, des éléments de nature à faire regarder l'action de l'administration comme insuffisante au regard des risques courus par les travailleurs durant la période où il a été en activité ; que l'Etat et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ne justifient d'aucune circonstance de nature à établir que la législation du travail en vigueur durant cette période - et notamment la réglementation relative à l'empoussièrément sur les lieux de travail - était adaptée à ces risques ; du fait de ces carences dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante, l'Etat et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ont commis une faute de nature à engager leur responsabilité ;

9. Considérant, par ailleurs, que le requérant soutient également que l'Etat est responsable pour n'avoir pas mis en œuvre les dispositions des articles 18 et 19 de l'ordonnance du 14 mai 2009

susvisée qui prévoient notamment la signature d'une convention entre la Nouvelle-Calédonie et le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) ; que les dispositions de l'article 53 de la loi du 23 décembre 2000 ne confèrent pas à l'Etat la compétence d'imposer aux parties concernées la signature d'une telle convention ; qu'il suit de là que M. X. n'est pas fondé à invoquer sur ce point la carence fautive de l'Etat ;

10. Considérant que M. X. soutient aussi que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est responsable de l'absence de convention entre la Nouvelle-Calédonie et le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) ce qui prive les victimes calédoniennes de l'amiante de l'indemnisation de leurs préjudices ; que cette faute lui ouvrirait droit à des dommages-intérêts ;

11. Considérant, à cet égard, que l'article 53 de la loi du 23 décembre 2000 modifiée, dans sa rédaction issue de l'article 18 de l'ordonnance n° 2009-537 du 14 mai 2009 susvisée, prévoit que « - Peuvent obtenir la réparation intégrale de leurs préjudices : 1° Les personnes qui ont obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante au titre de la législation française de sécurité sociale ou d'un régime assimilé ou de la législation applicable aux pensions civiles et militaires d'invalidité ; 2° Les personnes qui ont subi un préjudice résultant directement d'une exposition à l'amiante sur le territoire de la République française ; 3° Les ayants droit des personnes visées aux 1° et 2°. IL - Il est créé, sous le nom de « Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante », un établissement public national à caractère administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. Cet établissement a pour mission de réparer les préjudices définis au 1 du présent article(..) Xi - Le fonds peut gérer, pour le compte de la Nouvelle-Calédonie, un dispositif d'indemnisation des victimes de l'amiante défini par cette collectivité dans le cadre de ses compétences, dans des conditions fixées par une convention conclue entre le fonds et la Nouvelle-Calédonie» ;

12. Considérant que l'article 53 de la loi du 23 décembre 2000 modifiée prévoit seulement la possibilité de conclure une convention entre la Nouvelle-Calédonie et le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) dans l'hypothèse où la Nouvelle-Calédonie aurait défini un dispositif d'indemnisation des victimes de l'amiante dans le cadre de ses compétences ; qu'il était ainsi loisible à la Nouvelle-Calédonie de faire le choix de ne pas mettre en place un dispositif d'indemnisation des victimes de l'amiante et de ne pas conclure une convention avec le FIVA ; que, dans ces conditions, l'absence de convention entre la Nouvelle-Calédonie et le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante n'est pas de nature à engager la responsabilité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la responsabilité de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie ne peut être retenue que pour leur carence fautive résultant de l'insuffisance des dispositions réglementaires tendant à prévenir les risques liés à l'exposition aux poussières d'amiante ; que, par suite l'Etat et la Nouvelle-Calédonie doivent être solidairement condamnés à indemniser M. X. des préjudices qui n'ont pas été pris en charge par son employeur, la SLN ; qu'il sera fait une juste appréciation de l'ensemble ces préjudices y compris les troubles dans les conditions d'existence et le préjudice moral en les évaluant à la somme de 1 000 000 de francs CFP tous intérêts compris ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant qu'aux termes de l'article L. 7614 du code de justice administrative « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie

condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

15. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre solidairement à la charge de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie une somme de 150 000 francs CFP à payer à M. X. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DÉCIDE:

Article 1^{er} : L'Etat et la Nouvelle-Calédonie sont solidairement condamnés à verser à M. X. la somme de 1 000 000 de francs CFP tous intérêts compris.

Article 2 : L'Etat et la Nouvelle-Calédonie verseront solidairement à M. X. la somme de 150 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.