

Condition d'exposition au risque dans le secteur public : la référence (traditionnelle) à l'article 32 des lois coordonnées n'a pas lieu d'être

Dans son arrêt du 4 avril 2016, la Cour de cassation tranche une question d'importance pour le secteur des maladies professionnelles dans le secteur public. Plusieurs décisions avaient estimé que cette condition devait être appréciée au regard des conditions posées dans le secteur privé. La Cour de cassation censure ce raisonnement.

FAITS DE LA CAUSE

M. L. a travaillé pour le compte d'une intercommunale, en qualité de sapeur-pompier statutaire de 1975 à 2000, date de sa mise en préretraite. De 1975 à 1998, il a été affecté au service de protection et de lutte contre l'incendie de la Ville de Liège et a participé à des interventions sur des incendies.

Il a introduit une déclaration de maladie professionnelle auprès du service compétent le 12 avril 1999. Il se plaignait de l'existence d'une maladie respiratoire qu'il imputait à l'action des inhalations de dérivés du cyanogène, d'oxyde d'azote, de dérivés d'ammoniac et de dérivés de chlore, auxquels il estimait avoir été exposé en sa qualité de sapeur-pompier. Il s'agit d'une maladie de la liste, enregistrée sous le code R 1.108.03.

Le 17 août 2000, le FMP a notifié ses conclusions médicales à l'employeur, dont il ressort que son agent n'était pas atteint de la maladie professionnelle invoquée. La Ville a notifié à M. L. le 26 septembre 2001 son refus de reconnaître la maladie professionnelle pour laquelle il demandait réparation. Celui-ci a, par une citation du 17 avril 2002, introduit un recours devant le tribunal du travail de Liège à l'encontre de cette décision. Le F.M.P. a fait intervention volontaire à la procédure.

Par un jugement du 9 octobre 2002, le tribunal du travail de Liège a ordonné avant dire droit une expertise. L'expert a déposé son rapport le 17 avril 2003. Il a conclu que M. L. était atteint de la maladie professionnelle dont il revendiquait la reconnaissance et que la réparation légale lui était due à dater du 18 mai 1999, à hauteur d'un taux d'incapacité permanente partielle de 80%, sans préjudice de l'application des facteurs socio-économiques.

A la suite de l'expertise, le tribunal a rendu son jugement au fond le 8 décembre 2003. Il a déclaré l'action de Monsieur Lejeune recevable mais non fondée. Le tribunal a écarté les conclusions du rapport d'expertise et a estimé que le dossier ne contenait pas suffisamment d'arguments en faveur d'une origine professionnelle de la maladie et que l'affection respiratoire présentée par Monsieur Lejeune était d'origine exclusivement tabagique.

M. L. ayant interjeté appel de ce jugement, la 6^{ème} chambre de la cour du travail de Liège a, par un arrêt du 22 décembre 2004, ordonné avant dire droit une nouvelle expertise. Cet arrêt rappelle, en droit : que la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention et la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public entend par maladies professionnelles celles qui sont reconnues comme telles en exécution de la législation relative à la réparation des dommages causés par les maladies professionnelles; qu'il en est de même de l'arrêté royal du 21 janvier 1993 relatif à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles en faveur de certains membres du personnel appartenant aux administrations provinciales et locales; qu'en vertu de l'article 5, alinéa 1^{er}, de cet arrêté royal, la réparation du dommage résultant d'une maladie professionnelle est due lorsque la victime de cette maladie a été exposée au risque professionnel de ladite maladie pendant la totalité ou une partie de la période au cours de laquelle elle appartenait au personnel visé à l'article 2 et que l'alinéa 2 de cette disposition présume jusqu'à preuve du contraire avoir exposé la victime au risque professionnel de la maladie professionnelle tout travail effectué pendant la période visée à l'alinéa 1^{er} dans les administrations et établissements mentionnés à l'article 2; que pour les membres d'une intercommunale (comme en l'espèce), l'exposition au risque professionnel de la maladie est ainsi présumée jusqu'à preuve du contraire pour tout travail effectué dans l'intercommunale.

Cet arrêt résume comme suit la preuve à apporter par la victime : *"l'agent doit donc démontrer qu'il est atteint d'une maladie respiratoire ayant pu être provoquée par les inhalations de dérivés du cyanogène, d'oxyde d'azote, de dérivés d'ammoniac et de dérivés de chlore, cependant que l'exposition au risque, présumée jusqu'à preuve du contraire, signifie à défaut de preuve contraire qu'il a été professionnellement soumis à des inhalations de dérivés du cyanogène, d'oxyde d'azote, de dérivés d'ammoniac et de dérivés de chlore suffisantes en durée et intensité pour créer le risque qu'il contracte cette maladie, celle-ci étant ensuite présumée de manière irréfragable avoir été effectivement causée par ces inhalations"*.

La mission confiée à l'expert est notamment de dire si M. L. *"est atteint d'une affection ou de lésions respiratoires ayant pu être provoquées par l'inhalation de dérivés du cyanogène, d'oxyde d'azote, de dérivés d'ammoniac et de dérivés de chlore"* et, dans l'affirmative, *"après examen méticuleux des conditions de travail de (cet agent) s'il est établi avec le plus haut degré de vraisemblance que permettent les connaissances médicales s'il n'a pas été exposé au risque professionnel de la maladie, c'est-à-dire si au cours de sa carrière au service de (l'employeur), il n'a pas été professionnellement soumis à des inhalations de dérivés du cyanogène, d'oxyde d'azote, de dérivés d'ammoniac et de*

dérivés de chlore suffisantes, en raison de leur durée, de leur fréquence et de leur intensité, et compte tenu aussi de la constitution physique du patient, pour créer le risque de contracter cette maladie". Un arrêt du 23 mars 2005 remplace l'expert.

M. L. est décédé le 19 février 2006 à l'âge de 62 ans des suites d'une bronchopathie pathologique chronique obstructive (BPCO). Sa veuve, Mme F. a repris l'instance et sa fille, Mme L. a été citée en reprise d'instance par l'employeur.

Le rapport d'expertise conclut qu'il n'est pas établi avec le plus haut degré de vraisemblance que permettent les connaissances médicales que M. L. n'a pas été exposé au risque professionnel de la maladie et que cette maladie a entraîné une incapacité physique à caractère temporaire de 80 % du 23 mars 1999 au 1er février 2004 et de 100 % du 2 février 2004 à la date du décès.

Par un arrêt du 3 décembre 2010, après avoir rappelé les règles dégagées dans l'arrêt du 22 décembre 2004 quant à la présomption d'exposition au risque professionnel de la maladie et à la charge de la preuve pesant sur l'employeur public, étant "*de rapporter la preuve contraire de ce que l'intéressé a été soumis à l'inhalation des dites fumées toxiques pendant une durée et avec une intensité suffisante pour créer le risque qu'il contracte cette maladie*", la cour du travail soulève la question, qui n'avait pas été abordée par les parties, s'il convient d'appliquer l'article 32, alinéa 2, des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles dans sa version antérieure à sa modification par une loi du 13 juillet 2006 (entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2006 ou d'appliquer le texte en vigueur à la date d'introduction de la demande et à la date de la décision litigieuse. La cour ordonne la réouverture des débats sur cette question.

Par un arrêt du 6 mai 2011, la cour du travail décide que la version de l'article 32, alinéa 2, de la loi du 3 juin 1970 telle que modifiée par la loi du 13 juillet 2006 est applicable; qu'il appartient dès lors Mme F. et L. de démontrer "*que l'exposition au risque professionnel que constitue l'inhalation de fumées d'incendie représente, dans le groupe professionnel des pompiers et, plus particulièrement dans le chef du défunt, la cause prépondérante de la maladie connue sous le nom de bronchopathie pathologique chronique obstructive*" et que cette preuve n'est pas apportée. Elle déclare en conséquence l'appel non fondé.

LA PROCEDURE EN CASSATION

Les demanderesses ont proposé six moyens, dirigés soit contre l'arrêt définitif du 6 mai 2011, soit contre l'arrêt de réouverture des débats du 3 décembre 2010.

L'arrêt commenté casse l'arrêt du 3 décembre 2010 et, par voie de conséquence, celui du 6 mai 2011.

Le moyen accueilli est le quatrième moyen, qui soutenait en substance qu'il n'y avait pas lieu à réouverture des débats sur la version de l'article 32 al. 2. des lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3 juin 1970, dès lors que cette disposition *ne régissait pas* la réparation des maladies professionnelles dans le secteur public. En effet, la loi du 3 juillet 1967 n'y fait pas référence, pas plus que l'arrêté royal du 21 janvier 1993, qui s'applique aux membres du personnel des intercommunales. Au contraire, l'article 5 de cet arrêté exclut l'application de cet article 32.

INTERET DE LA DECISION

L'arrêt – de première importance – porte sur la condition d'exposition au risque professionnel dans le secteur public et sa spécificité par rapport au secteur privé. Les moyens, non examinés, présentent également un intérêt. Ces différents aspects sont traités ci-après.

I. L'incidence de l'arrêt sur la condition d'exposition au risque professionnel

Rappelons très brièvement que les conditions classiques d'indemnisation sont l'existence d'une maladie (de la liste ou hors liste), l'exposition au risque professionnel et le lien causal entre la maladie et l'exposition précitée. Sur le plan de la preuve, i) la dernière condition est irréfragablement présumée lorsqu'il s'agit d'une maladie de la liste, ii) les réglementations publiques et privées prévoient une présomption d'exposition au risque, dont l'étendue n'est pas identique et iii) le surplus doit être prouvé par la victime.

Dans le secteur public, la condition d'exposition au risque n'est pas libellée par la loi-cadre du 3 juillet 1967. Elle figure dans les arrêtés royaux d'application, qui prévoient que la présomption s'applique quel que soit le travail effectué (à l'inverse de la réglementation du secteur privé, qui procède par énumération limitative, cf. A.R. du 6 févr. 2007). Plusieurs décisions – ainsi que c'est le cas de l'arrêt de la Cour du travail de Liège censuré par la Cour de cassation – avaient considéré, en substance, que l'article 2 de la loi du 3 juillet 1967 (« *On entend par maladies professionnelles celles qui sont reconnues comme telles en exécution des articles 30 [maladie de la liste] et 30bis [maladies hors liste] des lois coordonnées ...* ») renvoie aux définitions des maladies contenues aux articles 30 et 30bis mais également à l'article 32 des lois coordonnées, qui régit la condition d'exposition au risque professionnel.

Diverses conséquences découlent de cette affirmation, dont les suivantes :

- c'est la définition (restrictive) du risque professionnel contenue à cet article 32 des lois coordonnées qui s'applique.

- Pour les maladies hors liste (visées par l'article 30*bis*), la présomption ne joue pas (cf. le dernier alinéa de l'article 32, qui dispose que « *Pour une maladie au sens de l'article 30bis, il incombe à la victime ou à ses ayants-droits de fournir la preuve de l'exposition au risque professionnel ...* »).

La Cour de cassation censure sans conteste cette thèse : la condition d'exposition au risque est régie exclusivement par la disposition pertinente de l'arrêté royal d'exécution applicable (en l'espèce, l'article 5 de l'arrêté royal du 21 janvier 1993). Celle-ci exclut l'application de son « pendant » au sein du secteur privé, l'article 32 des lois coordonnées. L'arrêt confirme ainsi la thèse selon laquelle le renvoi par la loi du 3 juillet 1967 aux lois coordonnées du 3 juin 1970 est limité aux articles 30 et 30*bis* et n'inclut pas l'article 32¹.

Aussi,

- La notion d'exposition au risque professionnel n'est pas régie par l'article 32 des lois coordonnées, qui contient, en son alinéa 2, une définition complexe et de portée discutée (voy. ci-après).
- Les discussions sur l'application de la présomption d'exposition au risque professionnel aux maladies hors liste devraient être aplanies. En effet, c'est essentiellement en raison du libellé de l'article 32 des lois coordonnées qu'il était estimé que cette présomption ne s'appliquait qu'aux maladies de la liste². Or, ce renvoi a été jugé inexistant (tant dans la loi que dans l'arrêté d'exécution) par la Cour suprême.

Les conséquences concrètes de cet arrêt sont donc très importantes pour les victimes quant à la charge de la preuve.

II. Quant à l'article 32 des lois coordonnées : portée de la définition du « risque professionnel » et application de la loi dans le temps

La Cour de cassation ayant cassé l'arrêt de réouverture des débats du 3 décembre 2010, elle n'avait plus à se prononcer sur les 5^{ème} et 6^{ème} moyens de cassation qui critiquaient l'arrêt rendu après cette réouverture. La problématique dégagée par ces deux moyens n'en conserve pas moins de l'intérêt.

Le cinquième moyen faisait grief à l'arrêt du 6 mai 2011 d'avoir appliqué à la contestation de M. L. la version de l'article 32 al.2 dans la version postérieure à sa modification par la loi du 13 juillet 2006 au motif que, l'autorité administrative ayant refusé de faire droit à la prétention de Mr L., en d'autres termes n'ayant consacré aucun droit acquis, ses prétentions et celles de ses ayant-droit dans le cadre

¹ S. REMOUCHAMPS, « La preuve en accidents du travail et en maladies professionnelles », *R.D.S.*, 2013, pp 469 à 473.

² Voy. notamment P. DELOOZ et D. KREIT, « Les maladies professionnelles », Larcier, 3^e éd., p. 309.

de la contestation judiciaire de cette décision s'analysaient comme des effets futurs de la situation antérieure née sous l'empire de la loi ancienne au sens de l'article 2 du Code civil.

On aborde ainsi une question qui s'est posée aux juridictions du travail quant à la portée du préalable administratif, question qui revient régulièrement dans les litiges en matière de maladie professionnelle alors que dans les autres secteurs de la sécurité sociale elle est clairement résolue. Ainsi que le rappelle H. MORMONT³, les règles applicables au contentieux de la sécurité sociale sont que :

- le droit de la sécurité sociale consacre en faveur des assurés sociaux des droits subjectifs ou droits créances ;
- les actes administratifs pris en application des dispositions énonçant des droits subjectifs ne sont pas constitutifs mais seulement déclaratifs de ces droits ;
- lorsque l'administration exerce une compétence liée, le droit subjectif est le droit à la prestation sociale pour la période sur laquelle l'institution a statué ou aurait dû le faire ;
- lorsque le pouvoir de l'administration est lié, le juge exerce un pouvoir de pleine juridiction, en ce compris de substitution. En d'autres termes, il doit faire ce que l'administration aurait dû faire à l'époque où elle aurait dû le faire. Pas plus que l'acte administratif, le jugement n'est constitutif de droits. Il est déclaratif des droits qui auraient dû être reconnus.

La Cour de cassation aura certainement à revenir sur cette problématique, non seulement à propos de l'application dans le temps de l'article 32 al. 2 LC dans le secteur privé mais également de manière plus générale dans les secteurs privé et public de la réparation des maladies professionnelles en relation avec les pouvoirs du juge.

Quant au sixième moyen, il concernait la portée de la modification de cet article 32, qui contient la définition (propre au secteur privé) du risque professionnel, dont il a été question ci-avant. L'arrêt attaqué avait en effet décidé que les demanderesse doivent démontrer « *que l'exposition au risque professionnel que constitue l'inhalation de fumées d'incendie représente, dans le groupe professionnel des pompiers, et plus particulièrement dans le chef du défunt, la cause prépondérante de la maladie connue sous le nom de bronchopathie pathologique chronique obstructive* ». Le moyen interroge la modification de 2006, qui fait référence à cette « cause prépondérante », au regard des travaux préparatoires, qui ne permettent pas de conclure à une volonté de modifier le concept en vigueur dans le sens repris par le jugement⁴.

*

* *

³ H. MORMONT, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2013, n° 2, pp. 353 et suiv.).

⁴ Voy. à ce sujet, L. VOGEL, « De la silicose des mineurs aux lombalgies des infirmières : réflexions critiques sur le droit des maladies professionnelles », *R.D.S.*, 2015/3, pp. 505 et suiv. ; S. REMOUCHAMPS, « L'indemnisation des dommages générés par les risques psychosociaux dans les régimes de réparation des risques professionnels », *Actualités en matière de bien-être*, UB³, Bruylant, 2015, pp. 269 et suiv.