

De: ARS-BFC-PEPS
Envoyé: mardi 4 juin 2024 09:27
À: ARS-BFC-PEPS
Objet: TR: [VEILLE] inspection - carence - inaction fautive - police sanitaire (TA de Dijon, 23 avril 2024, n° 2200604, inédit au Lebon).

De : ESPAZA, Antoine (ARS-ARA) <antoine.espaza@ars.sante.fr>

Envoyé : jeudi 30 mai 2024 16:24

À : MICOL, Anne (ARS-ARA) <Anne.MICOL@ars.sante.fr>; LUCILLA, Yannick (ARS-ARA) <yannick.lucilla@ars.sante.fr>; PERROT, Catherine (ARS-ARA) <catherine.perrot@ars.sante.fr>; CATHERIN, Odile (ARS-ARA) <Odile.CATHERIN@ars.sante.fr>; LEBAS, Elise (ARS-ARA) <elise.lebas@ars.sante.fr>; LUCILLA, Yannick (ARS-ARA) <yannick.lucilla@ars.sante.fr>; POULET, Jean-Philippe (ARS-ARA) <Jean-Philippe.POULET@ars.sante.fr>; ERMAKOFF, Antoine (ARS-ARA) <antoine.ermakoff@ars.sante.fr>

Cc : DELEAU, Stéphane (ARS-ARA) <Stephane.DELEAU@ars.sante.fr>; VAISSEIX, Aurélie (ARS-ARA) <Aurelie.VAISSEIX@ars.sante.fr>; LATAIEF, Boussaina (ARS-ARA) <Boussaina.LATAIEF@ars.sante.fr>; ARS-ARA-AFFAIRES-JURIDIQUES <ars-ara-affaires-juridiques@ars.sante.fr>

Objet : [VEILLE] inspection - carence - inaction fautive - police sanitaire (TA de Dijon, 23 avril 2024, n° 2200604, inédit au Lebon).

Bonjour,

Le 23 avril 2024, tribunal administratif (TA) de Dijon a rendu un jugement intéressant en matière de responsabilité de l'État pour inaction fautive dans l'exercice des pouvoirs d'inspection des services vétérinaires. Cette décision prend place dans un mouvement jurisprudentiel plus large (1) qui a vocation à s'appliquer aux agences régionales de santé (2) et qui a déjà abouti à la caractérisation de fautes dans l'exercice des pouvoirs d'inspection et de police sanitaire de la puissance publique (3).

1. Sur la responsabilité de la puissance publique dans l'exercice de ses pouvoirs d'inspection et de police sanitaire

Dans sa décision, le tribunal administratif n'évoque pas les règles d'hygiène humaines mais la législation relative au bien-être animal. Ces dispositions ne sont pas équivalentes mais leur logique est la même. Le raisonnement du juge est donc tout à fait comparable : « Il résulte de l'ensemble des dispositions précitées que la réglementation européenne confère un caractère prioritaire aux mesures à prendre pour éliminer ou maîtriser les risques pour le bien-être des animaux, dans l'objectif de remédier aux non-conformités et d'empêcher leur renouvellement ou répétition. A cette fin, les vétérinaires officiels doivent adopter une approche proportionnée et progressive en tenant compte des antécédents de l'opérateur. Les agents de l'État, sous la surveillance continue desquels s'opèrent, dans les abattoirs, les opérations d'immobilisation, d'étourdissement, d'abattage et de mise à mort des animaux, disposent d'une large marge d'appréciation quant aux mesures, au besoin coercitives, à mettre en œuvre, qui peuvent aller d'un simple rappel ou d'une instruction à un arrêt de la production. Une faute commise par les services vétérinaires d'inspection dans l'exercice des pouvoirs qui sont les leurs pour veiller à l'application des dispositions applicables en matière de bien-être animal dans les abattoirs est de nature à engager la responsabilité de l'État s'il en résulte pour celui qui s'en plaint un préjudice direct et certain. » (TA de Dijon, 23 avril 2024, n° 2200604, inédit au Lebon).

Cette décision est une adaptation de la jurisprudence du Conseil d'État sur la responsabilité de l'État pour faute commise par l'inspection du travail dans l'exercice des pouvoirs qui sont les siens. Le juge administratif a ainsi considéré que : « Il appartient aux membres de l'inspection du travail, qui disposent d'une large marge d'appréciation dans le choix des moyens juridiques qui leur apparaissent les plus appropriés pour assurer l'application effective des dispositions légales par les entreprises soumises à leur contrôle, d'adapter le type et la

fréquence de leurs contrôles à la nature et à la gravité des risques que présentent les activités exercées et à la taille des entreprises. Il leur revient de tenir compte, dans l'exercice de leur mission de contrôle, des priorités définies par l'autorité centrale ainsi que des indications dont ils disposent sur la situation particulière de chaque entreprise, au regard notamment de la survenance d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ou de l'existence de signalements effectués notamment par les représentants du personnel. Une faute commise par l'inspection du travail dans l'exercice des pouvoirs qui sont les siens pour veiller à l'application des dispositions légales relative à l'hygiène et à la sécurité au travail est de nature à engager la responsabilité de l'Etat s'il en résulte pour celui qui s'en plaint un préjudice direct et certain ». (CE, 18 décembre 2020, n° 437314, publié au Lebon).

L'arrêt du 18 décembre 2020 reflète une véritable tendance actuelle de la jurisprudence administrative. Il peut d'ailleurs être rapproché d'un autre arrêt rendu à la même période à propos de la police sanitaire du médicament : « *D'une part, eu égard tant à la nature des pouvoirs conférés par les dispositions précitées à l'AFSSAPS, agissant au nom de l'Etat, en matière de police sanitaire relative aux dispositifs médicaux, qu'aux buts en vue desquels ces pouvoirs lui ont été attribués, la responsabilité de l'Etat peut être engagée par toute faute commise dans l'exercice de ces attributions, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain.* » (CE, 16 novembre 2020, n° 437600, publié au Lebon)»

Une nouvelle décision relative à l'inspection du travail est par la suite venue confirmer et préciser la position du Conseil d'État : « *Si, en application de la législation du travail désormais codifiée à l'article L. 4121-1 du code 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 et des informations disponibles, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers. En outre, une faute commise par l'inspection du travail dans l'exercice des pouvoirs qui sont les siens pour veiller à l'application des dispositions légales relatives à l'hygiène et à la sécurité au travail est de nature à engager la responsabilité de l'Etat s'il en résulte pour celui qui s'en plaint un préjudice direct et certain.* » (CE, 19 avril 2022, n° 457560, publié au Lebon).

Le juge administratif considère ainsi, que la puissance publique doit être proactive pour protéger les travailleurs et se tenir à jour de l'état des connaissances scientifiques et des informations disponibles sur le sujet.

- ⇒ **L'action ou l'inaction de la puissance publique dans l'exercice de ses prérogatives de police sanitaire peut donc constituer une faute susceptible d'indemnisation si elle a causé un préjudice direct et certain. Le risque pour l'administration est donc l'introduction d'action en responsabilité.**

En revanche, la cour administrative d'appel de Paris a par exemple récemment considéré que : « *La faculté reconnue par ces dispositions au ministre en charge de la santé et aux directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS) placés sous son pouvoir hiérarchique de faire réaliser des contrôles et des enquêtes par l'inspection générale des affaires sociales ou certains personnels des ARS a pour seul objet de leur permettre de recueillir les renseignements qu'ils estiment nécessaires à la mise en œuvre des pouvoirs qui leur sont reconnus par la loi. Par suite, le choix opéré par le ministre en charge de la santé d'avoir ou non recours à cette faculté pour l'exercice de ses missions ou de celles des services placés sous son pouvoir hiérarchique ne revêt pas le caractère d'une décision faisant grief, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.* » (CAA de PARIS, 02 octobre 2023, n° 22PA03037, Inédit au Lebon)

- ⇒ **Il en résulte qu'une décision par laquelle l'administration refuse de procéder à une inspection ne peut pas être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir. Elle ne peut donc pas être annulée. Le juge justifie cette décision par le respect de la marge de manœuvre de l'administration en la matière.**

2. Sur la probable application de cette jurisprudence à l'agence régionale de santé dans l'exercice de ses pouvoirs d'inspection

À ma connaissance, il n'existe pas encore de décision qui aborde la responsabilité pour faute d'une agence régionale de santé dans l'exercice de ses pouvoirs d'inspection qui appliquerait la jurisprudence précitée.

Il me semble toutefois que le juge tiendrait exactement le même raisonnement que celui développé dans les décisions précitées. En effet, le code de la santé publique (CSP) confie un rôle important en matière de police sanitaire à l'agence régionale de santé. L'article L. 1431-2 du CSP dispose ainsi que : *« Les agences régionales de santé sont chargées, en tenant compte des particularités de chaque région et des besoins spécifiques de la défense :*

1° De mettre en œuvre au niveau régional la politique de santé définie en application des articles L. 1411-1 et L. 1411-1-1, en liaison avec les autorités compétentes dans les domaines de la santé au travail, de la santé scolaire et universitaire et de la protection maternelle et infantile, et le protocole prévu à l'article L. 6147-11.

A ce titre : [...] c) Sans préjudice de l'article L. 1435-1, elles établissent un programme annuel de contrôle du respect des règles d'hygiène, en particulier celles prévues au 2° de l'article L. 1421-4, en fonction des orientations retenues par le document visé à l'article L. 1434-1 et des priorités définies par le représentant de l'Etat territorialement compétent. Elles réalisent ou font réaliser les prélèvements, analyses et vérifications prévus dans ce programme et procèdent aux inspections nécessaires ; [...] ».

Notre administration dispose donc d'une large marge de manœuvre pour assurer l'application effective du respect des règles d'hygiène.

- ⇒ **À ce titre, la responsabilité de l'ARS pourrait être engagée pour faute si un requérant arrivait à prouver l'existence d'un préjudice certain et direct causé par une action ou inaction de l'ARS en matière d'inspection. Cela aurait ainsi pu être le cas en cas d'inaction suite aux révélations du scandale Orpéa.**

3. Exemples de fautes commises dans l'exercice des pouvoirs d'inspection ou de police sanitaire

Il existe plusieurs types de fautes qui ont déjà été reconnues par le juge administratif dans l'exercice des pouvoirs d'inspection. La plupart des fautes résultent de l'inaction de la puissance publique.

Le Conseil d'État a ainsi jugé que : *« Il résulte de l'appréciation souveraine ainsi portée par le tribunal sur les pièces du dossier qui lui était soumis, alors que les ruptures de prothèses mammaires étant des événements attendus, elles n'appellent pas une évaluation individuelle mais une surveillance de leur fréquence de survenue, que l'augmentation du nombre de déclarations de matériovigilance effectuées par les chirurgiens en 2008 concernant les prothèses fabriquées par la société PIP a fait l'objet d'une analyse par l'AFSSAPS en avril et en août 2009 et que cette analyse a montré un taux de déclaration comparable à celui constaté pour les prothèses des autres fabricants. Il en résulte également que, à la suite des éléments nouveaux portés à sa connaissance en octobre et novembre 2009, l'agence a convoqué la société PIP à une réunion le 18 décembre 2009, formulé de nombreuses demandes d'informations puis diligenté une inspection du 16 au 18 mars 2010, au cours de laquelle elle a détecté la fraude commise par la société PIP et pris les mesures de police sanitaires qui s'imposaient le 29 mars suivant. En jugeant que le délai séparant le moment où l'agence avait eu connaissance d'une forte augmentation du nombre de signalements de matériovigilance concernant les implants fabriqués par la société PIP, soit en octobre et novembre 2009, et celui où elle avait sollicité de la société les éléments nécessaires pour procéder à une évaluation, soit le 18 décembre 2009, manifestait un manque de diligence de l'AFSSAPS dans l'exercice de son pouvoir de police sanitaire, constitutif d'une carence fautive de nature à engager la responsabilité de l'Etat, le tribunal administratif de Besançon a inexactement qualifié les faits de l'espèce, tels qu'il les a souverainement appréciés. »* (CE, 16 novembre 2020, n° 437600, publié au Lebon).

- ⇒ **Le retard pris pour réagir à des signalements peut manifester un manque de diligence de la police sanitaire du médicament. En l'occurrence, le juge a estimé que l'AFSSAPS avait réagi rapidement et n'a donc pas commis de faute.**

Le TA de Dijon a quant à lui caractérisé l'existence d'une faute en raison d'une « tolérance » laissée par les inspecteurs : *« Dans les circonstances de l'espèce, alors que l'administration n'apporte à l'instance aucun élément*

quant à son mode de contrôle de l'utilisation d'appareils soumettant les animaux à des chocs électriques, l'ensemble des éléments produits sont de nature à établir une tolérance très large de cette utilisation par les services de l'État, allant au-delà de ce qui est autorisé par les dispositions précitées et, ce faisant, une carence fautive dans le contrôle qui leur incombe. » (TA de Dijon, 23 avril 2024, n° 2200604, inédit au Lebon).

- ⇒ **La tolérance de l'utilisation d'appareils interdits dans les abattoirs constitue une carence fautive dans le contrôle qui incombe aux services vétérinaires. La décision est particulièrement intéressante car le TA déduit cette faute de l'absence d'éléments apportés par l'administration pour prouver les modalités de contrôle de ces appareils. La charge de la preuve incomberait ainsi au service d'inspection, qui doit établir avoir contrôlé l'emploi des dispositifs interdits.**

Par ailleurs : « la cour administrative d'appel de Marseille a souverainement constaté que l'inspection du travail n'avait mené aucun contrôle au sein des chantiers navals de La Ciotat et de La Seyne-sur-Mer pendant la période de dix années en litige, pour s'assurer du respect des dispositions du décret du 17 août 1977 et a jugé que, eu égard à la nature des activités et à la taille de ces établissements, regroupés en 1982 au sein de la Normed, cette négligence revêtait un caractère fautif, sans que l'administration ait, compte tenu de ces éléments et de la durée de la période en litige, à être saisie de manquements précis par des organes de cette société ou des tiers. » (CE, 18 décembre 2020, n° 437314, publié au Lebon).

- ⇒ **L'absence de contrôle pendant dix ans d'une société constitue eu égard à la nature de ses activités (sensibles) et à sa taille (importante) une négligence fautive de l'inspection du travail. Là encore, la décision est intéressante, car l'administration n'avait pas été saisie d'un quelconque signalement précis. Ce n'est donc pas une absence de réponse à un cas particulier qui est sanctionnée, mais le défaut de contrôle routinier qui a permis l'installation d'une situation dangereuse pour les salariés.**

Ces quelques éléments n'ont pas l'ambition de constituer une étude exhaustive du sujet. Il s'agit simplement de quelques observations et analyses sur un processus jurisprudentiel en cours. Si vous souhaitez davantage de précisions sur un point en particulier, vous pouvez nous l'indiquer nous tâcherons de vous éclairer.

Cordialement,

Antoine ESPAZA

Conseiller Juridique

Direction inspection, justice, usagers (DIJU)

Pôle santé justice – Service juridique

04 27 86 57 35

241 rue Garibaldi

CS 93383 - 69418 Lyon cedex 03

04 72 34 74 00

www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr



Nos ministères agissent pour un développement durable.

Préservons l'environnement : n'imprimons que si nécessaire !