

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1608277

Mme K L

Mme A
Rapporteur

M. B
Rapporteur public

Audience du 22 mai 2018
Lecture du 19 juin 2018

60-01-03-04

18-04-02-04

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nantes

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 5 octobre 2016 et 4 mai 2018, Mme K L ..., représentée par Me Macouillard, demande au Tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser une somme globale de 30 000 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 15 avril 2016, date de réception de sa demande indemnitaire préalable, et capitalisation des intérêts échus, en réparation de son préjudice moral et de ses troubles dans les conditions d'existence subis à raison de son exposition au cours de sa carrière professionnelle (de 1975 à 1993) à l'inhalation de poussières d'amiante ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a subi, durant les années 1975 à 1993, pendant lesquelles elle a exercé ses fonctions de rédacteur puis d'adjoint au chef de bureau au sein de la tour Tripode, une exposition cancérigène aux poussières d'amiante constitutive d'une carence fautive de l'Etat, en raison de l'absence de prévention adéquate des risques qu'elle encourrait, compte tenu des données scientifiques alors disponibles ;

- le fait d'exposer un agent à un danger sans appliquer les mesures de protection nécessaires constitue une faute engageant la responsabilité de l'employeur en cas de préjudices subis par l'agent ; en l'espèce, en sa qualité de propriétaire de l'immeuble, l'Etat

était tenu de s'assurer de la protection des agents de tous les risques professionnels, y compris de celui de l'inhalation aux poussières d'amiante ;

- en l'espèce, la carence de l'Etat est double : d'une part, l'Etat n'a pas édicté de réglementation suffisante propre à protéger les agents de l'inhalation de poussières d'amiante dans les immeubles bâtis floqués avec ce matériau avant 1996 et, d'autre part, il les a exposés directement en tant qu'employeur et propriétaire de l'établissement, sans mettre en œuvre de mesure de protection ;

- les quantités massives d'amiante floqué contenues dans le bâtiment auraient dû conduire l'administration à réglementer la présence de ce matériau bien avant 1996 et l'intervention du décret du 7 février 1996 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis ; or, les pièces versées aux débats démontrent que ce n'est que le 10 avril 1990, suite à l'inquiétude des fonctionnaires quant à leur exposition à l'amiante, qu'un premier vrai contrôle de l'exposition du personnel a été effectué par la société CEP Pollution ingénierie ;

- l'inquiétude croissante des fonctionnaires travaillant sur le site et l'alerte donnée par les syndicats ont donné lieu à la saisine du tribunal administratif de Nantes qui, par une ordonnance du 12 juillet 2002, a prescrit une mesure d'expertise ; dans un rapport du 23 décembre 2002, les experts ont conclu à l'exposition à un risque d'empoussiérage aux fibres d'amiante de tous les agents ayant été employés sur le site du Tripode ;

- sa créance n'est pas prescrite ; il ne saurait être retenu comme point de départ du délai de la prescription quadriennale opposée par le ministre qu'une décision de l'administration qui concernerait directement l'exposition à l'amiante des anciens agents ayant travaillé au sein du Tripode ; or, la première et seule décision relative à la caractérisation de l'exposition à l'amiante et à la reconnaissance de l'imputabilité au service de certaines affections liées à l'amiante pour les agents ayant exercé leurs fonctions à l'immeuble Tripode est datée du 14 novembre 2014 ;

- si par extraordinaire le Tribunal devait retenir qu'elle a pleinement eu connaissance de l'existence et de la cause de son préjudice avant 2014, il y a lieu de constater l'existence de causes d'interruption ; notamment, de nombreuses communications écrites de l'administration ayant trait au fait générateur de sa créance sont intervenues entre mai 1991 et 2014 ;

- il résulte de plusieurs études que l'espérance de vie moyenne d'une personne exposée aux fibres d'amiante est considérablement réduite et les maladies liées à l'inhalation de poussières d'amiante ne font l'objet d'aucun traitement efficace ; de nombreuses études scientifiques démontrent que l'amiante, quelle que soit sa nature, est cancérigène et que les risques de contracter un cancer du poumon ou un cancer de la plèvre (mésothéliome) sont certains et chiffrés quelle que soit la durée de l'exposition et la dose inhalée ;

- son préjudice moral lié à l'anxiété d'avoir été exposée à l'amiante doit être évalué à 15 000 euros ; les différents témoignages qu'elle produit, celui de son mari et celui de Mme Bobet notamment, établissent son anxiété particulière ;

- elle a également subi des troubles dans ses conditions d'existence qui devront être réparés à hauteur de 15 000 euros ; elle est contrainte de prendre en compte la réalité de son exposition à l'amiante quotidiennement, de prévoir les années à venir en fonction de ses éventuelles pathologies ou de son décès.

Par un mémoire en défense enregistré le 1^{er} mars 2018, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la créance dont la requérante se prévaut est prescrite en application de la loi du 31 décembre 1968 ;

- en tout état de cause, les prétentions indemnitaires de Mme L ne sont pas fondées ; en effet, au cas présent, la requérante n'apporte aucun élément personnel et circonstancié justifiant de la réalité de son préjudice tant dans son principe que dans son quantum ;

- si par extraordinaire, le Tribunal venait à considérer que la situation d'ancien agent du Tripode devait suffire à caractériser les préjudices dont il est demandé réparation, il ne pourra pas accorder l'indemnité sollicitée qui est manifestement surévaluée ; le Tribunal ne saurait accorder aux agents du ministère, exposés passifs, une indemnité supérieure à 6 000 euros pour l'ensemble des préjudices subis.

Par ordonnance du 9 avril 2018, la clôture d'instruction a été fixée au 9 mai suivant.

Un mémoire présenté par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a été enregistré le 18 mai 2018.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ;

- la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 et notamment son article 53 ;

- le code de la sécurité sociale ;

- le code du travail ;

- le décret n° 77-949 du 17 août 1977 relatif aux mesures particulières d'hygiène applicables dans les établissements où le personnel est exposé à l'action des poussières d'amiante ;

- le décret n° 96-98 du 7 février 1996 relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante ;

- le décret n° 2001-963 du 23 octobre 2001 relatif au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante institué par l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, notamment son chapitre II relatif à la procédure d'indemnisation des victimes de l'amiante et aux décisions du fonds ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme A , rapporteur ;

- les conclusions de M. B , rapporteur public ;

- et les observations de Me Lafforgue et de Me Macouillard représentant Mme L et de la représentante du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Une note en délibéré présentée pour Mme L a été enregistrée le 24 mai 2018.

1. Considérant que Mme K L , née le 17 janvier 1952, secrétaire de chancellerie de classe exceptionnelle, a exercé ses fonctions au sein de l'immeuble de grande hauteur Tripode, situé boulevard Louis Barthou, à Nantes, de 1975 à 1993 ; qu'estimant avoir été exposée durant ces années à l'inhalation de poussières d'amiante, elle a formé une demande indemnitaire préalable auprès du ministre des affaires étrangères le 14 avril 2016 afin d'obtenir réparation du préjudice moral et des troubles dans les conditions d'existence subis ;

que suite au rejet implicite de cette demande, Mme L sollicite le Tribunal, par la présente requête, afin d'obtenir la condamnation de l'Etat à lui verser une somme globale de 30 000 euros en réparation du préjudice d'anxiété et des troubles dans les conditions d'existence qu'elle a subis à raison de son exposition aux poussières d'amiante ;

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne le principe de responsabilité :

2. Considérant que l'immeuble de grande hauteur Tripode a été construit entre 1968 et 1972 et a accueilli entre 1972 et 1994 près de 1 800 agents relevant du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie et des finances ; que lors de la construction de cet immeuble, la protection contre le risque incendie a conduit à l'utilisation massive d'amiante floqué, produit représentant le plus grand risque d'émissions de poussières inhalées d'amiante, au niveau des gaines techniques, des fenêtres, des poteaux et des poutres métalliques, des plafonds des bureaux et des couloirs ; qu'il résulte de l'instruction et n'est pas contesté que tous les agents employés sur ce site ont été exposés, dans l'exercice de leurs fonctions, en raison de la dégradation rapide du revêtement du bâtiment, entraînant des chutes de résidus de flocage, à un risque d'inhalation de poussières d'amiante ;

3. Considérant, d'une part, que 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, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers ;

4. Considérant que le risque pour une personne de développer dans certaines conditions une affection respiratoire à la suite de l'inhalation de fibres d'amiante était connu en France dès le début du XX^{ème} siècle ; qu'il a d'ailleurs donné lieu dès 1945 à une prise en charge spécifique au titre des maladies professionnelles par la création du tableau n° 30 concernant les affections respiratoires liées à l'amiante, complété à plusieurs reprises par la suite ; que ce risque, notamment la possibilité de développer des pathologies cancéreuses de l'appareil respiratoire, a, en outre, été clairement énoncé en 1977 par le Centre international de recherche contre le cancer ; que les pouvoirs publics français n'ont toutefois pris en compte les dangers résultant de l'exposition à l'amiante en milieu professionnel qu'en 1977 en édictant le décret n° 77-949 du 17 août ; que toutefois, si par ce décret l'Etat a notamment entendu limiter la concentration des fibres d'amiante dans l'air en milieu professionnel, il n'a pas à l'époque justifié de ce que les seuils retenus étaient adaptés aux risques d'exposition professionnelle à l'amiante et n'a diligenté aucune étude permettant de vérifier que les mesures prises étaient effectivement adaptées aux risques ; qu'en outre, l'Etat a attendu 1996, et le décret n° 96-98 du 7 février relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis, pour imposer la mise en œuvre de mesures destinées à limiter les risques d'une exposition dite « passive » à l'amiante dans les immeubles comme le Tripode ; que, dans ces conditions, la requérante est fondée à soutenir qu'en s'abstenant de prendre, avant 1996, des mesures propres à éviter ou, du moins, limiter les dangers liés à l'exposition à l'amiante dans tout immeuble bâti, et alors que les

risques d'une exposition même « passive » aux poussières d'amiante étaient connus, l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;

5. Considérant, d'autre part, qu'en tant qu'employeur et propriétaire de l'immeuble Tripode, l'Etat ne pouvait ignorer que ce bâtiment, réceptionné en 1972, comportait de l'amiante en grande quantité et que les agents y travaillant étaient exposés à un risque pour leur santé ; qu'ainsi en attendant 1990 pour faire réaliser une étude des risques par l'entreprise CEP Pollution ingénierie, 1992 pour la mise en place d'un suivi médical et enfin 1993 pour faire procéder à l'évacuation des locaux, l'Etat a manqué à ses obligations et a exposé ses agents à des conditions de travail dangereuses ; que par suite, la carence de l'Etat, tirée de cette absence de mise en œuvre de mesures d'hygiène et de sécurité propres à soustraire les agents de la tour Tripode à un risque d'exposition connu, est également de nature à engager sa responsabilité ;

En ce qui concerne l'exception de prescription quadriennale :

6. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi susvisée du 31 décembre 1968 : « Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. (...) » ; qu'aux termes de l'article 2 de la même loi : « La prescription est interrompue par : Toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement. / Tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est incompétente pour en connaître, et si l'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance ; / Toute communication écrite d'une administration intéressée, même si cette communication n'a pas été faite directement au créancier qui s'en prévaut, dès lors que cette communication a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance ; / Toute émission de moyen de règlement, même si ce règlement ne couvre qu'une partie de la créance ou si le créancier n'a pas été exactement désigné. (...) » ; qu'aux termes de l'article 3 de cette même loi : « La prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement. » ; que le point de départ de la prescription quadriennale est la date à laquelle la victime est en mesure de connaître l'origine du dommage ou du moins de disposer d'indications suffisantes selon lesquelles ce dommage pourrait être imputable au fait de l'administration ;

7. Considérant que le fait générateur de la créance que Mme L prétend détenir sur l'Etat est, d'une part, la faute commise par ce dernier, retenue au point 4, en ce qu'il s'est abstenu de prendre, avant 1996, des mesures propres à éviter ou, du moins, limiter les dangers liés à l'exposition à l'amiante dans tout immeuble bâti, et d'autre part, la faute commise en tant qu'employeur, relevée au point 5, en ce qu'il s'est abstenu de mettre en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité relatives à la protection des agents du Tripode contre l'inhalation de poussières d'amiante ;

8. Considérant qu'il résulte de l'instruction et plus précisément du rapport d'expertise du 23 décembre 2002 que l'existence du risque d'empoussiérement par fibre d'amiante auquel ont été exposés les agents de la tour Tripode a été portée à leur connaissance par l'administration en 1990, date à laquelle l'Etat a diligenté une étude des risques et fait appel pour ce faire à l'entreprise CEP Pollution ingénierie ; qu'à cette même période, et plus exactement à compter de 1992, un suivi médical spécifique et particulier a été proposé à chacun des agents de la tour, comprenant un examen radiologique ainsi qu'un test de la capacité respiratoire (épreuves fonctionnelles respiratoires) ; qu'en 1993, l'administration a fait évacuer les locaux en raison de la présence d'amiante et a décidé d'installer ses agents sur un nouveau site ; que l'inquiétude des fonctionnaires quant aux risques liés à leur exposition aux fibres d'amiante, reprise par les organisations syndicales, a en outre commencé à se manifester dès la fin des années 80 ; qu'en 1995, après la survenance de premiers décès, les syndicats CGT, CFDT et FO de l'INSEE de Nantes ont exposé leurs inquiétudes dans un communiqué de presse et ont sollicité, compte tenu des dangers connus que fait courir une exposition prolongée aux poussières d'amiante, la création d'une commission d'enquête indépendante ;

9. Considérant, en outre, qu'il résulte de l'instruction qu'en raison de cette inquiétude croissante des fonctionnaires ayant travaillé au sein de l'immeuble Tripode, plusieurs organisations syndicales ont procédé à la saisine du Tribunal le 11 juin 2002, lequel a prescrit, par une ordonnance du 12 juillet suivant (n°201792), une mesure d'expertise et a désigné à cet effet un médecin pneumologue et un ingénieur conseil ; qu'il est ressorti du rapport d'expertise du 23 décembre 2002, rédigé par ces derniers, outre la circonstance, déjà énoncée, que les agents ont tous été exposés à un risque d'empoussiérement et informés de ce risque dès 1990, « *qu'en matière de santé, l'inhalation de fibres d'amiante expose au risque de développer des affections bénignes ou malignes de l'appareil respiratoire. Ces affections dont le temps de latence est long sont caractérisées par la persistance du risque toute la vie durant et l'absence fréquente de traitement curatif* » et « *qu'actuellement trois agents (dont deux sont décédés) sont des victimes reconnues de cette exposition survenue durant leur activité professionnelle au Tripode. Mais cette faible prévalence ne peut pas s'extrapoler aux prochaines décennies compte tenu de la lente émergence clinique de ces affections* » ; que ce rapport, que les organisations syndicales ont dû nécessairement largement diffuser parmi les agents de la tour Tripode, a ainsi permis à ceux-ci de connaître l'étendue de la pollution des bureaux, les risques encourus et les obligations de l'Etat ; qu'enfin, à compter de 2004, a été ouverte une étude épidémiologique menée par Sépia Santé, à la suite de laquelle un suivi médical plus étendu a été mis en place pour l'ensemble des agents ayant exercé des fonctions au sein de l'immeuble Tripode ; qu'il résulte d'un courrier du 14 juin 2007, versé aux débats par la requérante, qu'à compter de cette date, tous les agents de la tour ont pu bénéficier d'un scanner thoracique et ont été informés qu'en cas d'anomalie décelée, ils pourraient, devant la commission de réforme, disposer d'une présomption du lien de causalité entre l'apparition de leur pathologie et leur exposition à l'amiante ;

10. Considérant qu'il suit de là que la requérante, dont l'époux mentionne d'ailleurs dans une attestation versée au dossier qu'elle a développé une particulière anxiété à compter de 2003, doit être regardée comme ayant eu connaissance au plus tard à partir de l'année 2007 des risques liés à une exposition aux poussières d'amiante et d'une défaillance de l'Etat, son employeur, dans la mise en œuvre de mesures de protection, sans que les différentes notes, courriers et réponses écrites ministérielles, intervenues entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2011, dont se prévaut l'intéressée, ne puissent être regardés comme une cause interruptive de prescription, dès lors que ces communications ne se prononcent pas

directement sur le fait générateur, l'existence, le montant ou le paiement de la créance de cette dernière ;

11. Considérant qu'il suit de là que le délai de prescription quadriennale qui a ainsi commencé à courir au plus tard le 1^{er} janvier 2008 était dès lors expiré le 14 avril 2016, lorsque l'intéressée a formé sa demande indemnitaire préalable ; que ce même délai était déjà également expiré lorsque le ministre des affaires étrangères et du développement durable a, le 16 février 2015, pris une décision relative à la caractérisation de l'exposition à l'amianté et à la reconnaissance de l'imputabilité au service de certaines affections liées à l'amianté pour les agents ayant exercé leurs fonctions dans l'immeuble Tripode et lorsque Mme Anne-Sophie Muller, le 28 décembre 2015, a formé la première demande indemnitaire préalable auprès de l'administration ayant trait au même fait générateur ; que par suite, l'exception de prescription quadriennale opposée par le ministre doit être accueillie ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions susvisées ne peuvent qu'être rejetées ;

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

13. Considérant que les dispositions susvisées du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, la somme que sollicite à ce titre Mme L ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme L est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme K L et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Délibéré après l'audience du 22 mai 2018, à laquelle siégeaient :

M. D , président,
M. F , premier conseiller,
Mme A , premier conseiller.

Lu en audience publique le 19 juin 2018.