

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 1701820

M. A....

M. Nicolas Huchot
Rapporteur

M. Thierry Bonhomme
Rapporteur public

Audience du 22 février 2019
Lecture du 15 mars 2019

60-01-02
36-13-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(3^e Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 19 avril 2017, 29 juin 2018, 25 janvier et 18 février 2019, M. A..., représenté par la SELARL T..., demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 30 000 euros en réparation du préjudice résultant de son exposition à des poussières d'amiante à l'occasion de son activité professionnelle au sein de la direction interdépartementale des routes du Massif Central (DIRMC), assortie des intérêts de droit à compter de la première demande d'indemnisation avec capitalisation des intérêts échus ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la responsabilité de l'Etat peut être engagée à raison de sa carence fautive dans sa mission de régulateur de la protection des travailleurs exposés au risque amiante présent dans les enrobés bitumineux ;
- la responsabilité de l'Etat peut être engagée à raison de sa carence fautive dans la protection de ses agents publics exposés au risque amiante présent dans les enrobés bitumineux ;
- il subit un préjudice moral et d'anxiété à hauteur de 15 000 euros et un préjudice de troubles dans les conditions d'existence à hauteur de 15 000 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 27 mars 2018 et 12 février 2019, le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre de la transition écologique et solidaire, concluent au rejet de la requête.

Ils soutiennent que :

- à titre principal, la requête est irrecevable en l'absence de décision rejetant la demande indemnitaire de M. A..., en application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative ;
- l'Etat n'a commis aucune faute, ni en sa qualité de régulateur, ni en sa qualité d'employeur ;
- M. A... ne justifie pas être avoir été exposé aux poussières d'amiante ;
- M. A... ne justifie pas ses préjudices, qui ont d'ailleurs le même objet.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le décret n° 77-949 du 17 août 1977 ;
- le décret n° 2012-639 du 4 mai 2012 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Thierry Bonhomme, premier conseiller, pour exercer temporairement les fonctions de rapporteur public, en application de l'article R. 222-24 du même code.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Huchot ;
- les conclusions de M. Bonhomme, rapporteur public ;
- les observations de Me M..., représentant M. A... ;
- et les observations de M. D..., représentant le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Considérant ce qui suit :

1. M. A... est chef d'équipe d'exploitation TPE pour la direction interdépartementale des routes du massif central (DIRMC) et est affecté au district sud à Béziers depuis 2008. Il demande la condamnation de l'Etat à réparer ses préjudices résultant de son exposition à des poussières d'amiante dans le cadre de son activité professionnelle.

Sur la fin de non recevoir opposée par les ministres de la cohésion des territoires et de la transition écologique et solidaire :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.* ». Aux termes de l'article R. 421-2 du même code : « *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à*

laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours. La date du dépôt de la demande à l'administration, constatée par tous moyens, doit être établie à l'appui de la requête ».

3. A l'appui de sa requête enregistrée le 19 avril 2017, M. A... produit une demande indemnitaire préalable datée du 14 avril 2017 accompagnée d'un accusé de réception du 20 décembre 2016. Il indique dans son mémoire en réplique que la date du 14 avril 2017 provient d'une erreur de mise à jour automatique de la date par le logiciel, lequel a mentionné la date de constitution du dossier contentieux, mais que l'original de la demande indemnitaire, dont le contenu est identique, a été reçue par l'administration le 20 décembre 2016.

4. Si l'administration soutient que le requérant n'apporte pas la preuve que cet accusé de réception correspond effectivement à la demande indemnitaire préalable envoyée en décembre 2016, elle n'indique toutefois pas ne pas avoir reçu de demande indemnitaire préalable à cette date. Dès lors, et dans la mesure où la date d'un accusé de réception fait foi jusqu'à preuve du contraire, il résulte de l'instruction que l'administration doit être regardée comme ayant reçu une demande indemnitaire préalable le 20 décembre 2016 et que dans son silence, une décision implicite de rejet est née deux mois après. Par suite, la fin de non recevoir tirée de ce qu'aucune décision administrative ne serait née avant l'introduction de la requête, enregistrée le 19 avril 2017, doit être écartée.

Sur la responsabilité de l'Etat :

En ce qui concerne l'édiction d'une réglementation relative à l'exposition à l'amiante :

5. Le décret 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 comporte des dispositions interdisant l'exposition des travailleurs à l'amiante au-delà d'un certain seuil, et impose aux employeurs de contrôler la concentration en fibres d'amiante dans l'atmosphère des lieux de travail. Ce décret a donc été de nature à réduire le risque de maladie dans les établissements concernés et il résulte de l'instruction que ce décret était également applicable aux opérateurs intervenants sur les chaussées dès lors que la notion d'établissement, au sens du droit du travail, ne se limite pas aux seuls bâtiments clos mais concerne les différents lieux d'activités du personnel, même en extérieur, et que l'article premier de ce décret relatif à son champ d'application inclut les chantiers où le personnel est exposé à l'inhalation de poussières d'amiante à l'état libre dans l'atmosphère, notamment dans les travaux de transport, de manipulation, de traitement, de transformation, d'application et d'élimination de l'amiante et de tous produits ou objets susceptibles d'être à l'origine d'émission de fibres d'amiante.

6. De plus M. A..., n'établit pas, ainsi qu'il lui appartient de le faire, que les préjudices dont il demande réparation trouveraient directement leur cause dans une carence fautive de l'Etat dans l'édiction de mesures législatives ou réglementaires destinées à imposer aux employeurs de personnels intervenant sur les chaussées des mesures particulières propres à ce secteur d'activité. Par suite, M. A... n'est pas fondé à engager la responsabilité de l'Etat à ce titre.

En ce qui concerne l'Etat employeur :

7. Il ressort de l'ensemble des données scientifiques accessibles ou produites au dossier que les poussières d'amiante inhalées sont définitivement absorbées par les poumons, traversent

ceux-ci jusqu'à la plèvre, sans que l'organisme puisse les éliminer, et peuvent provoquer à terme, outre des atteintes graves à la fonctionnalité respiratoire, des pathologies cancéreuses particulièrement difficiles à guérir en l'état des connaissances médicales. Ainsi, eu égard aux effets de l'exposition d'une personne aux poussières d'amiante, il appartenait à l'Etat de prendre, en sa qualité d'employeur, les dispositions appropriées pour éviter que ses employés ne risquent d'inhaler des poussières d'amiante et garantir l'application effective de la réglementation encadrant l'exposition à l'amiante.

8. Il résulte de l'instruction que de l'amiante a été utilisée dans les enrobés bitumineux de 1970 jusqu'en 1996, date d'interdiction d'utilisation de l'amiante, que la présence d'amiante dans ces enrobés bitumineux était connue ou, en tout état de cause, aurait dû être connue par la direction interdépartementale des routes du massif central eu égard à son activité, et qu'aucune action d'envergure n'a été engagée pour répertorier les secteurs de routes concernées afin d'apprécier le risque amiante contenu dans les routes sur lesquelles intervenaient les agents.

9. Par ailleurs, il résulte aussi de l'instruction que ce risque n'a été pris en compte qu'à partir d'une note de service du 15 mai 2013 par laquelle la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer a donné des consignes précises afin de gérer le risque d'exposition aux poussières d'amiante de ses agents avec comme consigne principale l'évitement de toutes expositions à de telles poussières, et en répertoriant les postes et actions les plus à risque. Cette même note demandait aux services concernés d'établir une liste des agents susceptibles d'avoir été exposés aux poussières d'amiante en prenant en compte plusieurs critères, notamment les postes les plus exposés au risque amiante à savoir, les agents de travaux ayant mené des travaux de sciage, carottage, balayage mécanique, battage de glissière ou bouchardage d'enrobés, les agents ayant contrôlé des opérations de fraisage ou d'enrobés de couche de roulement, et les agents ayant été à proximité de tels chantiers. C'est suite à cette directive que le directeur départemental des routes du massif central a établi le 28 février 2014 une liste des « agents ayant exécuté, en tant qu'agent DIRMC, des travaux susceptibles d'exposer au risque amiante sur le réseau de la DIRMC ». Le nom de M. A... figurant sur cette liste, celui-ci doit être considéré comme apportant des éléments présumant de son exposition réelle à des poussières d'amiante. Dès lors, il incombait aux ministres défendeurs d'apporter tout élément de nature à remettre en cause l'exposition personnelle de M. A..., et ces derniers ne peuvent se borner à soutenir que l'intéressé n'établit pas avoir été exposé au risque amiante dans le cadre de son activité professionnelle. Ensuite, si les ministres produisent une cartographie des analyses de présence d'amiante sur les routes du réseau géré par la DIRMC, une telle carte ne peut, à elle seule, démontrer que M. A... n'a pas été exposé au risque amiante dès lors que cette carte, établie le 1^{er} juin 2017, si elle mentionne que 1054 carottages se sont avérés négatifs pour seulement 103 positifs, n'indique ni la date des carottages réalisés, ni l'âge des routes correspondantes, et ne permet donc pas de remettre en cause l'exposition personnelle de M. A.... Enfin, M. A... soutient avoir travaillé sans protection adaptée sans être contredit par les ministres.

10. Il résulte de ce qui précède que la direction interdépartementale des routes du massif central n'a pas mis en œuvre, avant le 15 mai 2013, les mesures appropriées pour contrôler l'exposition de M. A... aux poussières d'amiante et limiter le risque d'inhalation de telles poussières et garantir ainsi l'application effective de la réglementation relative à l'amiante.

11. Par suite, une telle carence de l'Etat, en sa qualité d'employeur de personnels exposés aux poussières d'amiante, dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité propres à les soustraire à ce risque d'exposition, est de nature à engager sa responsabilité. Il résulte de l'instruction que la période de responsabilité de l'Etat, en sa qualité d'employeur doit être retenue au titre de cette carence fautive jusqu'au 15 mai 2013, date d'édiction de mesures

propres à contenir le risque amiante dès lors qu'il a été préconisé de ne pas intervenir sur les routes amiantées et de confier les travaux à des sociétés spécialisées. Par suite, M. A... est fondé à engager la responsabilité de l'Etat en sa qualité d'employeur, pour la période allant de son affectation sur des missions à risque sur le réseau de la DIRMC, soit à compter du 1^{er} septembre 2008 date de l'arrêté qui l'affecte au district Sud à Béziers en qualité de chef d'équipe d'exploitation des TPE, jusqu'au 15 mai 2013.

Sur les préjudices :

En ce qui concerne le préjudice moral :

12. Il résulte de l'instruction et de ce qui précède, que M. A... a été exposé à des poussières d'amiante lors de son activité professionnelle entre 2008 et 2013. Il est par ailleurs établi de façon statistiquement significative le lien entre l'exposition aux poussières d'amiante et la baisse de l'espérance de vie. Cette circonstance suffit ainsi, par elle-même, à faire naître chez M. A..., comme il le soutient, la conscience du risque de tomber malade et par là même de voir son espérance de vie diminuée, et à être ainsi la source d'un préjudice indemnisable en tant que tel au titre du préjudice moral, en relation directe avec la carence fautive de l'Etat. Au regard des conditions d'exposition à l'amiante, il sera fait une juste appréciation du préjudice moral de l'intéressé, qui vit dans la crainte de développer subitement une pathologie grave, en fixant le montant de la réparation à la somme de 2 500 euros.

En ce qui concerne les troubles dans les conditions d'existence :

13. M. A... se borne à faire état d'un suivi médical post-exposition contraignant. Toutefois, les pièces versées au dossier ne permettent pas d'établir que le suivi médical auquel il serait astreint le serait à une fréquence telle qu'il subirait des troubles dans ses conditions d'existence. Par ailleurs, les attestations produites se bornent à faire état de l'anxiété de l'intéressé, laquelle a déjà été indemnisée au titre du préjudice moral. Par suite, M. A... n'est pas fondé à demander la réparation de ce préjudice.

Sur les intérêts :

14. M. A... a droit aux intérêts au taux légal de l'indemnité de 2 500 euros à compter du 20 décembre 2016, date de réception de la réclamation préalable par l'administration.

Sur les intérêts des intérêts :

15. La capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond, même si, à cette date, les intérêts sont dus depuis moins d'une année. En ce cas, cette demande ne prend toutefois effet qu'à la date à laquelle, pour la première fois, les intérêts sont dus pour une année entière. Il y a lieu, dès lors, de faire droit à cette demande à compter du 20 décembre 2017, date à laquelle était due, pour la première fois, une année d'intérêts, ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à sa charge de l'Etat, qui est la partie perdante, le versement à M. A... d'une somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administratives au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'Etat est condamné à verser à M. A... la somme de 2 500 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 20 décembre 2016. Les intérêts échus à cette date, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 2 : L'Etat versera à M. A... la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions du recours est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. A..., au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Délibéré après l'audience du 22 février 2019, à laquelle siégeaient :

M. Rabaté, président,
M. Rouquette premier conseiller,
M. Huchot, conseiller.

Lu en audience publique le 15 mars 2019.

Le rapporteur,

Le président,

N. HUCHOT

V. RABATE

La greffière,

B. FLAESCH

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre de la transition écologique et solidaire chacun en ce qui les concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Montpellier le 15 mars 2019.
La greffière,

B. FLAESCH