

A Mesdames et Messieurs les Président et Conseillers de la Section du Contentieux du
Conseil d'Etat

RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

POUR :

- L'association « Ban Asbestos France » sis à Algues, 12 230 NANT, représentée par son Président en exercice Monsieur Patrick HERMAN dûment habilité par l'article 10 de ses statuts, représentante unique dans le cadre de la présente procédure.
- L'association « Fédération Droit au Logement » sis 24, rue de la banque, 75002 PARIS représentée par son Président en exercice Monsieur Jean-Baptiste Eyraud.
- L'association A.R.D.E.V.A. Sud Est, sis 449, avenue Edouard Herriot - l'Escaillon - 83200 TOULON représentée par sa présidente en exercice Madame Monique NOWAK dûment habilitée par l'article 14 de ses statuts.

CONTRE :

- le décret n° 2011-629 du 3 juin 2011 publié au journal officiel du 5 juin 2011 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis.

Les requérantes défèrent le susdit décret à la censure du Conseil en tous les chefs qui leur font grief dans les circonstances de fait et par les moyens de droit ci-après développés.

PLAISE AU CONSEIL

Exposé des faits :

Le décret n°2011-269 du 3 juin 2011 publié au JO du 5 juin relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis remplace l'ensemble des dispositions du code de la santé publique portant sur ce même thème. Ce décret a été publié plus de deux ans après la publication d'un rapport de l'AFSSET (devenu depuis l'ANSES) relatif à la « *prise en compte du critère dimensionnel pour la caractérisation des risques sanitaires liés à l'inhalation d'amiante* ».

Afin d'éclairer les autorités publiques sur la question de la nocivité des fibres courtes et des fibres fines d'amiante, l'AFSSET a fait l'objet de 2 saisines dont l'objet était le suivant : (Pièce 5 p2) « *L'AFSSET a été saisie en date du 7 février 2005 par la direction générale de la santé (DGS), la direction générale du travail (DGT) et la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), pour procéder à une évaluation des risques sanitaires liés aux fibres courtes d'amiante (FCA) (longueur $L < 5 \mu\text{m}$, diamètre $d < 3 \mu\text{m}$ et rapport $L/d \geq 3$). Une lettre de mission complémentaire a été adressée à l'Agence par la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR), la DGS et la DGT en date du 16 mai 2007 demandant d'étendre le champ des investigations aux fibres fines d'amiante (FFA) ($L \geq 5 \mu\text{m}$, $d < 0,2 \mu\text{m}$ et $L/d \geq 3$).*

Les questions posées par les tutelles ministérielles s'articulent autour de trois axes :

- Évaluer la toxicité des fibres courtes d'amiante (FCA) et des fibres fines d'amiante (FFA);
- Déterminer la possibilité de caractériser la répartition granulométrique des fibres selon les circonstances d'exposition (population générale ou professionnelle) et la nature de l'amiante (chrysotile ou amphiboles) ;
- Évaluer les risques pour la santé humaine liés à une exposition aux FCA (non prises en compte dans la réglementation actuelle) et aux FFA (non prises en compte dans la réglementation professionnelle actuelle).

L'évaluation devait aussi permettre d'apprécier la pertinence des dispositions réglementaires en vigueur ; notamment les seuils actuels (seuil de 5 f/L pour la population générale ; 100 f/L (0,1 f/cm³) sur 1 heure pour les travailleurs) ; l'absence de comptages des FCA (aussi bien en environnement général que professionnel) et des FFA (pour le domaine professionnel). Avec l'appui du Comité d'Experts Spécialisés (CES) « Valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) », l'Agence doit se prononcer sur la nécessité d'établir une autre VLEP en indiquant alors le ou les niveaux et la ou les périodes de référence recommandés. Une analyse plus générale relative à la métrologie est demandée concernant notamment les techniques analytiques existantes.

L'AFSSET a remis son rapport en le 9 février 2009. Bien que très mesuré face à un risque avéré et scientifiquement solidement établi en ce qui concerne les fibres fines et les fibres courtes d'amiante (pièce 6 article de la revue sciences sociales et santé), l'avis de l'AFSSET comporte un certain nombre de recommandations importantes. Celles-ci concernent le seuil d'exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis, la prise en compte et le mesurage des fibres courtes d'amiante, une extension du mesurage de la concentration en fibre d'amiante à chaque fois que de l'amiante accessible est découverte dans un bâtiment.

Aussi la sous estimation des niveaux d'exposition de la population du fait de l'absence d'obligation de mesure de la concentration en fibres courtes est particulièrement grave s'agissant d'un risque cancérogène avéré. En effet on ne peut prévenir que ce que l'on connaît et que l'on mesure.

En conséquence, se référant au « principe de précaution », l'Afsset recommande (pièce 6 rapport p240/379) « *En accord avec le paragraphe précédent, les experts proposent d'appliquer le principe de précaution et souhaitent que les mesures métrologiques incluent systématiquement toute la distribution granulométrique des fibres d'amiante ($L > 0,5 \mu\text{m}$; $d < 3 \mu\text{m}$).* »

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 19 juillet 2010 (n° 328687), a jugé qu'un requérant était fondé à demander l'annulation d'un jugement par lequel le Tribunal Administratif d'Orléans avait rejeté sa demande tendant à l'annulation d'une décision d'un maire qui autorisait l'installation d'un pylône de téléphonie, sur le fondement du principe de précaution institué par l'article 5 de la Charte de l'Environnement.

Le Conseil a précisé que les dispositions introduites par l'article précité n'appelaient pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre s'imposant aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétences respectifs.

Néanmoins le Conseil a jugé, s'agissant des relais de téléphonie « *qu'il ne ressort[ait] pas des pièces du dossier qu'en l'état des connaissances scientifiques sur les risques pouvant résulter pour le public, de son exposition aux champs électromagnétiques émis par les antennes de relais de téléphonie mobile, le maire de la commune d'Amboise ait entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement* ».

Or, il en va différemment en matière d'amiante.

A la différence des champs électromagnétiques, il est scientifiquement démontré que l'amiante est un cancérogène.

C'est dans ce contexte qu'afin de lever toute incertitude, l'Afsset préconise également l'acquisition de données sur la toxicologie des FCA, et sur l'évaluation de leur exposition. (Pièce 5 avis p12/13).

Or aucune des dispositions du décret ne prévoit une mesure des niveaux d'empoussièrement dans les bâtiments permettant la mise en évidence du niveau de la concentration en fibres courtes.

S'agissant des fibres d'amiante (y compris les fibres courtes), cancérogène avéré, cette recommandation de l'AFSSET relève non seulement du principe de précaution mais répond également aux exigences de la prévention des risques de cancer associés à l'exposition à un cancérogène avéré.

Les carences de ce texte peuvent conduire à ce que des niveaux d'exposition de la population à des niveaux très élevés de fibres d'amiante, dont l'Afsset elle même reconnaît que le caractère cancérogène ne saurait être écarté, ne soient pas identifiés. Les résultats des prélèvements d'atmosphère qui n'auront compté que

les fibres longues et les fibres fines ne mettront en évidence que de faibles niveaux d'exposition et sous estimeront ainsi les risques d'exposition aux fibres d'amiante dans les immeubles bâtis.

L'absence d'obligation faite aux propriétaires de mesurer la concentration en FCA est contraire, pour le moins, aux dispositions des articles 1 et 5 de la charte de l'environnement qui impose aux autorités publiques de veiller, par application du principe de précaution à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. Le comptage des fibres permet au gestionnaire d'évaluer les risques d'exposition. A défaut d'obligation de mesurage aucune évaluation du risque d'exposition au FCA ne peut être réalisée.

Cette absence témoigne également de l'insuffisance des mesures retenues par le ministère du travail de l'emploi et de la santé visant à évaluer les risques d'exposition aux FCA dans les immeubles bâtis. Compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et de l'avis de l'Afsset, le Ministère du travail de l'emploi et de la santé commet une erreur manifeste d'appréciation, en n'imposant pas aux propriétaires d'immeubles bâtis un mesurage des niveaux de concentration en FCA dues à la présence de matériaux dégradés qui sont susceptibles d'entraîner des expositions et donc des pathologies pour la population concernée.

Ici encore, le décret encourt l'annulation.

D) ABSENCE DE VALEUR DE GESTION CONCERNANT LES FIBRES COURTES:

Le décret ne prévoit aucune valeur de gestion concernant les FCA. Un seul seuil est retenu, celui de 5F/L qui, rappelons le, s'il prend en compte les fibres fines, ne prend pas en compte les fibres courtes. Pourtant, comme pour les fibres fines et les fibres longues, l'Afsset recommande la détermination d'une telle valeur (Pièce 5 p9/13) :

Etant donné les incertitudes sur la toxicité des FCA et les limites d'interprétation des modèles pour de faibles doses d'exposition aux fibres, longues d'amiante, l'Afsset recommande de gérer le risque dans une logique d'action sur l'exposition. Afin de traiter en priorité les situations de plus forte exposition, l'Afsset confirme l'intérêt d'une réglementation fondée sur l'état de dégradation des matériaux. L'Afsset recommande cependant d'abaisser la valeur réglementaire pour les fibres longues d'amiante et d'ajouter une valeur plafond pour les FCA afin de réduire l'exposition de la population à ces fibres.

La recommandation de l'Afsset mentionne expressément l'objectif de ce seuil : réduire l'exposition de la population à des fibres dont la toxicité ne peut être écartée. Rappelons que cette toxicité est avérée pour une partie de la communauté scientifique internationale.

L'absence de valeur de gestion inscrite dans le décret concernant les fibres courtes est contraire, pour le moins, aux dispositions des articles 1 et 5 de la charte de l'environnement de 2004 en ce qu'il ne prévoit aucune mesure visant à parer à la réalisation de dommages (des pathologies graves) susceptibles de survenir du fait de l'exposition à des fibres courtes d'amiante.

Cette absence témoigne également de l'insuffisance des mesures retenues par le ministère du travail de l'emploi et de la santé visant à prévenir les risques d'exposition aux fibres courtes d'amiante dans les immeubles bâtis. Compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et de l'avis de l'Afsset, le Ministère du travail de l'emploi et de la santé commet une erreur manifeste d'appréciation, en n'établissant pas de valeur de gestion des FCA permettant de prévenir l'apparition éventuelle de pathologies dans la population concernée.

Partant le décret sera annulé.

E) LA DEROGATION PREVUE PAR L'ARTICLE 10 DU DECRET RELATIF AUX IMMEUBLES DE GRANDE HAUTEUR (IGH) ET AUX ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC DE LA 1ERE A LA 3EME CATEGORIE

L'article 10 de ce décret introduit une disposition qui permet aux propriétaires d'IGH³ et d'ERP de la 1^{ère} à la 3^{ème} catégorie⁴ de disposer d'un délai supplémentaire pour effectuer des travaux de retrait ou de confinement d'amiante (flocages, calorifugeage et faux plafonds) classés en niveau 3 c'est à dire avec obligation de travaux.

Suivant les dispositions du décret précédent que le présent décret abroge, les propriétaires des bâtiments précités disposaient d'un délai de 3 ans (36 mois) à compter de la communication des résultats du diagnostic pour réaliser les travaux (ancien art R1334-18 du code de la santé publique). Ils pouvaient solliciter une dérogation auprès du préfet lorsque les bâtiments concernés avaient fait l'objet d'un traitement généralisé avec du flocage des calorifugeages ou des faux plafonds contenant de l'amiante. Le préfet, après avis du conseil supérieur d'hygiène de France, pouvait accorder une prorogation des délais de 36 mois renouvelable une fois soit 6 ans.

Certains propriétaires d'IGH ou d'ERP de la 1^{ère} à la 3^{ème} catégorie n'ont pas terminé les travaux de désamiantage dans le délai qui leur était imparti, après dérogation accordée par le préfet. Ils sont donc en infraction avec les dispositions de l'ancienne réglementation et encourent une contravention de 5^{ème} classe (ancien article R1337-3 du CSP).

Le Haut conseil de santé publique a été consulté sur cet article 10. C'est en effet cette instance qui donne un avis au préfet sur les demandes de prorogation de délai en application de l'ancien article R1334-19 du code de la santé publique.

L'avis de cet instance formulé le 9 février 2011 (Pièce 12) est sans appel : « *Le HCSP émet un avis défavorable sur l'introduction au travers du projet de l'article 10 de dispositions qui tendraient à prolonger encore le délai de réalisation des travaux de désamiantage au delà de la période de 6 ans déjà prévu par la réglementation actuelle.* »

³ immeubles de grand hauteur de + de 50m pour les immeubles d'habitation et de 28m pour les immeubles de bureau

⁴ établissement recevant du public 1^{ère} catégorie + de 1500 personnes, 2^{ème} catégorie de 700 à 1500, 3^{ème} catégorie de 300 à 700

L'argumentation retenue par le HCSP pour justifier son avis mérite d'être souligné : Il juge ce texte « opportuniste » parce qu'il a pour « seul objet d'assurer la sécurité juridique des différentes parties engagées par le retard dans la mise en œuvre des dispositions du code de la santé publique ».

Plus sévère encore, il s'« inquiète du message qui peut être adressé par cet article aux propriétaires d'ERP ou d'IGH n'ayant pas mis en œuvre les dispositions précitées dans le temps imparti. ». IL « se demande si des délais abusifs ne relèveraient pas plutôt de sanctions au titre de négligences ayant pu produire la mise en danger de la vie d'autrui dès lors que des occupants ont pu être exposés à des fibres d'amiante »

Cet avis du CHCSP, non seulement défavorable mais sévère dans ses conclusions, n'a pas empêché le ministère de la santé de maintenir son texte. De simples gardes fous ont été introduits afin de cadrer un peu les demandes de prorogation.

Dans la pratique cet article couvre la situation de bâtiments comme le centre hospitalier universitaire de Caen ou la Maison des Sciences de l'Homme à Paris.

Le Ministère de la santé ne tient pas plus compte de l'avis du Haut Conseil de Santé Publique que de celui de l'afset (anses), il s'attache par contre juste à couvrir les situations illégales sans se préoccuper des expositions des occupants des bâtiments.

Cet article 10, en prévoyant la possibilité d'une nouvelle prorogation des délais, vise à régulariser la situation de propriétaires en infraction avec la loi parce qu'ils n'ont pas fait les diligences nécessaires pour réaliser les travaux dans les délais requis. Les buts poursuivis par le ministère du travail de l'emploi et de la santé ne visent pas à préserver la santé publique mais à éviter des poursuites à une catégorie de propriétaires en infraction avec la loi.

L'article 10 du décret sera donc annulé.

F) LA DEROGATION A LA MESURE D'EMPOUSSIEREMENT PREVUE PAR L'ARTICLE R 1334-29-1 INSTITUTE PAR LE DECRET

Cet article prévoit que dans les communes présentant des zones naturellement amiantifères, il peut être dérogé aux mesures d'empoussièremment. Il renvoie à un arrêté la liste des communes concernées par cette dérogation.

Dans les faits, il s'agit de la Haute Corse mais aussi de la Nouvelle Calédonie et de certaines régions de France continentale (Savoie, Loire Atlantique). Les habitants des communes construites sur des terrains comportant des affleurements naturels d'amiante sont particulièrement exposés aux poussières d'amiante bien sur du simple fait de la présence d'amiante dans le sol mais aussi lors de la réalisation de travaux de terrassement à proximité de leurs habitations.

Certes l'exposition des habitants n'est pas spécifiquement due à la présence de matériaux amiantifères dans leurs habitations, il n'en demeure pas moins que le niveau d'exposition à l'amiante de ces populations doit être particulièrement surveillée et que c'est bien le rôle du ministère de la santé que de prendre les mesures nécessaires à cette surveillance.

Pourtant la délibération de l'assemblée de corse en date du 10 décembre 2010 demande à l'Etat de prendre toutes mesures immédiates pour protéger les populations en établissant une réglementation appropriée (pièce 13).

Cette délibération fait notamment suite au rapport rendu par l'ANSES (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail fusion de l'afssat et de l'afssa) le 23 octobre 2010 intitulé « affleurements naturels d'amiante, état des connaissances sur les expositions, les risques sanitaires et les pratiques de gestion en France et à l'étranger ». Ce rapport accompagné d'un avis fait suite à une saisine par les ministères en charge de l'environnement, de la santé et du travail. Cet avis souligne qu'à Murato, village de haute corse construit sur une zone d'affleurement naturel d'amiante, 41% de la population des plus de 50 ans présentent des plaques pleurales, maladie spécifique à l'amiante (pièce 14 p7/29). L'avis préconise que la priorité soit donnée aux mesures permettant la prévention ou la réduction de l'exposition des populations vivant dans les zones amiantifères (pièce 14 p14/29). Or pour réduire l'exposition encore faut il en connaître le niveau y compris dans les habitations. Si des dérogations à la mesure d'empoussièrement sont accordées dans des communes construites sur terrain amiantifère, aucune mesure visant à limiter les expositions des habitants ne sera mise en œuvre puisque le niveau d'empoussièrement ne sera pas connu.

Enfin, les travaux de terrassement sont susceptibles d'entraîner des pollutions importantes dans les habitations. Aussi l'anses préconise, en fonction des risques, de limiter les constructions sur les terrains amiantifères. Un des indicateurs permettant d'évaluer le risque est le niveau d'empoussièrement. En autorisant par voie d'arrête certaines communes à déroger à l'obligation de mesure le ministère de la santé se prive d'un des moyens d'évaluer le risque ce qui est contraire au principe défini par les arrêts du conseil d'état du 3 Mars 2004 : « *il incombe aux autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels de se tenir informées des dangers.* »

En instaurant une possibilité de déroger à l'obligation de mesure d'empoussièrement, le ministère du travail de l'emploi et de la santé se prive de tout moyen de surveillance de l'exposition de ces populations. Ce faisant il ne se donne pas les moyens d'édicter les règles permettant de garantir la salubrité de leurs habitations et de leur milieu de vie contrairement à ce que prévoit l'article L1311-1 du code de la santé publique.

Le ministère du travail de l'emploi et de la santé commet également une erreur manifeste d'appréciation en prévoyant la possibilité de déroger à une obligation qui constitue le seul moyen de vérifier si les populations habitant dans des immeubles construits sur des terrains amiantifères sont exposées aux fibres d'amiante.

Partant, le décret sera ainsi annulé.

PAR CES MOTIFS

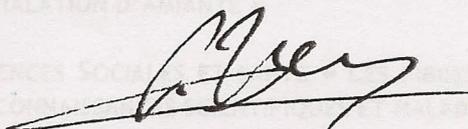
Et sous réserve de tous autres à produire, déduire ou suppléer, les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat :

Annuler le décret n° 2011-629 du 3 juin 2011 publié au journal officiel du 5 juin 2011 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis,

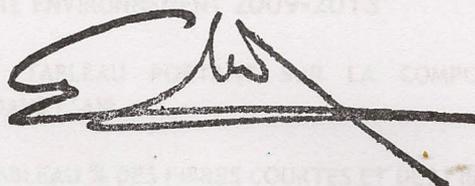
Condamner le Ministre du travail, de l'emploi et de la santé à verser aux requérantes la somme de 2 000 € chacune en application des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

A PARIS LE 2 AOUT 2011,

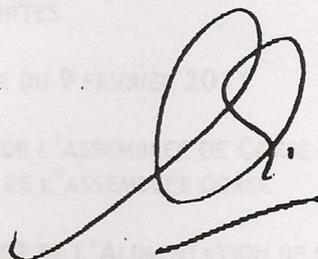
PATRICK HERMAN PRESIDENT DE L'ASSOCIATION BAN ASBESTOS FRANCE



JEAN BAPTISTE EYRAULT PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DROIT AU LOGEMENT



MONIQUE NOWAK PRESIDENTE DE L'ARDEVA SUD EST



BORDEREAU DES PIECES JOINTES**PIECE 1 :**

STATUTS DE L'ASSOCIATION BAN ASBESTOS FRANCE

PIECE 2 :

STATUTS DE L'ASSOCIATION DROIT AU LOGEMENT ET DELIBERATION DE SON SECRETARIAT DU 25 JUI 2011.

PIECE 3 :

STATUT DE L'ASSOCIATION REGIONALE DES VICTIMES DE L'AMIANTE SUD EST ET DECLARATION EN PREFECTURE

PIECE 4 :

DECRET N° 2011-629 DU 3 JUI 2011 PARU AU JO DU 5 JUI 2011 RELATIF A LA PROTECTION DE LA POPULATION CONTRE LES RISQUES SANITAIRES LIES A UNE EXPOSITION A L'AMIANTE DANS LES IMMEUBLES BATIS

PIECE 5 :

AVIS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE SECURITE SANITAIRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL EN DATE DU 9 FEVRIER 2009 RELATIF A « LA PRISE EN COMPTE DU CRITERE DIMENSIONNEL POUR LA CARACTERISATION DES RISQUES SANITAIRES LIES A L'INHALATION D'AMIANTE »

PIECE 6 :

ARTICLE PARU DANS LA REVUE SCIENCES SOCIALES ET SANTE « LES FIBRES COURTES D'AMIANTE SONT ELLES TOXIQUES ? PRODUCTION DE CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES ET MALADIES PROFESSIONNELLES

PIECE 7 :

EXTRAIT RAPPORT AFSSET- SEUILS DE GESTION EN ENVIRONNEMENT INTERIEUR

PIECE 8 :

EXTRAIT PLAN NATIONAL SANTE ENVIRONNEMENT 2009-2013

PIECE 9 :

EXTRAIT RAPPORT AFSSET- TABLEAU PORTANT SUR LA COMPOSITION DES MATERIAUX ET LA CONCENTRATION DES FIBRES DANS L'AIR

PIECE 10 :

EXTRAIT RAPPORT AFSSET- TABLEAU % DES FIBRES COURTES ET DES FIBRES FINES D'AMIANTE

PIECE 11 :

EXTRAIT RAPPORT AFSSET- TOXICITE DES FIBRES COURTES

PIECE 12 :

AVIS DU HAUT CONSEIL DE SANTE PUBLIQUE EN DATE DU 9 FEVRIER 2011

PIECE 13 :

DELIBERATION N° 10/237 DU 17 DECEMBRE 2010 DE L'ASSEMBLEE DE CORSE- LETTRE AU MINISTRE DU TRAVAIL DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE CORSE

PIECE 14 :

AVIS DE L'AGENCE NATIONALE DE SECURITE SANITAIRE DE L'ALIMENTATION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL DU 13 OCTOBRE 2010 RELATIF AUX « AFFLEUREMENTS NATURELS D'AMIANTE » -ETAT DES CONNAISSANCES SUR LES EXPOSITIONS, LES RISQUES SANITAIRES ET LES PRATIQUES DE GESTION EN FRANCE ET A L'ETRANGER-

PIECE 15 : ARRET CE DU 19 JUILLET 2010 (N° 328687).

PIECE 16 : ARRETS CE DU 3 MARS 2004 (4 ARRETS)

Or le décret attaqué ne procède qu'à une remise en ordre des dispositions réglementaires déjà existantes et à quelques modifications mineures. Il ne tient aucun compte des recommandations précitées.

L'absence de prise en compte dans la réglementation de ces recommandations conduit à ce que les habitants de bâtiments construits avec des matériaux contenant de l'amiante qui libèrent des fibres continueront à être exposés aux risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante et aux pathologies mortelles qui en découlent en particuliers les cancers.

Sur la recevabilité de la requête :

L'association Ban Asbestos a « pour but d'œuvrer dans les domaines de la santé et de l'environnement afin de parvenir à l'interdiction définitive de toutes les utilisations d'amiante (extraction, transport, transformation, conditionnement, commerce, etc).

Elle agit pour la mise en œuvre d'une politique de prévention et de santé publique pour tous problèmes liés à l'amiante et à d'autres produits ou matériaux dangereux pour la santé humaine. A cet effet, elle agit en justice tant pour la défense de ses intérêts propres que pour celles des intérêts collectifs qu'elle s'est donnée pour objet » (article 2 des statuts).

L'association « Fédération Droit au Logement » (DAL) a notamment pour objet de défendre les intérêts moraux et matériels de ses membres en cas d'atteinte à l'intégrité de leur personne ou de leurs biens.

Elle fait appliquer un droit au logement pour tous respectueux de l'environnement, du développement durable et de la santé des occupants (article 2 des statuts).

L'association ARDEVA Sud Est agit notamment pour la mise en œuvre d'une politique de prévention, de santé publique et de réparation des risques liés à l'amiante.

Partant il est demandé au Conseil de juger leur recours recevable.

Discussion

I) Sur l'illégalité externe de la décision attaquée

En application de l'article L1311-1 du code de la santé publique : *des décrets pris en conseil d'état, pris après consultation du haut conseil de la santé publique et, le cas échéant du conseil supérieur des risques professionnels, fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière de*

- *Salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ;....*
-

Ces consultations sont obligatoires, elles constituent des formalités substantielles qui, si elles n'ont pas été réalisées, peuvent entraîner l'annulation du décret or :

A) SUR LA CONSULTATION DU CONSEIL D'ORIENTATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL (EX CONSEIL SUPERIEUR DES RISQUES PROFESSIONNELS)

Toutes les dispositions du décret concernent également la santé au travail des travailleurs et, à ce titre, le COCT aurait du être consulté et rendre un avis en application de l'article L1311-1 précité. Or dans les visas, le décret du 3 juin 2011 ne mentionne aucun avis du COCT

Ainsi :

- Sur les ambiances de travail

En application de l'article L4121-1 du code du travail, l'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. En application de l'article L4221-1 al2 du code du travail les locaux de travail sont tenus dans un état constant de propreté et présentent les conditions d'hygiène et de salubrité propres à assurer la santé des intéressés. L'employeur a en ce domaine une obligation de sécurité de résultat telle que définie par les arrêts de la cour de cassation en date du 28 février 2002. Or le dépassement du seuil d'empoussièrement fixé à 5F/L par l'article R 1334-29 du code de la santé publique, instauré par l'article 1 sous-section 4 du décret, expose les travailleurs dont l'employeur est également propriétaire du bâtiment aux risques d'inhalation de poussières d'amiante lié à la présence d'amiante dégradée dans le bâtiment. Ces travailleurs sont susceptibles de développer par la suite des pathologies liées à l'amiante du simple fait d'avoir travaillé dans des locaux ayant été traités avec un matériau amianté qui s'est dégradé et qui libère des fibres dans l'atmosphère de travail.

- Sur les repérages des matériaux et produits contenant de l'amiante

Les employeurs, propriétaires des immeubles dans lesquels se déroulent leurs activités, sont assujettis aux repérages des matériaux et produits énumérés dans les listes A et B figurant en annexe du décret. Ils doivent constituer le dossier technique amiante (art R1334-29-5 instauré par l'article 1 sous-section 5 du décret attaqué). Ce dossier technique amiante doit être tenu à la disposition des employeurs (lorsque celui-ci n'est pas le propriétaire) des représentants du personnel et des médecins du travail lorsque l'immeuble comporte des locaux de travail. Il doit par ailleurs en application de ce même article (II 2° i)), être communiqué à toute personne appelée à effectuer des travaux dans l'immeuble bâti.

En cas de démolition du bâtiment, le propriétaire est tenu de procéder au repérage des matériaux et produits de la liste C. L'article R1334-29-6 instauré par l'article 1 sous-section 5 du décret prévoit que le rapport de repérage des matériaux et produits contenant de l'amiante de la liste C doit être communiqué à toute personne appelée à organiser ou à effectuer des travaux de démolition dans l'immeuble.

Ces dispositions visent à permettre aux personnes qui effectuent des travaux dans des bâtiments ou des matériaux et produits ont été utilisés dans les

éléments de la construction, de connaître précisément la localisation de l'amiante afin de prendre les dispositions nécessaires à la protection des travailleurs. Ces repérages sont donc essentiels pour permettre aux employeurs des travailleurs en particulier du bâtiment de se protéger efficacement.

Rappelons que la profession du bâtiment tous corps d'état confondus compte 1 500 000 personnes, que chaque année depuis 2004 entre 100 et 200 travailleurs atteints d'une pathologie liée à l'amiante sont reconnus en maladie professionnelle par la CNAM TS, et enfin que dès 1996, l'expertise collective de l'Inserm sur les effets sur la santé des principaux types d'exposition à l'amiante souligne qu'il s'agit d'une profession particulièrement exposée.

Enfin, les articles R4511-8¹ et R4532-7² du code du travail renvoient expressément aux dispositions du code de la santé publique et en particulier aux dispositions issues des anciennes dispositions du code de la santé publique relatives au dossier technique amiante et au repérage avant démolition ce qui montre bien le lien indissociable existant entre la réglementation santé publique et la réglementation santé au travail. En effet, aucune disposition réglementaire précise n'impose de repérage avant la réalisation de travaux dans le code du travail.

Compte tenu des risques pour les travailleurs travaillant dans des bâtiments contenant de l'amiante dégradée qui libère des fibres et des risques spécifiques aux professions du bâtiment lors de la réalisation de travaux sur et à proximité de matériaux contenant de l'amiante, les partenaires sociaux siégeant au COCT auraient dû être consultés sur le projet de décret. Cette formalité substantielle n'a pas été respectée par le ministère du travail de l'emploi et de la santé.

Partant, le décret doit être annulé de ce chef.

B) SUR LES CONSULTATIONS DU HCSP

- le décret dans ses visas fait état de deux avis du HCSP l'un en date du 29 juillet 2010, et l'autre en date du 9 février 2011 sur lequel nous reviendrons. Le second porte sur la dérogation prévue par l'article 10 du décret relative aux IGH et aux ERP de la 1^{ère} à la 3^{ème} catégorie, il est en ligne sur le site internet du HCSP. Par contre l'avis du 29 juillet 2010 n'a pas

¹ Au titre de la coordination générale des mesures de prévention, le chef de l'entreprise utilisatrice alerte le chef de l'entreprise extérieure intéressée lorsqu'il est informé d'un danger grave concernant un des travailleurs de cette entreprise, même s'il estime que la cause du danger est exclusivement le fait de cette entreprise, afin que les mesures de prévention nécessaires puissent être prises par l'employeur intéressé. En outre, il demande au propriétaire de l'établissement les dossiers techniques regroupant les informations relatives à la recherche et à l'identification des matériaux contenant de l'amiante prévus **aux articles R. 1334-22, R. 1334-27 et R. 1334-28 du code de la santé publique**. Il communique ces documents au chef de l'entreprise extérieure intervenant dans l'établissement.

² Le maître d'ouvrage demande au propriétaire du bâtiment les dossiers techniques regroupant les informations relatives à la recherche et à l'identification des matériaux contenant de l'amiante **prévus aux articles R. 1334-22, R. 1334-27 et R. 1334-28 du code de la santé publique**. Il communique ces documents au maître d'œuvre et au coordonnateur.

été mis en ligne sur le site du HCSP. La question se pose donc de l'existence de cet avis et, s'il existe, de son contenu.

Aussi, l'absence de consultation du HSCP, pour toutes les dispositions du décret à l'exception de son article 10, entraîne son annulation.

II) Sur l'illégalité interne de la décision attaquée

Le décret enfreint les articles 1 et 5 de la charte de l'environnement qui a valeur constitutionnelle.

article 1 :

Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

article 5:

Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Il enfreint également les dispositions de l'article L1311-1 du code de la santé publique

article L 1311-1 du code de la santé publique :

Sans préjudice de l'application de législations spéciales et des pouvoirs reconnus aux autorités locales, des décrets en Conseil d'Etat, pris après consultation du Haut Conseil de la santé publique et, le cas échéant, du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière :

-
- *de salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ;*
-

Il ne tient pas compte de la jurisprudence du Conseil d'Etat issue des arrêts du 3 mars 2004 relatifs aux obligations de l'Etat en matière de prévention des risques professionnels. Ces arrêts fixent une véritable feuille de route à l'état dans le domaine des risques d'exposition à l'amiante.

Le Conseil d'Etat dans une série de 4 arrêts reconnaît la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive à prendre des mesures de prévention des risques liés à l'exposition aux poussières d'amiante. Ainsi le Conseil d'Etat énonce ce qui suit :

« Considérant que si, en application de la législation du travail désormais codifiée à l'article L. 230-2 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 »;

Il résulte de ce considérant que l'état a donc deux obligations en matière de prévention des risques professionnels : se tenir informé des dangers et arrêter les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éviter ces dangers. Ces principes, issues d'un contentieux en responsabilité de l'Etat portant sur les risques professionnels, s'appliquent pleinement dans le domaine de la santé publique.

L'examen des dispositions du décret, auquel nous procéderons montre qu'il ne respecte ni les dispositions constitutionnelles et législatives précitées et qu'en ne respectant pas les principes posés par le Conseil d'Etat dans ses arrêts de 2004 qui doivent guider l'action de l'Etat, le ministère du travail de l'emploi et de la santé commet une erreur manifeste d'appréciation.

Enfin il instaure deux dérogations l'une concerne les immeubles de grande hauteur et les établissements recevant du public de la 1^{ère} à la 3^{ème} catégorie (art 10 du décret) et l'autre les habitations sur terrains amiantifères (art R1334-29-1 instauré par l'article 1 sous-section 4 du décret). Ces dérogations ont pour effet d'augmenter les risques d'exposition à l'amiante et donc l'apparition de pathologies pour les personnes vivant dans les habitations concernés. La dérogation prévue par l'article 10 poursuit quand à elle des intérêts étrangers à la préservation de la santé des populations vivant dans les IGH et les ERP.

A) L'ABSENCE DE REVISION DE LA VALEUR DE GESTION (MESURE D'EMPOUSSIEREMENT) ENTRAINANT DECLENCHEMENT DE TRAVAUX -

L'article R1334-28 du code de la santé publique tel que prévu par le décret fixe le niveau d'empoussièrement à partir duquel le propriétaire doit faire procéder à des travaux de retrait ou de confinement des matériaux fixés dans la liste A, c'est-à-dire flocages, calorifugeages, faux plafonds, à 5 F/L. Ce seuil qui témoigne d'un niveau de dégradation des matériaux susceptible de présenter un risque pour la population n'est pas modifié par rapport au texte précédent.

Or l'Afsset rappelle (pièce 7 du rapport extrait p 240-241/ 379) que le fond de pollution pour l'agglomération parisienne est passée de 5F/L dans les années 70 à 0,47 F/L dans les années 90. Les experts de l'Afsset préconisent donc de réviser la valeur de gestion relative aux fibres d'une longueur supérieure à 5 µm. La recommandation est rédigée en ces termes : « *Pour la valeur de gestion relative aux fibres de longueur supérieure ou égale à 5µm, réactualiser la valeur réglementaire actuelle en tenant compte des données acquises durant l'expertise sur le fond de pollution de l'agglomération parisienne (pièce 5 avis p 10/13)* .

L'amiante étant un cancérigène, il n'y a pas de seuil en deça duquel l'apparition d'un cancer est exclue. L'Afsset invite donc in fine l'administration à fixer cette valeur aux alentours de 0,5F/L qui est le niveau de pollution extérieur.

Cette recommandation n'a pas été retenue par le ministère du travail de l'emploi et la santé.

Notons sur ce point que dans le cadre du Plan National Santé Environnement 2009-2013 prévu par l'article L1311-6 du code de la santé publique, il est pourtant prévu parmi les actions une relative à la réduction des expositions liées à l'amiante (pièce 8) intitulée rédigée en ces termes :

« Réduire les expositions liées à l'amiante Pilote : DGS

- Réviser le seuil de déclenchement de travaux de désamiantage

Suite à l'avis de l'Afsset du 9 février 2009, en tenant compte de la réévaluation du bruit de fond et consulter les parties prenantes pour les évolutions nécessaires de la réglementation, notamment le groupe technique national amiante.

Pilote : DGS

Partenaires : DGALN, coordination groupe technique national amiante, Ineris, CSTB , Lepi

Outils : modifications réglementaires (décret conseil d'État et textes d'application)

Calendrier : démarrage des révisions des textes en 2009

Indicateur de moyens : prise des textes »

Le ministère du travail de l'emploi et de la santé ne respecte donc pas les engagements pris dans le PNSE qu'il a lui-même élaboré.

Le maintien du seuil de déclenchement des travaux à 5F/L autorise l'exposition de la population aux fibres d'amiante à un niveau qui n'est pas le plus bas possible comparé au niveau de pollution ambiante. Un certain nombre de cancers broncho pulmonaires et de mésothéliomes seront dus à cette exposition.

L'Afsset précise s'agissant de la notion de valeur de gestion « Les experts soulignent le fait que tout dépassement des valeurs de gestion doit être clairement défini comme une alerte concernant la dégradation d'un MPCA environnant et en aucun cas comme une valeur sanitaire. Cette valeur n'a pour objet que de témoigner d'une contamination et de la nécessité d'intervenir pour anticiper un éventuel risque sanitaire. »

Même si cette valeur n'a pour objet que d'éclairer le gestionnaire sur la conduite à tenir et ne constitue pas un seuil d'apparition de pathologie, l'amiante étant un cancérigène un tel seuil n'existe d'ailleurs pas, le fait de maintenir ce seuil à un niveau très élevé eu égard au niveau de pollution ambiante (10 fois plus) a pour effet d'exposer la population dans son habitat. Ce risque sanitaire pourrait être évité en abaissant le seuil de déclenchement des travaux de traitement de l'amiante en place.

En maintenant la valeur de gestion à 5F/L, à un niveau supérieur au niveau relevé à l'extérieur des bâtiments, le décret est contraire aux dispositions de l'article 1 de la charte de l'environnement et de l'article L1331-1 du code de la santé publique en ce qu'il ne garantit pas à chaque citoyen de vivre dans un environnement intérieur respectueux de la santé et en ce qu'il ne garantit pas la santé de l'homme en matière de salubrité des habitations.

Compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et de l'avis prononcé par l'afset, Le Ministère du travail de l'emploi et de la santé commet une erreur manifeste d'appréciation, en n'abaissant pas le seuil imposant la réalisation de travaux.

Partant le décret doit être annulé.

B) ABSENCE D'EXTENSION DE LA VALEUR DE GESTION (MESURES D'EMPOUSSIEREMENT) A TOUS LES MATERIAUX POUVANT CONTENIR DE L'AMIANTE REPERES DANS LES BATIMENTS.

Le décret impose une surveillance des niveaux d'empoussièrement dans les bâtiments (articles R1334-27 et R1334-28 institués par le décret) lorsque le repérage a mis en évidence la présence de flocages, calorifugeages ou faux plafonds contenant de l'amiante, matériaux qui figurent dans la liste A du décret. Les propriétaires sont assujettis également à un repérage de matériaux dont l'énumération figure dans une liste B. Pour ces matériaux de la liste B, le décret ne prévoit par contre aucune surveillance grâce à une mesure périodique des niveaux d'empoussièrement. C'est pourtant dans cette liste que l'on trouve les matériaux contenant de l'amiante les plus répandus comme les dalles de sol et le fibro ciment.

En particulier en cas de dégradation de ces matériaux, les risques d'exposition de la population vivant à l'intérieur des bâtiments concernés ne sont pas négligeables. Ainsi l'Afsset a fait réaliser des études par le LEPI (Laboratoire d'étude des particules inhalées) en environnement général extérieur et en environnement général intérieur. Le LEPI a ré analysé 105 prélèvements effectués entre 1997 et 2004 dans des bâtiments divers en prenant en compte la totalité des classes dimensionnelles de fibres (fibres longues, fibres fines, fibres courtes). Le tableau XIV (pièce 9 p115/379) montre que des dalles de sol peuvent émettre autant de fibres qu'un flocage. En effet un matériau contenant de l'amiante prise dans un liant peut devenir émissif s'il est dégradé.

Afin de surveiller le niveau d'empoussièrement en fibres d'amiante dans les bâtiments, et donc les risques d'exposition de la population, l'afsset a donc préconisé que dans le cadre de la surveillance des bâtiments la mesure d'empoussièrement soit étendue à tous les matériaux dégradés contenant de l'amiante (pièce 5 avis P9/13) La recommandation est rédigée en ces termes : « étendre, lorsque l'examen visuel réglementaire a diagnostiqué une dégradation du matériau, les mesures d'empoussièrement à tous les MPCA, notamment les dalles de sol, l'amiante ciment... »

Cette obligation de mesurage n'est pas inscrite dans le décret.

L'absence de mesurage des niveaux de concentration en fibres d'amiante dues à la présence de matériaux dégradés est contraire aux dispositions de l'article 1 de la charte de l'environnement et de l'article L1331-1 du code de la santé publique ce qu'il ne permet de garantir à chaque citoyen de vivre dans un environnement intérieur respectueux de la santé et en ce qu'il ne garantit pas la santé de l'homme en matière de salubrité des habitations.

Cette absence témoigne également de l'insuffisance des mesures retenues par le ministère de la santé visant à évaluer les risques d'exposition aux poussières d'amiante dans les immeubles bâtis. Compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et de l'avis de l'Afsset, le Ministère du travail de l'emploi et de la santé commet une erreur manifeste d'appréciation, en n'imposant pas aux propriétaires d'immeubles bâtis un mesurage des niveau de concentration en fibres d'amiante dues à la présence de matériaux dégradés qui sont susceptibles d'entraîner des risques d'exposition et donc des pathologies pour la population concernée.

Compte tenu de ces éléments, le décret encourt derechef l'annulation.

C) ABSENCE DE MESURE VISANT A EVALUER LES RISQUES D'EXPOSITION AUX FCA POUR LA POPULATION EN ENVIRONNEMENT INTERIEUR.

Afin de répondre aux questions posées, l'Afsset a fait réaliser des études par le LEPI (Laboratoire d'étude des particules inhalées) en environnement général extérieur et en environnement général intérieur. Le LEPI a ré analysé 105 prélèvements effectués entre 1997 et 2004 dans des bâtiments divers en prenant en compte la totalité des classes dimensionnelles de fibres (fibres longues, fibres fines, fibres courtes). Il ressort de ces analyses que la proportion de fibres courtes représente entre 70 et 98% de la distribution granulométrique et les fibres fines d'amiante représentent entre 1,5 à 16,5% de cette même distribution.

Les fibres fines d'amiante sont déjà prises en compte par la réglementation lors de l'analyse des prélèvements d'atmosphère réalisés dans les bâtiments. Par contre les fibres courtes ne sont pas prises en compte.

L'Afsset, au vue des résultats des études précitées conclue en ces termes (pièce 10 rapport P119/379): « *La non prise en compte des FCA dans la réglementation en environnement général conduit à sous estimer largement les concentrations en fibres d'amiante* ».

S'agissant de la toxicité des fibres courtes et de son pouvoir cancérogène, l'Afsset admet (pièce 11 rapport P 85,86/ 379):

La toxicité des fibres dépend entre autres de leurs dimensions, de la réactivité de surface et de leur biopersistance, laquelle conditionne la quantité de fibres accumulée dans le poumon. Ainsi, les effets observés ne dépendent pas du seul paramètre dimensionnel des fibres.

Au final, la toxicité des fibres d'amiante dépend d'une combinaison de variables incluant notamment les paramètres dimensionnels.

Concernant les FCA, les propriétés de surface qui influent également le potentiel toxique des fibres concernent aussi bien les fibres « longues » que les FCA. Ainsi, en sus des nombreuses limites d'interprétation soulignées dans cette partie, la toxicité directe ou indirecte (saturation des systèmes d'épuration augmentant de fait la toxicité des fibres longues) des FCA reste difficilement appréciable mais ne peut pas être exclue.

Elle conclut en ces termes (pièce 5 avis P5/13) « *Au final, au vu des connaissances actuelles, l'existence d'un effet cancérogène des FCA ne peut pas être écartée.* »

Elle préconise en conséquence (pièce 5 avis P9/13):

- *Etendre, lorsque l'examen visuel réglementaire a diagnostiqué une dégradation du matériau, les mesures d'empoussièrement à tous les MPCA, notamment les dalles de sol amiantées, l'amiante ciment...*
- *Exprimer deux résultats distincts, l'un pour les fibres de longueur supérieure ou égale à 5µm (correspondant aux fibres définies par l'OMS et incluant donc les FFA) et l'autre pour les fibres de longueur inférieure à 5 µm (FCA).*