

351514

Association Ban Asbestos France et autres

Séance du 31 janvier 2014

Lecture du 26 février 2014

CONCLUSIONS

Alexandre LALLET, rapporteur public

Les associations requérantes, qui luttent contre l'amiante ou le mal-logement, vous demandent l'annulation d'un décret du 3 juin 2011 (n° 2011-629) par lequel le Gouvernement a refondu les dispositions réglementaires qui visent à protéger la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis. Sur le fond, les novations sont assez modestes et portent essentiellement sur les nouveaux pouvoirs de contrôle du préfet et l'accréditation des organismes habilités à procéder aux mesures d'empoussièrement. Le décret procède en outre à une triple extension du champ d'application des dispositions, en y incluant tous les immeubles dont le permis de construire a été délivré avant juillet 1997, les immeubles n'abritant qu'un seul logement et un contrôle sur des parties de construction autres que les flocages, calorifugeages et faux-plafonds. Il ne peut ainsi être regardé, en aucune de ses dispositions divisibles, comme une décision purement confirmative, de sorte que la requête est recevable.

Au titre de la légalité externe, il est tout d'abord soutenu que le décret aurait dû être précédé de la consultation du conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT). Produit de la fusion entre le « Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels » et la Commission nationale d'hygiène et de sécurité du travail en agriculture, le COCT dispose d'une compétence consultative libellée en termes plus larges. Alors que ses prédécesseurs n'étaient consultés que sur les projets de règlements pris sur le fondement de la partie législative du code du travail, les

dispositions combinées des 2° et 3° de l'article R. 4641-2 de ce code prévoient la consultation du COCT sur les projets de décrets pris en application des **dispositions législatives relatives à la protection et à la promotion de la santé et de la sécurité au travail dans les entreprises et établissements publics soumis aux règles d'hygiène et de sécurité fixées par le code du travail.**

Les articles L. 1334-12-1 et suivants du code de la santé publique sont-ils relatifs à la protection de la santé et de la sécurité au travail dans ces organismes ? Au sens commun du terme, sans doute. Dès lors qu'elles visent à protéger les occupants de l'ensemble des immeubles bâtis, quelle que soit leur affectation, ces dispositions bénéficieront nécessairement aux salariés dans l'exercice de leurs fonctions en intérieur.

Mais votre jurisprudence, pétrie de la règle d'interprétation stricte des obligations consultatives, ne s'arrête pas à l'effet de la mesure mais s'attache à son objet même. Ainsi, ne soulève pas des « questions relatives au secteur de l'assurance » un décret relatif à des contrats d'assurance maladie complémentaire que les entreprises d'assurance sont susceptibles de conclure (CE, 10 janvier 2007, Fédération nationale interprofessionnelle des mutuelles, n° 287643, au Rec. ; V. aussi CE, 30 décembre 2002, Association des assureurs AAEXA, n° 244823 ; CE, 28 avril 2003, Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurance et autres, n° 233343-233474, aux T. sur un autre point)¹ ; de même, un décret fixant les règles de passation des marchés d'études des collectivités publiques n'est pas au nombre des « questions

¹ Dans le même esprit, un décret fixant les indemnités de déplacement des conseillers généraux et régionaux n'est pas un décret à caractère financier concernant les collectivités territoriales, quelles que soient ses incidences budgétaires (CE, Ass., 29 décembre 1995, Assemblée des présidents de conseils généraux et autres, n° 142391-142426-142448, aux T.) ; n'est pas un règlement « intéressant le gaz et l'électricité » un décret relatif aux dotations en capital d'EDF et GDF et aux dividendes dus à l'Etat, qui se rapporte seulement aux relations financières entre ce dernier et les opérateurs (CE, 28 juillet 1993, Fédération nationale de l'énergie CGT et autres, n° 85469-85470, au Rec.).

intéressant la profession » d'architecte, dès lors qu'il ne lui est pas spécifique² ; plus audacieux, mais aussi plus topique : un décret qui modifie les conditions d'octroi des subventions et prêts au logement social aidé ne soulève pas des questions « concernant les HLM », dans la mesure où il ne s'applique pas qu'aux seules opérations de constructions de logements réalisés par les organismes HLM, « *même si ceux-ci sont principalement concernés par les modifications ainsi apportées* » (CE, 9 juillet 1997, Office public communautaire d'habitation à loyer modéré de Saint-Priest, Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM et autres, n° 183880-184027, au Rec.).

En l'espèce, les dispositions législatives qui fondent le décret n'ont rien de spécifique aux lieux de travail et aux salariés. Elles concernent, pour reprendre la terminologie de l'ANSES, « l'environnement général », en ce compris les locaux professionnels aussi bien que les locaux d'habitation. Le décret lui-même ne comporte d'ailleurs que deux dispositions d'adaptation au monde du travail, qui prévoient des mesures d'information de l'employeur, des représentants du personnel, des médecins du travail et de l'inspection du travail sur le « dossier technique amiante » constitué par le propriétaire de l'immeuble abritant des locaux de travail (II et III de l'art. R. 1334-29-5)³. En définitive, c'est seulement sur les dispositions propres aux risques d'exposition à l'amiante des salariés, qui figurent aux articles R. 4412-94 et suivants du code du travail, que le COCT a vocation à être consulté⁴, c'est-à-dire les mesures qui concernent spécifiquement « l'environnement professionnel » pour reprendre la terminologie de l'ANSES. L'interprétation large que défendent les requérants poserait inévitablement un problème de frontière, tant les textes susceptibles d'avoir une incidence sur la santé ou la sécurité au travail sont nombreux.

² Selon les mots de JF Théry dans ses conclusions : « *De ces diverses décisions, nous croyons pouvoir tirer la règle qu'un organisme ne peut jamais être consulté, à titre obligatoire, sur un sujet qui n'entre pas dans le champ de ses compétences, de sa mission, en un mot de sa spécialité, quelle que soit par ailleurs la généralité des termes des dispositions qui instituent la consultation* » (V. aussi les références jurisprudentielles qu'il cite).

³ Il renvoie par ailleurs à des arrêtés qui sont notamment signés par le ministre chargé du travail.

⁴ Et il l'est, naturellement (V. par ex. le décret n° 2012-639 du 4 mai 2012 relatif aux risques d'exposition à l'amiante).

Vous noterez toutefois – et cela permettra de faire la transition avec le moyen suivant, que l’article L. 1311-1 du code de la santé publique qui traite des règles d’hygiène générale, c’est-à-dire du « règlement sanitaire national », prévoit « le cas échéant » la consultation du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, ce qui renvoie désormais au COCT (CE, 27 novembre 2013, CFDT et autres, n° 354920, aux T. sur un autre point). Les travaux préparatoires de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique qui a introduit cette consultation précisent qu’elle vise les textes qui sont « *susceptibles de s’appliquer dans les entreprises* », ce qui est beaucoup plus large. Mais le décret litigieux est pris exclusivement sur le fondement de l’article L. 1334-17 du code de la santé publique, et non sur celui de l’article L. 1311-1. Vous l’avez jugé pour des mesures de lutte contre le saturnisme figurant dans le même chapitre que celles relatives à l’amiante, et prises sur le fondement d’une disposition comparable, à savoir l’article L. 1334-12 (CE, 6 juillet 2007, Association Aster’X et autres, n° 294599)⁵.

Et pour la même raison, la consultation du Haut conseil de la santé publique prévue à cet article L. 1311-1 ne s’imposait pas⁶. En tout état de cause, cet organisme a été saisi et l’absence de publication de son avis ne saurait entacher la consultation d’irrégularité dès lors que les modalités de cette publication ne sont pas précisées par les textes (CE, 10 avril 2002, Société des agrégés de l’université, n° 226352, aux T. ; CE, 25 novembre 2011, Confédération des praticiens hospitaliers et autres, n° 340042, aux T. sur un autre point).

⁵ L’ambiguïté peut naître de ce que l’article L. 1311-1 débute par un « sans préjudice de l’application de législations spéciales », qui laisse entendre que les deux textes s’appliquent concurremment. Mais je crois que cette formule visait seulement, dans l’esprit des rédacteurs de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, à éviter que l’édiction du règlement sanitaire national ne remette en cause des dispositions particulières existantes, et non à subordonner la légalité d’un règlement pris sur le fondement d’une législation spéciale à la consultation du HCSP.

⁶ Le Gouvernement semble avoir eu une analyse différente, puisqu’il a visé cette consultation.

Au titre de la légalité interne, à présent, les requérants s'en prennent tout d'abord au maintien du seuil d'empoussièremment de 5 fibres par litre d'air, au-delà duquel des travaux de confinement ou de retrait d'amiante sont exigés des propriétaires. L'invocation de l'article L. 1311-1 du code de la santé publique est inopérante. En revanche, nous pensons que l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement peut être utilement invoqué. En premier lieu, du point de vue de l'invocabilité, vous avez récemment accepté de confronter directement à l'article 3 de la Charte les mesures réglementaires qui ne sont pas la conséquence nécessaire de la loi (CE, Ass., 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n° 344522, au Rec.). Il doit en aller de même, *a fortiori*, pour l'article 1^{er}, qui ne renvoie pas à la loi le soin d'en définir les conditions d'application. Ce faisant, vous confirmerez le cantonnement, sinon l'abandon, de la jurisprudence Association Eau et rivières de Bretagne du 19 juin 2006 (n° 282456, aux T.) en tant qu'elle porte sur l'article 1^{er}. En l'espèce, les mesures attaquées ne sont pas la conséquence nécessaire de la loi.

En second lieu, nous pensons que le décret entre dans le champ de cet article 1^{er}, qui garantit le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Il est vrai que les immeubles bâtis ne sont pas eux-mêmes des éléments de l'environnement. Mais ils peuvent être sources d'une pollution qui affecte l'air, et qui constitue l'environnement des occupants des immeubles. Le fait qu'il s'agisse de l'air intérieur et non de l'air ambiant ne nous paraît pas disqualifiant. L'article L. 220-2 du code de l'environnement, issu de l'article 2 de la loi sur l'air (n° 96-1236) du 30 décembre 1996 inclut dans la pollution atmosphérique l'introduction de substances nocives dans l'atmosphère « *et les espaces clos* ». Et, désormais, les articles L. 221-7 à L. 221-10 du même code traitent spécifiquement de la « qualité de l'air intérieur », qu'il soit affecté par des nuisances externes ou internes. Telle est d'ailleurs la terminologie couramment employée, notamment par l'ANSES, qui parle de

« l'environnement général intérieur »⁷. De surcroît, on ne peut exclure que les fibres d'amiante produites à l'intérieur se diffusent à l'extérieur.

Reste que l'examen de ce moyen rejoint intégralement celui de la critique de l'appréciation portée par les auteurs du décret au regard du risque. Se pose alors la question de votre degré de contrôle. Vous avez retenu un contrôle normal sur les mesures prises pour prévenir les atteintes à l'environnement (décision d'Assemblée précitée). De manière générale, si vous retenez votre contrôle quant à l'appréciation de l'existence d'un risque, vous contrôlez normalement la proportionnalité des mesures de police sanitaire prises pour y obvier (CE, 28 juillet 2000, Association FO Consommateurs et autres, n° 212115-212135, au Rec. ; CE, 3 octobre 2003, Société Benzi et Di Terlizzi, n° 246642, aux T. ; V. à propos de la fixation de valeurs-limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques : CE, 11 juin 2004, Commune de Saint-Maur-des-Fossés et autres, n° 248443-248452-251470-251484, aux T. sur un autre point). C'est encore un contrôle normal que vous avez récemment retenu sur le choix de la date d'entrée en vigueur d'une nouvelle valeur-limite d'exposition professionnelle à l'amiante (CE, 23 octobre 2013, Association « Ban Asbestos France » et autres, n° 360731, aux T.). Nous vous proposons en conséquence de contrôler entièrement le choix de la valeur-limite elle-même.

Les requérants s'appuient sur un avis de l'AFSSET de février 2009 préconisant une actualisation de la valeur de 5 f/L. L'Agence a constaté que cette valeur avait été fixée par référence directe au fonds de pollution en fibres d'amiante de l'agglomération parisienne. Or, depuis lors, cette pollution extérieure a été mesurée à moins de 0,5

⁷ Par analogie, on notera qu'en vertu de l'article L. 124-2 du code de l'environnement, est considérée comme une information « relative à l'environnement » celle qui porte sur les substances et émissions susceptibles d'avoir des incidences sur l'état de « l'air », sans distinction entre air intérieur et ambiant, conformément aux recommandations du guide d'application de la convention d'Aarhus qui a directement inspiré ces dispositions et l'article 7 de la Charte : « *La définition de la Convention d'Aarhus (...) invite les Parties à inclure dans cette définition l'air intérieur des locaux et des lieux de travail* » (p. 44)

fibres par litre. Le premier argument du ministre nous paraît spécieux : la plupart des laboratoires accrédités ne seraient pas capables de mesurer la concentration en fibres d'amiante à un tel degré de précision. Or, il ressort de l'arrêté d'application du décret, adopté deux mois plus tard, que la sensibilité analytique imposé aux organismes de contrôle doit être en principe de 0,3 f/L. L'autre explication est plus convaincante. Ce seuil, appelé « valeur de gestion », déclenche l'obligation d'engager des travaux de désamiantage, de sorte que l'abaissement aurait des conséquences considérables. Sur le plan économique et financier, bien sûr, et, à cet égard, il faut rappeler que, contrairement à ce qui est soutenu, les considérations économiques peuvent être légalement prises en compte pour apprécier le caractère proportionné des mesures de police sanitaire (CE, 26 octobre 2007, Association de défense contre les nuisances aériennes, n° 297301, aux T.). Mais aussi et surtout des conséquences sanitaires. Il conduirait en effet à une multiplication des chantiers, source d'importantes nuisances pour les travailleurs. Sans doute ces derniers sont-ils de mieux en mieux protégés ; mais comme nous l'indiquions dans nos conclusions sur l'affaire Ban Asbestos précitée, les études et les recherches se poursuivent pour améliorer l'efficacité des équipements de protection, qui est loin d'être absolue. En outre, la réalisation de travaux de désamiantage pose inmanquablement la question des déchets amiantés, alors que les capacités d'élimination sont d'ores et déjà insuffisantes – ce que les requérants admettent. L'ensemble de ces contraintes a justifié la saisine par le Gouvernement du Haut Conseil de la santé publique afin de déterminer les modalités idoines d'un abaissement du seuil. Au total, si l'on ne peut rester insensible face à l'argument exact des requérants selon lequel la moindre fibre longue ou fine d'amiante inhalée peut être la source d'un cancer, nous ne pensons pas que le maintien du seuil de 5 f/L en juin 2011 constituait une mesure insuffisante au regard des risques encourus.

Des moyens analogues sont soulevés contre le décret en ce qu'il ne prévoit pas de mesurage de l'empoussièrement pour les matériaux et produits dits de la liste B,

comme les cloisons ou les sols en dalles amiantées. Seuls les produits de la liste A, à savoir les floccages, calorifugeages et faux plafonds, donnent lieu à de telles mesures. Le ministre explique que ces derniers sont ceux qui émettent des fibres d'amiante en-dehors de toute sollicitation ou dégradation. A l'inverse, les produits de la liste B ne sont émissifs qu'à l'occasion de travaux ou d'une action de dégradation, de sorte que l'empoussièrément n'est que transitoire et, selon l'AFSSET, encore mal connu dans ses modalités⁸. C'est la raison pour laquelle l'article R. 1334-21 prescrit une évaluation de l'état de conservation des matériaux et produits et du risque de dégradation lié à l'environnement, et prévoit que le rapport émet des recommandations de gestion adaptées si l'état est dégradé ou présente un risque de dégradation rapide. Bien qu'il ne prévoit aucune mesure contraignante, le décret ne nous paraît pas méconnaître l'exigence de proportionnalité, dans la mesure où il appartient au propriétaire dûment informé d'engager des travaux de retrait ou de confinement, ou au contraire de prendre soin de n'en faire aucun pour éviter toute altération des matériaux.

Les moyens suivants portent sur les fibres courtes d'amiante – les FCA. Il est reproché au décret de n'avoir prévu ni mesurage, ni valeur de gestion. Rappelons qu'en l'état des connaissances scientifiques, seule la toxicité des fibres longues et des fibres fines est avérée. Celle des fibres courtes ne l'est pas. C'est la raison pour laquelle les requérants invoquent ici la méconnaissance du principe de précaution résultant de l'article 5 de la Charte de l'environnement.

Vous pourriez envisager d'écarter le moyen comme radicalement inopérant. En effet, l'article R. 1334-25 prévoit que les mesures d'empoussièrément sont réalisées selon des modalités définies par arrêté interministériel. C'est donc l'article 2 de l'arrêté du 19 août 2011 relatif aux modalités de réalisation des mesures d'empoussièrément dans l'air des immeubles bâtis qui fixe les caractéristiques des fibres prises en compte, et en

⁸ L'avis de l'AFSSET recommande la poursuite des études sur la distribution granulométrique des fibres d'amiante pour le « *relarguage en fibres des MPCA [matériaux et produits contenant de l'amiante] pour l'environnement général intérieur* ».

exclut les FCA. C'est contre l'arrêté que ce moyen devrait être invoqué. De même, le seuil de 5 f/L ne distingue pas selon la nature des fibres. Nous avons toutefois scrupule à opposer une telle réponse sur ce dernier point. Il nous paraît certain que ce seuil est conçu pour ne porter que sur les fibres longues et fines, car les fibres courtes sont très largement majoritaires dans les échantillons prélevés et qu'un tel seuil conduirait très souvent à déclencher l'obligation de désamiantage. C'est pourquoi l'AFSSET elle-même, dont l'approche est extrêmement précautionneuse, a recommandé, pour les seules FCA, la fixation d'une valeur de gestion autonome, au moins 10 fois supérieure à celle de la valeur fixée pour les fibres longues et fines. L'intention des auteurs du décret d'exclure toute valeur limite pour les FCA ressort en outre clairement de la défense du ministre. Nous vous proposons donc de n'opposer l'inopérance que pour les mesures d'empoussièrement, où cette exclusion ne peut assurément se déduire du décret lui-même.

Si l'on surmonte cet obstacle, la question de l'opérance du moyen tiré de la méconnaissance des dispositions combinées des articles 1^{er} et 5 de la Charte de l'environnement reste délicate, à trois égards.

En premier lieu, le principe de précaution ne s'applique qu'en cas d'atteinte grave et irréversible à l'environnement, à laquelle vous avez assimilé les atteintes à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé (CE, Ass., 12 avril 2013, Association coordination interrégionale stop THT et autres, n° 342409 et a., au Rec.). Autrement dit, un risque sanitaire grave résultant d'une altération de l'environnement entre dans le champ du principe. A l'inverse, un risque sanitaire qui n'emprunte pas un vecteur environnemental, comme l'administration de médicaments, de vaccins ou les transfusions sanguines, n'en relève pas. Il est vrai que la rapporteure du projet de loi constitutionnel devant l'Assemblée nationale affirmait que la

problématique de l'amiante était exclue du champ d'application du principe de précaution⁹, mais cette affirmation a été fortement tempérée dans la suite des débats.

Si vous souscrivez à l'analyse que nous avons développée selon laquelle l'air intérieur constitue un élément de l'environnement, alors il nous semble que vous êtes conduit à juger que le risque sanitaire invoqué, qui résulte d'une pollution de cet air, entre dans le champ du principe de précaution.

En deuxième lieu, l'opérance du moyen suppose de caractériser l'existence d'éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques.

Vous vous trouvez ici dans une hypothèse intermédiaire entre le contentieux des antennes-relais, où ces éléments circonstanciés n'existent pas à ce jour, et celui des ondes électromagnétiques émanant des lignes à très haute tension, où une corrélation statistique avait été identifiée par plusieurs études épidémiologiques. En l'occurrence, le rapport de l'AFSSET indique que, si la toxicité des fibres longues et des fibres fines est avérée, *« la toxicité des fibres courtes d'amiante évaluée d'un point de vue épidémiologique ne peut être écartée, bien que les résultats indiquent un effet de nul à faible par rapport aux fibres longues »*¹⁰. Selon le même avis, *« quelques travaux ont mis en évidence des effets cytotoxiques, génotoxiques ou sur la mitose liés aux fibres courtes d'amiante »*, mais *« de nombreuses limites (...) viennent toutefois nuancer ces*

⁹ *« Une atteinte directe et exclusive à la santé humaine n'entre pas dans le champ d'application de l'article 5. / C'est ainsi que, en tout état de cause, la jurisprudence issue de la récente série de décisions rendues par le Conseil d'État reconnaissant la responsabilité de l'État du fait de sa carence fautive à prendre des mesures de protection des travailleurs exposés aux poussières d'amiante, en dépit de similitudes de formulation, ne serait pas affectée par le présent article »* (Assemblée nationale, rapport n°1595 de Mme Kosciusko-Morizet, commission des lois).

¹⁰ Le « groupe de relecture » des travaux de Dodson et al. de 2003, qui ont conduit le Gouvernement à saisir l'AFSSET, indique de manière plus tranchée que *« les données réunies à ce jour sont suffisantes pour considérer qu'il existe un danger pour l'homme. Toutefois, ces données sont, en l'état, insuffisantes pour caractériser plus finement le risque, y compris sur le plan métrologique, et apporter une réponse satisfaisante à la gestion de ce risque »*.

résultats » et, en particulier, le fait que les échantillons contiennent le plus souvent des fibres longues, fût-ce de manière résiduelle. La seule certitude est que les fibres courtes sont très largement majoritaires dans la charge pulmonaire mesurée. Ces constatations ont paru suffisamment sérieuses à l'AFSSET pour que celle-ci recommande d'appliquer le principe de précaution et, à ce titre, d'adopter des dispositifs de mesure incluant les FCA et la fixation d'une valeur de gestion.

Outre ces éléments, une autre considération nous convainc résolument d'admettre l'application du principe de précaution. Il est difficile d'affirmer *ex abrupto* que, pour une longueur inférieure à 5 microgrammes, le danger serait par trop hypothétique alors que cette limite entre fibres longues et courtes a été fixée par la communauté scientifique dans les années 60 pour sa commodité de mise en œuvre au regard des technologies de mesure alors disponibles, et non pour des raisons sanitaires.

Le troisième et dernier questionnement d'opérance porte sur le fait que la mesure attaquée n'est pas un refus direct de prendre des mesures de précaution, mais un décret qui ne porte par lui-même aucune atteinte à l'environnement et dont vous ne pourriez pas annuler les dispositions pour ce motif. Il ne pourrait être annulé qu'en tant qu'il ne prévoit pas les mesures de précaution réclamées. Nous pensons néanmoins qu'il y a lieu d'admettre que ce débat s'ouvre devant vous à cette occasion, sans attendre un contentieux distinct portant sur un refus exprès.

Sur le fond, l'application de l'article 5 de la Charte impose à l'administration d'adopter des mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage¹¹. Nous ne pensons pas que le ministre ait commis une erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant d'édicter une valeur de gestion pour les fibres courtes,

¹¹ L'autorité administrative doit aussi mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques. Ce point n'est pas spécifiquement critiqué, et le ministre indique en tout état de cause que les travaux de recherche se poursuivent et qu'une campagne de mesurage a été lancée dans les établissements recevant du public.

au-delà de laquelle le propriétaire serait soumis à une obligation de désamiantage. D'une part, nous nous situons ici au seuil d'opérance du principe de précaution, tant en termes de probabilité que de gravité du risque, ce qui plaide pour des mesures de précaution limitées. D'autre part, les incidences économiques et, surtout, sanitaires qui s'attachent aux opérations de confinement ou de retrait pour les travailleurs de l'amiante, lesquels seraient, eux, exposés à un risque certain, ne plaident pas pour l'adoption d'une telle mesure de précaution, dont le caractère provisoire serait d'ailleurs tout relatif. Il nous semble, en l'état, qu'une obligation de mesurage et d'information de la population pourrait suffire¹².

Il est ensuite reproché à l'article 10 du décret de permettre aux propriétaires d'immeubles de grande hauteur et des plus grands établissements recevant du public de solliciter du préfet un délai supplémentaire d'achèvement des travaux de désamiantage, lorsque ces travaux n'ont pas été réalisés dans le délai qui leur était imparti avant l'adoption du décret attaqué¹³. Les requérants se bornent à soutenir que la mesure a pour seul objet d'éviter aux intéressés des poursuites pénales, alors qu'ils auraient dû se mettre en conformité avec la réglementation. A supposer qu'on y voie un moyen de détournement de pouvoir, il n'est pas fondé : la mesure vise à concilier les impératifs de santé publique avec la nécessité de permettre à ces immeubles

¹² Une telle obligation permettrait aux occupants de prendre leurs dispositions en fonction de leur aversion au risque. Ce serait d'autant plus justifié que, comme le reconnaît le ministre, le taux de fibres courtes est un bon indicateur de l'état de dégradation des matériaux. Le ministre se borne à indiquer qu'aucun Etat n'a rendu obligatoire ce type de mesure, mais il ne fait état d'aucun obstacle technique à une telle mesure. Au contraire, la méthode META que l'arrêté du 19 août 2011 prescrit aux organismes accrédités d'adopter permet de repérer aussi bien les fibres longues et fines que les fibres courtes.

¹³ En principe, ce délai était de 3 ans à compter de la remise du rapport de contrôle, prorogeable pour la même durée en cas d'opérations complexes et de circonstances exceptionnelles. La mesure attaquée leur ouvre, sur demande formulé dans les deux mois à compter de la publication du décret, un nouveau délai de grâce, pour une durée « strictement nécessaire » à la réalisation des travaux, suivant un échéancier produit par le propriétaire.

d'accueillir des occupants, c'est-à-dire, concrètement, à des entreprises de fonctionner. L'appréciation portée par le pouvoir réglementaire n'est pas directement critiquée¹⁴.

Est enfin mise en cause la disposition de l'article R. 1334-29-1 qui ouvre une possibilité de dérogation aux obligations de mesure d'empoussièrement et de travaux de désamiantage dans les communes présentant des « zones naturellement amiantifères », dans des conditions fixées par arrêté interministériel. En pratique, cette soupape vise principalement la Haute-Corse. Les associations requérantes estiment paradoxal de se priver de tout outil de mesure dans des secteurs où la population est particulièrement exposée à l'amiante. Mais comme l'indique le ministre, il ne serait guère pertinent de procéder à de telles mesures dans les conditions de droit commun, et d'obliger le cas échéant les propriétaires à procéder à des travaux de retrait ou de confinement d'amiante dont on a vu qu'ils n'étaient eux-mêmes pas dénués de risques, alors que, dans ces zones, l'empoussièrement résultera souvent de facteurs extérieurs au bâtiment lui-même – à savoir la présence d'affleurements naturels d'amiante. La simple faculté de dérogation ou d'adaptation prévue par le décret n'encourt donc aucune critique.

PCMNC au rejet de la requête.

¹⁴ L'hésitation aurait été permise. Le Haut conseil de la santé publique a émis un avis défavorable et très critique à l'endroit de cette mesure. Il faut bien avouer que, de report en report, la crédibilité de la contrainte en sort bien fragilisée. Cela étant, le dispositif est étroitement encadré, et le ministre indique sans être contredit que seul un petit nombre d'établissements sont concernés (et de fait, en ont demandé le bénéfice).