

Conseil d'État

**N° 351514**

ECLI:FR:CESSR:2014:351514.20140226

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**1ère et 6ème sous-sections réunies**

M. Didier-Roland Tabuteau, rapporteur

M. Alexandre Lallet, rapporteur public

lecture du mercredi 26 février 2014

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête, enregistrée le 2 août 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association Ban Asbestos France, dont le siège est lieu-dit d'Algues à Nant (12230), représentée par son président, par la fédération droit au logement, dont le siège est 24, rue de la Banque à Paris (75002), représentée par son président, et par l'association Ardeva Sud Est, dont le siège est 449, avenue Edouard-Herriot, l'Escaillon, à Toulon (83200), représentée par sa présidente ; l'association Ban Asbestos France et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2011-629 du 3 juin 2011 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de sommes de 2 000 euros au profit de chacune des requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 7 février 2014, présentée pour les requérantes ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et la Charte de l'environnement ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code du travail et notamment son article R. 4641-2 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Didier-Roland Tabuteau, Conseiller d'Etat,

- les conclusions de M. Alexandre Lallet, rapporteur public ;

1. Considérant que les articles L. 1334-12-1 à L. 1334-17 du code de la santé publique fixent le cadre dans lequel doivent être prises les mesures de protection de la population contre les risques liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis ; qu'aux termes de l'article L 1334-12-1 : " Les propriétaires, ou à défaut les exploitants, des immeubles bâtis y font rechercher la présence d'amiante ; en cas de présence d'amiante, ils font établir un diagnostic de l'état de conservation de l'amiante dans les matériaux et produits repérés et mettent en oeuvre, le cas échéant, les mesures nécessaires pour contrôler et réduire l'exposition " ; que selon les dispositions de l'article L 1334-17 : " Les conditions d'application des articles L. 1334-12-1 à L. 1334-16 sont déterminées par décret en Conseil d'État, et en particulier : / 1° Les immeubles bâtis et les produits et matériaux concernés ; / 2° Les modalités de réalisation des repérages ; / 3° les conditions auxquelles doivent répondre les organismes réalisant les repérages et les opérations de contrôle ainsi que les modalités de contrôle de leur respect ; / 4° La nature des mesures à prendre en cas de présence d'amiante ; (...) ; que les associations requérantes demandent l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 3 juin 2011 pris pour l'application de ces dispositions ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article R. 4641-2 du code du travail, le conseil d'orientation sur les conditions de travail est consulté sur : " (...) 2° Les projets de loi ou d'ordonnance relatifs à la protection et à la promotion de la santé et de la sécurité au travail dans les établissements mentionnés aux articles L. 4111-1 et L. 4111-3 ; / 3° Les

projets de décrets et d'arrêtés pris en application des dispositions législatives de la quatrième partie du présent code ou des textes mentionnés au 2° ci-dessus ; (...) “ ; qu'il résulte de ces dispositions que le conseil d'orientation sur les conditions de travail doit être consulté sur des projets de décrets et d'arrêtés pris pour l'application de dispositions législatives dont l'objet même est de protéger et de promouvoir la santé et la sécurité des travailleurs dans les établissements mentionnés aux articles L. 4111-1 et L. 4111-3 ; que le décret attaqué, qui a pour objet de prévoir des dispositions relatives à la protection de la santé de l'ensemble de la population contre des risques liés à l'environnement au sein de tout immeuble bâti entrant dans son champ d'application, quelle qu'en soit la destination, n'est pas au nombre des textes sur lesquels l'avis du conseil d'orientation sur les conditions de travail doit être recueilli en application des dispositions de l'article R. 4641-2 du code du travail précité ;

3. Considérant, d'autre part, que l'article L. 1311-1 du code de la santé publique dispose que : “ 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 (...) “ ; que, toutefois, le décret attaqué, pris en application des dispositions des articles L. 1334-12-1 à L. 1334-17 du code de la santé publique, n'a pas pour objet de fixer des règles d'hygiène de portée générale au sens des dispositions de l'article L. 1311-1 de ce code ; que, par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la consultation du Haut Conseil de la santé publique et du conseil d'orientation des conditions de travail, qui s'est substitué au Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, était obligatoire ;

4. Considérant, toutefois, que le ministre chargé de la santé a saisi le Haut Conseil de la santé publique du projet de décret, ainsi qu'il avait la faculté de le faire en vertu des dispositions de l'article L. 1411-4 du code de la santé publique ; que si les associations requérantes font valoir que l'avis du Haut Conseil a été rendu le 8 septembre 2010 et non le 29 juillet 2010, comme il est indiqué par erreur dans les visas du décret attaqué, qu'il n'a pas été publié, alors que l'article R. 1411-56 du même code prévoit que les rapports et avis du Haut Conseil sont rendus publics, et que le Gouvernement n'a pas donné suite à la réserve dont le Haut Conseil a assorti son avis favorable, ces circonstances sont sans incidence sur la légalité du décret attaqué ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance de la Charte de l'environnement et d'erreurs manifestes d'appréciation :

5. Considérant que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ;

6. Considérant que l'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que : " Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé " ; que l'article 5 de la même Charte dispose que : " 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 " ;

7. Considérant, en premier lieu, que les requérants peuvent utilement invoquer la méconnaissance des dispositions de l'article 1er de la Charte pour contester la légalité du décret attaqué ; qu'en effet, d'une part, il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé par l'article 1er de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en oeuvre d'une loi définissant le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé et il incombe au juge administratif de vérifier, au vu de l'argumentation dont il est saisi, si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe; que, d'autre part, les dispositions attaquées, qui concernent les mesures à prendre pour protéger la population contre les risques liés à la présence de poussière d'amiante dans l'air à l'intérieur d'immeubles bâtis, sont relatives au droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé ;

8. Considérant que les associations requérantes critiquent le maintien, à l'article R. 1334-28 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue du décret attaqué, du seuil de 5 fibres par litre pour mesurer le niveau d'empoussièrement dans l'air, au-delà duquel le propriétaire doit faire procéder à des travaux de confinement ou de retrait de l'amiante, et l'absence d'obligation d'évaluation périodique de l'état de conservation pour les matériaux et produits mentionnés sur la liste B annexée au décret attaqué, c'est-à-dire les matériaux et produits autres que les flocages, les calorifugeages et les faux plafonds ; que, d'une part, il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport d'expertise collective établi par l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail en février 2009, que l'extension de l'obligation de faire procéder à des travaux de confinement ou de retrait de l'amiante en-deçà du niveau d'empoussièrement de 5 fibres par litre conduirait à une multiplication de chantiers, eux-mêmes générateurs de risques de nature à affecter l'environnement et, par suite, la santé des personnes dans les immeubles en cause, qui seraient hors de proportion, en l'état des connaissances scientifiques et au regard des capacités de réalisation de tels travaux et d'élimination des déchets produits, avec les bénéfices attendus d'une telle mesure ; que, d'autre part, le décret attaqué prévoit que si le repérage des matériaux et produits de la liste B contenant de l'amiante, lesquels n'émettent pas de fibres d'amiante en-dehors d'une sollicitation ou d'une dégradation, fait apparaître que l'état de certains d'entre eux est dégradé ou présente un risque de dégradation rapide, le rapport de repérage émet des recommandations de gestions adaptées aux besoins de protection des personnes ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les pouvoirs publics aient ainsi, en l'état des connaissances disponibles à la date de la décision attaquée, que le Gouvernement a d'ailleurs souhaité approfondir en saisissant le Haut Conseil de la santé publique d'une demande d'expertise complémentaire, et au regard des moyens dont disposaient les

intervenants pour éliminer l'amiante à la même date, adopté des dispositions méconnaissant le droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que les associations requérantes soutiennent que le Premier ministre aurait méconnu la portée de l'article 5 de la Charte de l'environnement en ne prévoyant pas d'obligation de mesurer les fibres courtes d'amiante ni de seuil maximal de concentration de ces fibres déclenchant une obligation de réaliser des travaux de confinement ou de retrait ;

10. Considérant, d'une part, que les associations requérantes ne peuvent utilement soutenir que le décret attaqué serait entaché d'illégalité, faute d'imposer un comptage des fibres courtes d'amiante, dès lors que la définition des modalités selon lesquelles les mesures d'empoussièrement sont réalisées est renvoyée à un arrêté par l'article R. 1334-25 du code de la santé publique, issu de ce décret ;

11. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier et des écritures du ministre du travail, de l'emploi et de la santé que l'article R. 1334-28 du code de la santé publique, issu du décret attaqué, doit être regardé comme prescrivant pour les fibres longues, ainsi qu'il a été dit, la valeur, dite de gestion, de 5 fibres par litre, mais comme excluant, pour les fibres courtes d'amiante, toute définition d'une telle valeur, à partir de laquelle les propriétaires concernés devraient procéder à des travaux de retrait ou de confinement ; qu'en l'absence d'études permettant d'apprécier les effets propres sur l'environnement et la santé humaine des fibres courtes et de les différencier de ceux des autres types de fibres, dont la toxicité est avérée, la présence de ces fibres courtes dans les immeubles bâtis doit être regardée comme susceptible de conduire à la réalisation d'un dommage qui, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait porter, dans ces immeubles, une atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé ;

12. Considérant que les requérants peuvent utilement, pour critiquer l'exclusion de toute définition d'une valeur dite de gestion pour les fibres courtes, invoquer la méconnaissance des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier qu'à la date du décret attaqué, les connaissances disponibles ne permettaient pas de définir un seuil, dit de gestion, pertinent pour les fibres courtes d'amiante et qu'en tout état de cause, la fixation d'un tel seuil conduirait à imposer la réalisation de travaux de désamiantage et de confinement exposant eux-mêmes, en l'état des moyens dont disposaient, à la date de la décision, les opérateurs susceptibles de les réaliser, les intervenants voire les occupants au risque de relâchement de fibres dans l'air ; qu'ainsi, le Premier ministre n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant, dans l'attente d'éléments complémentaires ainsi que du développement de nouveaux moyens techniques, de prévoir une valeur, dite de gestion, propre aux fibres courtes d'amiante ;

En ce qui concerne les autres moyens de légalité interne :

13. Considérant ainsi qu'il a été dit ci-dessus, que le décret attaqué n'a pas pour objet de

fixer des règles d'hygiène de portée générale au sens des dispositions de l'article L. 1311-1 de ce code ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ce dernier est inopérant ;

14. Considérant que le détournement de pouvoir allégué à l'appui des conclusions tendant à l'annulation des dispositions transitoires spécifiques aux immeubles de grande hauteur et aux établissements recevant du public n'est pas établi ;

15. Considérant, enfin, que l'article R. 1334-29-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue du décret attaqué, a pour objet de prévoir, dans les communes naturellement amiantifères, la possibilité de dérogations aux obligations de mesure et de travaux prévues par le décret attaqué, qui seront arrêtées par les ministres chargés de l'environnement et de la santé ; que ces dispositions ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation et ne méconnaissent pas l'obligation qui 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, du seul fait qu'elles permettent l'adoption de dérogations ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret attaqué ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une somme à ce titre ;

D E C I D E :

-----

Article 1er : La requête de l'association Ban Asbestos France, de la fédération droit au logement et de l'association Ardeva Sud Est est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association Ban Asbestos France, à la fédération droit au logement, à l'association Ardeva Sud Est, au Premier ministre et à la ministre des affaires sociales et de la santé.

**Abstrats** : 44-005 NATURE ET ENVIRONNEMENT. - 1) ARTICLE 1ER (DROIT DE VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT ÉQUILIBRÉ ET RESPECTUEUX DE LA SANTÉ) - A) INVOCABILITÉ DIRECTE À L'ENCONTRE D'UN DÉCRET NE SE BORNANT PAS À TIRER LES CONSÉQUENCES NÉCESSAIRES DE LA LOI - EXISTENCE [RJ1] - B) CHAMP D'APPLICATION - INCLUSION - MESURES DESTINÉES À PROTÉGER LA POPULATION CONTRE LES RISQUES LIÉS À LA PRÉSENCE DE POUSSIÈRE D'AMIANTE DANS L'AIR À L'INTÉRIEUR D'IMMEUBLES BÂTIS - 2) ARTICLE 5 (PRINCIPE DE PRÉCAUTION) - INVOCABILITÉ POUR CRITIQUER L'EXCLUSION DE

TOUTE DÉFINITION D'UNE VALEUR DITE DE GESTION POUR LES FIBRES COURTES D'AMIANTE - EXISTENCE.

61-03 SANTÉ PUBLIQUE. LUTTE CONTRE LES FLÉAUX SOCIAUX. - AMIANTE - DÉCRET RELATIF AUX MESURES À PRENDRE POUR PROTÉGER LA POPULATION CONTRE LES RISQUES LIÉS À LA PRÉSENCE DE POUSSIÈRE D'AMIANTE DANS L'AIR À L'INTÉRIEUR D'IMMEUBLES BÂTIS - 1) ARTICLE 1ER DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT (DROIT DE VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT ÉQUILIBRÉ ET RESPECTUEUX DE LA SANTÉ) - A) INVOCABILITÉ DIRECTE - EXISTENCE, DÈS LORS QUE LE DÉCRET NE SE BORNE PAS À TIRER LES CONSÉQUENCES NÉCESSAIRES DE LA LOI [RJ1] - B) CHAMP D'APPLICATION - INCLUSION DES MESURES PRÉVUES PAR CE DÉCRET - 2) ARTICLE 5 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT (PRINCIPE DE PRÉCAUTION) - INVOCABILITÉ POUR CRITIQUER L'EXCLUSION DE TOUTE DÉFINITION D'UNE VALEUR DITE DE GESTION POUR LES FIBRES COURTES D'AMIANTE - EXISTENCE.

**Résumé :** 44-005 1) a) Il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé par l'article 1er de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en oeuvre d'une loi définissant le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé et il incombe au juge administratif de vérifier, au vu de l'argumentation dont il est saisi, si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe.,,b) Les mesures à prendre pour protéger la population contre les risques liés à la présence de poussière d'amiante dans l'air à l'intérieur d'immeubles bâtis sont relatives au droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé et entrent ainsi dans le champ de l'article 1er de la Charte.,,2) La méconnaissance des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement peut être utilement invoquée pour critiquer l'exclusion de toute définition d'une valeur dite de gestion pour les fibres courtes d'amiante.

61-03 1) a) Il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé par l'article 1er de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en oeuvre d'une loi définissant le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé et il incombe au juge administratif de vérifier, au vu de l'argumentation dont il est saisi, si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe.,,b) Les mesures à prendre pour protéger la population contre les risques liés à la présence de poussière d'amiante dans l'air à l'intérieur d'immeubles bâtis sont relatives au droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé et entrent ainsi dans le champ de l'article 1er de la Charte.,,2) La méconnaissance des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement peut être utilement invoquée pour critiquer l'exclusion de toute définition d'une valeur dite de gestion pour les fibres courtes d'amiante.

[RJ1] Cf. CE, Assemblée, 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n° 344522, à publier au Recueil.