



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Ministère de l'Écologie
et du Développement Durable

Document de travail

ETUDES – METHODES – SYNTHESSES



LES DIFFERENTES GESTIONS DU DOSSIER DE L'AMIANTE

SERIE SYNTHESE
05 – S01

GREGOIRE LAGNY

Site internet : <http://www.ecologie.gouv.fr>
20 avenue de Ségur – 75302 Paris 07 SP

SOMMAIRE

| | |
|--|------|
| Introduction..... | p.6 |
| I. L'amiante en chiffres | p.8 |
| 1. Les décès constatés et prévisibles p.8 | |
| 1.1 La France | p.8 |
| 1.2 Les Etats-Unis, le Canada et le Royaume-Uni | p.9 |
| 1.3 Perspectives mondiales | p.12 |
| 2. La production et la consommation p.13 | |
| 2.1 La production d'amiante | p.13 |
| 2.2 La consommation d'amiante | p.14 |
| II. Les réglementations nationales et internationale..... | p.17 |
| 1. Les réglementations nationales ...p.17 | |
| 1.1 Les Etats-Unis | p.17 |
| 1.2 Le Canada..... | p.19 |
| 1.3 Le Royaume-Uni | p.21 |
| 1.4 La France | p.21 |
| 2. Les réglementations régionale ou internationales..... | p.24 |
| 2.1 L'Union européenne | p.24 |
| 2.2 L'Organisation Mondiale du Commerce..... | p.25 |
| 2.3 Perspectives internationales | p.27 |
| III. L'indemnisation des victimes de l'amiante : les procès | p.29 |
| 1. Les Etats-Unis | p.29 |
| 2. La Grande-Bretagne | p.31 |
| 3. La France | p.33 |
| Principales sources | p.40 |
| Annexes | p.42 |
| Annexe I : Les décès liés à l'amiante | |
| Annexe II : La production d'amiante | |
| Annexe III : La consommation d'amiante | |
| Annexe IV : Le statut des produits d'amiante aux Etats-Unis | |
| Annexe V : Textes invoqués par le Canada devant l'OMC | |
| Annexe VI : Interdiction de l'amiante : situation internationale | |
| Annexe VII : Les différentes actions en indemnisation et la mise en cause de la responsabilité de l'Etat en France | |

RÉSUMÉ

Ce document de travail retrace les conséquences de l'exposition à l'amiante en comparant la France à d'autres pays, en particulier aux Etats-Unis, mais aussi au Royaume-Uni et au Canada.

Il présente les chiffres clés du dossier de l'amiante en matière de maladies et de décès d'une part, et en matière de production et de consommation, d'autre part. Ce document rappelle ensuite le cadre réglementaire de l'amiante, que ce soit au niveau national (Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni et France), au niveau régional (Union européenne) ou international (OMC, Convention de Rotterdam). Enfin, ce document décrit les conséquences juridiques et économiques de la mauvaise prise en compte des risques liés à l'amiante de manière à en tirer des enseignements pour l'avenir afin de mieux aborder des dossiers comme celui des substituts de l'amiante ou des substances chimiques.

Ce document de travail ne réalise pas une analyse coûts/bénéfices complète de la question de l'amiante. Il conviendrait en effet pour cela d'identifier précisément le niveau des connaissances scientifiques des risques liés à l'amiante et leurs impacts sur la santé (ce qui est en partie réalisé), mais également de valoriser les coûts qu'aurait à l'époque représentée une substitution de certains usages de l'amiante par des substances moins ou non toxiques. Une telle étude nécessiterait un travail conséquent afin d'illustrer de manière précise les coûts de l'inaction.

SYNTHESE

Ce document de travail retrace les conséquences de l'exposition à l'amiante en comparant la France à d'autres pays, en particulier aux Etats-Unis, mais aussi au Royaume-Uni et au Canada.

Il présente les chiffres clés du dossier de l'amiante en matière de maladies et de décès d'une part, et en matière de production et de consommation, d'autre part. Ce document rappelle ensuite le cadre réglementaire de l'amiante, que ce soit au niveau national (Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni et France), au niveau régional (Union européenne) ou international (OMC, Convention de Rotterdam). Enfin, ce document décrit les conséquences juridiques et économiques de la mauvaise prise en compte des risques liés à l'amiante de manière à en tirer des enseignements pour l'avenir afin de mieux aborder des dossiers comme celui des substituts de l'amiante ou des substances chimiques.

Ce document de travail ne réalise pas une analyse coûts/bénéfices complète de la question de l'amiante. Il conviendrait en effet pour cela d'identifier précisément le niveau des connaissances scientifiques des risques liés à l'amiante et leurs impacts sur la santé (ce qui est en partie réalisé), mais également de valoriser les coûts qu'aurait à l'époque représentée une substitution de certains usages de l'amiante par des substances moins ou non toxiques. Une telle étude nécessiterait un travail conséquent afin d'illustrer de manière précise les coûts de l'inaction.

1. Etat des lieux

Les conséquences sanitaires de l'utilisation de l'amiante touchent l'ensemble de la communauté internationale. En effet, si les Etats-Unis et l'Europe de l'Ouest étaient les plus grands consommateurs d'amiante durant les deux premiers tiers du 20^{ème} siècle, les plus grands consommateurs sont désormais les pays d'Asie (Chine, Inde, Japon, Thaïlande) d'Amérique du sud (Brésil) et de l'ex-URSS (Russie). Ces six pays comptabilisaient plus de 80% de la consommation mondiale en 2000.

Compte tenu du long délai qui s'écoule entre l'exposition à l'amiante et les cancers qui peuvent en résulter, les pathologies liées à l'amiante pouvant survenir 30 à 40 ans après l'exposition, le nombre de décès imputables à l'amiante ne va cesser d'augmenter dans le monde dans les prochaines années.

En France, on estime de 60 000 à 100 000 le nombre de décès liés à une exposition à l'amiante dans les 25 ans à venir, avec un pic entre 2025 et 2040.

En effet, si la consommation française d'amiante a diminué lentement à partir du milieu des années soixante-dix, elle n'a été arrêtée qu'en 1996, sous la contrainte réglementaire.

Le tableau suivant résume, dans les grandes lignes, l'impact du dossier de l'amiante aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en France :

| | <i>Etats-unis</i> | <i>Royaume-uni</i> | <i>France</i> |
|--|---|---|--|
| Population | 295 millions | 59 millions | 60 millions |
| Coût humain actuel / an | 9 900 décès | 3 500 décès | 3 000 décès |
| Coût humain estimé / an dans la prochaine décennie | 10 000 décès | 4 500 décès | 5 000 décès |
| Coût financier | 54 milliards de \$ (depuis le début des procès dans les années 70) | | 1,2 milliard d'€ en 2003 (sécurité sociale, Fiva, tribunaux, cessation anticipée d'activité...) |
| Coût financier estimé pour les 20 prochaines années | 150 milliards de \$ | | De 1,3 à 1,9 milliard d'€ /an (soit de 26,8 à 37,2 milliards d'€ sur 20 ans) |
| Mode d'action choisi | Prévention | Prévention puis interdiction | Prévention puis interdiction |
| Premières réglementations | 1946 | 1931 | 1977 |
| Renforcement de la réglementation | Milieu des années 80 | Début des années 80 (interdiction en 1999) | 1997 (interdiction) |
| Diminution significative de la consommation | Années 70 | Années 70 | Années 80 |

Les conséquences sanitaires et économiques de l'amiante vont donc perdurer pendant quelques décennies. A ce titre, trois problèmes principaux demeurent à l'heure actuelle :

- l'inocuité des substances aujourd'hui utilisées comme substituts à l'amiante ;
- l'indemnisation des victimes de l'amiante ;
- l'utilisation incontrôlée ou mal contrôlée de l'amiante, et ce surtout dans les pays en développement.

2. Les enseignements à tirer

Par une série de décisions rendues le 3 mars 2004, le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante. Cette carence est caractérisée par une absence d'études et par une insuffisance de la réglementation.

En effet, le Conseil d'Etat a constaté qu'aucune étude n'avait été entreprise avant 1995 pour déterminer précisément les dangers que présentaient pour les travailleurs les produits contenant de l'amiante alors que le caractère hautement cancérigène de cette substance avait pourtant été confirmé à plusieurs reprises et que le nombre de maladies professionnelles et de décès liés à l'exposition à l'amiante ne cessait d'augmenter depuis le milieu des années cinquante.

De même, il a constaté que si des mesures avaient été prises à partir de 1977 pour limiter les risques que faisait courir aux travailleurs l'inhalation de poussières d'amiante, il n'était pas établi que ces mesures aient constitué une protection efficace pour ceux qui travaillaient dans des lieux où se trouvaient des produits contenant de l'amiante.

Le dossier de l'amiante met en effet en lumière quatre points critiques essentiels qu'il faudrait à l'avenir prendre en compte afin d'éviter qu'un tel drame ne se reproduise :

- La nécessité pour les décideurs publics de développer ou de se donner les moyens d'inciter à la mise en œuvre des mesures nécessaires à l'acquisition d'information sur les risques. Cette étape, potentiellement coûteuse, est indispensable à l'application du principe de précaution pour la gestion des risques sanitaires environnementaux. Elle souligne l'importance que devrait avoir le rôle de la recherche et de l'expertise dans l'action des autorités publiques.
- La définition de mesures de gestion des risques socio-économiquement efficaces et conduisant à un arbitrage entre les conséquences sanitaires de l'utilisation d'une substance et son intérêt pour la collectivité (l'amiante présente en effet de très nombreux attraits du fait de ses caractéristiques et des multiples usages qu'on peut en faire). Dans le dossier de l'amiante, on ne peut que constater la prise en compte insuffisante par les gouvernements des connaissances scientifiques disponibles.
- Le rôle de l'Etat dans la mise en œuvre et l'application des mesures réglementaires de prévention et l'utilité de maintenir des instruments visant à inciter les acteurs concernés à mieux gérer les risques. Les multiples recours juridiques aux Etats-Unis ont en partie joué le rôle de signal d'alarme (à partir des années soixante-dix, de nombreux recours ont été intentés et ont eu un effet indéniable sur la mise en œuvre plus précoce de mesures de prévention efficaces).

Il convient en effet de retenir que globalement, tout au long de l'histoire de l'amiante, les lois sur la prévention et la réparation n'ont pas été réellement appliquées et que les sanctions n'étaient pas dissuasives.

INTRODUCTION : LE RISQUE SANITAIRE LIE A L'AMIANTE

Substance minérale naturelle, cristalline, fibreuse, incombustible, imputrescible, non conductrice de la chaleur et de l'électricité, l'amiante possède en outre une très grande résistance mécanique et chimique et ne manque donc pas d'attraits.

L'amiante¹ est un silicate fibreux qui se compose de deux groupes minéralogiques, les serpentines et les amphiboles :

- le chrysotile (amiante blanc) est la variété la plus courante² et représente 98 % de la production mondiale d'amiante³.
- les amphiboles comprennent cinq variétés: les amphiboles sodiques comme la *crocidolite* (amiante bleu) ; les amphiboles calciques comme le *trémolite* et l'*actinolite* ; l'*anthophyllite* ; les ferroanthophyllites comme l'*amosite* (amiante brun).

Les utilisations de l'amiante sont nombreuses : amiante-ciment⁴ ; textiles, papier, cartons et feutres d'amiante ; feuilles en amiante et élastomères pour joints ; garnitures de friction, isolation ; étanchéité ; etc.

Les fibres amphiboles étant unanimement reconnues très nocives, on n'utilise plus aujourd'hui que le chrysotile. L'industrie met en marché principalement des matériaux de construction en ciment-chrysotile, et aussi des freins, des joints, et quelques plastiques. Tous ces produits sont plutôt denses et non friables, la fibre de chrysotile y est encapsulée dans une matrice, qu'elle soit de ciment ou de résine.

Le principal problème des risques liés à l'utilisation de l'amiante chrysotile, comme à celle de ses substituts, réside dans l'incertitude scientifique des études menées, dont les résultats varient souvent en fonction des intérêts respectifs de chacun. Pour l'amiante chrysotile, le débat porte essentiellement sur l'existence ou non⁵ d'un seuil de nocivité⁶.

Les maladies reliées à l'amiante sont causées par l'inhalation de l'amiante. Les plus courantes sont : les maladies pleurales bénignes; les plaques pleurales; l'amiantose (ou asbestose); le mésothéliome (cancer de la plèvre ou du péritoine); le cancer des poumons. Des études lient aussi l'exposition à l'amiante aux cancers du larynx et du système digestif⁷. La plupart des maladies reliées à l'amiante sont incurables.

L'usage industriel de l'amiante s'est développé au début du 20^{ème} siècle et l'extraction minière a culminé à près de 5 millions de tonnes à la fin de la décennie soixante-dix.

Les principaux producteurs sont les pays de l'ex-URSS, le Canada, le Brésil, la Chine, l'Afrique du sud, le Zimbabwe et l'Inde⁸.

¹ *Asbestos* en anglais.

² La seule du groupe serpentine.

³ Essentiellement utilisé pour l'amiante-ciment.

⁴ 90% de la production mondiale de chrysotile sert aujourd'hui à fabriquer du ciment renforcé.

⁵ L'OMS a classé le chrysotile parmi les produits cancérigènes avérés pour l'homme en 1977, encourageant le recours aux substituts à partir de 1996. Elle a aussi précisé qu'il n'existait pas de seuil de concentration connu en dessous duquel les poussières d'amiante ne pouvaient pas induire un risque de cancer.

⁶ Seuil d'exposition en dessous duquel il n'y aurait aucun risque pour la santé.

⁷ L'œsophage, l'estomac et le côlon font partie du système digestif.

⁸ Et jusqu'en 2000 la Grèce.

En 2000, la consommation mondiale était estimée à 1,48 million de tonnes, soit seulement 31% de la consommation mondiale en 1980.

Les Etats-Unis et l'Europe de l'Ouest ont été les plus grands consommateurs durant les deux premiers tiers du 20^{ème} siècle mais désormais ce sont les pays d'Asie, d'Amérique du sud et de l'ex-URSS.

Ainsi, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Japon, la Russie et la Thaïlande comptabilisaient plus de 80% de la consommation apparente mondiale en 2000.

Si au début des années quatre-vingt le concept d'utilisation contrôlée de l'amiante faisait l'unanimité auprès des gouvernements, les positions divergent aujourd'hui entre les pays qui défendent l'utilisation contrôlée (comme le Canada ou les Etats-Unis), en particulier les producteurs, et ceux qui interdisent ou s'orientent vers une interdiction totale (comme la France, mais aussi les autres pays de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2005).

Après avoir présenté les chiffres clés du dossier de l'amiante en matière de maladies et de décès, de production et de consommation, cette note étudie comment les états ont réagi face au problème de l'amiante et notamment les Etats-Unis, le Canada, le Royaume-Uni et la France. Enfin, cette note décrit les conséquences juridiques et économiques de la mauvaise prise en compte des risques liés à l'amiante.

I. L'AMIANTE EN CHIFFRES⁹

1. Les décès constatés et prévisibles

1.1. La France

Selon un rapport de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale de 2001, 35 000 personnes seraient décédées en France entre 1965 et 1995 des suites d'une maladie provoquée par l'inhalation des poussières d'amiante.

Début 1994, le Comité Permanent Amiante (CPA)¹⁰, avec la caution de ses experts médecins, prétendait qu'il y avait moins de 200 cas de mésothéliome par an en France alors que les données disponibles de l'INSERM donnaient le chiffre de 600 à 900 décès par mésothéliome. À mesure que le problème arrivait sur la place publique, ces mêmes experts ont dû revoir les chiffres à la hausse: 440 décès par an fin novembre 1994, puis 600 en septembre 1995.

En 1996, un rapport de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) a estimé que l'amiante était responsable de 2000 décès par an en France : 1250 par cancer du poumon et 750 par mésothéliome (cancer de la plèvre). Aujourd'hui, l'Inserm reconnaît que cette estimation était un peu sous-estimée et que l'amiante provoque plutôt 3000 décès par an. **Au cours des prochaines années, l'amiante pourrait provoquer 5 000 décès par an¹¹.**

En outre, selon l'avis de la Commission des finances sur la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004¹², si l'amiante représentait, en 2000, 12 % des maladies professionnelles, cela correspondait à 60 % des indemnisations.

On estime de 60 000 à 100 000 le nombre de décès liés à une exposition à l'amiante dans les 25 ans à venir, avec un pic entre 2025 et 2040. En effet, les pathologies liées à l'amiante peuvent survenir 30 à 40 ans après l'exposition.

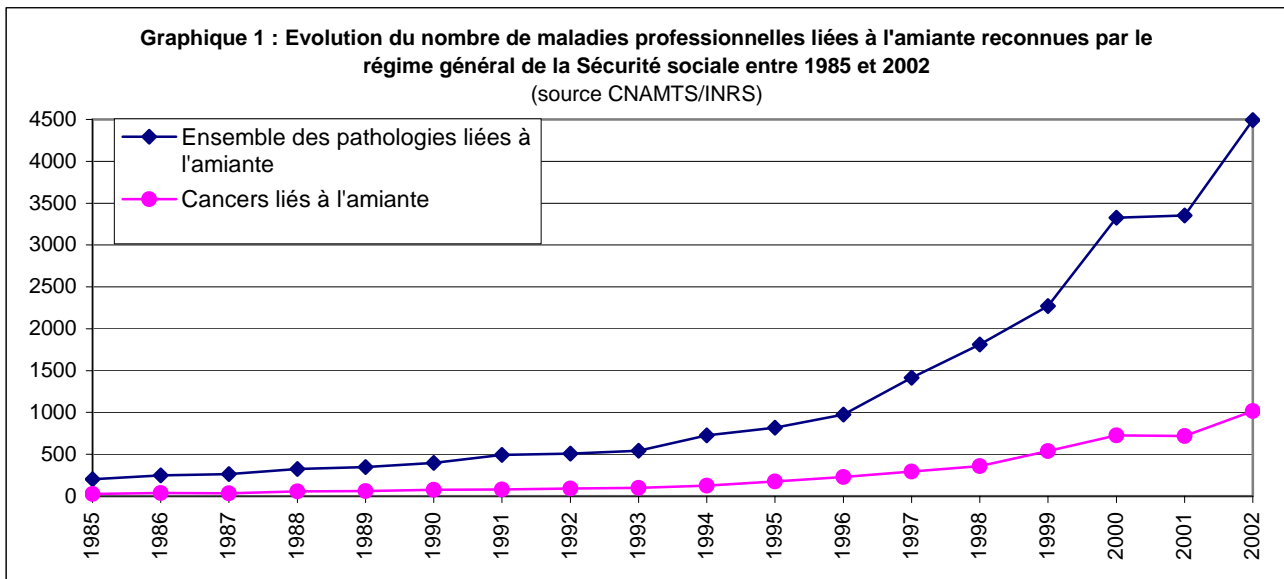
La forte croissance du nombre de maladies professionnelles reconnues tient notamment aux pathologies induites par l'amiante, en particulier le cancer broncho-pulmonaire et le mésothéliome, tous les deux très graves (graphique 1).

⁹ Voir aussi les annexes I à III.

¹⁰ Créé en 1982 à la suite du symposium mondial de Montréal sur « L'amiante, la collectivité et la santé » et disparu soudainement en 1996 suite à la décision d'interdiction, le CPA avait comme but officiel de promouvoir « l'usage contrôlé de l'amiante », c'est à dire en fait de retarder au maximum toute décision d'interdiction de l'amiante. Ce comité français, pourtant dirigé par le Directeur Général de l'Institut National de Recherche et de Sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), a en effet systématiquement utilisé le doute pour convaincre les pouvoirs publics de retarder le plus possible les décisions qui s'imposaient. Le CPA a même réussi à faire échouer le projet de directive européenne de 1991 visant à interdire la commercialisation de l'amiante.

¹¹ Voir notamment « Estimation du nombre de cas de certains cancers attribuables à des facteurs professionnels », E. IMBERNON, InVS, avril 2003.

¹² Avis n° 1156 (Monsieur François Goulard, rapporteur), en ligne sur le site internet de l'Assemblée Nationale.



Compte tenu du long délai qui s'écoule entre l'exposition à l'amiante et les cancers qui peuvent en résulter, le nombre de décès imputables à l'amiante est en phase de croissance. Le nombre de pathologies bénignes de la plèvre est aussi en augmentation constante. Cela peut s'expliquer par les progrès dans la fréquence et l'efficacité de leur dépistage. Quant aux cas d'asbestose, ils sont en nombre relativement constant.

En 2001, 5 700 malades ont été pris en charge par le régime général ou les régimes spéciaux de sécurité sociale.

Le coût de la prise en charge par les régimes de sécurité sociale en 2003 est estimé à 137,4 millions d'euros¹³.

Enfin, si dans les quarante prochaines années, l'amiante devrait faire entre 100 000 et 200 000 victimes en France, ce drame humain se double d'un désastre financier : pour la seule année 2003, le coût de l'amiante pour la santé publique a été de 1,2 milliard d'euros (régime général, régimes spéciaux, fonction publique, cessation anticipée d'activité, fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, indemnités judiciaires, etc.).

1.2. Les Etats-Unis, le Canada et le Royaume-Uni

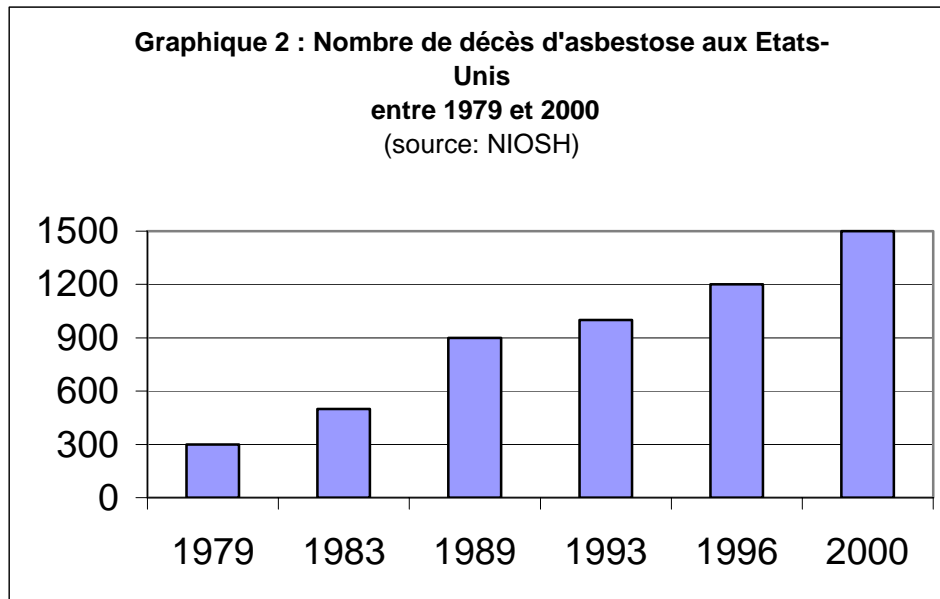
- Les Etats-Unis

Plus de 27 millions d'américains auraient été exposés à l'amiante durant leur travail entre 1940 et 1979¹⁴. Près de 19 millions d'entre eux ont eu de hauts degrés d'exposition sur de longues périodes.

Le nombre d'américains qui meurent chaque année d'asbestose a été multiplié par 5 entre 1979 et 2000 pour un nombre total de plus de 18 000 morts¹⁵ (graphique 2).

¹³ Rapport du Gouvernement au Parlement présentant l'impact financier de l'indemnisation des victimes de l'amiante pour l'année en cours et pour les vingt années suivantes, février 2004.

¹⁴ The CQ Researcher, « Asbestos litigation », may 2, 2003.



En 1999, 2500 décès étaient dus à un mésothéliome.

D'autres décès suite à un cancer du poumon sont probablement liés à une exposition à l'amiante mais il n'est pas évident de les dénombrer car il est délicat d'identifier le rôle joué par chacun des facteurs de risque (amiante, tabac, etc.).

Au total, chaque année, près de 10 000 décès¹⁶ suite à un cancer du poumon ou à d'autres maladies seraient dus à l'amiante :

| Maladie | Mésothéliome | Asbestose | Cancer du poumon | Cancer gastro-intestinal | Total |
|-------------------------|--------------|-----------|------------------|--------------------------|--------------|
| Nbre de décès/an | 2 500 | 1 400 | 4 800 | 1 200 | 9 900 |

En 1996, des scientifiques estimaient qu'il y aurait aux Etats-Unis de 135 000 à 225 000 décès supplémentaires liés à l'amiante d'ici 2009¹⁷.

Le pic de décès devant être atteint en 2015, on s'attend à près de 100 000 décès dans la prochaine décennie.

- Le Canada

Premier producteur jusqu'au milieu des années 1970 (44 % de la production mondiale en 1970), le Canada était encore le quatrième producteur de chrysotile au monde en 2002 avec 13% de la production mondiale (272 000 tonnes). Longtemps premier exportateur, le Canada s'est fait dépassé par la Russie en 2000.

¹⁵ National Institute for Occupational Safety and Health, "Work-Related Lung Disease Surveillance Report, 2002", December 2002.

¹⁶ Congressional Digest, "asbestos compensation", june 2004.

¹⁷ Barry I. Castleman, « Asbestos : Medical and legal Aspects », 4^{ème} éd., 1996, p.784 à 787.

A la fin des années 1970, le Canada produisait 1,5 million de tonnes par an. Précisons que presque toutes les mines canadiennes de chrysotile se trouvent au Québec.

Une récente enquête menée par la Direction de la Santé publique de Montréal Centre contient des données partielles intéressantes. L'enquête était limitée aux nouveaux cas de maladies professionnelles reliées à une exposition à l'amiante au Québec entre 1988 et 1997¹⁸. Elle ne portait que sur les cas qui avaient été reconnus par la Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail (CSST) du Québec.

Entre 1988 et 1997, 691 travailleurs ont fait reconnaître une maladie causée par l'amiante. Il s'agit principalement de travailleurs des mines (34,7%). Les autres secteurs concernés sont les travaux impliquant l'entretien et la réparation de produits ou de structures contenant de l'amiante (25,2%), la construction (16,6%), la transformation de l'amiante (13,5%) et d'autres secteurs (4,9%).

Dans l'ensemble, pour la durée couverte par l'étude, l'on observe une tendance à l'augmentation du nombre de cas d'amiantoses (asbestoses) et de mésothéliomes. Le nombre de cas de cancers pulmonaires reconnus est plus stable. Un grand nombre de réclamations ont été introduites après le décès de la victime (45,5% des 187 cas de mésothéliomes, 65,6% des 207 cas de cancers pulmonaires, 22,2% des 373 cas d'amiantoses).

Les données de l'étude permettent de formuler l'hypothèse d'une forte sous-reconnaissance des maladies professionnelles liées à l'amiante. Le nombre de mésothéliomes reconnus par la CSST est de l'ordre de 33% des cas inscrits au Fichier des tumeurs du Québec. Ce pourcentage est assez faible par rapport à ce que l'on observe aux Etats-Unis (88%).

Le rapport entre le nombre de cas reconnus de mésothéliomes et de cancers du poumon amène certaines interrogations. En effet, seulement 38% des cas de cancers du poumon reconnus proviennent des autres secteurs que les mines contre 82% des cas de mésothéliomes.

L'on observe également un nombre assez élevé de cas de mésothéliomes dans le secteur de la transformation liés à des expositions relativement brèves (37% d'exposition de 1 à 9 ans).

Dans le même sens, l'Institut National de santé publique du Québec a publié un rapport en septembre 2003¹⁹ qui révèle que le nombre de cas de mésothéliome augmente de 5% par année chez les hommes québécois et de 3 % chez les femmes. Les données montrent par exemple qu'entre 1982 et 1996, 832 mésothéliomes ont été diagnostiqués au Québec.

Selon cette étude, l'incidence de cette maladie mortelle dépasse nettement les moyennes canadiennes et internationales.

- Le Royaume-uni

Au moins 3500 personnes²⁰ meurent chaque année en Grande-Bretagne suite à une exposition à l'amiante et ce chiffre est amené à augmenter dans les prochaines décennies.

¹⁸ S. Provencher et L. De Guire, « Etude des nouveaux cas de maladies professionnelles pulmonaires reliées à l'exposition à l'amiante au Québec de 1988 à 1997 », Montréal, mai 2001.

¹⁹ « Epidémiologie des maladies reliées à l'exposition à l'amiante au Québec ».

²⁰ Source: Health & Safety Executive.

Pour le seul mésothéliome, le nombre annuel de décès est passé de 153 en 1968 à 1633 en 2000, 1860 en 2001 et 1862 en 2002. Il devrait atteindre un maximum de 1950 à 2450 décès d'ici 2011 à 2015²¹.

1.3. Perspectives mondiales

L'amiante est la principale cause de décès dus à des maladies professionnelles dans le monde et l'Organisation Internationale du Travail estime le nombre de décès de travailleurs exposés à l'amiante à environ 100 000 par an.

Rien qu'en Europe de l'Ouest, en Scandinavie, en Amérique du Nord, au Japon et en Australie, on recense chaque année 20 000 cas de cancer du poumon et 10 000 cas de mésothéliome imputables à l'amiante, mais le risque est encore beaucoup plus grand dans les pays émergents et dans les pays en voie de développement.

A l'heure actuelle, le mésothéliome tue chaque année environ 3 000 personnes aux Etats-Unis et 5 000 en Europe.

Une étude de l'épidémiologiste anglais J. Peto²² et d'autres chercheurs a révélé que d'ici 2029 environ 250 000 hommes mourront de mésothéliome dans l'Europe de l'Ouest, suite à une exposition à l'amiante²³.

A noter que ce chiffre ne concerne que les hommes. Il faut y ajouter 35 000 à 40 000 décès supplémentaires chez les femmes, les mésothéliomes du péritoine (qui ne sont pris en compte qu'en Grande Bretagne), et enfin les mésothéliomes à venir chez les hommes nés après 1955 (non retenus dans cette étude).

Le nombre de mésothéliomes dans l'Europe de l'Ouest de 1995 à 2029 dépasserait donc sans doute les 300 000.

Aux décès par mésothéliome s'ajouteront au moins autant de décès par cancer du poumon dû à l'amiante (hypothèse basse), et les décès par asbestose (non pris en compte).

Au total, le bilan sur 35 ans pourrait donc être de 500 000 à 600 000 décès.

L'étude montre que la tranche d'âge la plus touchée sera celle des hommes nés entre 1945 et 1950 (environ 1 homme sur 150).

Pour la plupart des pays, le pic prévu dans l'épidémie de mésothéliomes est attendu dans les années 2015-2019 (en France, il est prévu de l'ordre de 1550 décès par an).

Aux Etats-Unis par contre, où des procès ont fait reculer l'usage de l'amiante dès la fin des années 70, c'est maintenant que ce pic s'amorce (le pic total de décès liés à l'amiante étant prévu autour de 2015).

Ainsi il y aura vraisemblablement 15 à 20 ans d'écart entre les Etats-Unis et l'Europe de l'Ouest.

Dans les pays du Tiers Monde le nombre de décès pourrait bien atteindre le million d'ici à 2050²⁴.

²¹ Health & Safety Executive, "mesothelioma mortality in Great Britain: estimating the future burden", décembre 2003.

²² PETO J., HODGSON J.T., MATTHEWS F.E., JONES J.R., "Continuing increase in mesothelioma mortality in Britain", Lancet, 1995, 345, pp. 535-539.

²³ Le nombre de mésothéliomes s'avère étroitement corrélé aux quantités d'amiante importées dans un pays.

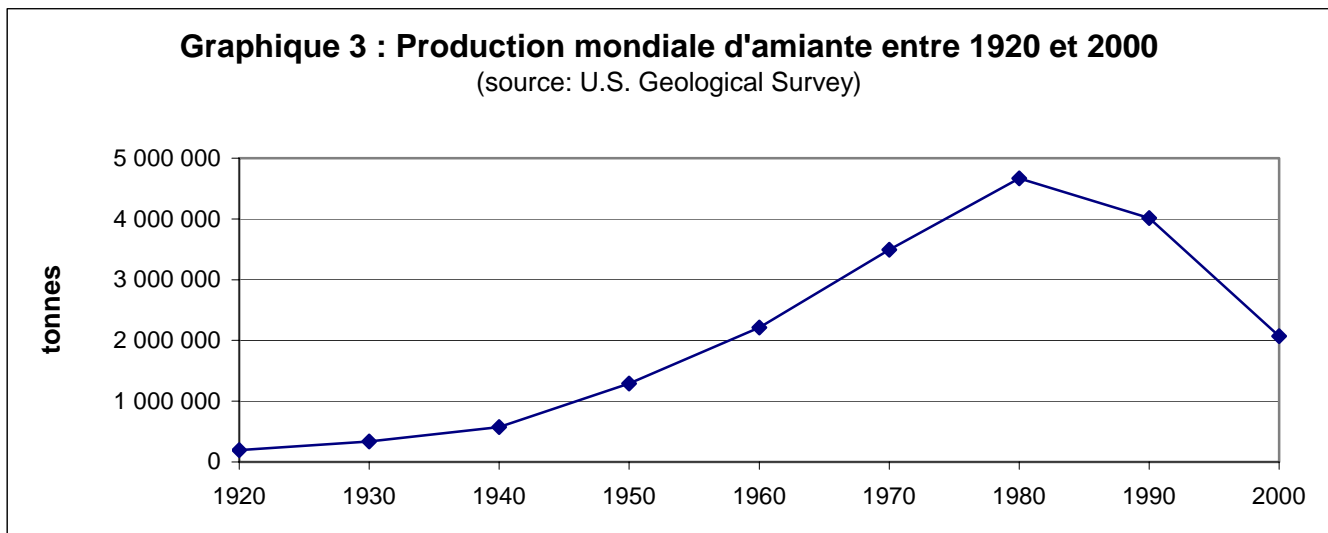
²⁴ Bulletin de l'Andeva, n°5, juin 1999.

2. La production et la consommation

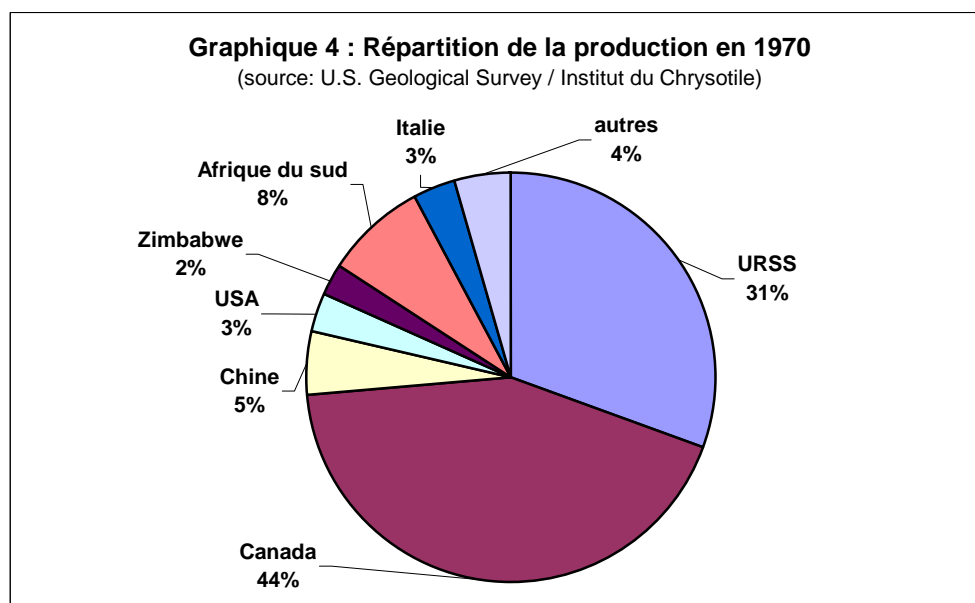
2.1 La production d'amiante²⁵

Sur l'ensemble du 20^{ème} siècle, 174 millions de tonnes ont été produites.

Environ 2 millions de tonnes d'amiante étaient produites à travers le monde en 2002²⁶, alors que près de 5 millions de tonnes étaient produites en 1977 lorsque la production culminait (graphique 3).



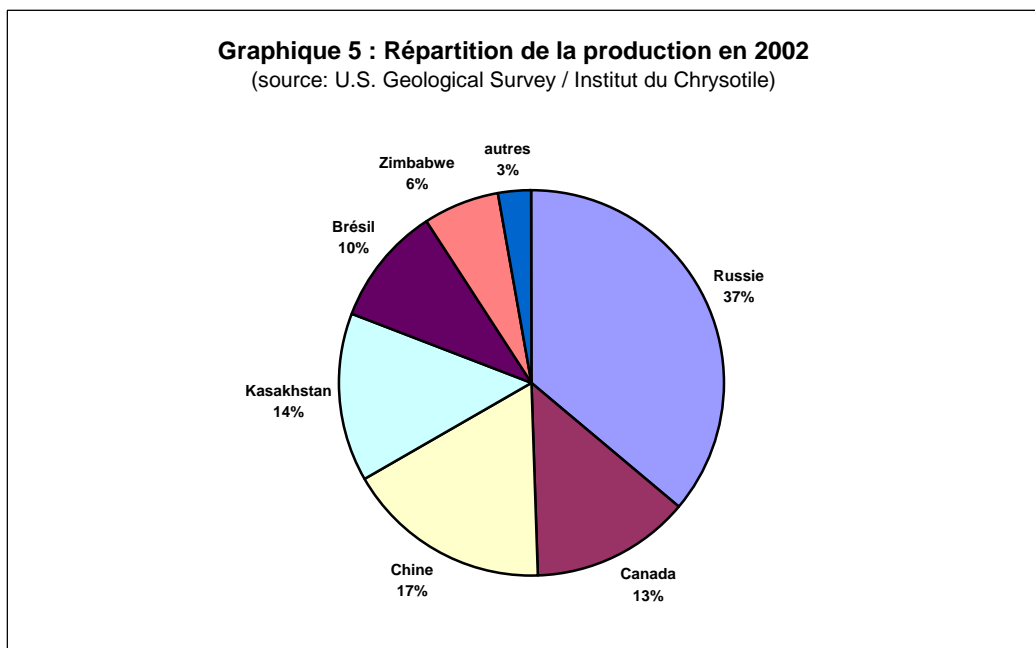
En 1970, les cinq premiers producteurs d'amiante chrysotile étaient, par ordre d'importance et en pourcentage de la production mondiale, le Canada (44%), l'URSS (31%), l'Afrique du sud (8%), la Chine (5%) et l'Italie (3%). Le Canada et l'URSS représentaient les trois-quarts de la production mondiale (graphique 4).



²⁵ Sources: U.S. Geological Survey / Institut de l'Amiante.

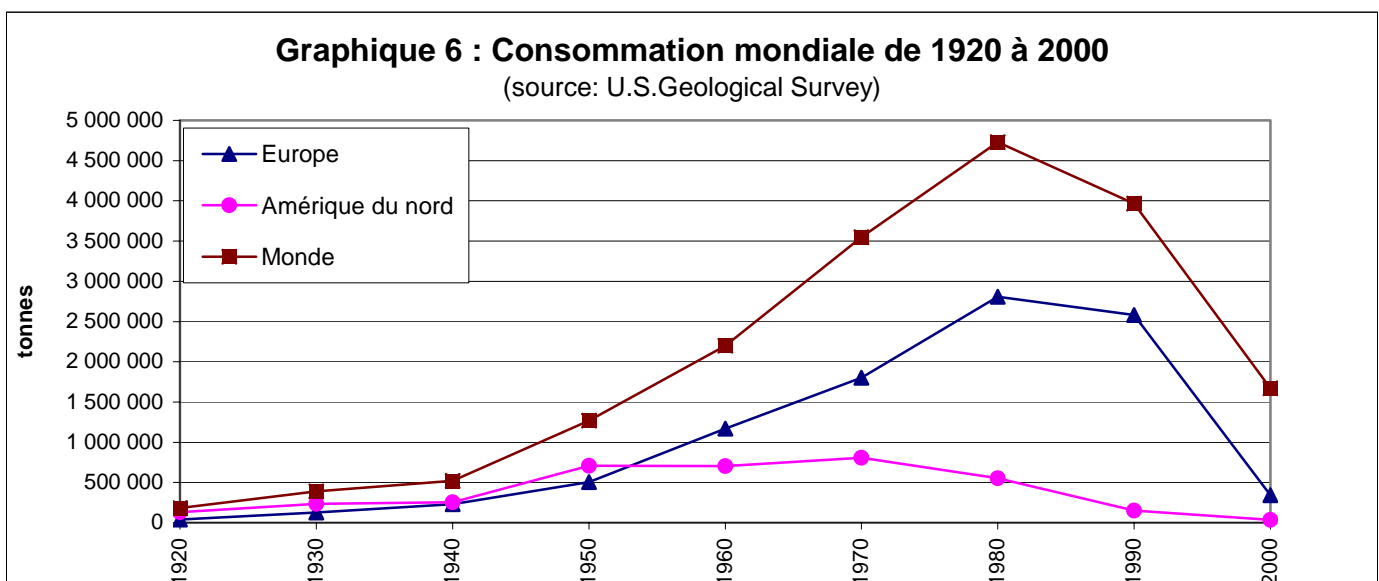
²⁶ Source : U.S Geological Survey.

En 2002, les cinq premiers producteurs étaient la Russie (37%), la Chine (17%), le Kazakhstan (14%), le Canada (13%) et le Brésil (10%). La Russie et la Chine produisaient plus de la moitié de la production mondiale (graphique 5).



2.2 La consommation d'amiante

La consommation²⁷ mondiale d'amiante a culminé à la fin des années 1970 à 4,7 millions de tonnes. L'Europe²⁸ a été le principal consommateur, diminuant significativement sa consommation à partir de 1990 alors que l'Amérique du Nord a diminué progressivement la sienne à partir du début des années 1970 (graphique 6).



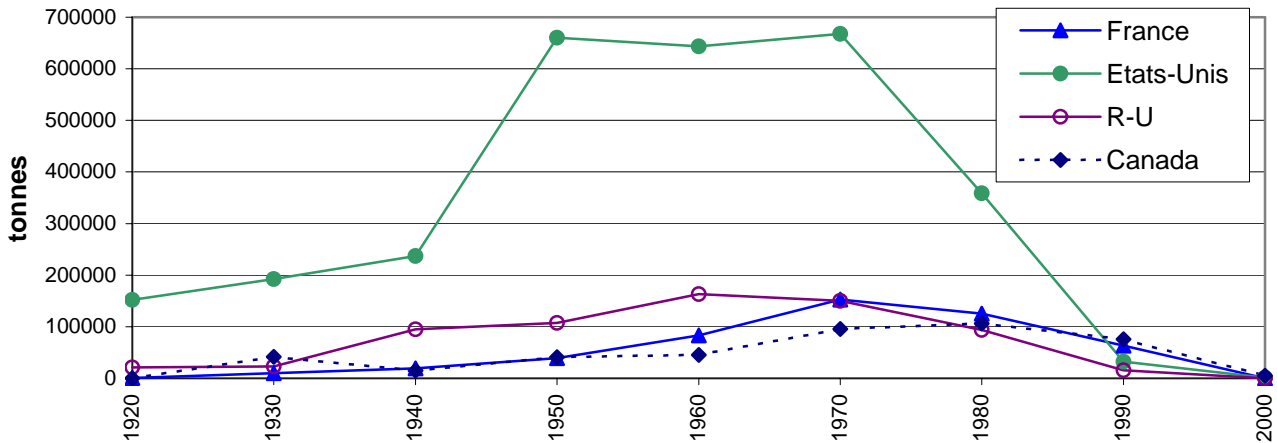
²⁷ Il s'agit de la consommation apparente à savoir : production + importations - exportations. La consommation apparente ne tient pas compte des variations de stocks.

²⁸ Russie incluse.

Si les Etats-Unis ont nettement diminué leur consommation à partir du début des années 1970, si le Royaume-Uni a pris le même chemin plus tôt mais de manière moins prononcée, la France a réagi plus tardivement, augmentant même sa consommation jusqu'au début des années soixante-dix (graphiques 7 et 8).

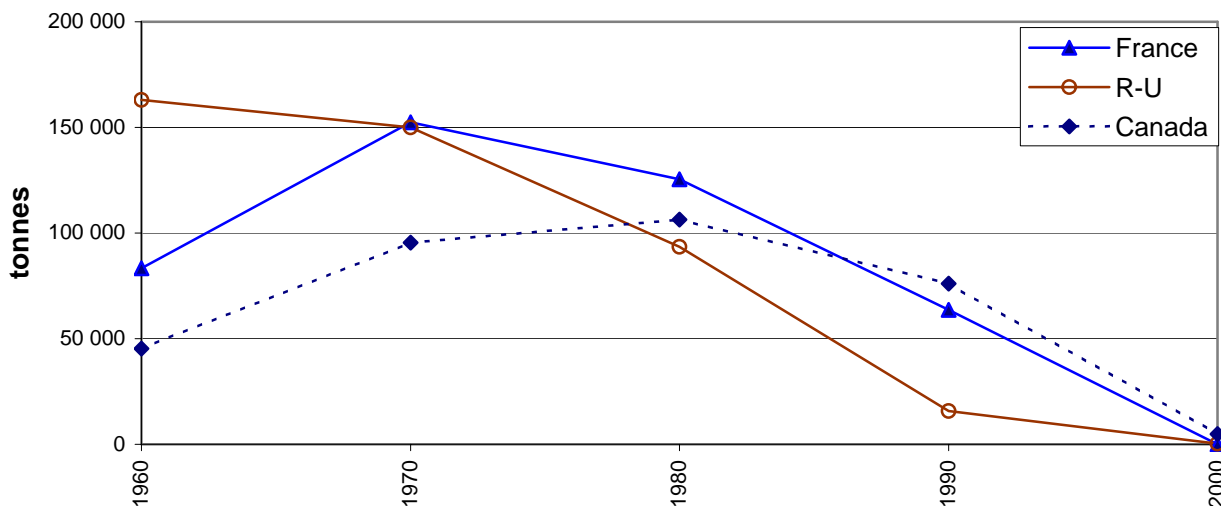
Graphique 7 : Comparaison Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni, France

(source: U.S. Geological Survey)



Graphique 8 : Consommation comparée France / R.U / Canada de 1960 à 2000

(source: U.S. Geological Survey)



- Aux Etats-Unis

Les Etats-Unis sont le pays où l'on a le plus utilisé l'amiante, environ 30 millions de tonnes durant le vingtième siècle.

Ils ont eu une approche préventive de l'utilisation de cette fibre suite aux procès intentés par des travailleurs dès le début des années soixante-dix (avec le développement des recours collectifs ou « *class actions* »).

De nos jours, le chrysotile est une matière encore utilisée aux États-Unis²⁹ pour la production de systèmes de freinage de véhicules, de revêtements d'asphalte pour toitures et de joints. 90 à 95 % de l'amiante contenue dans les constructions est du chrysotile

En 2001 les États-Unis ont importé environ 13 000 tonnes d'amiante chrysotile (contre 15 000 tonnes en 2000).

Toutefois, le chrysotile n'est plus utilisé pour la fabrication de produits d'isolation friables ni de produits similaires qui ont causé des expositions importantes chez les travailleurs par le passé.

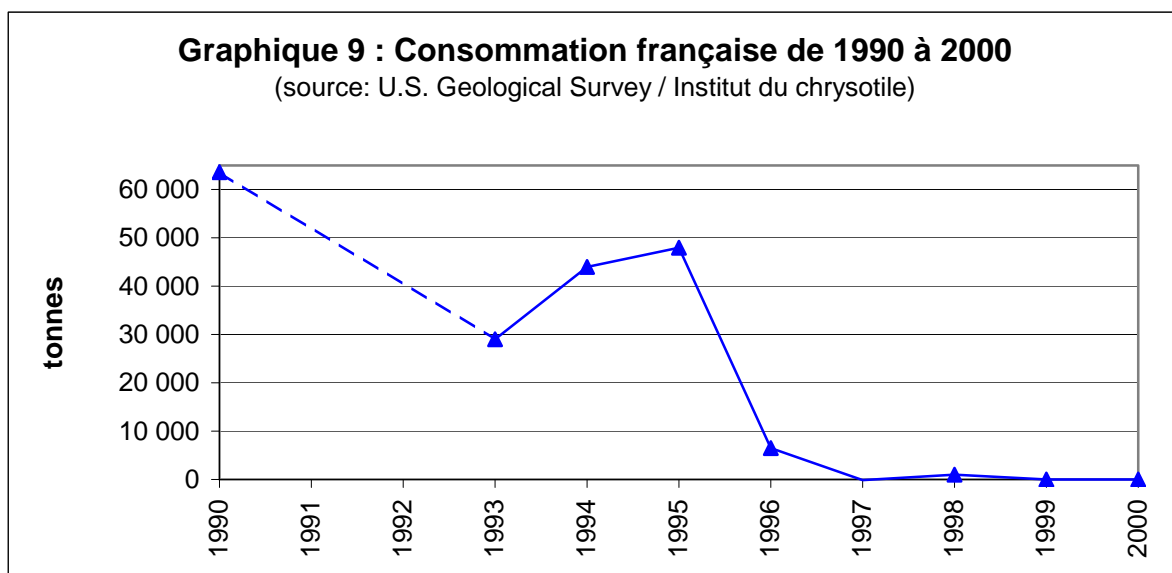
- En France

En 1995, la France était³⁰ encore l'un des cinq plus gros clients (29 978 tonnes) du Canada derrière le Japon, la Thaïlande, la Corée, et l'Inde.

Les importations françaises étaient³¹ en provenance du Canada (66 %), d'Afrique du Sud (16%), de Russie (10 %), de Belgique-Luxembourg (3 %) et du Zimbabwe (3 %).

La consommation française était caractérisée comme suit : amiante-ciment 90 %, garnitures de friction 5 %, revêtements routiers 3 %, textiles et papiers 1 %, joints 1%.

Si la consommation française avait lentement diminué depuis les années 1970, elle a brutalement chuté en 1996 sous la contrainte réglementaire³² (graphique 9).



²⁹ Mais les Etats-Unis n'en produisent plus depuis 2002.

³⁰ Source : Institut de l'Amiante.

³¹ Source : Quid.

³² Le graphique ci-dessous représente l'évolution de la consommation française entre 1990 et 2000, par extrapolation pour 1991 et 1992.

En 2000, la consommation mondiale était estimée à 1,48 million de tonnes, soit seulement 31% de la consommation mondiale en 1980.

Si les Etats-Unis et l'Europe de l'Ouest ont été les plus grands consommateurs d'amiante durant les deux premiers tiers du 20^{ème} siècle, les plus grands consommateurs sont désormais les pays d'Asie, d'Amérique du sud et de l'ex-URSS.

Plus précisément, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Japon, la Russie et la Thaïlande sont les seuls pays à avoir consommé plus de 60 000 tonnes d'amiante en 2000.

A cette date, ces six pays comptabilisaient plus de 80% de la consommation apparente mondiale.

II. LES REGLEMENTATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALE

Au début des années quatre-vingt le concept d'utilisation contrôlée de l'amiante faisait l'unanimité auprès des gouvernements, mais les positions divergent aujourd'hui entre les pays qui défendent l'utilisation contrôlée (comme le Canada ou les Etats-Unis), et en particulier les producteurs, et ceux qui interdisent ou s'orientent vers une interdiction totale (comme la France, mais aussi les autres pays de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2005)³³.

1. Les réglementations nationales

1.1 Les Etats-Unis³⁴

La première des recommandations de l'ACGIH ("*American College of Governmental Industrial Hygienists*") concernant l'amiante date de 1946. Elle visait à limiter le risque d'asbestose en recommandant une valeur limite d'exposition³⁵.

Les premières réglementations concernant l'amiante ont été adoptées dans les années 1970³⁶. Au milieu des années 80, l'inquiétude du public au sujet de l'amiante contenu dans les édifices a incité l'*Environmental Protection Agency* (EPA) des États-Unis à proposer en 1989 une interdiction sur la plupart des produits contenant de l'amiante³⁷.

La proposition de l'EPA a donné lieu à une compilation massive de renseignements sur les avantages de l'amiante dans de nombreux produits, de même que sur le risque possible d'exposition humaine relatif à de telles utilisations. Le 12 juillet 1989, l'EPA a donc interdit la plupart des produits contenant de l'amiante. L'agence prévoyait une interdiction progressive : 1990 pour les vêtements, la production de papier et les matériaux de construction d'intérieur ;

³³ Voir sur ce point l'annexe IV.

³⁴ Voir aussi l'annexe V.

³⁵ Elle recommandait une valeur limite de 15 fibres/ml. En 1969, cette valeur était réduite à 6 f/ml. En 1972, elle était à nouveau réduite à 5 f/ml par l'OSHA ("*Occupational Safety and Health Administration*"), puis à 2 f/ml en 1976. En 1983, l'OSHA adoptait une valeur limite d'exposition professionnelle de 0,5 f/ml, identique pour les amphiboles et le chrysotile. En 1996, cette valeur était de 0,1 f/ml.

³⁶ Notamment à travers le *Clean Air Act* de 1971.

³⁷ Le projet d'interdiction par l'EPA coïncidait aux Etats-Unis avec la montée d'une véritable panique face à la présence d'isolants d'amiante dans les écoles.

1993 pour les produits de friction (plaquettes de frein, etc.) et 1997 pour les matériaux de construction d'extérieur.

Cependant, en 1991, la *Fifth Circuit Court of Appeals* des États-Unis, saisie par les industriels, a statué qu'une telle interdiction était injustifiée. Bien que cette cour d'appel ait permis à l'EPA d'exiger une autorisation préalable au développement de nouveaux produits, elle a conclu que l'on devait permettre le maintien de toutes les utilisations existantes.

La *Fifth Circuit Court of Appeals* des États-Unis a jugé que l'interdiction des produits contenant de l'amiante était injustifiée pour les raisons suivantes³⁸ :

- Aucune exposition humaine significative aux fibres d'amiante ne se produirait si les produits étaient fabriqués et utilisés dans des conditions déterminées.
- Les produits de remplacement pour les produits contenant de l'amiante présentent eux-mêmes des risques possibles pour la santé humaine qui pourraient être plus importants que tout risque potentiel provenant de l'amiante.
- Les produits contenant de l'amiante offrent des avantages importants que les produits de remplacement n'offrent pas.

La production et l'utilisation de produits contenant de l'amiante, comme la production et l'utilisation de bon nombre d'autres produits chimiques qui peuvent présenter des risques s'ils ne sont pas suffisamment contrôlés, sont réglementées aux États-Unis non seulement par l'EPA, mais aussi par l'*Occupational Safety and Health Administration* (OSHA) et par le *Department of Transportation* (DOT).

L'EPA réglemente les émissions dans l'atmosphère et dans l'eau provenant des installations de production du chrysotile et établit des règles pour l'élimination des déchets contenant de l'amiante.

L'OSHA a établi des normes de santé détaillées concernant l'amiante qui exigent que les travailleurs soumis à un risque potentiel d'exposition soient sensibilisés et formés en vue de minimiser tout risque en relation avec l'amiante, et qui fixent une limite stricte sur l'exposition aux particules en suspension dans l'air.

Le DOT réglemente le transport de l'amiante.

L'utilisation du chrysotile est donc rigoureusement réglementée aux États-Unis afin d'assurer que les travailleurs et les consommateurs ne soient pas exposés de manière significative aux fibres d'amiante. Les fabricants de produits sont libres de commercialiser tout produit contenant du chrysotile qui avait été mis en marché avant 1989; ils doivent obtenir l'approbation de l'EPA avant de commercialiser tout nouveau produit contenant du chrysotile qui n'était pas fabriqué en 1989.

Fait à remarquer, même si seul le chrysotile est utilisé dans la fabrication de produits à base d'amiante, aucun type d'amiante n'est frappé d'une interdiction aux États-Unis.

Présenté en mai 2003 par la sénatrice démocrate Patty Murray, « The Ban Asbestos in America Act »³⁹, vise à interdire totalement tous les types d'amiante aux États-Unis à l'instar du projet de l'EPA en 1989. Il vise aussi à promouvoir la recherche sur l'amiante et les maladies qui lui

³⁸ La Cour a aussi estimé que l'EPA avait omis d'envisager des mesures moins lourdes que l'interdiction, qu'elle avait omis de considérer les coûts énormes que représentait l'interdiction, et enfin qu'elle avait omis d'examiner la disponibilité de produits de substitution et, le cas échéant, qu'elle n'avait pu faire preuve que ces derniers étaient nécessairement moins dangereux que les produits d'amiante.

³⁹ Sur internet : www.murray.senate.gov/asbestos/

sont liées, ainsi qu'à effectuer, sur la base des études réalisées, une campagne d'éducation du public afin d'augmenter la prise de conscience des dangers des produits contenant de l'amiante (y compris à la maison ou au travail).

1.2 Le Canada

1.2.1 La reconnaissance d'un danger

La Société canadienne du cancer place l'amiante comme la seconde cause du cancer du poumon derrière le tabac.

L'utilisation de l'amiante est encadrée au Canada par une réglementation très protectrice (santé des travailleurs, etc.). Les Canadiens reconnaissent donc que l'amiante est un matériau toxique qui pose des problèmes de santé publique.

Ils ont d'ailleurs interdit l'amiante pour tous les produits de consommation courante friables, pour tous les textiles, pour tous les produits destinés aux enfants et, d'une manière générale, pour tous les produits qui peuvent libérer des fibres d'amiante et qui sont destinés au grand public.

Leur principal argument en faveur de l'amiante repose sur le fait qu'ils considèrent que ce matériau est le meilleur économiquement pour certains produits (freins, tuyaux), et qu'il est possible de l'utiliser de manière contrôlée, donc sécuritaire, grâce à des plans de gestion bien conduits.

1.2.2 Un impératif économique

L'extraction et la transformation de l'amiante représentent une richesse naturelle importante⁴⁰ pour le Canada⁴¹, ce qui explique la promotion d'une utilisation contrôlée de l'amiante.

Il ne faut donc pas s'étonner de constater qu'il existe au Canada différentes institutions qui assurent la promotion de l'amiante :

- Une loi du Québec de 1978 a créé la Société Nationale de l'Amiante, qui a pour objets⁴²:
 - la recherche, le développement et l'exploitation de gisements d'amiante, y compris la mise en marché de la production ;
 - toute activité de nature industrielle, manufacturière ou commerciale reliée directement ou indirectement à la transformation de la fibre d'amiante ;
 - la recherche et le développement de nouveaux usages ou procédés de transformation de la fibre d'amiante.

⁴⁰ Même si la production canadienne est en baisse depuis l'augmentation des décisions d'interdiction de l'amiante (notamment en Europe).

⁴¹ Ces secteurs sont aussi importants en matière d'emploi.

⁴² L'ensemble des actifs de la SNA a été privatisé au cours des dernières années, de telle sorte que le rôle de la SNA, qui compte trois employés, se limite à assurer le suivi des transactions des ventes de ses filiales, à compléter le règlement des engagements passés qui avaient été contractés directement par la Société ainsi qu'à assumer les responsabilités découlant de ces engagements.

- En 1984 a été créé l'Institut de l'Amiante (ou Asbestos Institute)⁴³, organisme sans but lucratif, voué à la promotion de l'utilisation sécuritaire de l'amiante au Canada et dans le monde⁴⁴. Il est dirigé par un conseil d'administration formé de représentants des milieux industriel, syndical, et gouvernemental.

L'Institut de l'Amiante⁴⁵ a pour objectifs :

- de favoriser l'adoption et la mise en vigueur de règlements, de normes, de méthodes de travail et de techniques appropriées à l'utilisation sécuritaire de l'amiante chrysotile ;
- de participer aux colloques internationaux en offrant de la documentation pertinente, des conseils ou des cours de formation technique, médicale, scientifique aux producteurs et aux utilisateurs d'amiante des autres pays ;
- de recueillir et diffuser des renseignements d'ordre médical, scientifique ou technique sur l'amiante et les fibres substitués ;
- d'informer et de conseiller le grand public, les médias, les législateurs, les travailleurs et les groupes de pression ou autres sur les risques possibles reliés aux fibres respirables.

Les premières réglementations canadiennes ont été prises au milieu des années 1970 pour limiter l'empoussièrement. Elles ont fait suite aux grèves des travailleurs de l'amiante des villes de Thetford Mines, Black Lake et East-Broughton de mars à octobre 1975.

1.2.3 La réglementation en vigueur

Le Canada a adopté des normes et mis au point des technologies et méthodes de travail qui constituent ce que l'on appelle l'utilisation contrôlée. C'est ce qui a motivé d'une part l'interdiction des fibres d'amiante amphiboles et des produits d'amiante friables, et d'autre part l'utilisation du chrysotile et de ses produits non friables comme le ciment-chrysotile qui peuvent être contrôlés et donc utilisés de manière sécuritaire.

La loi canadienne sur la protection de l'environnement⁴⁶, par son « Règlement sur le rejet d'amiante dans l'air ambiant par les mines et les usines d'extraction d'amiante »⁴⁷, fixe les normes de rejet dans l'air ambiant à deux fibres d'amiante par centimètre cube. Elle exige un rapport annuel sur la mesure des rejets provenant d'une mine, la fourniture d'échantillons et de renseignements connexes ainsi qu'un rapport sur le matériel de lutte contre la pollution atmosphérique et sur les cas de mauvais fonctionnement de ce matériel.

Sur recommandation du ministère de la Santé du Canada, les produits de consommation qui peuvent facilement libérer des fibres d'amiante ont été éliminés du marché en vertu de la loi sur les produits dangereux⁴⁸.

Au Québec, la loi sur la qualité de l'environnement définit, par son « Règlement sur la qualité de l'atmosphère », les normes d'émission de fibres d'amiante dans l'atmosphère à toutes les étapes de l'exploitation minière. Les activités de concassage, de séchage, de forage, de stockage et de transformation sont visées de même que le transport, les points de transfert, le

⁴³ <http://www.asbestos-institute.ca>

⁴⁴ Il s'agit en fait d'un lobby très puissant.

⁴⁵ Rebaptisé « Institut du Chrysotile » afin que le mot « amiante » n'apparaisse plus.

⁴⁶ Révisée en 1999.

⁴⁷ Règlement DORS/90-341.

⁴⁸ Loi L.R. 1985, ch. H-3.

chargement et le déchargement de concentrés d'amiante, sans oublier le traitement et la manipulation des résidus d'amiante.

En outre, en vertu de l'article 5 du Règlement sur la qualité du milieu de travail, l'utilisation de la crocidolite ou de l'amosite, ou d'un produit contenant l'une ou l'autre de ces matières, est interdite sauf si leur remplacement n'est pas raisonnable ni pratiquement réalisable.

1.3 Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a eu une approche préventive de l'utilisation de l'amiante, l'interdiction de toute utilisation de l'amiante n'étant intervenue que récemment.

Les premiers soupçons sur la dangerosité de l'amiante ont été émis au tout début du vingtième siècle. C'est en 1931 qu'apparaît, au Royaume-Uni, la première réglementation pour la protection des travailleurs contre l'exposition à l'amiante.

Dans les années 1980, et comme aux Etats-Unis, il y a eu une forte pression de l'opinion publique en faveur d'un retrait de l'amiante, mais le ministère de l'environnement et le HSE (*Health and Safety Executive*) ont résisté à cette pression en mettant en avant plusieurs arguments (risques du désamiantage pour la santé, coût d'enlèvement non justifié par le risque encouru par la population, techniques peu développées de l'époque, etc.).

La politique britannique depuis 1983, en matière d'amiante, a donc été de conserver ou de réparer le matériau et de ne l'enlever que lorsque son intégrité ne pouvait être garantie. Ils privilégiaient ainsi l'encapsulation de l'amiante. Depuis 1985, seul le chrysotile était autorisé au Royaume-Uni.

The « Asbestos (Prohibitions) (Amendment) Regulations 1999 »⁴⁹, entré en vigueur le 24 novembre 1999, est finalement intervenu pour interdire⁵⁰ toute nouvelle utilisation du chrysotile au Royaume-Uni. Des dérogations mineures et limitées dans le temps ont toutefois été prévues dans des cas très précis.

1.4 La France

En France, en 1906, le risque pour une personne de développer une affection respiratoire à la suite de l'inhalation de fibres d'amiante a été mis en évidence par un inspecteur du travail dans le Bulletin de l'Inspection du Travail.

Toutefois, la prise en compte du "risque amiante" est bien plus tardive, puisque c'est le 2 août 1945 qu'une ordonnance du gouvernement crée le « tableau 3 » de maladies professionnelles qui reconnaît les atteintes non cancéreuses de l'amiante (atteintes « bénignes »).

Cependant, en 1950 et 1951, ce tableau est modifié et il y est introduit des conditions de reconnaissance très sévères qui constituent un frein efficace pour réduire la prise en charge des atteintes professionnelles.

Ce n'est qu'à partir de 1974-1975 que le nombre de maladies professionnelles reconnues augmente significativement et qu'on constate les premières préoccupations relatives aux

⁴⁹ « Statutory instrument » n° 2373 de 1999.

⁵⁰ Cette interdiction est intervenue dans un contexte particulier, à savoir le différend Canada/France devant l'OMC et la décision d'interdiction de l'Union européenne.

cancers provoqués par l'amiante. En effet, le premier décret relatif à la protection des salariés exposés à l'inhalation des poussières d'amiante est daté du 17 août 1977⁵¹. Deux autres textes sont intervenus à cette époque, à savoir le décret du 20 mars 1977, qui a interdit les flocages contenant plus de 1% d'amiante pour l'ensemble des bâtiments et l'arrêté du 29 juin 1977, qui a interdit le flocage dans les locaux d'habitation. Ces textes n'ont finalement pas modifié significativement la gestion du dossier de l'amiante en France.

Ensuite, l'usage de l'amiante a été de plus en plus limité, sous l'impulsion de directives européennes relatives tant à la limitation des utilisations qu'à la protection des travailleurs.

Depuis 1993, le salarié contaminé par une exposition directe à l'amiante en raison de sa profession n'a plus à rapporter la preuve que l'affection est imputable à son travail. L'employeur est présumé responsable (article L.230-2 et L.231-10 et 12 du Code du travail). Notons que l'exposition à l'amiante n'a été pleinement reconnue comme maladie professionnelle par mise à jour de la nomenclature du Code de la sécurité sociale qu'en 1996 (tableau n° 30 et 30 bis).

Dans un rapport rendu public le 2 juillet 1996 en France, un « collectif d'expertise », mis en place par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale de France (INSERM)⁵², dresse un panorama des risques sanitaires liés à l'amiante. Le rapport soutient la thèse du caractère cancérigène de toutes les variétés de fibres d'amiante. Ce rapport a été précédé par la plainte déposée le 25 juin 1996 au parquet de Paris par l'Association nationale de défense des victimes de l'amiante (Andeva).

À la suite de ces événements, le 3 juillet 1996, le Premier ministre a décidé de mettre en oeuvre un programme global d'action contre les risques liés à l'amiante. Il a ainsi été décidé que la fabrication, l'importation et la mise en vente de produits contenant de l'amiante et notamment l'amiante-ciment devaient être interdits.

Depuis le 1er janvier 1997 toute importation, utilisation, et fabrication de matériaux à partir de l'amiante est strictement interdite.

Cette interdiction a toutefois été assortie de dérogations pour certains produits à base d'amiante, tels que les garnitures de freins des poids lourds ou les vêtements ignifuges (utilisés par les pompiers), à la condition qu'il n'existe pas de produits de substitution.

Il a donc fallu attendre 1997 pour que l'amiante, largement et longtemps utilisée dans l'industrie et le bâtiment, soit bannie de l'entreprise⁵³.

1.4.1 Le droit du travail

Le décret n° 96-98 du 7 février 1996, modifiés à de nombreuses reprises⁵⁴, est relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante détermine les obligations de l'employeur dont les principales sont les suivantes :

⁵¹ La première valeur moyenne d'exposition professionnelle sur 8 heures (VME), adoptée en 1977, était de 2 f/ml. Elle a ensuite été progressivement réduite et la VME professionnelle actuelle, instaurée début 1996, est de 0,3 fibre par millilitre (f/ml) sur 8 heures pour le chrysotile (il est prévu dans les textes que cette valeur soit ramenée par la suite à 0,1 f/ml) et de 0,1 f/ml sur 1 h pour les mélanges de chrysotile et d'amphiboles.

⁵² « Effets sur la santé des principaux types d'exposition à l'amiante », expertise collective, INSERM, 1997.

⁵³ Dans son livre « Amiante : 100 000 morts à venir » (Editions du cherche midi, 2004), François Malye considère que ce sont les vingt années précédant l'interdiction de l'amiante qui sont les plus scandaleuses, la France, avec « l'usage contrôlé », ayant même fini par devenir le plus grand consommateur d'amiante en Europe.

- Depuis le 1er janvier 1997, la fabrication, la transformation, la vente, l'importation, la mise sur le marché national et la cession, à quelque titre que ce soit, de toutes variétés de fibres d'amiante, incorporées ou non dans des matériaux, sont interdites⁵⁵.
- Il est aussi interdit d'affecter certains salariés à des travaux les exposant à l'inhalation de poussières d'amiante (principalement les jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans, les salariés sous contrat à durée déterminée et les salariés des entreprises de travail temporaire).
- Le chef d'établissement doit procéder à une évaluation des risques afin de déterminer, notamment la nature, la durée et le niveau de l'exposition des travailleurs à l'inhalation de poussières provenant de l'amiante ou de matériaux en contenant. À la suite de cette évaluation, le chef d'établissement doit indiquer les méthodes qu'il envisage pour réduire les niveaux d'exposition et a obligation de communiquer les résultats (au médecin du travail, à l'inspecteur du travail, à la Caisse Régionale d'Assurance Maladie, etc.).
- Le chef d'établissement doit mettre en oeuvre des mesures de prévention collective et individuelle par des mesures d'informations, des mesures d'hygiène et la fourniture d'équipements de protection individuelle appropriés.

1.4.2 Le retrait et le confinement de l'amiante

L'amiante doit être retirée des bâtiments à risque (flocage, calorifugeage, faux plafonds), à charge pour les propriétaires d'immeubles et l'administration de la faire rechercher et de la faire retirer⁵⁶.

Les décrets n° 96-97 du 7 février 1996 et n° 97-855 du 12 février 1997 précisent que les propriétaires d'immeubles (sauf ceux à usage d'habitation ne comportant qu'un seul logement) doivent rechercher la présence de calorifugeage, de flocage et de faux plafonds contenant de l'amiante dans leur immeuble, vérifier leur état de conservation, procéder aux mesures appropriées et, selon la concentration en amiante détectée, engager des travaux.

Selon une étude de l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS), 76 % des chantiers de désamiantage ne respectent pas les règles essentielles de sécurité⁵⁷.

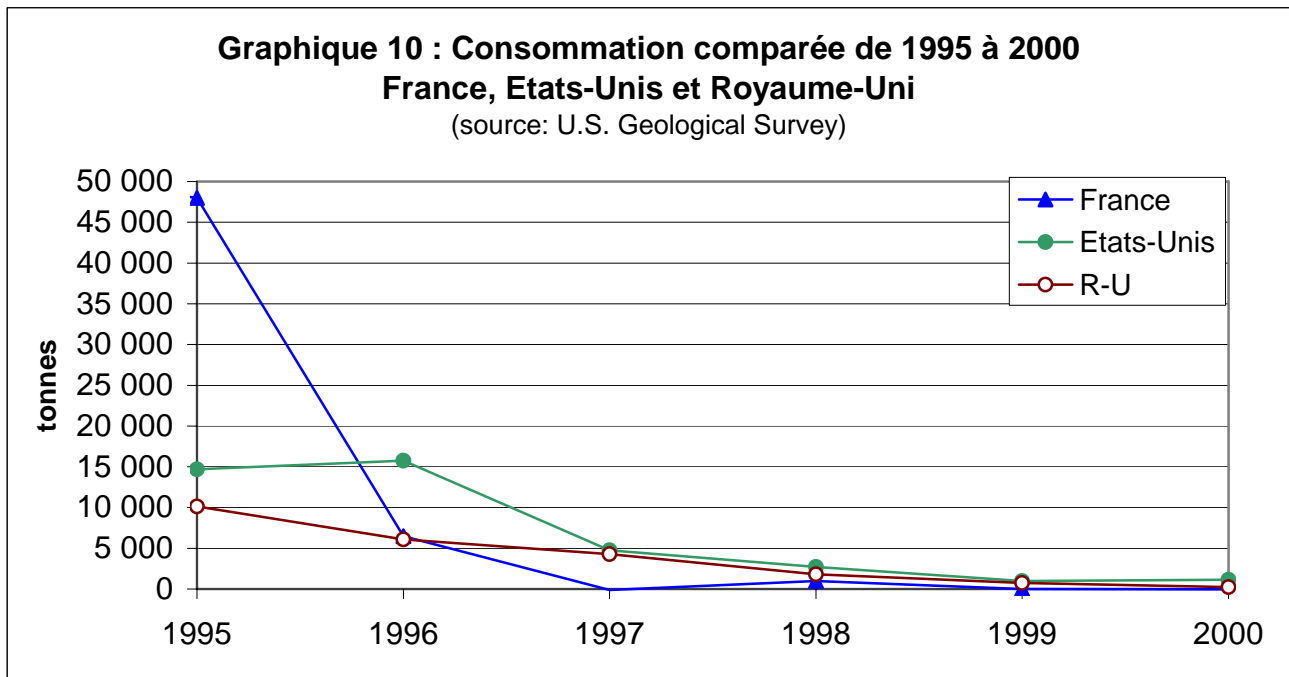
Pour conclure sur le cas de la France, le graphique suivant illustre l'évolution des niveaux de consommations de l'amiante entre 1995 et 2000 aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en France. Dans la continuité des graphiques 7 et 8, il met en évidence le retard pris par la France dans la limitation des usages de l'amiante et le caractère réglementaire des mesures édictées qui ont conduit à une interdiction totale (graphique 10).

⁵⁴ Modifié par les décrets n° 96-1132 et 96-1133 du 24 décembre 1996, n° 97-1219 du 26 décembre 1997, n° 2001-840 du 13 septembre 2001, n° 2001-1316 du 27 décembre 2001 et n° 2002-1528 du 24 décembre 2002.

⁵⁵ Ces dispositions réglementaires sont prises sur le fondement de l'article L. 231-7 du Code du travail, qui permet de réglementer, limiter ou interdire, dans l'intérêt de l'hygiène et de la sécurité du travail l'emploi de substances dangereuses pour les travailleurs.

⁵⁶ Depuis la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » du 13 Décembre 2000, lors de toute promesse unilatérale de vente ou d'achat, ou de tout acte constatant ou réalisant la vente d'un immeuble bâti, un document attestant de la présence ou non d'amiante, ou de matériaux ou produits en contenant, doit être annexé, sinon, aucune clause exonérant le vendeur de la garantie des vices cachés qu'il doit au titre de l'amiante ne pourra être stipulée dans l'acte.

⁵⁷ Le Parisien, « le nouveau scandale de l'amiante », jeudi 21 octobre 2004.



2. Les réglementations régionale ou internationale

2.1 L'Union européenne

Les textes communautaires relatifs à l'amiante étant soit généraux (ex : protection contre les substances cancérigènes) soit spécifiques, le régime juridique applicable à l'amiante n'a pas toujours été très clair.

Parmi les textes généraux on retrouve la directive du Conseil du 27 juillet 1976 relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (76/769/CEE) ou encore la directive du Conseil du 28 juin 1990 concernant la protection des travailleurs contre les agents cancérigènes. **En 1997, une directive sur les cancérigènes reconnaît l'amiante comme étant un cancérigène.**

Parmi les textes spécifiques, on retrouve la directive du Conseil du 19 septembre 1983 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante. En février 1998, l'Union européenne a publié une directive qui, de fait, interdit l'utilisation de l'amiante dans les plaquettes de freins des automobiles.

Le 26 juillet 1999 l'Union européenne a décidé d'interdire la mise en circulation et l'utilisation des produits contenant de l'amiante (Directive 1999/77/CE).

Pratiquement il s'agit d'interdire toutes les utilisations qui étaient encore autorisées de l'amiante en interdisant l'amiante chrysotile, par une sixième modification des dispositions contenues dans la directive relative aux substances et préparations dangereuses (Directive 46/769/CEE). L'amiante chrysotile était le seul type d'amiante auquel ne s'appliquaient pas encore les décisions précédentes.

La seule dérogation à l'interdiction concerne l'utilisation de l'amiante chrysotile dans les diaphragmes des cellules d'électrolyse et dans certaines installations de chlore.

Bien qu'attendu, le moment choisi pour prendre cette décision a surpris, puisque le 28 novembre 1998, l'Union européenne avait accepté, dans le cas de la France, de soumettre cette question à l'Organisme de Règlement des Différends (ORD) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Cependant, les pressions à l'intérieur de l'Union pour bannir l'amiante n'ont pas ralenti. De plus, lors d'une réunion du Comité pour l'adaptation au progrès technique, la majorité qualifiée des États membres s'était prononcée pour l'interdiction de l'amiante chrysotile.

En vertu de la législation européenne qui donne une primauté au droit communautaire sur les droits nationaux, **les pays membres devaient avoir transposé cette directive en droit national avant le 1er janvier 2005.**

Cette directive constitue une étape très importante. Mais ce n'est qu'une étape car elle n'empêche pas que des firmes européennes continuent à produire et à vendre de l'amiante sur d'autres continents, en particulier en Amérique latine et en Asie.

Ainsi, le Brésil commence à voir apparaître les mésothéliomes liés aux expositions des années 60-70, dates d'implantation des firmes européennes (ex : Saint-Gobain⁵⁸ ou Eternit⁵⁹) au Brésil.

Par ailleurs, la Directive 2003/18/CE interdit, à partir de 2006, toute activité qui expose les travailleurs aux fibres d'amiante lors de l'extraction de l'amiante, de la fabrication et de la transformation de produits d'amiante.

Parmi les pays membres de l'Union européenne, avaient déjà banni l'amiante (avant le 1^{er} janvier 2005): l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Parmi les nouveaux membres, la Pologne et la République tchèque ont aussi banni l'amiante⁶⁰.

2.2 L'Organisation Mondiale du Commerce

2.2.1 Le déclenchement du conflit

Les protestations répétées du Canada en réaction à l'interdiction française, motivées essentiellement, comme nous l'avons vu, par des intérêts économiques, ont finalement conduit ce pays à déplacer le débat dans le cadre de l'OMC.

En avril 1998, la Russie et le Canada font partie d'une coalition de six pays producteurs de la fibre chrysotile⁶¹ signataires d'un mémoire affirmant que ce produit peut être utilisé de façon sécuritaire, remis aux autorités de la Commission européenne.

Parallèlement, le gouvernement du Québec fait pression sur le gouvernement canadien afin que celui-ci déclenche la procédure de règlement des différends dans le cadre de l'OMC.

⁵⁸ Saint-Gobain milite aujourd'hui pour l'interdiction de l'amiante au Brésil (depuis l'interdiction française). Elle fait l'objet de plus en plus de procès dans ce pays dont les premiers ont abouti récemment en faveur des victimes. Cependant les sommes versées aux victimes brésiliennes restent modestes (quelques milliers d'euros) et sont sans comparaison avec les sommes versées aux victimes américaines et même françaises.

⁵⁹ Eternit prône toujours l'utilisation sécuritaire de l'amiante.

⁶⁰ Les premiers pays européens à avoir interdit l'amiante ont été l'Autriche, les Pays-bas et les pays d'Europe du Nord.

L'Allemagne les a suivis progressivement à la fin des années 1980.

⁶¹ Les quatre autres pays sont l'Afrique du Sud, le Brésil, le Swaziland et le Zimbabwe.

Le 28 mai 1998, la délégation permanente du Canada auprès de l'OMC a donc adressé une demande de consultations⁶² à la délégation permanente de la Commission européenne et à l'ORD, relativement aux mesures prises par la France interdisant l'amiante et les produits en contenant⁶³.

Le Canada a estimé que l'interdiction par la France, entre autres choses, de la fabrication, de la transformation, de l'importation, de la mise sur le marché national, de la détention en vue de la vente et de la cession à quelque titre que ce soit de l'amiante et des produits en contenant lésait sévèrement ses intérêts économiques et tout particulièrement les bénéfices résultant pour lui du commerce international de l'amiante chrysotile.

Le 12 juin, le Brésil a fait une demande de participation aux consultations en raison de son intérêt commercial substantiel⁶⁴.

Jugeant que les consultations engagées en juillet n'avaient pu mener à une solution pouvant satisfaire ses intérêts et que rien n'indiquait que la poursuite de celles-ci permettrait d'en arriver à un règlement satisfaisant de la question, le Canada a formulé le 8 octobre 1998 une demande d'établissement d'un groupe spécial⁶⁵.

Le Brésil, les Etats-Unis et le Zimbabwe ont réservé leurs droits en tant que tierces parties au différend.

2.2.2 Le recours formé par le Canada⁶⁶

Dans sa demande du 8 octobre 1998, le Canada demandait que le groupe spécial examine et constate que le décret français n°96-1133 du 24 décembre 1996 et tout autre mesure que pourrait lui indiquer le Canada sont incompatibles avec certaines dispositions de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) (articles 2 et 5), de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) (article 2) et du GATT de 1994⁶⁷.

Le Canada considèrait donc que l'interdiction française constituait un obstacle non tarifaire au commerce international et qu'il n'y avait aucune raison scientifique ou autre pour s'éloigner de la politique d'utilisation contrôlée de l'amiante chrysotile.

Le Canada a obtenu la formation d'un groupe spécial de l'OMC le 26 novembre 1998 ayant pour tâche de décider de la conformité de l'interdit français aux accords de l'OMC.

En septembre 2000, l'OMC a rendu publique sa décision de première instance dans son rapport. L'OMC a reconnu, en vertu du GATT de 1994, que les exportations d'amiante en provenance du Canada subissaient une discrimination.

Toutefois, cette discrimination de la part de la France pouvait être justifiée pour des raisons de protection de la santé de ses citoyens. Ayant noté que l'amiante était un produit dangereux et que l'utilisation contrôlée ne pouvait en éliminer les risques, l'OMC a reconnu à la France le droit de bannir l'amiante.

⁶² Première étape dans la procédure de règlement des différends de l'OMC.

⁶³ Il faut remarquer que dans ce conflit les Etats-Unis ont pris position en faveur de l'Union européenne.

⁶⁴ Cela renvoie aux exigences de l'article 4 paragraphe 11 du mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

⁶⁵ Voir sur ce point les articles 6 et suivants du mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

⁶⁶ Les textes concernés sont reproduits dans l'annexe VII.

⁶⁷ L'accord sur l'OMC comprend "l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994". Cet instrument, dénommé le "GATT de 1994", est fondé sur le texte de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce originel, dénommé le "GATT de 1947".

Le 23 octobre 2000, le Canada a entamé une procédure d'appel devant l'organe d'appel de l'OMC, et le 21 novembre 2000, l'Union Européenne a formé un appel incident pour soutenir les principales conclusions du groupe spécial et pour rectifier certaines interprétations dans les conclusions de ce groupe.

La décision d'appel a été rendue le 12 mars 2001 et la décision de fond, de première instance, est demeurée substantiellement la même. Dans son rapport, l'organe d'appel de l'OMC a jugé que le décret français interdisant l'amiante n'était pas contraire aux obligations de l'Union européenne vis-à-vis de l'OMC. Il a ainsi confirmé les conclusions du groupe spécial, qui avait reconnu notamment la cancérogénicité du chrysotile, l'absence d'un seuil d'innocuité, l'importance des populations à risques, l'inefficacité de l'utilisation contrôlée et la moindre nocivité des produits de substitution.

C'est la première fois qu'un pays membre du GATT ou de l'OMC parvient à démontrer qu'une mesure nationale est "nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes".

2.3 Perspectives internationales

2.3.1 La Déclaration de Dresde concernant la protection des travailleurs contre l'amiante

De nombreux pays ont déjà reconnu la nécessité d'interdire la production, la manipulation et l'utilisation d'amiante afin de protéger la santé des travailleurs et du public et dans ces pays, la consommation d'amiante a chuté à un niveau négligeable.

Il n'en reste pas moins que deux millions de tonnes d'amiante sont encore produites chaque année, avec une consommation qui continue d'augmenter dans les pays en développement.

La Conférence européenne sur l'amiante a adopté une déclaration en faveur d'une interdiction de l'amiante au niveau mondial. Cette conférence avait été organisée en septembre 2003 sur l'initiative du Comité des Hauts responsables de l'inspection du travail de la Commission européenne (SLIC), en collaboration avec l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Elle a réuni plus de 160 participants originaires notamment de tous les Etats membres et pays candidats de l'Union européenne mais aussi de pays non-européens (Brésil, Thaïlande, Japon).

2.3.2 La Convention de Rotterdam

La Convention de Rotterdam est entrée en vigueur le 24 février 2004. Cette convention, adoptée en 1998, rend la procédure ICP⁶⁸ juridiquement contraignante.

Il s'agit d'une procédure d'Information et de Consentement Préalable en vertu de laquelle les exportateurs faisant commerce de certains produits chimiques inscrits sur une liste spéciale sont tenus d'obtenir le consentement préalable en connaissance de cause de l'importateur avant de procéder à l'expédition.

La Convention s'applique à 29 pesticides et à 9 produits chimiques industriels dangereux.

Dirigé par le Canada, le lobby de l'amiante est parvenu, le 18 septembre 2004, à bloquer l'inclusion du chrysotile dans la liste des produits chimiques et pesticides dangereux qui doivent faire l'objet d'une information préalable avant leur exportation. Le chrysotile réunit pourtant toutes les conditions requises par la Convention pour être inclus dans la liste.

⁶⁸ PIC : Prior Informed Consent.

L'opposition du Canada a reçu l'appui de plusieurs délégations gouvernementales parmi lesquelles la Fédération de Russie, le Kazakhstan, le Zimbabwe, le Mexique, la Chine et l'Inde.

Une majorité d'Etats a appuyé au contraire l'inclusion du chrysotile dans la liste. Cette position a notamment été exprimée par l'Union Européenne, l'Egypte, la Norvège, l'Argentine, le Chili, la Jamaïque, le Congo et la Tanzanie.

Les gouvernements des Etats-Unis et du Brésil ont évité de se prononcer sur la question en sachant que l'absence de consensus allait bloquer la prise de décision.

Cet échec crée un précédent négatif pour l'avenir de la Convention de Rotterdam et démontre dans ce cas la primauté des intérêts économiques sur la santé des populations.

C'est d'autant plus regrettable que l'objet de la Convention de Rotterdam n'est pas l'interdiction de substances mais la mise en place d'une procédure d'information et de consentement préalables aux exportations.

Malgré la décision de l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC, on se rend bien compte que le combat sur l'utilisation de l'amiante n'est pas terminé et il est difficile d'imaginer une interdiction totale au niveau planétaire au vu des enjeux économiques.

Trois problèmes principaux subsistent donc à l'heure actuelle :

- La question de l'utilisation incontrôlée ou mal contrôlée de l'amiante (chrysotile), et ce surtout dans les pays en développement (PED).*
- La question de l'indemnisation des victimes de l'amiante pour les pays occidentaux dans un premier temps.*
- La question de l'inocuité des substances aujourd'hui utilisées comme substituts à l'amiante.*

Une des principales leçons à retenir du dossier de l'amiante est certainement que tout au long de l'histoire de l'amiante, les lois sur la prévention et la réparation n'ont pas été appliquées et les sanctions étaient minimes⁶⁹.

⁶⁹ IFEN, « Signaux précoces et leçons tardives : le principe de précaution 1896-2000 ».

III. L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE : LES PROCES

1. Les Etats-Unis

1.1 Le coût des procès ⁷⁰

Selon le *RAND Institute for Civil Justice*, plus de 600 000 demandeurs ont déjà enregistré des plaintes contre 6 000 compagnies, alléguant une maladie causée par l'amiante. Environ 70 compagnies se sont retirées des affaires suite aux procès liés à l'amiante, dont 30 depuis 2000.

Le nombre de futures victimes potentielles est difficile à estimer car les symptômes ne se sont pas encore déclarés chez de nombreux travailleurs ayant été exposés à l'amiante.

Néanmoins, le nombre de plaintes annuelles ne cessent d'augmenter.

En général, chaque demandeur poursuit une douzaine de défendeurs, ce qui conduit à un volume de litiges considérable.

La somme totale déjà consacrée aux litiges liés à l'amiante (dommages-intérêts et frais) est de l'ordre de 54 milliards de dollars, l'essentiel de cette facture ayant été financé par les compagnies défenderesses et leurs assureurs. L'addition totale pourrait être de l'ordre de 200 milliards de dollars.

Les sommes accordées dans les affaires individuelles sont difficiles à estimer, car la plupart sont résolues confidentiellement par des accords (pré-contentieux).

Parmi les affaires qui ont été jusqu'en justice et qui ont abouties, la moyenne des dommages et intérêts accordés est d'environ 1,8 million de dollars (par victime).

Les accords qui ont été négociés aboutissent à des sommes nettement moins élevées.

Au final, les demandeurs ont touché en tant qu'indemnisation nette environ 43 % du total accordé, c'est à dire une fois retirés les frais légaux des demandeurs et des défendeurs (et principalement les frais d'avocats).

1.2 Les tentatives de réformes en cours

De nombreuses compagnies et leurs assureurs souhaitent que le Congrès adoptent une loi mettant fin aux procès liés à l'amiante en créant un fonds d'indemnisation⁷¹.

Après au moins un an de discussion, le sénateur Orrin Hatch a présenté le 7 avril 2004 le projet de loi S.2290, dénommé « *the Fairness in Asbestos Injury Resolution Act of 2004* » (ou *FAIR act*).

Ce projet vise à créer un « *Office of Asbestos Disease Compensation* »⁷² au sein du « *Department of Labor* »⁷³ afin d'attribuer des dommages-intérêts aux victimes de l'amiante sur le fondement d'une responsabilité sans faute.

⁷⁰ Source : Congressional Digest, « *Asbestos compensation* », juin 2004, vol.83, n°6.

⁷¹ Un premier fonds avait été créé en 1985 à hauteur de 7 milliards de dollars entre les industriels, les assureurs et les avocats des victimes, mais il a été épuisé en quelques années.

⁷² Bureau de compensation des maladies liées à l'amiante.

⁷³ Ministère du travail.

Les dommages-intérêts seraient payés par un fonds, le « *Asbestos Injury Claims Resolution Fund* », lequel serait financé par les compagnies qui ont déjà été poursuivies pour des préjudices liés à l'amiante et par les assureurs de ces compagnies.

En conséquence, les plaintes relatives à l'amiante ne pourraient plus être enregistrées ou poursuivies devant la justice d'Etat, sauf pour l'exécution de jugements devenus définitifs⁷⁴ avant la date de promulgation de la loi.

Si le fonds devait s'épuiser, alors les procès pourraient de nouveau être enregistrés ou poursuivis, mais uniquement devant une cour fédérale et selon le droit fédéral (« *federal common law* »).

La contribution annuelle des compagnies défenderesses devrait être au moins de 2,5 milliards de dollars pendant les vingt-trois premières années, celles-ci ne souhaitant toutefois pas dépasser 57,5 milliards de dollars sur la vie du fonds.

Une fois que les 57,5 milliards auront été atteints, l'administrateur du fonds pourrait, si besoin et sous certaines conditions, décider d'une augmentation maximale de 10 milliards de dollars.

La contribution totale des assureurs devrait être quant à elle de 46,025 milliards de dollars sur toute la vie du fonds.

Au total le projet prévoit une indemnisation maximale de 114 milliards de dollars (contre 154 milliards dans la précédente version). Le gouvernement des Etats-Unis ne pourrait en aucun cas être tenu pour responsable des demandes liées à l'amiante, même si le fonds s'avérait incapable de les indemniser.

Dans tous les cas, après les sept premières années de fonctionnement du fonds, si l'administrateur estime que le fonds ne disposera pas des moyens suffisants, alors le fonds s'éteindra.

Enfin, le titre V du projet de loi habilite l'EPA à établir une réglementation visant une interdiction de la fabrication, de l'utilisation ou de la distribution de produits contenant de l'amiante, des exemptions pouvant toutefois être accordées s'il est établi que cela n'aura pas d'incidence sur la santé de la population ou de l'environnement.

Le titre V prévoit, sous certaines conditions, deux exemptions à l'interdiction :

- les diaphragmes amiante utilisés dans la production de chlore-alcali ou dans la fabrication de produits à base de chlore-alcali ou de ses dérivés.
- les ciments de toit, enduits et mastics utilisant de l'amiante qui est complètement encapsulée avec l'asphalte.

Les partisans de ce projet de loi (républicains, entreprises, assureurs, etc.) estiment que le système actuel est nuisible aux victimes, à l'emploi et à l'économie et que les seuls personnes qui en bénéficient sont les avocats. Le système actuel permet à des personnes non malades d'obtenir des dommages-intérêts disproportionnés⁷⁵ pendant que de nombreux véritables malades attendent des années leur compensation, que certaines compagnies font faillite, que des emplois sont perdus et que les avocats empochent près de la moitié des sommes dépensés dans le cadre des procès liés à l'amiante.

⁷⁴ C'est à dire non susceptibles d'appel ni d'examen de la conformité à la Constitution.

⁷⁵ Sans compter que certains médecins délivrent des certificats de complaisance.

Ils affirment que si le projet n'est pas adopté, des centaines de milliers d'emplois supplémentaires seront perdus (les procès auraient déjà coûté plus de 60 000 emplois selon les Républicains) et les gains économiques inversés. En outre ce projet permet aux victimes d'être indemnisées même si l'entreprise en cause devenait insolvable.

Les opposants (démocrates, association de victimes, etc.) à ce projet objectent principalement qu'il favorise l'industrie et les compagnies d'assurance au détriment des victimes et que le niveau du fonds prévu est bien trop bas pour pouvoir fournir une compensation adéquate aux personnes malades. Ils craignent aussi que les victimes attendent des années avant de recevoir leur versement, ou même parfois qu'elles soient décédées avant, et que celles dont les procès sont déjà en cours voient leur procès renversés. Les garanties leur paraissent donc globalement insuffisantes.

En outre ce projet leur paraît injuste puisque :

- les victimes obtiendraient plus devant la justice qu'auprès du fonds ;
- le niveau du fonds serait sous-évalué car les experts estiment que le fonds devrait atteindre au moins les 134 milliards de dollars⁷⁶ ;
- si le fonds fait faillite, comme beaucoup le pensent, les victimes auront perdu plusieurs années et certaines seront décédées sans avoir touché le moindre *cent*, sans compter que le projet prévoit d'annuler tous les affaires en cours pour une compétence exclusive du fonds.

Le 22 avril 2004, dix votes ont manqué aux Républicains pour mettre fin au débat sur ce projet de loi. La question n'est donc toujours pas résolue mais les volontés de limiter le coût des litiges liés à l'amiante sont nombreuses et devraient finir par aboutir.

La réélection de Georges W. Bush devrait favoriser les chances de parvenir à un accord concernant l'encadrement de l'indemnisation des victimes de l'amiante : le vendredi suivant l'élection, Saint-Gobain a fini en hausse de 3,05 %⁷⁷. Dans le contexte des litiges sur l'amiante, les investisseurs voient en effet d'un bon oeil la volonté de Monsieur Bush de minimiser l'impact des procédures judiciaires pour les sociétés.

La solution qui sera sans doute privilégiée lors de la prochaine session parlementaire devrait être celle d'un fonds abondé une fois pour toute et assorti d'une grille de dédommagements forfaitaires (comme dans le projet S.2290).

C'est l'objet du «*Fairness in Asbestos Injury Resolution Act of 2005*» (S.852) introduit le 19 avril 2005 au sénat. Ce projet prévoit notamment un fonds de 140 milliards de dollars et une indemnisation de 1,1 million de dollar pour une personne atteinte d'un mésothéliome.

2. La Grande-Bretagne⁷⁸

On constate une nette croissance du volume de contentieux de l'amiante ces 30 dernières années en Angleterre et au Pays de Galles, puisque la fréquence des maladies a augmenté et

⁷⁶ Les syndicats (et notamment *The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO)) estiment même qu'il devrait être de 153 milliards de dollars.

⁷⁷ Saint-Gobain est en effet mise en difficulté aux Etats-Unis par les nombreux recours contre sa société *Certain Teed*, société de matériaux de construction qui a utilisé l'amiante dans les années 1970.

⁷⁸ Source : intervention de Jonathan HARVEY, avocat à Londres, lors du séminaire « Risques, Assurances, Responsabilité » organisé à la Cour de Cassation le 4 mars 2004.

que les avocats des demandeurs sont devenus plus sophistiqués dans l'identification de réclamations potentielles.

Comme dans d'autres pays, les premiers recours furent intentés par des ouvriers ayant contracté une asbestose⁷⁹. De nos jours, les plaintes les plus communes sont formulées par des personnes qui souffrent de mésothéliome et de plaques pleurales sans symptômes. Il s'agit souvent de personnes qui ont eu une légère exposition mais de manière répétée (électriciens, plombiers, charpentiers, entrepreneurs en bâtiment, etc.).

Il y a eu aussi quelques recours liées au mésothéliome par des parents d'ouvriers, le plus souvent des épouses, qui furent exposés à l'amiante chez eux parce que le mari ou le père amenait de la poussière à la maison sur ces habits de travail. On note enfin qu'il y a eu des actions en responsabilité du fait de produits défectueux et quelques actions fondées sur l'exposition environnementale.

La loi sur la prescription de 1980 dispose que toute action en indemnisation pour dommage corporel doit être formulée dans un délai de trois ans à partir de la date du préjudice⁸⁰ ou pour les cas les plus complexes quand la victime est censé avoir eu la connaissance nécessaire.

Pour gagner son procès le demandeur doit prouver l'existence d'une obligation en *common law* ou légale qui lui était due, la violation de cette obligation par le défendeur, qu'il fut lésé et subit un préjudice et que la cause de son préjudice fut cette violation.

La plupart des actions liées à l'amiante sont intentées par des particuliers contre un à environ six défendeurs⁸¹, qui sont fréquemment leurs anciens employeurs⁸².

Contrairement aux Etats-Unis, les actions collectives sont relativement rares dans le contentieux de l'amiante en Grande-Bretagne. Ainsi, les industries de chemin de fer, les chantiers navals, les sites de production d'énergie et les entreprises de bâtiment ont été l'objet d'un très grand nombre de recours d'ouvriers, mais la plupart de ces actions furent individuelles.

Très peu de recours relatifs à l'amiante arrivent jusqu'aux tribunaux. Un faible pourcentage des plaintes portées à l'encontre des employeurs ou des assureurs vont jusqu'à l'audience, beaucoup étant réglées à l'amiable avant que le procès commence. De même, les affaires qui vont jusqu'au procès sont réglées en phase de conciliation avant que le juge ne s'implique directement.

Il est tout à fait rare que la mise en cause de la responsabilité du défendeur reste une question à déterminer par le tribunal car les juges anglais se montrent très réticents à rejeter les demandes.

Les prestations sociales (assurances maladie ou accidents du travail) perçues de l'Etat par les victimes sont extrêmement modestes et les polices d'assurances personnelles pour accident du travail ne sont pas fréquentes. Les juges connaissent bien ces difficultés financières de la

⁷⁹ Au début, les travailleurs étaient exposés à des niveaux très élevés d'amiante (fabrication d'amiante, installation ou enlèvement d'isolations d'amiante dans les usines, les bateaux ou autres).

⁸⁰ Si le délai de trois ans est expiré, le tribunal peut toutefois entendre l'affaire s'il estime qu'il serait « équitable », étant données les circonstances, de le faire.

⁸¹ Dans tous les cas, on dépasse rarement 15 défendeurs.

⁸² Se pose par ailleurs un problème de preuve quand le travailleur a eu plusieurs employeurs successifs ou concomitants.

personne lésée et de sa famille dans le cas des maladies les plus graves, ce qui est donc favorable aux demandeurs.

En outre, en Grande-Bretagne, contrairement aux Etats-Unis, le montant des dommages-intérêts est déterminé par le seul juge (aucun jury ne prend part au procès).

En général, les dommages-intérêts alloués par les tribunaux aux victimes de mésothéliome ou d'asbestose pour le dommage lui-même sont de l'ordre de 100 000 euros, en dehors de toute perte de revenus ou dépenses consécutives. Les dommages pécuniaires consécutifs qui seront indemnisables dépendront de la capacité du demandeur à prouver ses pertes réelles ou estimées.

3. La France⁸³

Les recours en indemnisation suite à un préjudice lié à une exposition à l'amiante sont de plus en plus nombreux, qu'ils soient le fait des victimes ou de leurs ayants-droit.

En 2003, le montant perçu par les victimes au titre des indemnisations judiciaires est estimé à 30,5 millions d'euros⁸⁴.

Différentes possibilités sont offertes aux victimes, que ce soit devant les juridictions (civiles⁸⁵ ou pénale) ou devant des instances spécifiques (FIVA⁸⁶ ou CIVI⁸⁷).

Par ailleurs, les victimes, mais aussi leurs employeurs, peuvent aussi désormais engager la responsabilité de l'Etat devant la juridiction administrative.

En effet, les quatre arrêts rendus par le Conseil d'Etat le 3 mars 2004 ont confirmé la responsabilité de l'Etat du fait de sa mauvaise gestion dans le dossier de l'amiante.

Ces décisions vont entraîner de nombreuses conséquences en matière de contentieux et en matière de finances publiques⁸⁸. Or l'Etat va devoir non seulement affronter cette situation, mais aussi se prévenir d'une telle issue dans d'autres dossiers (ex : les substituts de l'amiante, les produits chimiques, etc.).

3.1 Les différentes actions en indemnisation⁸⁹

- L'action civile

Deux actions en indemnisation sont possibles devant les juridictions civiles : la faute inexcusable de l'employeur et l'action en responsabilité civile.

La première est offerte au salarié qui a été exposé à l'amiante dans le cadre de son activité professionnelle et dont la maladie a été reconnue par les services de la Sécurité sociale. Mais

⁸³ Pour plus de précisions, voir l'annexe VI.

⁸⁴ Source : Rapport du Gouvernement au Parlement présentant l'impact financier de l'indemnisation des victimes de l'amiante pour l'année en cours et pour les vingt années suivantes, février 2004.

⁸⁵ Tribunal des affaires de sécurité sociale ou Tribunal de grande instance.

⁸⁶ Fonds de garantie des victimes de l'amiante.

⁸⁷ Commissions d'indemnisations des victimes d'infractions (compétentes avant la création du FIVA).

⁸⁸ Après avoir refusé la création d'une commission d'enquête parlementaire sur l'amiante début avril 2005, l'Assemblée Nationale a toutefois décidé le 12 avril la mise en place d'une mission d'information.

⁸⁹ Voir aussi sur la question des indemnisations le rapport d'information du Sénat n°301-2004-2005 qui présente les conclusions de la Cour des comptes sur l'indemnisation des conséquences de l'utilisation de l'amiante (fonds d'indemnisation, dépenses de la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime général de la Sécurité sociale).

elle peut aussi être engagée par ses ayants - droit. Dès lors que les critères de la faute inexcusable sont réunis, la victime obtient une indemnisation revalorisée.

La seconde est ouverte à toute personne qui a subi un préjudice du fait d'une exposition à l'amiante mais qui n'est pas liée par un contrat de travail ou qui n'est pas considérée comme ayant-droit au sens des textes en vigueur. Il peut s'agir d'une action fondée sur la responsabilité pour faute ou sur la responsabilité sans faute.

- L'action pénale

Ce type d'action a pour but de condamner pénalement l'auteur d'un crime ou d'un délit. Les victimes peuvent obtenir une indemnisation en se portant partie civile, mais l'objet premier de ce type de recours est la condamnation pénale de l'auteur de l'infraction.

Le recours peut être intenté notamment pour atteintes involontaires à la vie (article 221-6 du nouveau Code pénal) ainsi que pour délit de mise en danger d'autrui (article 223-1).

Depuis quelques années déjà, apparaissent des condamnations de nature pénale de chefs d'entreprise pour non-respect de la réglementation en matière de protection des salariés contre l'amiante et pour mise en danger de la vie d'autrui.

- Le Fonds de garantie des victimes de l'amiante (FIVA)

Cet établissement public administratif a été créé et intervient dans les conditions fixées par l'article 53 de la loi du 23 décembre 2000 sur la sécurité sociale et par le décret du 23 octobre 2001 sur la procédure d'indemnisation⁹⁰.

Deux procédures sont prévues : pour les maladies classées en maladie professionnelle (97 % des cas), une procédure simplifiée permet de demander une indemnisation sans prouver ni l'exposition à l'amiante, ni le lien de causalité. Dans les autres cas⁹¹, une procédure normale prévoit qu'une commission doit établir l'existence d'un lien entre le préjudice subi et le contact avec l'amiante.

Le FIVA permet une réparation intégrale du préjudice puisqu'il intervient en complément du système de maladies professionnelles. Ainsi, le FIVA verse la différence, si le préjudice évalué est supérieur à ce que la Sécurité sociale a déjà versé à la victime.

La victime a le choix entre le FIVA et une juridiction (Tribunal des affaires de sécurité sociale, etc.) pour demander à être indemnisée. Elle peut même faire une demande aux deux puis, si elle accepte l'offre du fonds, se désister de son recours en justice ou si elle refuse, abandonner sa demande auprès du FIVA et maintenir son action en justice.

Si elle choisit d'agir auprès du FIVA, elle pourra toujours faire appel de sa décision (devant la Cour d'appel).

⁹⁰ Le FIVA est administré par un conseil d'administration composé de 5 représentants de l'Etat, de 8 représentants des organisations siégeant à la commission des accidents du travail et maladies professionnelles de la CNAMTS (3 représentants des employeurs, 5 des salariés), de 4 représentants des organisations d'aide aux victimes de l'amiante, de 4 personnalités qualifiées, dont une de l'IGAS et le directeur de la CNAMTS.

⁹¹ Ex : autres professions non visées par le classement en maladie professionnelle, ou exemple des enfants qui jouent sur un chantier d'amiante.

Une fois l'offre acceptée, le FIVA se retrouve subrogé dans les droits de la victime et peut⁹² donc intenter un recours contre l'employeur⁹³. Le fonds est en effet subrogé, à due concurrence des sommes versées, dans les droits que possède le demandeur contre la personne responsable du dommage ainsi que contre les personnes ou organismes tenus à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle dans la limite du montant des prestations à la charge desdites personnes. Le fonds n'a pas à ce jour intenté de recours subrogatoire contre l'Etat mais cela devrait se produire à l'avenir⁹⁴.

Il existe un barème d'indemnisation (fixé par le Conseil d'administration). En moyenne, le fonds enregistre 600 dossiers par mois. Dans 95 % des cas, les victimes acceptent l'offre faite. Le montant moyen de l'indemnisation est de 56 000 € (environ 25 000 € pour une maladie « bénigne » et environ 140 000 € pour un cancer de la plèvre).

Le fonds est financé par la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la Sécurité sociale et par le budget de l'Etat.

Au printemps 2004, le FIVA avait versé à 6240 victimes environ 270 millions d'euros⁹⁵.

3.2 La mise en cause de la responsabilité de l'Etat

3.2.1 Présentation générale des décisions du Conseil d'Etat relatives à la responsabilité de l'Etat dans l'exposition des travailleurs à l'amiante⁹⁶

Par une série de décisions rendues le 3 mars 2004, le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive à prendre les mesures de prévention⁹⁷ des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante.

Le Conseil d'Etat était saisi par le Ministre de l'emploi et de la solidarité de plusieurs recours en cassation dirigés contre des arrêts de la Cour administrative d'appel de Marseille. Celle-ci, saisie par quatre victimes d'une maladie provoquée par l'inhalation de poussières d'amiante et contractée à l'occasion de l'exercice de leur profession, avait reconnu la responsabilité de l'Etat par plusieurs arrêts du 18 octobre 2001.

Le Conseil d'Etat, juge de cassation, a validé ces arrêts et a affirmé tout d'abord, par une déclaration de principe, que si l'employeur est tenu de protéger 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. A cet égard, il appartient à ces autorités d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers.

⁹² En cas de faute inexcusable, le fonds a obligation d'intenter un recours subrogatoire contre l'employeur.

⁹³ Notons que les assureurs ne couvrent plus les dommages causés par l'amiante.

⁹⁴ Une délibération du Conseil d'administration du FIVA du 16 septembre 2003 autorise en effet le fonds à se retourner contre l'Etat quand celui-ci est responsable. Les administrations de tutelle ont adressé des lettres de désapprobation au FIVA suite à cette délibération.

⁹⁵ Source : ANDEVA.

⁹⁶ Les décisions sont disponibles en ligne sur le site du Conseil d'Etat (www.conseil-etat.fr), ainsi qu'une analyse des décisions concernées.

⁹⁷ Ces carences sont l'absence d'études et l'insuffisance de la réglementation.

Partant de ce principe, le Conseil d'Etat a relevé que la Cour administrative d'appel n'avait pas dénaturé les faits qui lui étaient soumis en jugeant qu'alors que le caractère nocif des poussières d'amiante était connu de longue date et que leur caractère cancérigène avait été mis en évidence dès le milieu des années cinquante, les autorités publiques n'ont entrepris, avant 1977, aucune recherche afin d'évaluer les risques pesant sur les travailleurs exposés à ces poussières d'amiante, ni pris de mesures aptes à éliminer ou à limiter les dangers.

Le Conseil d'Etat a estimé que la Cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les faits qui lui étaient soumis en relevant, d'une part, que le caractère nocif des poussières d'amiante était connu depuis le début du 20^{ème} siècle et que le caractère cancérigène de celles-ci avait été mis en évidence dès le milieu des années cinquante, et d'autre part, que, si les autorités publiques avaient inscrit progressivement, à partir de 1945, sur la liste des maladies professionnelles, les diverses pathologies invalidantes, voire mortelles, dues à l'exposition professionnelle à l'amiante, ces autorités n'avaient entrepris, avant 1977, aucune recherche afin d'évaluer les risques pesant sur les travailleurs exposés aux poussières d'amiante, ni pris de mesures aptes à éliminer ou, tout au moins, à limiter les dangers liés à une telle exposition.

En effet, aucune étude n'a été entreprise avant 1995 pour déterminer précisément les dangers que présentaient pour les travailleurs les produits contenant de l'amiante alors pourtant que le caractère hautement cancérigène de cette substance avait été confirmé à plusieurs reprises et que le nombre de maladies professionnelles et de décès liés à l'exposition à l'amiante ne cessait d'augmenter depuis le milieu des années cinquante.

De même, si des mesures ont été prises à partir de 1977 pour limiter les risques que faisait courir aux travailleurs l'inhalation de poussières d'amiante, il n'est pas établi que ces mesures aient constitué une protection efficace pour ceux qui travaillaient dans des lieux où se trouvaient des produits contenant de l'amiante.

Au regard de ce constat, le Conseil d'Etat a jugé que la carence de l'Etat à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante a constitué une faute, et que cette faute engage la responsabilité de l'Etat.

Le Conseil d'Etat n'était en revanche pas saisi de deux questions importantes qui risquent de se poser à l'avenir : d'une part, celle d'un éventuel partage de responsabilité entre les employeurs et l'Etat ; d'autre part, celle des rapports entre l'Etat et le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante⁹⁸.

3.2.2 Les principales conséquences en matière de contentieux

En consacrant la responsabilité de l'Etat, ces jugements laissent présager de nouveaux développements dans le contentieux de l'amiante.

- Le développement de nouvelles procédures :

Ces décisions autorisent de nouvelles procédures à l'encontre des pouvoirs publics. Elles vont en effet certainement entraîner, d'une part une augmentation de recours similaires (victimes mettant en cause l'Etat), et d'autre part un développement des recours contre l'Etat à l'initiative des employeurs (déjà condamnés à indemniser leurs employés).

⁹⁸ Voir sur ce point le rapport d'information du Sénat n°301-2004-2005 susvisé.

En effet, dès lors que l'Etat est déclaré responsable, il devient délicat de reprocher aux seuls professionnels une faute inexcusable⁹⁹ ayant entraîné le développement de maladies professionnelles par leurs salariés.

Il devient donc possible de considérer que les responsables de la contamination des employés sont non seulement les employeurs, mais aussi les autorités sanitaires et politiques ayant en charge l'adoption de la réglementation.

D'ailleurs, dès 1997, devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Mâcon, l'un des avocats de la société Eternit, alors mise en cause, fondait la défense de la société sur le fait que celle-ci avait respecté la réglementation alors en vigueur¹⁰⁰.

Les employeurs risquent donc désormais d'agir devant les juridictions administratives contre l'Etat¹⁰¹. Cependant, la faute de l'employeur demeure et il ne sera donc pas exonéré de sa part de responsabilité. On devrait donc assister à un partage du montant des réparations octroyées aux victimes.

De même, les victimes vont pouvoir désormais tenter un recours contre l'Etat devant la juridiction administrative et, s'il est condamné, l'Etat pourra ensuite se retourner contre l'employeur afin de le faire condamner à hauteur de sa part de responsabilité.

- La recherche des responsabilités politiques et administratives :

Outre ce développement des recours contentieux visant à obtenir la condamnation de l'Etat, les arrêts du Conseil d'Etat permettent également d'envisager le développement des affaires liées à l'amiante sur un tout autre plan : celui de la responsabilité des autorités sanitaires et politiques chargées de déterminer la réglementation applicable en matière d'exposition à l'amiante.

Il s'agit désormais de se demander dans quelle mesure les responsables, administratifs certes, mais surtout politiques, chargés de la détermination et de la conduite des politiques de santé publique ne doivent pas désormais faire l'objet de poursuites juridictionnelles.

L'évolution du dossier amiante en viendrait alors à concerner aussi bien les services administratifs chargés de déterminer la politique de santé publique, que les responsables ministériels de celle-ci. Ceci se comprendrait d'ailleurs d'autant mieux qu'existent d'ores et déjà à l'heure actuelle différentes procédures judiciaires dans lesquelles des responsables d'entreprise ayant produit ou utilisé de l'amiante ont ainsi été mis en examen pour empoisonnement ou homicide involontaire.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que les familles des quatre victimes ont saisi en septembre 2000 la Cour de justice de la République¹⁰². Ces quatre plaintes ont été portées à l'encontre de treize anciens ministres de l'Industrie, de l'Equipement et de l'Urbanisme entre 1977 et 1993.

⁹⁹ Certains se demandent même si ces décisions du Conseil d'Etat ne vont pas conduire la juridiction civile à nuancer le caractère inexcusable de la faute de l'employeur et donc à être moins sévère avec l'employeur.

¹⁰⁰ "Les victimes de l'amiante dénoncent la "faute inexcusable" d'Eternit", Le Monde, 31 mai 1997, p. 12.

¹⁰¹ Voir notamment « Addition partagée pour l'amiante », L'usine Nouvelle, 11/03/2004.

¹⁰² A l'issue de la condamnation de l'Etat en première instance.

Début janvier 2001, l'avocate des quatre familles a révélé que cette plainte avait été classée sans suite par une décision de la Commission des requêtes de la Cour de Justice de la République. Cette commission a estimé que "la plainte ne comporte pas d'éléments de nature à caractériser un crime ou un délit commis, au titre de l'exposition à l'amiante, par les ministres qu'elle vise".

Cependant, on peut tout de même penser que la position du Conseil d'Etat va susciter de nouvelles saisines de la Cour de justice de la République dans un futur proche.

Dans la mesure où le danger était connu et qu'aucune réglementation suffisante n'a été adoptée, ni aucune étude complémentaire de risques effectuée, le dossier de l'amiante pourrait devenir une affaire semblable à celle du sang contaminé, mettant tout à la fois en cause l'action des industriels de l'amiante et celle des responsables politiques. Au vu de l'ancienneté et de l'ampleur du problème, de nombreuses mises en cause, tant ministérielles qu'administratives, sont envisageables¹⁰³.

- Les conséquences financières de cette décision et de la montée en puissance des contentieux liés à l'amiante¹⁰⁴ :

Tout d'abord, la décision du Conseil d'Etat devrait impliquer une modification du mode de financement du FIVA.

A l'heure actuelle, le FIVA, établissement public administratif, est financé à 80 % par les cotisations des entreprises à la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) de la Sécurité sociale¹⁰⁵.

Sur les 886 millions d'euros alloués au fonds de 2001 à 2003, 78 millions étaient versés par l'Etat. Pour 2004, l'Etat a ramené la contribution de la branche AT-MP à 100 millions d'euros (contre 190 millions en 2003) et supprimé la sienne.

La condamnation de l'Etat devrait au contraire entraîner une augmentation de la participation du budget de l'Etat à l'avenir, les entreprises vont d'ailleurs certainement profiter de l'occasion pour renforcer leurs arguments.

¹⁰³ Il faut toutefois rappeler que le contexte législatif a changé depuis l'affaire du sang contaminé, puisque la loi du 10 juillet 2000, dite « loi FAUCHON » est venue modifier la rédaction de l'article L.121-3 du Code pénal relatif à la répression des délits non intentionnels. La modification est importante car elle restreint la possibilité d'une responsabilité pénale des décideurs en exigeant notamment l'existence d'une faute caractérisée et d'une particulière gravité.

[Article L.121-3 du Code pénal : « Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte-tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ».]

¹⁰⁴ Voir notamment le rapport de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004 et le rapport d'information du Sénat n°301-2004-2005 [qui présente les conclusions de la Cour des comptes sur l'indemnisation des conséquences de l'utilisation de l'amiante (fonds d'indemnisation, dépenses de la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime général de la Sécurité sociale)].

¹⁰⁵ Le solde de la branche AT-MP devrait présenter un déficit de l'ordre de 100 millions d'euros en 2003, notamment du fait du poids croissant des dotations aux fonds liées à l'amiante (FIVA et Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)). La situation devrait en outre s'aggraver de plus en plus et le rapport de la Commission des affaires sociales souligne l'urgence d'une profonde révision des modalités de financement du FIVA et du FCAATA, voire de leurs périmètres.

Par ailleurs, la montée en puissance des contentieux liés à l'amiante devrait conduire à une révision du mode de financement du FIVA¹⁰⁶.

L'importance du nombre de décès attendus d'ici 2020-2030 (entre 60 000 et 100 000) annonce une poursuite de la montée en puissance des contentieux liés à l'amiante.

Parallèlement, les contestations des indemnisations versées par le FIVA sont de plus en plus fréquentes. Ainsi, fin février 2004, la Cour d'appel de Bordeaux a multiplié par trois la somme octroyée à une victime par le FIVA¹⁰⁷, et le 4 mars, la Cour d'appel de Paris a doublé les montants alloués aux six victimes demanderesse.

Il s'agit déjà d'une première étape dans la remise en cause du barème d'indemnisation adopté en novembre 2002 par le Conseil d'administration du FIVA, calcul contesté par les associations et les syndicats.

Plus largement, la décision du Conseil d'Etat devrait avoir des répercussions tant sur le plan de l'indemnisation des victimes de l'amiante et de la prise en charge d'autres maladies professionnelles que sur celui de l'obligation en matière de précaution et de prévention que le Conseil d'Etat semble vouloir imposer aux pouvoirs publics.

Enfin, certaines solutions sont avancées concernant une simplification des contentieux liés à l'amiante et notamment celle d'attribuer une compétence exclusive au FIVA en matière de fixation de l'indemnité. Il faudrait pour ce faire donner au FIVA un statut proche de celui d'une juridiction. Cela pourrait en outre limiter les tensions entre l'Etat et les employeurs, tensions que les nombreuses possibilités de recours actuelles (FIVA, TASS, TGI, Tribunal administratif, juridiction pénale) risquent d'attiser¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Dans le rapport d'information du Sénat n°301-2004-2005 susvisé, la Cour des comptes suggère une modification du fonctionnement du FCAATA et du FIVA.

¹⁰⁷ A savoir 37 000 € au lieu de 12 000 € pour une fibrose des poumons.

¹⁰⁸ Afin de faire face à la grande diversité des montants des indemnisations accordées par les tribunaux, la Cour des comptes propose de centraliser le contentieux auprès d'une cour d'appel unique, afin notamment d'unifier la jurisprudence et de préciser les règles d'indemnisation applicables. Cela est perçu par les victimes de l'amiante comme une atteinte au principe de proximité entre la justice et les plaignants.

PRINCIPALES SOURCES

1. France

- Rapport d'information sur la gestion des fonds de l'amiante fait au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat, n°301, session 2004-2005.
- Rapport du Gouvernement au Parlement présentant l'impact financier de l'indemnisation des victimes de l'amiante pour l'année en cours et pour les vingt années suivantes, février 2004.
- « L'amiante dans l'environnement de l'homme: ses conséquences et son avenir », Rapport d'information de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, n° 41 -1997-1998 (en ligne : www.senat.fr/rap/o97-041/o97-041_toc.html).
- « *Amiante* », Fascicule 752, Juris-classeur Environnement.
- Ministère de la santé : www.sante.gouv.fr/amiante/index.htm
- Association nationale de défense des victimes de l'amiante : andeva.free.fr
- Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante : www.fiva.fr

2. Etats-Unis

- “*Asbestos compensation*”, Congressional Digest, vol.83, n° 6, June 2004.
- “*Worldwide Asbestos Supply and Consumption Trends from 1900 to 2000*”, U.S Geological Survey, Robert L. Virta, U.S Department of the Interior, 2003.
- “*Asbestos litigation, Should Congress try to control the flood of claims ?*”, The CQ Researcher, vol.13, n°17, May 2, 2003.
- “*Work-related lung disease surveillance report, 2002*”, National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH), December 2002.
- “*Asbestos Litigation Costs and Compensation*”, RAND Institute for Civil Justice, 2002.
- *Environmental Protection Agency (EPA)* (Ministère de l'Environnement) :
Informations générales : <http://www.epa.gov/asbestos/help.html>
Textes de lois : <http://www.epa.gov/asbestos/asbreg.html>
- *Occupational Safety & Health Administration (OSHA)* (Ministère du Travail) :
<http://www.osha.gov/SLTC/asbestos/index.html>
- *Centers for Disease Control & prevention (CDC)* (Ministère de la Santé) :
<http://www.cdc.gov/niosh/topics/asbestos/>
<http://www.atsdr.cdc.gov/asbestos/index.html>
- *Environmental Working Group* : www.ewg.org/reports/asbestos/
- *U.S geological survey*: minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/asbestos/

3. Royaume-Uni

- “*Mesothelioma mortality in Great Britain : estimating the future burden*”, National Statistics, Health and Safety Executive, December 2003.
- “*Continuing increase in mesothelioma mortality in Britain*”, Peto J., Hodgson J.T., Matthews F.E., Jones J.R., Lancet, 1995, 345, pp. 535-539.
- *Health and Safety Executive* (Ministère de la santé) : www.hse.gov.uk/asbestos/index.htm

4. Canada

- *Rapport sur l'Epidémiologie des maladies reliées à l'exposition à l'amiante au Québec*, Institut national de santé publique du Québec, septembre 2003.
- « *Etude des nouveaux cas de maladies professionnelles pulmonaires reliées à l'exposition à l'amiante au Québec de 1988 à 1997* », S. Provencher et L. De Guire, Direction de la Santé publique de Montréal-centre, mai 2001.
- Ministère des ressources naturelles du Canada : www.nrcan.gc.ca/inter/index_f.html
- Ministère des ressources naturelles, de la faune et des parcs du Québec : www.mrn.gouv.qc.ca/publications/ministere/politique/amiante.pdf
- Ministère de la santé du Canada : www.hc-sc.gc.ca/francais/vsv/environnement/amiante.html

5. Divers

- « *Maladies respiratoires liées à l'exposition à des produits tels que l'amiante : les mesures de prévention sont-elles suffisantes ?* », Philippe Huré, INRS, 2004 (tutb.etuc.org/uk/dossiers/files/huré-amiante.pdf).
- « *Amiante : 100 000 morts à venir* », François Malye, Document, Le cherche midi, octobre 2004.
- *Dossier spécial « Interdiction de l'amiante »*, Laurent Vogel, Bureau Technique Syndical européen pour la santé et la sécurité (BTS), Newsletter n°17, juin 2001 (tutb.etuc.org/uk/dossiers/files/2001-17p21-38.pdf).
- « *Signaux précoces et leçons tardives : le principe de précaution 1896-2000* », IFEN, Agence européenne pour l'environnement.
- *Institut de l'amiante* : www.asbestos-institut.ca
ou *Institut du Chrysotile* : www.chrysotile.com/fr/main.asp
- *International Ban Asbestos Secretariat* : www.ibas.btinternet.co.uk/

ANNEXES

| | |
|--|-------------|
| ANNEXE I : LES DECES LIES A L'AMIANTE..... | P.43 |
| ANNEXE II : LA PRODUCTION D'AMIANTE..... | P.45 |
| ANNEXE III : LA CONSOMMATION D'AMIANTE..... | P.48 |
| ANNEXE IV : INTERDICTION DE L'AMIANTE : SITUATION INTERNATIONALE..... | P.53 |
| ANNEXE V : LE STATUT DES PRODUITS D'AMIANTE AUX ETATS-UNIS..... | P.54 |
| ANNEXE VI : LES DIFFERENTES ACTIONS EN INDEMNISATION ET LA MISE EN CAUSE DE LA RESPONSABILITE DE L'ETAT EN FRANCE | P.55 |
| ANNEXE VII : TEXTES INVOQUES PAR LE CANADA DEVANT L'OMC..... | P.66 |

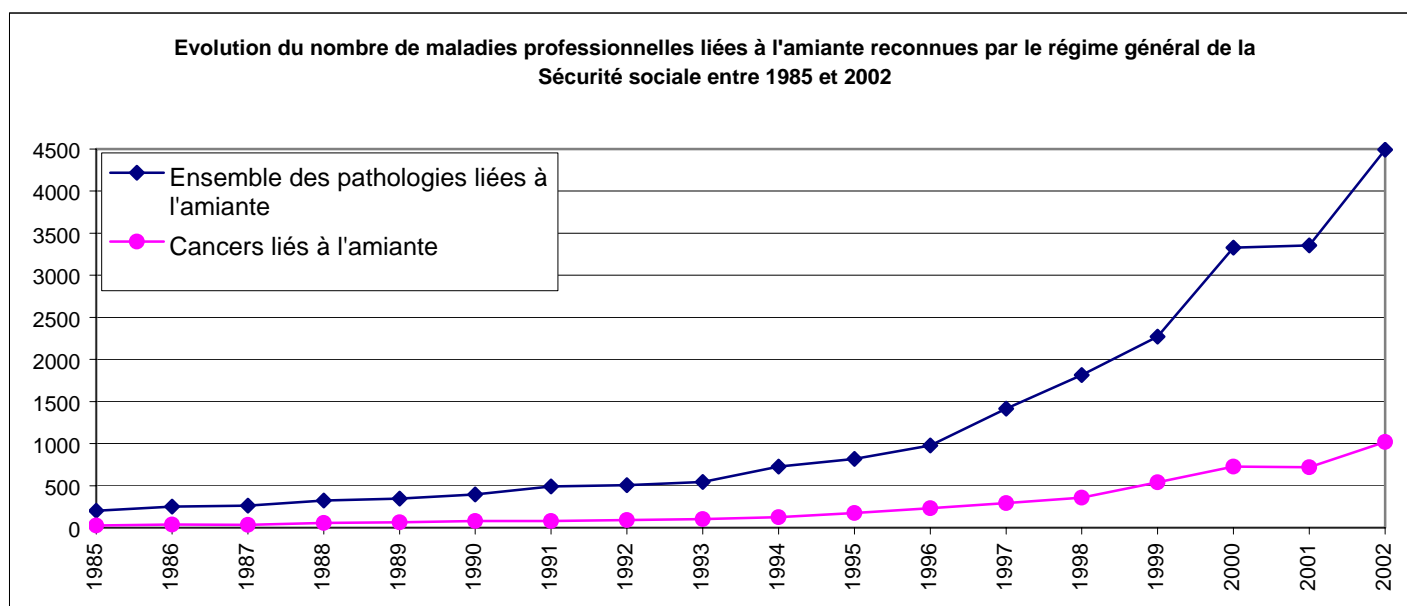
ANNEXE I

LES DECES LIES A L'AMIANTE

1. France

Evolution du nombre de maladies professionnelles liées à l'amiante reconnues par le régime général de la Sécurité sociale entre 1985 et 2002 ¹⁰⁹

| | Ensemble des pathologies liées à l'amiante | Cancers liés à l'amiante |
|------|--|--------------------------|
| 1985 | 202 | 25 |
| 1986 | 250 | 39 |
| 1987 | 262 | 33 |
| 1988 | 324 | 56 |
| 1989 | 348 | 63 |
| 1990 | 396 | 78 |
| 1991 | 492 | 81 |
| 1992 | 507 | 90 |
| 1993 | 544 | 101 |
| 1994 | 727 | 126 |
| 1995 | 817 | 174 |
| 1996 | 976 | 231 |
| 1997 | 1415 | 294 |
| 1998 | 1813 | 359 |
| 1999 | 2272 | 539 |
| 2000 | 3327 | 728 |
| 2001 | 3354 | 719 |
| 2002 | 4494 | 1018 |

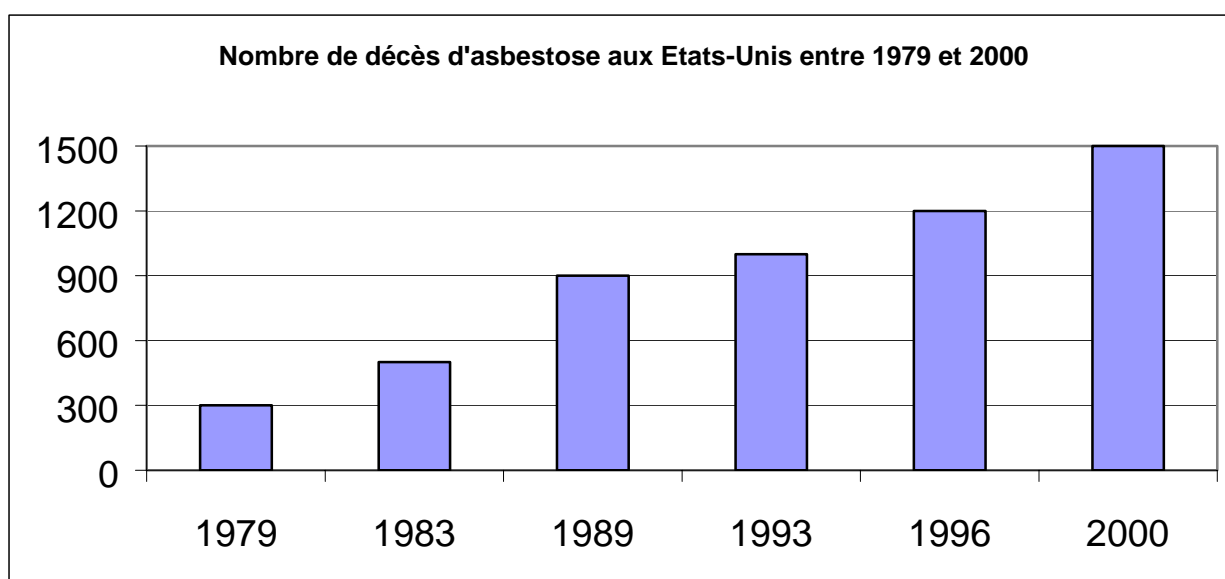


¹⁰⁹ Source : CNAMTS / INRS.

2. Etats-Unis ¹¹⁰

Nombre de décès d'asbestose aux Etats-Unis entre 1979 et 2000

| | |
|-------------|------|
| 1979 | 300 |
| 1983 | 500 |
| 1989 | 900 |
| 1993 | 1000 |
| 1996 | 1200 |
| 2000 | 1500 |



¹¹⁰ Sources :

- NIOSH, " Work-Related Lung Disease Surveillance Report, 2002 ", December 2002.
- Congressional Digest, " Asbestos compensation", june 2004.

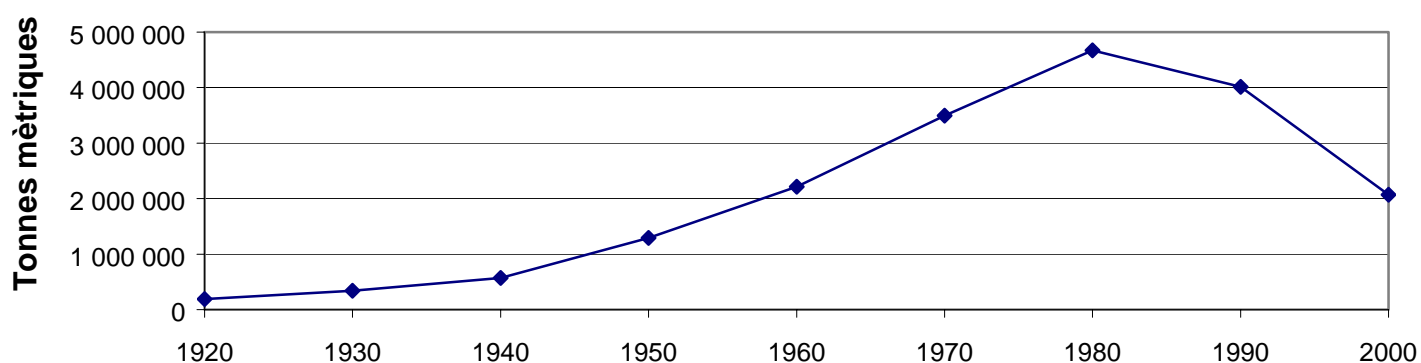
ANNEXE II

LA PRODUCTION D'AMIANTE¹¹¹

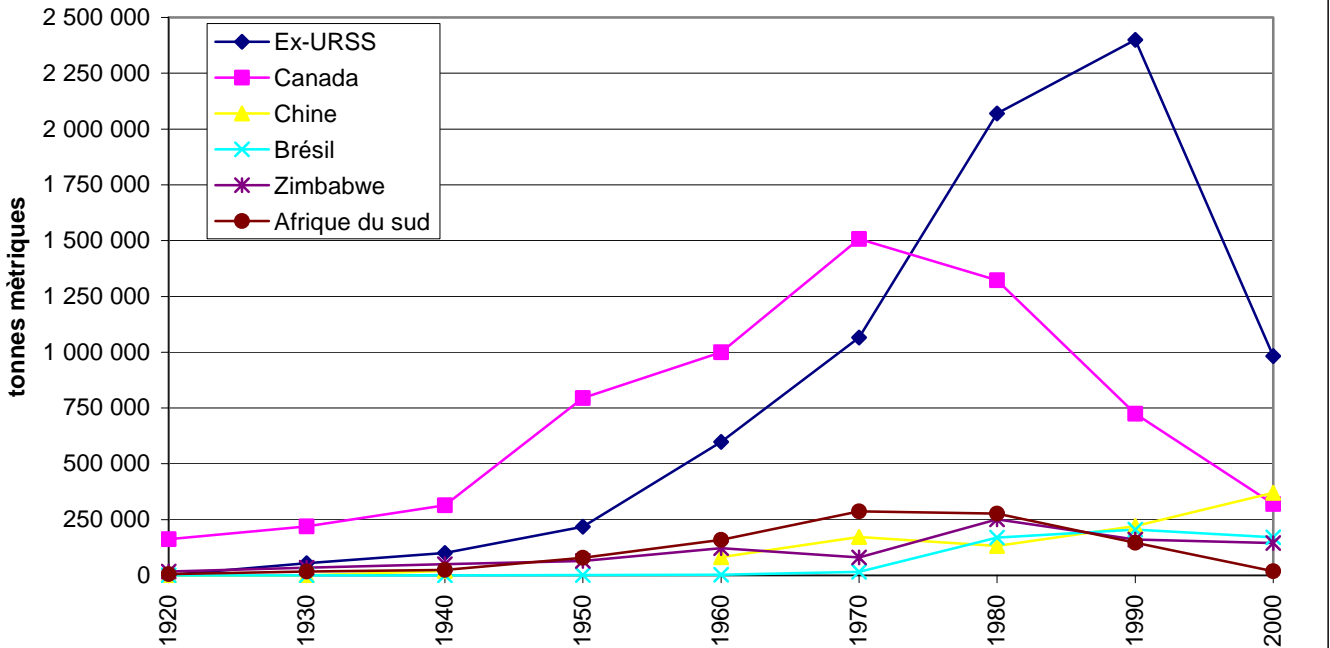
1. Production mondiale d'amiante entre 1920 et 2000

| <i>en tonnes métriques</i> | | | | | | | |
|----------------------------|----------------|---------------|--------------|---------------|-----------------|-----------------------|------------------|
| | <i>Ex-URSS</i> | <i>Canada</i> | <i>Chine</i> | <i>Brésil</i> | <i>Zimbabwe</i> | <i>Afrique du sud</i> | <i>Monde</i> |
| 1920 | 1 500 | 162 000 | 5 | 0 | 17 000 | 6 450 | 193 000 |
| 1930 | 54 000 | 219 500 | 315 | 0 | 34 250 | 17 500 | 338 000 |
| 1940 | 100 000 | 313 500 | 20 000 | 500 | 50 800 | 24 900 | 573 800 |
| 1950 | 217 700 | 794 100 | | 844 | 64 900 | 79 300 | 1 292 750 |
| 1960 | 598 800 | 1 000 000 | 81 650 | 3 500 | 121 500 | 159 500 | 2 215 000 |
| 1970 | 1 065 000 | 1 507 500 | 172 365 | 16 350 | 79 900 | 287 500 | 3 495 000 |
| 1980 | 2 070 000 | 1 323 000 | 131 700 | 169 175 | 251 000 | 277 000 | 4 670 000 |
| 1990 | 2 400 000 | 725 000 | 221 000 | 205 000 | 161 000 | 146 000 | 4 015 000 |
| 2000 | 983 200 | 320 000 | 370 000 | 170 000 | 145 000 | 18 800 | 2 070 000 |

Production mondiale d'amiante entre 1920 et 2000

¹¹¹ Sources : U.S Geological Survey / Institut de l'amiante.

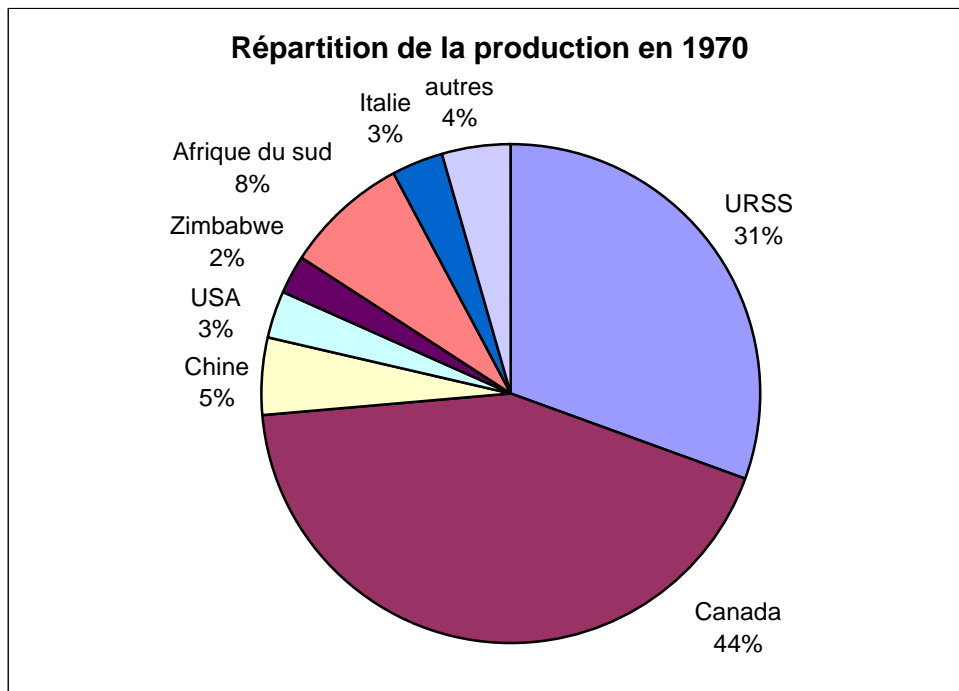
Evolution de la production des principaux pays producteurs entre 1920 et 2000



2. Répartition de la production mondiale en 1970

en tonnes métriques

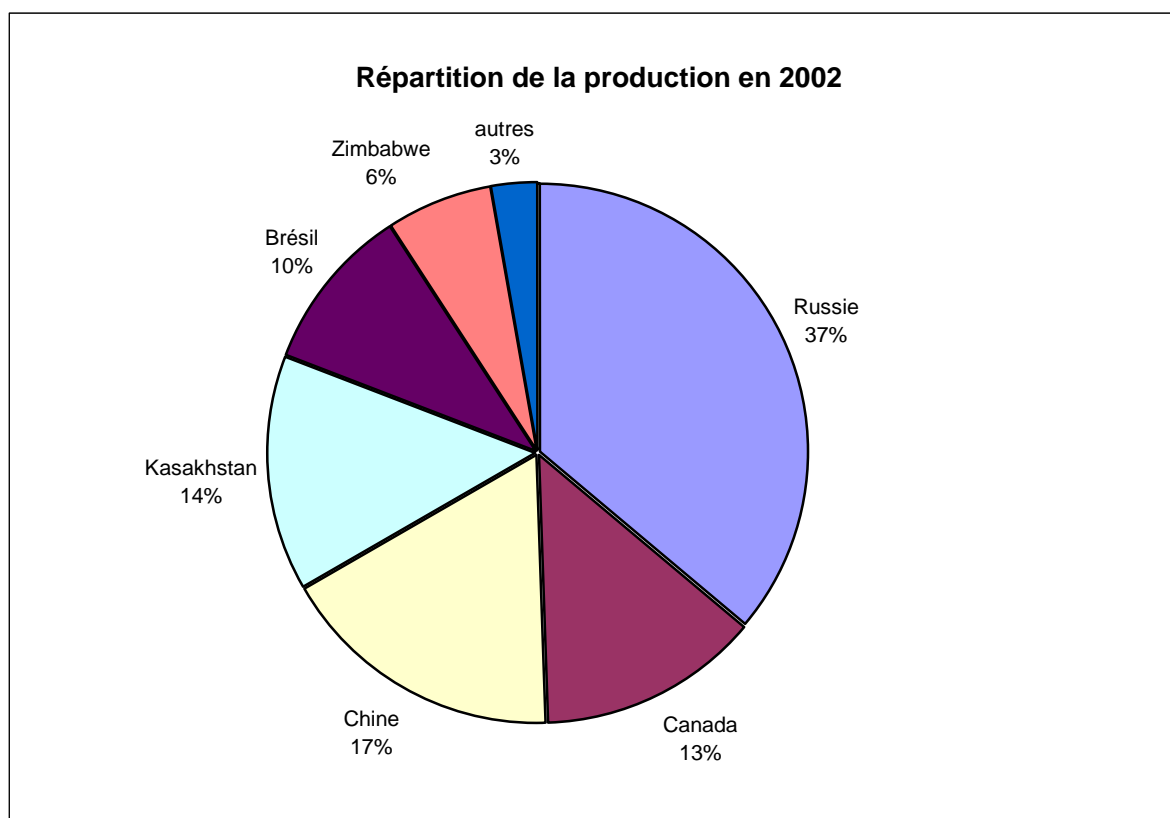
| URSS | Canada | Chine | Etats-Unis | Zimbabwe | Afrique du sud | Italie | Autres | Monde |
|-----------|-----------|---------|------------|----------|----------------|---------|---------|-----------|
| 1 065 000 | 1 507 500 | 172 365 | 113 700 | 79 900 | 287 500 | 118 535 | 150 500 | 3 495 000 |



3. Répartition de la production mondiale entre 1993 et 2002

en tonnes métriques

| | Russie | Canada | Chine | Kasakhstan | Brésil | Zimbabwe | Autres | Monde |
|-------------|-----------|---------|---------|------------|---------|----------|---------|------------------|
| 1993 | 1 000 000 | 500 000 | 200 000 | 300 000 | 200 000 | 200 000 | 430 000 | 2 830 000 |
| 1995 | 1 000 000 | 510 800 | 250 000 | | 180 000 | 145 000 | 165 000 | 2 309 000 |
| 1999 | 683 000 | 345 000 | 250 000 | 105 000 | 200 000 | 137 000 | 138 000 | 1 858 000 |
| 2002 | 750 000 | 272 000 | 360 000 | 291 000 | 209 000 | 130 000 | 60 000 | 2 072 000 |



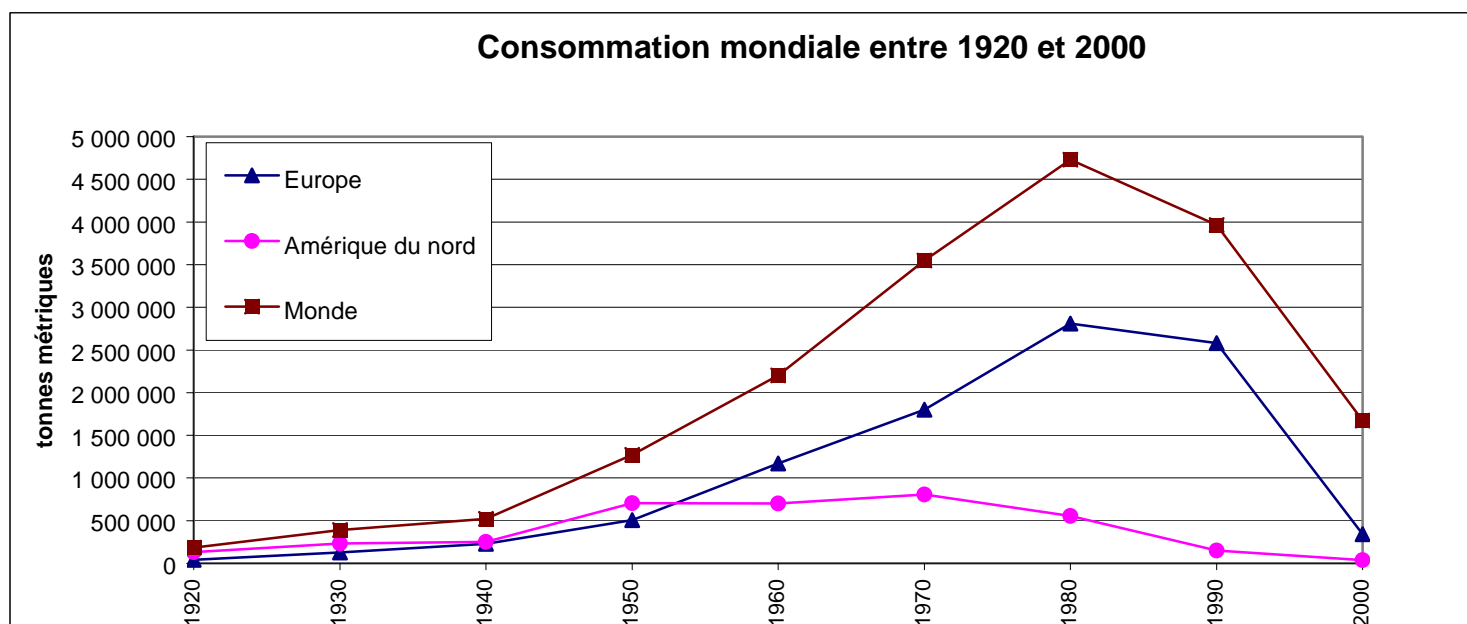
ANNEXE III

LA CONSOMMATION D'AMIANTE¹¹²

1. Consommation mondiale par continent de 1920 à 2000

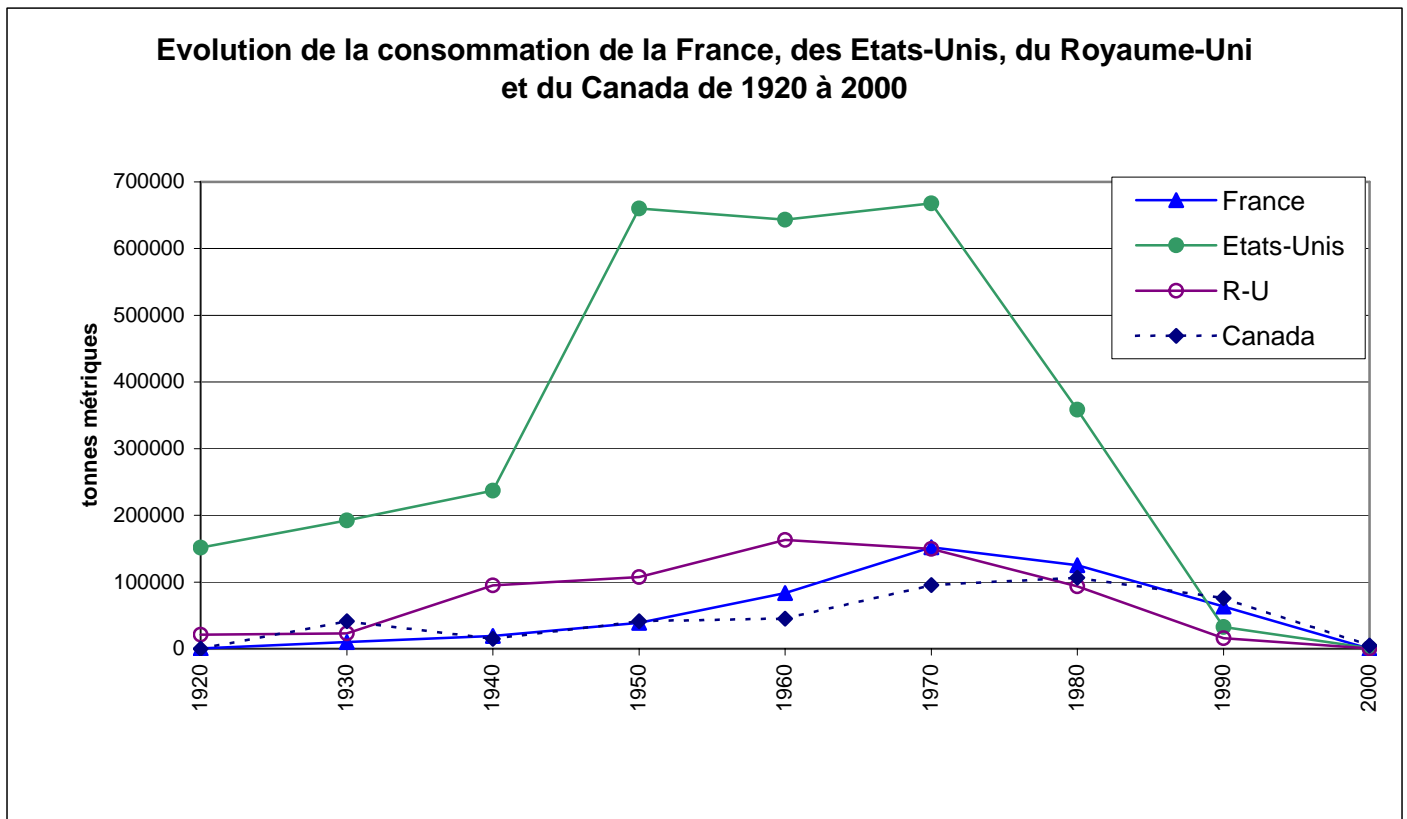
NB : il s'agit de la consommation apparente, soit : Production + Importations – Exportations
La consommation apparente ne tient pas compte des variations de stocks.

| en tonnes métriques | | | | | | | |
|---------------------|---------------|-------------------------|---------------|-------------------|------------|---------------|------------------|
| | <i>Europe</i> | <i>Amérique du nord</i> | <i>France</i> | <i>Etats-Unis</i> | <i>R-U</i> | <i>Canada</i> | <i>Monde</i> |
| 1920 | 40 900 | 132 000 | 445 | 151 800 | 21 200 | 0 | 184 000 |
| 1930 | 128 000 | 234 000 | | 192 500 | 23 220 | 41 500 | 388 500 |
| 1940 | 230 000 | 253 000 | 19 130 | 237 000 | 95 000 | 15 000 | 522 000 |
| 1950 | 507 000 | 707 000 | 38 920 | 660 000 | 107 600 | 41 200 | 1 270 600 |
| 1960 | 1 170 000 | 703 000 | 83 400 | 643 500 | 163 000 | 45 300 | 2 200 000 |
| 1970 | 1 800 000 | 808 000 | 152 350 | 668 000 | 150 000 | 95 400 | 3 550 000 |
| 1980 | 2 810 000 | 554 000 | 125 500 | 358 700 | 93 500 | 106 400 | 4 730 000 |
| 1990 | 2 580 000 | 151 000 | 63 600 | 32 450 | 15 700 | 76 000 | 3 965 000 |
| 2000 | 341 000 | 35 800 | 0 | 1 130 | 244 | 4 800 | 1 672 000 |

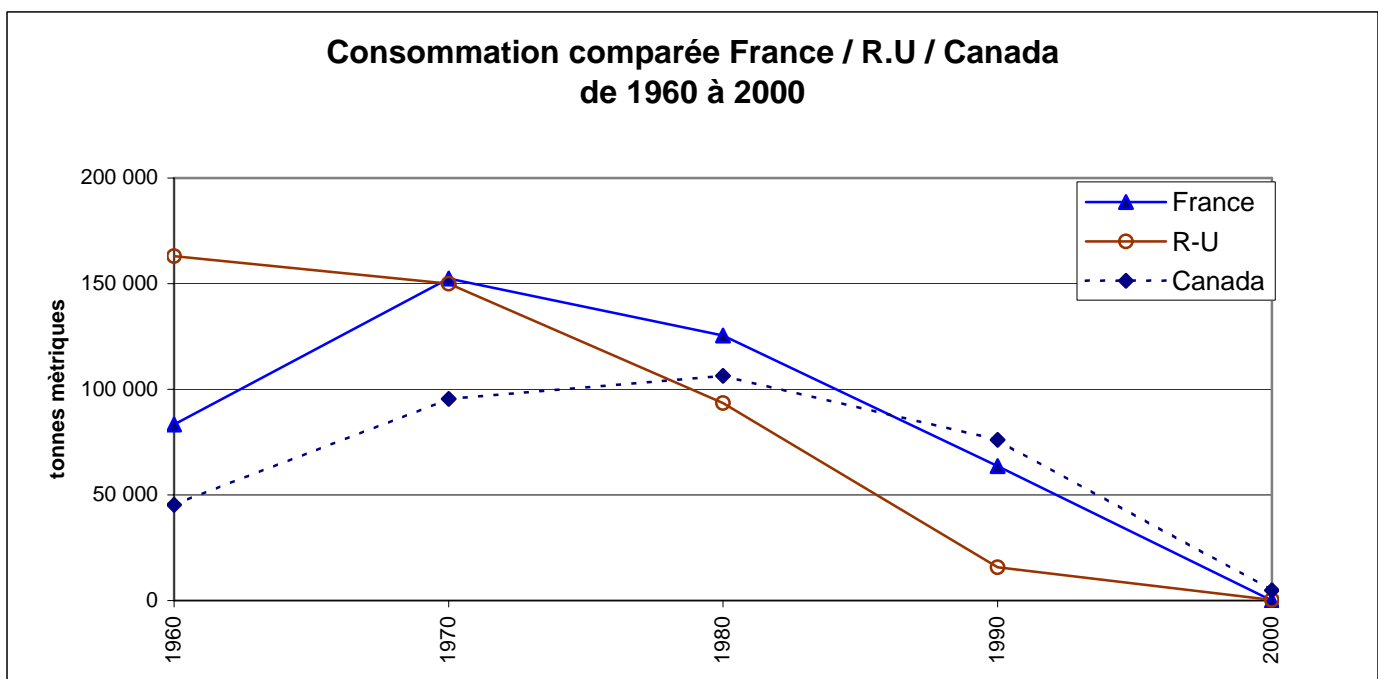


¹¹² Sources : U.S Geological Survey / Institut de l'amiante.

2. Consommation du Royaume-Uni, du Canada, des Etats-Unis et de la France entre 1920 et 2000

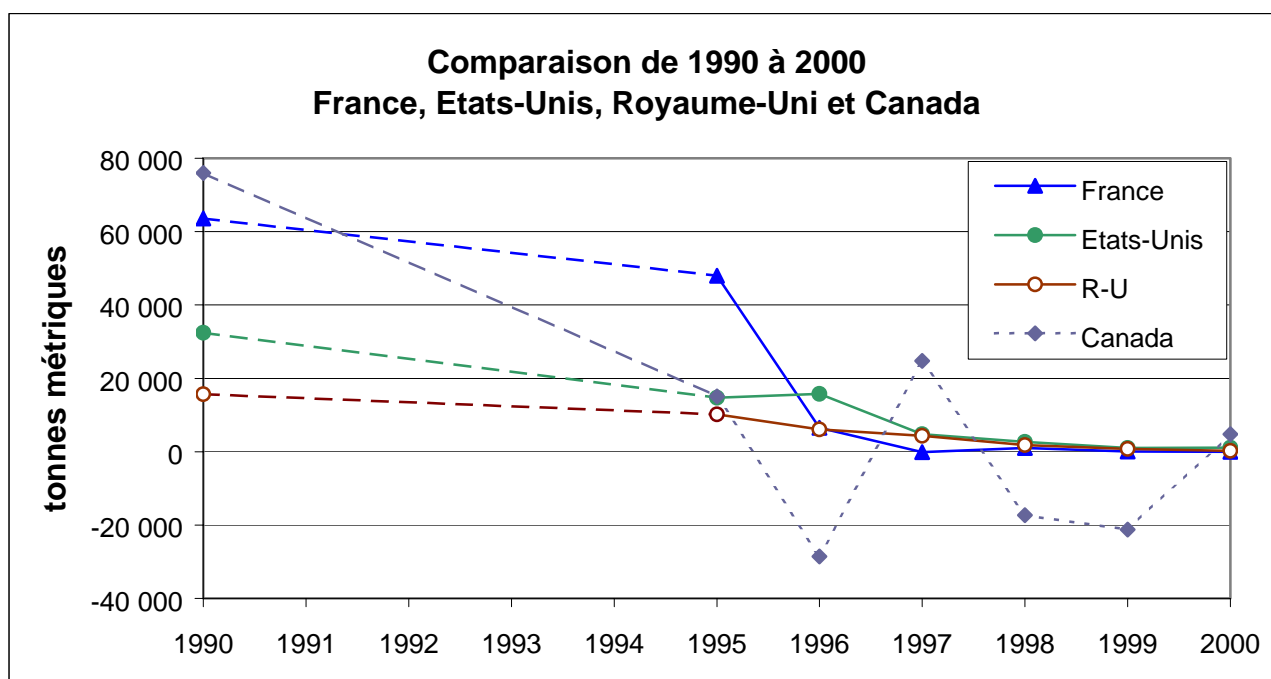


3. Consommation du Royaume-Uni, du Canada et de la France entre 1960 et 2000

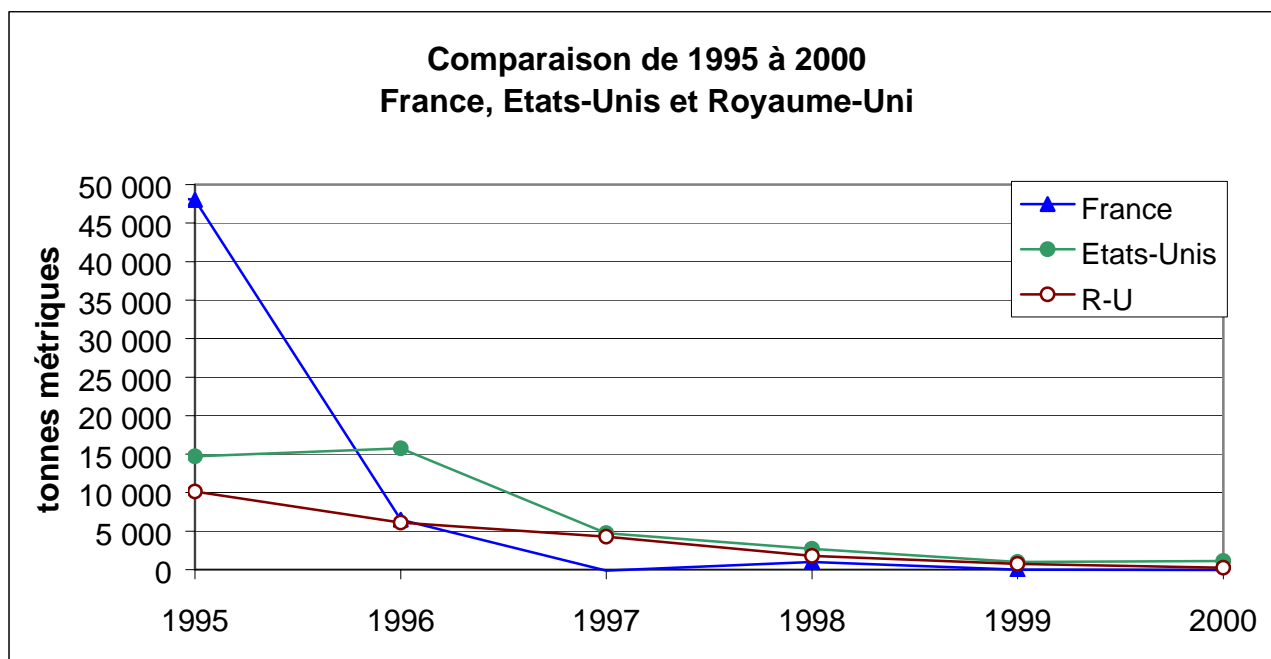


4. Consommation du Royaume-Uni, du Canada, des Etats-Unis et de la France dans les années quatre-vingt-dix¹¹³

| Comparaison de la consommation dans les années 1990 (en tonnes métriques) | | | | |
|--|---------------|-------------------|------------|---------------|
| | <i>France</i> | <i>Etats-Unis</i> | <i>R-U</i> | <i>Canada</i> |
| 1990 | 63 600 | 32 450 | 15 700 | 76 000 |
| 1995 | 48 000 | 14 700 | 10 150 | 15 100 |
| 1996 | 6 500 | 15 750 | 6 100 | -28 600 |
| 1997 | -109 | 4 750 | 4 300 | 24 800 |
| 1998 | 1 000 | 2 700 | 1 800 | -17 300 |
| 1999 | 15 | 1 000 | 740 | -21 200 |
| 2000 | -30 | 1 130 | 244 | 4 800 |



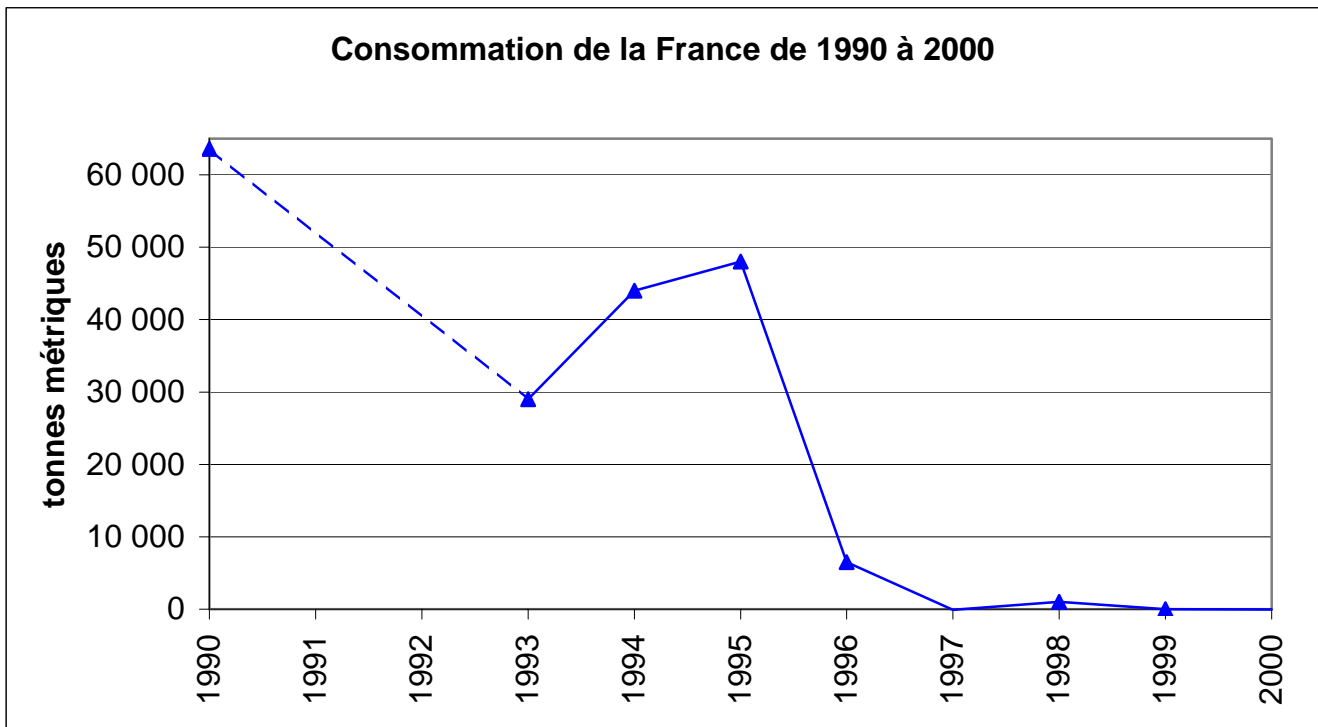
¹¹³ Par extrapolation pour 1991, 1992, 1993 et 1994.



5. Consommation de la France¹¹⁴

| Consommation de la France (en tonnes métriques) | |
|--|--------|
| 1990 | 63 600 |
| 1993 | 29 000 |
| 1994 | 44 000 |
| 1995 | 48 000 |
| 1996 | 6 500 |
| 1997 | -109 |
| 1998 | 1 000 |
| 1999 | 15 |
| 2000 | -30 |

¹¹⁴ Par extrapolation pour 1991 et 1992.



ANNEXE IV

INTERDICTON DE L'AMIANTE : SITUATION INTERNATIONALE

Parmi les pays membres de l'Union européenne, ont déjà banni l'amiante : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Parmi les nouveaux membres, la Pologne, la Slovénie et la République tchèque ont aussi banni l'amiante. L'interdiction de l'amiante sous toutes ses formes est devenue générale le 1^{er} janvier 2005.

D'autres pays ont déjà interdit l'amiante avec parfois quelques dérogations, l'Islande, la Norvège, la Suisse, l'Australie (2003), la Nouvelle-Zélande, le Chili (2001), l'Argentine (2003), le Honduras, l'Uruguay (2002), l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis.

Dans d'autres pays comme le Brésil, certaines régions ou états ont interdit l'amiante. Le Japon, un des principaux consommateurs (environ 100 000 tonnes en 2000), envisage aussi d'interdire l'amiante.

Certains pays maintiennent une utilisation contrôlée de l'amiante, comme le Canada ou les Etats-Unis. Le Pérou, après avoir envisagé une interdiction totale, à quant à lui décider de n'interdire que les variantes amphibolites de l'amiante à partir du 1^{er} janvier 2005. En Inde comme au Maroc, les pressions en faveur d'une interdiction n'ont toujours pas abouti.

Il faut bien comprendre que des pays producteurs comme le Canada exercent de fortes pressions dans les pays n'ayant pas encore interdit l'amiante mais hésitant à le faire. Ainsi les pressions sur le Brésil ont fait reculer certains états brésiliens qui se dirigeaient vers une interdiction.

ANNEXE V

LE STATUT DES PRODUITS D'AMIANTE AUX ETATS-UNIS¹¹⁵ (2004)

INTERDITS

Papier ondulé
Papier commercial
Feutre couvre-plancher
Carton en bobine
Papier spécial
Nouvelles utilisations de l'amiante

AUTORISÉS

Plaque ondulée en amiante-ciment
Plaque plane en amiante-ciment
Carreau en vinyle amiante
Tuyau en amiante-ciment
Ardoise en amiante-ciment
Matériaux de friction
Garniture de frein
Disque d'embrayage
Garniture de frein à disque
Vêtement en amiante
Pièce de transmission automatique
Feutre-toiture
Revêtement de toiture
Autres revêtements
Carton enroulé
Enveloppe de pipeline
Isolant de bouteille d'acétylène
Diaphragme d'amiante
Papier pour usages électriques
à forte teneur
Emballage
Ruban d'étanchéité
Patin de frein
Isolant de missile
Corde d'arc
Lame d'accumulateur
Plastique renforcé
Produits textiles
Joints

¹¹⁵ Source : Institut du chrysotile.

ANNEXE VI

LES DIFFERENTES ACTIONS EN INDEMNISATION ET LA MISE EN CAUSE DE LA RESPONSABILITE DE L'ÉTAT EN FRANCE

En 1996, un rapport de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) avait estimé que l'amiante était responsable de 2000 décès par an en France : 1250 par cancer du poumon et 750 par mésothéliome (cancer de la plèvre). Aujourd'hui, l'Inserm reconnaît que cette estimation était un peu sous-estimée et que l'amiante provoque plutôt 3000 décès par an.

En outre, selon l'avis de la Commission des finances sur la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004¹¹⁶, l'amiante représentait, en 2000, 12 % des maladies professionnelles mais 60 % des indemnisations. De plus, selon un rapport de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale de 2001, 35 000 personnes seraient décédées en France entre 1965 et 1995 des suites d'une maladie provoquée par l'inhalation des poussières d'amiante.

Par ailleurs, on estime de 60 000 à 100 000 le nombre de décès liés à une exposition à l'amiante dans les 25 ans à venir, avec un pic en 2030 environ. En effet, les pathologies liées à l'amiante peuvent survenir 30 à 40 ans après l'exposition.

Les recours en indemnisation suite à un préjudice lié à une exposition à l'amiante sont de plus en plus nombreux, qu'ils soient le fait des victimes ou de leurs ayants-droit.

Différentes possibilités sont offertes aux victimes, que ce soient devant les juridictions (civiles¹¹⁷ ou pénale) ou devant des instances spécifiques (FIVA¹¹⁸ ou CIVI¹¹⁹).

Par ailleurs, les victimes, mais aussi leurs employeurs, vont pouvoir désormais engager la responsabilité de l'Etat devant la juridiction administrative.

En effet, les quatre arrêts rendus par le Conseil d'Etat le 3 mars 2004 ont confirmé la responsabilité de l'Etat du fait de sa mauvaise gestion dans le dossier de l'amiante.

Ces décisions vont entraîner de nombreuses conséquences en matière de contentieux et en matière de finances publiques. Or l'Etat va devoir non seulement affronter cette situation, mais aussi se prévenir d'une telle issue dans d'autres dossiers (ex : les substituts de l'amiante, les produits chimiques, etc.).

I. LES DIFFERENTES ACTIONS EN INDEMNISATION DANS LES LITIGES LIES A L'AMIANTE

1. Les actions devant les juridictions civiles et pénale

1.1. L'action civile

Deux actions en indemnisation sont possibles devant les juridictions civiles : la faute inexcusable de l'employeur et l'action en responsabilité civile.

¹¹⁶ Avis n° 1156 (Monsieur François Goulard, rapporteur), en ligne sur le site internet de l'Assemblée Nationale.

¹¹⁷ Tribunal des affaires de sécurité sociale ou Tribunal de grande instance.

¹¹⁸ Fonds de garantie des victimes de l'amiante.

¹¹⁹ Commissions d'indemnisations des victimes d'infractions (compétentes avant la création du FIVA).

1.1.1. La faute inexcusable

Cette action est offerte au salarié qui a été exposé à l'amiante dans le cadre de son activité professionnelle et dont la maladie a été reconnue par les services de la Sécurité sociale. Mais elle peut aussi être engagée par ses ayants - droit.

Le demandeur saisit alors le Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale (TASS).

Dés lors que les critères de la faute inexcusable sont réunis, la victime obtient une indemnisation revalorisée.

Il n'existe pas de définition légale de la faute inexcusable. Par conséquent, les magistrats ont comblé cette lacune par une définition jurisprudentielle.

La Cour de Cassation a dans un premier temps exposé les critères de la faute inexcusable dans un arrêt en date du 15 juillet 1941. La faute inexcusable « *doit s'entendre d'une faute d'une exceptionnelle gravité, dérivant d'un acte ou d'une omission volontaire, de la conscience du danger que devait en avoir son auteur, de l'absence de toute cause justificative, et se distinguant par le défaut d'un élément intentionnel de la faute intentionnelle* ».

Jusqu'en 2002, les critères de la faute étaient cumulatifs et non pas alternatifs : l'absence de l'un de ces critères disqualifiait la faute inexcusable.

En revanche, par ses arrêts rendus le 28 février 2002, la Cour de Cassation a assoupli les critères de reconnaissance de la faute inexcusable et a affirmé l'existence d'une obligation de sécurité de résultat pour l'employeur¹²⁰.

1.1.2. L'action en responsabilité civile

Cette action est ouverte à toute personne qui a subi un préjudice du fait d'une exposition à l'amiante mais qui n'est pas liée par un contrat de travail ou qui n'est pas considérée comme ayant - droit au sens des textes en vigueur. Ce type d'action est engagé devant le Tribunal de Grande Instance (TGI) dans le ressort duquel se trouve le domicile de la victime.

Il peut s'agir d'une action fondée sur la responsabilité pour faute ou sur la responsabilité sans faute.

L'action en responsabilité pour faute est basée sur l'article 1382 du Code civil (« *Tout fait quelconque de l'homme qui cause un dommage à autrui oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* »). L'article 1382 du Code civil énonce trois éléments: la faute, le préjudice et le lien de causalité entre les deux premiers.

L'action en responsabilité sans faute est basée sur l'article 1384 du Code civil aux termes duquel on est responsable des choses que l'on a sous sa garde. Ainsi l'article établit une présomption de responsabilité à l'encontre de celui qui a la garde d'une chose inanimée. L'employeur a la qualité de gardien de la chose.

Cet article permet ainsi aux épouses de travailleurs ayant été exposées à l'amiante par l'intermédiaire des bleus de travail d'obtenir une réparation pour le préjudice direct subi, sans avoir à prouver l'existence d'une faute¹²¹.

¹²⁰ Ainsi, l'employeur est coupable désormais d'une faute **inexcusable** « lorsqu'il avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver ». En outre, « en vertu du contrat de travail le liant à son salarié, l'employeur est tenu envers celui-ci d'une obligation de sécurité de résultat, notamment en ce qui concerne les maladies professionnelles contractées par ce salarié du fait des produits fabriqués ou utilisés par cette entreprise. Le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexcusable, au sens de l'article L.452-1 du code de Sécurité sociale ».

¹²¹ On peut citer aussi la responsabilité sans faute de l'administration en cas d'exposition d'agents publics aux risques de l'amiante (ex : agents de l'Education Nationale, les professeurs de l'Université de Jussieu). L'administration est responsable vis à vis de ses fonctionnaires qui sont exposés au danger de l'amiante lors de leur service.

1.2. L'action pénale

Ce type d'action a pour but de condamner pénalement l'auteur d'un crime ou d'un délit. Les victimes peuvent obtenir une indemnisation en se portant partie civile, mais l'objet premier de ce type de recours est la condamnation pénale de l'auteur de l'infraction.

Le recours peut être intenté notamment pour atteintes involontaires à la vie ainsi que pour délit de mise en danger d'autrui.

- L'atteinte involontaire à la vie :

Le fait de causer, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire (article 221-6 du nouveau Code pénal).

- Le délit de mise en danger de la vie d'autrui :

Le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures graves de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence est puni pénalement (article 223-1).

Depuis quelques années déjà, apparaissent des condamnations de nature pénale de chefs d'entreprise pour non-respect de la réglementation en matière de protection des salariés contre l'amiante et pour mise en danger de la vie d'autrui.

Ainsi, en 2001, le Tribunal correctionnel de Bobigny a condamné l'ancien Directeur d'une usine (amende de 50 000 F, avec sursis, plus 25 000 F de dommages et intérêts) pour mise en danger d'autrui par violation manifeste et délibérée d'une obligation particulière de sécurité imposée par la loi. De même, le Tribunal correctionnel de Clermont-Ferrand a condamné en 2002 deux chefs d'entreprises (12 400 € chacun) pour des infractions commises lors d'un chantier de désamiantage.

2. Le Fonds de garantie des victimes de l'amiante (FIVA)¹²²

Cet établissement public administratif a été créé et intervient dans les conditions fixées par l'article 53 de la loi du 23 décembre 2000 sur la sécurité sociale et par le décret du 23 octobre 2001 sur la procédure d'indemnisation.

Deux procédures sont prévues : pour les maladies classées en maladie professionnelle (97 % des cas), une procédure simplifiée permet de demander une indemnisation sans prouver ni l'exposition à l'amiante, ni le lien de causalité. Dans les autres cas¹²³, une procédure normale prévoit qu'une commission doit établir l'existence d'un lien entre le préjudice subi et le contact avec l'amiante.

Le FIVA permet une réparation intégrale du préjudice puisqu'il intervient en complément du système de maladies professionnelles. Ainsi, le FIVA verse la différence, si le préjudice évalué est supérieur à ce que la Sécurité sociale a versé à la victime.

¹²² Les développements ci-dessous sont basés notamment sur l'intervention de monsieur Roger BEAUVOIS (Président de chambre à la Cour de cassation et Président du Conseil d'administration du FIVA) lors de la conférence relative à l'amiante (du 10 février 2004) qui a eu lieu dans le cadre du séminaire « Risques, Assurances, Responsabilités » organisé par la Cour de cassation et l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice.

¹²³ Ex : autres professions non visées par le classement en maladie professionnelle, ou exemple des enfants qui jouent sur un chantier d'amiante.

La victime a le choix entre le FIVA et une juridiction (Tribunal des affaires de sécurité sociale, etc.) pour demander à être indemnisée. Elle peut même faire une demande aux deux puis, si elle accepte l'offre du fonds, se désister de son recours en justice ou si elle refuse, abandonner sa demande auprès du FIVA et maintenir son action en justice.

Si elle choisit d'agir auprès du FIVA, elle pourra toujours faire appel de sa décision (devant la Cour d'appel).

Une fois l'offre acceptée, le FIVA se retrouve subrogé dans les droits de la victime et peut¹²⁴ donc tenter un recours contre l'employeur¹²⁵. Le fonds est en effet subrogé, à due concurrence des sommes versées, dans les droits que possède le demandeur contre la personne responsable du dommage ainsi que contre les personnes ou organismes tenus à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle dans la limite du montant des prestations à la charge des dites personnes. Le fonds n'a pas à ce jour intenté de recours subrogatoire contre l'Etat mais cela devrait se produire à l'avenir¹²⁶.

Il existe un barème d'indemnisation (fixé par le Conseil d'administration). En moyenne, le fonds enregistre 600 dossiers par mois. Dans 95 % des cas, les victimes acceptent l'offre faite.

Le montant moyen de l'indemnisation est de 56 000 € (environ 25 000 € pour une maladie « bénigne » et environ 140 000 € pour un cancer de la plèvre).

Le fonds est financé par la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la Sécurité sociale et par le budget de l'Etat.

Le FIVA permet pour la première fois une réparation « intégrale » (ce qualificatif est contesté par les associations de victimes) du préjudice subi, ce qui lui a valu le surnom de « laboratoire de la réparation intégrale »¹²⁷. D'autres exemples existent mais ils sont moins complets : fonds de garantie automobile (absence de responsable ou absence d'assurance, etc.), fonds des transfusés et hémophiles, etc.

3. Les Commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI)

La possibilité d'une action devant les CIVI n'a plus qu'un caractère historique puisque, depuis la création du FIVA, les CIVI ne sont plus compétentes pour les infractions relatives à l'amiante¹²⁸. Les demandes d'indemnisation des préjudices causés par l'exposition à l'amiante en cours d'instruction devant les commissions ont été transmises au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

La loi n° 77-5 du 3 janvier 1977 a créé les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions pour indemniser les victimes d'infractions¹²⁹. Ces juridictions siègent auprès de chaque Tribunal de Grande Instance.

Le demandeur doit prouver que le préjudice subi résulte de faits, volontaires ou non, présentant le caractère matériel d'une infraction. La loi s'applique donc aux actes volontaires comme aux comportements d'imprudence ou de négligence de l'auteur de l'infraction.

¹²⁴ En cas de faute inexcusable, le fonds a obligation d'intenter un recours subrogatoire contre l'employeur.

¹²⁵ Notons que les assureurs ne couvrent plus les dommages causés par l'amiante.

¹²⁶ Une délibération du Conseil d'administration du FIVA du 16 septembre 2003 autorise en effet le fonds à se retourner contre l'Etat quand celui-ci est responsable. Les administrations de tutelle ont adressé des lettres de désapprobation au FIVA suite à cette délibération.

¹²⁷ On s'éloigne donc du système classique de responsabilité (article 1382 du Code civil : une faute, un dommage et un lien de causalité) pour un système de garantie des risques (donc d'assurance ou de fonds).

¹²⁸ Article 53 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001 (n° 2000-1257 du 23 décembre 2000) et article 706-3 du Code de procédure pénale.

¹²⁹ Sont exclus les dommages résultant d'actes de terrorisme (article L.126-1 du Code des assurances), d'accidents de la circulation survenus sur le territoire français et d'actes de chasse (article 706-3 du Code de procédure pénale).

Dans le cadre de l'amiante, une victime pouvait par exemple obtenir indemnisation devant la CIVI sur le fondement de blessures ou homicide involontaires (voir un relevé de forclusion sur ce fondement devant la CIVI : TGI de Brest, CIVI, 22 mars 2000 Juridata n°11074). La CIVI de Mâcon a aussi accordé le 13 juillet 2000, 600 000 francs de réparation à une victime indirecte de l'amiante : cette épouse était atteinte d'un mésothéliome, après avoir lavé les bleus de travail de son mari (Liaisons sociales n°13 203 - 25/07/00).

II. LA MISE EN CAUSE DE LA RESPONSABILITE DE L'ÉTAT DANS LE DOSSIER DE L'AMIANTE

1. Présentation générale des décisions du Conseil d'Etat relatives à la responsabilité de l'Etat dans l'exposition des travailleurs à l'amiante¹³⁰

Par une série de décisions rendues le 3 mars 2004, le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive à prendre les mesures de prévention¹³¹ des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante.

Le Conseil d'Etat était saisi par le Ministre de l'emploi et de la solidarité de plusieurs recours en cassation dirigés contre des arrêts de la Cour administrative d'appel de Marseille. Celle-ci, saisie par quatre victimes d'une maladie provoquée par l'inhalation de poussières d'amiante et contractée à l'occasion de l'exercice de leur profession, avait reconnu la responsabilité de l'Etat par plusieurs arrêts du 18 octobre 2001.

Le Conseil d'Etat, juge de cassation, a validé ces arrêts et affirme tout d'abord, par une déclaration de principe, que si l'employeur est tenu de protéger 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. A cet égard, il appartient à ces autorités d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers.

Partant de ce principe, le Conseil d'Etat relève que la Cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les faits qui lui étaient soumis en jugeant qu'alors que le caractère nocif des poussières d'amiante était connu de longue date et que leur caractère cancérigène avait été mis en évidence dès le milieu des années cinquante, les autorités publiques n'ont entrepris, avant 1977, aucune recherche afin d'évaluer les risques pesant sur les travailleurs exposés à ces poussières d'amiante, ni pris de mesures aptes à éliminer ou à limiter les dangers.

Au regard de ce constat, le Conseil d'Etat juge que **la carence de l'Etat à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante a constitué une faute, et que cette faute engage la responsabilité de l'Etat.**

Le Conseil d'Etat n'était en revanche pas saisi de deux questions importantes qui risquent de se poser à l'avenir : d'une part, celle d'un éventuel partage de responsabilité entre les employeurs et l'Etat ; d'autre part, celle des rapports entre l'Etat et le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

2. Les motifs retenus pour condamner l'Etat

2.1. Les motifs retenus par la Cour administrative d'appel de Marseille le 18 octobre 2001

- **La Ministre** de l'emploi et de la solidarité¹³² faisait valoir :

¹³⁰ Les décisions sont disponibles sur le site internet du Conseil d'Etat (www.conseil-etat.fr), ainsi qu'une analyse des décisions concernées.

¹³¹ Ces carences sont l'absence d'études et l'insuffisance de la réglementation.

Que si la cancérogénéité de l'amiante a été mise en évidence en 1950 dans le domaine du textile, il a fallu attendre 1995 pour qu'une étude plus ample soit réalisée par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, laquelle fait autorité en la matière et met en évidence les controverses existantes ;

Que les autorités publiques ne disposaient d'ailleurs pas à cette époque, d'outils de veille sanitaire ; que le débat sur le danger représenté par l'amiante s'est poursuivi jusque dans les années 90 ; que même si une veille sanitaire avait été plus précocement mise en place, son champ aurait été nécessairement limité par les contraintes scientifiques de l'époque ;

Qu'en ce qui concerne ensuite la mise en place d'une réglementation spécifique, il n'est pas établi que des mesures particulières au risque lié à l'amiante étaient nécessaires alors qu'existaient des normes destinées à limiter l'empoussièrement des lieux de travail, suffisantes pour parer aux risques encourus, en l'état des connaissances de l'époque ; que les employeurs étaient tenus de respecter ces mesures ;

Que les risques liés à l'inhalation d'amiante, découverts dans des circonstances particulières, ont appelé une réponse des pouvoirs publics dès 1977 ; que les mesures édictées l'ont été rapidement et étaient suffisantes ; que d'autres produits dangereux, tels que la silice, ne faisaient pas davantage l'objet d'une réglementation ; que les autres pays européens ne sont intervenus que plus tard dans ce domaine ;

Que le principe de précaution tel que défini par la loi du 2 février 1995, dont la portée est d'ailleurs encore largement débattue, ne peut être appliqué à des situations antérieures à sa formalisation et sans tenir compte de la situation de l'époque ; que ce principe doit enfin être interprété de façon prudente ; qu'en conséquence, l'Etat doit être regardé comme ayant pris en temps utile les mesures adaptées, en vue de prévenir les risques connus liés à l'amiante et ne peut donc voir sa responsabilité engagée pour une quelconque carence en ce domaine ;

- **La Cour** a considéré :

Que la Ministre de l'emploi et de la solidarité n'apportait aucun élément permettant d'établir que lesdites mesures pouvaient être regardées comme adaptées au risque ainsi encouru en l'état des connaissances scientifiques de l'époque (études américaines et anglaises principalement)¹³³;

Que l'Etat, qui n'a d'ailleurs diligenté aucune étude pour compléter et préciser les études sectorielles disponibles, n'a pris aucune mesure destinée à prévenir le risque résultant d'une exposition professionnelle aux poussières d'amiante avant 1977 et ne justifiait pas ainsi avoir satisfait à ses obligations en matière de protection de la santé publique et notamment en ce qui concerne la sécurité des travailleurs ;

Que la Ministre ne saurait utilement se prévaloir ni du retard avec lequel d'autres Etats ont réagi face à ce problème ni de la difficulté de procéder à l'époque des faits en litige à une étude de grande ampleur sur le risque représenté par l'amiante, dont il n'est pas établi quelle aurait été impossible ;

Qu'en conséquence, **c'est à bon droit que le Tribunal administratif de Marseille a estimé que la responsabilité de l'Etat pouvait être engagée du fait de ses carences dans la prévention des risques liés à l'exposition professionnelle aux poussières d'amiante.**

¹³² Martine AUBRY.

¹³³ En 1946, aux Etats-Unis, des recommandations ont été formulées par « l'American College of Governmental Industrial Hygienists » pour limiter l'inhalation de ce matériau. En outre, le caractère cancérogène de l'amiante a été mis en évidence, en Angleterre, dès le milieu des années 50.

2.2. Les motifs retenus par le Conseil d'Etat le 3 Mars 2004

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 ;

En relevant, d'une part, que le caractère nocif des poussières d'amiante était connu depuis le début du XXème siècle et que le caractère cancérigène de celles-ci avait été mis en évidence dès le milieu des années cinquante, et d'autre part, que, si les autorités publiques avaient inscrit progressivement, à partir de 1945, sur la liste des maladies professionnelles, les diverses pathologies invalidantes, voire mortelles, dues à l'exposition professionnelle à l'amiante, ces autorités n'avaient entrepris, avant 1977, aucune recherche afin d'évaluer les risques pesant sur les travailleurs exposés aux poussières d'amiante, ni pris de mesures aptes à éliminer ou, tout au moins, à limiter les dangers liés à une telle exposition, la Cour administrative d'appel s'est livrée à une appréciation souveraine des pièces du dossier qui, en l'absence de dénaturation, ne peut être utilement discutée devant le juge de cassation ;

En effet, aucune étude n'a été entreprise avant 1995 pour déterminer précisément les dangers que présentaient pour les travailleurs les produits contenant de l'amiante alors pourtant que le caractère hautement cancérigène de cette substance avait été confirmé à plusieurs reprises et que le nombre de maladies professionnelles et de décès liés à l'exposition à l'amiante ne cessait d'augmenter depuis le milieu des années cinquante ;

De même, si des mesures ont été prises à partir de 1977 pour limiter les risques que faisait courir aux travailleurs l'inhalation de poussières d'amiante, il n'est pas établi que ces mesures aient constitué une protection efficace pour ceux qui travaillaient dans des lieux où se trouvaient des produits contenant de l'amiante ;

En déduisant de ces constatations que, **du fait de ces carences dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante, l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité**, la Cour administrative d'appel n'a pas entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique.

3. Les principales conséquences à tirer de ces décisions

En consacrant la responsabilité de l'Etat, ces jugements permettent d'envisager de nouveaux développements dans le contentieux de l'amiante.

En effet, la condamnation de l'Etat et la mise en cause de sa responsabilité pour son attitude dans la gestion du dossier de l'amiante apparaît importante à plus d'un titre.

Tout d'abord, d'un point de vue juridique, elle constitue une nouvelle consécration, au moins indirecte, du principe de précaution. Ensuite, elle autorise de nouvelles procédures à l'encontre des pouvoirs publics. Enfin, elle autorise également le transfert de l'action sur le terrain politique, par la mise en cause des personnalités françaises responsables de la détermination et de la mise en œuvre des politiques de santé publique.

3.1. Une obligation jurisprudentielle de respecter le principe de précaution

L'idée d'un nécessaire respect du principe de précaution se développe de plus en plus dans nos sociétés (ex : article 5 de la charte de l'environnement adossée à la Constitution le 28 février 2005), soit que la précaution justifie l'abstention, soit qu'elle doive, au contraire, inciter à agir.

Il est dans ces arrêts clairement reproché aux pouvoirs publics de ne pas avoir mis en œuvre les mesures adéquates alors même que les connaissances scientifiques relatives aux dangers dus à la présence d'amiante étaient précises et partagées par les chercheurs.

Si le principe de précaution peut se voir assimilé à une obligation de prudence et de diligence en période de risques scientifiques et techniques incertains, celle-ci n'a, en l'espèce, pas été respectée.

Il appartient donc aux pouvoirs publics, selon le Conseil d'Etat, « d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques... les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer les dangers ». C'est une nouvelle consécration jurisprudentielle du principe de précaution.

3.2. Le développement de nouvelles procédures

Ces décisions vont donc entraîner, d'une part une augmentation de recours similaires (victimes mettant en cause l'Etat), et d'autre part un développement des recours contre l'Etat à l'initiative des employeurs (déjà condamnés à indemniser leurs employés).

En effet, dès lors que l'Etat est déclaré responsable, il devient délicat de reprocher aux seuls professionnels une faute inexcusable¹³⁴ ayant entraîné le développement de maladies professionnelles par leurs salariés.

Il devient donc possible de considérer que les responsables de la contamination des employés sont non seulement les employeurs, mais aussi les autorités sanitaires et politiques ayant en charge l'adoption de la réglementation.

D'ailleurs, dès 1997, devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Mâcon, l'un des avocats de la société Eternit, alors mise en cause, fondait la défense de la société sur le fait que celle-ci avait respecté la réglementation alors en vigueur¹³⁵.

Les employeurs risquent donc désormais d'agir devant les juridictions administratives contre l'Etat¹³⁶. Cependant, la faute de l'employeur demeure et il ne sera donc pas exonéré de sa part de responsabilité. On devrait donc assister à un partage du montant des réparations octroyées aux victimes.

De même, les victimes vont pouvoir désormais tenter un recours contre l'Etat devant la juridiction administrative et, s'il est condamné, l'Etat pourra ensuite se retourner contre l'employeur afin de le faire condamner à hauteur de sa part de responsabilité.

3.3. La recherche des responsabilités politiques et administratives

Outre ce développement des recours contentieux visant à obtenir la condamnation de l'Etat, les arrêts du Conseil d'Etat permettent également d'envisager le développement des affaires liées à l'amiante sur un tout autre plan : celui de la responsabilité des autorités sanitaires et politiques chargées de déterminer la réglementation applicable en matière d'exposition à l'amiante.

¹³⁴ Certains se demandent même si ces décisions du Conseil d'Etat ne vont pas conduire la juridiction civile à nuancer le caractère inexcusable de la faute de l'employeur et donc à être moins sévère avec l'employeur.

¹³⁵ "Les victimes de l'amiante dénoncent la "faute inexcusable" d'Eternit", Le Monde, 31 mai 1997, p. 12.

¹³⁶ Voir notamment « Addition partagée pour l'amiante », L'usine Nouvelle, 11/03/2004.

Il s'agit désormais de se demander dans quelle mesure les responsables, administratifs certes, mais surtout politiques, chargés de la détermination et de la conduite des politiques de santé publique ne doivent pas désormais faire l'objet de poursuites juridictionnelles.

L'évolution du dossier amiante en viendrait alors à concerner aussi bien les services administratifs chargés de déterminer la politique de santé publique, que les responsables ministériels de celle-ci. Ceci se comprendrait d'ailleurs d'autant mieux qu'existent d'ores et déjà à l'heure actuelle différentes procédures judiciaires dans lesquelles des responsables d'entreprise ayant produit ou utilisé de l'amiante ont ainsi été mis en examen pour empoisonnement ou homicide involontaire.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que les familles des quatre victimes ont saisi en septembre 2000 la Cour de justice de la République¹³⁷. Ces quatre plaintes ont été portées à l'encontre de treize anciens ministres de l'Industrie, de l'Équipement et de l'Urbanisme entre 1977 et 1993.

Début janvier 2001, l'avocate des quatre familles a révélé que cette plainte avait été classée sans suite par une décision de la Commission des requêtes de la Cour de Justice de la République. Cette commission a estimé que "la plainte ne comporte pas d'éléments de nature à caractériser un crime ou un délit commis, au titre de l'exposition à l'amiante, par les ministres qu'elle vise".

Cependant, on peut tout de même penser que la position du Conseil d'État va susciter de nouvelles saisines de la Cour de justice de la République dans un futur proche.

Dans la mesure où le danger était connu ou supposé et qu'aucune réglementation suffisante n'a été adoptée, ni aucune étude complémentaire de risques effectuée, le dossier de l'amiante pourrait devenir une affaire semblable à celle du sang contaminé, mettant tout à la fois en cause l'action des industriels de l'amiante et celle des responsables politiques. Au vu de l'ancienneté et de l'ampleur du problème, de nombreuses mises en cause, tant ministérielles qu'administratives, sont envisageables.

Il faut toutefois rappeler que le contexte législatif a changé depuis l'affaire du sang contaminé, puisque la loi du 10 juillet 2000, dite « loi FAUCHON » est venue modifier la rédaction de l'article L.121-3 du Code pénal relatif à la répression des délits non intentionnels. La modification est importante car elle restreint la possibilité d'une responsabilité pénale des décideurs en exigeant notamment l'existence d'une faute caractérisée et d'une particulière gravité¹³⁸.

4. Les conséquences financières de cette décision et de la montée en puissance des contentieux liés à l'amiante¹³⁹

¹³⁷ A l'issue de la condamnation de l'État en première instance.

¹³⁸ Article L.121-3 du Code pénal : « Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte-tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ».

¹³⁹ Voir notamment le rapport de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004 et le rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la gestion des fonds de l'amiante n°301-2004-2005 (en ligne sur le site internet du Sénat).

4.1. La décision du Conseil d'Etat devrait impliquer une modification du mode de financement du FIVA

A l'heure actuelle, le FIVA, établissement public administratif, est financé à 80 % par les cotisations des entreprises à la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) de la Sécurité sociale¹⁴⁰.

Sur les 886 millions d'euros alloués au fonds de 2001 à 2003, 78 millions étaient versés par l'Etat. Pour 2004, l'Etat a ramené la contribution de la branche AT-MP à 100 millions d'euros (contre 190 millions en 2003) et supprimé la sienne.

La condamnation de l'Etat devrait au contraire entraîner une augmentation de la participation du budget de l'Etat à l'avenir, les entreprises vont d'ailleurs certainement profiter de l'occasion pour renforcer leurs arguments.

4.2. La montée en puissance des contentieux liés à l'amiante devrait conduire à une révision du mode de financement du FIVA

L'importance du nombre de décès attendus d'ici 2020-2030 (entre 60 000 et 100 000) annonce une poursuite de la montée en puissance des contentieux liés à l'amiante.

Parallèlement, les contestations des indemnisations versées par le FIVA sont de plus en plus fréquentes. Ainsi, fin février, la Cour d'appel de Bordeaux a multiplié par trois la somme octroyée à une victime par le FIVA¹⁴¹, et le 4 mars, la Cour d'appel de Paris a doublé les montants alloués aux six victimes demanderesses.

Il s'agit déjà d'une première étape dans la remise en cause du barème d'indemnisation adopté en novembre 2002 par le Conseil d'administration du FIVA, calcul contesté par les associations et les syndicats.

Plus largement, la décision du Conseil d'Etat devrait avoir des répercussions tant sur le plan de l'indemnisation des victimes de l'amiante et de la prise en charge d'autres maladies professionnelles que sur celui de l'obligation en matière de précaution et de prévention que le Conseil d'Etat semble vouloir imposer aux pouvoirs publics.

CONCLUSION

Parmi les conséquences à tirer des décisions du Conseil d'Etat, trois points principaux peuvent être retenus pour éviter de telles condamnations de l'Etat à l'avenir concernant d'autres domaines :

- l'importance du renforcement de la veille et de l'évaluation (ex : produits chimiques, substituts de l'amiante, etc.)¹⁴² ;
- l'importance du renforcement des contrôles (ex : augmenter le nombre d'inspecteurs du travail, les médecins du travail, etc.) ;
- l'importance d'une réglementation suffisante (ex : ne pas hésiter à prendre des réglementations spécifiques en cas de danger avéré).

¹⁴⁰ Le solde de la branche AT-MP devrait présenter un déficit de l'ordre de 100 millions d'euros en 2003, notamment du fait du poids croissant des dotations aux fonds liées à l'amiante (FIVA et Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)). La situation devrait en outre s'aggraver de plus en plus et le rapport de la Commission des affaires sociales souligne l'urgence d'une profonde révision des modalités de financement du FIVA et du FCAATA, voire de leurs périmètres.

¹⁴¹ A savoir 37 000 € au lieu de 12 000 pour une fibrose des poumons.

¹⁴² Le Plan National Santé-Environnement adopté en juin 2004 met notamment en relief le fait que deux tiers des molécules chimiques ne sont pas étudiées à l'heure actuelle.

Par ailleurs, certaines solutions sont envisagées concernant une simplification des contentieux liés à l'amiante et notamment celle d'attribuer une compétence exclusive au FIVA en matière de fixation de l'indemnité.

Enfin, d'autres problèmes subsistent en matière de responsabilité. Il s'agit notamment des cas dans lesquels l'Etat est lui-même l'employeur (ex : Université de Jussieu¹⁴³) ou des cas où la victime a été exposée à l'amiante au cours de divers emplois successifs¹⁴⁴.

¹⁴³ Sur le problème de Jussieu, voir le site internet du comité anti-amiante.
(<http://www.logique.jussieu.fr/www.amiante/amiante.html>).

¹⁴⁴ L'imputabilité et le partage de responsabilité entre les différents employeurs (privés ou/et publics) sont délicats à établir.

ANNEXE VII**TEXTES INVOQUES PAR LE CANADA DEVANT L'ORGANE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS DE L'OMC****1) Accord SPS:*****Article 2******Droits et obligations fondamentaux***

1. Les Membres ont le droit de prendre les mesures sanitaires et phytosanitaires qui sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux à condition que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les dispositions du présent accord.

2. Les Membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, qu'elle soit fondée sur des principes scientifiques et qu'elle ne soit pas maintenue sans preuves scientifiques suffisantes, exception faite de ce qui est prévu au paragraphe 7 de l'article 5.

3. Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires et phytosanitaires n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres. Les mesures sanitaires et phytosanitaires ne seront pas appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international.

4. Les mesures sanitaires ou phytosanitaires qui sont conformes aux dispositions pertinentes du présent accord seront présumées satisfaire aux obligations incombant aux Membres en vertu des dispositions du GATT de 1994 qui se rapportent à l'utilisation des mesures sanitaires ou phytosanitaires, en particulier celles de l'article XX b).

Article 5***Evaluation des risques et détermination du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire***

1. Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires soient établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes.

2. Dans l'évaluation des risques, les Membres tiendront compte des preuves scientifiques disponibles; des procédés et méthodes de production pertinents; des méthodes d'inspection, d'échantillonnage et d'essai pertinentes; de la prévalence de maladies ou de parasites spécifiques; de l'existence de zones exemptes de parasites ou de maladies; des conditions écologiques et environnementales pertinentes; et des régimes de quarantaine ou autres.

3. Pour évaluer le risque pour la santé et la vie des animaux ou pour la préservation des végétaux et déterminer la mesure à appliquer pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre ce risque, les Membres tiendront compte, en tant que facteurs économiques pertinents: du dommage potentiel en termes de perte de production ou de ventes dans le cas de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie; des coûts de la lutte ou de l'éradication sur le territoire du Membre importateur; et du rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques.

4. Lorsqu'ils détermineront le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres devraient tenir compte de l'objectif qui consiste à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce.

5. En vue d'assurer la cohérence dans l'application du concept du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre les risques pour la santé ou la vie des personnes, pour celles des animaux ou pour la préservation des végétaux, chaque Membre évitera de faire des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux qu'il considère appropriés dans des situations différentes, si de telles distinctions entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international. Les Membres coopéreront au Comité, conformément aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 12, pour élaborer des directives visant à favoriser la mise en oeuvre de cette disposition dans la pratique. Pour élaborer ces directives, le Comité tiendra compte de tous les facteurs pertinents, y compris le caractère exceptionnel des risques pour leur santé auxquels les personnes s'exposent volontairement.

6. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 de l'article 3, lorsqu'ils établiront ou maintiendront des mesures sanitaires ou phytosanitaires pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres feront en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'ils jugent approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique.¹⁴⁵

7. Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable.

8. Lorsqu'un Membre aura des raisons de croire qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire spécifique introduite ou maintenue par un autre Membre exerce, ou peut exercer, une contrainte sur ses exportations et qu'elle n'est pas fondée sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes, ou que de telles normes, directives ou recommandations n'existent pas, une explication des raisons de cette mesure sanitaire ou phytosanitaire pourra être demandée et sera fournie par le Membre maintenant la mesure.

2) Accord OTC:

Article 2

Elaboration, adoption et application de règlements techniques par des institutions du gouvernement central

En ce qui concerne les institutions de leur gouvernement central:

2.1 Les Membres feront en sorte, pour ce qui concerne les règlements techniques, qu'il soit accordé aux produits importés en provenance du territoire de tout Membre un traitement non moins favorable que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale et aux produits similaires originaires de tout autre pays.

2.2 Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits.

¹⁴⁵ Aux fins du paragraphe 6 de l'article 5, une mesure n'est pas plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis à moins qu'il n'existe une autre mesure raisonnablement applicable compte tenu de la faisabilité technique et économique qui permette d'obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire approprié et soit sensiblement moins restrictive pour le commerce.

2.3 Les règlements techniques ne seront pas maintenus si les circonstances ou les objectifs qui ont conduit à leur adoption ont cessé d'exister ou ont changé de telle sorte qu'il est possible d'y répondre d'une manière moins restrictive pour le commerce.

2.4 Dans les cas où des règlements techniques sont requis et où des normes internationales pertinentes existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale, les Membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques, sauf lorsque ces normes internationales ou ces éléments seraient inefficaces ou inappropriés pour réaliser les objectifs légitimes recherchés, par exemple en raison de facteurs climatiques ou géographiques fondamentaux ou de problèmes technologiques fondamentaux.

2.5 Lorsqu'il élaborera, adoptera ou appliquera un règlement technique pouvant avoir un effet notable sur le commerce d'autres Membres, un Membre justifiera, si un autre Membre lui en fait la demande, ce règlement technique au regard des dispositions des paragraphes 2 à 4. Chaque fois qu'un règlement technique sera élaboré, adopté ou appliqué en vue d'atteindre l'un des objectifs légitimes expressément mentionnés au paragraphe 2, et qu'il sera conforme aux normes internationales pertinentes, il sera présumé - cette présomption étant réfutable - ne pas créer un obstacle non nécessaire au commerce international.

2.6 En vue d'harmoniser le plus largement possible les règlements techniques, les Membres participeront pleinement, dans les limites de leurs ressources, à l'élaboration, par les organismes internationaux à activité normative compétents, de normes internationales concernant les produits pour lesquels ils ont adopté, ou prévoient d'adopter, des règlements techniques.

2.7 Les Membres envisageront de manière positive d'accepter comme équivalents les règlements techniques des autres Membres, même si ces règlements diffèrent des leurs, à condition d'avoir la certitude que ces règlements remplissent de manière adéquate les objectifs de leurs propres règlements.

2.8 Dans tous les cas où cela sera approprié, les Membres définiront les règlements techniques basés sur les prescriptions relatives au produit en fonction des propriétés d'emploi du produit plutôt que de sa conception ou de ses caractéristiques descriptives.

2.9 Chaque fois qu'il n'existera pas de normes internationales pertinentes, ou que la teneur technique d'un règlement technique projeté ne sera pas conforme à celle des normes internationales pertinentes, et si le règlement technique peut avoir un effet notable sur le commerce d'autres Membres, les Membres:

- 2.9.1 feront paraître dans une publication, assez tôt pour permettre aux parties intéressées dans d'autres Membres d'en prendre connaissance, un avis selon lequel ils projettent d'adopter un règlement technique déterminé;
- 2.9.2 notifieront aux autres Membres, par l'intermédiaire du Secrétariat, les produits qui seront visés par le règlement technique projeté, en indiquant brièvement son objectif et sa raison d'être. Ces notifications seront faites assez tôt, lorsque des modifications pourront encore être apportées et que les observations pourront encore être prises en compte;
- 2.9.3 fourniront, sur demande, aux autres Membres des détails sur le règlement technique projeté ou le texte de ce projet et, chaque fois que cela sera possible, identifieront les éléments qui diffèrent en substance des normes internationales pertinentes;
- 2.9.4 ménageront, sans discrimination, un délai raisonnable aux autres Membres pour leur permettre de présenter leurs observations par écrit, discuteront de ces observations si demande leur en est faite, et tiendront compte de ces observations écrites et des résultats de ces discussions.

2.10 Sous réserve des dispositions de la partie introductive du paragraphe 9, si des problèmes urgents de sécurité, de santé, de protection de l'environnement ou de sécurité nationale se posent ou menacent de se poser à un Membre, celui-ci pourra, selon qu'il le jugera nécessaire, omettre telle ou telle des démarches énumérées au paragraphe 9, à condition qu'au moment où il adoptera un règlement technique:

- 2.10.1 il notifie immédiatement aux autres Membres, par l'intermédiaire du Secrétariat, le règlement technique en question et les produits visés, en indiquant brièvement l'objectif et la raison d'être du règlement technique, y compris la nature des problèmes urgents;
- 2.10.2 il fournisse, sur demande, aux autres Membres le texte du règlement technique;
- 2.10.3 il ménage, sans discrimination, aux autres Membres, la possibilité de présenter leurs observations par écrit, discute de ces observations si demande lui en est faite, et tienne compte de ces observations écrites et des résultats de ces discussions.

2.11 Les Membres feront en sorte que tous les règlements techniques qui auront été adoptés soient publiés dans les moindres délais ou rendus autrement accessibles de manière à permettre aux parties intéressées dans d'autres Membres d'en prendre connaissance.

2.12 Sauf dans les circonstances d'urgence visées au paragraphe 10, les Membres ménageront un délai raisonnable entre la publication des règlements techniques et leur entrée en vigueur, afin de laisser aux producteurs dans les Membres exportateurs, en particulier dans les pays en développement Membres, le temps d'adapter leurs produits ou leurs méthodes de production aux exigences du Membre importateur.

3) GATT de 1994:

*Article III**

Traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures

1. Les parties contractantes reconnaissent que les taxes et autres impositions intérieures, ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur et les réglementations quantitatives intérieures prescrivant le mélange, la transformation ou l'utilisation en quantités ou en proportions déterminées de certains produits ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale.*
2. Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires. En outre, aucune partie contractante n'appliquera, d'autre façon, de taxes ou autres impositions intérieures aux produits importés ou nationaux d'une manière contraire aux principes énoncés au paragraphe premier.*
3. En ce qui concerne toute taxe intérieure existante, incompatible avec les dispositions du paragraphe 2, mais expressément autorisée par un accord commercial qui était en vigueur au 10 avril 1947 et qui consolidait le droit d'entrée sur le produit imposé, il sera loisible à la partie contractante qui applique la taxe de différer à l'égard de cette taxe l'application des dispositions du paragraphe 2 jusqu'à ce qu'elle ait pu obtenir d'être dispensée des obligations contractées aux termes de cet accord et recouvrer ainsi la faculté de relever ce droit dans la mesure nécessaire pour compenser la suppression de la protection assurée par la taxe.
4. Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur. Les dispositions du présent paragraphe n'interdiront pas l'application de tarifs différents pour les transports intérieurs, fondés exclusivement sur l'utilisation économique des moyens de transport et non sur l'origine du produit.
5. Aucune partie contractante n'établira ni ne maintiendra de réglementation quantitative intérieure concernant le mélange, la transformation ou l'utilisation, en quantités ou en proportions déterminées, de certains produits, qui exigerait, directement ou indirectement, qu'une quantité ou une proportion déterminée d'un produit visé par la réglementation provienne de sources nationales de production. En outre, aucune partie contractante n'appliquera, d'autre façon, de réglementations quantitatives intérieures d'une manière contraire aux principes énoncés au paragraphe premier.*
6. Les dispositions du paragraphe 5 ne s'appliqueront à aucune réglementation quantitative intérieure en vigueur sur le territoire d'une partie contractante au 1er juillet 1939, au 10 avril 1947 ou au 24 mars 1948, au choix de la partie

contractante, sous réserve qu'il ne soit apporté à aucune réglementation de ce genre qui serait contraire aux dispositions du paragraphe 5 de modification préjudiciable aux importations et que la réglementation en question soit considérée comme un droit de douane aux fins de négociations.

7. Aucune réglementation quantitative intérieure concernant le mélange, la transformation ou l'utilisation de produits en quantités ou en proportions déterminées ne sera appliquée de façon à répartir ces quantités ou proportions entre les sources extérieures d'approvisionnement.

8. *a)* Les dispositions du présent article ne s'appliqueront pas aux lois, règlements et prescriptions régissant l'acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics et non pas pour être revendus dans le commerce ou pour servir à la production de marchandises destinées à la vente dans le commerce.

b) Les dispositions du présent article n'interdiront pas l'attribution aux seuls producteurs nationaux de subventions, y compris les subventions provenant du produit des taxes ou impositions intérieures qui sont appliquées conformément aux dispositions du présent article et les subventions sous la forme d'achat de produits nationaux par les pouvoirs publics ou pour leur compte.

9. Les parties contractantes reconnaissent que le contrôle des prix intérieurs par fixation de maxima, même s'il se conforme aux autres dispositions du présent article, peut avoir des effets préjudiciables pour les intérêts des parties contractantes qui fournissent des produits importés. En conséquence, les parties contractantes qui appliquent de telles mesures prendront en considération les intérêts des parties contractantes exportatrices en vue d'éviter ces effets préjudiciables, dans toute la mesure où il sera possible de le faire.

10. Les dispositions du présent article n'empêcheront pas une partie contractante d'établir ou de maintenir une réglementation quantitative intérieure sur les films cinématographiques impressionnés, conforme aux prescriptions de l'article IV.

Article XI*

Elimination générale des restrictions quantitatives

1. Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

2. Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants:

- a)* Prohibitions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice, ou pour remédier à cette situation;
- b)* Prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation, nécessaires pour l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la commercialisation de produits destinés au commerce international;
- c)* Restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé*, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet
 - i)* de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement;
 - ii)* ou de résorber un excédent temporaire du produit national similaire ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celui d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement, en mettant cet excédent à la disposition de certains groupes de consommateurs du pays à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux cours pratiqués sur le marché;
 - iii)* ou de restreindre la quantité qui peut être produite de tout produit d'origine animale dont la production dépend directement, en totalité ou pour la plus grande partie, du produit importé, si la production nationale de ce dernier est relativement négligeable.

Toute partie contractante appliquant des restrictions à l'importation d'un produit conformément aux dispositions de l'alinéa *c)* du présent paragraphe publiera le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée ainsi que tout changement

survenant dans ce volume ou cette valeur. De plus, les restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) ci-dessus ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. En déterminant ce qu'il serait en l'absence de restrictions, la partie contractante tiendra dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période représentative antérieure et de tous facteurs spéciaux* qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause.

Article XXIII

Protection des concessions et des avantages

1. Dans le cas où une partie contractante considérerait qu'un avantage résultant pour elle directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est entravée du fait

- a) qu'une autre partie contractante ne remplit pas les obligations qu'elle a contractées aux termes du présent Accord;
- b) ou qu'une autre partie contractante applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du présent Accord;
- c) ou qu'il existe une autre situation,

ladite partie contractante pourra, en vue d'arriver à un règlement satisfaisant de la question, faire des représentations ou des propositions écrites à l'autre ou aux autres parties contractantes qui, à son avis, seraient en cause. Toute partie contractante ainsi sollicitée examinera avec compréhension les représentations ou propositions qui lui auront été faites.

LISTES DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

I - Etudes :

| | |
|----------|--|
| 05 - E03 | Modélisation du découplage des aides et environnement en agriculture Elsa LAVAL |
| 05 - E02 | Efficacité de la filière piles et accumulateurs Olivier ARNOLD |
| 05 - E01 | Les régulations environnementales ont-elles un effet sur le commerce extérieur de l'industrie française ? Sébastien RASPILLER, Nicolas RIEDINGER, Céline BONNET |
| 04 - E10 | Les politiques environnementales ont-elles un impact sur la croissance ? Nicolas RIEDINGER |
| 04 - E09 | Estimation des nuisances pour la collectivité générées par les éoliennes de Sigean Sébastien TERRA |
| 04 - E08 | Stratégies d'échantillonnage et modèles de comptage dans la méthode des coûts de transport Sébastien TERRA |
| 04 - E07 | Bien public global et instruments des politiques nationales unilatérales Christine CROS, Sylviane GASTALDO |
| 04 - E06 | Principe de précaution et décision médicale Dominique BUREAU, Emmanuel MASSE |
| 04 - E05 | Préservation des ressources globales et développement économique Dominique BUREAU |
| 04 - E04 | Evaluation du coût subi par EDF suite à une mesure en faveur de la vie piscicole sur la Dordogne Franck FREDEFON |
| 04 - E03 | Valorisation économique d'une amélioration de la qualité de l'eau de l'étang de Berre Franck FREDEFON |
| 04 - E02 | La prise en compte du changement technique endogène affecte-telle l'équivalence entre taxes et permis ? Gilles SAINT-PAUL |
| 04 - E01 | Les différences de sévérité environnementale entre pays influencent-elles les comportements de localisation des groupes français ? Sébastien RASPILLER, Nicolas RIEDINGER |
| 03 - E09 | Evaluation économique des aménités récréatives d'un parc urbain : le cas du parc de Sceaux Sylvie SCHERRER |

- 03 - E08 Analyse économique de la rentabilité des filtres à particules sur les véhicules diesels neufs
Emmanuel MASSE
- 03 - E07 Note sur l'évaluation des infrastructures de transport et l'étalement urbain
Dominique BUREAU, Nicolas THOUVEREZ
- 03 - E06 Evaluation des bénéfices pour le public de la protection des espaces littoraux remarquables
Sylvie SCHERRER
- 03 - E05 Evaluation économique des aménités récréatives d'une zone humide intérieure : le cas du lac de Der
Sylvie SCHERRER
- 03 - E04 Exploration des engagements futurs en matière de changement climatique
Vincent VAN STEENBERGHE
- 03 - E03 Quels instruments pour une politique environnementale ?
Gilles SAINT-PAUL
- 03 - E02 Couverture des charges d'infrastructure et tarification de l'usage de la route
Isabelle ROVIRA, Martine PERBET
- 03 - E01 Les dommages visuels et sonores causés par les éoliennes : une évaluation par le consentement à payer des ménages dans le cas des éoliennes de Sigean
Sylvie SCHERRER
- 02 - E07 Pollutions atmosphériques transfrontières : mise en œuvre du protocole de Goteborg et de la directive plafonds
Daniel DELALANDE
- 02 - E06 Régulation du bruit à Roissy : efficacité et instruments économiques
Dominique BUREAU
- 02 - E05 Gisement d'énergie éolienne par région : quelques éléments d'éclairage économique
Sabine GUILLAUME
- 02 - E04 Les accords de Bonn et Marrakech : analyse quantitative et mise en perspective
Sandrine ROCARD, Eve ROUMIGUIERES
- 02 - E03 Typologie des modes de gestion des déchets ménagers par les collectivités locales
Anne-Claire BOITEL, Christine LAGARENNE
- 02 - E02 Evaluation économique des pertes d'usage dues aux tempêtes Lothar et Martin de décembre 1999 : le cas de la forêt de Fontainebleau
Sylvie SCHERRER
- 02 - E01 Régulation de la durée des contrats dans le secteur de l'eau
Patrick DERONZIER
- 01 - E07 Effet de serre document de base de la maquette SAGESSE
Eve ROUMIGUIERES

- 01 - E06 Déterminants de la consommation en produits de l'agriculture biologique
Sylvie SCHERRER
- 01 - E05 Effet de serre : quantification de l'effort économique par les parties du protocole de Kyoto
Eve ROUMIGUIERES
- 01 - E04 Déterminants des comportements de tri des ménages
Christine LAGARENNE, Séverine WILTGEN
- 01 - E03 Combinaison des instruments prix et quantités dans le cas de l'effet de serre
Boris COURNEDE, Sylviane GASTALDO
- 01 - E02 Politiques nationales de lutte contre le changement climatique et réglementation de la concurrence : le cas de la fiscalité
Jérôme RIEU
- 01 - E01 Effets économiques du Protocole de Kyoto : une maquette internationale
Jean-Pierre BERTHIER, Martin GUESPEREAU, Eve ROUMIGUIERES

II - Méthodes :

- 05 - M03 L'utilisation des méthodes d'options réelles
Emmanuel MASSE, Stéphane GALLON
- 05 - M02 Guide pour l'élaboration de cahiers des charges pour des études de valorisation des dommages et aménités environnementales en 5 questions/réponses
Sébastien TERRA
- 05 - M01 Guide pour la mise en œuvre de la méthode des prix hédoniques
Sébastien TERRA
- 04 - M07 Maquette ECHEANCES : Epuisement des Combustibles selon Hotelling et Application Naturelle au Contingentement de l'Effet de Serre
Hélène OLLIVIER
- 04 - M06 Articulation entre quotas échangeables et mesures de gestion des ressources halieutiques : éléments pour l'évaluation économique d'aires marines protégées
Dominique BUREAU
- 04 - M05 Qu'est-ce qu'un marché de permis ? Adaptation du jeu de simulation de l'ENSAE à un marché de crédits « Azote »
- 04 - M04 Tourisme, loi littoral et économie de l'environnement
Dominique BUREAU
- 04 - M03 Fiches DPSEEA élaborées à partir du rapport final de la commission d'orientation pour le plan santé Environnement
Camille FEVRIER
- 04 - M02 Arbitrages intertemporels, risque et actualisation
Stéphane GALLON, Emmanuel MASSE

- 04 - M01 Le cycle de la prévention et de l'information sur les risques
Patrick MOMAL
- 03 - M03 La culture du risque et de la sûreté
Patrick MOMAL
- 03 - M02 Rapport du groupe de réflexion environnement et applications de l'espace
Bertrand GALTIER, Michel LEBLANC
- 03 - M01 Le système d'information environnementale français
Armelle GIRY
- 02 - M02 Santé environnement : problèmes et méthodes
Benoît VERGRIETTE
- 02 - M01 Intérêts et limites des variables biologiques en écotoxicologie aquatique
Patrick FLAMMARION
- 01 - M02 Indicateurs environnementaux : méthodes et utilisation pour l'évaluation des politiques publiques
Xavier DELACHE
- 01 - M01 Méthodologie de valorisation des biens environnementaux
Sylvie SCHERRER

III - Synthèses :

- 05 - S02 Plan National d'Affectation des Quotas : retour d'expérience
Sébastien MERCERON
- 05 - S01 Les différentes gestion du dossier de l'amiante
Grégoire LAGNY
- 04 - S07 Mécanismes économiques à l'œuvre sur la biodiversité dans les secteurs de l'agriculture, la forêt, l'eau, la pêche, le tourisme et les transports
Christine CROS
- 04 - S06 Evolution du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles
Annie ERHARD-CASSEGRAIN, Emmanuel MASSE, Patrick MOMAL
- 04 - S05 Développement durable et aménagement routier : le cas de la RN88
Stéphanie ANTOINE
- 04 - S04 L'économie de l'effet de serre : point sur les engagements internationaux de lutte contre le changement climatique
Aurélie VIEILLEFOSSE
- 04 - S03 Entreprises et développement durable
Irène CABY

- 04 - S02 Références méthodologiques pour la prise en compte de l'environnement dans les projets routiers
Stéphanie ANTOINE
- 04 - S01 Déchets ménagers en France. Financement du service et recyclage : Exemples de travaux d'évaluation économiques utiles à la décision publique
Patrick DERONZIER, Olivier ARNOLD
- 03 - S06 L'évaluation des aménités et des dommages environnementaux
Sylvie SCHERRER
- 03 - S05 Les enseignements pour la France des régimes de responsabilité environnementale en vigueur à l'étranger : l'exemple des Etats-Unis et du Brésil
Catherine SCHLEGEL, Laurent VERDIER
- 03 - S04 Les engagements futurs dans les négociations sur le changement climatique
Séminaire D4E
- 03 - S03 Economie de l'environnement et décision publique
Dominique BUREAU
- 03 - S02 Biens publics mondiaux et négociations internationales
Hélène FRANCES, François NASS
- 03 - S01 Axes pour la recherche en environnement et en développement durable dans le sixième programme cadre de recherche et développement de l'union européenne
Groupe thématique national français « recherche européenne, environnement et développement durable »
- 02 - S02 Marchés de droits : expériences passées et débuts pour l'effet de serre
Christine CROS, Sylviane GASTALDO
- 02 - S01 Microéconomie du développement durable : une introduction
Dominique BUREAU
- 01 - S05 L'impact économique des tempêtes de décembre 1999
Annie ERHARD-CASSEGRAIN
- 01 - S04 Ouverture des marchés de l'électricité et environnement
Dominique BUREAU, Sylvie SCHERRER
- 01 - S03 La responsabilité environnementale
Patrick MOMAL
- 01 - S02 Gouvernance mondiale et environnement
Dominique BUREAU, Marie-Claire DAVEU, Sylviane GASTALDO
- 01 - S01 Les rapports environnementaux des entreprises
Christine LAGARENNE, Marc AVIAM