

Conseil d'État
statuant
au contentieux
N° 294599
Inédit au Recueil Lebon

1ère et 6ème sous-sections réunies

M. Michel Delpech, Rapporteur
M. Devys, Commissaire du gouvernement

M. Delarue, Président

Lecture du 6 juillet 2007

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 23 juin 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION ASTER'X, dont le siège est 24, rue de l'Espérance à Illkirch-Graffenstaden (67400), la SOCIETE AADEQUAT, dont le siège est Vereuges à Saint-Julien-des-Chazes (43300), représentée par son gérant en exercice, la SOCIETE ABC CONTROLE, dont le siège est 24, rue de l'Espérance à Illkirch-Graffenstaden (67400), représentée par son gérant en exercice, la SOCIETE ADHOC DIAGNOSTIC, dont le siège est Le Crozat à La Batie-Rolland (26160), représentée par son gérant en exercice, l'EURL 1-2-3 EXPERTISES, dont le siège est 137, avenue Charles Dupuy à Brives-Charensac (43700), la SOCIETE APZ EXPERTISES ET DIAGNOSTICS IMMOBILIERS (APZI), dont le siège est 2, boulevard Myeres à Marseille 14 (13014), représentée par son gérant en exercice, la SOCIETE ARCOTEC, dont le siège est 4, rue Louis Braille à Mulhouse (68200), représentée par son gérant en exercice, la SOCIETE BARTLYS EXPERTISES, dont le siège est 15, Grand'Rue à Luemschwiller (68720), représentée par son gérant en exercice, le CABINET CLEMENT, dont le siège est 18, rue d'Enfer à Corvol-l'Orgueilleux (58460), l'EURL DIAGNOSTIC BAT, dont le siège est à Saint-Lamain (39230), la SOCIETE JEHANNO LECHAT ASSOCIES, dont le siège est rue Louis Lefevre Utile à Vannes (56000), représentée par son gérant en exercice, la SOCIETE JOBSUD, dont le siège est 259, Corniche Kennedy à Marseille 7ème (13007), représentée par son gérant en exercice, la EURL EDI EXPERTISE DAGNOSTIC IMMOBILIER, dont le siège est 53, rue des Lavois à Locmiquelic (56570), la SOCIETE CABINET JEAN JACQUES GILLES, dont le siège est 19, rue H et A Maurras 1921, 1944 à Marseille 16ème (13016), représentée par son gérant en exercice, la SOCIETE CABINET JULIEN, dont le siège est 39, rue Carnot à Gap (05000), représentée par son gérant en exercice, la SOCIETE INGENEERING CONSULT, dont le siège est 150, rue Legendre à Paris 17ème (75017), représentée par son gérant en exercice, la SOCIETE FRANEX, dont le siège est 90, avenue Niel à Paris 17ème (75017), représentée par son gérant en exercice, le CABINET LE DREFF, dont le siège est La Vannerie à Haute-Goulaine (44115), M. Olivier A, demeurant ..., M. Claude B, demeurant ..., M. Christos C, demeurant ..., M. Daniel D, demeurant ..., M. Patrice E, demeurant ..., M. Pierre F, demeurant ..., M. Benjamin G, demeurant ..., M. Damien H, demeurant ..., M. André I, demeurant ..., M. William J, demeurant ..., M. Jean-Claude K, demeurant ..., M. Christian L, demeurant ..., M. Serge M, demeurant ..., M. Eric M, demeurant ..., M. Stéphane N, demeurant ..., M. Jacques O, demeurant ..., et M. Didier P, demeurant ... ; l'ASSOCIATION ASTER'X et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2006-474 du 25 avril 2006 relatif à la lutte

contre le saturnisme et modifiant les articles R. 1334 1 à R. 1334 13 du code de la santé publique ;

2°) d'annuler l'arrêté du 25 avril 2006 relatif au constat de risque d'exposition au plomb et l'arrêté du 25 avril 2006 relatif au diagnostic du risque d'intoxication par le plomb des peintures ;

3°) d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents, en application des articles L. 911 1 et suivants du code de justice administrative, de reprendre dans les meilleurs délais les décret et arrêtés d'application prévus par le législateur aux articles L. 1334 1 et suivants du code de la santé publique ;

4°) de juger qu'en conséquence de l'annulation du décret et des arrêtés attaqués la réglementation antérieurement applicable qui avait été abrogée par ces dernières mesures sera de nouveau en vigueur et applicable jusqu'à l'intervention des nouvelles dispositions réglementaires conformément à la loi ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros à l'ASSOCIATION ASTER'X et de la somme de 750 euros respectivement à chacune des sociétés AADEQUAT, ABC CONTROLE, ADHOC DIAGNOSTIC, 1-2-3 EXPERTISES, APZ EXPERTISES ET DIAGNOSTICS IMMOBILIERS, ARCOTEC, BARTLYS EXPERTISES, aux cabinets CLEMENT, DIAGNOSTIC BAT, JEHANNO LECHAT ASSOCIES, JOBSUD, EDI EXPERTISE DIAGNOSTIC IMMOBILIER, JEAN-JACQUES GILLES, JULIEN, INGENEERING CONSULT, FRANEX et LE DREFF et de la somme de 15 euros à M.M. A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O et P, au titre des dispositions de l'article L. 761 1 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 20 septembre 2006, l'acte par lequel la société APZ EXPERTISES ET DIAGNOSTICS IMMOBILIERS et M. I, déclarent se désister purement et simplement de leurs conclusions ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code du travail, notamment son article R. 231 14 ;

Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L. 1333 1 et L. 1334 1 à L. 1334 12 ;

Vu le code de commerce, notamment ses articles L. 420 1 et L. 420 4 ;

Vu la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 ;

Vu le décret n° 2006-1676 du 22 décembre 2006 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique

- le rapport de M. Michel Delpech, chargé des fonctions de Maître des requêtes,

- les conclusions de M. Christophe Devys, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les désistements de la SOCIETE APZ EXPERTISES ET DIAGNOSTICS IMMOBILIERS et de M. I sont purs et simples ; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné

acte ;

Considérant que la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a modifié les articles L. 1334 1 et suivants du code de la santé publique en vue de renforcer les mesures d'urgence et les mesures générales de prévention en matière de lutte contre le saturnisme lié à l'habitat ; qu'elle prévoit notamment, d'une part, l'extension des mesures de recherche de l'origine d'une intoxication au plomb de l'enfant à l'ensemble des sources environnementales potentielles et, d'autre part, l'obligation d'effectuer un état de la présence de plomb par l'établissement d'un constat de risque d'exposition au plomb lors de la vente des logements anciens ; que, pour l'application de ces dispositions, le décret attaqué du 25 avril 2006 modifie la section « Lutte contre la présence de plomb » du chapitre 4 du titre 3 du livre III de la première partie réglementaire du même code ; que les arrêtés attaqués, pris le même jour, fixent les protocoles de réalisation du constat de risque d'exposition au plomb et précisent le contenu de la notice d'information afférente, ainsi que la nature des travaux et leurs modalités de contrôle ;

Sur la légalité du décret attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 1311 1 du code de la santé publique dans sa rédaction issue de la loi du 9 août 2004 : « Sans préjudice de l'application de législations spéciales (), des décrets en Conseil d'Etat, pris après consultation du haut conseil de la santé publique et, le cas échéant, du conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière : / () - de salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme » ;

Considérant, d'une part, que le décret attaqué, pris en application des dispositions des articles L. 1334 1 à L. 1334 12 du même code, n'a pas pour objet de fixer des règles d'hygiène de portée générale au sens des dispositions de l'article L. 1311 1 de ce code ; qu'ainsi, il n'avait pas à être obligatoirement soumis à l'avis des instances mentionnées à ce dernier article ; que le moyen tiré de l'absence de consultation du haut conseil de la santé publique doit, par suite, être écarté ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article R.231 14 du code du travail : « Le conseil supérieur de la prévention des risques professionnels participe à l'élaboration de la politique nationale de prévention des risques professionnels.() Il est consulté sur : / 2°) Les projets de règlement pris en application des dispositions législatives des titres III et IV du livre II du présent code () » ; que le décret attaqué qui a été pris en application de dispositions du code de la santé publique et non pas des dispositions législatives des titres III et IV du livre II du code du travail, n'avait pas à être soumis à l'avis de ce conseil supérieur ; qu'il en résulte que le moyen tiré du défaut de consultation du conseil supérieur de la prévention des risques professionnels doit également être écarté ;

Sur la légalité des arrêtés attaqués :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 1334 1 du code de la santé publique, dans sa rédaction alors applicable : « Le médecin qui dépiste un cas de saturnisme chez une personne mineure doit, après information de la personne exerçant l'autorité parentale, le porter à la connaissance (), du médecin inspecteur de santé publique (). Le représentant de l'Etat fait immédiatement procéder () à une enquête sur l'environnement du mineur, afin de déterminer l'origine de l'intoxication. Dans le cadre de cette enquête, le représentant de l'Etat peut prescrire la réalisation d'un diagnostic portant sur les revêtements des immeubles ou parties d'immeubles habités ou fréquentés régulièrement par ce mineur. Le représentant de l'Etat peut également faire procéder au diagnostic visé ci dessus lorsqu'un risque d'exposition au plomb pour un mineur est porté à sa connaissance » ; qu'aux termes de l'article L. 1334 5 du même code : « Un constat de risque d'exposition au plomb présente un repérage des revêtements contenant du

plomb et, le cas échéant, dresse un relevé sommaire des facteurs de dégradation du bâti » ; qu'aux termes de l'article R. 1334 4 du même code, dans sa rédaction issue du décret du 25 avril 2006 attaqué : « Le diagnostic mentionné à l'article L. 1334 1 identifie les éléments de construction comportant un revêtement dégradé, précise la concentration en plomb de ces revêtements et la méthode d'analyse utilisée pour la mesurer et décrit l'état de conservation des revêtements contenant du plomb, selon un protocole précisé par un arrêté conjoint des ministres chargés du logement et de la santé » ; qu'enfin, l'article R. 1334 10 du même code prévoit une procédure identique en matière de constat de risque d'exposition au plomb ;

Considérant, en premier lieu, que du fait du rejet des conclusions dirigées contre le décret attaqué, le moyen tiré de ce que les arrêtés du 26 avril 2006 devraient être annulés par voie de conséquence de l'annulation de ce même décret ne peut qu'être écarté ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'arrêté du 26 avril 2006 relatif au constat de risque d'exposition au plomb, ainsi que l'arrêté du même jour relatif au diagnostic du risque d'intoxication par le plomb des peintures, ont été signés par les seuls ministres chargés du logement et de la santé, en conformité avec les prescriptions des articles R. 1334 4 et R. 1334 10 du code de la santé publique ; qu'il en résulte que le moyen tiré du défaut de signature des deux arrêtés par d'autres ministres ne peut qu'être écarté ;

Considérant, en troisième lieu, que le décret attaqué du 25 avril 2006, pris en application des dispositions de l'article L. 1334 12 du code de la santé publique, détermine le contenu et les modalités générales de réalisation du constat de risque d'exposition au plomb et du relevé sommaire des facteurs de dégradation du bâti ; que ce décret, qui en fixe les critères généraux, pouvait légalement renvoyer à des arrêtés et à leurs annexes le soin d'en préciser les conditions techniques et opérationnelles de mise en oeuvre ; qu'il suit de là que les auteurs des arrêtés attaqués ont fait une exacte application des dispositions législatives et réglementaires précitées de ce code ; que le moyen tiré de ce que les dispositions de ces arrêtés relevaient d'un décret pris en Conseil d'Etat doit être écarté ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 2 de chacun des arrêtés attaqués : « Les mesures de concentration en plomb des revêtements sont réalisées pour chaque unité de diagnostic dont la surface est dégradée. () Les mesures de plomb sont effectuées avec un appareil portable à fluorescence X capable d'analyser au moins la raie K du spectre de fluorescence émis en réponse par le plomb » ;

Considérant, d'une part, qu'il résulte des dispositions de l'article L. 1333 1 du code de la santé publique qu'une activité nucléaire ou une intervention faisant appel à cette source d'énergie ne peut être entreprise ou exercée que si elle est justifiée par les avantages qu'elle procure, notamment en matière sanitaire, sociale, économique ou scientifique, rapportés aux risques inhérents à l'exposition aux rayonnements ionisants auxquels elle est susceptible de soumettre les personnes ; que si les catégories d'appareils devant être utilisés en application des arrêtés attaqués comportent un risque d'exposition aux rayons ionisants, ce risque s'avère, d'une part, exceptionnel au regard des précautions dont sont entourées la mise sur le marché et les conditions d'utilisation des appareils et, d'autre part, justifié par les avantages sanitaires qui doivent en résulter en matière de lutte contre le saturnisme chez les mineurs ; qu'en outre, il ne ressort ni de l'article L. 1334 1 portant sur la réalisation d'un diagnostic sur les revêtements des immeubles, ni des articles L. 1334 5 à L. 1334 10 du même code relatifs à la procédure du constat de risque d'exposition au plomb, que les mesures de repérage de l'existence de plomb doivent être nécessairement limitées aux seuls éléments des couches superficielles des peintures de revêtements muraux ; qu'il en résulte qu'en faisant le choix de ce type d'appareils, lesquels permettent par les procédés techniques utilisés d'effectuer des mesures de plomb au delà des premières couches de peinture, les auteurs des arrêtés attaqués n'ont pas fait, au regard des objectifs de renforcement des mesures de prévention du saturnisme découlant de la loi du 9 août 2004, une inexacte application des dispositions précitées du code de la santé publique ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de ce code

doit être écarté ;

Considérant, d'autre part, qu'il ne ressort pas des pièces figurant au dossier et en particulier des expertises réalisées par le laboratoire national d'essai et par l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement, qu'en retenant seulement, pour effectuer ces mesures, des appareils portables à fluorescence X de la nature de ceux que mentionnent les arrêtés attaqués, ces derniers soient entachés d'une erreur manifeste d'appréciation, au regard de l'objectif d'efficacité recherché dans les opérations de repérage de la présence de plomb dans les peintures ; qu'il suit de là que le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'administration quant au choix du type de matériel retenu doit être écarté ;

Considérant, en cinquième lieu, que les arrêtés litigieux ont été, ainsi qu'il a été dit, pris en application du décret du 25 avril 2006 lequel a pour base légale les articles L. 1334 5 à L. 1334 10 du code de la santé publique ; que les dispositions prises en matière de santé publique et visant à prévenir les risques de saturnisme chez les enfants mineurs, peuvent, le cas échéant, avoir pour effet de limiter la liberté du commerce et de l'industrie du fait de l'homologation d'un seul type d'appareil de détection ; que, dans la mesure où les arrêtés attaqués sont justifiés et proportionnés au regard du risque encouru, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que du principe d'égalité ne peut qu'être écarté ;

Considérant, enfin, que si l'article L. 420 1 du code de commerce prohibe les actions concertées ayant pour effet notamment d'empêcher ou de fausser le jeu de la concurrence, il résulte de l'article L. 420 4 du même code que : « I - Ne sont pas soumises aux dispositions des articles L. 420 1 et de L. 420 2 les pratiques : 1°) Qui résultent de l'application d'un texte législatif ou d'un texte réglementaire pris pour son application () ; que l'entorse au libre jeu de la concurrence résultant en l'espèce de la mise en oeuvre d'arrêtés de nature réglementaire pris pour l'application d'un texte législatif, le moyen tiré de l'atteinte au principe de la libre concurrence doit être écarté ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non recevoir opposée par le ministre de la santé et des solidarités, que l'ASSOCIATION ASTER'X et autres, ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret et des arrêtés du 25 avril 2006 ; que la présente décision, qui rejette les conclusions de l'ASSOCIATION ASTER'X et autres tendant à l'annulation des textes qu'ils attaquent, n'appelle aucune mesure d'exécution ; qu'ainsi, les conclusions tendant au prononcé d'une injonction ne peuvent qu'être rejetées ; que les dispositions de l'article L. 761 1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement des sommes que l'ASSOCIATION ASTER'X et autres demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

D E C I D E :

Article 1er : Il est donné acte du désistement de la SOCIETE APZ EXPERTISES ET DIAGNOSTICS IMMOBILIERS et de M. I.

Article 2 : La requête de l'ASSOCIATION ASTER'X et autres est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION ASTER'X, à la SOCIETE

AADEQUAT, à la SOCIETE ABC CONTROLE, à la SOCIETE ADHOC DIAGNOSTIC, à l'EURL 1-2-3 EXPERTISES, à la SOCIETE APZ EXPERTISES ET DIAGNOSTICS IMMOBILIERS (APZI), à la SOCIETE ARCOTEC, à la SOCIETE BARTLYS EXPERTISES, au CABINET CLEMENT, à l'EURL DIAGNOSTIC BAT, à la SOCIETE JEHANNO LECHAT ASSOCIES, à la SOCIETE JOBSUD, à l'EURL EDI EXPERTISE DAGNOSTIC IMMOBILIER, à la SOCIETE CABINET JEAN JACQUES GILLES, à la SOCIETE CABINET JULIEN, à la SOCIETE INGENEERING CONSULT, à la SOCIETE FRANEX, au CABINET LE DREFF, à M. Olivier A, à M. Claude B, à M. Christos C, à M. Daniel D, à M. Patrice E, à M. Pierre F, à M. Benjamin G, à M. Damien H, à M. André I, à M. William J, à M. Jean-Claude K, à M. Christian JULIEN, à M. Serge M, à M. Eric M, à M. Stéphane N, à M. Jacques O, à M. Didier P, au Premier ministre, au ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité et au ministre de la santé, de la jeunesse et des sports.