

Interdiction de l'amiante: vers un consensus européen (II)

La Commission poursuit ses consultations en vue d'une future interdiction de l'amiante sur le marché de l'Union européenne. Si une majorité qualifiée semble se confirmer en faveur de cette interdiction, l'amiante reste un sujet de débats confus et ambigus. L'avis – considéré par d'aucuns comme provisoire - rendu par le nouveau Comité scientifique de la Direction générale responsable de la politique des consommateurs a accentué cette confusion.

En mars dernier, la Direction Générale III (Marché intérieur) de la Commission Européenne a tenu sa troisième réunion¹ d'évaluation des avantages et des désavantages liés à des restrictions supplémentaires en matière de commercialisation et d'utilisation du chrysotile, la seule fibre d'amiante à ne pas être encore totalement interdite en Europe².

La réunion devait éclaircir les points suivants:

- le contexte historique et juridique du nouveau Comité scientifique sur la toxicité, l'écotoxicité et l'environnement (CSTEE) de la DG XXIV, son mandat et son rôle futur dans les décisions législatives de la Commission ;
- l'avis intermédiaire du CSTEE et ses conséquences juridiques sur la version finale³ du rapport de l'ERM⁴ sur l'évaluation des risques provoqués par l'amiante et les fibres de substitution; et
- le projet de rapport de l'ERM⁵ sur les implications du remplacement des fibres-ciment.

Le Comité scientifique sur la toxicité, l'écotoxicité et l'environnement (CSTEE)

Pour la Commission, l'affaire européenne de la BSE a été le principal détonateur de la réorganisation de ses six comités scientifiques existants pour la protection de la santé des consommateurs, afin *"qu'à l'avenir, l'on puisse disposer d'un avis scientifique indépendant et autorisé"*.

Un autre motif de la réorganisation résidait dans l'aspect pluridisciplinaire de plusieurs questions relatives à la santé des consommateurs qui requièrent des avis émanant de plusieurs comités scientifiques. A cette fin, une coordination efficace était nécessaire. La Commission a donc constitué⁶ un Comité scientifique directeur qui a pour tâche principale de coordonner les travaux

¹ Des représentants de pratiquement tous les Etats membres, de différentes Directions Générales, de l'ERM (Environmental Resources Management), de l'industrie et du BTS étaient présents.

² Voir notre premier article sur l'amiante dans la *Newsletter du BTS* n°7, décembre 1997.

³ Novembre 1997.

⁴ "Recent assessment of hazards and risks posed by asbestos and substitute fibres, and recent regulation of fibres world-wide" (Evaluation récente des dangers et des risques provoqués par l'amiante et les fibres de substitution, et réglementations récentes sur les fibres dans le monde).

⁵ "The implications of replacing asbestos cement products with substitutes and the availability of alternatives to asbestos containing products» (Les implications du remplacement des fibres-ciment par des produits de substitution et la possibilité d'alternatives à des produits contenant de l'amiante).

⁶ Décision 97/404/CE de la Commission du 10 juin 1997.

des huit nouveaux comités scientifiques de la Commission⁷. La DG XXIV est responsable de ces comités.

A quel moment ces comités doivent-ils être consultés ? Dans certains cas une consultation est expressément prévue dans les législations européennes. La Commission elle-même peut aussi décider de les consulter sur des questions revêtant une importance particulière pour la protection de la santé des consommateurs et la sécurité alimentaire. Leur tâche consiste en particulier à examiner de façon critique les évaluations des risques menées par des scientifiques appartenant à des organismes nationaux et à rédiger des avis scientifiques destinés à permettre à la Commission d'évaluer la base scientifique des recommandations, des normes et des lignes directrices élaborées au cours de forums internationaux.

Un de ces nouveaux comités scientifiques est le CSTE, qui se compose de 15 membres.

L'une de ses premières tâches a été de procéder à une révision du rapport de l'ERM sur l'évaluation des dangers et des risques provoqués par l'amiante et les fibres de substitution sur base des questions suivantes: les conclusions de l'étude sont-elles justifiées? Quelle est la qualité d'ensemble de l'étude?

D'autres documents ont été mis à la disposition du groupe : Un exemplaire d'un rapport confidentiel (non publié) de l'IPCS⁸ élaboré pour le Document de critères sur la santé environnementale concernant le chrysotile et un commentaire canadien (daté du 6 septembre 1997) sur le projet de rapport de l'ERM (daté de juin 1997)⁹.

L'avis du CSTE sur le rapport de l'ERM

L'avis du Groupe de travail du CSTE a été publié le 9 février; il a suscité bon nombre de réactions et de confusion, y compris au sein même de la Commission. Un des motifs de cette confusion est dû au fait que, lors de la réunion, l'avis avait été qualifié 'd'intermédiaire'. Cependant, même le représentant de la DG XXIV ne l'a pas considéré comme tel, et le mot 'intermédiaire' n'est pas repris dans l'avis tel qu'il est publié sur Internet. Selon nos informations, le Groupe de travail n'estime pas que son avis est définitif. Avant de parvenir à une conclusion définitive, il a besoin d'autres documents (comme par exemple, un document sur les produits de remplacement du chrysotile), que la Commission était censée lui avoir transmis.

Certaines remarques formulées par le CSTE ont fait l'objet de vives critiques, par exemple:

- *"...il n'est pas possible d'avoir la certitude quant à l'existence ou non d'une dose limite pour la carcinogenèse du poumon ou du mésothéliome. En l'absence d'une information définitive, il serait préférable de supposer qu'il n'existe aucune dose sûre pour le chrysotile." ou*
- *" La conclusion selon laquelle des matériaux spécifiques de remplacement entraînent un risque substantiellement plus faible pour la santé humaine, en particulier la santé publique, par rapport à l'utilisation actuelle de chrysotile n'est pas réellement fondée, bien qu'elle puisse éventuellement se révéler correcte." ¹⁰.*

⁷ Décision 97/579/CE de la Commission du 23 juillet 1997.

⁸ Programme International de l'OMS sur la sécurité des produits chimiques.

⁹ Cette révision a été réalisée par G.W. Gibbs, J.M.G. Davis, J. Dunnigan et R.P. Nolan. Le Dr. Graham Gibbs représente le Comité pour les fibres de la Commission internationale pour la santé sur les lieux de travail, Canada, Jacques Dunnigan est l'ancien directeur pour la santé et l'environnement de l'Institut de l'amiante au Québec.

¹⁰ L'intégralité du document se trouve sur le site web de la Commission
http://europa.eu.int/comm/dg24/health/sc/ncomm8/out05_en.html.

Certaines conclusions demeurent imprécises pour la Commission elle-même (notamment la déclaration relative à une valeur seuil pour le chrysotile ou le paragraphe sur les produits de remplacement¹¹). Par conséquent, la Commission s'est sentie dans l'obligation de réaffirmer:

- qu'en ce qui concerne une valeur seuil pour le chrysotile, tous les Etats membres ayant instauré une interdiction devront s'inspirer du principe de précaution ; et
- qu'en ce qui concerne les produits de remplacement et les risques qui leurs sont inhérents, la Commission suit une approche cohérente dans la Directive 76/769/CEE¹² du Conseil, fondée sur les preuves disponibles. A l'avenir, celle-ci sera basée sur les résultats de l'évaluation et du contrôle des produits chimiques existants¹³.

Il n'en demeure pas moins que l'avis, qu'il soit intermédiaire ou définitif, peut être, et a été, utilisé par toutes les parties pour servir leurs propres fins:

- Les opposants à une interdiction totale de l'amiante déduisent du rapport que des recherches complémentaires sont nécessaires et que des produits de remplacement moins dangereux n'existent pas. Selon la conclusion du rapport de l'ERM, le risque d'exposition au chrysotile à des concentrations inférieures à 1 F/ml - comme c'est déjà le cas partout en Europe - est très faible. Le CSTEE partage ce point de vue. Les opposants en déduisent qu'il n'existerait aucun risque pour les travailleurs et, par conséquent, qu'il n'est pas nécessaire de l'interdire. Bien plus, ils font appel à la solidarité des autres Etats membres en dressant un sombre tableau du démantèlement des industries et des milliers de pertes d'emploi dans toute l'Europe du sud si cette interdiction devait se concrétiser en Europe. Un autre argument avancé est celui des effets négatifs pour l'environnement de certains produits de remplacement.
- Les partisans d'une interdiction totale ont critiqué le rapport pour son ambiguïté et ses conclusions limitées. En particulier, la recommandation selon laquelle des recherches complémentaires dans le domaine des produits de remplacement sont nécessaires pourrait susciter le report d'une interdiction totale pour une durée plus ou moins indéterminée. Une évaluation complète des risques des produits de remplacement serait en contradiction avec le Document-guide technique sur les substances existantes. Même si le chrysotile est moins nocif que toutes les autres fibres d'amiante, il est néanmoins considéré comme cancérigène pour l'homme et aucune valeur limite, si petite soit-elle, ne pourra protéger les travailleurs exposés contre le risque de développer un cancer ou d'autres maladies liées à l'amiante. Une solution possible serait de l'interdire pendant une certaine durée avec des dérogations pour certaines applications, tant que de réels produits de remplacement ou des alternatives ne seront pas disponibles. Les expériences des Etats membres ayant interdit toutes les fibres d'amiante révèlent qu'une industrie peut modifier ses lignes de production sans pour autant courir des risques économiques majeurs.

Les organes décisionnels de la Commission considèrent que le rapport ne possède qu'une valeur limitée.

Le statut juridique des avis fournis à la Commission par le CSTEE

¹¹ Par exemple, pour le motif que le CSTEE a cité au paragraphe 4.2 '*le chrysotile, les fibres minérales artificielles et les autres produits de substitution*', le lecteur pourrait être induit à penser que les FMA sont des produits de remplacement du chrysotile alors qu'elles sont des substituts aux amphiboles, qui sont interdites. Au paragraphe 4.1, le CSTEE cite clairement les produits de remplacement du chrysotile.

¹² Directive 76/769/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, sur le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres, relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.

¹³ Règlement 93/793/CEE du Conseil du 23 mars 1993.

Un des nouveaux comités doit être consulté sur les matières relatives à la santé et à la sécurité des consommateurs. La consultation est obligatoire pour les cosmétiques et les produits alimentaires sous peine de nullité des dispositions juridiques. Dans tous les autres cas, la consultation est fondée sur un accord politique commun entre les différentes Directions Générales de la Commission. Les déclarations faites par un comité scientifique revêtent dès lors un statut consultatif. Quoi qu'il en soit, la Commission a l'obligation de ne pas aller au-delà des recommandations formulées dans ces déclarations, et la DG XXIV ne souhaite pas donner son approbation à certaines dispositions juridiques si le ou les comité(s) ad hoc n'a ou n'ont pas été consulté(s).

Le rapport intermédiaire de l'ERM sur les implications du remplacement des fibres-ciment

Le premier rapport de l'ERM portait sur l'évaluation des dangers et des risques provoqués par l'amiante et ses produits de remplacement (voir ci-dessus ainsi que notre premier article paru dans la *Newsletter du BTS* n°7). Le deuxième rapport de l'ERM, encore à l'état de projet, est consacré aux implications éventuelles du remplacement des produits en fibre-ciment de chrysotile et la disponibilité d'alternatives plus sûres pour les industries et les pays où ces produits sont encore utilisés.

Les fibres-ciment constituent la principale utilisation de l'amiante actuellement en Europe (85%), suivie par les matériaux de friction (9%), les textiles, les dispositifs d'étanchéité, les joints, etc. (6%) et certaines applications particulières telles que les diaphragmes destinés à l'électrolyse dans les usines de production de chlore.

L'Espagne, le Portugal et la Grèce seront vraisemblablement les pays les plus touchés par une interdiction, l'étude se concentre sur les implications pour ces Etats membres. Les conséquences potentielles prises en considération sont plus précisément:

- les retombées économiques: fermetures d'usines/d'entreprises et pertes d'emploi ainsi que leurs effets secondaires (notamment l'impact négatif sur les recettes fiscales, l'augmentation des dépenses de sécurité sociale destinées à couvrir les indemnités de licenciement, etc.), nécessité d'importer des produits de remplacement;
- Les retombées socio-économiques, à savoir les effets sur les logements et le marché de l'emploi local, sur les structures de la population locale et les conséquences sur la demande de services, sur le niveau de vie, les problèmes sociaux, etc.

Les résultats préliminaires de l'ERM ont été présentés à la réunion de la Commission (estimation des coûts de la perte de capitaux, des pertes d'emploi, des fermetures d'entreprises, mise en place et développement de nouvelles technologies/produits de remplacement ne contenant pas d'amiante), ainsi que ses conclusions et des mesures atténuées telles qu'une interdiction assortie de quelques dérogations au lieu d'une interdiction totale.

Lors de la réunion à la Commission, les critiques se sont élevées en particulier sur le fait que, pour le moment, l'étude ressemble plus à un scénario catastrophe sur le taux de chômage que l'on peut craindre dans l'industrie de la fibre-ciment en Espagne, en Grèce et au Portugal, sans prendre en compte les expériences des Etats membres qui ont interdit, depuis des années, les produits dérivés de l'amiante.

Les Etats membres ont demandé que les points suivants soient pris en considération dans le rapport final:

- les avantages socio-économiques en termes d'emploi et les autres retombées pour l'industrie des produits de remplacement ;
- la réduction des coûts pour les systèmes de sécurité sociale engendrée par une diminution des maladies professionnelles, etc.;

- les coûts d'une maintenance et d'une utilisation sûres de l'amiante.

L'étude de cas sur les implications de la récente interdiction de l'amiante en France n'étant pas encore terminée, des données permettant de prendre une autre orientation n'étaient pas disponibles. Des conclusions définitives n'ont donc pas pu être tirées.

Quelles possibilités la Commission a-t-elle d'entreprendre une action?

Sur base des principaux résultats du premier rapport¹⁴ de l'ERM, la Commission est toujours prête et désireuse d'élaborer une proposition de directive pour une interdiction du chrysotile dans toute l'Europe (moyennant quelques exceptions). Elle devrait recueillir une majorité qualifiée au sein des Etats membres¹⁵.

La Commission est dans l'obligation juridique d'attendre le deuxième rapport définitif de l'ERM sur les retombées socio-économiques et le rapport final du CSTE sur le premier rapport de l'ERM (dangers et risques du chrysotile et de ses produits de remplacement). Dès qu'elle sera en possession de ces rapports, la Commission aura deux possibilités:

- soit adapter la Directive 91/659/CEE existante sur l'amiante au progrès technique. Les représentants des Etats membres voteraient alors une proposition de la Commission au sein du Comité de progrès technique (TPC), sans passer officiellement par le Conseil et le Parlement Européen. Le vote s'effectuerait à la majorité qualifiée.
- l'autre possibilité consisterait à adopter une directive du Conseil. Ceci impliquerait des lectures au Parlement Européen et un vote des ministres, ce qui prendrait beaucoup de temps, si l'on considère en particulier que le Parlement Européen a déjà exprimé son avis en la matière à plusieurs reprises.

Selon le calendrier de la Commission, une première proposition formelle de directive pourrait être prête pour la fin de l'été 1998.

La Belgique est le neuvième pays de l'UE à avoir décidé d'interdire la vente et l'utilisation du chrysotile et des produits qui en contiennent. L'Arrêté Royal de mise en oeuvre de cette interdiction a été publié le 21 février 1998.

La Belgique fait avancer la législation européenne existante d'un pas (dans la législation de l'UE, la commercialisation et l'utilisation en soi du chrysotile ne sont pas interdites, seules 14 classes de produits contenant ce minéral sont proscrites). L'interdiction de la Belgique relative au chrysotile prévoit des dérogations temporaires pour les produits pour lesquels il n'existe aucune substance de remplacement.

¹⁴ Aucun seuil d'exposition en-dessous duquel le chrysotile n'aurait aucun effet cancérigène n'a été identifié, et les principaux produits de remplacement dans les utilisations actuelles du chrysotile (fibres d'alcool polyvinylique (PVAQ), cellulose et fibres p-aramides) semblent comporter un risque infiniment moindre pour la santé que le chrysotile (selon les données disponibles).

¹⁵ Neuf des quinze Etats membres de l'Union ont déjà interdit l'amiante (le dernier gouvernement à avoir rejoint les rangs de ses opposants a été la Belgique début 1998; l'Irlande et le Luxembourg soutiennent en principe l'interdiction). Le nouveau gouvernement travailliste de Grande-Bretagne, qui était supposé instaurer une interdiction nationale au cours de 1998 après s'être déclaré maintes fois en faveur d'une interdiction à l'échelle européenne, est devenu beaucoup plus hésitant depuis ces derniers mois. Pour plus d'information, voir l'article dans la lettre d'information *British Asbestos*, n° 30, printemps 1998, disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.lkaz.demon.co.uk/ban30.htm>.

L'amiante interdit dans la fabrication des garnitures de freins

La Commission a adopté début 1998 une Directive portant adaptation au progrès technique de la Directive 71/320/CEE sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives au freinage de certaines catégories de véhicules à moteur et de leur remorques.

L'article 2.5 prévoit que *"les Etats membres autorisent la vente ou la mise en service des garnitures de freins de rechange destinées à être montées sur des types de véhicules réceptionnés avant l'entrée en vigueur de la présente directive, à condition que ces garnitures de freins de rechange ne contreviennent pas aux dispositions de la version précédente de la directive 71/320/CEE qui était applicable lors de la mise en service de ces véhicules. En tout état de cause, ces garnitures de freins ne contiennent pas d'amiante"*.

L'article 2.6 précise qu'*"à compter du 1er d'octobre 1999, les Etats Membres interdisent la mise en service des véhicules équipés de garnitures de freins contenant de l'amiante"*.

Directive 98/12/CE de la Commission du 27 janvier 1998, *J.O.* L 081 du 18 mars 1998

Contact au BTS: Karola Grodzki, kgrodzki@etuc.org