



N° 1474

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mars 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION
tendant à la création d'une commission d'enquête :

– n° 1332 de M. Alain BOCQUET sur les causes et les
conséquences sanitaires de **l'épidémie de légionellose** dans la Région
Nord-Pas-de-Calais mais également sur les moyens, de toute nature, à
mettre en œuvre pour en prévenir tout nouveau risque à l'avenir ;

– n° 1347 de M. Jean-Claude BOIS sur les **problèmes sanitaires**
liés aux **risques industriels** et aux **pollutions industrielles** et sur les
moyens à mettre en œuvre pour les prévenir ;

– n° 1362 de M. Alain BOCQUET sur les facteurs de risques et les
conséquences sanitaires d'**épidémies de légionellose** mais également sur les
moyens des services d'Etat à renforcer pour prévenir, contrôler et contenir
tout risque d'exposition comme de contamination,

PAR M. Paul-Henri CUGNENC,

Député.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.- LA RECEVABILITE DES TROIS PROPOSITIONS DE RESOLUTION FAIT DEBAT | 7 |
| II.- IL SEMBLE PEU OPPORTUN D'UTILISER LA FORME JURIDIQUE DE LA COMMISSION D'ENQUETE..... | 9 |
| 1. Bien que peu fréquente, la légionellose constitue un véritable danger sanitaire | 9 |
| 2. Le gouvernement a pris la mesure du danger sanitaire représenté par la légionellose..... | 10 |
| 3. L'Assemblée nationale s'est penchée sur les problèmes soulevés par l'épidémie de légionellose..... | 12 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION..... | 15 |

INTRODUCTION

A la suite d'une épidémie de légionellose intervenue dans le département du Pas-de-Calais à la fin de l'année 2003 et au début de cette année, trois propositions de résolutions de création d'une commission d'enquête ont été déposées :

– Le 6 janvier 2004, M. Alain Bocquet (CR) et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de résolution (n° 1332) tendant à la création d'une commission d'enquête sur les causes et les conséquences sanitaires de l'épidémie de légionellose dans la région Nord Pas-de-Calais mais également sur les moyens, de toute nature, à mettre en œuvre pour en prévenir tout nouveau risque à l'avenir. Selon les termes de la proposition, la création de la commission serait nécessaire *« pour faire toute la transparence attendue sur les raisons qui ont provoqué cette épidémie mais également les moyens qui ont été mis en œuvre pour en prévenir tout nouveau risque »*.

– Le 14 janvier 2004, M. Jean-Claude Bois (Soc.) et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de résolution (n° 1347) tendant à la création d'une commission d'enquête sur les problèmes sanitaires liés aux risques industriels et aux pollutions industrielles et sur les moyens à mettre en œuvre pour les prévenir. Selon les termes de la proposition, la commission ainsi créée analyserait les problèmes sanitaires liés aux risques industriels et aux pollutions industrielles, à la suite de l'épidémie de légionellose dans le Pas-de-Calais, et se pencherait sur les questions soulevées par la situation dans le même département. Enfin, elle ferait le bilan des problèmes sanitaires liés à l'activité industrielle et émettrait des propositions pour améliorer la sécurité sanitaire.

– Le 16 janvier 2004, M. Alain Bocquet (CR) et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de résolution (n° 1362) tendant à la création d'une commission d'enquête sur les facteurs de risques et les conséquences sanitaires d'épidémies de légionellose mais également sur les moyens des services d'Etat à renforcer pour prévenir, contrôler et contenir tout risque d'exposition comme de contamination. La commission ainsi créée ferait *« toute la transparence attendue sur les facteurs risques qui ont provoqué les épidémies ainsi que leurs conséquences sanitaires mais également sur les moyens à mobiliser pour prévenir, contrôler et contenir tout risque »*.

Compte tenu de la similitude et de la proximité des problèmes soulevés par ces trois propositions, qui tirent leur origine dans un événement commun (l'épidémie de légionellose dans le Pas-de-Calais), le rapporteur a choisi de leur consacrer un exposé général commun.

La question posée par les trois propositions de résolution est de savoir si la forme juridique de la commission d'enquête, avec les prérogatives qui lui sont attachées et l'organisation qu'elle exige, est le meilleur outil dont disposeraient les députés pour s'informer sur ce sujet.

Selon l'usage, le rapporteur examinera la recevabilité des trois propositions de résolution, avant de s'interroger sur l'opportunité de créer une commission d'enquête.

I.- LA RECEVABILITE DES TROIS PROPOSITIONS DE RESOLUTION FAIT DEBAT

La recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête s'apprécie au regard des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140 et 141 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La première exigence posée par ces textes est de déterminer avec précision dans la proposition de résolution les faits pouvant donner lieu à enquête.

En l'espèce, le champ de l'éventuelle commission d'enquête paraît circonscrit. En effet, les trois propositions font directement référence à l'épidémie de légionellose ; la proposition n° 1347 évoque, plus généralement, les risques et les pollutions industriels.

La seconde exigence posée par les textes concerne l'application du respect du principe de séparation des pouvoirs législatif et judiciaire, qui interdit à l'Assemblée nationale d'enquêter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires, aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale a informé M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, du dépôt des trois propositions de résolution de création de commission d'enquête.

S'agissant des deux propositions de résolution (n^{os} 1332 et 1362) de M. Alain Bocquet (CR), le garde des sceaux, ministre de la justice, a fait savoir au Président de l'Assemblée nationale, par deux courriers du 4 et du 17 février 2004, qu'une information judiciaire avait été *« ouverte le 5 janvier 2004 au tribunal de grande instance de Béthune des chefs d'homicide involontaires au vu des plaintes des familles de trois des dix malades décédés et de blessures involontaires concernant huit autres personnes atteintes par la légionellose »*. Il ajoute qu' *« il est probable que d'autres personnes victimes de l'épidémie qui touche la région de Lens depuis la fin du mois de novembre 2003 viennent à se constituer partie civile dans ce dossier »*.

S'agissant de la proposition de résolution (n° 1347) de M. Jean-Claude Bois (Soc.) et plusieurs de ses collègues, le garde des sceaux, ministre de la justice, indique au Président de l'Assemblée nationale, dans un courrier du 17 février, que *« plusieurs procédures sont en cours concernant les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition. Des informations judiciaires sont en particulier ouvertes au tribunal de grande instance de Béthune sur l'impact sanitaire de l'exploitation des usines Métaleurop et Noroxo. »*

Le garde des sceaux, ministre de la justice, M. Dominique Perben, conclut chacun de ces courriers en indiquant que c'est au Président de l'Assemblée nationale

d'apprécier si les procédures en cours sont de nature à faire obstacle à la création d'une commission d'enquête.

Il existe un risque non négligeable que les travaux d'une éventuelle commission d'enquête parlementaire créée sur le fondement de l'une des trois propositions de résolution se heurtent au principe de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire et à l'interdiction d'enquêter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires, aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. En particulier, les demandes d'audition de personnes ayant un lien avec les poursuites judiciaires citées plus haut pourraient ne pas aboutir, ce qui est de nature à réduire considérablement l'intérêt de la création de ces commissions.

On peut donc conclure que la recevabilité juridique des trois propositions n'est pas formellement établie et que l'ouverture de poursuites judiciaires a pour conséquence de limiter à des généralités le champ des investigations d'une éventuelle commission d'enquête.

II.- IL SEMBLE PEU OPPORTUN D'UTILISER LA FORME JURIDIQUE DE LA COMMISSION D'ENQUETE

Il reste à déterminer s'il convient, en opportunité, de créer ou non une commission d'enquête sur les thèmes ayant fait l'objet du dépôt des trois propositions de création de commission d'enquête.

Qu'en est-il du danger sanitaire représenté par la légionellose (1) ? Quelle est l'action du gouvernement (2) ? Quelle est la contribution de l'Assemblée nationale (3) ?

1. Bien que peu fréquente, la légionellose constitue un véritable danger sanitaire

Le site Internet du ministère chargé de la santé (www.sante.gouv.fr) a mis en ligne des éléments d'information sur la légionellose. Ils sont reproduits ci-dessous.

Qu'est ce qu'une légionellose ?

La légionellose est une infection provoquée par des bactéries du genre *Legionella*. Le germe responsable est un bacille vivant dans l'eau douce dont la température optimale de prolifération se situe entre 35 et 40° C. On peut le trouver dans tous les milieux aquatiques naturels ou artificiels, notamment dans les installations sanitaires (douches, robinets...), les installations de climatisation et les dispositifs de refroidissement (tours aérorefrigérantes, circuits de refroidissement industriel), les bassins et fontaines, les eaux thermales et les équipements médicaux producteurs d'aérosols. L'homme s'infecte en inhalant un aérosol d'eau contaminée. Le traitement repose sur les antibiotiques.

Est-ce une maladie grave ?

Il existe une forme bénigne, analogue à un syndrome grippal, guérissant sans traitement en 2 à 5 jours. Le diagnostic de légionellose est rarement porté dans ces cas qui passent généralement inaperçus. La forme grave, appelée Maladie des Légionnaires, survient le plus souvent chez des personnes fragilisées (sujets âgés, immunodéprimés...). La Maladie des Légionnaires se traduit par une infection pulmonaire qui peut être sévère, entraînant le décès dans un peu plus de 15 % des cas.

Est-ce une maladie fréquente ?

Reconnue pour la première fois en 1976 à l'occasion d'une épidémie survenue lors d'un congrès d'anciens combattants de l'armée des USA, d'où le nom de « Maladie des Légionnaires », la légionellose a été impliquée depuis dans de nombreux foyers épidémiques hospitaliers ou communautaires. La légionellose est une maladie à déclaration obligatoire. Le nombre total d'infections par les légionelloses en France a été estimé en 1995 entre 2 000 et 3 000 cas annuels.

Comment reconnaître une légionellose ?

Le diagnostic précis des légionelloses exige la pratique d'examen de laboratoire. Bien que le diagnostic de légionellose puisse être réalisé rapidement par la recherche d'antigènes urinaires spécifiques, il est nécessaire de réaliser une mise en culture de prélèvements broncho-pulmonaires pour isoler la souche de légionelle responsable de l'infection et pouvoir, le cas échéant, la comparer aux souches présentes dans l'environnement. L'augmentation significative du titre d'anticorps pouvant être tardive (3 à 6 semaines), les méthodes de diagnostic direct (antigènes urinaires, culture) doivent être préférées aux techniques sérologiques.

Comment réduire le risque lié aux légionelles ?

La réduction du risque lié aux légionelles repose avant tout sur un bon entretien des circuits et des installations d'eau, en particulier d'eau chaude, notamment dans les établissements de santé, les établissements thermaux et les bâtiments recevant du public.

Au moment où ces lignes sont écrites, et selon les informations dont dispose le rapporteur, les autorités sanitaires estiment¹ que l'épidémie de légionellose dans le Nord-Pas-de-Calais semble terminée. Elle a été la cause de 13 décès et a atteint 85 personnes. Une source unique de contamination aurait été identifiée par les experts : les tours aéroréfrigérantes de l'usine pétrochimique NOROXO à Harnes (62).

S'agissant du processus de dissémination des légionelles, les experts pensent à une résistance des légionelles à la désinfection. Une dissémination massive aurait eu lieu lors de l'opération de nettoyage et du redémarrage de l'usine NOROXO, expliquant ce que les experts ont appelé la « deuxième vague » de l'épidémie survenue à partir du 15 décembre 2003.

2. Le gouvernement a pris la mesure du danger sanitaire représenté par la légionellose

• S'agissant de l'enquête sur place, dans un premier temps, l'enquête épidémiologique a été effectuée par la cellule interrégionale d'épidémiologie Nord et la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), avec l'appui de l'Institut national de veille sanitaire (InVS). Tous les patients ont été interrogés. L'enquête environnementale a été conduite par la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et la DDASS. Les DRIRE des régions avoisinantes ont été mises à contribution pour dépêcher des agents supplémentaires dans le Pas-de-Calais. Le 31 décembre 2003, les ministres de la santé et de l'écologie ont nommé une mission de cinq experts. Ces experts reconnus pour leurs compétences dans les domaines de l'épidémiologie, de la lutte contre la prolifération des légionelles dans les tours de refroidissement et du transport des bactéries dans l'atmosphère ont été mis à la disposition du Préfet du Pas-de-Calais. Ils ont rendu leurs conclusions à la fin du mois de janvier 2004.

¹ Communiqué de presse de la préfecture du Pas-de-Calais du 17 février 2004.

- En ce qui concerne la réglementation, lors de l'examen du projet de loi relatif à la politique de santé publique par le Sénat, le gouvernement a fait adopter un amendement portant article additionnel et visant à accroître le contrôle sur les tours aérorefrigérées, susceptibles d'être la source de contamination par légionelles. Cet amendement, devenu l'article 39 bis B dans le texte en navette, vise à modifier le code de la santé publique afin de soumettre « à déclaration l'exploitation d'un système d'aérorefrigération, susceptible de générer des aérosols, ne relevant pas de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. »

Il est proposé que l'utilisation d'un tel système d'aérorefrigération puisse être interdite par l'autorité administrative compétente si les conditions d'aménagement ou de fonctionnement sont susceptibles d'entraîner un risque pour la santé publique ou si l'installation n'est pas conforme aux normes prévues ou n'a pas été mise en conformité dans le délai fixé par l'autorité administrative.

- Une circulaire de la ministre de l'écologie et du développement durable, Mme Roselyne Bachelot, a fixé dix actions prioritaires aux préfets pour 2004. La lutte contre la légionellose fait partie de ces priorités. Ainsi, ce programme permettra le premier recensement exhaustif des tours aérorefrigérantes, classées ou non classées, avant le 1^{er} juin 2004. Le recensement facilitera considérablement le travail des enquêteurs en cas de suspicion de légionellose.

La ministre de l'écologie et du développement durable a fait en outre adopter un programme pluriannuel de renforcement et de modernisation de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement dans les DRIRE (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement). Actuellement, 1 119 agents se consacrent au contrôle des installations industrielles et des élevages ainsi qu'à la prévention dans ces établissements des risques, des pollutions et des nuisances. Le gouvernement a décidé en 2002 de renforcer cette inspection de 400 postes, dont les 100 premiers viennent d'être inscrits au budget 2004 du ministère de l'écologie et du développement durable. Entre 1998 et 2007, le nombre d'agents sur le terrain serait donc au total doublé.

- Enfin, il faut rappeler que Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, M. Jean-François Mattei, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées et M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, ont installé, le 17 septembre 2003, la commission d'orientation du plan national santé-environnement.

Cette commission est chargée d'établir un diagnostic de santé environnementale de la France et de faire des propositions concrètes. L'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) assurera le secrétariat scientifique de la commission. Le gouvernement arrêtera au printemps le plan national santé-environnement qui fixera les objectifs et définira les actions prioritaires pour les cinq prochaines années. Il a été d'ores et déjà indiqué que la lutte contre la légionellose constituera un élément important de ce plan national.

3. L'Assemblée nationale s'est penchée sur les problèmes soulevés par l'épidémie de légionellose

L'Assemblée travaille d'ores et déjà sur le thème général de la légionellose et sur celui de l'épidémie du Pas-de-Calais.

L'action de l'Assemblée nationale sur le thème de la légionellose en général

A titre liminaire, on peut rappeler que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sous la précédente législature, a rejeté une résolution (n° 2935) déposée le 6 mars 2001 par M. Laurent Dominati (DL) et visant à créer une commission d'enquête sur les dysfonctionnements de l'hôpital européen Georges-Pompidou¹. Ces dysfonctionnements concernaient l'épidémie de légionellose constatée au sein de l'établissement. Lors de l'examen² de la proposition de résolution, le rapporteur, M. Serge Blisko (Soc.), a indiqué qu'une commission d'enquête ne serait pas à même de mener l'expertise scientifique relative à l'épidémie.

L'argument est également valable s'agissant de l'épidémie sévissant dans le Nord-Pas-de-Calais : de surcroît, l'expertise scientifique a déjà été réalisée par les experts nommés par le gouvernement (*cf. supra*).

S'agissant de l'actuelle législature, on peut relever que près de quinze questions (écrites et orales) relatives à la légionellose ont été posées au gouvernement par les députés et que M. Lionnel Lucas a déposé une proposition de loi (n° 622) le 13 février 2003 visant à réglementer l'entretien des systèmes de climatisation afin de réduire les risques sanitaires.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales n'est pas restée inactive. Le 25 février dernier, elle a ainsi saisi l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur un thème recouvrant le problème posé par la légionellose : « *le risque épidémique* ».

Cette saisine permettra à l'office de mener, sans être soumis aux contraintes liées à la forme juridique de la commission d'enquête (notamment la durée maximale de six mois), des travaux de fond sur le sujet.

L'action de l'Assemblée nationale sur le thème spécifique de l'épidémie de légionelloses dans le Nord-Pas-de-Calais

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a tenu une audition publique le 29 janvier 2004 sur le thème de l'épidémie de légionellose. L'audition a été ouverte par M. Claude Birraux, président de l'OPECST, et M. Jean-François Mattei, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées. Les personnes entendues dans le cadre de cette opinion publique, ouverte à tous les députés, ont été les suivantes :

¹ Rapport n° 3023 de M. Serge Blisko.

² Compte rendu n° 36, réunion de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales du mercredi 25 avril 2001.

– sur la définition de la maladie, le diagnostic et l’aperçu des traitements en France et à l’étranger : Pr. Jérôme Etienne, du Centre national de référence des légionelles (Lyon) et de l’INSERM ;

– sur la propagation de la maladie, la veille et le dispositif d’alerte : M. Jean-Claude Desenclos, directeur du département des maladies infectieuses de l’Institut national de veille sanitaire (InVS), et M. Frédéric Marcel, direction des risques chroniques, Institut national de l’environnement et des risques majeurs (INERIS) ;

– sur la prévention : M. Thierry Michelon, sous-directeur de la gestion des risques des milieux à la direction générale de la santé (DGS), M. Thierry Trouvé, directeur de la prévention des pollutions et des risques au ministère de l’écologie et du développement durable, et M. Olivier Barbaroux, président-directeur général de Dalkia, membre du comité exécutif de Veolia environnement ;

– sur les difficultés provoquées par une épidémie : Pr. Guy Meyer, président du Comité de lutte contre les infections nosocomiales, M. Cyrille Schott, préfet, M. Pierre-Franck Chevet, directeur régional de l’industrie, de la recherche et de l’environnement, et M. Johnny Malec, directeur de l’entreprise Noroxo.

L’audition a été conclue par Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l’écologie et du développement durable. Le compte rendu intégral de cette audition publique et des débats auxquels elle a donné lieu font l’objet d’une publication ainsi que d’une insertion sur les sites Internet des deux assemblées.

Comme on peut le constater, le spectre des personnalités auditionnées, très large, a permis aux participants de se faire une idée assez précise de la situation. Des acteurs locaux directement concernés par l’épidémie dans le Pas-de-Calais sont intervenus. Dans ce contexte, il est difficile d’identifier la plus-value qu’apporterait la constitution d’une commission d’enquête sur le sujet de l’épidémie de légionellose : ne conduirait-elle pas fatalement à sélectionner les mêmes personnalités à des fins d’audition ?

*

* *

Au bénéfice des observations qui viennent d’être formulées, le rapporteur conclut donc au rejet des propositions de résolution n° 1332, 1347 et 1362.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné, sur le rapport de **M. Paul-Henri Cugnenc**, les présentes propositions de résolution au cours de sa séance du mercredi 3 mars 2004.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean-Marie Le Guen a jugé décevants et peu convaincants les arguments avancés par le rapporteur. S'agissant de la recevabilité des propositions de résolutions, il faut rappeler qu'une procédure judiciaire avait également été ouverte lors de la création de la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule. De surcroît, la proposition de résolution déposée par M. Jean-Claude Bois ne vise pas à examiner les seuls aspects particuliers de l'épidémie de légionellose dans le département du Nord-Pas-de-Calais, mais l'ensemble des problèmes soulevés par ces risques en France. Par ailleurs, la situation de l'hôpital Georges-Pompidou était liée à des problématiques spécifiques à cet établissement.

S'agissant des épidémies de légionellose en général, il reste en effet à déterminer les conditions dans lesquelles elles se produisent et surtout si les instruments actuels de surveillance sont suffisants pour les prévenir efficacement. Enfin, il conviendrait de s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité des mesures prévues dans ce domaine par le projet de loi relatif à la politique de santé publique.

Le rapporteur a tout d'abord jugé fallacieux de comparer l'ampleur de la crise épidémiologique récente dans le Nord-Pas-de-Calais, qui a atteint 85 personnes et causé 13 décès, à la crise sanitaire de la canicule de l'été dernier.

Par ailleurs, la saisine de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPESCT) par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le risque épidémique lui permettra, sans être soumis aux contraintes liées à la forme juridique de la commission d'enquête (notamment la durée maximale de six mois), de mener des travaux de fond sur le sujet. En outre, l'office a tenu une audition publique le 29 janvier 2004 sur le thème de l'épidémie de légionellose. L'audition a été ouverte par M. Claude Birraux, président de l'OPECST, et M. Jean-François Mattei, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées. Elle a été conclue par Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable. Le compte rendu intégral de cette audition publique et des débats auxquels elle a donné lieu font l'objet d'une publication ainsi que d'une insertion sur les sites Internet des deux assemblées.

*

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a **rejeté** les propositions de résolution n^{os} 1332, 1347 et 1362.

Rapport n^o 1474, de M. Paul-Henri CUGNENC sur les propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête sur l'épidémie de légionellose et les problèmes sanitaires liés aux risques industriels