



## Risques environnementaux et santé humaine : 7 propositions pour une mise en œuvre effective du principe de précaution

Perturbateurs endocriniens, pesticides, produits cancérigènes, effets toxiques indésirables, cocktails chimiques, la liste est longue des produits considérés comme dangereux pour la santé humaine et altérant de manière définitive l'environnement. La manière dont est évaluée la possibilité qu'un événement survienne, dont les conséquences (ou effets de l'incertitude) seraient susceptibles d'affecter l'environnement (eau, air, sols) et la santé humaine est plus que jamais d'actualité.

A l'occasion de la procédure de réautorisation du glyphosate, l'opinion publique européenne s'est mobilisée pour demander « une interdiction du glyphosate, une réforme de la procédure d'homologation des pesticides, et la fixation d'objectifs obligatoires de réduction de l'utilisation des pesticides ». L'initiative citoyenne européenne (ICE)[1] a été signée par plus d'un million de personnes.

Dans ce contexte, il paraît opportun de faire le point sur l'application effective du principe de précaution défini, de portée constitutionnelle, mais dont la mise en œuvre demeure lacunaire et d'apporter des recommandations.

### **Le principe de précaution dans le droit international et français**

Le principe de précaution a été inscrit à l'article 15 de la « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » en 1992 : « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

Au niveau européen, le traité de Maastricht a défini le principe de précaution en 1993, à l'article 130 R : « La politique de la Communauté (...) vise un niveau de protection élevé (...). Elle est fondée sur le principe de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. » Le principe de précaution est ainsi devenu un principe général du droit européen. Une résolution sur le principe de précaution a été également adoptée à l'occasion du traité de Nice, en 2000. Il s'agit d'un droit applicable au domaine environnemental, à la santé et la sécurité du consommateur.

Le principe de précaution a été défini en France en 1995 dans la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », selon laquelle la protection de la nature doit s'inspirer du « principe de précaution selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

Ce principe a été repris dans la Charte de l'environnement en 2005, insérée dans la Constitution : « Article 5 : Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

L'exception d'inconstitutionnalité a été inscrite en 2008 à l'article 61 de la Constitution. Elle permet au citoyen de saisir le Conseil Constitutionnel, après filtrage par la Cour de cassation ou le Conseil d'État, de la question de la constitutionnalité d'une loi dès lors qu'une de ses dispositions lui paraît porter atteinte aux droits et libertés que la Constitution, et notamment la Charte de l'environnement, garantit. Le rôle du Conseil constitutionnel a ainsi un rôle d'encadrement de l'application du principe de précaution.

### **Une application du principe de précaution insuffisante**

En février 2013[2], l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a recommandé une meilleure prise en compte du principe de précaution dans la gestion des risques technologiques et chimiques : « les études de cas historiques montrent que les avertissements ont été ignorés ou mis à l'écart jusqu'à ce que les dommages pour la santé et l'environnement ne deviennent inéluctables ». Un certain nombre d'exemples sont cités tels que l'empoisonnement au mercure industriel, les problèmes de fertilité causés par les pesticides, l'impact des perturbateurs endocriniens présents dans les plastiques ou la modification des écosystèmes causées par les produits pharmaceutiques.

L'AEE indique ainsi que « dans certains cas, les entreprises ont privilégié les profits à court terme au détriment de la sécurité publique, en cachant ou en ignorant l'existence de risques potentiels. Dans d'autres cas, les scientifiques ont minimisé les risques, parfois sous la pression de groupes d'intérêts. Ces leçons pourraient nous aider à éviter des conséquences néfastes provoquées par les nouvelles technologies ». L'agence étudie également cinq cas qui démontrent « les avantages apportés par la rapidité de réaction en réponse aux signes avant-coureurs ».

L'AEE se penche également sur les signaux d'alerte relatifs à des technologies actuellement utilisées, comme les téléphones mobiles, les organismes génétiquement modifiés et les nanotechnologies et alerte sur le fait que : « Le monde a changé depuis la publication du premier volume de notre enquête. Les technologies sont désormais approuvées plus rapidement que dans le passé et sont souvent adoptées rapidement dans le monde entier. Cela signifie une possibilité de propagation rapide et accrue des risques, dépassant la capacité de la société à comprendre, reconnaître et réagir à temps pour éviter les conséquences néfastes ». Elle en appelle donc à un plus large recours au principe de précaution : « **L'incertitude scientifique ne justifie en aucun cas l'inaction lorsqu'il existe une preuve plausible de dommages potentiellement graves** ».

Enfin, la critique selon laquelle le principe de précaution serait trop strictement appliqué et freinerait le progrès et le développement technologique, s'avère infondée. L'AEE indique qu'après avoir analysé 88 cas de prétendues « fausses alertes », seules quatre alertes se sont avérées fausses. Or, les coûts de ces fausses alertes sont essentiellement économiques, alors que le coût de l'inaction est bien plus vaste : impacts irréparables sur les écosystèmes, impacts sanitaires, décès. Et, pour finir, l'AEE indique que contrairement aux idées reçues, le principe de précaution n'étouffe pas l'innovation mais la stimule.

L'agence européenne pour l'environnement recommande donc :

- Une plus large utilisation du « principe de précaution » afin de réduire les risques potentiels des technologies et produits chimiques novateurs insuffisamment testés ;
- Une meilleure prise en compte de la complexité des systèmes environnementaux et biologiques, afin d'améliorer la prévention des dangers potentiels ;
- Une réaction plus rapide aux signaux avant-coureurs, en particulier dans le cas des technologies émergentes utilisées à grande échelle.

En France, un rapport rédigé en 2015 portant sur l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement indiquait que cet article « n'a donné lieu qu'à une jurisprudence encore limitée et n'a que peu directement influencé la mise en œuvre du principe de précaution ».

Les citoyens, à de multiples reprises, et notamment à l'occasion du renouvellement de l'autorisation du glyphosate, ont montré qu'ils sont de plus en plus conscients des risques et qu'ils sont informés. Il existe aujourd'hui une attente populaire forte à ce que les modes de production industriels, les modes de culture agricoles et l'élevage ne nuisent pas à la santé humaine, ni à l'environnement. L'innovation technologique étant comprise dans ce contexte comme un adjuvant au service de ces objectifs.

Alors que l'ANSES, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, a autorisé la commercialisation de deux pesticides à base de Sulfoxaflor, un néonicotinoïde « tueur d'abeilles » selon les apiculteurs, la question de l'application effective du principe de précaution s'est posée. Avec succès: cette autorisation a été suspendue par le tribunal administratif de Nice suite au recours de l'association "générations futures". Etant donné que, depuis 1989, 80% des insectes volants ont disparu[3], en raison principalement des modes d'agriculture et de l'utilisation des pesticides et engrais de synthèse, il a ainsi été jugé qu'il ne faut plus attendre que la dangerosité d'un produit soit démontrée, mais prendre en compte un faisceau d'indices afin d'appliquer réellement le principe de précaution. D'autres sujets paraissent également d'une brûlante actualité, tel que l'impact des perturbateurs endocriniens, accusés de provoquer infertilité, troubles de l'attention et baisse de QI ; la sélection des semences accusés de nuire à la biodiversité et à la qualité nutritionnelle des aliments.

## **7 propositions pour une mise en œuvre effective du principe de précaution**

### **1/ Préciser par la loi les modalités pratiques d'application du principe de précaution**

Il faut classer les risques en fonction de leurs impacts et déterminer que pour certains d'entre eux il n'est pas pertinent d'évaluer les avantages en fonction des coûts à partir du moment où un impact sur la santé humaine par exemple, ou une atteinte à la biodiversité a été identifié. Le projet de loi pourrait tenir compte des bonnes pratiques définies par l'OCDE[4]. L'OCDE indique ainsi que dans le cas où les risques incertains ou non encore connus ont des impacts étendus sur la santé ou l'environnement, le degré de preuve nécessaire pour prendre des actions telles que l'arrêt de la production et de la distribution est réduit. Il pourrait être également prévu que cette loi définisse dans le domaine de la recherche et de l'industrie, ce qui constitue une bonne gouvernance rendant effectif le principe de précaution.

## **2/ Inscrire dans le processus d'autorisation des substances chimiques le principe "éviter-réduire-compenser"**

Avant toute introduction d'un nouveau produit chimique sur le marché, demander au producteur une évaluation comparée du rapport coût-bénéfice social, économique et environnemental entre la situation sans produit, avec une alternative moins polluante, et avec le produit qu'il souhaite commercialiser, et l'obliger à proposer des mesures de compensation/de protection contre des pollutions créées, le cas échéant. La protection de la santé disposerait ainsi de mesures conservatoires similaires à celles qui encadrent dans le droit français la préservation de la biodiversité.

## **3/ Créer un observatoire des pratiques biologiques et chimiques**

La création d'une instance scientifique européenne, voire internationale, pourrait être recherchée, associant scientifiques, mais aussi philosophes, médecins et parties civiles. L'AEE incite à ce que la science reconnaisse ses limites face à la complexité des systèmes biologiques et environnementaux : « Il est de plus en plus difficile d'isoler un seul agent et de prouver hors de tout doute qu'il cause un préjudice. Une vision plus holistique prenant en compte diverses disciplines permettrait également d'améliorer la compréhension et la prévention des dangers potentiels ».

## **4/ Créer un comité d'éthique pour limiter l'influence des entreprises sur les programmes de recherche**

Dans certains domaines, il peut être difficile d'établir un état objectif des connaissances. L'influence des grandes sociétés productrices de produits chimiques sur la recherche est attesté. Un tel comité pourrait trouver sa place au sein de la fondation de l'observatoire des pratiques biologiques et chimiques.

## **5/ Instaurer un cadre de sanctions, national et international, tel que l'adoption au niveau international de la notion d'écocide.**

## **6/ Préciser la notion de principe de précaution**

La définition du principe de précaution dans l'article 5 doit reprendre les termes de la déclaration de Rio de 1992 : « des dommages graves ou irréversibles à l'environnement », à la place de « des dommages graves et irréversibles ». Il serait également souhaitable que l'article 5 fasse référence aux risques sanitaires en plus des risques environnementaux.

## **7/ Mettre en place un plan de transformation des modes de production industriels et agricoles**

—

**Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier »**

*Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.*

*Leur protection, leur mises en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :*

*Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;*

*Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;*

*Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;*

*Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement et l'aménagement du territoire.*

**Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement Article 5 –** *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.*

**Article 6 –** *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.*

**Article 7 –** *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.*

[1] <https://act.wemove.eu/campaigns/eci-glyphosate-int>

[2] Late lessons from early warnings : science, precaution, innovation – European Environment Agency – 2013 <https://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2>

[3] Hallmann CA, Sorg M, Jongejans E, Siepel H, Hofland N, Schwan H, et al. (2017) More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. PLoS ONE12(10): e0185809. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809>

[4] <http://www.oecd.org/env/ehs/pesticides-biocides/oecdguidanceonpesticidecomplianceandenforcementbestpractices.htm>

[5] Pollack A. (2009), « Crop Scientists Say Biotechnology Seed Companies Are Thwarting Research », The New York Times February 19.