

Document
mis en distribution
le 12 avril 2000

N^o 2321

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 avril 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES⁽¹⁾ SUR LES PROPOSITIONS DE LOI :

- de M. André ASCHIERI (n^o 2279) *tendant à la création d'une
agence française de sécurité sanitaire environnementale,*

- de M. Jean-Pierre BRARD (n^o 2315) *relative à la création d'une
agence santé-environnement,*

- de M. Daniel CHEVALLIER (n^o 1504) *portant création d'une
agence française de sécurité sanitaire environnementale,*

PAR M. André ASCHIERI,
Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Environnement.

Sommaire

Pages

introduction 5

- 1. L'émergence de la notion de sécurité sanitaire environnementale 5*
- 2. Les lacunes du dispositif actuel de connaissance et d'évaluation des risques 6*
- 3. La genèse de la présente proposition de loi 7*

Analyse comparée des propositions de loi nos 1504 et 2279 11

travaux de la commission 15

I.- discussion générale 15

II.- examen des articles de la proposition de loi 17

TITRE I : Veille et alerte sanitaires et environnementales 17

Article premier (article L. 796-1 du code de la santé publique) : Extension du rôle et de la composition du Comité national de sécurité sanitaire 18

TITRE II : agence française de sécurité sanitaire environnementale 20

Article 2 (chapitre VIII bis nouveau du livre VIII du code de la santé publique, articles L. 797-1 à L. 797-5 nouveaux) : Création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale 20

Section 1 : Missions et prérogatives 21

Article L. 797-1 du code de la santé publique 21

Article L. 797-2 du code de la santé publique 26

Section 2 : Organisation, fonctionnement et ressources 29

Article L. 797-3 du code de la santé publique 29

Article L. 797-4 du code de la santé publique 30

Article L. 797-5 du code de la santé publique 31

Article 3 : Rationalisation du système national d'expertise des risques environnementaux 31

titre Iii : dispositions diverses 32

Article 4 (article L. 792-1 du code de la santé publique) : Extension des missions de l'Institut de veille sanitaire 32

Article 5 (articles 3, 4 et 11 de la loi n° 96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie) : Compétence de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale en matière de qualité de l'air 33

Article 6 : Compensation des charges résultant de la création de l'agence 34

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION 35

introduction

En un peu plus de deux ans, la nécessité de créer une agence de sécurité sanitaire environnementale, position hier défendue par une minorité, s'est imposée comme un impératif répondant à une demande croissante de nos concitoyens. L'actualité hélas n'est pas étrangère à ce changement : la dioxine dans les poulets et « la marée noire » causée par le naufrage de l'Erika sont les derniers épisodes de la triste histoire des dangers que font peser sur la santé les perturbations ou la dégradation de l'environnement.

L'initiative des députés Verts de faire inscrire, à l'ordre du jour réservé aux groupes, une proposition de loi tendant à la création d'une agence française de sécurité sanitaire environnementale arrive donc à temps.

1. L'émergence de la notion de sécurité sanitaire environnementale

Les études scientifiques récentes démontrent aujourd'hui avec certitude quelques-uns des liens existant entre la santé et l'environnement. La corrélation entre une pollution atmosphérique grandissante et l'explosion des maladies asthmatiques, des bronchiolites et des allergies respiratoires n'est plus à prouver ainsi que celle entre la présence de plomb dans l'eau et le saturnisme ; la responsabilité de l'amiante dans l'augmentation des cancers de la plèvre n'est, elle aussi, plus à démontrer ; le bruit a quant à lui des conséquences néfastes sur le fonctionnement du circuit cardio-vasculaire et sur le sommeil.

A ces quelques exemples bien connus s'ajoutent des risques plus récemment identifiés dont la connaissance n'est que parcellaire : les scientifiques sont ainsi nombreux à penser que les perturbations endocriniennes observées récemment chez l'homme dans sa fonction de reproduction sont liées aux polluants chimiques comme le prouve l'expérimentation sur l'animal ; l'utilisation dans l'agriculture d'organismes génétiquement modifié pourrait quant à elle avoir des incidences sur la prévalence des allergies et le développement de résistances à certains traitements médicaux. L'augmentation inquiétante des cancers sur une courte période de temps, en particulier chez les enfants, ne peut avoir pour seule cause l'existence de comportements à risque ou l'évolution des gènes, ce qui plaide pour l'implication des facteurs environnementaux. En France, on constate ainsi une augmentation de 20 % de l'incidence des cancers entre 1975 et 1995 tandis que les lymphomes et les tumeurs du cerveau ont augmenté respectivement de 67 % et de 46 % dans les dix dernières années.

On assiste ainsi à un renversement des taux de mortalité, le cancer devenant dans les pays industrialisés la première cause en passant de 4 % à 30 % en l'espace d'un siècle, alors que les maladies infectieuses reculent sur la même période de 32 % à 5 %.

Toute la difficulté réside, en matière d'environnement, dans l'existence de risques diffus, souvent invisibles, dont la présence et la nocivité sont difficiles à mettre en évidence. Les éléments toxiques qui en sont à l'origine ne sont souvent présents qu'à faible dose et leurs effets ne peuvent être prouvés avec certitude que sur le long terme.

S'y ajoute le caractère multidimensionnel de ces risques qui ne peuvent être circonscrits en un seul espace : l'utilisation de substances chimiques dans l'agriculture a ainsi des conséquences directes dans la qualité des sols mais aussi dans celle des eaux, souterraines, fluviales voire marines. Tous les milieux sont concernés - air, mers, sols - mais aussi tous les lieux de vie de l'homme, domestique, professionnel et naturel.

Tous ces éléments militent pour une approche globale de l'ensemble des risques environnementaux qui couvre tant les risques chimiques, que les substances physiques, les rayonnements, les ondes magnétiques et les nuisances de toute sorte. Il devient donc de plus en plus évident que la santé de l'homme dépend non seulement des aliments qu'il consomme et des produits de santé qu'il utilise, mais aussi de la qualité de l'air qu'il respire, de l'eau qu'il boit, des matériaux et des substances avec lesquels il est en contact. C'est ainsi que s'est affirmée récemment la notion de sécurité sanitaire environnementale.

2. Les lacunes du dispositif actuel de connaissance et d'évaluation des risques

Les organismes intervenant en France dans l'expertise et l'évaluation des risques environnementaux sont multiples et dispersés. Il n'est pas rare que leurs champs de compétences se recouvrent, ce qui peut créer des situations de redondance ou de concurrence, tandis que des pans entiers de l'évaluation de certains risques ne sont pas couverts. Sans être exhaustif, on peut citer dans le désordre : les agences de l'eau, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTBPF), le Comité de prévention et de précaution (CPP), le Conseil national du bruit, le Conseil supérieur de l'hygiène publique de France (CSHPF), le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Institut français de l'environnement (IFEN), l'Institut national de la recherche et de la sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles,

l'Institut français de recherche et d'études sur l'exploitation de la mer, l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut pour la protection et la sûreté nucléaire (IPSN), l'Institut de veille sanitaire, l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI), auxquels il faut ajouter les services centraux et déconcentrés de l'Etat, notamment les directions régionales de l'environnement (DIREN) ainsi que l'Institut de veille sanitaire (IVS).

Ainsi que le démontre le rapport remis le 16 novembre 1998 par le rapporteur et Mme Odette Grzegorzulka au Premier ministre pour un renforcement de la sécurité sanitaire environnementale, ce dispositif manque de cohérence et de complémentarité :

- aucun des organismes ou des ministères impliqués n'est ainsi chargé d'établir une hiérarchisation explicite des risques ou une définition des priorités de gestion de ces risques ;

- il n'existe pas de consensus sur les principes et concepts de référence, notamment sur les modalités d'application du principe de précaution ;

- les cloisonnements entre les ministères intéressés – santé, environnement, agriculture, emploi, équipement et logement, industrie - s'avèrent persistants ;

- les moyens sont faibles, ce qui se traduit par une insuffisante représentation, voire une absence, de la France dans les instances internationales ou européennes où sont fixés les normes, règles, seuils ou valeurs guides des risques toxiques, et par une faiblesse notoire de certaines missions au premier rang desquelles la médecine du travail et la médecine scolaire.

La recherche fait quant à elle figure de parent encore plus pauvre que l'évaluation. La France ne produit ainsi que 1,5 % de la connaissance mondiale dans le domaine santé-environnement, alors qu'elle représente 4,7 % de cette connaissance tous domaines confondus. Les retards existants en toxicologie, en éco-toxicologie, en expologie et même en épidémiologie sont considérables.

3. La genèse de la présente proposition de loi

Il convient de rappeler que l'idée de création d'une agence de sécurité sanitaire environnementale avait fait l'objet d'un amendement présenté par le rapporteur et M. Jean-François Mattei lors de la première lecture de la proposition de loi relative au renforcement de la veille

sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, qui devait aboutir à la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 . Cet amendement avait été adopté à l'unanimité par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale mais finalement, un amendement de repli avait été adopté à l'issue du processus d'adoption de la loi prévoyant, dans son article 13, la présentation d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur l'opportunité et la faisabilité de création d'une telle agence. Ce rapport précité a été confié au rapporteur et à Mme Odette Grzegrzulka. Après avoir auditionné plus de deux cent personnes en France et à l'étranger, les auteurs ont conclu à la nécessité de créer une agence de sécurité sanitaire environnementale qui complète le dispositif des deux agences de sécurité sanitaire des produits de santé et des aliments et de l'Institut de veille sanitaire, créés par la loi du 1^{er} juillet 1998.

Depuis, l'idée de créer une telle agence réunit un nombre croissant de partisans et a été reprise par le Gouvernement. Lors de la conclusion des Etats généraux de la santé le 30 juin dernier, le Premier ministre a ainsi annoncé sa volonté de créer « *une agence santé-environnement chargée de la surveillance et de l'expertise des risques sanitaires liés à l'environnement* ». Les ministres chargés de l'environnement, de la santé mais aussi de l'emploi et de l'agriculture se sont également déclarés favorables à la réalisation de ce projet à l'occasion de réponses à des questions orales à l'Assemblée nationale.

Le présent rapport examine dans le détail la proposition de loi (n° 2279) présentée par M. André Aschieri qui sert de texte de base à la discussion en commission. Il s'applique toutefois à établir une comparaison avec la proposition de loi (n° 1504) de M. Daniel Chevallier et de Mme Odette Grzegrzulka qu'à la demande du groupe socialiste, la commission a décidé de joindre à la proposition n° 2279. Le tableau qui suit procède à une analyse comparée des grandes lignes de ces deux textes. Une troisième proposition (n° 2315) a également été déposée par M. Jean-Pierre Brard relative à la création d'une agence santé-environnement, qu'à la demande du groupe communiste, la commission a décidé de joindre aux deux précédentes propositions. Déposée la veille de l'examen du présent rapport en commission, cette dernière n'a cependant pas pu faire l'objet d'un examen détaillé.

Le rapporteur a pour sa part fait le choix d'une agence d'expertise et d'évaluation des risques sanitaires environnementaux, placée sous la double tutelle des ministres chargé de la santé et de l'environnement, qui soit la « tête de réseau » et le coordonnateur de tous les organismes publics intervenant dans ce domaine. Un autre choix aurait consisté à intégrer à la future agence certains de ces organismes. Le rapporteur considère qu'une telle démarche aurait été prématurée en raison de la très grande diversité des statuts et des personnels des services et établissements publics concernés.

Dans un premier temps, il paraît préférable que l'agence coordonne leurs interventions et s'assure de leur concours pour ce qui relève de son champ de compétence. Il appartiendra à la représentation nationale, à l'occasion de l'évaluation de la présente loi, à laquelle le rapporteur proposera de procéder en même temps que la loi du 1^{er} juillet 1998, de franchir éventuellement la deuxième étape consistant à transférer à l'agence les compétences, moyens, droits et obligations de certains de ces organismes.

A l'instar de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, on aurait pu également choisir de doter la future agence de pouvoirs de police sanitaire. Le rapporteur n'y est pas favorable, considérant qu'en ce qui concerne les risques environnementaux, comme pour les risques alimentaires, la séparation de la fonction d'évaluation de la fonction de gestion des risques est indispensable à la préservation de l'indépendance de l'expertise.

Pour conforter cette exigence d'indépendance, le rapporteur propose par ailleurs de mettre en place des procédures garantissant la transparence des travaux de l'agence ainsi que de larges conditions de saisine, ouverte aux citoyens. Il proposera de plus par amendement de doter l'agence d'un personnel propre et indépendant et de préciser son organisation interne sur le modèle des deux agences de sécurité sanitaire existantes, qui prévoit en particulier une composition diversifiée du conseil d'administration et la constitution d'un conseil scientifique.

Il sera enfin nécessaire d'évaluer la présente loi dans quelques années afin d'en modifier le contenu si nécessaire au regard de l'expérience de l'agence et de l'évolution de la connaissance des risques environnementaux. Le rapporteur proposera en ce sens un amendement pour aligner cette évaluation sur le dispositif prévu pour la loi du 1^{er} juillet 1998.

*

Nous commençons à peine à mettre en lumière certains des liens, hier méconnus ou inexistant, entre la santé humaine et l'état de l'environnement. On peut craindre hélas que de nouveaux risques environnementaux soient découverts dans un proche avenir. Il faut donc se doter le plus rapidement possible des moyens de les identifier et de les combattre et opérer dès aujourd'hui une deuxième révolution sanitaire, qui succède à la révolution pasteurienne et hygiéniste. C'est à cette seule condition que nous pourrions léguer aux générations futures un environnement sain qui ne mette pas en péril leur santé.

Analyse comparée des propositions de loi n°s 1504 et 2279

<i>Proposition de loi de M. André Aschieri</i>	<i>Proposition de loi de M. Daniel Chevallier</i>
<p style="text-align: center;">CRÉATION D'UNE AGENCE DE SÉCURITÉ SANITAIRE ENVIRONNEMENTALE</p> <p style="text-align: center;">- Etablissement public de l'Etat - Double tutelle des ministres chargés de la santé et de l'environnement</p>	
<p style="text-align: center;">CHAMP DE COMPÉTENCES DE L'AGENCE</p>	
<p>Renforcer le dispositif national d'évaluation des risques sanitaires résultant des perturbations des lieux ou de l'environnement naturel, professionnel ou domestique provoquées par toute substance ou nuisance</p>	<p>Evaluer les risques sanitaires liés à l'environnement résultant des pollutions, des eaux et milieux, des nuisances, des déchets, de l'usage de substances chimiques et de matériaux ou des modifications génétiques ou chimiques de la faune et de la flore.</p>
<p>missions</p> <p>Expertise et appui scientifique et technique au Gouvernement...</p>	
<p>...notamment pour l'élaboration normative et réglementaire</p>	<p>...pour l'élaboration normative et réglementaire</p>
<p>Procéder ou faire procéder à toute expertise...</p>	
<p>..., toute analyse ou étude</p>	<p>...nécessaire à l'évaluation des risques et procéder ou faire procéder à tout contrôle technique nécessaire</p>

Coordonner les services et établissements publics de l'Etat intervenant dans le domaine des compétences de l'Agence	
Définir et financer des programmes de recherche	
moyens pour l'accomplissement des missions	
Organisation d'un réseau entre les organismes disposant des capacités d'expertise	Pouvoir de solliciter le concours de ces organismes nommément cités, de coordonner leur activité et d'organiser leur mission d'évaluation ;
	Possibilité de transférer à l'Agence les compétences et moyens de ces organismes
Pouvoir de proposer toute mesure de précaution ou de prévention d'un risque sanitaire lié à l'environnement	Pouvoir de recommander aux autorités les mesures de police nécessaires à la préservation de la santé publique
Condition de saisine : - auto-saisine - associations agréées	
- les services de l'Etat ou les établissements publics	- le Gouvernement
- les collectivités territoriales	
- des scientifiques	
Avis et recommandation publics garantissant le secret industriel	
Recueil des données scientifiques et techniques, accès aux données et transmission des rapports	
Pouvoir de mener toute action d'information, de formation et de diffusion de documents scientifiques...	
	...y compris des actions d'information vis à vis des consommateurs
Rapport annuel et public d'activités au Gouvernement et au Parlement	
ORGANISATION, FONCTIONNEMENT Régime administratif, budgétaire, financier et comptable et contrôle de l'Etat adaptés aux missions de l'agence	
	Rôle et composition du conseil d'administration de l'agence, nomination de son président
	Nomination du directeur général

	Rôle d'un conseil scientifique et nomination de son président
	Statuts du personnel de l'Agence : fonctionnaires, contractuels de droit public et de droit privé
RESSOURCES	
(non déterminées)	Prélèvements sur le produit de la taxe générale des activités polluantes
COMITÉ NATIONAL DE SÉCURITÉ SANITAIRE	
Coordination des politiques scientifiques des trois agences de sécurité sanitaire (produits de santé, aliments, environnement)	
Elargissement de sa composition au directeur général et au président du conseil scientifique de l'Agence de sécurité sanitaire environnementale	
Ministre de l'environnement pouvant être associé aux travaux du comité	Ministre de l'environnement membre de droit du comité

travaux de la commission

I.- discussion générale

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné les trois propositions de loi sur le rapport de M. André Aschieri au cours de sa séance du mercredi 5 avril 2000.

Après l'exposé du rapporteur, **le président Jean Le Garrec** a souligné que le constat de gravité de la situation et la nécessité de créer une agence de sécurité sanitaire environnementale devraient faire l'objet d'un large consensus. On ne peut accepter l'aggravation des inégalités devant la mort liée aux facteurs d'environnement. Des situations comme celle des dockers du port de Dunkerque qui ont transporté pendant vingt ans sans aucune protection 80 % de l'amiante française ne doivent plus se reproduire.

M. Jean-François Mattei s'est réjoui de l'examen de la proposition de loi. Elle constitue l'aboutissement d'un travail ancien construit ensemble. Si l'on ne peut qu'adhérer au fond de la présente proposition de loi, des amendements seront proposés afin d'en améliorer la cohérence, altérée par la juxtaposition de deux rédactions, l'une tournée vers les préoccupations d'environnement et l'autre davantage vers celles de la santé.

M. Jean-Pierre Foucher a posé les questions suivantes :

- Y aura-t-il une coordination entre les trois agences et l'Institut de veille sanitaire ?

- Des synergies seront-elles développées entre les agences sur les problèmes transversaux ?

- L'Agence de sécurité sanitaire environnementale aura-t-elle un rôle de coordination à l'égard des organismes intervenant dans le secteur ?

- Qui pourra saisir cette agence ?

M. Bernard Charles s'est déclaré partisan à terme d'une seule agence de sécurité sanitaire. S'agissant de la coordination des différentes agences, il semble que le Comité national de sécurité sanitaire n'ait pas joué le rôle actif qui aurait dû être le sien. Par ailleurs, il faudrait compléter le dispositif en créant une banque d'informations indépendante, accessible au public, qui puisse regrouper l'ensemble des données sanitaires. On peut de ce point de vue regretter que l'Agence française de sécurité sanitaire des

produits de santé n'ait pas mis en place une telle banque de données.

Mme Odette Grzegorzulka s'est déclarée satisfaite de voir enfin complété le dispositif de sécurité sanitaire. Toutefois, son efficacité totale exigerait de se doter d'un grand ministère de la santé, indépendant et puissant. Des amendements seront proposés pour renforcer le texte et pour respecter un certain parallélisme avec les deux agences de sécurité sanitaire existantes.

M. Alain Calmat a précisé que, dans le cadre de sa mission de suivi de la loi du 1^{er} juillet 1998, il a visité l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé et ainsi pu constater son bon fonctionnement. Quant à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments et à l'Institut de veille sanitaire, ils semblent également bien exécuter les missions qui leur ont été confiées. En ce qui concerne le Comité national de la sécurité sanitaire, il est incontestable que celui-ci travaille mais sur des objectifs qui ne sont pas véritablement ceux prévus par le législateur. Il en a résulté une certaine « cacophonie » dans la communication des ministères impliqués dans les dernières crises sanitaires. C'est pourquoi des amendements seront proposés pour compléter et préciser les missions de cet organisme.

Il s'est enfin déclaré favorable à la création de l'agence de sécurité sanitaire environnementale qui constituera le troisième volet du dispositif créé par la loi du 1^{er} juillet 1998.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a donné les précisions suivantes :

- Le dispositif proposé par le texte n'est effectivement pas complet, car il avait été volontairement resserré afin de respecter les contraintes de temps imposées par la « fenêtre parlementaire », c'est-à-dire une séance de quatre heures. Le Gouvernement ayant indiqué que le débat pourrait se poursuivre dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire, la proposition de loi pourra être utilement complétée par les amendements.

- Tous les problèmes évoqués au sujet du Comité national de la sécurité sanitaire devraient pouvoir trouver une réponse grâce à l'amendement de M. Alain Calmat.

- L'Agence de sécurité sanitaire environnementale doit bien évidemment travailler dans la plus totale indépendance par rapport aux industriels. Ses travaux d'évaluation ne doivent donc pas être contraints par des problèmes d'ordre financier : il revient à l'Etat de prendre en charge ces derniers. Il faut par ailleurs séparer strictement les fonctions d'évaluation des fonctions de gestions des risques.

II.- examen des articles de la proposition de loi

La commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition de loi n° 2279.

TITRE I^{er}

Veille et alerte sanitaires et environnementales

La commission a examiné en discussion commune trois amendements portant modification de l'intitulé du titre premier :

- un amendement du rapporteur proposant « Comité national de sécurité sanitaire »,
- un amendement de M. Jean-François Mattei proposant « Veille et alerte sanitaires environnementales »,
- et un amendement de Mme Odette Grzegorzulka proposant « Veille et alerte sanitaire environnementale ».

Le rapporteur a indiqué que son amendement visait à donner plus de cohérence au texte, le titre premier n'étant composé que de l'article premier qui traite uniquement du Comité national de sécurité sanitaire, lequel n'assure pas directement une mission de veille et d'alerte.

Mme Odette Grzegorzulka s'est opposée à l'amendement du rapporteur en faisant observer que le titre premier de la proposition de loi doit être regardé comme un affichage du contenu général du texte.

M. Jean-François Mattei a déclaré comprendre la position du rapporteur d'un point de vue technique et s'est interrogé sur l'insertion de ce titre dans le code de la santé publique. Si c'est le cas, il semble en effet nécessaire de s'en tenir à une stricte description du contenu de l'article premier, ce que propose de faire le rapporteur. En revanche, si le titre ne figure que dans la proposition de loi, il serait préférable de lui conserver un tour plus symbolique.

Le président Jean Le Garrec a indiqué que le titre n'a pas vocation à figurer dans le code de la santé publique.

Le rapporteur s'est rendu aux arguments développés et a *retiré* son amendement au profit de celui de M. Jean-François Mattei, dont la

rédaction lui a semblé plus exacte.

La commission a *adopté* l'amendement de M. Jean-François Mattei, celui de Mme Odette Grzegorzulka *devenant* de ce fait *sans objet*.

Article premier

(article L. 796-1 du code de la santé publique)

Extension du rôle et de la composition du Comité national de sécurité sanitaire

La loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme a créé, dans son article premier, le Comité national de sécurité sanitaire (CNSS) afin de coordonner et de confronter les informations relatives à l'évolution de la santé des populations collectées par l'Institut de veille sanitaire (IVS) et par les agences françaises de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSPS) et des aliments (AFSSA), créés par cette même loi. Il apparaissait en effet nécessaire de créer une instance de concertation au plus haut niveau afin de développer la coordination et la complémentarité des agences et de l'institut et d'éviter ainsi le cloisonnement de leurs activités.

Composé du ministre de la santé qui en assure la présidence, des directeurs généraux de l'IVS et des deux agences de sécurité sanitaire ainsi que des présidents des conseils scientifiques de ces agences, le CNSS se réunit une fois par trimestre ou à la demande de l'un de ses membres. Il peut en outre associer à ses travaux les autres ministres intéressés ainsi que tout autre personnalité ou organisme compétent. Depuis sa création, le comité s'est réuni quatre fois ; la dernière réunion, tenue le 23 février 2000, était notamment consacrée à l'épidémie de listériose et à la mise en place de groupes de travail destinés à mettre en place une méthodologie et une culture commune sur l'estimation quantitative des risques en situation d'incertitude, la détermination de critères d'actions de sécurité sanitaire et les choix de priorités de sécurité sanitaire.

Le présent article propose de tirer les conséquences de la création de l'agence française de sécurité environnementale, prévue à l'article 2 de la présente proposition de loi, dans la composition et le rôle du CNSS.

Le **paragraphe I** propose ainsi d'étendre la compétence du comité, chargé de la coordination des politiques scientifiques de l'IVS et des deux agences de sécurité sanitaire existantes, afin que cette coordination concerne également la politique scientifique de la future agence de sécurité

environnementale.

Les **paragraphe II** et **III** étendent la composition du comité au directeur général de l'agence de sécurité environnementale ainsi qu'au président de son conseil scientifique puisque les directeurs généraux et les présidents des conseils scientifiques de l'AFSSPS et de l'AFSSA en sont membres de droit.

La proposition de loi de M. Daniel Chevallier propose, dans son article 2, les mêmes modifications en y ajoutant la présence de droit, au sein du CNSS, du ministre chargé de l'environnement. Il convient de rappeler, à cet égard, que l'article L. 796-1 du code de la santé publique prévoit, dans sa rédaction actuelle, que le comité peut associer à ses travaux « *tous les ministres intéressés et notamment les ministres assurant la tutelle d'une agence* ».

*

La commission a examiné un amendement de M. Alain Calmat redéfinissant les missions confiées au Comité national de la sécurité sanitaire.

M. Alain Calmat a rappelé que ce comité avait été créé par la loi du 1^{er} juillet 1998 à l'initiative de l'Assemblée nationale et observé que celui-ci ne remplit pas aujourd'hui exactement les missions qui lui avaient été confiées, en particulier en cas de crise sanitaire. Le manque de coordination constaté lors de l'affaire du pétrolier Erika et de la dernière épidémie de listéria démontre notamment que la politique de communication vis-à-vis du public ou des personnes directement concernées par ces crises n'a tiré aucun bénéfice de l'existence du comité, alors que celui-ci avait été créé notamment dans le but d'améliorer cette communication.

Le directeur général de la santé publique, qui dirige les travaux de ce comité, a considéré, lors d'une rencontre récente, que le comité fonctionnait bien pour ce qui concerne ses missions à moyen terme avec la constitution de trois groupes de travail qui mènent une réflexion approfondie sur l'estimation quantitative des risques en situation d'incertitude, la détermination de critères d'actions de sécurité sanitaire et les choix de priorités de sécurité sanitaire afin de mettre en place une méthodologie et une culture commune entre les différentes administrations concernées. En revanche, la réponse aux situations de crise n'est pas assurée de façon satisfaisante.

Le présent amendement propose donc de clarifier les missions du comité national de sécurité sanitaire, en précisant que celui-ci doit plus

particulièrement assurer la coordination des interventions des services de l'Etat et des établissements publics, notamment pour la gestion, le suivi et la communication des crises sanitaires.

La commission a *adopté* l'amendement, **M. Jean-François Mattei** et **le rapporteur** s'y étant déclarés favorables.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel de Mme Odette Grzegorzulka afin de respecter, dans la rédaction de l'article L. 796-1 du code de la santé publique, la chronologie de constitution des agences de sécurité sanitaire.

La commission a *adopté* un amendement de M. Alain Calmat précisant que le comité national de la sécurité sanitaire est réuni immédiatement en cas de déclenchement d'une crise sanitaire.

La commission a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

TITRE II

agence française de sécurité sanitaire environnementale

Article 2

(chapitre VIII bis nouveau du livre VIII du code de la santé publique, articles L. 797-1 à L. 797-3 nouveaux)

Création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale

Cet article a pour objet de créer un nouveau chapitre VIII bis au livre VIII du code de la santé publique intitulé : « Agence française de sécurité sanitaire environnementale », composé de trois nouveaux articles L. 797-1 à L. 793-3 décrivant les missions, les prérogatives, l'organisation et le fonctionnement de cette agence.

*

La commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-François Mattei visant à modifier la place du présent article qui crée un nouveau chapitre dans le livre VIII du code de la santé publique du chapitre VIII *bis* au chapitre VII *bis*.

M. Jean-François Mattei a considéré que l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) trouvait plus logiquement sa place à la suite des chapitres V relatif à l'Institut de veille sanitaire, VI

consacré à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé et VII sur l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments.

Mme Odette Grzegorzulka, estimant que l'agence avait un rôle trop modeste dans la présente proposition de loi, a jugé qu'il convenait de modifier la numérotation des ces chapitres afin que celui consacré à l'AFSSE ne porte pas un numéro bis.

Le rapporteur a indiqué que le code de la santé publique était actuellement en cours de refonte par ordonnance et qu'il est donc inutile de modifier cette numérotation.

La commission a *adopté* l'amendement de M. Jean-François Mattei.

Section 1

Missions et prérogatives

Article L. 797-1 du code de la santé publique

Cet article crée l'Agence française de sécurité sanitaire environnemental (AFSSE) sous la forme d'un établissement public placé sous la double tutelle du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de l'environnement, à l'instar de la proposition de loi de M. Daniel Chevallier.

Il précise son domaine de compétence et décrit ses missions.

L'Agence est ainsi chargée d'assurer une plus grande cohérence du dispositif national d'évaluation des risques environnementaux pouvant avoir une incidence sur la santé humaine. Ces risques peuvent avoir pour origine toute perturbation que les substances ou les nuisances de toute sorte peuvent provoquer sur les milieux ou sur l'environnement naturel, professionnel ou domestique. Le champ couvert est donc très large puisqu'il recouvre les risques liés aux substances chimiques, aux déchets ménagers et industriels, y compris nucléaires, et à la pollution des milieux naturels susceptibles d'affecter la santé de l'homme au travail, à son domicile, en milieu urbain ou rural.

La proposition de loi de M. Daniel Chevallier confie elle aussi à l'AFSSE le soin d'évaluer les risques sanitaires liés à l'environnement pouvant avoir une incidence sur la santé humaine ; pour décrire ces risques, elle préfère cependant en donner une liste limitative mais très étendue composée des risques résultant : de la pollution des eaux et des milieux naturels, des nuisances liées à l'environnement y compris sonores et électromagnétiques, du stockage et du traitement des déchets ménagers,

industriels ou « *spéciaux* », de l'usage de substances chimiques ou de « *certaines matériaux* » et des modifications génétiques ou chimiques de la faune et de la flore.

La proposition de loi de M. André Aschieri décrit ensuite les quatre missions explicitement confiées à l'agence :

- donner au Gouvernement l'expertise et l'appui scientifique dont il a besoin dans le domaine de compétence de l'agence, en particulier pour l'aider à concevoir, négocier ou mettre en œuvre des dispositions législatives, réglementaires, communautaires ou internationales ;

- procéder ou faire procéder à des expertises, analyses ou études en recourant aux services et établissements publics compétents dans le domaine de l'agence ;

- coordonner l'intervention de ces services et établissements dans son domaine de compétence ;

- définir, inciter et soutenir des programmes de recherche.

La proposition de loi de M. Daniel Chevallier confie également à l'AFSSE une mission d'expertise et d'appui scientifique au Gouvernement ainsi que la capacité de conduire ou de confier à des tiers des expertises ; elle y ajoute le pouvoir de procéder ou de faire procéder à tout contrôle technique nécessaire à l'évaluation des risques. Dans ce schéma, l'agence est donc dotée d'une capacité de contrôle des sites ou des milieux en recourant si besoin aux corps d'inspection existants des organismes dont elle peut solliciter le concours.

*

La commission a examiné, en discussion commune, deux amendements, l'un de Mme Odette Grzegorzulka et l'autre de M. Jean-François Mattei visant à préciser le but poursuivi par l'AFSSE.

Mme Odette Grzegorzulka a considéré que l'agence créée devait se voir confier une mission très clairement définie. Il faut indiquer nettement dans la proposition de loi que l'agence a pour objectif primordial de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'environnement dans le but d'assurer la protection de la santé humaine.

M. Jean-François Mattei a précisé que son amendement, qui confie également à l'agence le même objectif et la même mission, lui donne également pour mission d'évaluer les risques sanitaires environnementaux sans être trop limitatif en ne précisant pas, à l'inverse de la rédaction proposée au deuxième alinéa par le rapporteur, les milieux et

environnements visés.

Le rapporteur a estimé que l'amendement de M. Jean-François Mattei présentait l'inconvénient de faire disparaître du texte de la proposition de loi une idée essentielle selon laquelle tous les milieux et environnements sont concernés : naturels, domestiques et professionnels. Dans l'opinion publique, le terme d'environnement est en effet souvent interprété comme le seul environnement naturel.

M. Jean-François Mattei a estimé que la notion de « milieux » est insuffisamment précise et donc susceptible de donner lieu à de mauvaises définitions. Mieux vaut en rester à la notion d'environnement qui englobe la totalité des questions et recouvre tous les aspects liés à l'environnement de la vie quotidienne, du travail, des transports et des logements par exemple. Le terme général d'environnement suffit à rassembler l'ensemble de ces préoccupations.

Le président Jean Le Garrec s'est déclaré pour sa part sensible aux arguments développés par M. Jean-François Mattei concernant l'inutilité du terme de « milieux » et la nécessité d'une réécriture plus ramassée et donc plus efficace pour cerner le domaine de compétence de l'agence.

Le rapporteur s'étant rangé à cette opinion, la commission a *adopté* l'amendement de M. Jean-François Mattei, Mme Odette Grzegorzulka ayant *retiré* son propre amendement au profit de celui de M. Jean-François Mattei.

Deux amendements identiques de Mme Odette Grzegorzulka et de Mme Roselyne Bachelot-Narquin faisant référence à l'état de l'environnement sont devenus *sans objet*.

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jean-François Mattei visant à réécrire les troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 2 relatifs à la description des missions confiées à l'agence.

M. Jean-François Mattei a relevé que la rédaction qu'il propose visait à expliciter la façon dont l'agence fournit au Gouvernement son expertise et à indiquer clairement que l'AFSSE mène sa mission sans préjudice des domaines de compétence des deux autres agences de sécurité sanitaire. Il s'agit de ne pas fragmenter le descriptif des missions de l'Agence en évitant l'énumération figurant dans le texte de la proposition de loi.

Le rapporteur s'est déclaré en désaccord avec cette option en notant que l'amendement de M. Jean-François mettait exclusivement

l'accent sur le rôle joué par l'agence vis-à-vis du Gouvernement et avait pour effet de supprimer un alinéa de la proposition de loi mentionnant son rôle de coordination des services et établissements publics intervenant dans son domaine de compétence.

M. Jean-François Mattei a considéré que l'agence pourrait faire appel à des services du secteur privé pour élaborer son expertise et non pas seulement aux services publics.

Mme Odette Grzegorzulka a souligné que l'agence ne serait pas exclusivement saisie par le Gouvernement mais également par d'autres intervenants ainsi que le prévoit l'article L. 797-2 suivant. L'agence doit être conçue comme un outil de décision des pouvoirs publics, mais elle conserve une certaine indépendance à l'égard des administrations compétentes.

Le président Jean Le Garrec a considéré que l'amendement tel que rédigé par M. Jean-François Mattei pouvait avoir un effet négatif par rapport à l'écriture actuelle de l'article 2 en ne présentant le rôle de l'Agence qu'en fonction du prisme gouvernemental, ce qui ne reflète pas l'objectif recherché par les auteurs de la proposition de loi.

Mme Odette Grzegorzulka a proposé de modifier l'amendement de M. Jean-François Mattei de façon à ce qu'il réécrive seulement le quatrième alinéa de l'article consacré à la fonction d'expertise de l'agence en direction du Gouvernement mais n'élimine pas les dispositions suivantes sur la mission de coordination des organismes publics.

M. Jean-Pierre Foucher s'est déclaré favorable à la suggestion de Mme Odette Grzegorzulka.

Mme Catherine Génisson et M. Jean-Pierre Foucher ont fait remarquer que les deux amendements de M. Alain Calmat ayant été antérieurement adoptés, il convenait, dans un souci de cohérence, de ne pas retenir le dernier alinéa de l'amendement de M. Jean-François Mattei selon lequel l'AFSSE mène sa mission sans préjudice des domaines de compétence des deux autres agences de sécurité sanitaire.

Le rapporteur s'est déclaré favorable à l'adoption de l'amendement de M. Jean-François Mattei à la condition qu'il soit rectifié afin qu'il se substitue seulement au quatrième alinéa (1^o) de l'article et que soit supprimé son dernier alinéa relatif aux compétences respectives des différentes agences, inutile au regard du rôle de coordination du Comité national de la sécurité sanitaire.

La commission a *adopté* cet amendement ainsi rectifié.

La commission a examiné un amendement de M. Jean-François Mattei proposant d'une part qu'un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'intégration dans l'AFSSE de laboratoires publics intervenant dans son domaine, d'autre part l'intégration d'office de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et de l'Institut national de la recherche et de la sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS) et précisant par ailleurs les relations de l'agence avec les organismes publics ou privés, les universités, les collectivités locales ou les personnes privées qui peuvent lui apporter leur concours.

M. Jean-François Mattei a indiqué qu'il fallait ménager une période transitoire avant l'absorption par la nouvelle agence des instituts déjà existants afin de ne pas bouleverser les structures, mais qu'il était indispensable de prévoir dès à présent un tel transfert pour donner à l'agence les moyens de remplir sa mission.

Mme Odette Grzegorzulka a considéré qu'il n'était pas possible de connaître dès à présent les organismes qui pourraient faire l'objet de cette intégration. Il n'est donc pas souhaitable de citer expressément l'INERIS et l'INRS.

Le rapporteur a jugé prématurée une telle intégration dans la mesure où les statuts des organismes et de leurs personnels sont très différents tandis que leurs champs de compétence ne recouvrent pas forcément dans leur intégralité celui de l'AFSSE. Il a indiqué qu'il proposait, à l'article 3, de confier à l'agence le soin de faire un bilan du dispositif actuel d'évaluation et d'expertise des risques environnementaux afin d'aboutir à une rationalisation de ce dispositif. Il faudra voir, en fonction des résultats de ce bilan, dans quelles conditions l'intégration de certains de ces organismes sera possible.

M. Jean-François Mattei a exprimé son accord pour ne pas prévoir dans son amendement l'intégration d'office de l'INERIS et de l'INRS, mais il a estimé indispensable de donner d'ores et déjà à l'agence la capacité d'absorber des organismes publics qui seront déterminés par décret en Conseil d'Etat. Il faut s'inspirer du modèle de l'AFSSPS et de l'AFSSA et ne pas créer une structure fantôme, dépourvue de moyens, qui ne serait qu'une coquille vide.

Mme Odette Grzegorzulka a convenu que l'AFSSE ne devait pas être réduite à un simple rôle de bureau d'études amélioré.

M. Alain Calmat a également estimé qu'il fallait donner à l'agence les moyens de ses ambitions.

La commission a *adopté* l'amendement de M. Jean-François Mattei rectifié. En conséquence, un amendement du rapporteur et deux amendements de Mme Odette Grzerzulka précisant le rôle de coordination de l'agence sont *devenus sans objet*.

Article L. 797-2 du code de la santé publique

Cet article décline les fonctions de l'agence découlant des missions que lui confie l'article précédant après avoir précisé ses conditions de saisine. Celles-ci prévoient que l'AFSSE peut soit s'auto-saisir, soit être saisie par les services de l'Etat, les établissements publics, les représentants des collectivités territoriales, « *des scientifiques* » ou des associations agréées dans des conditions définies par décret. La proposition de loi de M. Daniel Chevallier préconise quant à elle les mêmes conditions de saisine à l'exception de celle des scientifiques, - notion juridiquement incertaine - des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics.

S'agissant des moyens d'accomplir ses missions, le présent article confie à l'agence le soin :

- d'organiser un réseau entre les organismes d'expertise intervenant dans son domaine de compétence ;

- de recueillir les données scientifiques et techniques nécessaires à l'exercice de ses compétences, mission pour laquelle le droit d'accès et de transmission des données, rapports et expertises des services et des établissements publics lui est reconnu ;

- de proposer aux autorités compétentes toute mesure de précaution ou de prévention qu'elle juge nécessaire ;

- d'être consultée sur les programmes de contrôle ou de surveillance et les méthodes de contrôle des services de l'Etat ;

- de rendre publics ses avis et recommandations tout en garantissant le respect du secret industriel ;

- de mener, dans l'exercice de ses missions, des actions d'information ou de formation ;

- d'établir un rapport annuel public transmis au Gouvernement et au Parlement.

La proposition de loi de M. Daniel Chevallier rejoint les propositions précédentes s'agissant :

- du recueil des données et de l'accès à celles-ci ;
- de la capacité de conduire des actions de formation ou d'information, en ajoutant que celles-ci peuvent s'adresser aux consommateurs ;
- de la nature publique des avis et recommandations de l'agence et du respect par ceux-ci du secret industriel ;
- de l'élaboration d'un rapport annuel public et de sa transmission.

Elle se rapproche de la proposition de loi du rapporteur à propos du réseau des organismes intervenant dans le champ de compétence de l'agence, en préférant à la notion de mise en réseau celle de coordination et d'organisation de ces organismes prévoyant expressément la capacité pour l'agence de solliciter leur concours, ce que ne précise pas le texte du rapporteur.

Elle diffère en revanche sur deux points importants en proposant que ces organismes, qui sont nommément désignés dans la version de l'article L. 797-3 proposée, pourront être intégrés dans l'agence selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'Etat. Elle prévoit par ailleurs que l'agence propose aux autorités compétentes non pas des mesures de précaution ou de prévention mais des mesures de police sanitaire nécessaires à la préservation de la santé publique. Cette acception est donc plus restrictive si l'on considère que les mesures de précaution recouvrent un champ beaucoup plus large englobant les mesures de police.

*

La commission a examiné en discussion commune un amendement de M. Jean-François Mattei, un amendement de Mme Odette Grzegorzulka et un amendement du rapporteur précisant les conditions de saisine de l'agence de sécurité sanitaire environnementale.

M. Jean-François Mattei a indiqué qu'il ne lui paraissait pas souhaitable que l'agence soit saisie par les collectivités territoriales ou par les scientifiques afin d'éviter son engorgement. Les problèmes environnementaux rencontrés par les collectivités locales devront d'abord transiter par les services déconcentrés de l'Etat qui pourront saisir l'agence.

Mme Odette Grzegorzulka a également considéré que la saisine de l'agence par les collectivités territoriales risquait de créer des difficultés pour son bon fonctionnement. Il semble en revanche souhaitable d'élargir la saisine au Médiateur de la République pour garantir un accès plus démocratique et de fixer un délai de publication du décret qui déterminera

les modalités d'agrément des associations pouvant saisir l'agence.

M. Alfred Recours a considéré qu'élargir la saisine au médiateur reviendrait à reporter vers lui le risque d'encombrement que l'on souhaite éviter. En revanche, il faudrait réfléchir à la possibilité d'une saisine par les régions qui ont une compétence en matière d'environnement.

Le rapporteur a *retiré* son amendement, supprimant la saisine par les collectivités territoriales ou par les scientifiques, en indiquant qu'il se ralliait à celui de M. Jean-François Mattei. L'extension de la saisine au Médiateur de la République n'est pas opportune dans la mesure où celui-ci est chargé de régler les conflits entre les citoyens et l'administration. Enfin, il convient de préciser que les conditions d'agrément des associations sont définies par décret en Conseil d'Etat.

Mme Odette Grzegorzulka a insisté sur la nécessité d'une publication rapide de ce décret.

M. Jean-François Mattei a considéré que la lourdeur que représente la publication d'un décret en Conseil d'Etat milite en faveur d'un décret simple.

La commission a *adopté* l'amendement de M. Jean-François Mattei. En conséquence, l'amendement de Mme Odette Grzegorzulka est *devenu sans objet*.

Trois amendements de conséquence de Mme Odette Grzegorzulka, de M. Jean-François Mattei et du rapporteur ont été *retirés* par leurs auteurs.

M. Jean-François Mattei a également *retiré* deux amendements tendant respectivement à préciser les moyens d'expertise et de contrôle à disposition de l'agence et à permettre à celle-ci de recommander des mesures de police sanitaire.

La commission a *adopté* un amendement de M. Jean-François Mattei tendant à garantir la confidentialité des informations couvertes par le secret médical dans la diffusion des avis et recommandations de l'agence. En conséquence, deux amendements de Mmes Odette Grzegorzulka et Roselyne Bachelot-Narquin sont *devenus sans objet*.

Un amendement de M. Jean-François Mattei précisant que les actions d'information de l'agence visent en premier lieu les consommateurs a été *retiré* par son auteur, après que **MM. Bernard Outin** et **Alfred Recours** ont fait observer que cette précision était trop restrictive.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Odette Grzegorzulka proposant que l'agence soit partie prenante à l'organisation du

débat public sur la sécurité sanitaire liée aux risques environnementaux.

Section 2

Organisation, fonctionnement et ressources

Article L. 797-3 du code de la santé publique

Le présent article prévoit seulement que le régime administratif, budgétaire, financier et comptable ainsi que le contrôle de l'Etat auxquels l'AFSSE est soumise doivent être adaptés à la nature de ses missions et que l'agence dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions, sans préciser la nature de ses ressources matérielles et humaines.

La proposition de loi de M. Daniel Chevallier, qui reprend la même disposition que le texte du rapporteur s'agissant du régime administratif, budgétaire, financier et comptable et du contrôle de l'Etat de l'agence, est beaucoup plus précise puisqu'elle propose de consacrer trois articles nouveaux, L.797-4 à L. 797-6 du même code, à l'organisation interne de l'agence, à son personnel et à ses ressources. S'agissant de ces dernières, la proposition envisage de doter l'AFSSE d'une partie du produit de la taxe générale sur les activités polluantes, sans préciser toutefois l'importance de ce prélèvement.

L'organisation de l'agence est quant à elle largement calquée sur celle des agences françaises de sécurité sanitaire des produits de santé et des aliments : administration par un conseil d'administration à la composition diversifiée, direction par un directeur général nommé, comme le président du conseil d'administration, par décret et conseil scientifique chargé d'assurer la cohérence de la politique scientifique de l'agence.

Le personnel de l'agence serait quant à lui composé, à l'instar des deux agences de sécurité sanitaire existantes, de fonctionnaires, de contractuels de droit public ou, s'agissant de « *fonctions occasionnelles de caractère scientifique et technique* », de contractuels de droit privé pouvant conserver par ailleurs une activité professionnelle libérale.

*

La commission a examiné en discussion commune quatre amendements présentés par le rapporteur, Mmes Odette Grzegorzulka et Roselyne Bachelot-Narquin et M. Jean-François Mattei, tendant à préciser l'organisation interne de l'agence, sur le modèle des deux agences de sécurité sanitaire existantes, afin de préciser le rôle et la composition de son conseil d'administration et de son conseil scientifique.

Le président Jean Le Garrec a fait observer que l'amendement de

Mme Odette Grzegorzulka différait des trois autres en ce qu'il supprime la disposition selon laquelle les décisions du directeur général sont prises « au nom de l'Etat ».

M. Jean-François Mattei a estimé que l'on pouvait être d'accord en principe avec cette suppression, mais qu'une telle mention figurait dans les textes régissant les deux autres agences. Il a jugé préférable de maintenir provisoirement cette précision, tout en indiquant dans les débats qu'il conviendra de revoir cette disposition dans deux ans afin d'affirmer l'indépendance des différentes agences.

M. Bernard Outin a estimé qu'il était logique que les directeurs généraux des agences, nommés par l'Etat, prennent leurs décisions au nom de l'Etat car celles-ci engagent la responsabilité de la puissance publique.

Le président Jean Le Garrec a souligné les conséquences juridiques lourdes de cette mention et a estimé souhaitable d'adopter un dispositif en cohérence avec celui des autres agences, dans l'attente d'une expertise juridique sur ce point précis.

La commission a *adopté* les amendements identiques du rapporteur, de Mme Roselyne Bachelot-Narquin et de M. Jean-François Mattei et *rejeté* l'amendement de Mme Odette Grzegorzulka.

Elle a *adopté* un amendement rédactionnel de M. Jean-François Mattei supprimant, dans cet article, les dispositions relatives au moyens de l'agence pour assurer ses missions, en cohérence avec les amendements suivants proposant de préciser ses ressources.

Article L. 797-4 du code de la santé publique

La commission a examiné en discussion commune trois amendements identiques du rapporteur, de Mme Odette Grzegorzulka et de Mme Roselyne Bachelot-Narquin visant à préciser les différents statuts possibles du personnel de la future AFSSE ainsi que leurs obligations professionnelles et déontologiques, par référence au dispositif prévu pour l'AFSSA aux articles L. 794-4 et L. 794-5 du code de la santé publique, ainsi qu'un amendement de M. Jean-François Mattei ayant objet semblable.

Après que **le rapporteur** a indiqué que la rédaction de l'amendement de M. Jean-François Mattei lui paraissait moins complète, celui-ci a été *retiré* par son auteur.

La commission a *adopté* les amendements du rapporteur, de Mme Odette Grzegorzulka et de Mme Roselyne Bachelot-Narquin.

Article L. 797-5 du code de la santé publique

La commission a ensuite *adopté* un amendement identique du rapporteur et de M. Jean-François Mattei, précisant la nature des ressources de la future agence de la sécurité sanitaire environnementale sur le modèle des deux agences de sécurité existantes et lui donnant en outre la possibilité d'attribution des subventions.

En conséquence, un amendement similaire de Mme Odette Grzegrzulka est *devenu sans objet*.

La commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

Rationalisation du système national d'expertise des risques environnementaux

L'article 2 de la présente proposition de loi a confié à la nouvelle Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) le soin de coordonner l'intervention des services de l'Etat et de ses établissements publics intervenant dans son domaine, c'est-à-dire dans l'évaluation des risques environnementaux qui peuvent avoir une incidence sur la santé de l'homme.

Le présent article prévoit la présentation par l'agence au Gouvernement, dans les deux ans suivant la promulgation de la présente loi, d'un rapport sur la rationalisation du système actuel d'expertise relevant du domaine de compétence de l'agence. Il reviendra donc à l'AFSSE de proposer une simplification de ce système pouvant conduire à préconiser une modification des rôles et des compétences des organismes intervenant dans ce dispositif pour en accroître l'efficacité et assurer la complémentarité de tous les intervenants.

Il convient de rappeler que la proposition de loi de M. Daniel Chevallier prévoyait, dans son article 1^{er}, la possibilité que ces organismes soient intégrés dans l'agence selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'Etat.

*

La commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

titre lii

dispositions diverses

Article 4

(article L. 792-1 du code de la santé publique)

Extension des missions de l'Institut de veille sanitaire

Le présent article tire les conséquences de la création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale en ce qui concerne les compétences de l'Institut de veille sanitaire (IVS).

Le paragraphe I étend ainsi le devoir d'alerte et de proposition de l'IVS en cas de menace pour la santé publique en faveur de l'agence de sécurité sanitaire environnementale. La loi n°98-535 du 1^{er} juillet 1998 confiait en effet à l'institut, dans son article 2, le soin d'alerter les pouvoirs publics ainsi que les deux agences de sécurité sanitaire existantes en cas de détection d'une menace sur la santé publique « *quelle qu'en soit l'origine* » et de leur proposer une mesure ou une action appropriée. Il apparaît donc opportun que l'institut puisse alerter et conseiller l'agence de sécurité sanitaire environnementale en cas de détection d'un risque lié à l'environnement.

Le paragraphe II prévoit la mise à la disposition, par l'institut, des informations issues de la surveillance et de l'observation de la santé des populations dont il est chargé, non seulement au ministre chargé de la santé mais aussi à celui chargé de l'environnement. On peut de fait considérer que l'information du ministre chargé de l'environnement peut lui permettre de rechercher et d'établir les liens possibles entre la situation sanitaire des populations et l'état de l'environnement.

*

La commission a rejeté un amendement de Mme Odette Grzegrzulka tendant à limiter la transmission, par l'Institut de veille sanitaire, des informations sur l'état de santé des populations au ministre chargé de l'environnement au seul domaine de la compétence de ce ministre après que **le rapporteur** a exprimé un avis défavorable et que **M. Jean-François Mattei** a indiqué que les autres ministères éventuellement concernés peuvent être associés aux travaux du Comité national de la sécurité sanitaire.

La commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 5

(articles 3, 4 et 11 de la loi n°96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie)

Compétence de l'Agence française de sécurité sanitaire

environnementale en matière de qualité de l'air

La loi n° 96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 a mis en place un dispositif de surveillance et d'information sur la qualité de l'air et sur ses effets sur la santé et l'environnement dont la coordination technique est assurée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Le présent article a pour objet de tirer les conséquences de la création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale dans ce dispositif en substituant à l'intervention du Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPF) celle de la nouvelle agence.

Il s'agit de modifier les articles 3, 4 et 11 de la loi précitée qui confiait au CSHPF un pouvoir consultatif *a priori* :

- pour la fixation des objectifs de qualité de l'air, des seuils d'alerte et des valeurs limites, fixés en conformité avec les objectifs définis par l'Union européenne ou l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et régulièrement évalués pour tenir compte des résultats des études médicales et épidémiologiques (article 3) ;

- pour la publication annuelle par l'Etat d'un inventaire des émissions de substances polluantes et d'un rapport sur la qualité de l'air, son évolution possible et ses effets sur la santé et l'environnement (article 4) ;

- pour toute mesure d'application du titre I^{er} de la loi précitée consacré à la surveillance, à l'information et aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites (article 11).

*

La commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

Article additionnel après l'article 5

Evaluation de la loi

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à aligner le régime d'évaluation de la présente loi sur celui de la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 précitée après que **M. Jean-François Mattei** a souhaité que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, qui doit concourir à cette évaluation et qui accomplit à tous égards un travail remarquable, voit ses moyens renforcés et sa représentation parlementaire élargie.

Cet amendement devient l'article 6 du texte adopté par la commission.

Article 6

Compensation des charges résultant de la création de l'agence

Cet article gage les pertes de recettes pour l'Etat qui pourraient résulter de l'application des dispositions de la présente loi en augmentant à due concurrence les droits de consommation sur les tabacs prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La proposition de loi de M. Daniel Chevallier prévoit, dans son article 3, le même dispositif.

*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel de M. Jean-François Mattei auquel le rapporteur a apporté son soutien.

Elle a *adopté* l'article 6 ainsi modifié qui devient l'article 7 du texte adopté par la commission.

La commission a ensuite **adopté** l'ensemble de la proposition de loi ainsi rédigée.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

proposition de loi tendant à la création d'une agence française de sécurité sanitaire environnementale

titre Ier

veille et alerte sanitaires environnementales

Article premier

L'article L. 796-1 du code de la santé publique est ainsi modifié :

- A la fin de la première phrase du premier alinéa, les mots : « et de confronter les informations disponibles » sont remplacés par les mots : « , de confronter les informations disponibles et de s'assurer de la coordination des interventions des services de l'Etat et des établissements publics placés sous sa tutelle, notamment pour la gestion, le suivi et la communication des crises sanitaires ».

- La deuxième phrase du premier alinéa est ainsi rédigée : « Ce comité s'assure également de la coordination de la politique scientifique de l'Institut de veille sanitaire et des trois agences françaises de sécurité sanitaires que sont l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'agence française de sécurité sanitaire des aliments et l'agence française de sécurité sanitaire environnementale ».

- Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« Le Comité national de la sécurité sanitaire réunit, sous la présidence du ministre chargé de la santé, les directeurs généraux de l'Institut de veille sanitaire, de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments et de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale ainsi que les présidents des conseils scientifiques de ces trois agences et de l'Institut de veille sanitaire, une fois par trimestre, à la demande de l'un d'entre eux ou immédiatement en cas de déclenchement d'une crise sanitaire. »

TITRE II

agence française de sécurité sanitaire environnementale

Article 2

Dans le livre VIII du code de la santé publique, après le chapitre VII, est inséré un chapitre VII *bis*, ainsi rédigé :

« Chapitre VII *bis*

« **Agence française de sécurité sanitaire environnementale**

« *Section I*

« **Missions et prérogatives**

« *Art. L. 797-1.*- Il est créé un établissement public de l'Etat dénommé « Agence française de sécurité sanitaire environnementale ». Cet établissement est placé sous la tutelle des ministres chargés de l'environnement et de la santé.

« Dans le but d'assurer la protection de la santé humaine, l'agence a pour mission de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'environnement et d'évaluer les risques sanitaires qui sont liés à l'environnement.

« Elle a pour vocation de fournir au Gouvernement, par tout moyen, l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires, des règles communautaires et des accords internationaux relevant de son domaine de compétence, et instruit, pour son compte et sous l'autorité du directeur général, les dossiers que le Gouvernement lui confie.

« Elle procède ou fait procéder à toute expertise, analyse ou étude nécessaires, en prenant appui sur les services et établissements publics compétents, avec lesquels elle noue des relations contractuelles de partenariat durable.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités selon lesquelles les compétences, les moyens, les droits et obligations des laboratoires publics intervenant dans les domaines traités par l'agence lui sont transférés et les modalités selon lesquelles l'agence coordonne et organise les missions d'évaluation des organismes intervenant dans son champ de compétence.

« Pour l'accomplissement de ses missions, l'agence s'assure du concours d'organismes publics ou privés de recherche ou de développement, d'universités ou d'autres établissements d'enseignement supérieur, de collectivités territoriales ou de personnes physiques. De même, elle s'assure de tout concours nécessaire pour définir et financer des programmes de recherche

scientifique et technique ou inciter à leur développement.

« Art. L. 797-2- En vue de l'accomplissement de ses missions, l'agence

:

« 1° Peut être saisie par les services de l'Etat, les établissements publics ou les associations agréées, dans des conditions définies par décret. Elle peut également se saisir de toute question entrant dans son domaine de compétence ;

« 2° Organise un réseau entre les organismes disposant des capacités d'expertise scientifique dans ce domaine ;

« 3° Recueille les données scientifiques et techniques nécessaires à l'exercice de ses missions ; elle a accès aux données collectées par les services de l'Etat ou par les établissements publics placés sous leur tutelle et est destinataire de leurs rapports et expertises qui entrent dans son domaine de compétence ;

« 4° Propose, en tant que de besoin, aux autorités compétentes toute mesure de précaution ou de prévention d'un risque sanitaire lié à l'état de l'environnement ;

« 5° Est consultée sur les programmes de contrôle et de surveillance sanitaires liés à l'environnement mis en œuvre par les services compétents de l'Etat et sur les méthodes de contrôle utilisées ;

« 6° Rend publics ses avis et recommandations, en garantissant la confidentialité des informations couvertes par le secret industriel et médical et nécessaires au rendu de ses avis et recommandations ;

« 7° Peut mener toute action d'information ou toute action de formation et de diffusion d'une documentation scientifique et technique se rapportant à ses missions ;

« 8° Etablit un rapport annuel d'activité adressé au Gouvernement et au Parlement. Ce rapport est rendu public.

Section 2

Organisation, fonctionnement et ressources

« *Art. L. 797-3.*- L'agence est administrée par un conseil d'administration composé, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, outre de son président, pour moitié de représentants de l'Etat et pour moitié de représentants des associations agréées, de représentants des organisations professionnelles concernées, de personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences dans les domaines relevant des missions de l'agence et de représentants du personnel. Elle est dirigée par un directeur général.

« Le président du conseil d'administration et le directeur général sont nommés par décret.

« Le conseil d'administration délibère sur les orientations stratégiques pluriannuelles, le bilan d'activité annuel, les programmes d'investissement, le budget et les comptes, les subventions éventuellement attribuées par l'agence, l'acceptation et le refus des dons et legs.

« Le directeur général prend au nom de l'Etat les décisions qui relèvent de la compétence de l'agence.

« Un conseil scientifique, dont le président est désigné par les ministres chargés de l'environnement et de la santé, veille à la cohérence de la politique scientifique de l'agence.

« L'agence est soumise à un régime administratif, budgétaire, financier et comptable et à un contrôle de l'Etat adaptés à la nature particulière de sa mission, définis par le présent chapitre et précisés par décret en Conseil d'Etat.

« *Art. L. 797-4.*- L'agence emploie du personnel selon les dispositions prévues aux articles L. 794-4 et L. 794-5 du présent code.

« *Art. L. 797-5.*- Les ressources de l'agence sont constituées notamment :

« 1° Par des subventions des collectivités publiques, de leurs établissements publics, de la Communauté européenne ou des organisations internationales ;

« 2° Par des taxes prévues à son bénéfice ;

« 3° Par des redevances pour services rendus ;

« 4° Par des produits divers, dons et legs ;

« 5° Par des emprunts.

« L'agence peut attribuer des subventions dans des conditions prévues

par décret. »

Article 3

L'agence française de sécurité sanitaire environnementale remet au Gouvernement, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport sur la rationalisation du système national d'expertise dans son domaine de compétence.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 4

I.- Dans le sixième alinéa (2°) du I de l'article L. 792-1 du code de la santé publique, après les mots : « article L. 793-1 », sont insérés les mots : « et l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale ».

II.- Dans le IV de l'article L. 792-2 du même code, les mots : « ministre chargé de la santé » sont remplacés par les mots : « ministres chargés de la santé et de l'environnement ».

Article 5

Aux articles 3, 4 et 11 de la loi n° 96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, les mots : « Conseil supérieur d'hygiène publique de France » sont remplacés par les mots : « Agence française de sécurité sanitaire environnementale ».

Article 6

La présente loi fera l'objet, après évaluation de son application par le Gouvernement et par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, d'un nouvel examen par le Parlement en même temps que la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.

Article 7

Les charges éventuellement entraînées par l'application des dispositions prévues ci-dessus sont compensées, à due concurrence, par une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

culturelles, sur les propositions de loi n° 2279, 2315 et 1504 tendant à la création d'une agence française de sécurité sanitaire environnementale.

- 1 *Aux Etats-Unis, les cancers de l'enfant augmentent de 1% par an depuis 20 ans.*
- 2 *A l'initiative du sénateur Claude Huriet*
- 3 *Voir le rapport n° 591 présenté le 17 décembre 1997 par M. Alain Calmat*
- 4 *qui sont expressément désignés dans la version du nouvel article L. 797-3 du code de la santé publique proposée par la proposition de loi de M. Daniel Chevallier.*
- 5 *Il s'agit de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'Institut français de l'environnement (IFEN), de l'Institut national de la recherche et de la sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, du Centre scientifique et technique du bâtiment(CSTB), de l'Institut français de recherche et d'études sur l'exploitation de la mer, de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), de l'Institut pour la protection et la sûreté nucléaire (IPSN) et de l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI).*