



Comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Synthèse du rapport d'information n° 2719, Présenté le 8 juillet 2010

Principe de précaution : un acquis à améliorer

Rapporteurs : MM. Alain Gest et Philippe Tourtelier

Ce rapport d'information constitue le premier travail d'évaluation d'une législation réalisé à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, créé en juillet 2009 et issu de la révision constitutionnelle de juillet 2008, qui a conféré expressément au Parlement la mission d'évaluer les politiques publiques.

*

* *

La plupart des observateurs considèrent que le principe de précaution, dans la gouvernance des politiques publiques, est né en Allemagne il y a environ quarante ans. Exclusivement relatif à des problématiques environnementales, il constitue alors un engagement à la vigilance de la part des autorités publiques, même quand aucun danger n'est encore clairement identifié.

Inspirée par diverses considérations philosophiques contemporaines, cette règle nouvelle de gouvernance publique a aussi trouvé sa source dans le constat de l'impact des activités humaines massives, notamment industrielles et agricoles, sur certains éléments de l'environnement, notamment l'air, l'eau et les aires naturelles comme les forêts. C'est donc logiquement pour ces problématiques que l'idée d'un devoir de précaution que les États s'imposent à eux-mêmes va se diffuser dans le droit international dans le courant des années 1980 : en matière d'environnement, il convient que les États agissent avec prudence et vigilance en toutes circonstances, sans attendre que les dangers soient identifiés de manière indubitable.

Cette diffusion dans le droit international, à l'état de déclaration solennelle d'intention, prend une dimension planétaire à l'occasion de la déclaration qui fait suite au Sommet de la Terre à Rio en juin 1992. Cette diffusion n'a cependant pas abouti à l'avènement d'un principe de précaution juridiquement établi en droit international, un certain nombre d'États demeurant en effet réticents à la reconnaissance d'un principe de précaution opposable en droit.

Pour sa part, à partir du Traité de Maastricht, la Communauté européenne a érigé, le principe de précaution en norme juridique générale et opposable. La jurisprudence communautaire a ensuite dégagé un principe général du droit, applicable à toutes les politiques publiques dès lors que celles-ci ont pour objectifs la protection de la santé humaine et de l'environnement et la sécurité des consommateurs. Cette jurisprudence a par

ailleurs considérablement précisé le rôle des institutions publiques, des experts scientifiques et des acteurs économiques, ainsi que les devoirs qui leur incombent, dans la mise en œuvre du principe. Les institutions publiques communautaires se sont ensuite approprié le principe de précaution, en se fixant des règles de conduite en la matière.

L'ensemble de ce mouvement international et communautaire concernait en tout état de cause directement la France à au moins deux titres : en premier lieu, les déclarations d'intention internationales sur la nécessité de la vigilance en matière environnementale constituaient des engagements pris par la France, au moins à un niveau politique. En second lieu, le droit communautaire pouvant être d'application directe dans notre ordre juridique interne, le principe de précaution, évoqué par les traités et précisé par la jurisprudence, était applicable, directement ou non selon la nature des textes, en droit français.

Cet impact juridique du droit communautaire a été complété, en France, par une jurisprudence autonome relative à la précaution en matière sanitaire, fixée par le juge administratif français. Par ailleurs, les autorités publiques françaises ont cherché à tenir compte dans notre législation nationale de l'évolution internationale en matière de précaution. Ainsi, la loi relative à la protection de l'environnement du 2 février 1995, dite loi « Barnier », a inséré dans notre législation une première définition du principe de précaution. La formule élaborée à cette occasion s'inspire à la fois de la volonté d'inscrire dans la loi française le témoignage de l'engagement de la France dans le cadre de l'appel international à la vigilance et à la prudence en matière environnementale et du souhait d'encadrer juridiquement le principe sur un plan national.

Sous cet angle, et sans faire abstraction des différences entre la définition du principe de précaution prévue par la loi « Barnier » et l'article 5 de la Charte de l'environnement entrée en vigueur, dix ans après, en mars 2005, ces deux textes sont analogues : ils s'inscrivent tous les deux dans une tentative de concilier à l'échelle nationale la résolution des autorités publiques à bien faire et la définition d'un cadre juridique.

En tout état de cause, l'article 5 de la Charte de l'environnement est désormais un dispositif juridique à part entière. À ce titre, le Conseil constitutionnel et les juges administratifs et judiciaires ont commencé à établir un contrôle des textes et litiges qui leur sont soumis sur la base du principe de précaution constitutionnalisé. La jurisprudence qui en est résultée, encore modeste, considère en général que l'article 5 de la Charte de l'environnement « oblige » les autorités publiques, mais la question de savoir en quoi consistent précisément ces obligations n'a, pour l'instant, reçu qu'une réponse partielle.

Au-delà de ces considérations juridiques, la question est de savoir si l'article 5 de la Charte est devenu une référence pratique pour les acteurs de la recherche et du monde économique.

S'agissant des chercheurs, leurs témoignages relatifs au principe de précaution montrent, par l'absence de référence à la constitutionnalisation du principe, que les problématiques antérieures à celle-ci sont demeurées inchangées jusqu'à aujourd'hui. Au demeurant, les chercheurs font le constat du peu d'impact du principe de précaution sur le volume et la nature de leurs recherches, hormis le cas des biotechnologies pour lequel il a été drastique. Les chercheurs reconnaissent que l'émergence de la problématique de la précaution dans les débats sociétaux les conduit à s'interroger sur le sens et la portée de leurs activités, ce qui les a amenés, au sein de leurs organismes et instituts respectifs, à développer des outils censés leur permettre de mieux appréhender ces débats et de s'y insérer. Ils font part, enfin, d'une certaine inquiétude quant à un usage effectif du principe par les autorités publiques, en tant qu'outil de bonne gouvernance.

S'agissant des entreprises, la consécration constitutionnelle du principe de précaution ne semble pas s'être traduite par une étape véritablement décisive dans les rapports du monde de l'entreprise à ce principe. Les opérateurs économiques ont *de facto* tendance à intégrer, « apprivoiser » et s'approprier le principe de précaution comme élément d'un contexte économique général. Ils témoignent néanmoins du fait qu'il s'agit d'une modification qui n'est pas anecdotique quant à leur image auprès du public et aux relations qu'ils entretiennent avec leurs clients. Les entreprises s'inquiètent par ailleurs, comme les scientifiques, d'un éventuel usage inapproprié et excessif du principe par les autorités publiques, susceptible, sans appel, de les empêcher d'exercer leurs activités. Elles perçoivent aussi une certaine évolution du droit applicable en matière de responsabilité civile, renforçant leurs obligations, au point, le cas échéant, de les dérouter quant à la définition même de ces obligations, ce qui s'ajoute à l'incapacité dans laquelle certaines entreprises se trouvent de s'assurer pour leurs activités potentiellement concernées par le principe de précaution.

D'un point de vue plus thématique, la liste des domaines aujourd'hui « saisis » par le principe de précaution fait écho, d'une certaine façon, aux préoccupations originelles sur les risques globaux, propres aux temps modernes, qui ont conduit à l'élaboration du principe de précaution ; si, du point de vue de la précaution, les impacts des activités industrielles et agricoles classiques sur l'environnement sont passés au second plan, il s'agit aujourd'hui de considérer les effets sanitaires et environnementaux d'activités et de procédés technologiques contemporains et sophistiqués, d'ores et déjà massivement utilisés et diffusés dans l'alimentation, la communication ou encore dans l'équipement courant des ménages : nanomatériaux, biotechnologies (OGM), ondes électromagnétiques notamment associées à la téléphonie mobile et, plus récemment, perturbateurs endocriniens. Chacun de ces domaines fait l'objet aujourd'hui d'une démarche de précaution alliant l'analyse et l'évaluation du risque, la mise en œuvre de mesures de précaution parfois législatives et l'accompagnement du débat scientifique par des modalités de participation des citoyens à des questionnements d'ordre sociétal.

La mise en œuvre effective du « régime de précaution », et des mesures de précaution proprement dites, par les autorités publiques est structurée par trois séquences, dont l'organisation en France n'est pas aujourd'hui systématique et varie parfois selon le domaine concerné : en premier lieu, les autorités publiques devraient pouvoir disposer d'une revue des études scientifiques les plus récentes et de toutes informations susceptibles de la compléter, afin d'être en mesure d'identifier un risque déterminé et hypothétique en matière environnementale ou sanitaire. En deuxième lieu, les autorités publiques devraient pouvoir passer commande d'études scientifiques, à tout le moins les susciter, évaluant le risque ainsi identifié, afin de mesurer la pertinence des mesures de précaution mises en œuvre et, le cas échéant, de les réviser. En troisième lieu, les autorités publiques devraient pouvoir évaluer le rapport entre les bénéfices et les risques des mesures de précaution envisageables, en envisageant ce rapport sous un angle sociétal global, c'est-à-dire en replaçant la gestion du risque dans l'ensemble de l'action publique.

Au-delà de ces considérations organisationnelles, il apparaît que le pilotage du « régime de précaution » s'inscrit nécessairement dans un contexte émotionnel collectif sensible, fondé sur la représentation d'une menace naissante aux contours indéfinis, qui, au total, peut conduire à des inquiétudes plus intenses que les craintes relatives à des risques bien identifiés et avérés, fussent-ils graves. Dans ce contexte, prendre une mesure de précaution tend mécaniquement à légitimer l'hypothèse du risque et rend plus difficile d'expliquer au public que l'on gère un risque qui demeure malgré tout hypothétique. Dans le même ordre d'idée, il est difficile de revenir sur une décision présentée et donc appréhendée

comme susceptible d'avoir empêché la survenue d'un risque, même si l'actualisation de l'évaluation de ce risque pourrait ne plus justifier cette décision.

*
* *

Avant de conclure, il a été considéré utile de poser clairement les principales questions soulevées et de présenter les différentes réponses qui pourraient leur être apportées. Ce « questionnement », conclusion initiale du rapport d'étape, avait vocation à être soumis à une discussion élargie, de façon à identifier les solutions les plus adaptées.

S'agissant de la détermination du principe de précaution, les questions portaient, en premier lieu, sur d'éventuelles modifications à apporter à l'article 5 de la Charte et à l'article L. 110-1 du code de l'environnement issu de la loi dite « Barnier », y compris en évoquant l'opportunité de leur abrogation. En second lieu, était posée la question de savoir si une action opportune des pouvoirs publics ne devait pas, dans le contexte actuel, s'appuyer avant tout sur une clarification des modalités de mise en œuvre du principe de précaution tel qu'il est défini par la Constitution et la loi, en envisageant les deux hypothèses d'une initiative législative et de l'adoption d'une résolution.

S'agissant de l'organisation de la mise en œuvre du principe de précaution, les questions portaient sur la procédure de pilotage en régime de précaution, sur l'expertise scientifique dans ses fonctions d'alerte et d'évaluation du risque, sur l'organisation du débat sociétal auquel les citoyens ont vocation à participer et sur les régimes de responsabilité des parties prenantes, publiques et privées, dans le cadre du régime de précaution.

*
* *

Suite aux travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques du 18 mai et 8 juillet 2010, au séminaire du 1^{er} juin 2010 et au débat en séance publique le 22 juin 2010 sur la base du rapport d'étape, des conclusions ont été élaborées. S'appuyant sur le constat qu'il serait inopportun et inutile de modifier l'article 5 de la Charte de l'environnement, elles proposent notamment de mieux organiser le « régime » de précaution autour de quatre axes : les modalités de la constatation de la plausibilité des risques hypothétiques ; les expertises scientifiques ; le débat public et la décision politique.