



Comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Recommandations 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

La présente étude a dans un premier temps conduit les rapporteurs à poser une série de questions soumises au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques réuni le 18 mai 2010, examinées ensuite à la fois par un certain nombre d'experts et par leurs collègues intéressés dans le cadre du séminaire parlementaire du 1^{er} juin, et débattues enfin en séance publique le 22 juin 2010 avec le Gouvernement. S'appuyant sur ces trois étapes successives de débats et de consultations, les rapporteurs proposent les conclusions suivantes.

S'agissant de la question de l'abrogation ou de la modification de l'article 5 de la Charte de l'environnement, aucune voix ne s'est explicitement manifestée, suite au rapport d'étape, pour s'engager dans une telle entreprise. Au demeurant, ce constat confirme celui fait tout au long des auditions préparatoires au rapport d'étape. Ainsi, les rapporteurs considèrent acté le fait que, si des difficultés demeurent quant à la mise en œuvre du principe de précaution, aucune solution ne résulterait réellement d'une modification de la définition prévue par l'article 5 de la Charte de l'environnement, ou *a fortiori* de son abrogation. Il en va de même, d'ailleurs, s'agissant de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, en tant qu'il prévoit lui aussi une définition du principe de précaution, quand bien même celle-ci n'est pas parfaitement identique à celle prévue par la Charte de l'environnement.

Il n'en demeure pas moins qu'en règle générale la situation actuelle a été considérée comme insatisfaisante par de nombreux intervenants du séminaire et du débat en séance publique, tenus sur la base du rapport d'étape. Ont en particulier été évoquées deux catégories de difficultés ; en premier lieu, le principe de précaution, applicable en cas d'incertitudes sur l'existence d'un risque en l'état des connaissances scientifiques, est invoqué et utilisé, dans des cas, souvent très médiatisés, éloignés de cette définition et le plus fréquemment dans le domaine sanitaire. Par ailleurs, le principe de précaution, quand il doit être mis en œuvre en matière environnementale ou sanitaire, ne l'est pas systématiquement de façon raisonnée, réfléchie et organisée, conduisant notamment à des difficultés dans un secteur sensible de la recherche, comme celui des biotechnologies, dans le contexte d'une forte concurrence internationale. En somme, on constate une carence à la fois en matière de pédagogie et d'organisation.

Les rapporteurs considèrent insuffisante l'idée simple selon laquelle, pour surmonter ces difficultés, il pourrait suffire de s'en tenir à une pédagogie générale sur la définition du principe, à destination du grand public, en laissant les autorités publiques gérer la mise en œuvre effective du principe sur les bases actuelles, c'est-à-dire de façon très

empirique et peu organisée. Les rapporteurs ont au contraire la conviction, au terme de la présente mission, qu'une meilleure organisation, un *modus operandi* posant certaines balises dans la gestion des risques incertains, sont susceptibles, non seulement d'améliorer la qualité de cette gestion, mais aussi de contribuer de façon décisive à la pédagogie de la précaution. Le flou des pratiques a ainsi contribué à la confusion des concepts. Aussi une organisation procédurale globale doit-elle être dessinée et mise en œuvre, dont le contrôle du respect sera au cœur de la mission du juge en matière de précaution, et qui doit contribuer à éviter toutes les réponses excessives sur le sujet, qu'il s'agisse des précautionnismes ou des scientismes irraisonnés.

1.– Il s'agit en premier lieu de mettre en œuvre une fonction d'identification de l'émergence d'un risque ; il est nécessaire qu'une instance ait pour rôle de dire si l'hypothèse d'un risque pour l'environnement ou la santé, s'agissant d'un procédé ou d'un produit, peut être considérée comme plausible. À ce stade, cette instance d'identification aurait la charge, une fois l'émergence d'un risque hypothétique analysée comme plausible, de désigner un référent totalement indépendant, identifiable par le public et les parties prenantes, qui piloterait, sur un sujet donné, la mise en œuvre du « régime » de précaution dans chacune de ses phases et en rendrait publiquement compte, à l'instar des présidents des commissions particulières du débat public. Cette instance d'identification aurait par ailleurs la faculté de susciter l'expertise scientifique contradictoire et indépendante nécessaire à l'évaluation du risque, ainsi que l'expertise scientifique sociétale permettant à l'évaluation de l'utilité collective du procédé ou du produit considéré.

S'agissant de la question de savoir quelle pourrait être cette instance, il convient d'éviter la création *ex nihilo* d'une ou *a fortiori* de plusieurs nouvelles structures. Le Comité de la prévention et de la précaution, aujourd'hui placé spécifiquement auprès du seul ministre chargé de l'environnement tout en bénéficiant d'une composition large et diversifiée, constitue sans doute aujourd'hui l'organisation la plus proche de ce que pourrait être une telle instance. En effet, ce comité a su ces dernières années identifier et analyser les principaux enjeux concrets relatifs à la précaution, sans se substituer ni aux instances en charge de l'expertise scientifique proprement dite, c'est-à-dire les agences de sécurité sanitaire, ni aux autorités publiques en charge de veiller à l'adoption éventuelle de mesures de précaution. En tout état de cause, s'il fallait renforcer le rôle de vigie publique des risques environnementaux et sanitaires incertains du Comité de la prévention et de la précaution, un réexamen et un renouvellement de ses missions, de sa composition et de son statut seraient sans doute nécessaires, en envisageant notamment son élargissement interministériel ou son rattachement officiel auprès du Premier ministre.

2.– La deuxième étape est celle des expertises scientifiques. Par l'intermédiaire du référent, le public et les parties prenantes doivent en effet pouvoir accéder, en premier lieu, à l'état de l'évaluation du risque. Cette évaluation, qui devrait constituer une synthèse claire et honnête des informations et des résultats des recherches scientifiques disponibles présentant et pondérant les différents positionnements scientifiques constatés, est au cœur du métier de la nouvelle agence de sécurité sanitaire unique, comme du comité scientifique du Haut conseil des biotechnologies dans son champ de compétences. Ce travail doit s'appuyer sur un jugement étayé et contradictoire de la qualité scientifique des travaux disponibles, qui tiennent compte de l'appréciation, dans la plus grande transparence, de leur indépendance au regard d'éventuels conflits d'intérêts concernant leurs auteurs, notamment avec des intérêts non-scientifiques.

Les rapporteurs sont convaincus que doit être mis en place et organisé un second « compartiment » de l'expertise scientifique – outre, naturellement, celle de la discipline scientifique concernée pour permettre l'évaluation du risque – dans le domaine et avec les techniques des sciences économiques et sociales. Cette seconde expertise, qui ne doit pas être une simple consultation de la société civile dans la diversité de sa représentation, doit permettre au référent de présenter au public les avantages et les inconvénients comparés, de tout ordre, du procédé ou du produit auquel est associé un risque incertain mais plausible relevant de la précaution. À défaut d'envisager la création d'une structure *ad hoc* nouvelle, un tel conseil scientifique sociétal pourrait notamment être institué comme nouvelle composante d'un Comité de la prévention et de la précaution « reconfiguré » et enrichi dans le sens des propositions figurant dans le 1° *supra*.

En tout état de cause, si les deux catégories d'expertises scientifiques doivent être distinguées, le dialogue entre ces deux « compartiments » doit être possible et organisé, sur le modèle des échanges existants entre le comité scientifique et le comité éthique, économique et social du Haut conseil des biotechnologies.

3.– Dans une troisième étape, doit être livré au débat public l'ensemble des informations issues des deux premières étapes, porté par le référent et constitué notamment des deux types d'expertises scientifiques. Le débat public a pour objet de consulter les citoyens, les représentants de la société civile et, parmi eux, bien entendu, les parties prenantes plus particulièrement impliquées s'agissant de la commercialisation et de l'usage du produit ou du procédé considéré. Le débat public doit être le moment où, face à ce qui est scientifiquement établi ou non par les deux « compartiments » de l'expertise scientifique, sont exprimés de façon pluraliste des valeurs, des choix de société, des priorités sociétales. Il est en effet opportun qu'une décision portant sur un risque à prendre, quand bien même il serait hypothétique, soit précédée d'une réflexion collective portant sur l'utilité sociale, le coût économique et les enjeux éthiques et ontologiques des choix qui découleront de cette décision. Il s'agit d'ailleurs d'éléments indispensables à la mesure de la proportionnalité de cette décision.

Il existe aujourd'hui des instances susceptibles d'organiser ces débats publics ou d'y procéder. On peut évoquer notamment la Commission nationale du débat public (CNDP) ou le Conseil économique, social et environnemental. Il existe d'autres procédures et d'autres enceintes susceptibles d'être mobilisées en la matière, par exemple les auditions publiques organisées par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Il appartiendra au référent de faire, pour chaque cas d'espèce, des propositions adaptées à la situation considérée.

4.– La dernière étape du processus est bien entendu le moment de la décision publique. Il revient *in fine* aux autorités publiques, saisies par le référent de l'ensemble des matériaux scientifiques et des débats publics, de procéder aux décisions qui s'imposent dans chacun des deux champs d'action « classiques » du principe de précaution : la promotion de la recherche afin de mieux cerner le risque ; la détermination et la mise en œuvre de mesures, proportionnées et provisoires, de limitation du risque hypothétique.

Une fois les décisions des autorités publiques mises en œuvre s'agissant des mesures de précaution elles-mêmes, limitant ou interdisant temporairement, le cas échéant, l'usage d'un procédé ou d'un produit, et des commandes scientifiques devant conduire à une meilleure évaluation du risque – les autorités publiques devant être en mesure de passer ces commandes, ce qui nécessite manifestement un effort particulier pour développer une recherche de pointe en toxicologie et en éco-toxicologie –, un suivi public de ces mesures doit être mis en œuvre. Les autorités publiques, détentrices de la légitimité politique, sont

bien entendu compétentes pour effectuer cette tâche, même si le référent devrait pouvoir, à ce stade aussi, entretenir un lien en principe établi avec le public depuis le début du processus du « régime » de précaution.

*
* *

S'inscrire demain dans une telle démarche procédurale n'exclut pas qu'elle soit ponctuellement accompagnée de mesures d'urgence, si les autorités publiques les estiment nécessaires, au regard d'une première évaluation ou perception du risque qui le justifierait.

En tout état de cause, cette démarche nécessite *a priori* des décisions relatives à son organisation et, le cas échéant, de se doter d'outils nouveaux. Les missions de certaines instances doivent être explicitées, leurs statuts doivent être adaptés et précisés ; l'articulation des rôles des acteurs et parties prenantes dans le régime de précaution doit être éclaircie.

À ce stade, les rapporteurs souhaitent que le Gouvernement se prononce, y compris de façon pratique en initiant le cas échéant certaines décisions, s'agissant des voies et moyens qui lui paraissent appropriés pour, lucidement et résolument, mettre effectivement en œuvre cette organisation. Ce dialogue pratique conduira à trancher *in fine* la question de savoir si la mise en œuvre de l'organisation que nous préconisons s'appuiera sur une initiative parlementaire.

*
* *

Au-delà de ces considérations relatives à l'organisation, une telle initiative est en tout état de cause nécessaire au regard du panorama normatif et pratique actuel relatif à la précaution : constitutionnalisé dans le domaine environnemental, le principe est, en règle générale, invoqué et mis en œuvre en matière sanitaire. Or, il apparaît non seulement que certains concepts de la Charte sont d'une utilisation malaisée en matière strictement sanitaire mais aussi qu'il serait utile de replacer explicitement la mise en œuvre du principe de précaution dans cette matière dans le contexte normatif qui lui est propre, c'est-à-dire le droit communautaire – y compris sa jurisprudence –, et notre législation relative à la santé publique.

Cette initiative doit aussi permettre de traiter les difficultés, exposées dans le présent rapport, rencontrées par certaines entreprises pour assurer leurs activités liées à certains risques émergents. Agir en la matière nécessite en tout état de cause une analyse affinée de cette problématique spécifique, dont l'une des manifestations possibles est la délocalisation, à l'étranger, de certaines activités de recherche liées à cette catégorie de risques.