

Le principe de précaution ou la politique du parapluie quand il s'agit de santé.

Intervention de Bernard Accoyer

Mesdames, Messieurs,

En 2005, la France a introduit dans sa Constitution la Charte de l'Environnement, dont l'article 5 définit ainsi un principe de précaution :

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

En l'absence de texte d'application, **une confusion généralisée s'est installée.**

Les **conséquences** de cette modification constitutionnelle sont **multiples, complexes et importantes**, en suscitant des peurs scientifiquement injustifiées ; en freinant ou en refusant la recherche scientifique ; en interdisant le développement d'avancées scientifiques et technologiques.

La France en consacrant au niveau constitutionnel le principe de précaution sans en encadrer le domaine d'application, s'est placée en contradiction avec la rationalité et le progrès, héritage emblématique des Lumières.

Les circonstances de la consécration constitutionnelle du principe de précaution

Cette inscription dans la Constitution est une singularité française.

Dégagé dans les années 1980, notamment à partir des travaux du philosophe allemand Hans Jonas, le principe de précaution a été au cœur des travaux de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement à **Rio (1992)** et, ensuite, repris dans la plupart des pays développés.

C'est, désormais, un principe de droit européen inscrit dans le **traité de Maastricht (1992)** et régulièrement appliqué par la Cour de Justice de l'Union européenne.

Dès lors, la France aurait pu se contenter du principe de précaution tel que défini à l'échelle européenne, d'application directe dans son droit interne.

Pourtant, nous avons d'abord inscrit le principe de précaution dans notre corpus législatif à travers la **loi Barnier du 2 février 1995**. Ainsi, l'article L.200-1 du code

rural dispose : *« l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».*

Mais la France est allée bien au-delà en inscrivant le principe de précaution dans sa Constitution. À ce titre, elle fait figure d'exception en Europe. Dans le monde, seul l'Equateur a inscrit dans sa constitution le principe de précaution.

C'est Nicolas Hulot qui a convaincu le Président Jacques Chirac de faire ce choix en 2005. Et comme trop souvent, nous avons voulu donner l'exemple au monde !

En 2005, la **définition retenue** par l'article 5 de la Charte de l'environnement **semblait équilibrée et circonscrite aux questions environnementales.**

Dans le texte et selon la volonté des constituants de 2005, le principe de précaution devait s'appliquer en situation d'incertitude, mis en œuvre seulement s'il existait un risque de dommage grave et irréversible susceptible d'affecter l'environnement. Ce qui aurait dû conduire à exclure clairement la santé publique de son champ d'application.

Le principe ne pouvant être mis en œuvre que par les autorités publiques et dans ce cas, sont adoptées des procédures d'évaluation et des mesures proportionnées.

Ainsi, le principe de précaution était conçu initialement pour impliquer non pas une obligation de résultat mais **d'abord un devoir d'agir à travers la promotion de la recherche.**

Mais, finalement, la France s'est dotée d'un principe placé au plus haut niveau de norme de son édifice juridique, mais qui reste très imprécis et susceptible d'interprétations.

D'où l'usage politique et idéologique fait du principe de précaution et les conséquences psychosociales, jurisprudentielles, scientifiques et économiques qui en ont découlées.

L'instrumentalisation politique du principe de précaution

L'adoption du principe de précaution a généré un climat défavorable à la recherche, au développement économique et l'innovation en France, voire un climat anti-science.

Le principe de précaution a contribué à **institutionnaliser la peur du progrès** et à **disqualifier l'expertise scientifique**, à travers la mise en cause systématique de l'indépendance des experts qui émettent un avis.

Parallèlement, le principe de précaution **s'impose dans la pratique quotidienne des administrations**, y compris pour des domaines qui ne sont pas concernés par le principe.

L'impact sur le potentiel de recherche et d'innovation de la France est devenu considérable

Il est impossible de quantifier précisément le potentiel d'innovation perdu par l'interruption de la recherche, mais les **conséquences ont été évidentes et majeures pour notre positionnement scientifique et technologique.**

Malencontreusement associé à toutes les crises sanitaires ou environnementales récentes, **le principe de précaution s'est trouvé largement instrumentalisé comme outil de conditionnement de l'opinion publique**, invoqué pour justifier des mesures draconiennes prises dans l'urgence et sous le coup de l'émotion, sans évaluation scientifique référencée sérieusement, ni étude d'impact.

Ce principe est **une sorte d'accélérateur de peur**. Il a des **effets** incontestables sur **l'innovation** et les **sauts technologiques**. Et si la France est la 6^e puissance économique mondiale, elle ne vient qu'au 12^e rang pour le dépôt de brevet.

Les OGM, un exemple d'application erronée du principe de précaution

Dans le domaine des OGM, les militants écologistes ont de facto obtenu l'arrêt complet des recherches, portant sur la biogénétique des végétaux, et la transgénèse.

La loi du 2 juin 2014 a interdit la culture du maïs MON 810. Ce texte a été adopté pour contourner les décisions répétées du Conseil d'Etat censurant les arrêtés d'interdiction de mise en culture. Cette loi n'a aucun fondement scientifique : aucune évaluation ou réexamen de l'interdiction ne sont prévus.

Il faut citer aussi l'arrêt de la Cour appel de Colmar en date du 14 mai 2014, qui en relaxant 54 faucheurs d'OGM poursuivis pour avoir détruit un essai scientifique en plein champ de pieds de vignes génétiquement modifiées conduit par l'INRA sans vocation commerciale, a été clairement perçue comme un « encouragement » par ceux qui se sont autoproclamés « lanceurs d'alerte » et qui ne sont, en réalité, que des faucheurs de science.

En résulte l'abandon de toutes les cultures expérimentales d'OGM en plein champ alors que la France en comptait une centaine il y a moins de 10 ans.

En résulte un coût masqué mais incommensurable pour notre économie et pour la France, jadis leader en biogénétique végétale.

Les conséquences dans le domaine du médicament

Les industriels de la pharmacie ont tendance à se détourner des pays les plus avancés pour conduire leurs **essais cliniques** dans des pays moins mûres, en Europe de l'Est ou en Asie par exemple, avec des procédures plus simples à des coûts moindres.

Nous avons tous en tête l'exemple de la société CARMAT, à l'origine du développement inédit d'un « cœur artificiel ». Il est illustratif : l'expérimentation n'en n'a été autorisée par les autorités françaises qu'après plus de trois ans d'atermoiements, alors que le fabricant s'apprêtait à réaliser son expérimentation à l'étranger.

Ces barrières juridiques ont rendu la France moins attractive pour les activités innovantes. Or, **la recherche clinique est un facteur clé de la compétitivité de la recherche biomédicale.**

En outre, la remise en cause systématique de l'indépendance des experts affaiblit la capacité d'évaluation des Agences compétentes et des commissions ad hoc, conduit à des avis de qualité insuffisante, pouvant mettre en cause l'accès aux médicaments innovants.

Les conséquences dans le domaine de l'énergie et de l'électronucléaire

En cédant à une désinformation patente, la loi Jacob du 13 juillet 2011 a interdit de recourir aux techniques de fracturation hydraulique pour l'extraction des gaz de schiste, paralysant même tout effort de recherche scientifique en ce domaine.

Cette loi est fondée sur une acception erronée du principe de précaution. Le procédé au demeurant très répandu relevant du banal principe de prévention.

En ce qui concerne l'électronucléaire, l'usage ou plutôt la tentation d'user du principe de précaution constitue un mauvais signal sur la durée, envoyé à une industrie de pointe qui attire, pourtant, de nombreux talents français et qui contribue à notre rayonnement technologique à travers le monde. Il s'agit, en outre, d'une énergie décarbonnée.

Chacun a pourtant en tête l'exemple de l'arrêt et du démantèlement du réacteur expérimental de 4^e génération Superphénix en 1997, de ce gaspillage technologique et financier, exigé par les Verts, qui n'aura servi de rien.

Le cas du bisphénol A

Après son interdiction dans les biberons, on se souvient de l'interdiction du bisphénol A **pour tous les conditionnements alimentaires en 2011**, suspecté de perturbations endocriniennes.

Cette interdiction générale a été votée dans la foulée de la publication de travaux de l'Anses, qui sont loin de faire l'unanimité. L'Autorité sanitaire européenne, l'EFSA, a conclu fin 2011 que l'information contenue dans le rapport de l'Anses ne justifiait pas la remise en cause de l'utilisation générale du Bisphénol A.

En outre, les substituts au Bisphénol A sont non seulement moins performants, mais ils ne sont pas dénués de risques.

Il s'agit d'une décision politique, prise sans plus d'évaluation scientifique dans le domaine de la santé pourtant non visé par l'article 5 de la Charte de l'Environnement.

La jurisprudence sur la mise en œuvre du principe de précaution

La jurisprudence du juge administratif

Le Conseil d'État a commencé à bâtir une jurisprudence prudente, en tentant de préciser les conditions d'application de l'article 5 de la Charte de l'environnement.

Dans plusieurs arrêts du 19 juillet 2010, du 26 octobre 2011 et 30 janvier 2012 portant sur les antennes-relais de téléphonie mobile, le Conseil d'État a écarté une application trop rigoureuse du principe de précaution, qui ne saurait fonder une décision de refus en l'absence d'éléments scientifiques sérieux de nature à montrer l'existence d'un risque potentiel.

En d'autres termes, l'hypothèse d'un risque et, en tout état de cause, l'absence de toutes les connaissances scientifiques ne sauraient justifier l'application du principe de précaution.

A travers un **arrêt 12 avril 2013** concernant la déclaration d'utilité publique des travaux de création d'une ligne à très haute tension, le Conseil d'Etat a fixé une grille de contrôle rigoureuse du respect du principe de précaution par l'autorité administrative amenée à décider de l'utilité publique d'un projet.

Dans un **arrêt du 1^{er} août 2013** sur la mise en culture de variétés de semences génétiquement modifiées, le Conseil d'Etat a fait une application mesurée du principe de précaution. Il a annulé pour erreur manifeste d'appréciation un arrêté ministériel suspendant la mise en culture de variétés de semences de maïs génétiquement modifié, autorisée au niveau européen, laquelle ne méconnaissait pas le principe de précaution.

La jurisprudence du juge judiciaire

C'est principalement le juge judiciaire qui a utilisé le concept de précaution bien au-delà de l'esprit et de la lettre des textes.

Le juge judiciaire s'est montré beaucoup plus enclin à élargir le champ d'application du principe de précaution et à l'interpréter de façon très extensive.

Ainsi, s'agissant des OGM, l'arrêt du 14 mai 2014 de la Cour d'appel de Colmar a fait implicitement usage du principe de précaution en relaxant 54 faucheurs d'OGM poursuivis pour avoir détruit un essai scientifique en plein champ de pieds de vignes génétiquement modifiées.

Ce qui était en cause en l'espèce, était une expérimentation conduite par un grand organisme public, l'Institut Nationale de Recherche Agronomique, sans aucune vocation commerciale, dans le respect scrupuleux de toutes les procédures d'autorisation fixées par la loi.

La Cour d'appel de Colmar a jugé que l'arrêté ministériel qui avait autorisé cette expérimentation était illégal, en raison d'une erreur manifeste d'appréciation sur les risques inhérents à une culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) en plein champ, sans mesures de confinement, de sorte que le délit de destruction ne serait pas constitué.

Cet arrêt a été cassé le 5 mai 2015 par la Cour de Cassation qui a estimé que la Cour d'appel de Colmar n'avait pas procédé à une analyse exhaustive des études et avis scientifiques produits par l'INRA. La décision renvoyée à la Cour d'appel de Nancy.

Parallèlement, plusieurs **arrêts de la Cour d'appel de Versailles, du TGI du Carpentras et du TGI d'Angers en 2009**, concernant des antennes relais de téléphonie mobile, ont imposé au nom du principe de précaution le démantèlement des antennes en cause ou interdit des travaux destinées à la mise en place de nouvelles antennes-relais

Ces jurisprudences des tribunaux de l'ordre judiciaire ont introduit une divergence malheureuse avec les positions retenues par la juridiction administratives. Elles se fondent sur une compréhension très maximaliste des compétences ouvertes aux juges par le principe de précaution.

Cependant, en 2012, le Tribunal des Conflits a attribué au juge administratif la compétence du règlement des litiges portant sur le démontage ou l'interdiction d'une installation. Le juge judiciaire est compétent uniquement pour l'indemnisation des riverains et usagers du fait de l'implantation et du fonctionnement irrégulier d'une antenne-relais.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel, saisi aussi bien par la voie d'une saisine a priori (par les parlementaires) que par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a été amené à se référer au principe de précaution.

Dans sa décision du 19 juin 2008 concernant la loi relative aux OGM, le Conseil a, ainsi, souligné : *« Il incombe au Conseil constitutionnel [...] de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques ».*

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur pouvait organiser la coexistence des cultures OGM et non OGM sans méconnaître le principe de précaution, et qu'il avait pris des mesures (évaluation indépendante et transparente des risques, assurée par une expertise collective préalablement à l'autorisation des OGM) propres à garantir, en pratique, le respect du principe de précaution par les autorités publiques.

Dans sa décision du 11 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a été appelé à statuer sur une QPC mettant en avant la mauvaise interprétation du principe de précaution à l'origine de l'interdiction de la technique de fracturation hydraulique inscrite dans la loi du 13 juillet 2011.

Cet argument a été rejeté par le Conseil constitutionnel, pour qui l'interdiction en cause ne se fondait pas sur la mise en œuvre du principe de précaution.

Au final, aucune loi, pour l'heure, n'a donc été déclarée inconstitutionnelle sur le fondement du principe de précaution.

Que faire ?

Trois voies ont été explorées pour remédier aux effets négatifs de la mise en œuvre du principe de précaution dans notre pays.

1. Supprimer le principe de précaution de la Constitution

Ce serait un signal fort à envoyer à la communauté scientifique et au monde économique. Celui d'une France qui ne souhaite plus tourner le dos au progrès et se montre prête à tolérer la part de risque inhérente à toute activité technologique.

Cette suppression pourrait prendre la forme d'une abrogation de l'article 5 de la Charte de l'environnement.

Au-delà du symbole, **l'abrogation aurait l'avantage de la simplicité**. Elle n'emporterait en pratique que des conséquences limitées :

Elle ne permettrait plus au Conseil constitutionnel de contrôler la conformité des lois au principe de précaution, mais, on l'a vu, de tels cas se sont rarement présentés et que le Conseil constitutionnel s'en est toujours tenu à ratifier les choix du législateur.

Pour le reste, le juge administratif et le juge judiciaire ne pourraient certes plus se fonder sur la Constitution pour rendre leurs jugements, mais **le principe de précaution resterait un principe du droit européen, dont la suprématie à l'égard du droit interne est depuis longtemps reconnue**. En outre, la loi Barnier subsisterait.

2. Reformuler le principe de précaution en le complétant par un principe d'innovation responsable

C'est le sens de plusieurs propositions de loi récente examinées au Sénat et à l'Assemblée nationale.

Le Sénat a adopté en mai 2014, une proposition de loi constitutionnelle visant « à équilibrer le principe de précaution » en ajoutant à la formule actuelle de l'article 5 les mots « à un coût économiquement acceptable » et en précisant que les autorités publiques doivent aussi veiller à ce que la mise en œuvre du principe de précaution constitue un encouragement au développement de la connaissance, à la promotion de l'innovation et au progrès.

L'Assemblée nationale a examiné et rejeté le 14 octobre 2014 une proposition de loi constitutionnelle visant à remplacer dans la Charte de l'Environnement les mots « principe de précaution » par les mots « principes d'innovation responsable ».

Le remplacement du principe de précaution par un principe d'innovation aurait des avantages et des inconvénients.

Il aurait pour avantage de consacrer l'innovation comme un principe majeur de notre société.

La précaution ne serait pas exclue, mais englobée dans le concept plus large de responsabilité dont elle est une composante. La consécration constitutionnelle d'un principe d'innovation responsable reflèterait plus justement les deux facettes du progrès technologique, en faisant cohabiter ses risques et ses opportunités.

Pourtant, par expérience personnelle, pour avoir présidé l'Assemblée nationale lors de la révision de 2008 je sais que, quand on ouvre le chapitre des révisions constitutionnelles, on ne sait pas ce qui peut sortir des débats au Parlement.

Un principe constitutionnel a une dynamique propre. Il dépend des interprétations jurisprudentielles qui en sont faites. On le constate avec les interprétations différentes du principe de précaution par le juge administratif et par le juge judiciaire alors qu'il était à l'origine un principe d'ordre procédural.

La notion d'innovation reste floue. On ne sait pas ce qui pourrait sortir des interprétations qui en seraient faites. Ainsi, le Professeur Dominique Chagnollaud de Sabouret a pu parler de « bombe à neutrons » lors d'une audition de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) pour qualifier cet éventuel principe d'innovation.

3. Adopter une loi de précision et d'interprétation du principe de précaution

En 2010, avec plusieurs collègues de tous les groupes, nous avons essayé de nous « racheter ». Nous avons d'abord organisé un séminaire parlementaire dans le cadre de l'OPECST et procéder à une évaluation conduite par deux députés Alain Gest (UMP) et Philippe Tourtelier (PS) dans le cadre des travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

Ce rapport du CEC insistait sur la nécessaire « proportionnalité » et le caractère provisoires des mesures de précaution, afin de ne pas « sur-valoriser le doute » et bloquer l'action. Il a débouché sur l'adoption d'une Résolution sur la mise en œuvre du principe de précaution adoptée par l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2012. Mais, les résolutions n'ont qu'une valeur déclarative.

En 2005, le Constituant n'a pas prévu de dispositions législatives organiques destinées à préciser et à encadrer la mise en œuvre de la Charte de l'Environnement.

Nous avons eu tort. Je penche donc pour l'inscription dans la Charte de l'Environnement, d'une accroche prévoyant une loi organique.

Cette loi organique pourrait être préparée ensuite dans le dialogue avec les milieux scientifiques

Mais ce ne sera pas facile de profiter d'une révision constitutionnelle pour cela et il faudra vaincre de fortes oppositions, qui caractérisent le doute et la raréfaction de la culture scientifique dans les médias et les milieux politiques.

Je vous remercie.
