

Le principe de précaution

(Résumés des interventions)

Intervention de Jean-Jacques Sotto

Le principe de précaution n'est qu'un reflet de la société de ce début de 21^{ème} siècle, angoissée par l'urbanisation galopante, par le consumérisme et ses frustrations et blasée par les progrès technologiques qui n'étonnent même plus. La population est surprotégée, épargnée depuis 70 ans par les guerres et les grands drames planétaires et avec ses besoins fondamentaux assurés pour une immense majorité.

Cela conduit à une nouvelle philosophie dite de « post modernité » et se traduit par un déni des sciences et du non naturel, mais aussi à une aversion du risque et à un besoin de protection toujours plus grand. L'individualisme progresse et domine l'intérêt collectif. Cette philosophie est portée par des minorités très actives et agressives et elle imprègne les esprits à force d'affirmations péremptoires et souvent fantasmatiques faisant office de vérité. Ces mouvements sont supportés par les médias et craints par les pouvoirs publics.

Pourtant, si on regarde objectivement les vrais indicateurs de la bonne santé d'un pays, l'espérance de vie ne cesse de croître pour dépasser aujourd'hui 82 ans avec un âge de non dépendance qui ne cesse d'avancer. Ceci est à l'évidence lié aux progrès de la science et de la médecine et contredit l'apocalypse qu'on nous promet.

C'est sur ce terrain fertile qu'est né le principe de précaution initialement destiné à la protection de l'environnement (Sommet de la terre à Rio en 1992) puis étendue par la commission européenne à la consommation et à la santé en 1998 et enfin, comble de l'incohérence, inscrit dans la charte de l'environnement de la constitution française en 2005. Le point crucial est que, contrairement à la prévention qui gère des faits prouvés, la précaution fait appel à des hypothèses incertaines qui donnent lieu à toutes les déviances pour des esprits torturés par les risques environnementaux et ceux de leur santé.

Mais aujourd'hui l'application de ce principe menace les valeurs qui ont conduit à bâtir une société de progrès par la science et l'intérêt collectif. Entendons-nous bien, ces valeurs ne s'opposent pas à celles portées par la science écologique qui justifie une extrême vigilance vis-à-vis des problèmes environnementaux. Elles ne négligent pas non plus les besoins de protection et d'information des malades. Mon propos est surtout destiné à mettre en garde contre les excès dus à l'application à la lettre du principe de précaution.

Deux aspects sont particulièrement inquiétants :

1- La dévalorisation de l'expertise scientifique :

Aujourd'hui l'analyse des risques n'appartient plus aux experts scientifiques et la force des convictions l'emporte sur celle des compétences. Pour soutenir les croyances, à l'origine de bien des décisions prises au nom du principe de précaution, le niveau de preuve indigent contraste avec les propos péremptoires. Pourtant rien n'est plus difficile dans un système multifactoriel que de faire la preuve d'une relation de cause à effet entre deux faits. C'est le

cas en particulier des facteurs environnementaux de la cancérogénèse. Plusieurs exemples montrent que les croyances sont remises en question par l'analyse approfondie des faits : l'influence du nuage radioactif de Tchernobyl en France sur l'incidence des cancers thyroïdiens est très peu probable ou la part très faible de la responsabilité de l'environnement sur l'augmentation de fréquence de certains cancers (Lymphomes, cancers de la thyroïde ou de la prostate) celle-ci étant liée surtout à l'augmentation de l'espérance de vie (gain de 15 ans au cours de ces 60 dernières années) ce qui expose à l'évidence à ces cancers de survenue tardive. Faudrait-il peut-être s'en plaindre ? D'autres risques sont aujourd'hui démentis par des études extensives comme les croyances sur le risque des ondes électromagnétiques.

Pour argumenter scientifiquement sur les risques de l'environnement ou ceux de la santé, les experts compétents se font très rares, soit parce qu'ils sont incapables d'être scientifiquement péremptoirs devant un risque incertain car la preuve de l'innocuité est impossible et le seuil de plausibilité (doses limites toxiques) arbitraire, soit parce qu'ils sont disqualifiés pour conflit d'intérêt du fait de leurs relations tout à fait légitimes avec l'industrie. Cela laisse le champ libre à la fausse expertise dite citoyenne menée par des groupes d'activistes qui bloquent et remettent en question des aspects fondamentaux de l'avenir de la société comme l'énergie nucléaire, les organismes génétiquement modifiés, les ondes électromagnétiques, les nanotechnologies, l'exploitation des gaz de schiste et toutes les retombées de l'industrie chimique. Bien sûr que ces technologies nécessitent une vigilance qualifiée mais en aucun cas le blocage de leur développement contrôlé.

2- Les déviations du principe de précaution en matière de santé :

Elles résultent de l'application du principe de précaution élevé au rang de priorité malgré l'incertitude du risque.

✓ Son émergence a plusieurs origines :

- Un événement tragique, inattendu comme ce fut le cas pour le sang contaminé à l'origine de tous le processus sociétal et législatif ; ou bien pour la maladie de Creutzfeld Jakob induite par des extraits hypophysaires de cadavres ou bien encore pour l'explosion dramatique d'une usine à Saveso libérant de grande quantité de dioxine.
- Une crainte par analogie avec des faits similaires : contagion bovine des prions et contagion humaine, rejet du silicium et des nano-molécules à cause de l'amiante, grippe porcine humaine et aviaire, explosion des gaz de schiste et sismologie etc...
- Une extrapolation de la toxicité à des doses faibles voire infimes de certaines substances toxiques à doses fortes, ce qui concerne par exemple les substances radioactives ou différents composés chimiques de synthèse, comme les organophosphorés ou les métaux lourds.
- Des fantasmes comme c'est le cas des ondes électromagnétiques ou les vaccins.

✓ Ses conséquences sont néfastes :

- Empilement administratif et complexité des procédures chronophages au détriment d'une activité productive d'innovation et de soins. Obligation d'informations encyclopédiques aux malades qui ne seront jamais complètes puisqu'imprévisibles. L'intérêt du malade passe alors au second plan devant le désir de se protéger.
- Retard et frein pour la recherche clinique et l'innovation qui se perd dans les méandres des procédures et des interdictions.
- Entrave à la pratique médicale devant le risque judiciaire majeur surtout dans certaines disciplines (gynécologie, anesthésie, chirurgie...), conduisant à une médecine défensive de moins bonne qualité.
- Perte de la conscience du progrès : Le risque est par nature indissociable de l'effet positif recherché. Comme il est devenu dominant il conduit à l'inaction qui peut être lourde de conséquences au vu de l'intérêt général. Les exemples de décisions négatives sont malheureusement nombreux ces dernières années : vaccinations suspendues ou rendues inefficaces, médicaments utiles supprimés, coût exorbitant de certaines mesures jugées inutiles a posteriori, etc...
- Outre son aspect constitutionnellement prioritaire, le risque est aussi mieux identifié que le bénéfice par l'opinion publique, les médias et les décideurs. En effet, le risque, devenu événement indésirable avec le recul, devient concret, individuel, immédiat et mesurable. Pour les victimes il est insupportable, la recherche du coupable devient obsessionnelle ou intéressée et la judiciarisation qui s'ensuit est inquiétante, souvent excessive et injuste comme ce fut le cas de procès intentés longtemps après les faits et basés sur l'ignorance médicale de l'époque. En revanche, les bénéfices envisagés sont collectifs, statistiques, impersonnels et souvent abstraits. Ils sont perçus comme étant pour autrui (je sers de cobaye). C'est ainsi qu'on n'a pas conscience du risque de ne pas réaliser un projet destiné à améliorer la situation, donc il ne peut y avoir de culpabilité à ne pas le faire. Qu'en aurait-il été si le risque avait été couru ? Quel aurait été le manque à gagner ?

4- Quelles réflexions pour un avenir meilleur ?

Plusieurs pistes sont envisageables :

- Séparer et autonomiser l'expertise scientifique des exigences sociétales et de l'action politique. Les experts doivent dire ce qui est ou n'est pas en toute objectivité, ce qui pourrait être (question qu'on leur pose souvent) est scientifiquement aléatoire. Ils doivent aussi évaluer les bénéfices attendus mais ils n'ont pas à donner d'avis sur la conduite à tenir. Leur carence actuelle, essentiellement liée au conflit d'intérêt qu'on leur prête doit être corrigée. Même si on trouvera toujours des exemples de délits, pour l'immense majorité des experts la suspicion de leur complicité avec des intérêts privés est ridicule et contreproductive.
- Le bilan « risques-coûts / avantages » doit être confié à des commissions ad hoc impliquant les rapports d'expertise, la société civile et les pouvoirs publics. Le

problème reste celui de la représentativité sociétale, pas forcément par ceux qui crient le plus fort. De telles commissions n'existent pas en France où elles sont dichotomisées entre celles qui jugent la qualité scientifique des projets et celles qui évaluent les risques et les procédures. Elles existent pourtant depuis longtemps aux USA.

- La décision reste exclusivement politique. C'est une affaire de choix, de valeurs et d'intérêts. Les pouvoirs publics fixent le seuil de prise de risque et d'acceptabilité et selon les problèmes posés et leur urgence, ils peuvent ainsi prendre leur décision en toute transparence, sur l'avis d'expertise ou après celui de la commission de synthèse.
- Pour conduire à bien de telles réformes, il faut reconsidérer les actions de communication, d'information et d'éducation tant au niveau des scientifiques pour améliorer leur communication, qu'au niveau des médias et des hommes politiques pour mieux évaluer et équilibrer leurs informations et qu'au niveau de la population pour désenclaver les fausses croyances et la réconcilier avec la science. Il faut enfin aménager les processus juridiques vers une déculpabilisation des acteurs en reconsidérant leur responsabilité et en s'appuyant sur les principes de l'éthique et de la déontologie. Sur ce point il est important de découpler la responsabilité de l'indemnisation à l'origine de beaucoup d'excès et de craintes, la quête à l'indemnisation étant souvent à l'origine de la recherche d'un coupable à tout prix.

Conclusions

Depuis quelques décennies le monde évolue dans un mouvement accéléré et la croissance reste l'objectif majeur des systèmes politiques bien que notre planète soit surexploitée, bientôt surpeuplée et saturée en bien des domaines, ce qui l'expose à des dangers réels.

Pourtant la solution n'est pas de vouloir la régression des acquis technologiques et sociétaux pour tendre vers une inertie au sein d'une nature bienveillante utopique. Elle réside dans la valorisation des ressources humaines et dans l'intensification de la recherche scientifique et technologique pour découvrir les clefs d'une mutation nécessaire de la société à plus ou moins longs termes.

En ce qui concerne la précaution, le concept de principe est à bannir ce qui devrait conduire à en débarrasser la constitution. La précaution ne peut être qu'un compromis entre une prise de risque mesurée et un bénéfice attendu. Cela implique une valorisation scientifique de la vigilance, une certaine acceptation du risque et finalement un concept de précaution prudente et relative.

Il est clair que la société est allée trop loin dans l'excès de précaution et de frilosité. Il est devenu nécessaire de rétablir le curseur vers un équilibre davantage tourné vers l'innovation et la liberté (surveillée) d'entreprendre afin de garder le cap du progrès scientifique et social.

Pour en savoir plus : Accéder au texte intégral en [cliquant ici](#) et /ou au diaporama en [cliquant ici](#)

Intervention de Corinne Daver (résumé à venir)

Pour en savoir plus : Accéder au diaporama en [cliquant ici](#)

Intervention de Bernard Accoyer

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

« 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 s'est installée**, suscitant des peurs scientifiquement injustifiées, freinant et interdisant souvent le développement d'avancées scientifiques et technologiques.

Devenu un principe de droit européen inscrit dans le **traité de Maastricht** (1992), la France a inscrit le principe de précaution dans son corpus législatif à travers la **loi Barnier du 2 février 1995** sur l'environnement. L'article L.200-1 du code rural le définit ainsi : *« 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 générant un climat défavorable à la recherche, au développement économique et à l'innovation.

Le principe de précaution a contribué à institutionnaliser la peur du progrès, à générer un climat anti-science et à disqualifier l'expertise scientifique.

En 2005, la définition retenue par l'article 5 de la Charte de l'environnement semblait équilibrée et circonscrite aux questions environnementales, ce qui aurait dû conduire à exclure clairement la santé publique de son champ d'application.

Les conséquences ne se sont pas fait attendre :

- arrêt complet des recherches, sur la biogénétique des végétaux, et la transgénése.
- interdiction de recourir aux techniques de fracturation hydraulique pour l'extraction des gaz de schiste, paralysant même tout effort de recherche scientifique en ce domaine.

- arrêt et démantèlement du réacteur expérimental de 4^e génération Superphénix en 1997, gaspillage technologique et financier, exigé par les Verts, qui n'aura servi à rien.
- Interdiction du bisphénol A pour tous les conditionnements alimentaires en 2011, suspecté de perturbations endocriniennes, alors que 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.

La jurisprudence sur la mise en œuvre du principe de précaution est à 3 niveaux :

- **La jurisprudence du juge administratif (Conseil d'État)** précise les conditions d'application de l'article 5 de la Charte de l'environnement en écartant 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
- **La jurisprudence du juge judiciaire** s'est montrée beaucoup plus enclin à élargir le champ d'application du principe de précaution.

. *Arrêt du 14 mai 2014 de la Cour d'appel de Colmar* relaxe 54 faucheurs d'OGM de pieds de vignes, d'une expérimentation (INRA) dans le respect scrupuleux de toutes les procédures d'autorisation fixées par la loi).

. *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

- **La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

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* » et 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.

- **Supprimer le principe de précaution de la Constitution**

Ce serait un signal fort à envoyer à la communauté scientifique et au monde économique qui **aurait de plus l'avantage de la simplicité.**

Le principe de précaution **resterait un principe du droit européen**, dont la suprématie à l'égard du droit interne est depuis longtemps reconnue. Et en outre, la loi Barnier subsisterait.

- **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 »

Mais l'Assemblée nationale a 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 : i) l'avantage de consacrer l'innovation comme un principe majeur de notre société, ii) mais des inconvénients aussi car la notion d'innovation reste floue et on ne sait pas ce qui pourrait ressortir des débats au Parlement.

- **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 a procédé 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).

Le 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.

Bernard Accoyer 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.

[Pour en savoir plus, accéder au texte intégral de la conférence de B. Accoyer en cliquant ici](#)
