

PROTECTION DE LA SANTÉ ET DROIT DE L' ENVIRONNEMENT

Jacqueline MORAND-DEVILLER*

SOMMAIRE: I. *Introduction*. II. *Le droit «à» un environnement sain*.
III. *Le droit «de» l'environnement sain*.

I. INTRODUCTION

La protection de la santé est pour les pouvoirs publics une préoccupation fort ancienne alors que la protection de l'environnement n'a été prise en compte par la politique et le droit que beaucoup plus récemment.

Dès l'Antiquité, une réglementation du bruit est mise en place dans certaines cités grecques, notamment la ville de Sybaris réputée pour son luxe et son art de vivre. Des *senatus consultes* interdisent à Rome les fumées abusives ainsi que la pollution des eaux dans les ateliers. Le «*Traité des airs, des eaux et des lieux*» du médecin philosophe Hippocrate (460-377) préfigure les futurs traités d'hygiène et il s'agit de la protection de la santé et non d'une politique générale de l'environnement. En France, dès le Moyen-Age de nombreuses ordonnances ont pour objet l'amélioration de l'hygiène publique dans les villes, notamment à Paris.

La politique de la santé se conçoit comme une politique de *salubrité publique*, élément de *l'ordre public* et la prévention des menaces à cette salubrité est un but de police générale qui inspirera, par ailleurs, certaines polices spéciales. La grande loi municipale de 1884 confie aux maires la *police générale de l'ordre public*: sécurité, salubrité, tranquillité publique, codifiée désormais aux articles L 2212-2 et suivant du Code général des collectivités locales, le maire ayant aussi une compétence générale pour faire

* Professeur à l'Université Paris I, Panthéon, Sorbonne.

cesser les «pollutions de toute nature». Au niveau départemental, la police générale est de la compétence du préfet.

Aux côtés de cette police générale se développent des *polices spéciales* dont la plus importante en la matière, est celle, confiée aux préfets, des *installations classées* qualifiées à l'origine d'établissements insalubres et dangereux. Dès le XIV^{ème} siècle des mesures sont prises pour éloigner de la ville de tels établissements incommodant le voisinage et les soumettre à un contrôle sévère, mais la réglementation restait fractionnée car elle dépendait de la position prise par les Parlements dans chaque province. Suite à de remarquables rapports des savants de l'Institut, Napoléon inspira le premier texte général sur la question, texte remarquable et d'avant-garde: le décret du 15 octobre 1810 (modifié en 1917 et 1976).

Si des progrès se constatent, la promotion de la santé et de l'environnement au premier rang des préoccupations politiques est tardive. Il faut attendre 1930 pour que la politique de la santé soit enfin confiée à un Ministère indépendant. Quant à l'environnement, sa globalité et sa reconnaissance par le droit et la politique sont encore plus récents: premier Ministère en 1971 et première loi générale en 1976.

Encore plus récente est la consécration des liens et de l'intimité, pourtant évidents, entre *la protection de la santé et celle de l'environnement*. Comme pour rattraper le temps perdu et pour répondre aux grandes peurs engendrées par des catastrophes, telles que celles de Bhopal, Tchernobyl, les naufrages de l'Erika et du Prestige, l'affaire de la vache folle les normes nationales et internationales se livrent à une sorte de surenchère et affirment cette symbiose, laquelle s'exprime par le proclamation d'un nouveau droit, celui du «*droit à un environnement sain*».

La consécration internationale est annoncée par la Commission «Santé et environnement» de l'OMS qui déclare, dans le cadre de la conférence de Rio que «*le développement qu'implique la protection de la santé exige le respect de l'environnement, alors qu'un développement qui ignorerait l'environnement conduirait fatalement à porter atteinte à la santé de l'homme*». Le Protocole additionnel à la Convention américaine des droits de l'homme, signé à San Salvador le 17 novembre 1988 proclame que «*toute personne a droit de vivre dans un environnement salubre*». La Convention d'Aarhus, du 25 juin 1998, retient dans son Préambule «*le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être*» et la formule se retrouve dans la plupart des constitutions des

Etats, une cinquantaine environ, qui reconnaissent un droit de l'homme à l'environnement.

Les réflexions sur les relations entre protection de la santé et protection de l'environnement s'ordonneront autour de ce principe et elles distingueront entre le droit à un environnement sain (I) et le droit de l'environnement sain (II).

II. LE DROIT «À» UN ENVIRONNEMENT SAIN

C'est un droit de l'homme, un droit créance, un devoir pour les responsables politiques. Dans son ouvrage «*Némésis médicale*» (publié en France en 1975), Ivan Illich évoquait le risque de l'impuissance de l'humanité, en dépit de son extraordinaire capacité d'adaptation, à affronter les menaces de la seconde révolution industrielle. Il plaidait en faveur d'une nouvelle conception de la médecine qui n'est plus seulement une relation médecin-malade mais s'inscrit dans un système de réseaux interactifs où la réduction des risques environnementaux tient une place majeure. La notion de patient s'élargit en celle de citoyen administré, homme sujet et de moins en moins objet.

Le droit à un environnement sain trouve ses fondements dans un certain nombre de sources et se manifeste à l'égard d'éléments naturels dont la qualité est une conditions essentielles à la protection de la santé.

1. *Les sources de la légalité*

Elles seront recherchées au niveau européen et au niveau national.

Au niveau européen, on dit souvent qu'en droit communautaire la protection de l'environnement est passée du zéro à l'infini. Et effectivement, le Traité de Rome qui traitait d'économie, n'avait fait de place ni aux préoccupations environnementales, ni aux préoccupations sanitaires.

Mais il apparut rapidement que la politique de la Communauté européenne ne pouvait se limiter à la croissance économique et des *Programmes d'action environnementale* verront très vite le jour. En ce qui concerne le sujet ici traité l'évolution s'est faite en trois temps. En premier lieu, il s'est agi de l'intégration de l'environnement dans la politique communautaire, suite au 5ème. Programme d'action «Vers un développement durable»; le Traité d'Amsterdam dispose que «les exigences de la promotion de

l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté».

Par la suite, on assiste à l'intégration de la protection de la santé dans la politique de l'environnement. La protection de la santé est affirmée à l'article 152 du Traité: «Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assurée dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté... L'action de la Communauté, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et affections humaines et des causes de danger pour la santé humaine».

On proclame enfin l'intégration des politiques de la santé et de l'environnement car selon l'article 174: «La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants: la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé».

De nombreuses directives communautaires, source de légalité dans chaque Etat membre lorsqu'elles ont été transposées, concernent l'environnement: ainsi des directives sur les études d'impact, les déchets, l'eau, les nitrates, l'amiante... (on compte plus de 250 directives ou règlements, plusieurs fois modifiés, sur l'environnement). La Cour de justice des communautés européennes, qui siège à Luxembourg, associe de plus en plus les aspects de sécurité sanitaire et d'environnement, condamnant les Etats pour non respect des directives protectrices ayant eu des conséquences graves sur la santé (*cfr.* Arrêt du 4 juillet 2000) «Commission c/ Grèce» condamnant sous astreinte la Grèce pour non respect de la Directive «déchets», condamnation par un arrêt du 29 avril 1999 du non respect de la Directive «nitrates» de 1991: « le régime prévu par la directive répond à des exigences tenant à la sauvegarde de la santé publique et poursuit donc un objectif d'intérêt général, sans que la substance du droit de propriété soit atteinte»...

En juin 2003, la commission a mis au point un document d'un grand intérêt intitulé «Stratégie européenne en matière d'environnement et de santé» dans le cadre du 6ème Programme d'Action: *Environnement 2010: notre avenir, notre choix.*

La santé est l'un des thèmes prioritaires et le secteur le plus concerné est celui des nuisances produites par les produits chimiques. Des constats ont été rappelés: 10 millions de personnes sont exposées à des niveaux de bruit

pouvant conduire à la perte de l'audition; 3 millions de personnes meurent prématurément du fait de la pollution de l'air; un enfant sur 7 souffre de l'asthme en Europe.

La commission a élaboré un «Livre blanc» en 2001 pour une «Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques». Il est proposé de mettre au point un nouveau système d'évaluation des risques, de renforcer le contrôle sur les substances chimiques existantes (99% de l'ensemble) –le contrôle sur les nouvelles substances étant déjà sévère- et, ce qui est nouveau, le transfert des responsabilités vers les entreprises industrielles qui auront la charge de prendre l'initiative des évaluations et seront responsables de leur fiabilité. Relayant la législation internationale (Protocole d'Aarhus de juin 1988 et Convention de Stockholm de mai 2001) sur les polluants organiques persistants (POPs) l'action communautaire devra s'intéresser tout particulièrement aux substances chimiques particulièrement dangereuses que sont les POPs, notamment les dioxines.

La *Convention Européenne des Droits de l'Homme* ne contient pas des dispositions spécifiques sur l'environnement ou la santé, mais la Cour européenne des droits de l'homme, qui siège à Strasbourg, se fonde sur l'article 2 qui consacre le «droit à la vie» pour estimer que «l'atteinte à l'environnement peut violer le droit à la vie» (arrêt «*Oneryldez*»). La Cour se fonde aussi sur l'article 8 de la Convention en vertu duquel «chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile» pour prononcer certaines condamnations: ainsi de l'arrêt du 9 décembre 1994 «*Lopez Ostra*» condamnant l'Espagne pour défaut de mesures propres à faire cesser les pollutions venant d'une station d'épuration, ces atteintes graves à l'environnement pouvant affecter le bien-être (donc la santé) d'une personne; ainsi de l'arrêt «*Guerra*» du 19 février 1998 condamnant l'Italie du fait de l'absence d'information sur les risques de pollution du fait de la proximité d'une usine chimique en violation de l'article 8 et aussi de l'article 10 sur le «droit à l'information». La violation du droit à l'information est aussi à l'origine de la condamnation du Royaume-Uni en ce qui concerne des essais nucléaires: CEDH 9 juin 1998, «*Mac Ginley c/ Royaume-Uni*».

A la suite de nombreux travaux, une proposition avait été mise au point d'un Protocole à la Convention garantissant à chacun le droit de jouir d'un environnement sain et non dégradé. On peut regretter que cette proposition n'ait pas abouti.

Les sources nationales de la légalité intégrant protection de la santé et protection de l'environnement n'ont cessé de se développer depuis une dizaine d'années. Il s'agit le plus souvent de lois car des règles de police et des servitudes portant atteinte à la liberté et à la propriété sont en cause. Depuis 1971, une quarantaine de lois sont ainsi intervenues. En octobre 2002 la Commission de la Production et des Échanges de l'Assemblée Nationale a été rebaptisée «Commission des Affaires Économiques, de l'Environnement et du Territoire» (la santé est de la compétence d'une autre commission).

La loi du 2 février 1995 dispose que «les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain... Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la sauvegarde de l'environnement» (article L 200- 2 Code de l'Environnement).

Il apparaît de plus en plus clairement qu'il existe un droit subjectif de l'homme à l'environnement, principe renforcé par l'intégration de la sécurité sanitaire. L'homme ayant un droit reconnu à la santé a, de ce fait, un droit à l'environnement. La querelle entre l'anthropocentrisme et l'écocentrisme paraît désormais dépassée: on ne peut dissocier l'homme de son milieu de vie et des éléments physiques et biologiques qui composent ce milieu, l'homme a des obligations envers la nature, ce qui n'implique pas pour autant que la nature ait des droits. Les droits de l'homme et ceux de la nature sont en symbiose, leurs intérêts sont communs. Protéger la nature c'est protéger l'homme, lequel a le devoir de la gérer harmonieusement. Il n'est nul besoin de confronter Descartes et sa théorie des animaux-machines, Hobbes et ses «troisièmes objections aux méditations métaphysiques», Locke et Rousseau pour en arriver à ces conclusions évidentes.

Cette interdépendance entre l'homme et son milieu a influencé les travaux préparatoires à l'adoption de la *Charte de l'Environnement*, laquelle «adossée» à la Constitution, comme la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et le préambule de 1946 fera partie du «bloc de constitutionnalité», ce qui dépasse le simple objectif à valeur constitutionnelle. L'environnement est qualifié «patrimoine commun des êtres humains», universalisme qui va au-delà de la qualification par la loi de «patrimoine commun de la nation».

L'un des grands apports de la charte est la reconnaissance comme droit fondamental du droit de chacun «de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé» (article 1er.). Le second droit fondamental est celui

de l'information et de la participation. La formulation retenue «*chacun a le droit de...*» peut sembler un peu tiède d'autant qu'il n'existe pas encore de sanctions réelles pour la violation de ce droit mais il est aussi possible de se référer à la disposition du préambule de 1946 selon laquelle la nation «garantit la protection de la santé», obligation positive beaucoup plus contraignante qui renforcera, par contagion, l'obligation de protection de l'environnement.

Des évolutions tout à fait intéressantes sont à attendre de cette constitutionnalisation de la protection de l'environnement. Les juges et désormais le juge constitutionnel disposent de dispositions normatives prenant de plus en plus la forme de principes fondamentaux et ouvrant la possibilité d'interprétations constructives. Le droit de l'environnement et celui de la santé ne peuvent qu'en bénéficier.

2. *Les composantes du droit «à»*

La notion de «droit à un environnement sain» est vague. Elle n'a jamais vraiment été définie. La notion d'environnement peut avoir deux acceptions fortement extensives ou plus réductrices. Le lien avec la santé, notion plus précise est indispensable: l'environnement sain est celui qui ne nuit pas à la santé de l'homme. Encore faut-il prendre acte de la nouvelle définition de la santé qui se décline à partir de l'ensemble des éléments nécessaires à un «état de complet bien-être physique, mental et social général», définition extraite du Préambule de la Convention sur l'Organisation Mondiale de la Santé, et qui va bien au-delà de l'ancienne définition de la santé comme «l'absence de maladie ou d'infirmité».

Le domaine des pollutions et nuisances est au cœur de l'environnement sain. La protection de la nature entretient des liens mais plus indirects avec la santé, même si cette dernière est souvent dépendante de la biodiversité: la flore n'est-elle pas la meilleure réserve de molécules utiles à la santé humaine? Mais la protection de la nature requiert des approches plus globales, abstraites alors que celle qui concerne les pollutions a une spécificité et une immédiateté bien réelle lorsque l'on étudie les menaces concernant certains milieux. On retiendra deux milieux particulièrement sensibles: l'air et l'eau et deux nuisances particulièrement graves: le bruit et les déchets.

A. *La qualité de l'air*

La protection de l'air est assez récente. La France a été incitée à une réglementation générale par la Directive Européenne du 27 septembre 1996, dans laquelle la santé et l'environnement sont fortement intégrés. Une stratégie commune doit *«définir et fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et l'environnement»*.

La directive a été transposée en droit français par la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie du 30 décembre 1996 dont l'article 1^{er} promeut le «droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à la santé». La mise en œuvre de ce droit est une action d'intérêt général qui consiste à «prévenir, surveiller, réduire ou supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie».

Parmi les nombreux problèmes liés à la pollution atmosphérique celui de l'amélioration de la circulation automobile, principale source de pollution en milieu urbain, est le plus préoccupant. Les grandes villes françaises ont mis en œuvre une politique énérgique de lutte contre la voiture: développement des transports en commun, notamment par le rétablissement des tramways, moyen de déplacement le moins polluant, développement de la bicyclette —sinon des rollers— développement des portions de voie réservées aux transports en commun. Il faut espérer que la mégalopole de Mexico, à l'origine de problèmes surdimensionnés comme elle-même, trouvera des solutions adaptées, la création d'une association pour la promotion du cyclisme n'est certainement qu'un élément modeste parmi les réformes attendues mais, selon un vieil adage français: ce sont «les petits ruisseaux qui font les grandes rivières».

Le second problème préoccupant est celui de l'émission des dioxines, polluants organiques persistants d'où leur dangerosité, et dont l'une des sources d'émission sont les usines d'incinération des déchets ménagers. Suite à un arrêté de 1991, la France a entrepris une vaste enquête sur les usines d'incinération fonctionnant irrégulièrement, exigeant la mise en conformité lorsqu'il cela est possible et procédant à de nombreuses fermetures. Le système a été renforcé avec la nouvelle directive communautaire relative à l'incinération des déchets du 4 décembre 2000, transposée en droit national par l'arrêté du 20 septembre 2002.

B. *La qualité de l'eau*

Le droit de l'eau en France repose sur deux grandes lois: celle du 16 décembre 1964 et celle du 3 janvier 1992. L'eau a été proclamée «patrimoine commun de la Nation» (article L 210-1 Code de l'environnement) et sa gestion équilibrée doit assurer la santé et la salubrité publique.

La planification de la gestion de l'eau: découpage du territoire en six grands bassins, schémas directeurs d'aménagement des eaux, gestion confiée à six agences de l'eau, établissements administratifs chargés de faciliter des actions d'intérêt commun en collectant et redistribuant des redevances perçues sur les pollueurs proportionnellement à la quantité et à la qualité de leurs rejets, ce système a donné de bons résultats.

La pollution par les nitrates d'origine agricole préoccupe les pouvoirs publics et l'Union européenne est à l'origine de plusieurs directives (1991 et 1996) qui prévoient un inventaire des zones vulnérables et des programmes d'action. La France a été condamnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes pour manquement à ses obligations de réduction de la pollution des eaux par les nitrates en Bretagne. Il est évident que la protection de la santé est au cœur de ces dispositifs.

La France doit transposer la dernière Directive Cadre Européenne sur l'Eau du 28 décembre 2000, inspirée par de bonnes intentions mais difficile à mettre en œuvre, ainsi de la notion de «masse d'eau» et de leur «bon état écologique» qui doit être atteint dans un délai de 15 ans.

C. *La qualité acoustique*

Le bruit, à partir de certains seuils d'intensité et de répétition, est considéré comme pouvant porter atteinte à la santé.

La France s'est dotée d'une loi générale relative à la lutte contre le bruit le 31 décembre 1992, loi assortie de multiples prescriptions techniques dont le non respect est sanctionnée par des dispositions relevant à la fois du Code de l'Environnement et celui de la Santé Publique (articles 1336-7 et suivants du Code de la santé).

Par ailleurs, une loi spécifique du 11 juillet 1985 traite de l'urbanisation autour des aéroports et prévoit des plans d'exposition au bruit, ainsi que des interdictions de construire dont l'efficacité reste incertaine au regard de la progression constante du trafic aérien.

De nouvelles dispositions devront être prises à la suite de la directive européenne sur le «bruit» intervenue le 25 juin 2002 qui insiste sur la nécessité de réduire les effets nocifs sur la santé dus à l'exposition au bruit, 25% de la population européenne se plaignant des gênes causées par le bruit.

D. *L'élimination des déchets*

C'est un problème délicat du fait de la croissance du volume des déchets et de leur dangerosité. En application des directives européennes, nombreuses sur ce sujet, la Loi du 13 juillet 1992 lance le défi de la valorisation et du recyclage des déchets. A compter du 1er. juillet 2002 les installations d'élimination des déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes. La France et d'autres pays de l'Union Européenne ne sont pas parvenus à respecter ces délais.

Dans le respect de plans régionaux et départementaux, l'élimination des déchets est de la compétence des communes, le plus souvent regroupées pour construire des usines d'incinération, dont le fonctionnement a posé, comme il a été dit, de sérieux problèmes. La solution recherchée est celle du *compostage* pour les déchets provenant d'organismes vivants recyclés comme fertilisants agricoles et le *recyclage* avec production de matériaux nouveaux, méthode qui requiert le tri collectif par les particuliers.

Des régimes spécifiques sont prévus pour les déchets industriels et les déchets hospitaliers. Quant aux déchets radioactifs, classés en trois catégories selon leur dangerosité, leur stockage pose des problèmes préoccupants. Le choix de certains sites d'enfouissement par l'Agence Nationale pour la Gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA) se heurte à la résistance des communes d'accueil, selon l'adage bien connu NIMBY. Un programme important d'investissements consacrés à la recherche de nouveaux modes d'élimination, recyclage et valorisation est en cours.

III. LE DROIT «DE» L'ENVIRONNEMENT SAIN

En quelques années le concept de «sécurité sanitaire environnementale» s'est imposé comme un objectif prioritaire, requérant une meilleure organisation de la gestion des risques en ce qui concerne les auteurs ainsi que les méthodes de préparation et d'exécution de la décision.

1. *Les acteurs*

A. *La coordination interministérielle*

Un constat s'impose, celui de la dispersion des centres de décision, multiples et mal coordonnés. Trop de ministères exercent leur tutelle de manière concurrente et un manque de vision globale des problèmes et des solutions à leur apporter fut longtemps un handicap à l'édiction de réformes efficaces.

Des progrès sont à espérer de la mise en place d'organisme de sécurité sanitaire spécialisés, à la suite de la loi du 1er juillet 1998 Relative à la Ville et à la Sécurité Sanitaire des Produits Destinés à l' Homme.

B. *L'Institut de Veille Sanitaire*

Etablissement public placé sous la tutelle du ministre de la Santé a pour mission de surveiller en permanence l'état de santé de la population, d'alerter les pouvoirs publics et de faire des recommandations. L'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé contrôle la qualité des produits et des méthodes de soins. *L'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments* évalue les risques en matière alimentaire. Leur consultation est souvent obligatoier.

La notion d'environnement sain entretient un lien étroit avec les sciences et les techniques: physique, chimie, biologie, géologie... et les règles de police s'expriment sous forme de prescriptions, conduisant à un véritable «ordre public technologique». On peut dès lors s'interroger sur le point de savoir si ce lien ne confine pas à la dépendance du droit de l'environnement à l'égard des connaissances scientifiques. La régulation des rapports entre juristes et scientifiques engendre de graves difficultés et pose la question de la place que doivent occuper de nouveaux acteurs: les experts.

C. *L'expertise scientifique*

L'évaluation des risques donne un pouvoir considérable aux experts tant pour fixer la norme que pour trancher un litige. Ce pouvoir risque de dépasser les politiques et les juges, incompétents sur ces questions de haute

technicité, de leurs pouvoirs. Le «système experts» doit être amélioré pour que soit garantie leur crédibilité scientifique- car leur qualification est mal assurée et leur indépendance par rapport aux entreprises auxquelles ils sont souvent liés suspectée. A cet égard, le projet du gouvernement tendant à modifier le statut de l'Institut Français de l'Environnement qui, établissement public administratif indépendant à l'origine de rapports sévères notamment sur les pesticides, deviendrait un service directement rattaché au Ministère est généralement critiqué.

Par ailleurs, l'appréciation de la nocivité d'une activité ou d'un produit pour la santé humaine repose sur des connaissances scientifiques souvent incertaines et évolutives. Les interdictions sont rarement absolues, elles n'interviennent généralement que lorsque les seuils admissibles ont été dépassés et la fixation de ces seuils repose sur l'appréciation des experts. Selon une formule célèbre de Gaston Bachelard: «Tout est toxique, rien n'est toxique, tout est fonction de dose».

La relativité des connaissances scientifiques et ses conséquences sur l'appréciation du caractère sain de l'environnement trouve une application significative dans l'affaire de l'amiante. L'usage industriel de l'amiante a commencé au début du XXème siècle, le succès de ce produit reposant sur ses propriétés isolantes thermiques et phoniques et une exceptionnelle résistance au feu. Mais il faudra attendre les années 80 pour que soit reconnue sa dangerosité et que les premières mesures d'interdiction soient prises. Les procès se multiplient, un établissement public a été mis en place pour la désamiantage de certains bâtiments, dont la Faculté des Sciences de Jussieu à Paris, et le coût de ces erreurs d'appréciation du passé est très lourd pour la collectivité, même si un long délai (entre 10 et 40 ans selon les affections) s'écoule entre l'inhalation des fibres de l'amiante et la déclaration de la maladie.

La même relativité et incertitude des connaissances scientifiques s'observe à propos des *dioxines*: à la suite de la catastrophe de Seveso, cette molécule a fait l'objet d'innombrables études, confiées aux instituts de recherche les plus savants, études pour la plupart alarmistes ce que ne pouvaient admettre les industriels dont l'influence conduira la France à «enterrer» certains Rapports ou à encourager des travaux rassurants dont celui de l'Académie des Sciences qui, en 1994, concluait en l'absence de risques majeurs pour la santé publique.

Projetés sur le devant de la scène, les «experts scientifiques» se voient confier un rôle trop important dans la prise de décision et il est urgent pour les pouvoirs publics de se préoccuper de mettre au point de vrais codes de déontologie de l'expertise. Les réformes doivent encourager le *débat contradictoire* et, au besoin, une certaine *démocratisation de l'expertise*. Elles doivent conduire à des garanties d'*indépendance* et de *compétence* de l'expert; à ce propos, la France aurait tout intérêt à développer la collaboration entre les collectivités publiques, les milieux de l'entreprise et les Universités dont les centres de recherche offrent toutes les garanties d'une expertise indépendante et d'excellence scientifique, expérience dont l'UNAM offre un modèle particulièrement stimulant.

2. Les méthodes

Un autre concept est en train de se développer celui de «démocratie sanitaire». Il signifie que la prise de décision doit être le résultat d'une concertation largement ouverte à l'ensemble des citoyens, après que ceux-ci aient été correctement informés. Qu'il soit en bonne santé ou malade, le citoyen a droit à la transparence des décisions administratives qui le concernent.

A. Droit à l'information

L'administration française a longtemps cultivé la tradition du secret mais la tendance s'est inversée. Il existe désormais un droit général à la communication des documents administratifs, érigé en principe par la loi du 17 juillet 1978 sur la Liberté d'Accès aux Documents Administratifs et qui a mis au point une autorité administrative indépendante: la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), chargée de faire respecter ce droit.

L'information peut se voir limitée par la possibilité de refuser de communiquer des documents qualifiés de préparatoires ou couverts par le secret de la vie privée, le secret industriel et commercial mais la jurisprudence de la CADA, dont le 25ème anniversaire a été célébré en novembre dernier, est à la fois prudente mais libérale. Ainsi, en matière de santé, le droit à communication du dossier médical au malade et à sa famille n'a ces-

sé de progresser et il s'accompagne désormais d'un droit à être informé des soins qui lui seront donnés et des risques éventuellement encourus.

Le droit à l'information renforcée est solennellement proclamé par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, approuvée en France par la Loi du 28 février 2002 et par le droit communautaire: Directive du 7 juin 1990, transposée par l'ordonnance du 11 avril 2001. Ce droit occupe une place importante dans la loi du 30 décembre 1998 sur les déchets, celle sur les organismes génétiquement modifiés (Loi du 13 juillet 1992) et dans la Loi du juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques, prévoyant notamment le droit des travailleurs à être informés des risques encourus dans leur entreprise.

B. Prévention et précaution

Les deux méthodes d'évaluation et de gestion des risques sont, on le sait, la prévention et la désormais célèbre précaution. En ce qui concerne la prévention, on observera que les mesures d'éliminations des déchets doivent respecter le principe de correction par priorité à la source dans le respect de la protection et de la santé. On observera aussi que les effets des projets d'aménagement sur la santé doivent être pris en compte dans les études d'impact.

Standard de comportement politique, le principe de précaution fait partie de l'ordre juridique français. Outre les sources internationales, notamment la Déclaration de Rio (principe 15) et le droit communautaire (article 174) -droit d'application directe dans les pays membres de l'Union européenne- ce principe a été consacré en droit interne par la loi du 2 février 1995 qui retient la formule suivante, proche de celle de Rio: «l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances techniques et scientifiques 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» (article L110-1 Code de l'environnement»). La Charte de l'Environnement accueille ce principe dont le respect sera de la responsabilité des pouvoirs publics mais non des entreprises.

A l'origine, les textes ne lient ce principe qu'à la protection de l'environnement. Mais, rapidement, son champ d'application va s'élargir et tout particulièrement aux problèmes de santé et de sécurité alimentaire. Une ju-

risprudence se forme peu à peu, prudemment mais fermement, qui a pour origine certaines affaires concernant la santé dont les conséquences dramatiques ont suscité la prise de conscience de l'opinion publique et renforcé l'exigence de précaution.

Une première consécration substantielle s'observe dans la tragique affaire dite du «sang contaminé». Dans trois arrêts d'assemblée du 9 avril 1993, «B. D et G», le Conseil d'Etat condamne l'Etat français en raison du retard à prendre des mesures réglementant la délivrance des produits sanguins: l'autorité administrative aurait dû interdire la délivrance des produits dangereux sans attendre d'avoir la certitude scientifique que les lots de produits dérivés du sang étaient contaminés.

Dans l'affaire dite de la «vache folle», le Conseil d'Etat évoque les «mesures de protection qui s'imposaient» et qui auraient dû être prises (sous-entendues par précaution): CE 21 avril 1997, «Barbier». On peut signaler aussi des décisions concernant les périmètres de protection destinés à garantir la qualité des eaux: CE 4 janvier 1995, «Rossi», concernant l'interdiction les produits destinés à l'alimentation des nourrissons: CE 24 avril 1999, «Société Pro-Nat», concernant les risques de certains produits congelés: CE 29 décembre 1999, «Syndicat des Produits Congelés», concernant les risques encourus par les personnes vivant à proximité de lignes électriques à haute tension: CE 28 juillet 1999, «Association Morbihan sous Haute Tension».

L'affaire la plus élaborée est celle dite du «maïs transgénique». En 1990 et 1991, le Conseil des Communautés Européennes adopte deux directives relatives à l'utilisation et à la dissémination des organismes génétiquement modifiés (OGM). Saisi de plusieurs recours, assortis d'une demande de sursis à exécution, contre un arrêté du ministre de l'Agriculture permettant la mise en culture et la commercialisation de trois variétés de maïs transgénique, le Conseil d'Etat accorde le sursis et renvoie, à titre préjudiciel à la Cour de Justice des Communautés Européennes, le soin d'interpréter les directives de 1990 et 1991: CE 25 septembre 1998, «Association Greenpeace France». La décision est très remarquée car, pour la première fois, la haute juridiction retient explicitement le principe de précaution comme une règle directement applicable: «Le moyen fondé sur le principe de précaution paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'arrêté attaqué». La Cour de Justice des Communautés Européennes précisera que la directive doit être interprétée dans un sens

favorable à l'autorisation de commercialisation: *arrêt du 21 mars 2000* et le Conseil d'Etat s'inclinera devant cette interprétation: CE 22 novembre 2000.

Une autre décision va dans le même sens, il s'agit de l'affaire dite du «Gauchon» à propos de la nocivité d'un insecticide destiné au traitement de certaines semences mais susceptible de porter atteinte aux abeilles: CE 29 décembre 1999, «*Société Rustica*». On signalera enfin les récentes affaires sur la «téléphonie mobile», à la suite d'arrêtés municipaux interdisant l'installations d'antennes de radiophonie mobile dans la commune.

Le moyen tiré du non respect du principe de précaution fait donc partie du paysage juridique français. On s'est ici borné à sélectionner des jurisprudences où santé et environnement sont mêlés. Il est évident que la précaution inspire largement la jurisprudence judiciaire et administrative sur la responsabilité médicale proprement dite.

Le 12 février 2004, un rapport a été remis au premier ministre, accompagné d'un bref communiqué: «Rapport de la Commission d'Orientation du Plan National Santé-Environnement». Rédigé par 21 scientifiques, il se montre très préoccupé par la sous évaluation scientifique des risques pour la santé (augmentation de 35% du nombre des cancers en 20 ans) dus à une mauvaise gestion de l'environnement: dégradation de l'eau et de l'air, dommages aux sols, bruit, nuisances agricoles et industrielles, contamination des aliments, dangers chimiques ou radioactifs (la production mondiale de substances chimiques est passée de un million de tonnes en 1930 à 400 millions de tonnes aujourd'hui) sont minutieusement recensés. Les insuffisances de l'expertise scientifique sont dénoncées: «Il est urgent de combler le déficit d'experts», urgent de rationaliser l'information et de développer le principe de précaution. Ce document doit servir à l'élaboration d'un plan santé-environnement annoncé par le président de la République.

Le lien intime entre la protection de la santé et celle de l'environnement est donc une donnée officielle qui doit conduire les pouvoirs publics à prendre conscience de responsabilités nouvelles. Le concept de «démocratie sanitaire» consacré par la Loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades est significative de la montée en puissance de la société civile réclamant pour les bien portants et pour les malades des droits collectifs autant qu'individuels, quatrième génération de droits fondamentaux.

Le combat pour la qualité de la vie se perçoit de plus en plus comme un combat pour la survie mettant en présence forces du bien et forces du mal. Ceci avait été parfaitement compris par les civilisations mayas et astèques car, après tout, la victoire de l'environnement sain c'est celle de Quetzocoatl sur Tezcatlipoca et malgré les menaces toujours puissantes qui hantent l'humanité, il faut avoir confiance dans le retour du prince de Tula.