



HAL
open science

Quelle place pour la protection de l'environnement dans la fabrique des normes européennes ?

Béatrice Parance

► To cite this version:

Béatrice Parance. Quelle place pour la protection de l'environnement dans la fabrique des normes européennes ?. Revisiter les solidarités en Europe : Actes du Colloque - 18 et 19 juin 2018 - Collège de France, 2019. halshs-02064742

HAL Id: halshs-02064742

<https://shs.hal.science/halshs-02064742>

Submitted on 21 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 3 – Quelle place pour la protection de l'environnement dans la fabrique des normes européennes ?

Béatrice Parance

Professeure de droit à l'Université UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis

La solidarité est au cœur des relations entre les êtres humains et l'environnement, que ce soit dans la perspective de la solidarité intergénérationnelle ou dans celle des inégalités environnementales qui soulèvent un véritable défi solidaire¹. Prenant un peu de distance par rapport à la thématique centrale de ce colloque, nous nous interrogerons de manière plus générale sur la place de la protection de l'environnement dans la fabrique des normes européennes.

Lors de la constitution de la Communauté européenne par le Traité de Rome du 25 mars 1957, l'environnement ne figurait pas parmi les horizons dessinés. L'ambition des rédacteurs était toute centrée sur la réalisation du marché unique dont les préoccupations environnementales étaient absentes. Rien de surprenant à vrai dire puisque le droit international de l'environnement en était seulement à ses premiers balbutiements.

Cependant, la première crise pétrolière au début des années 1970 a fait émerger dans le monde entier une conscience environnementale, en outre mise en perspective par le rapport « The limits to growth » produit par le Club de Rome en 1972 et perçu comme une sorte de bible écologique. Cette conscience s'exprimera en Europe avec une première communication de la Commission européenne du 22 juillet 1971 qui rappelle que l'environnement est "une donnée indissociable de l'organisation et de la promotion du progrès humain" dont la protection et l'amélioration étaient présentées comme "un devoir de civilisation"². Cette première communication s'est concrétisée dans le premier programme d'action européen en faveur de l'environnement en 1973 qui poursuivait la réalisation de neuf objectifs, parmi lesquels la fixation de prescriptions visant à protéger la santé et la qualité du milieu naturel, l'observation des pollutions, la mise en place d'un programme de recherche et l'aménagement des espaces et des ressources naturelles dans le cadre des politiques agricole et régionale³.

La consolidation de ces premières avancées viendra avec l'Acte unique européen de 1986 qui entérine une action communautaire en matière environnementale⁴, laquelle accédera au rang de politique à part entière par le Traité de Maastricht de 1992 qui invite les institutions européennes à s'accorder sur un niveau élevé de protection

¹ B. Drobenko, Environnement : Le défi solidaire, MéL M. Prieur, Dalloz 2007, p. 103.

² M. Carpentier, La naissance de la politique de l'environnement, R.A.E.-L.E.A. 1999, p. 284.

³ L'Union européenne en est actuellement à son septième programme d'action général pour l'environnement, COM (2012)710 final, 29 novembre 2012, E. Chevalier, Le 7ième programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne "Bien vivre dans les limites de notre planète", un modèle européen en quête de légitimité, RJE 2015, p. 298.

⁴ Article 130 R, 130 S et 130 T du Traité de l'Acte unique européen.

environnementale¹. D'un point de vue institutionnel, cette évolution a été accompagnée par la création d'une direction générale environnement au sein de la Commission européenne, puis en 1992 celle de l'Agence européenne de l'environnement, véritable agence d'expertise chargée d'analyser l'état de l'environnement en Europe. Dans le même temps, le droit international de l'environnement se forgeait une nouvelle stature par la fameuse Déclaration de Rio de juin 1992 qui structurait l'ensemble du droit de l'environnement autour du principe de développement durable, principe qui va intégrer les objectifs de l'Union en 1997 en vertu du Traité d'Amsterdam.

Depuis, la politique européenne en faveur de l'environnement a été très prolifique, de nombreux instruments de droit dérivé ont vu le jour et sont venus construire une action efficace : directive de 1975 en matière de déchets refondue en 2008, règlement REACH sur les substances chimiques en 2006, directive Séveso sur les installations dangereuses, directive sur l'eau en 2006 C'est aussi la question de la lutte contre le changement climatique qui a été pensée à travers une première directive de 2003 suivie des paquets Energie Climat de 2008 et 2014, et du dernier paquet Energie propre de 2018²... Du point de vue français, on estime qu'environ 80 % de notre droit de l'environnement est d'origine européenne. C'est donc dans un premier temps le constat d'une réussite des politiques européennes en faveur de l'environnement qui s'impose (I).

Mais actuellement, un mouvement de défiance l'emporte sur les nouveaux sujets environnementaux qui semblent gérés à l'échelle européenne avec trop peu de volonté ou dans une certaine opacité ; le lourd poids des lobbys suscite un besoin de transparence et de démocratie, là où l'opacité et la technocratie semblent s'être imposées. Les grandes questions environnementales contemporaines sont ainsi porteuses de nouveaux défis (II).

I. Les réelles avancées de la protection de l'environnement dans les politiques européennes environnementales

L'article 191 du Traité énumère les principes fondateurs de la politique européenne de l'environnement qui seront déclinés au sein des différents règlements et directives³ : principe de prévention, principe de correction par priorité à la source, principe de précaution et principe pollueur/payeur. Fort heureusement, il y a une convergence parfaite avec les principes reconnus par le droit international de l'environnement, à la seule différence du principe de participation publique qui fait défaut dans l'énumération de l'article 191, alors même que l'Union européenne est partie à la Convention d'Aarhus de 1998 relative à ce principe.

La pierre angulaire est le principe de prévention qui vient structurer toutes les politiques européennes relatives aux nuisances, qu'il s'agit des déchets⁴, de la protection de l'air ambiant avec des normes d'émission relatives aux véhicules et à certaines installations

¹ Article 130 R à 130 S Traité CE ; sur l'ensemble de la question, C. Mestre, La politique européenne de l'environnement, un enjeu international pour l'Union ?, Rev. de l'Union européenne, n° 618, mai 2018, p. 261.

² M. Torre-Schaub, L'histoire de la directive climat : vers la construction de valeurs constitutionnelles communes ?, Rev. de l'Union européenne, n° 612, oct. 2017, p. 534.

³ F. Simonetti, Le droit européen de l'environnement, Pouvoirs 2008/4, n° 127, p. 67.

⁴ Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, JOCE n° L. 312, 28 novembre 2008.

industrielles¹, de la qualité de l'eau avec là encore des normes d'émission des rejets industriels. Ce principe de prévention se réalise aussi par le recours généralisé aux études d'impact afin d'évaluer les incidences des projets d'aménagements ou d'activités sur l'environnement, ainsi que dans les mécanismes de protection des espaces ou des espèces naturels tels que mis en œuvre par la directive oiseaux de 1979² et la directive dite Habitats de 1992³, et le réseau Natura 2000 qui impose des normes restrictives de construction et d'usage dans les sites ainsi catégorisés en raison de leur bon état naturel.

Le principe pollueur/payeur joue aussi un rôle majeur en faisant porter sur les épaules du pollueur le poids de la prévention et de la réparation des nuisances, principe notamment décliné dans le droit des déchets, la directive de 2004 sur la responsabilité environnementale des exploitants, mais aussi les directives Séveso sur les installations dangereuses.

Le principe de précaution a lui vocation à régir les sujets sur lesquels il existe des incertitudes scientifiques, lesquelles ne doivent pas retarder l'adoption de mesures provisoires et proportionnées à même de gérer les risques pour l'environnement et la santé publique⁴. Il est notamment mis en œuvre dans la politique des OGM et dans les règlements relatifs aux produits phytopharmaceutiques. Nous y reviendrons en seconde partie.

Le développement des politiques environnementales de l'Union européenne a nécessité de dépasser l'idée première que la protection de l'environnement, et l'ensemble des normes qu'elle suscite, sont des entraves à la libre circulation des marchandises et à l'accès au marché⁵. Dès la rédaction de l'Acte unique européen en 1986, l'article 130 §2 du traité précisait que "les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté". Le traité de Maastricht a modifié cette formulation pour retenir que ces exigences doivent être "intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de l'Union", ce qui est une manière d'énoncer le principe d'intégration qui est une déclinaison du principe de développement durable. C'est alors à travers le principe de cohérence que va s'organiser l'articulation entre les enjeux économiques et non économiques, dont la protection de l'environnement⁶.

Cependant, ce principe d'intégration a été peu mis en œuvre dans un premier temps, en partie du fait de la réticence de la Commission de constituer des administrations intégrées réunissant des experts des différents sujets. Les directions générales reconnues importantes telles l'agriculture et la pêche, l'industrie, le commerce, le transport ne jugeaient pas pertinent de discuter de leurs orientations générales avec la direction générale de l'environnement. Le changement d'attitude n'est intervenu dans un second

¹ Directive n° 2016/2284/UE du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, JOUE n° L.344, 17 décembre 2016.

² Directive du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

³ Directive dite Habitats du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages, JOUE, n° L. 206, 22 juillet 1992.

⁴ E. Brosset, Le juge de l'Union et le principe de précaution : état des lieux, RTD europ 2015, n° 4, p. 737.

⁵ Communication de la Commission au Parlement "Le marché unique et l'environnement", COM (99) 263 final, 8 juin 1999. Sur le sujet, C. Verdure (coord), Entreprises et protection de l'environnement, Entre contraintes et opportunités, coll. Conférence du Jeune Barreau de Liège, Limal, Anthémis, 2012.

⁶ C. Verdure, La protection de l'environnement à la suite du Traité de Lisbonne : quelles conséquences liées à la consécration du principe de cohérence ?, Cahiers de droit européen n° 2/2017, p. 467.

temps que lorsqu'il est apparu que leur politique devenait « insoutenable », et non du fait de l'injonction d'intégration formulée à l'article 11 du traité fondateur de l'Union¹. Cette évolution s'est manifestée en particulier dans le secteur de l'énergie où il est apparu essentiel de développer les énergies renouvelables afin de réduire notre dépendance aux énergies carbone très polluantes et très préoccupantes du point de vue du réchauffement climatique. Ainsi, ce n'est que l'urgence et l'importance des nouveaux grands défis environnementaux qui ont imposés un changement de perspective et non une volonté politique spontanée.

Dans le même sens, le rapport quinquennal rendu par l'Agence européenne de l'environnement en mars 2015² dresse un bilan plutôt positif des politiques linéaires qui ont réellement contribué à faire diminuer l'état de pollution en Europe, même si les résultats présentent une certaine hétérogénéité. Ainsi, cela est particulièrement vrai pour la pollution des eaux ainsi que pour les nuisances que constituent les déchets et les pollutions liées aux exploitations industrielles. Cependant, ce rapport met en relief le fait que les nouvelles problématiques environnementales sont systémiques et ne peuvent être résolues par la seule mise en œuvre de telles politiques linéaires. Qu'il s'agisse du réchauffement climatique, de la perte massive de biodiversité, de la nécessité de diminuer nos prélèvements sur les ressources naturelles, ces sujets appellent de nouvelles réponses globales faisant usage tant de règles européennes ou étatiques contraignantes que d'incitations à l'endroit des acteurs privés. Ce sont ces nouveaux défis auxquels sont confrontés les normes juridiques européennes en matière d'environnement.

II. Les défis actuels soulevés par les grandes questions environnementales contemporaines

Parmi les défis soulevés par les grandes questions environnementales contemporaines, on peut distinguer deux types de problématiques assez distinctes. D'une part, ces grandes questions ont une envergure systémique qui va nécessiter une profonde adaptation des mécanismes de régulation propres à les saisir (A).

D'autre part, certaines grandes questions environnementales contemporaines ont pour caractéristiques d'être entachées de fortes incertitudes : Elles sont d'une grande complexité scientifique, ce qui peut être un obstacle à leur compréhension par la société civile, et ce qui explique qu'il demeure encore de profondes incertitudes scientifiques à leur égard même si l'état de la science avance très rapidement. En outre, ce sont des questions qui représentent de très forts enjeux économiques (le secteur de l'agro chimie représente environ 10 % du PIB européen), ce qui explique que le poids des lobbys y est très conséquent. En raison des incertitudes scientifiques qui les caractérisent, ces sujets devraient être gouvernés sous l'égide du principe de précaution, et dans la perspective de préserver la santé publique et l'environnement. Or on peut avoir le sentiment que la mise en œuvre de ce principe est plus incantatoire que réelle et qu'une forme de technocratie a pris les rênes et perdu de vue les objectifs poursuivis (B).

¹ L. Krämer, 60 ans de politique et de droit de l'environnement dans l'Union européenne, *Revue du droit de l'Union européenne*, 3/2018, p. 11, spéc. p. 19.

² Rapport quinquennal de l'Agence européenne de l'environnement, *Etat des lieux et tendances*, mars 2015.

A. Les enjeux attachés aux questions systémiques

Comme a pu le relever Laurence Boisson de Chazournes, "nombre de problèmes de dégradation de l'environnement sont d'envergure planétaire. Ils pèsent sur la biosphère en son entier. (...) De par leurs caractéristiques, ces problèmes sont d'envergure universelle. De plus, leur gestion impose de prendre des actions dans de multiples domaines, économique, financier, commercial et juridique notamment. L'effet de serre, la perte de la biodiversité, la détérioration de la couche d'ozone ou la mauvaise gestion des eaux internationales présentent, chacun, ces caractéristiques. Ce sont des problèmes qui sont ou pourraient être ressentis par l'ensemble des États de la communauté internationale et qui doivent être abordés de front par tous ceux-ci"¹.

En outre, ces questions systémiques sont aussi évolutives, en ce sens que les différents écosystèmes sont en évolution permanente, ce qui nécessite une adaptation constante de régulations exercées en considération des évolutions intrinsèques des objets eux-mêmes. Par exemple, il est difficile d'anticiper avec précision le rythme du réchauffement climatique ou celui de la perte de biodiversité, ce qui suppose d'adapter en permanence l'intensité des contraintes devant peser sur les différents acteurs impliqués dans le phénomène.

Enfin, ces questions systémiques sont souvent entachées d'incertitudes scientifiques, ce qui complexifie là encore le choix des réponses institutionnelles à apporter. Comment est-ce que le régulateur peut dessiner sereinement le cadre normatif adéquat alors que les scientifiques se disputent sur les termes du débat, comment savoir si le cadre est insuffisant ou au contraire trop lourd dans un tel contexte ? Le sujet des organismes génétiquement modifiés (OGM) en offre une parfaite illustration, anti et pro s'affrontant très violemment sur les risques liés à la production et l'utilisation de tels produits.

C'est pourquoi il apparaît que ces questions systémiques imposent des réponses globales qui sont beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre que les réglementations linéaires adoptées dans les années 1975/1990². Premièrement, les réponses juridiques font la part belle aux mécanismes de *soft law* ; elles prendront notamment la forme de programmes d'action articulés autour de la réalisation d'objectifs à moyen et long terme dans le cadre d'agendas. "La protection de l'environnement global repose sur une politique juridique prospective, tournée vers la réalisation d'objectifs non pas dans l'immédiat mais dans le long terme"³. Cette dimension prospective des politiques juridiques est d'ailleurs renforcée par la dimension intergénérationnelle de la matière, animée par la préoccupation de la responsabilité des générations présentes à l'égard des générations futures.

Deuxièmement, une autre source de complexité réside dans le fait que la poursuite de ces objectifs ne repose pas sur les seuls États mais sur une multitude d'acteurs à des échelles très variées, telles les entreprises multinationales, les collectivités territoriales, les villes. Il sera alors nécessaire d'apprendre à coordonner l'action de ces différents acteurs dont le

¹ L. Boisson de Chazournes, La protection de l'environnement global et les visages de l'action normative internationale, Mélanges M. Prieur, Dalloz 2007, p. 41.

² S. Doumbé-Billé, Le droit international de l'environnement et l'adaptation aux changements planétaires, Mélanges M. Prieur, Dalloz 2007, p. 91.

³ L. Boisson de Chazournes, op. cit.

résultat cumulé doit permettre d'atteindre les objectifs définis. Toutefois, le désengagement de certains acteurs en cours de chemin bouleverse alors les règles du jeu, leur permettant de bénéficier des efforts portés par les autres tels des passagers clandestins. Ainsi, les États-Unis, qui ont annoncé se retirer de l'Accord de Paris de 2015 relatif à la lutte contre le réchauffement climatique, bénéficieront néanmoins des efforts portés par les autres acteurs sur ce phénomène.

Ces difficultés se présentent avec la même acuité dans le cadre plus circonscrit de l'Union européenne¹ qui exige de la même manière un savant équilibre entre les normes impératives et les normes plus incitatives tels les mécanismes de *soft law*, les lignes directrices et instruments de planification auxquels devront contribuer l'ensemble des acteurs.

B. Les enjeux attachés aux questions incertaines

Nous en offrirons deux illustrations qui viennent se mettre en scène à différentes étapes du processus de régulation de ces questions. Dans un premier temps, c'est la question de l'expertise scientifique qui s'offre au regard ; comment mieux encadrer l'expertise scientifique décisionnaire, préalable à la prise de décision politique face aux importants risques d'opacité et de conflits d'intérêts qui se présentent. L'épopée du renouvellement de l'autorisation européenne du glyphosate viendra illustrer les questionnements actuels (1).

Ensuite, c'est la question de la définition même de ces objets qui apparaît. Chacun sait que dans sa représentation du monde, le juriste catégorise afin de soumettre les différentes catégories de choses ou de personnes à des régimes juridiques. Or, dans ce processus de catégorisation, les critères de définition sont primordiaux. Ceci explique l'enjeu aujourd'hui attaché à la définition de nouvelles substances qui impactent fortement l'environnement et la santé publique. Nous nous attacherons à l'exemple des perturbateurs endocriniens mais le débat qui vient d'être tout récemment tranché par la Cour de justice de l'Union européenne au sujet des OGM mutagènes aurait été une autre parfaite illustration de cet enjeu (2).

1. Les enjeux attachés à l'expertise scientifique : illustration à partir du renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché du glyphosate

Le glyphosate est le pesticide le plus utilisé au monde, ingrédient majeur du fameux herbicide *Roundup*, commercialisé en particulier par la firme américaine Monsanto. En termes économiques, le glyphosate entre dans la composition de 750 produits commercialisés par une centaine de sociétés dans plus de 130 pays, même si Monsanto est la plus importante ; son tonnage annuel atteint le chiffre mirobolant de 825 000... Il est depuis trois ans au centre d'une furieuse bataille d'expertises liée au renouvellement de son autorisation européenne de mise sur le marché qui arrivait à échéance en juin 2016.

¹ D. Sinou, Le droit répressif de l'environnement et l'alternative diplomatique ou *hard law* vs. *Soft law* : le cas de l'Union européenne, RJE 1/2018, p. 71.

Le trouble a été jeté en mars 2015 par le Centre international de recherche sur le cancer, le CIRC, agence dépendant de l'OMS, qui a classé le glyphosate comme génotoxique et cancérigène pour l'animal et cancérigène probable pour l'homme, alors que l'autorité européenne d'expertise de sécurité des aliments, l'EFSA, rendait un avis rejetant la dangerosité du glyphosate en novembre 2015. La Commission européenne avait alors accordé une autorisation provisoire jusqu'à fin 2017, le temps que l'agence européenne des produits chimiques, l'ECHA, vienne départager les deux autres agences. Celle-ci ayant conclu dans le même sens que l'EFSA, la Commission a proposé le 16 mai 2017 le renouvellement pour dix ans de l'autorisation de mise sur le marché du glyphosate.

Le commun des mortels a du mal à comprendre comment des autorités d'expertise scientifique peuvent émettre des avis si différents à propos d'une même substance. La différence de taille tient au fait que l'EFSA se fonde sur des études scientifiques confidentielles fournies par les industriels tandis que le CIRC prend en considération des études académiques librement accessibles, rendues par les experts internationalement reconnus dans leur matière avec une prévention en amont des conflits d'intérêts. En l'espèce, la polémique a été tellement publicisée, grâce au travail des associations et de certains journalistes dont il convient de saluer l'engagement¹, que la position de l'EFSA devenait intenable, raison pour laquelle elle a donné en partie accès aux données des études.

Des députés européens écologistes ont alors demandé à un toxicologue de très grande renommée, Christopher Portier, qui a été directeur de plusieurs institutions de recherche fédérales américaines dans le passé², de réanalyser les données divulguées. Ce dernier a mis en évidence le fait que l'EFSA n'avait pas identifié tous les cas statistiquement significatifs d'augmentation d'incidence de cancers dans des études menées sur les rongeurs, et a écrit à la Commission afin de lui demander d'enjoindre l'EFSA et l'ECHA de procéder à un réexamen de leur avis à la lumière des éléments avancés³.

Alors que la Commission européenne avait proposé le 16 mai 2017 le renouvellement pour dix ans de l'autorisation de mise sur le marché du glyphosate, sa position devenait très délicate en raison de la publication des « Monsanto Papers »⁴. Il s'agit de documents internes de la firme (mails, mémos confidentiels, *briefs* internes) qui ont été rendus publics en mars 2017 par décision de la justice américaine dans le cadre d'une procédure de *discovery* à l'occasion des actions collectives menées devant une cour fédérale de Californie par des travailleurs agricoles atteints de lymphome non hodgkinien (cancer rare affectant les globules blancs) qu'ils attribuent à une exposition au glyphosate. Monsanto a ainsi été contraint de divulguer tous ces documents des années 1995-2005 qui révèlent le lobbying scientifique développé par la firme face aux doutes sur le caractère génotoxique de sa substance fétiche dont elle avait conscience dès ces années. De même, il apparaît que la firme avait parfaitement connaissance de la dangerosité des surfactants, les produits ajoutés au glyphosate pour accroître son caractère herbicide, qui augmentent son absorption par la peau, et par conséquent l'exposition des travailleurs agricoles.

¹ Stéphane Horel et Stéphane Foucard publient très régulièrement des papiers sur ces sujets dans *Le Monde* afin de sensibiliser la société française à ces questions, certes très techniques, mais d'une telle importance en matière de santé environnementale.

² Christopher Portier a été responsable du National Toxicology Program, du National Institute of Environmental Health Sciences et de l'Agency for Toxic Substances and Disease Registries.

³ S. Foucard, Glyphosate et cancer : de études –clés sous estimées, *Le Monde*, 31 mai 2017.

⁴ S. Horel et S. Foucard, Opération intoxication, Monsanto papers 1/2, *Le Monde*, 2 juin 2017, Les moissons du fiel, Monsanto papers 2/2, *Le Monde*, 3 juin 2017.

Ces nombreuses révélations ont incité le Parlement européen à adopter une résolution le 24 octobre 2017 dans laquelle il demandait à ce que l'usage du glyphosate soit interdit en Europe d'ici 5 ans. Cette résolution a impacté la volonté de la Commission qui a proposé le lendemain un renouvellement pour 5 à 7 ans, et non 10 ans comme auparavant. En définitive, un renouvellement pour 5 ans a été voté le 27 novembre 2017.

En tout état de cause, cette affaire met en lumière le fort besoin de lignes directrices en matière d'expertise scientifique afin que les experts soient empêchés de tout conflit d'intérêts et que les données utilisées soient accessibles à toute la communauté scientifique, comme le rappelait le tribunal de première instance de l'Union européenne dans un jugement du 20 septembre 2016¹. En l'espèce, l'ONG Pesticides Action Network (PAN) avait formé un recours contre la Commission européenne, lui reprochant de refuser l'accès à des documents internes utilisés pour élaborer les critères devant permettre de définir les perturbateurs endocriniens. En effet, la Commission avait donné accès à 19 documents sur 51, mais avait refusé l'accès à d'autres documents en invoquant une exception au Règlement 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission : L'article 4, paragraphe 3 du règlement prévoit notamment une exception relative à la protection du processus décisionnel. Afin d'asseoir sa décision, le tribunal avait rappelé que « selon une jurisprudence constante, les exceptions à l'accès aux documents doivent être interprétées et appliquées de manière stricte, de façon à ne pas tenir en échec l'application du principe général consistant à conférer au public le plus large accès possible aux documents détenus par les institutions. Par ailleurs, le principe de proportionnalité exige que les dérogations ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché ». Il a donc jugé l'attitude de la Commission infondée et l'a condamnée à produire les documents en cause. Cette transparence est nécessaire afin que la société civile puisse exercer ses droits et une forme de contrôle sur les expertises qui conditionnent les modes de régulation dans ces matières. Une réflexion européenne sur ce sujet est à l'œuvre : d'une part, dans le prolongement de l'épopée du glyphosate, le Parlement européen a constitué le 6 février 2018 une commission Pesticides composée de 30 eurodéputés et présidée par le député français Eric Andrieu. Elle doit analyser la procédure d'autorisation des pesticides, et en particulier l'indépendance de la prise de décision vis à vis des entreprises et la transparence de tout le processus. D'autre part, et parallèlement, la Commission mène une réflexion sur la question à la suite d'une initiative citoyenne européenne lancée par un collectif d'ONG début 2017, qui a recueilli plus d'un million de signatures : elle propose comme premier pas la publication des données de l'industrie fournies à l'appui d'une demande d'homologation de produits.

2. Les enjeux attachés à la définition juridique des substances :

illustration à partir des perturbateurs endocriniens

Les perturbateurs endocriniens (PE) ont presque été découverts par hasard dans les années 1990 : il ne s'agit pas d'une nouvelle famille de substances chimiques mais de la caractéristique que présentent certaines substances d'entraîner une modification du fonctionnement endocrinien des êtres vivants qui y sont exposés, humains ou animaux².

¹ Trib.UE, 20 septembre 2016, aff. T-51/15.

² B. Parance, Les défis soulevés par la régulation des perturbateurs endocriniens, D. 2018, p. 1449.

Certaines études ont permis d'établir leurs conséquences néfastes : cancers hormonaux dépendants, troubles du métabolisme (diabète, obésité), troubles cognitifs et neuro-comportementaux (recul de la courbe de QI de 4 points, hyperactivité, autisme, maladie d'Alzheimer).

Il est très difficile d'encadrer l'usage de ces substances car elles déjouent le postulat de la toxicologie classique selon lequel c'est la dose qui fait le poison : les PE agissent à des quantités très faibles lorsque l'individu sera exposé durant une fenêtre de vulnérabilité (fœtus, petite enfance, adolescence). En outre, un effet cocktail a été identifié : les effets néfastes de ces substances sont potentialisés lorsqu'un individu est exposé dans le même temps à plusieurs PE. Cela complexifie amplement les études scientifiques expertisant les niveaux d'imprégnation de la population et leurs effets, d'autant que ceux-ci peuvent se manifester des dizaines d'années plus tard et parfois sur les générations suivantes. La seule solution semble alors de les interdire, ce qui est très difficile puisqu'ils sont présents dans de très nombreux produits de consommation courante (cosmétiques, aliments, détergents ...) et souvent à des doses très faibles.

Leurs enjeux en termes économiques sont très forts puisque des études économiques chiffrent le poids économique des dégâts sanitaires des perturbateurs endocriniens à hauteur de 157 milliards d'euros par an pour l'Europe et 350 milliards d'euros pour les Etats-Unis (*Journal of Clinical endocrinology and metabolism*).

A la demande de la direction générale de la santé de la Commission européenne, le professeur en toxicologie humaine Andreas Kortenkamp avait rendu un rapport en décembre 2011 recommandant de choisir une définition des PE sous l'égide du principe de précaution. Dans une résolution du 14 mars 2013, le Parlement européen avait délivré la même recommandation à la Commission européenne. Cependant, la réplique de l'industrie chimique ne s'était pas faite attendre. Alors qu'en mai 2013, par la déclaration de Berlaymont, 89 scientifiques de renom sur le sujet avaient sommé la Commission européenne d'être ambitieuse et de faire en sorte que l'incertitude scientifique ne retarde pas la mise en place d'une réglementation, l'assaut a été porté à l'été 2013. 18 scientifiques ont publié dans 14 différentes revues scientifiques un même éditorial ayant pour objectif de décrédibiliser la position scientifique de la direction générale de la santé de la Commission. La publication de cet éditorial était accompagnée d'une lettre adressée à Anne Glover, conseillère scientifique en chef du président de la Commission Manuel Barroso, lui rappelant l'importance économique du secteur de la chimie. Il a par la suite été démontré par la journaliste Stéphane Horel, par une enquête très approfondie, que ces 18 scientifiques entretenaient des liens étroits avec les industries dont l'éditorial défendait les intérêts¹. Ces différentes controverses scientifiques sur la définition des PE ont atteint leur objectif de retarder l'adoption d'un encadrement juridique de ces substances ; la Commission en a usé pour justifier la réalisation d'une étude d'impact socio-économique sur les effets d'une réglementation et pour lancer une consultation publique sur la définition des PE qui s'est terminée en janvier 2015.

Face à l'inertie de la Commission, la Suède a intenté un recours en manquement devant le tribunal de l'Union européenne, procédure qui a été soutenue par le Danemark, la France, la Finlande et les Pays-Bas, auxquels se sont joints le Parlement et le Conseil, ce qui est très rare. Ce fut la première fois qu'une telle action a donné lieu à la condamnation de la Commission, condamnation prononcée le 16 décembre 2015 au motif que la

¹ Stéphane Horel, *Environmental Health News*, septembre 2013.

Commission avait manqué à son obligation de définir les PE¹. Il n'est pas présomptueux de conclure que ce sujet est une nouvelle illustration du lobbying de l'industrie pour créer « la fabrique du doute »² afin que les controverses scientifiques retardent au maximum l'instauration d'une réglementation contraignante.

La Commission européenne a alors proposé une définition des PE en juin 2016, définition qui ne parvenait cependant pas à réunir un consensus suffisant entre les pays européens. En effet, cette définition était peu protectrice de la santé publique et de l'environnement car, d'une part, elle exigeait une preuve scientifique très élevée pour caractériser une substance comme PE, ce qui fait craindre à *l'Endocrine Society* que ces critères échouent à identifier les PE ayant des effets nocifs sur les humains. D'autre part, elle exemptait du retrait les pesticides conçus spécifiquement pour perturber les systèmes endocriniens des insectes ciblés, alors même qu'ils atteindraient aussi des espèces animales non ciblées. Cette dernière clause est particulièrement décriée car elle avait été introduite par l'Allemagne cédant à la pression du trio d'industriels de l'agro-chimie BASF, Bayer et Syngenta. Elle aurait conduit à écarter l'interdiction des substances perturbatrices endocriniennes pour une majeure partie des pesticides, alors même qu'ils sont l'un des principaux vecteurs d'exposition pour l'homme. Pour leur part, les scientifiques étaient fortement favorables à une classification fondée sur une gradation, à l'instar de la classification des substances cancérigènes qui repose sur le triptyque risque avéré, présumé ou suspecté.

La France s'était opposée pendant plus d'un an à la définition proposée, à côté de la Suède et du Danemark. C'est sa capitulation devant l'Allemagne qui avait emporté un vote décisif du 4 juillet 2017 qui retenait la définition décriée³. Pourtant, ce texte n'a pas été adopté en raison d'un vote contraire du Parlement européen, à la majorité absolue, le 4 octobre 2017, opérant tel un *deus ex machina* ; ce vote imposait à la Commission de proposer un nouveau texte dans les plus brefs délais. En définitive, la définition a été adoptée le 13 décembre 2017, et reprend la dernière version proposée à laquelle a été retirée la fameuse clause de retrait des substances programmées pour être des PE.

Ainsi, seront reconnues comme des PE les substances qui ont un mode d'action qui altère les fonctions du système hormonal, qui produisent un effet négatif, et dont l'effet négatif est la conséquence directe du mode d'action. C'est un niveau de preuve très élevé qui demeure exigé, alors même que les scientifiques dénoncent depuis longtemps le caractère irréaliste de cette exigence qui risque de réduire considérablement l'étendue des substances qui pourront être qualifiées de PE. En tout état de cause, cette définition a ensuite vocation à être déclinée vers d'autres réglementations de produits concernés par la problématique des PE, tels les cosmétiques.

Avec un peu de recul, ces batailles menées à l'occasion de l'avènement de la définition des PE mettent en lumière le poids des lobbies industriels dans la fabrique des normes juridiques. Seuls une meilleure appréhension de ces questions par la société civile, préalable indispensable à l'exercice de son pouvoir, ainsi que le renforcement de la transparence des processus de décision permettront de rééquilibrer les pouvoirs, et de

¹ Tribunal de l'Union européenne, troisième chambre, 16 décembre 2015, Aff. T-521/14, Royaume de Suède c/ Commission européenne.

² David Michaels, *Doubt is their product, How industry's assault on science threatens your health*, Oxford university press, 2008.

³ B. Parance, *Définition européenne des perturbateurs endocriniens : un progrès ?*, D. 2017, p. 1752.

mieux défendre les objectifs de protection de l'environnement et de la santé publique. Il est en effet essentiel que la société civile s'investisse fortement sur ces sujets afin de représenter un véritable contre-pouvoir qui puisse s'exprimer par la voie du Parlement européen. L'exercice de ce contre-pouvoir est essentiel afin que la Commission perde le sentiment qu'elle peut gérer ces sujets dans un entre soi avec les agences d'expertises européennes, en dehors de tout regard extérieur.

De manière plus générale, il apparaît que les nouveaux défis environnementaux requièrent un fort engagement politique. De ce point de vue, l'élargissement européen réalisé à partir des années 2000 fait preuve de faiblesse dans la mesure où les États qui sont devenus membres dans ces années étaient peu préoccupés des questions environnementales et se sont contentés d'intégrer l'acquis communautaire dans leur législation. Ils se présentent même aujourd'hui comme un frein à de nouvelles avancées, ce qui repose la question centrale du projet politique européen sur lequel les États membres se déchirent.