



HAL
open science

Santé, climat et droit

Yvon Martinet, Béatrice Parance, Patricia Savin

► **To cite this version:**

Yvon Martinet, Béatrice Parance, Patricia Savin. Santé, climat et droit. Journal de droit de la santé et de l'assurance maladie, 2017, 17. hal-04201003

HAL Id: hal-04201003

<https://hal.science/hal-04201003v1>

Submitted on 8 Sep 2023

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.

Yvon Martinet

Avocat associé, ancien Vice-Bâtonnier de l'Ordre des Avocats de Paris, membre du Conseil de l'Ordre, Cabinet DS Avocats

Béatrice Parance

Professeure agrégée de droit à l'Université Paris 8 Vincennes Saint-Denis, codirectrice du Centre de recherche en droit privé et droit de la santé (EA 1581)

Patricia Savin

Avocate associée, Docteur en droit, Cabinet DS Avocats

Santé, climat et Droit

Le changement climatique pourrait être la plus grande menace mondiale pour la santé publique au 21^{ème} siècle¹. Cette probabilité de plus en plus forte a suscité la réaction du législateur français mais aussi de la communauté internationale. L'une et l'autre s'emploient à la mise en place d'un cadre juridique contraignant pour protéger la santé face au changement climatique.

Les multiples incidences du changement climatique sur la santé humaine sont aujourd'hui scientifiquement démontrées avec un degré de confiance élevé. Le dernier rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) confirme cette thèse. Selon le GIEC, « *jusqu'au milieu du siècle, le changement climatique influera sur la santé humaine principalement en exacerbant les problèmes de santé existants (degré de confiance très élevé). Pendant toute la durée du XXI^e siècle, il devrait provoquer une détérioration de l'état de santé dans de nombreuses régions, et en particulier dans les pays en développement à faible revenu, comparativement à une situation de référence sans changement climatique (degré de confiance élevé)² ».*

A l'heure actuelle, tous les effets du changement climatique sur la santé ne sont pas encore connus, mais les dommages directs qu'ils pourraient engendrer à l'horizon 2030 sont d'ores et déjà estimés entre 2 et 4 milliards de dollars américains par an. D'après une évaluation de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) prenant seulement en compte un petit groupe d'effets possibles sur la santé, le changement climatique, « *pourrait entraîner environ 250 000 décès supplémentaires par an entre 2030 et 2050 : 38 000 dus à l'exposition à la chaleur des personnes âgées, 48 000 dus à*

la diarrhée, 60 000 dus au paludisme, et 95 000 dus à la sous-alimentation des enfants³. »

L'ampleur des incidences du changement climatique sur la santé a conduit à une prise en compte des conséquences de la communauté internationale.

L'Organisation Mondiale pour la Santé (OMS) se penche sur la question depuis de nombreuses années et a publié plusieurs rapports permettant de mieux connaître les impacts du changement climatique sur la santé.

L'Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015 issu de la Conférence des Parties à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 21) et le sommet sur le climat de Marrakech (COP 22)⁴ sont une parfaite illustration de cette nouvelle préoccupation mondiale. L'Accord de Paris, dès son préambule, rappelle aux 195 États signataires que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et que les États devraient, lorsqu'ils prennent des mesures pour faire face à ces changements, respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant un certain nombre de droits humains de premier dont le droit à la santé.

De plus en plus, des outils d'encadrement des impacts du changement climatique sur la santé humaine voient le jour tant sur le plan international qu'au niveau étatique (II), grâce notamment aux nombreuses informations et données édifiant sur les impacts du climat sur la santé (I).

I. Impacts du changement climatique sur la santé

L'un des principaux symptômes du dérèglement général du climat est l'augmentation, en fréquence et en intensité, des températures extrêmes⁵. Ces phénomènes météorologiques entraînent des catastrophes naturelles qui influent directement ou indirectement sur notre santé.

Selon l'OMS, les catastrophes naturelles liées à la météorologie sont en hausse constante, elles ont plus que triplé depuis 1960⁶. Selon des prévisions sérieuses, cyclones, variation des précipitations, inondations, tsunamis, sécheresse mais aussi incendies dus à la sécheresse vont continuer à augmenter et à surgir de manière imprévisible. Des pénuries d'eau potable toucheront tout particulièrement

3 - Chiffres de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) : <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/fr/>

4 - La prochaine conférence Bonn sur les changements climatiques aura lieu du 6 au 17 novembre 2017 à Bonn.

5 - A ce titre, les années 2014 et 2015 ont constitué de manière consécutive de nouveaux records en termes de températures. Les phénomènes de canicules ont tendance à se généraliser, comme cela a pu être observé en France durant les mois de juin et juillet 2015.

6 - Source : <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/fr/>

1 - *Managing the Health effects of Climate Change*, Rapport de la Commission du *Lancet* sur la santé et le changement climatique 13 mai 2009.

2 - « *Impacts, vulnérabilité et adaptation* », GIEC, 2014.

l'Afrique.

La fonte des glaces, phénomène observé et avéré, aura également d'énormes conséquences, directes et indirectes sur la santé humaine. Selon la communauté scientifique, la fonte des glaces terrestres et la dilatation des eaux océaniques entraîne une augmentation du niveau moyen des océans qui a été détectée au cours du 20^{ème} siècle. La mise en place d'une surveillance par satellites depuis 1993 a permis d'observer une augmentation de 3 cm entre 1993 et 2003.

Le rapport du GIEC de 2011 confirme cette donnée et constate une augmentation du niveau de la mer de 3 millimètres chaque année⁷. Cette augmentation du niveau des océans risque d'entraîner de nombreux déplacements climatiques, ainsi que des cas de famines et épidémies conséquents. D'autant que, selon les estimations de l'OMS, de plus en plus de villes sont situées en bord de mer, et plus de la moitié de la population mondiale vit à moins de 60 km de la mer.

Chacun de ces effets du changement climatique peut engendrer directement ou indirectement des répercussions graves sur la santé de l'Homme : développement de maladies infectieuses, risques de contamination accru, augmentation des maladies cardiaques et respiratoires, augmentation du nombre de décès dus aux intempéries, etc.).

De manière générale, les intempéries vont entraîner davantage de malnutrition dans le monde, du fait de la baisse des rendements agricoles et de la production vivrière. La détérioration de la qualité de l'air et de l'eau a également un impact négatif sur la santé. La communauté scientifique prévoit aussi que de nouveaux ou plutôt anciens microbes en congélation depuis des milliers d'années risquent de ressurgir du fait de la fonte des glaces.

La liste est loin d'être exhaustive tant les effets du changement climatique sont divers, et leurs conséquences sur la santé humaine multiples et encore mal connues.

Comme a pu l'expliquer le professeur, Jean René Brunetière de la Chaire économie du climat de Paris Dauphine lors de la conférence « *Impacts du changement climatique sur la santé* » tenue au grand Palais le 8 décembre 2015⁸, si différents fléaux sont actuellement en cours de régression grâce aux actions menées par les Nations Unies (maladies, accès à l'eau potable...), le changement climatique risque de remettre tout cela en cause. Il en conclut qu'il convient en ce sens d'agir vite sur ses causes et ses conséquences.

L'action passe notamment par l'encadrement des impacts du changement climatique sur la santé à travers des politiques de prévention volontaires auxquelles fait désormais écho un cadre juridique contraignant.

7 - IPCC, *Climate Change 2001*, chap. 11 : *Changes in Sea Level*, partie 11.3.2.2 « Long-term mean sea level accelerations »

8 - Conférence « Impacts du changement climatique sur la santé », 8 décembre 2015, organisée par DS Avocats et SOCOTEC

II. L'encadrement des impacts du changement climatique sur la santé

La prise de conscience de la classe dirigeante des impacts du changement climatique sur la santé s'est traduit par l'élaboration de politiques de prévention volontaires (II.1) et la mise en place progressive d'un cadre juridique contraignant (II.2) tant au niveau international que national.

II.1 Principales politiques de protection de la santé face au changement climatique

Toutes les actions visant à lutter contre le changement climatique contribuent naturellement à limiter les impacts du climat sur la santé, mais des politiques de prévention spécifiques sont mises en place.

Au niveau international, le plan d'action de l'OMS est une illustration. En 2015, l'OMS a approuvé un plan de travail sur le changement climatique et la santé, dont les objectifs étaient notamment de (i) mettre en place un partenariat avec des organismes partenaires dans le système des Nations Unies et veiller à ce que la santé occupe la place qu'elle mérite dans l'élaboration des politiques relatives au changement climatique, (ii) sensibiliser les parties prenantes, (iii) fournir les données scientifiques et coordonner les études, (iv) et soutenir la mise en œuvre de la riposte de santé publique au changement climatique. Cet dernier axe consiste à aider les pays à renforcer leurs capacités afin d'atténuer la vulnérabilité sanitaire vis-à-vis du changement climatique, et promouvoir la santé tout en réduisant les émissions de dioxyde de carbone⁹.

Par ailleurs, l'OMS élabore actuellement « *une stratégie mondiale traçant les grandes lignes du cadre international de riposte destiné à protéger la santé face au changement climatique*¹⁰. »

En France, le plan national adaptation au changement climatique élaboré par l'État français pour la période 2011-2015 (PNACC) est un instrument majeur. Il comporte une fiche santé avec cinq (5) pistes d'actions pour prévenir les effets du changement climatique sur la santé : (i) conforter la recherche en « santé-climat », (ii) mettre en place ou renforcer la surveillance des facteurs de risque susceptibles d'être influencés par les aléas climatiques (événements extrêmes), (iii) évaluer les risques de conséquences pour la santé humaine liées aux événements extrêmes et expertiser les impacts sanitaires des mesures d'adaptation, notamment à travers la création d'un groupe de veille « santé-climat », (iv) développer des actions de prévention sanitaire prenant en compte les conséquences des événements extrêmes et adapter les systèmes de vigilance et d'alerte, et (v) sensibiliser et éduquer l'ensemble des acteurs par des actions ciblées de formation, d'information et de communication.

Le troisième plan national santé environnement (PNSE3)

9 - http://who.int/globalchange/health_policy/who_workplan/fr/
10 - <http://www.who.int/globalchange/climate/activities/fr/>

adopté pour la période 2015-2019¹¹ comprend également des mesures visant à limiter les effets du changement climatique sur la santé. Il prévoit des actions pour réduire l'impact des altérations de notre environnement sur la santé. Le PNSE3 vise par ailleurs à mieux prendre en compte les risques accrus d'épidémies de maladies transmises par des vecteurs dans un contexte de changement climatique.

Le PNSE3 prévoit parmi ces dix (10) mesures phares des actions en vue d'amélioration de la qualité de l'air. A cet égard, il prévoit l'élaboration d'un nouveau programme de réduction des émissions de polluants atmosphériques nocifs pour la santé et ayant un impact sur le climat (PREPA)¹². Il est prévu que le PREPA intègre les objectifs relatifs à la qualité de l'air définis dans la directive « qualité de l'air ».

Ces plans (PNSE et PNACC) s'inscrivent dans la logique de plusieurs stratégies nationales traitant des questions environnement et santé¹³. Les objectifs poursuivis se traduisent de plus en plus dans le droit positif.

II.2 Instauration d'un cadre juridique contraignant pour la protection de la santé face au changement climatique

Les effets du changement climatique sur la santé deviennent un enjeu juridique qui pousse tant la communauté internationale que les États à légiférer.

L'Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015, contraignant pour les 195 pays signataires, souligne le lien santé et climat. Aux termes, de cet accord, les États sont appelés à prendre en compte le droit à la santé de leurs populations lorsqu'ils prennent des mesures pour lutter contre le changement climatique. Lorsqu'ils doivent mettre en œuvre des mesures d'atténuation volontaires, l'attention des États est attirée sur l'importance des retombées bénéfiques de ces mesures sur la santé¹⁴. Cette association santé et changement climatique dans un texte international contraignant est une nouveauté qui marque la prise de conscience mondiale.

Dans ce même registre, il convient de signaler les principes d'Oslo qui, sans avoir la même dimension que l'Accord de Paris, constituent un acte significatif dans le processus d'instauration d'un droit positif pour le climat. Les principes d'Oslo sont relatifs aux obligations légales des États en matière de lutte contre les changements climatiques, ils ont été adoptés le 1^{er} mars 2015 par un groupe d'experts en droit international, droit de l'Homme et droit de l'environnement¹⁵.

Les principes d'Oslo soulignent également le lien santé et environnement¹⁶, ils prévoient notamment que les États doivent mettre à la disposition de leur populations les informations disponibles leur permettant d'évaluer les risques que le changement climatique peut engendrer sur leur vie et leur santé¹⁷.

Il est à relever que c'est sur le fondement des principes d'Oslo que le tribunal de La Haye a, par une décision du 24 juin 2015, condamné les Pays-Bas à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % d'ici 2020, par rapport à 1990, sur la base d'un recours d'une ONG environnementale, Urgenda et de 900 citoyens néerlandais. Cette décision pourrait faire jurisprudence en Belgique et en Norvège où des recours similaires seraient en préparation¹⁸.

En France, l'adoption de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte marque l'intégration de la protection de la santé contre les effets du changement climatique dans le droit positif. Le titre 1^{er} de cette loi vise à « définir les objectifs communs pour réussir la transition énergétique, renforcer l'indépendance énergétique et la compétitivité économique de la France, préserver la santé humaine et l'environnement et lutter contre le changement climatique ».

L'article L. 100-1- 4^{ème} du code de l'énergie issu de cette loi prévoit, de manière explicite, que « la politique énergétique préserve la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre et contre les risques industriels majeurs, en réduisant l'exposition des citoyens à la pollution de l'air et en garantissant la sûreté nucléaire ».

Les mesures de protection de la santé contre les effets du changement climatique vont impliquer la réalisation de projets d'envergure qui nécessitent la mobilisation de fonds importants. Au niveau international, le fonds pour l'environnement mondial (FEM) est un outil de financement clé¹⁹. En France, 66 millions d'euros d'aide de l'État ont été engagés et 362 conventions particulières d'appui financier aux collectivités ont été signées, dans le cadre de l'application de la loi sur la transition énergétique²⁰.

Outre le financement, la surveillance et l'évaluation des mesures qui seront prises pour limiter les impacts du climat sur la santé sont des enjeux majeurs. C'est en particulier pour assurer ce suivi et ce contrôle que le droit prendra tout son sens dans l'association santé, climat et droit.

Yvon Martinet

11 - Le PNSE est renouvelé tous les cinq (5) ans - conformément à l'article L. 1311 du code de la santé publique. Ce plan s'inscrit dans la suite des deux premiers PNSE adoptés pour les périodes 2004-2008 et 2009-2014. Le PNSE1 a été adopté en cohérence avec la stratégie en santé environnement élaborée par la Commission européenne (SCALE).

12 - Cf. Action 50 du PNSE3.

13 - Stratégie nationale de transition écologique et de développement durable, Stratégie en santé environnement élaborée par la Commission européenne (SCALE), Stratégie Nationale de Santé et la Transition Ecologique, etc.

14 - Point 109 de l'Accord de Paris sur le Climat du 12 décembre 2015.

15 - <http://www.osloprinciples.org/principles/>

16 - Cf. Préambule des principes d'Oslo.

17 - Cf. Point 26 des principes d'Oslo – II – Obligations procédurales des Etats.

18 - <http://www.actu-environnement.com/ae/news/pays-bas-condamnation-reduction-emissions-ges-24823.php4>

19 - Un projet de l'OMS mené en collaboration avec le programme des nations unies pour le développement (PNUD), visant à expérimenter des approches pour protéger la santé face au changement climatique est d'ailleurs financé par le FEM. Cf. <http://www.who.int/globalchange/climate/activities/fr/>

20 - http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/1-2015-11-13_DP_TEPCV_5_pdf