

Date d'impression : 09.06.14

Page: http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid79883/principe-de-precaution-p.p.l.-visant-a-modifier-la-charte-de-l-environnement.html

Accueil > Recherche > Domaines de la recherche > Environnement, planète, univers

ENVIRONNEMENT, PLANÈTE, UNIVERS

Principe de précaution : P.P.L. visant à modifier la
Charte de l'environnement

Environnement



Geneviève Fioraso s'est exprimée mardi 27 mai lors de l'examen, au Sénat, d'une proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour préciser la portée du principe de précaution.

CONTACT PRESSE

Delphine CHENEVIER

01 55 55 84 24

Discours - 28.05.2014

Geneviève Fioraso



Je suis heureuse d'être parmi vous, ce soir, pour discuter de cette proposition de loi visant à apporter des clarifications au principe de précaution, que la charte de l'environnement a porté au niveau constitutionnel.

Mesdames et Messieurs les Sénatrices et Sénateurs, il nous faut sortir du débat qui oppose depuis la naissance de ce principe ses partisans à ses détracteurs. Il suffit de voir les débats réguliers autour des O.G.M., des nanotechnologies, des antennes relais pour en être persuadé.

Pour ses partisans, le principe de précaution doit permettre de prévenir le risque et d'anticiper les effets potentiellement néfastes de certaines innovations et développement industriel.

Au contraire, pour ses détracteurs, le principe de précaution constitue un risque de paralysie de la recherche scientifique, de multiplication des recours judiciaires et de blocage des initiatives économiques et innovations technologiques, avec comme conséquence possible un risque de décrochage pour notre pays.

Si je comprends et partage l'objectif de ce texte, il me semble néanmoins nécessaire de nuancer la solution proposée.

D'abord en rappelant que le principe de précaution n'est pas une innovation française.

Si la Chine, l'Inde ou le Brésil sont cités dans l'exposé des motifs, il est nécessaire de rappeler que **le principe de précaution existe au travers des engagements européens et internationaux de la France.**

Bien avant la conférence de Rio sur l'environnement et le développement en 1992, les textes et conventions internationales relatives au droit de la mer, telle que la convention de Londres de 1990 sur les hydrocarbures ou la convention de Paris de 1992 sur la protection du milieu marin de l'Atlantique faisaient déjà référence au principe de précaution.

C'est à Rio que le principe de précaution a été posé comme une référence : "l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives permettant de prévenir la dégradation de l'environnement". Cette même référence au principe de précaution est ensuite reprise dans le traité de Maastricht la même année.

Le principe de précaution a été introduit en 1995 dans le droit interne français par la loi relative à la protection de l'environnement portée par Michel Barnier.

Dix ans plus tard, la Charte de l'Environnement a introduit avec son article 5, au niveau constitutionnel, un principe d'action pour les autorités publiques.

Il impose la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et de mesures de contrôle proportionnées pour parer à la réalisation de dommages graves et irréversibles à l'environnement, même pour des dommages incertains en l'état des connaissances scientifiques.

Ce principe est donc un principe d'action, qui doit amener les autorités publiques à

développer la recherche scientifique : sans expertise scientifique rigoureuse et transparente, associant différents milieux disciplinaires, comment en effet évaluer les risques et apprécier le caractère "proportionné" des mesures mises en œuvre au nom du principe de précaution ?

Vous conviendrez que les propositions de modifications que vous portez Mesdames et Messieurs les sénateurs, n'apportent rien de nouveau à l'état du droit constitutionnel et ne pourront ainsi constituer la solution au problème.

Car si le principe de précaution défini dans l'article 5 de la Charte de l'environnement est dorénavant bien ancré dans les esprits et dans la réglementation européenne, son caractère constitutionnel accepté, c'est moins son existence que la difficulté des pouvoirs publics à en encadrer la mise en œuvre qui crée des freins à la recherche, à l'innovation et au transfert de ces innovations dans notre économie.

Pour paraphraser Jean-Louis Borloo : "L'utilisation inappropriée d'un terme n'appelle pas la suppression du concept ; il s'agit plutôt de revenir à un usage approprié du terme en question".

Permettez moi de reprendre les conclusions des députés Alain Gest et Philippe Tourtelier dans leur rapport de 2010. Ils faisaient ainsi les constats suivants :

Le premier, c'est qu'aucun de leurs interlocuteurs n'a proposé de faire marche arrière et de retirer le principe de la Constitution. Le deuxième, c'est "l'extrême confusion" sur le sens même du principe de précaution, "très souvent confondu avec le principe de prévention par les médias, l'opinion publique et même les politiques au plus haut niveau". Troisième constat : le principe de précaution est d'abord invoqué dans le domaine de la santé et de l'urbanisme (antenne relais), beaucoup plus que dans celui de l'environnement, alors que le législateur n'avait pas retenu la santé comme domaine d'application de la Charte constitutionnelle. Dernier constat : des jurisprudences divergentes qui font ressortir des "insuffisances dans l'énoncé de la loi".

Il convient aujourd'hui de mieux définir les modalités de mise en œuvre de ce principe, de façon à éviter de laisser cette responsabilité à la seule jurisprudence.

L'arrêt de la Cour d'appel de Versailles du 4 février 2009 en est un exemple type puisqu'il estimait que l'implantation d'une antenne-relais était source de "trouble anormal de voisinage", non pas en raison d'un risque sanitaire éventuel mais de "la crainte légitime que constituait l'impossibilité de garantir au voisinage l'absence de risque sanitaire généré par l'antenne-relais", en se référant au principe de précaution indépendamment des principes de proportionnalité et d'expertise scientifique.

Son cadre d'application doit être mieux défini, en tenant compte à la fois de la hiérarchisation des risques, de la démocratisation de l'expertise, de sa transparence et de son périmètre d'application.

L'environnement de la prise de décision doit être amélioré : cela commence par une culture scientifique et technique davantage partagée, l'organisation des débats publics ouverts et respectueux de la diversité des points de vue exprimés

Je souhaiterais m'attarder sur certains de ces points.

Le principe de précaution doit s'appuyer sur une recherche encadrée

Ce devoir impose de se mettre d'accord, en vertu du principe de précaution, sur le cadre légal dans lequel les recherches doivent avoir lieu, sur les limites éthiques et environnementales de ces expérimentations.

Nous le faisons dans le cadre des lois bioéthiques. Je ne vous rappellerai pas les conditions d'encadrement qui sont imposées (et à juste titre) aux chercheurs qui travaillent sur les cellules souches embryonnaires humaines, qu'il s'agisse de conditions scientifiques ou éthiques. J'ai contribué comme ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche à passer d'une interdiction de la recherche hors dérogations qui exposait les recherches autorisées à des recours fondés sur des arguments fallacieux sur le plan scientifique, à une autorisation strictement encadrée. Il ne s'agissait pas de déréglementer les usages de la science. Il ne s'agissait pas non plus de répondre à une impatience des chercheurs, mais bien de se donner les moyens d'une recherche importante dans un domaine d'avenir, et de ne pas se priver de résultat bénéfique aux patients affectés de cardiopathie grave ou de cécité liée à la dégénérescence maculaire liée à l'âge.

Les restrictions de loi, en 2004 comme en 2011, ont, de toute évidence, freiné les échanges de savoir et la coopération scientifique internationale dans ce domaine. L'impact scientifique de l'interdiction sous dérogation a été évident, la France est passée en dix ans de la 3e à la 5e puis à la 15e place en matière de publications scientifiques.

Ne laissons pas le principe de précaution freiner la recherche, au contraire faisons en sorte qu'il soit un moteur de la recherche et d'un retour à une "société de la confiance".

Le principe de précaution doit être basé sur un état de la connaissance et non entretenir une défiance grandissante avec le monde de la recherche

Il n'est probablement pas utile de rappeler dans le détail l'ensemble des recherches qui portent sur la chaîne conduisant de la recherche à l'innovation et de l'innovation à l'analyse de son impact. Des recherches sont menées sur la réalisation de substances et de matériaux innovants pour l'énergie, la production et la transformation alimentaire. Leur utilisation non maîtrisée peut faire craindre des effets nocifs sur l'environnement et la santé. Parallèlement, des recherches sont donc menées sur la notion de risque, sur les stratégies de prévention, qui ne pourraient pas être mises au point si les recherches que j'évoquais étaient interrompues.

Pour que l'investissement majeur de notre pays dans la recherche puisse porter ses fruits en termes d'impact socio-économique, dans le respect et la protection des humains et de l'environnement, il faut permettre à la recherche de travailler dans un cadre juridique sécurisé.

Mais je suis d'accord, il est un domaine dont la France s'est dessaisi. Il s'agit de l'analyse coût-bénéfice, qui doit pourtant être la base des textes réglementaires et des

argumentations des parties prenantes.

Les interprétations catégoriques du principe de précaution sont l'expression d'un état de la société dans lequel l'analyse risques/bénéfices a été abandonnée, à la fois au plan collectif et au plan des décisions individuelles, au profit d'un rejet massif du risque.

Pour aller dans ce sens, avec la ministre de l'Ecologie, nous avons souhaité, au sein du Haut Conseil des biotechnologies, étendre les compétences du comité scientifique aux analyses économiques et sociétales, en élargissant et en diversifiant la représentation d'experts de ce comité. Le décret réalisant cet élargissement sera soumis très prochainement au conseil d'état à cet effet.

L'application du principe de précaution doit reposer sur une expertise scientifique rigoureuse, partagée et reconnue

Le Baromètre I.R.S.N. 2012 montre que 31% des personnes interrogées considèrent que la science et les technologies créent "plus de risques qu'elles n'en suppriment". 32% sont "plus ou moins d'accord", et 34% "pas d'accord" avec cette idée. L'expertise est alors mise à mal, la confiance est déstabilisée.

La recherche est non seulement un moyen d'acquérir de la connaissance, mais également un instrument de support à la décision pour les autorités publiques. L'expertise scientifique prend à ce niveau toute son ampleur et son importance.

Je rappellerai que l'expert scientifique ne décide pas : il éclaire sur un problème afin qu'une décision politique puisse être prise en toute connaissance de cause. Cette expertise est certes perfectible mais elle reste à ce jour le moyen le plus raisonnable d'agir. Agir sans s'appuyer sur l'expertise scientifique porte un nom : l'obscurantisme.

Je tiens dans ce contexte à réitérer **ma confiance envers les chercheurs, envers leurs analyses, envers leurs expertises. La recherche publique doit contribuer de manière décisive à l'expertise scientifique. Nous devons en assurer les conditions.**

Le M.E.S.R. avait innové en incitant les organismes, à la suite du Grenelle de l'environnement, à se munir d'une charte de l'expertise scientifique basée sur trois principes : une expertise transparente et encadrée, une déclaration d'intérêt et un traitement systématique de l'alerte environnementale et sanitaire pour les établissements signataires. Après une adoption par la majorité des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, il est maintenant nécessaire d'inciter à l'échange de bonnes pratiques entre ces acteurs. Il faudrait porter à la connaissance du grand public l'existence de ces pratiques.

Il est de notre devoir de fournir des experts scientifiques au meilleur niveau international et de rendre les expertises exemplaires.

Le fonctionnement d'ensemble de chaque agence comme l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (A.N.S.M.), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) doit lui aussi pouvoir être transparent. A cet égard, les agences opèrent sous le contrôle de différents corps d'inspection (santé, environnement...) et du Parlement (OPECST notamment). Le Gouvernement d'une part, les citoyens d'autre part, ont donc les moyens de contrôler leur fonctionnement et de le faire progresser en tant que de besoin.

La proposition de la loi Blandin relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte adoptée en avril 2013 devrait d'ailleurs aller dans ce sens.

Mais l'application du principe de précaution est difficile. Elle repose par définition sur une situation d'incertitude que le scientifique, seul, n'est pas capable de trancher à un moment donné, en fonction des connaissances dont il dispose.

Le débat avec la population, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est alors nécessaire non seulement pour aboutir à une décision, mais également pour que celle-ci soit comprise et acceptée de la part de la société. Ce n'est qu'à ce prix que l'application du principe sera considérée comme satisfaisante.

Les pratiques du débat public inscrites dans la loi ne sont toutefois pas adaptées à l'examen de questions scientifiques complexes. Dans un domaine particulier, la biologie de synthèse que je connais bien pour avoir rédigé en 2012 un rapport sur le sujet pour l'OPECST, le M.E.S.R. a mis en place un observatoire, lieu expérimental de débat, dont il conviendra de faire le bilan dans les mois à venir.

La bonne application du principe de précaution se heurte aussi à une insuffisance de la connaissance scientifique, de l'histoire des sciences et donc de compréhension des enjeux scientifiques.

Pour pallier cette insuffisance, il faudrait développer bien davantage l'action des centres culturels, scientifiques, techniques et industriels, et ce dès le plus jeune âge afin de donner aux citoyens, par le savoir, l'évaluation et le dialogue, des outils pour décider en toute connaissance de cause.

La diffusion de la culture scientifique est un enjeu essentiel de la politique que je conduis, car elle est le fondement d'une société démocratique et de la connaissance partagée.

La science appartient à tous, et nous devons créer les conditions pour que tous et toutes puissent s'approprier les principes et les méthodes de la connaissance scientifique, la culture d'innovation et de création, l'audace, l'envie d'entreprise. 40 millions d'euros sont ainsi disponibles pour soutenir les initiatives innovantes en matière de diffusion des cultures scientifiques et techniques dans le programme des Investissements d'Avenir.

Avec Aurélie Filippetti, nous avons présenté le 30 janvier dernier les grands axes de la réforme de la gouvernance de la médiation culturelle scientifique, technique et industrielle engagée par le Gouvernement. Cette réforme signe le retour d'un État stratège qui affirme son rôle en définissant une politique nationale en lien étroit avec les opérateurs.

La recherche et l'innovation doivent revenir au premier plan de nos programmes éducatifs car l'innovation, c'est avant tout un état d'esprit, une culture.

En conclusion, la proposition de loi constitutionnelle présentée ne modifie pas l'état du droit actuel. La modification proposée de la Charte de l'environnement vise à ce que le principe de précaution "constitue un encouragement au développement de la connaissance, à la promotion de l'innovation et au progrès technologique". Or, le principe de précaution

participe d'ores et déjà de ces dynamiques et les modalités proposées n'empêchent en rien la jurisprudence.

Il n'en reste pas moins que les critères du principe de précaution sont insuffisamment appréhendés dans la charte et qu'il conviendrait de mieux les définir et de mieux les encadrer comme je viens de l'exposer.

En ce sens, l'amendement déposé par le Président de la commission des lois pourrait constituer une première étape.

Je reprendrai de ce fait à mon compte les propos que Robert Badinter avait tenu en 2004 sur la charte de l'environnement "Reconnaître ce principe, au niveau constitutionnel, en se dispensant de l'intervention du législateur, c'est négliger la hiérarchie des normes et ouvrir la voie à un désordre constitutionnel évident".

Je voudrais terminer en disant que trois écueils me semblent devoir aujourd'hui être évités :

Le premier écueil serait une évolution de la jurisprudence qui n'irait pas dans le sens d'une interprétation du principe de précaution comme étant un principe d'action,

Le deuxième écueil serait une mauvaise perception sociale du risque, qui conduirait à une défiance générale vis-à-vis de l'innovation, à un immobilisme suscité par la crainte du progrès,

Enfin, le troisième écueil est l'absence de prise en compte des données scientifiques, qui conduirait à une mauvaise mesure du risque, à une mauvaise appréciation de la proportion des mesures prises pour répondre au risque.

C'est ensemble, nous au Gouvernement, vous au Sénat et à l'Assemblée nationale et en dialogue avec la société, les chercheurs, que nous devons faire de ce principe de précaution un principe d'action et d'innovation au service d'une société, qui tout en protégeant la planète et ses habitants, soit d'abord une société de progrès. Je vous remercie.

Publication : 28.05.2014