Attaques législatives contre le principe de précaution

dimanche 7 décembre 2014

Sommaire de cet article

- Question d'un sénateur au gouvernement
- Proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un principe d'innovation responsable
- Exposé des motifs
- Proposition de loi constitutionnelle
- Suivi du projet de loi : rejet
- Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour (…)
- Exposé des motifs
- Proposition de loi constitutionnelle
- Proposition de loi constitutionnelle visant à ôter au principe de précaution sa portée (…)
- Exposé des motifs
- Proposition de loi constitutionnelle

La Charte française de l'environnement de 2005, adossée à la Constitution, définit ainsi le principe de précaution, dans son article 5 : "*Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.*"

– voir notre article à ce sujet, ici.

Le principe de précaution est régulièrement critiqué et attaqué y compris au Parlement où différents projets de lois, en cours ou en attente d'examen, voudraient lui enlever sa dimension constitutionnelle, ou en limiter la portée, ou le contrebalancer par un "*principe d'innovation*", etc.

Adéquations répertorie ici quelques initiatives de ce type. Elles reposent essentiellement sur l'idée que le principe de précaution freinerait l'innovation et donc "*le progrès*" en rendant impossible ou trop dangereuse toute prise de risque ; qu'il saperait ainsi la compétitivité du pays et par conséquent la prospérité et la croissance économique…

Les défenseurs du principe de précaution y voient, eux, "*un principe progressiste, qui fait passer l'intérêt général avant les intérêts mercantiles*" (Denis Baupin, lors du débat du 4 décembre 2014 à l'Assemblée) et soupçonnent ses détracteurs d'agir "*sous la pression de lobbies*" (Geneviève Gaillard, lors du même débat).

De fait, l'exposé des motifs de la récente "*proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un principe d'innovation responsable*" mentionne de lui-même certains secteurs industriels - qui ne seraient sans doute pas mécontents d'un coup de balai législatif : "*En remplaçant le principe de précaution par le principe d'innovation responsable, on encourage la recherche à prendre en compte autant les opportunités que les risques. Cet équilibre permettra à notre pays de reprendre de la vitesse dans de nombreux secteurs comme le nucléaire, les nanotechnologies ou les biotechnologies, qui pourraient pâtir d'une asymétrie d'analyse*"…

Question d’un sénateur au gouvernement

Source : www.senat.fr/questions/base/2014/qSEQ141113923.html

Principe de précaution et innovation
Question écrite n° 13923 de M. Michel Vaspart (Côtes-d’Armor - UMP) publiée dans le JO Sénat du 27/11/2014 - page 2622

M. Michel Vaspart attire l’attention de M. le ministre de l’économie, de l’industrie et du numérique sur l’exigence de précaution inscrite dans la Constitution, par le biais de la charte de l’environnement et ses effets potentiels sur notre économie. Le principe de précaution est, en effet, souvent compris comme une contrainte rigide, paralysante pour l’activité dans un certain nombre de domaines. Il lui serait reconnaissant de bien vouloir lui indiquer si le Gouvernement réfléchit à en assouplir la définition ou l’application et si tel est le cas, dans quels domaines.

En attente de réponse du Ministère de l’économie, de l’industrie et du numérique.

Proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un principe d’innovation responsable

Source : www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2293.asp

Texte N° 2293 enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 14 octobre 2014.

Proposition renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République, à défaut de constitution d’une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.

Présentée par Mesdames et Messieurs :

Éric WOERTH, Damien ABAD, Bernard ACCOYER, Yves ALBARELLO, Laurence ARRIBAGÉ, Julien AUBERT, Jean-Pierre BARBIER, Jacques Alain BÉNISTI, Sylvain BERRIOS, Étienne BLANC, Marcel BONNOT, Jean-Claude BOUCHET, Valérie BOYER, Philippe BRIAND, Olivier CARRÉ, Gilles CARREZ, Luc CHATEL, Gérard CHERPION, Guillaume CHEVROLLIER, Alain CHRÉTIEN, Dino CINIERI, Éric CIOTTI, Philippe COCHET, Jean-Louis COSTES, Édouard COURTIAL, Jean-Michel COUVE, Marie-Christine DALLOZ, Olivier DASSAULT, Marc-Philippe DAUBRESSE, Bernard DEBRÉ,

Jean-Pierre DECOOL, Rémi DELATTE, Patrick DEVEDJIAN, Nicolas DHUICQ, Jean-Pierre DOOR, Dominique DORD, David DOUILLET, Marianne DUBOIS, Virginie DUBY-MULLER, Christian ESTROSI, Daniel FASQUELLE, Georges FENECH, François FILLON, Marie-Louise FORT, Yves FOULON, Marc FRANCINA, Laurent FURST, Hervé GAYMARD, Annie GENEVARD, Bernard GÉRARD, Jean-Pierre GORGES, Philippe GOSSELIN, Anne GROMMERCH, Arlette GROSSKOST, Henri GUAINO, Françoise GUÉGOT, Jean-Claude GUIBAL, Jean-Jacques GUILLET, Michel HEINRICH, Patrick HETZEL, Philippe HOUILLON, Guénhaël HUET, Denis JACQUAT, Jacques LAMBLIN, Jean-François LAMOUR, Laure de LA RAUDIÈRE, Guillaume LARRIVÉ, Charles de LA VERPILLIÈRE, Alain LEBOEUF, Isabelle LE CALLENNEC, Frédéric LEFEBVRE, Marc LE FUR, Pierre LELLOUCHE, Bruno LE MAIRE, Dominique LE MÈNER, Philippe LE RAY, Céleste LETT, Véronique LOUWAGIE, Jean-François MANCEL, Laurent MARCANGELI, Thierry MARIANI, Alain MARLEIX, Olivier MARLEIX, Alain MARSAUD, Patrice MARTIN-LALANDE, Jean-Claude MATHIS, Jean-Claude MIGNON, Pierre MORANGE, Yannick MOREAU, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Alain MOYNE-BRESSAND, Jacques MYARD, Dominique NACHURY, Jacques PÉLISSARD, Bernard PERRUT, Jean-Frédéric POISSON, Bérengère POLETTI, Axel PONIATOWSKI, Josette PONS, Didier QUENTIN, Frédéric REISS, Camille de ROCCA SERRA, Sophie ROHFRITSCH, Paul SALEN, François SCELLIER, André SCHNEIDER, Fernand SIRÉ, Thierry SOLÈRE, Michel SORDI, Éric STRAUMANN, Claude STURNI, Alain SUGUENOT, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Michel TERROT, Jean-Marie TÉTART, Dominique TIAN, François VANNSON, Catherine VAUTRIN, Patrice VERCHÈRE, Jean-Sébastien VIALATTE, Philippe VITEL,
députés.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

« *Oser : le progrès est à ce prix* » écrivait Victor Hugo dans les Misérables.

Le progrès est moteur de notre société, force de propositions, de changements sociaux, de changements culturels et de développements économiques. Aux XIXème et XXème siècles, la France a contribué à des avancées majeures en innovant dans différents secteurs, devenant même un des leaders mondiaux dans le nucléaire ou l'automobile. Mais, depuis plus de trente ans, notre pays est entré dans une spirale de déclin en matière de performance et de productivité. Pour illustration, la part de l'industrie dans la valeur ajoutée en France a été divisée par deux entre 1980 et 2011, passant ainsi de 24 à 13 %.

Dans ce contexte, il est nécessaire d'envoyer aux Français et aux entreprises un signal fort en faveur de la croissance et de la compétitivité. Il en va de l'avenir de notre pacte républicain et de notre puissance économique.

C'est pourquoi, nous déposons une proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer un nouveau principe, celui d'innovation responsable.

Ce principe est composé à la fois du principe d'innovation et de celui de responsabilité. Loin d'être antinomiques, ce sont deux principes complémentaires permettant d'atteindre le même objectif : un développement économique efficace, réfléchi et pondéré face aux grands risques environnementaux.

Le principe d'innovation responsable est à la fois une attitude philosophique, un principe économique et sociétal ainsi qu'une approche juridique.

Dès le début de XXème siècle, Schumpeter développe les fondements théoriques du processus

d'innovation ; selon lui, l'entrepreneur incarne ce pari de l'innovation : son dynamisme, sa mobilité, son goût du risque, assurent la réussite de celle-ci. Il est un véritable aventurier qui n'hésite pas à sortir des sentiers battus pour innover et déstabiliser son environnement.

Dans un rapport, le député Claude Birraux définit l'innovation : « c'est l'art d'intégrer le meilleur état des connaissances à un moment donné dans un produit ou un service, et ce afin de répondre à un besoin exprimé par les citoyens ou la société. (…) l'innovation n'est pas seulement un moteur de la croissance, elle constitue également un atout qualitatif par l'amélioration du mode et du niveau de vie qu'elle apporte, par l'invention de produits et de services plus confortables et plus économiques. » [1]

L'innovation est au cœur de la croissance économique. Mais l'innovation passe également par la recherche et sa valorisation. Elle a besoin de trouver un écosystème favorable politique et juridique. C'est également une culture et une mentalité.

Dans un rapport remis au Président de la République, la « Commission innovation », présidée par Anne Lauvergeon, propose sept mesures à inscrire dans le principe d'innovation : « accorder un accueil favorable à la nouveauté, simplifier les procédures, encourager l'expérimentation, alléger les normes, consacrer une part significative des commandes publiques à des propositions innovantes, faire preuve de constance dans les politiques publiques, valoriser la prise de risque et son corollaire, l'échec, dans le système éducatif, etc., » [2]

L'innovation est l'un des grands principes qui régit notre société et il devrait être inscrit dans le bloc de constitutionnalité, afin d'être consacré, d'irriguer le droit et d'être protégé comme doit l'être tout grand principe.

L'innovation, au XXIème siècle, est la clé de grands défis, pour conserver la croissance économique, pour réaliser des gains de productivité.

Nous devons prendre des risques technologiques, avec soin et prudence, mais nous ne devons pas bannir des recherches parce qu'elles en comporteraient. D'ailleurs, toute recherche comporte des risques, de l'électricité au XIXème siècle aux nanotechnologies, en passant par les biotechnologies, les organismes génétiquement modifiés et l'énergie nucléaire, etc. Autrement dit, le « risque zéro » n'existe pas.

Notons également que le mot « risque » recouvre lui-même de nombreuses situations bien différentes puisqu'il peut être à la fois objectif - la probabilité des dommages est connue - ou subjectif - les dommages peuvent être connus mais nous n'avons aucune idée de leur probabilité.

Il existe une défiance envers la technologie et la science, qui peut être parfois légitime [3]. Il faut bien évidemment avoir à l'esprit certaines affaires, qui ont été parfois des tragédies, comme l'amiante, l'hormone de croissance, le sang contaminé.

Nous soutenons indéniablement le fait que l'individu, le citoyen, l'entrepreneur ou encore le politique doivent rendre des comptes pour les actes dont ils ont la charge. C'est pourquoi le principe d'innovation se doit d'être responsable.

Le concept de responsabilité se trouve déjà présent dans la philosophie antique, comme par exemple chez les stoïciens, qui considèrent que même si l'homme est déterminé, il est responsable de ses actes.

Au XXème siècle, le philosophe allemand Hans Jonas, dans le Principe Responsabilité, développe une éthique de l'anticipation qui donne à l'homme une responsabilité inédite [4].

Pourtant, il ne faut pas croire que le principe de responsabilité est anti-technologique. Bien au contraire, il se fonde sur la science et la technologie.

Il faut noter que le principe de responsabilité englobe à la fois principe de précaution, principe de prévention, principe de réparation, et droits d'information et de participation. Tous ces principes se trouvent d'ailleurs dans la Charte de l'environnement de 2004.

Le principe d'innovation responsable permet également de mieux définir et encadrer le principe de précaution.

Le principe de précaution - ou tout autre principe connexe - ne doit pas devenir source de blocages. On remarque, qu'en se fondant sur ce principe, un grand nombre de réglementations, parfois lourdes, voire contestables, ont été prises dans différents secteurs, comme par exemple le secteur agricole ou industriel.

Le principe de précaution seul, peut être parfois un principe d'inaction, d'interdiction et d'immobilisme. La prudence doit être de rigueur mais non au détriment du progrès. C'est pourquoi il ne peut s'inscrire que dans le cadre du principe d'innovation. Ainsi, le principe de précaution pourra s'inscrire « *dans une démarche positive et dynamique tournée vers l'avenir* » [5] comme le souligne le sénateur Jean Bizet.

En remplaçant le principe de précaution par le principe d'innovation responsable, on encourage la recherche à prendre en compte autant les opportunités que les risques. Cet équilibre permettra à notre pays de reprendre de la vitesse dans de nombreux secteurs comme le nucléaire, les nanotechnologies ou les biotechnologies, qui pourraient pâtir d'une asymétrie d'analyse.

En outre, en substituant le principe d'innovation responsable au principe de précaution, ce dernier reste présent dans la hiérarchie des normes, puisqu'il est inscrit à l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) [6], ainsi que dans la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui introduit le principe de précaution en droit français, codifié à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Le principe de précaution n'est donc pas supprimé, il devient un des éléments d'un principe plus large qui est celui de l'innovation responsable et qui est enfin consacré juridiquement.

C'est pourquoi nous proposons dans un article unique de remplacer le « principe de précaution » par le « principe d'innovation responsable ».

Ainsi, ce nouveau principe sera inscrit dans la charte de l'environnement qui appartient au bloc de constitutionnalité, norme suprême de l'État de droit. Il pourra alors être vecteur d'une nouvelle dynamique et d'un changement de mentalités nécessaires à notre pays.

Tel est l'objet de cette proposition de loi constitutionnelle, qu'il vous est demandé d'adopter.

Proposition de loi constitutionnelle

Article unique

À l'article 5 de la Charte de l'environnement de 2004 mentionnée au premier alinéa du Préambule de la Constitution, les mots : « *principe de précaution* » sont remplacés par les mots : « *principe d'innovation responsable* ».

Suivi du projet de loi : rejet

L'Assemblée nationale a adopté le 4 décembre 2014 deux amendements visant chacun à supprimer purement et simplement l'article unique de la loi (et donc à rejeter la proposition de loi).

– Amendement N°6 présenté par :
M. Roumegas, Mme Abeille, M. Alauzet, Mme Allain, Mme Attard, Mme Auroi, M. Baupin, Mme Bonneton, M. Cavard, M. Coronado, M. de Rugy, Mme Duflot, M. François-Michel Lambert, M. Mamère, Mme Massonneau, M. Molac, Mme Pompili et Mme Sas

Source : www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2293/AN/6.asp

Sur "Article unique" :
Supprimer cet article.

Exposé sommaire

La présente proposition de loi constitutionnelle propose de remplacer les termes de « *principe de précaution* » par ceux de « *principe d'innovation responsable* » dans la Charte de l'environnement. L'objet de cet amendement est de supprimer l'article unique de cette proposition de loi, qui constitue un non-sens juridique : si cette proposition était adoptée, un même principe (le principe de précaution) porterait un nom différent dans la Charte de l'environnement et dans le reste du droit en vigueur (européen, international, interne) et notamment dans le Code de l'environnement (art. L110-1).

Le principe de précaution est un principe directeur du droit de l'environnement. L'article 5 de la Charte de l'environnement établit que « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* » Ainsi, le principe de précaution est avant tout un principe de responsabilisation, amenant à développer les connaissances et la recherche scientifique pour réduire le risque et éviter les dommages irréversibles à l'environnement.

Souvent accusé de s'opposer par définition au progrès scientifique, le principe de précaution constitue a contrario une garantie précieuse pour l'avenir et peut, dans son application même, favoriser la recherche et l'innovation. En effet, l'innovation doit constituer une solution apportée à un produit, un service ou une situation lorsque les circonstances et caractéristiques initiales témoignent d'un risque avéré. En revanche, il n'est pas pertinent d'établir l'innovation au rang de principe directeur et constitutionnel : c'est bien l'évitement du risque et la durabilité qui doivent guider l'action.

Enfin, le principe de précaution qui prévaut aujourd'hui permet d'assurer que la recherche soit mobilisée en cas de doute, afin d'évaluer les risques sur une base scientifique solide. Il conviendrait d'améliorer les outils d'évaluation risques/bénéfices et les budgets alloués au financement de la recherche, afin de garantir que les meilleures évaluations possibles puissent être menées. C'est ici que réside la véritable innovation.

– Voir aussi l'amendement N°1 présenté par M. Assaf et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, *source : www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2293/AN/1.asp*

– Le compte rendu intégral des débats en séance :
www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2014-2015/20150086.asp

Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation

Source : www.senat.fr/leg/ppl13-183.html

Texte N° 183 enregistré à la Présidence du Sénat le 3 décembre 2013, envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.

Présenté par :

MM. Jean BIZET, Gérard BAILLY, Philippe BAS, Michel BÉCOT, Pierre BORDIER, Jean-Claude CARLE, Mme Caroline CAYEUX, MM. Gérard CÉSAR, Marcel-Pierre CLÉACH, Gérard CORNU, Raymond COUDERC, Robert del PICCHIA, Francis DELATTRE, Mmes Catherine DEROCHE, Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Éric DOLIGÉ, Jean-Paul EMORINE, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Yann GAILLARD, Jacques GAUTIER, Patrice GÉLARD, Alain GOURNAC, Francis GRIGNON, Mme Christiane HUMMEL, MM. Benoît HURÉ, Jean-Jacques HYEST, Mlle Sophie JOISSAINS, MM. Marc LAMÉNIE, Robert LAUFOAULU, Antoine LEFÈVRE, Jacques LEGENDRE, Dominique de LEGGE, Jean-Pierre LELEUX, Jean-Claude LENOIR, Philippe LEROY, Gérard LONGUET, Roland du LUART, Mme Hélène MASSON-MARET, M. Jean-François MAYET, Mme Colette MÉLOT, MM. Philippe PAUL, Jackie PIERRE, Rémy POINTEREAU, Mme Sophie PRIMAS, MM. Henri de RAINCOURT, Bernard SAUGEY, Mme Esther SITTLER, M. André TRILLARD, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Jean-Noël CARDOUX et Jean-Pierre VIAL, Sénateurs

Exposé des motifs

Mesdames Messieurs,

La « constitutionnalisation » du principe de précaution a, depuis l'origine, fait débat - et tous ceux qui ont participé aux travaux préparatoires de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement en ont gardé le souvenir.

D'emblée, de nombreuses voix s'étaient élevées pour exprimer la crainte que l'application du principe de précaution renforce les réticences envers la science, la méfiance à l'égard de l'innovation et du progrès technologique, qu'elle soit un frein aux activités de recherche et au développement économique.

Telle n'était pas, bien sûr, l'intention du constituant, qui concevait au contraire le principe de précaution comme un principe d'action susceptible de restaurer la confiance dans le progrès scientifique en permettant d'anticiper les risques, et en démontrant que la « société de la connaissance » n'opposait pas la science et l'innovation à la préservation de l'environnement. Au demeurant, la Charte imposait aussi de concilier protection et mise en valeur de l'environnement, développement économique et progrès social (article 6), et précisait que la recherche et l'innovation devaient concourir à la préservation et la mise en valeur de l'environnement (article 9).

La place respectivement donnée au principe de développement durable et à celui de l'innovation varie dans les lois fondamentales : en la matière, tous les États du monde, en particulier les trois grands pays émergents que sont le Brésil, l'Inde et la Chine, n'ont pas, loin de là, accordé au principe de précaution une place analogue à celle que la France lui a réservée.

Ainsi, l'article 218 de la Constitution du Brésil dispose que « *l'État promouvra et encouragera le développement scientifique ainsi que la recherche et la maîtrise technologiques* » mais ne fait pas référence au principe de précaution. De même, sans qu'il y ait une référence directe à « *l'incitation à l'innovation* », l'article 51A (h) de la partie IV-A de la Constitution indienne mentionne qu'il est du devoir de chaque citoyen de l'Inde de développer un tempérament scientifique, humaniste et un esprit de curiosité et de réforme. Quant à la Chine, le terme « *principe de précaution* » n'est pas encore explicitement employé dans la législation mais l'esprit de ce principe est introduit dans plusieurs lois relatives à la protection de l'environnement. Toutefois, bien que souhaitant réguler les domaines recélant des incertitudes scientifiques en vue de prévenir les risques environnementaux, la législation chinoise ne bride pas pour autant l'encouragement à l'innovation.

« *Principe d'action* » ou « *principe d'inaction* », la querelle sur le sens et les conséquences du principe de précaution s'est poursuivie après l'adoption de la Charte de l'environnement.

Le discours prononcé par le Président de la République lors de la clôture du Grenelle de l'environnement, le 25 octobre 2007, avait tenté de la trancher en soulignant que « *proposer la suppression du principe de précaution au motif qu'il bride l'action repose sur une profonde incompréhension* », et en réaffirmant que « *le principe de précaution n'est pas un principe d'inaction. Au contraire, c'est un principe d'action et d'expertise pour réduire l'incertitude. Le principe de précaution n'est pas un principe d'interdiction. Au contraire, c'est un principe de vigilance et de transparence. Il doit être interprété comme un principe de responsabilité.* »

La crise économique, l'inquiétude suscitée par le déclin de la compétitivité de l'économie nationale ont néanmoins relancé la controverse.

Dès 2008, le « *rapport Attali* » pour la libération de la croissance proposait d'abroger l'article 5 de la Charte de l'environnement relatif au principe de précaution, ou au moins d'en préciser la portée, considérant que sa formulation trop floue en faisait un obstacle à la croissance économique.

Le Parlement s'est aussi inquiété des effets de la mise en oeuvre du principe de précaution, notamment à travers les travaux de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qui avait organisé en 2009 une audition publique consacrée au bilan de ses quatre premières années d'application.

Tout récemment encore, le rapport de la commission « *Innovation 2030* » a préconisé l'adoption d'un principe d'innovation « *équilibrant le principe de précaution, yin et yang du progrès des sociétés* ».

Il serait plus simple, semble-t-il, de modifier la rédaction de la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation, puisque

sa bonne application repose, en fait, sur le développement des connaissances scientifiques et de l'innovation et, bien loin d'encourager l'obscurantisme, rend indispensables la diffusion des résultats de la recherche, la transparence et le débat.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle.

Son article unique propose de modifier trois articles de la Charte de l'environnement :

– l'article 5, relatif au principe de précaution, serait complété par un alinéa précisant que les autorités publiques doivent veiller à ce que la mise en oeuvre du principe de précaution constitue un encouragement à la recherche, à l'innovation et au progrès technologique, afin de souligner que ce principe, loin de s'opposer au progrès, impose au contraire de promouvoir la recherche et l'innovation ;

– il est également proposé de compléter l'article 7, relatif au droit à l'information et à la participation à l'élaboration des décisions publiques pouvant avoir un impact sur l'environnement, pour prévoir, d'une part, que l'information du public et l'élaboration des décisions publiques doivent s'appuyer sur la diffusion des résultats de la recherche et sur le recours à une expertise pluridisciplinaire et que, d'autre part, la loi doit définir les conditions de l'indépendance de l'expertise scientifique et de la publication des résultats ;

– enfin, à l'article 8, il serait précisé que la promotion de la culture scientifique doit contribuer, au même titre que l'éducation et la formation à l'environnement, à l'exercice des droits et devoirs définis par la Charte.

Proposition de loi constitutionnelle

Ce texte a été adopté par le Sénat en première lecture le 27 mai 2014 et transmis à l'Assemblée nationale le 28 mai 2014. En voici le contenu, sur le site de l'Assemblée nationale à l'adresse www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1975.asp :

Article unique

La Charte de l'environnement de 2004 est ainsi modifiée :

– 1° L'article 5 est ainsi modifié :

aa (nouveau)) Les mots : « et dans leurs domaines d'attributions » sont remplacés par les mots : « dans leurs domaines d'attributions et dans les conditions définies par la loi » ;

a (nouveau)) Après le mot : « proportionnées », sont insérés les mots : « , à un coût économiquement acceptable, » ;

b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Elles veillent également au développement des connaissances scientifiques, à la promotion de l'innovation et au progrès technique, afin d'assurer une meilleure évaluation des risques et une application adaptée du principe de précaution. » ;

– 2° L'article 7 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'information du public et l'élaboration des décisions publiques s'appuient sur la diffusion des

résultats de la recherche et le recours à une expertise scientifique indépendante et pluridisciplinaire.

« L'expertise scientifique est conduite dans les conditions définies par la loi. » ;

– 3° À l'article 8, après les mots : « formation à l'environnement », sont insérés les mots : « et la promotion de la culture scientifique ».

Proposition de loi constitutionnelle visant à ôter au principe de précaution sa portée constitutionnelle

Source : www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1242.asp

Texte N° 1242, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2013, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement,

Présenté par Mesdames et Messieurs :

Éric WOERTH, Damien ABAD, Bernard ACCOYER, Yves ALBARELLO, Benoist APPARU, Julien AUBERT, Jean-Pierre BARBIER, Sylvain BERRIOS, Étienne BLANC, Valérie BOYER, Olivier CARRÉ, Gilles CARREZ, Luc CHATEL, Alain CHRÉTIEN, Dino CINIERI, Éric CIOTTI, Philippe COCHET, Jean-Michel COUVE, Marie-Christine DALLOZ, Olivier DASSAULT, Rémi DELATTE, Jean-Pierre DECOOL, Patrick DEVEDJIAN, Nicolas DHUICQ, Sophie DION, Jean-Pierre DOOR, Marianne DUBOIS, Daniel FASQUELLE, François FILLON, Marie-Louise FORT, Yves FOULON, Marc FRANCINA, Yves FROMION, Laurent FURST, Hervé GAYMARD, Bernard GÉRARD, Claude GOASGUEN, Jean-Pierre GORGES, Philippe GOSSELIN, Claude GREFF, Anne GROMMERCH, Henri GUAINO, Françoise GUÉGOT, Jean-Claude GUIBAL, Michel HEINRICH, Patrick HETZEL, Philippe HOUILLON, Laure de LA RAUDIÈRE, Charles de LA VERPILLIÈRE, Guillaume LARRIVÉ, Alain LEBOEUF, Isabelle LE CALLENNEC, Marc LE FUR, Philippe LE RAY, Céleste LETT, Véronique LOUWAGIE, Gilles LURTON, Dominique NACHURY, Yves NICOLIN, Jean-François MANCEL, Laurent MARCANGELI, Thierry MARIANI, Alain MARLEIX, Jean-Claude MIGNON, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Alain MOYNE-BRESSAND, Jacques MYARD, Jacques PÉLISSARD, Jean-Frédéric POISSON, Axel PONIATOWSKI, Jean-Luc REITZER, Arnaud ROBINET, Sophie ROHFRITSCH, François SCELLIER, Claudine SCHMID, Fernand SIRÉ, Thierry SOLÈRE, Éric STRAUMANN, Alain SUGUENOT, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Patrice VERCHÈRE, Philippe VITEL et Laurent WAUQUIEZ,
députés.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

La révision constitutionnelle du 1er mars 2005 a introduit dans la Constitution la Charte de l'environnement dont l'article 5 définit les modalités d'usage du principe de précaution :

« *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* » [7]

Si le principe de précaution constitue un cadre d'action pour les autorités publiques confrontées à la gestion d'un risque incertain, dans les domaines environnementaux et sanitaires, il suscite finalement certaines interrogations en raison d'une fétichisation qui pourrait s'avérer handicapante pour la croissance. Bien que le principe de précaution puisse apparaître comme une sorte de « *neutralisation de l'action* » visant à protéger nos concitoyens de l'incertitude liée aux limites du savoir et de la recherche scientifique, il reste que sa mise en œuvre, sous sa forme constitutionnelle, peut conduire à un blocage réel des activités des entreprises souvent par la délocalisation ou l'arrêt de nombreux programmes de recherche.

Il n'est nullement question ici de stigmatiser l'écologie, de l'opposer à l'environnement et de voir ce dernier comme un frein à la croissance.

Il n'est pas question non plus de déresponsabiliser les pouvoirs publics en charge de la santé et encore moins de minimiser les crises sanitaires qui ont pu ou peuvent encore frapper les populations. La prévention des risques est nécessaire puisqu'elle traite de phénomènes avérés pouvant entraîner des dommages réels sur lesquels nous devons être informés, préparés et même protégés par les autorités publiques.

Cependant, la valeur constitutionnelle du principe de précaution ne doit pas conduire à un essoufflement de la recherche pouvant mettre en péril la compétitivité des entreprises qui en ont besoin. Une société doit pouvoir oser, elle ne doit pas se donner des freins qui feraient obstacle à toute progression. Il s'agit de ne pas « sur-valoriser le doute » qui risquerait de bloquer l'innovation et le progrès scientifique.

Le rapport de la Commission sur la libération de la croissance française, présidée par M. Jacques Attali, soulignait, dans son développement relatif à l'article 5 de la Charte, qu'en vertu de celui-ci « *l'administration est supposée être en mesure de suivre l'ensemble des recherches scientifiques, ce qui paraît peu réaliste. Ne pouvant le faire, l'administration recourra donc très souvent à l'interdiction, solution la plus certaine juridiquement, la plus confortable administrativement, et la plus pénalisante pour notre croissance* ».

En effet, la prise de risque est un élément essentiel de notre compétitivité. Elle est au fondement de la R&D qui est elle-même un facteur de croissance pour notre économie. Faut-il rappeler que pour être compétitif, il est nécessaire d'avancer pour innover et que c'est souvent en s'engageant sur des voies que certains estiment folles et déraisonnées que se font les découvertes ? Dans la R&D si nous savons d'où nous partons, nous ne pouvons savoir avec exactitude quel en sera le résultat. Certaines découvertes sont dues à des erreurs, des inattentions et des maladresses.

Notre compétitivité dépend de notre capacité à avancer et des risques que nous saurons prendre. Un élément souligné par le rapport de Louis Gallois remis au Gouvernement le 5 novembre 2012. En effet, à la page 39 du « *pacte pour la compétitivité de l'industrie française* », il est indiqué que non seulement la curiosité dans notre pays s'estompe, mais, plus grave, « *la notion même de progrès technique est trop souvent remise en cause à travers une interprétation extensive – sinon abusive –*

du principe de précaution et une description unilatérale des risques du progrès, et non plus de ses potentialités. » Il est ajouté que « *le principe de précaution doit servir à la prévention ou à la réduction des risques, non à paralyser la recherche ; il doit, au contraire, la stimuler. Fuir le progrès technique parce qu'il présente des risques nous expose à un bien plus grand risque : celui du déclin, par rapport à des sociétés émergentes qui font avec dynamisme le choix du progrès technique et scientifique, tout en n'étant pas plus aveugles que nous sur les nécessaires précautions.* »

En déconstitutionnalisant le principe de précaution, ce ne sont pas l'existence ni l'utilité de ce dernier que nous remettons en cause mais son positionnement dans la hiérarchie des normes en droit français puisqu'en tout état de cause, l'article 5 de la Charte de l'environnement est désormais un dispositif juridique à part entière.

Rappelons d'ailleurs que le droit européen empêche de le supprimer du droit français [8]. De plus, son inscription dans le code de l'environnement article L. 110-1, lui garantit aussi sa valeur législative dans le droit français [9].

L'idée est donc uniquement de déconstitutionnaliser le principe de précaution pour éviter toute clause de quasi non-retour. En effet, réviser la Constitution dans notre pays est complexe (il faut passer par le Congrès du Parlement ou par référendum), ce qui lui permet de ne pas être trop souvent modifiée et de conserver ainsi un statut spécifique et sa primauté par rapport aux autres règles de droit. Ainsi, constitutionnaliser le principe de précaution revient à l'avoir pour ainsi dire inscrit dans le marbre quels que soient les développements ultérieurs du débat et de la science.

De plus, il est à remarquer que la révision constitutionnelle de 2008 a autorisé le principe de la saisine directe du Conseil Constitutionnel par les citoyens. Et en matière de principe de précaution, cette saisine directe a de quoi inquiéter. En effet, cette dernière pourrait faire de l'article 5, un moyen d'étendre l'usage du principe qui pourrait avoir pour effet de restreindre ou d'entraver certaines recherches contraires aux intérêts de groupes de pression.

Il n'est pas question pour nous de trancher en faveur ou non d'un camp, mais de défendre au nom de notre compétitivité internationale l'existence de la recherche et son droit à œuvrer librement à l'amélioration, en inventant et en innovant. Il nous faut retrouver une sorte de foi républicaine et d'optimisme vis-à-vis de la science, de la recherche et du progrès.

Rappelons que des procédures d'évaluation du risque s'imposent en permanence, par la recherche d'une meilleure connaissance à travers les études d'impact prévues par la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976 ainsi que par le régime des autorisations préalables pour certaines activités polluantes. Les divers débats nationaux comme internationaux permettent de rassembler experts en tout genre aptes à ne pas alimenter la peur de nos concitoyens. Ainsi, de nombreux outils déjà existants permettent de donner sens au principe de précaution qui instaure une règle de prudence pragmatique pour s'interroger et se prémunir contre des risques éventuels. Il nous faut développer une recherche responsable afin de ne pas fuir le progrès technique. La société doit pouvoir oser, innover et progresser. Elle ne doit pas avoir à choisir entre principe de précaution et progrès, entre principe de précaution et compétitivité. Si en 2005, la constitutionnalisation du principe de précaution se justifiait pleinement, la crise qui depuis nous a frappés a rendu l'avenir beaucoup plus incertain et la compétitivité de plus en plus rude. Il est donc nécessaire de lever tout frein à la croissance. Oui donc au principe de précaution, mais non à sa consécration constitutionnelle, car empêcher ne doit pas être plus facile que progresser.

C'est pourquoi il est proposé d'ôter au principe de précaution sa portée constitutionnelle.

Proposition de loi constitutionnelle

Article unique

Le 16ème alinéa de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement est supprimé.

Notes

[1] Rapport n° 286 (2011-2012) de MM. Claude Birraux, député et Jean-Yves Le Déaut, député, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, déposé le 24 janvier 2012, p. 15.

[2] Commission sous la présidence d'Anne Lauvergeon, in « Un principe et sept ambitions pour l'innovation », p. 7.

[3] Les résultats d'une enquête réalisée par le Haut Conseil de la science et de la technologie en décembre 2011 mettent en évidence la défiance qui s'instaure progressivement entre la population et le savoir scientifique.

[4] *Principe Responsabilité (Das Prinzip Verantwortung)*, ouvrage de Hans Jonas paru en Allemagne en 1979. Pour plus d'explication, voire *Le principe de précaution* ouvrage de François Ewald, Christian Gollier, Nicolas de Sadeleer, PUF, 2008.

[5] Avis n° 532 (2013-2014) de M. jean Bizet, fait au nom de la commission du développement durable, déposé le 14 mai 2014, proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation.

[6] La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. ».

[7] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005, loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement.

[8] Dans le Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée à Nice), à la troisième partie « *Les politiques de la communauté* », au titre XIX « Environnement », à l'article 174 – article 130 R du Traité CE (version consolidée Maastricht), il est indiqué que « *La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive*. »

[9] Rappel de l'article L. 110-1 du code de l'environnement pour sa partie relative au principe de précaution (version modifiée par loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 - art. 1) :
I. – Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.
II. – Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion

sont d’intérêt général et concourent à l’objectif de développement durable […]. Elles s’inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : 1° Le principe de précaution, selon lequel l’absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l’adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l’environnement à un coût économiquement acceptable ;

Copyright © Site de l’Association Adéquations - https://www.adequations.org/spip.php?article2053