



1.G L'application différenciée du principe de précaution entre les différents pays du monde.

1. Définition de la variable

La Loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, fournit une définition du principe de précaution, insérée à l'article L.200-1 du code rural qui dispose que « *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.* » Dans cette fiche, on considère le principe de précaution dans la perspective de son application aux domaines suivants : les biotechnologies végétales et les OGM, les nanotechnologies et le nucléaire¹.

L'*application différenciée* du principe de précaution se traduit au niveau international par des conceptions différentes de ce principe au sein des pays et des organisations internationales, une reconnaissance ou non du principe comme règle de droit par les acteurs internationaux et des démarches différentes dans la mise en œuvre de mesures de précaution. Nous nous intéressons notamment à l'évolution des rapports entre l'Europe et les Etats-Unis, le principe de précaution étant plus usité en Europe qu'aux Etats-Unis, où prévaut l'évaluation des risques (« risk assessment »)².

La question est de savoir, d'une part, si le principe de précaution peut être considéré comme une règle de droit international et coutumier, et d'autre part, dans l'affirmative, quel contenu normatif donner à ce principe. Ainsi, Kourilsky et Viney distinguent une conception radicale, une représentation minimale et une conception intermédiaire, dont le tableau suivant fournit un énoncé synthétique.

¹ NB : par définition, et contrairement à ce qui se dit parfois, on ne peut pas parler de principe de précaution dans le domaine de l'éthique biomédicale : l'éthique peut être invoquée pour motiver ce principe mais elle n'en constitue pas un terrain d'application.

² Voir P. Kourilsky, G. Viney, *Le principe de précaution*, Rapport au Premier Ministre, 15 octobre 1999.

Tableau 1 Quatre modèles d'application du principe de précaution

	Degré de risque nécessitant l'application du principe de précaution	Renversement de la charge de la preuve ?	Le moratoire, l'abstention sont-ils envisagés ?	Importance du coût économique	Le bilan coût/avantage intègre-t-il des données économiques, sociales, culturelles et éthiques ?	Le principe de précaution a-t-il une valeur normative ?
Minimale	Très élevé	Non	Non	Forte	Coûts économiques uniquement	Non
Maximale	Tendre vers le risque 0	Oui	Oui	Faible voire nulle	Oui	Oui ; norme supérieure aux autres normes
Intermédiaire/minimale	Recherche d'un consensus de la communauté scientifique	Selon les cas (-)	Selon les cas (-)	Selon les cas (-)	Selon les cas	Non ; ou norme subordonnée aux autres normes internationales
Intermédiaire/maximale	Une partie significative de la communauté scientifique prévoit le risque	Selon les cas (+)	Selon les cas (+)	Selon les cas (+)	Oui	Oui ; norme supérieure aux autres normes

L'évolution d'une telle variable a des conséquences :

- économiques et sociales : quel est le rapport coûts/bénéfices (entendu dans un sens non restrictif : données économiques, sociales, culturelles, éthiques...) de l'action ou de l'inaction, dans la perspective ou non du principe de précaution ?
- pour la recherche et l'innovation : d'une part, il devient nécessaire de mener des évaluations et d'encourager les recherches pour lever l'incertitude ; d'autre part des décisions prises au nom du principe de précaution peuvent freiner l'innovation (exemple : interdire les recherches sur les OGM).

2. Déterminants de la variable et indicateurs pertinents pour les décrire

- L'occurrence de crises environnementales ou sanitaires, de scandales... contribue à mettre en avant la précaution comme moyen d'éviter de nouvelles crises. Le niveau territorial auquel elles ont lieu est également influent : si les crises, par exemple, sont cantonnées à l'Europe et ne touchent pas ou peu les Etats-Unis, cela influe sur la formation de conceptions différenciées du principe de précaution.
- Les pressions de 'l'opinion publique', notamment en cas de crise majeure : rôle des consommateurs finaux. Les associations, ONG, 'mouvements citoyens' partisans d'une conception maximale ou intermédiaire/maximale du principe de précaution tentent de faire pression sur les décisions politiques dans les domaines, notamment, de l'environnement et de l'alimentation. Ici également, le niveau auquel ces pressions s'exercent peut entraîner des conceptions différentes du principe de précaution selon qu'elles s'appliquent uniformément ou de manière différenciée.³

³ Cf. B. Chevassus-au-Louis à propos des OGM : « le contexte des crises sanitaires récentes a sans doute fortement stimulé le débat et a induit une méfiance des citoyens vis-à-vis des modes de contrôle des innovations. Peu présents en Amérique du Nord, ces éléments expliquent au moins en partie pourquoi les débats sur les OGM y sont beaucoup plus limités. » in *OGM et agriculture : options pour l'action*

- La pression contraire des représentants des industriels potentiellement pénalisés (agroalimentaire...) : ceux-ci peuvent influencer sur les choix d'application du principe de précaution, notamment dans les systèmes pluralistes. Même remarque que précédemment.
- Evolution des technologies et/ou des pratiques industrielles : les producteurs tentent de réduire le risque de non-acceptabilité de leurs procédés de production et/ou de leurs produits (e.g. les OGM de 'deuxième génération' sont conçus pour être plus 'acceptables' pour les populations, selon les producteurs) et de ce fait tendent à désamorcer une réflexion sur une application du principe de précaution tendant vers une conception maximale.

Indicateurs utiles pour décrire la variable

- Existence d'outils de traçabilité, de transparence, d'une séparation des filières⁴... ?
- Existence de dispositifs d'évaluation spécifiques (commissions...)?
- Contrôle des réglementations mises en place
- Recours au moratoire ou à l'interdiction possible ?
- Attribution de la charge de la preuve : à la victime ou au responsable ?
- Echelle des risques : probabilité et gravité du risque ; degré de consensus de la communauté scientifique concernant ce risque
- Calcul coût/bénéfices, intégrant des données économiques et/ ou des données sociales, culturelles et éthiques
- Evolution vers une responsabilité pénale des politiques et administratifs (cf. le rapport Kourilsky-Viney)
- Evolutions de la réglementation (environnementale, sanitaire...)

3. Rétrospective sur les 20 dernières années

Le principe de précaution est apparu au cours des années 1980, à l'occasion de débats relatifs aux problèmes internationaux d'environnement, avant de faire l'objet d'une formalisation publique en 1992, à l'occasion de la Conférence de Rio. La France est le premier pays à l'avoir inscrit dans son droit interne.

Selon Gérard Montbello, en France, « *il y a une dizaine d'années, le principe de précaution était complètement inconnu du public. Il commençait juste à entrer dans le milieu scientifique, sous l'impulsion des juristes, parce que le principe de précaution était appliqué dans les traités internationaux. En quelques années, de 1990 à 1995, date du vote de la loi Barnier par le Parlement en février 1995, le principe de précaution est apparu en tant que tel et en tant qu'élément législatif.* »⁵

Ainsi, dans un premier temps, le principe de précaution a concerné uniquement les questions environnementales ; mais au cours des années 1990, il a glissé de l'environnement à la santé, notamment à partir de l'affaire de l'ESB.

publique, Rapport du groupe de concertation présidé par Bernard Chevassus-au-Louis, La Documentation française, septembre 2001.

⁴ Le rapport Chevassus-au-Louis étudie trois perspectives globales possibles par rapport aux OGM. : banalisation, interdiction, « *investissement public fort et 'proactif' pour organiser une coexistence viable et acceptée des cultures OGM et non-OGM* ». Le rapport montre quel pourrait être le coût d'une ségrégation des filières ; cela « *nécessitera une implication forte de la puissance publique pour l'organiser de manière efficace, non conflictuelle et à des coûts non prohibitifs.* »

⁵ Gérard Mondello, « Le principe de précaution », IX^e Colloque international de la viande et du bétail : « Sécurité alimentaire, principe de précaution et commerce international. ». 11-12 octobre 2001, Fougères, France.

Le rapport Kourilsky énonce, en ce qui concerne la jurisprudence, une opposition entre l'attitude des juridictions internationales et celles des juridictions communautaires et françaises.

La Cour Internationale de Justice a été saisie à deux reprises d'une argumentation tirée du principe de précaution (à propos de la reprise des essais nucléaires français en 1992 et d'un grand projet d'aménagement d'écluses sur le Danube en 1997) ; elle a dans les deux cas refusé de statuer sur ce fondement. De même, l'OMC, dans l'affaire dite de « la viande aux hormones » initiée par les États-Unis et le Canada contre la décision d'embargo prise par les communautés européennes sur la viande provenant d'animaux traités aux hormones, a été appelée à prendre parti sur la valeur normative du principe de précaution. L'OMC n'a pas voulu prendre position, arguant que « le principe, du moins en dehors du droit international de l'environnement, n'a pas encore fait l'objet d'une formulation faisant autorité ». Quoique le rapport Kourilsky n'en fasse pas état, la description de la position de l'OMC peut cependant être nuancée sur la base des plusieurs constats⁶.

Inversement, la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes (CJCE) est, elle, favorable à l'application directe du principe de précaution. Dans le cas de l'affaire des filets maillants dérivants (1993) comme dans celui de l'affaire de l'ESB (1996), elle a explicitement pris position en faveur de son applicabilité directe, traitant le principe de précaution comme une règle de droit ayant une portée propre. Plus encore, deux arrêts rendus le 5 mai 1998 affirment que le principe de précaution ne doit pas se limiter à la protection de l'environnement mais que « les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la communauté » dont celle de la santé.

Enfin, pour Olivier Godard⁷, « au niveau international, une percée importante a été faite, notamment sous la pression des européens, à l'occasion de l'adoption à Montréal en janvier 2000, du protocole sur la biosécurité, touchant à la circulation internationale des OGM. Alors que les États-Unis et le Canada s'étaient refusé jusqu'alors à reconnaître dans le principe de précaution un principe du droit international de l'environnement, ce texte, qui demande encore à être ratifié, proclame notamment le droit des États de faire obstacle à l'importation d'OGM sur leur territoire même lorsqu'ils ne disposent pas encore de preuves scientifiques de l'existence des dangers qu'ils redoutent. ».

4. Etat actuel et bilan des avantages et inconvénients de la situation française

Dans les dispositions internationales écrites actuelles, aucune portée juridique autonome n'est accordée au principe de précaution. Toutefois, les pratiques des États et les interprétations

⁶ L'accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (« accord SPS », disponible sur http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/15-sps.doc) ne mentionne effectivement pas explicitement le principe de précaution (PP). Toutefois, le rapport de l'organe d'appel (1997) sur des mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (« viande aux hormones ») affirme que le PP n'est pas exclu de l'article 5.7. de l'accord SPS (« Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un membre pourra provisoirement adopter des mesures SPS sur la base des renseignements pertinents disponibles. [...] Les membres ont le droit d'établir leur propre niveau approprié de protection sanitaire, lequel peut être plus élevé (c'est à dire plus prudent) que celui qui impliquent les normes, directives et recommandations internationales existantes. »). Par ailleurs, dans son rapport de 1998 concernant le Japon et les mesures visant les produits agricoles (<http://docsonline.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDFDocuments/u/WT/DS/76ABR.doc>), l'Organe d'appel de l'OMC rappelle qu'un membre peut provisoirement adopter une mesure SPS si les quatre conditions suivantes sont réunies : situation dans laquelle les informations scientifiques pertinentes sont insuffisantes, mesure adoptée sur la base de renseignements pertinents disponibles, effort d'obtenir des renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque, examen en conséquence de la mesure dans un délai raisonnable. Enfin, en ce qui concerne la jurisprudence, l'OMC a donné raison à la France qui bloque depuis 1996 toute importation d'amianté provenant notamment du Canada, en raison des risques cancérigènes. D'un point de vue commercial, toute discrimination entre les produits importés et les matières de substitution d'origine nationale est interdite (art. III du GATT) mais l'OMC a considéré qu'une exception était possible lorsqu'il s'agit de protéger la santé des populations.

⁷ Olivier Godard, « Le principe de précaution, une nouvelle logique de l'action entre science et démocratie », *Philosophie politique*, mai 2000.

jurisprudentielles esquissent un paysage différencié, dans lequel la place accordée à ce principe, si elle reste faible, n'est pas pour autant négligeable.

On peut proposer en guise de synthèse le tableau suivant, qui détaille les positions actuellement tenues par les Etats-Unis et l'Europe.

Tableau 2 Application différentielle du principe de précaution selon les domaines envisagés – état des lieux en 2003

Conception du principe de précaution	Environnement (ex. nucléaire, biotechnologies végétales)	Santé (ex. nanotechnologies) ⁸	Alimentation : sécurité sanitaire (ex. OGM)
Minimale	USA ⁹	USA	USA
Intermédiaire / minimale	-	-	Hésitation de l'Europe ¹⁰
Intermédiaire / maximale	Règles internationales et européennes	Europe	
Maximale	-	-	-

5. Prospective : hypothèses d'évolution sur les 20 prochaines années

Trois hypothèses peuvent être envisagées en fonction des trajectoires propres à chaque continent et des efforts de concertation internationale développés sur le sujet.

Hypothèse 1 : « Position internationale unifiée ». Accord international sur une conception unique et standardisée du principe de précaution (une conception intermédiaire). En fonction du rapport de force des négociateurs (importance de l'évolution des technologies), mais aussi en fonction de l'implication des consommateurs finaux dans les négociations (celle-ci est plus forte en cas de crise sanitaire ou environnementale grave), l'équilibre s'établit sur une conception intermédiaire minimale ou maximale. Les Etats ont le droit d'établir des jugements différenciés concernant le niveau de risque acceptable et d'appliquer en conséquence les mesures de précaution correspondantes, dans le cadre défini par les normes internationales.

Hypothèse 2 : « Contrepoids européen à la position américaine ». Les positions de l'Europe et des Etats-Unis ne se rejoignent pas. Face à la position minimale américaine, l'Union Européenne établit un consensus sur une conception intermédiaire/maximale, autour de laquelle s'articule le marché intérieur. En découle l'impossibilité d'établir une position internationale unifiée : le reste du monde se partage entre les quatre conceptions du principe de précaution. On observe une multiplication des conflits commerciaux entre les différentes zones économiques.

Hypothèse 3 : « Dissensions européennes ». Les positions des différents états membres de l'Union Européenne ne s'accordent pas, reprenant les termes des arguments développés au sein du débat international sur le sujet. Les conflits commerciaux se multiplient jusqu'au sein du Marché Unique, qui se trouve ainsi entravé ; la construction européenne elle-même est freinée par ce débat. La France privilégie une conception intermédiaire/maximale du principe de précaution.

⁸ Si l'éthique peut peser dans la balance coût/avantage lors des décisions d'application ou non du principe de précaution, ce dernier est néanmoins défini en termes de *risque* (environnemental, sanitaire...) et ne peut s'appliquer uniquement selon des termes éthiques ou moraux. Par exemple, l'interdiction française de la recherche sur des cellules souches humaines ne relève pas du principe de précaution.

⁹ Bilan établi selon la politique observable en 2003, menée par le gouvernement.

¹⁰ Exemple : levée imminente du moratoire sur les OGM.

6. Principaux acteurs concernés, notamment par les hypothèses de changement

Acteurs influents :

Juges et législateurs, autorités politiques et administratives, experts, entreprises (lobbies), associations, ONG, représentants de la 'société civile'

Acteurs influencés :

Autorités politiques et administratives, entreprises, citoyens et consommateurs

Ressources documentaires complémentaires

Olivier Godard, *Politiques d'environnement et règles du commerce international – Le principe de précaution sur la ligne de fracture*, Philosophie politique, mai 2000

Olivier Godard, *Le Principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, entretien à l'Humanité, 11 novembre 2000

Olivier Godard, *De l'usage du principe de précaution en univers controversé*, Futuribles, (239-240), février-mars 1999.

Rapport des communautés européennes remis à l'OMC le 16 janvier 1998, cité dans le rapport Kourilsky-Viney

Auteur : FutuRIS

Nota : la variable décrite dans cette fiche était référencée « C-1 Application différentielle du principe de précaution » lors de la consultation de juillet-août 2003.