

Think Tank européen Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.eu

Collection

Working
paper

Le principe de précaution
Concept, applications et enjeux

Matthieu Paillet

Février 2012

Avec le soutien de
la Communauté française de Belgique



Le Think tank européen *Pour la Solidarité* (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, *Pour la Solidarité* initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolsolidarite.be

www.pourolsolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

- *Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen*, Les Cahiers de la Solidarité n°23, série responsabilité sociétale des entreprises et diversité, 2010
- *Concilier la vie au travail et hors travail*, Cahier de la Solidarité hors-série, 2010.
- *Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°22, 2009.
- *Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe*, Série développement durable et territorial, n°21, 2009
- Tiphaine Delhommeau, *Alimentation : circuits courts, circuits de proximité*, Série développement durable et territorial, n° 20, 2009.
- Charlotte Creiser, *L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique*, Série développement durable et territorial, n° 19, 2009.
- *Europe et risques climatiques*, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, série Développement durable et territorial, n° 18, 2009.
- Thomas Bouvier, *Construire des villes européennes durables*, tomes I et II, Série développement durable et territorial, n° 16 et 17, 2009.
- *Europe, énergie et économie sociale*, Série développement durable et territorial, n° 15, 2008.
- *Décrochage scolaire, comprendre pour agir*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 14, 2007.
- Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable et territorial et politique de la ville, n°12(n°13 en version néerlandaise), 2007.
- Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 11, 2007.
- *La diversité dans tous ses états*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 10, 2007.
- Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et du secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 9, 2007.
- Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 8, 2006.
- Éric Vidot, *La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?* Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 7, 2006.
- Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 6, 2006.
- Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 5, 2004.
- Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 4, 2004.
- *Entrepreneuriat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 3, 2004.
- *Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 2, 2004.
- Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 1, 2004.

Introduction

Le Principe de précaution est devenu, depuis 20 ans, un principe fondamental de toute la législation européenne. Sujet hautement politique et souvent caricaturé, il n'en reste pas moins un principe d'action et de politique publique. On le compare souvent à la prudence antique et au principe de prévention allant même jusqu'à en faire un synonyme de ces deux autres principes. Mais qu'entend-on vraiment par principe de précaution ? Si les définitions diffèrent d'un Etat à l'autre, d'une institution internationale à l'autre, on peut pourtant en dessiner les contours :

« Lorsque des activités humaines risquent d'aboutir à un danger moralement inacceptable, qui est scientifiquement plausible mais incertain, des mesures doivent être prises pour éviter ou diminuer ce danger »¹.

A partir de cette définition synthétique, on peut établir ce qui différencie le principe de précaution de la prudence et de la prévention : le degré de certitude quant à l'ampleur et à la probabilité d'occurrence du risque. La prudence « concerne les risques avérés. Ces risques sont établis et on sait estimer leur fréquence de réalisation. C'est le cas de l'exposition à l'amiante »², tandis que « la prévention, elle, vise des risques avérés mais on ne sait pas estimer leur fréquence de réalisation. Le doute ne porte plus sur le risque mais sur sa survenance ».

Ce principe qui, au départ avait une visée plus philosophique comme l'illustre notamment l'essai de Hans Jonas sur *Le Principe Responsabilité*³. Cet essai reposait sur le postulat du risque zéro et d'une éthique des générations futures. Par la suite, le principe de précaution est devenu un cadre d'action. On est donc passé d'un principe purement philosophique à un principe juridique, adopté comme tel par la Commission Européenne et différents Etats membres. Certains auteurs tels François Ewald ou Dominique Lecourt affirment que ce principe nuirait à l'initiative individuelle et à la recherche scientifique puisqu'il glisserait vers une règle d'abstention contraignante.

Dans cette note d'analyse, nous commencerons par définir juridiquement le principe de précaution, principe qui a eu tendance à être utilisé en dépit de toute rigueur conceptuelle. Au départ limité au champ de l'environnement, nous verrons que son application fut élargie à d'autres domaines tels que la santé publique ou la sécurité alimentaire.

¹ *Le principe de précaution*, COMEST UNESCO, mars 2005, p. 14

² « A quoi sert le principe de précaution ? », Atlas Magazine, n°76, décembre 2010, <http://prototype.atlas-mag.net/article/a-quoi-sert-le-principe-de-precaution>

³ JONAS, Hans, *Le Principe Responsabilité*

Comme il s'agit d'un principe d'action, nous analyserons son périmètre d'application via notamment la question des organismes génétiquement modifiés. Cette thématique fait l'objet de vifs débats au sein de l'UE.

1. Le Principe de précaution, un concept qui s'est généralisé

Lors du premier Sommet de Rio en 1992, les participants avaient affirmé, dans la déclaration finale, que la protection de l'environnement devait s'appuyer sur l'application de mesures de précaution de la part des Etats. Son principe 15 affirme qu'« en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement »⁴.

L'UE a également introduit le dit principe, via l'article 130 R du Traité de Maastricht, comme un objectif central dans le développement économique de l'Union. Elle précise donc que « la politique de la Communauté est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes de l'environnement, et sur le principe du pollueur-payeur. »⁵

Nous avons donc bien là une esquisse de ce que sera le principe de précaution comme règle normative. En effet, toute la problématique du principe de précaution en tant que règle d'action est de permettre un développement des besoins des générations présentes sans compromettre le développement de ceux des générations futures. La perspective du temps, dans une relation présent-futur, est l'un des éléments qui façonne son essence.

D'un principe purement théorique, nous sommes passés à un principe normatif. Comme nous l'avons vu, l'UE a intégré dans sa législation le dit principe via le Traité de Maastricht. La jurisprudence de la CJCE a renforcé et élargi le principe de précaution puisque celui-ci s'applique également aux questions de sécurité alimentaire et de santé publique et non plus stricto-sensu à l'environnement. Dans son arrêt du 5 mai 1998 sur la validité de la décision de la Commission d'interdire l'exportation du bœuf du Royaume-Uni⁶, la CJCE admet que « lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée des risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées ».

⁴ « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », *Sommet Planète Terre*, Rio de Janeiro, Juin 1992, <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

⁵ « Traité sur l'Union Européenne », *Journal Officiel*, n° C 191, 29 juillet 1992, <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

⁶ Arrêts du 5 mai 1998, aff. C-157/96 et C- 180/96, CJCE

Cette argumentation a été reprise dans un arrêt du 16 juillet 1998 concernant la protection des consommateurs⁷. Enfin dans l'ordonnance du 30 juin 1999⁸, Le Président du Tribunal de Première Instance réaffirme les attendus des arrêts précédents.

La France, de son côté, avait introduit le principe dans sa législation interne via la loi Barnier de 1995 qui stipulait 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 »⁹.

En 2005, le législateur a introduit dans la Constitution, via la Charte de l'environnement, le principe de précaution. Dès lors, ce principe se trouve au sommet dans la hiérarchie des normes juridiques. Dans la charte, le principe est défini de façon plus nuancée par rapport à la définition donnée par la Loi Barnier. En effet, l'article 5 de la Charte stipulait que « lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veilleront, par application du principe de précaution, et dans leur domaines d'attribution, 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 »¹⁰.

Cet article introduit une précision sur le fait que les autorités publiques pourront prendre des mesures pour éviter un dommage. La proportionnalité permet de tempérer l'application du principe de précaution et introduit un début de borne dans la prise de décision. Cependant, comme pour l'UE, c'est la jurisprudence qui donne un contenu pratique et plus précis à une norme législative et juridique. Le 11 août 2009, le TGI de Créteil a rendu un arrêt¹¹ important pour la consolidation et l'affirmation du principe de précaution. Le syndicat de copropriété de la Tour Antoine et Cléopâtre à Paris a assigné en référé devant le TGI de Créteil la Société SA Orange concernant l'installation d'antennes relais au nom du principe de précaution et « sur la nécessité de prévenir un dommage imminent et de mettre fin à un trouble manifestement illicite ».

⁷ Arrêts du 16 juillet 1998, aff. T-199/96, CJCE

⁸ Aff. T-70/99, CJCE

⁹ « Loi n°95-101 du 2 février 1995 dit Loi Barnier », *Legifrance*,

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000551804&dateTexte=>

¹⁰ « Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement », *Legifrance*,

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006051372&dateTexte=vig>

¹¹ Arrêt du 11 août 2009 du TGI de Créteil « affaire Syndicat de copropriétaires Tour Antoine et Cléopâtre contre SA ORANGE »

Les magistrats du TGI déclarent, qu'au vu des nombreuses études scientifiques, « il existe au moins un risque découlant de la propagation des ondes envoyées par ces antennes pour la santé des personnes se trouvant à proximité. »¹² Le Juge a donc interdit à la SA Orange d'installer des antennes relais au nom du principe de précaution et des incertitudes quand aux risques liés aux antennes relais.

La Belgique a également introduit la précaution dans sa législation interne mais elle ne l'a pas constitutionnalisé, contrairement à la France. Nous trouvons des références au principe dans la loi de protection des milieux marins (loi du 20/01/1999) et dans les accords Escaut Meuse (accords du 26/04/1994, CRW, session 94-95, 330-1) mais également dans différents documents fédéraux et régionaux¹³.

Comme nous l'avons déjà noté, le principe de précaution s'est d'abord appliqué au domaine de l'environnement puis s'est élargi. La législation belge illustre parfaitement cette caractéristique : du domaine de l'environnement maritime, il est passé aux domaines sanitaires.

A ce stade, il faut donc retenir que le principe de précaution tend à devenir une règle normative, et donc contraignante, dont l'objet est de prévenir un risque potentiel mais incertain quant à son importance et sa dangerosité. C'est là que résident les limites du principe, limites qui permettent, paradoxalement, un développement des connaissances scientifiques. Le décideur public, pour adopter des dispositions contraignantes, doit avoir une connaissance précise des enjeux liés à un problème. Or, dans le cas d'un risque incertain, les connaissances ne sont pas suffisamment mobilisables pour prendre une décision proportionnée et raisonnable. Il doit donc procéder à une veille scientifique et technique augmentant de fait la connaissance scientifique.

2. Le Principe de précaution, un nouveau rapport au savoir.

Le principe de précaution implique une nouvelle prise en compte du couple connaissance-prise de décision. Cette incertitude de fait introduit également une nouvelle prise en considération du niveau d'acceptabilité des risques. Ce dernier point relève d'un débat moral et politique qui mobilise la participation de la société toute entière. En ce sens, le principe de précaution n'est pas seulement une norme administrative et juridique, il est également un enjeu important pour la question de la

12

¹³ WARRANT, Françoise, « Principe de précaution et petites productions fermières », *Les analyses de l'ACRF*, 2005/9

participation citoyenne et la démocratie participative. Le principe de précaution induit donc une participation à tous les échelons. Des décideurs publics à la société civile ; du local au global.

Le principe de précaution tend à modifier la relation entre l'homme de science et la société. Le scientifique, depuis le siècle des lumières et la promotion de la rationalité comme seul fondement de la recherche scientifique, doit évacuer la question de la morale et des répercussions potentielles sur l'environnement et l'humain. Or, depuis une vingtaine d'années, sous l'impulsion du principe de précaution, une nouvelle dimension est apparue. « Le principe de précaution concourt à la prise de conscience de la dimension éthique du travail du chercheur et de sa responsabilité sociale. [...] Il doit mesurer les conséquences sociales, environnementales et économiques de son travail, s'interroger sur la dimension politique de ce travail, et sur l'inscription de ses activités scientifiques dans un contexte social, politique et environnemental »¹⁴.

Il s'agit donc d'une évolution de la pratique scientifique, qui ne remet toutefois pas en cause le caractère objectif de la recherche.

3. Le principe de précaution et la prise de décision dans l'incertitude.

Le principe de précaution induit également une nouvelle responsabilité dans les mains de la justice et de l'Etat. Ce dernier doit maintenant prendre des décisions sur un risque incertain, en dépit du peu de connaissances existantes. « Le principe de précaution est une norme-guide pour l'action en univers incertain, un outil de gestion virtuel des risques virtuels, qui appelle des mesures (interdictions, refus de mise sur le marché, retraits, suspensions, restrictions d'utilisation, obligation d'étiquetage,...) à la fois provisoires (dans l'attente de certitudes scientifiques), proportionnées aux risques redoutés et économiquement acceptables compte tenu desdits risques »¹⁵.

Cette responsabilité incombant à l'Etat est à double tranchant puisqu'elle implique une prise de décision qui peut, soit s'avérer bénéfique quand un dommage a été écarté, soit néfaste si l'Etat prend une décision hasardeuse et qui ne se justifie pas, entraînant des effets négatifs quant à l'innovation et la science. Philippe Kourilsky, dans son rapport au Premier Ministre sur le principe de précaution, soulève cette difficulté liée à la précaution : « il est entre les mains du législateur et du juge qui peuvent en faire la meilleure ou la pire des choses : la meilleure, s'ils parviennent à mettre

¹⁴ « Principe de précaution et sciences », Ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement – Sommet mondial sur le développement durable – Fiche 6, 2002, p. 3

¹⁵ MOSCOVICI, Pierre, « Le principe de précaution : implications politiques et juridiques », cours donné à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), avril 2010, p. 26

en place des mesures améliorant réellement la sécurité des citoyens, tout en évitant l'écueil d'une démission générale devant toute prise de risque ; la pire s'ils le transforment en un carcan excluant toute souplesse et décourageant les initiatives nécessaires à l'innovation et au progrès »¹⁶.

Le Comité de la Prévention et de la Précaution (CPP) en France avait publié en mars 2010 un rapport sur la décision publique face à l'incertitude.¹⁷ Le rapport faisait un certain nombre de recommandations assez intéressantes et avait pour objectif général de mettre sur pied formellement « un processus d'élaboration par étapes de la décision publique qui intègre de façon plus systématique les éléments d'expertise, de concertation et de débat en tenant compte de leurs apports et de leurs limites ».¹⁸

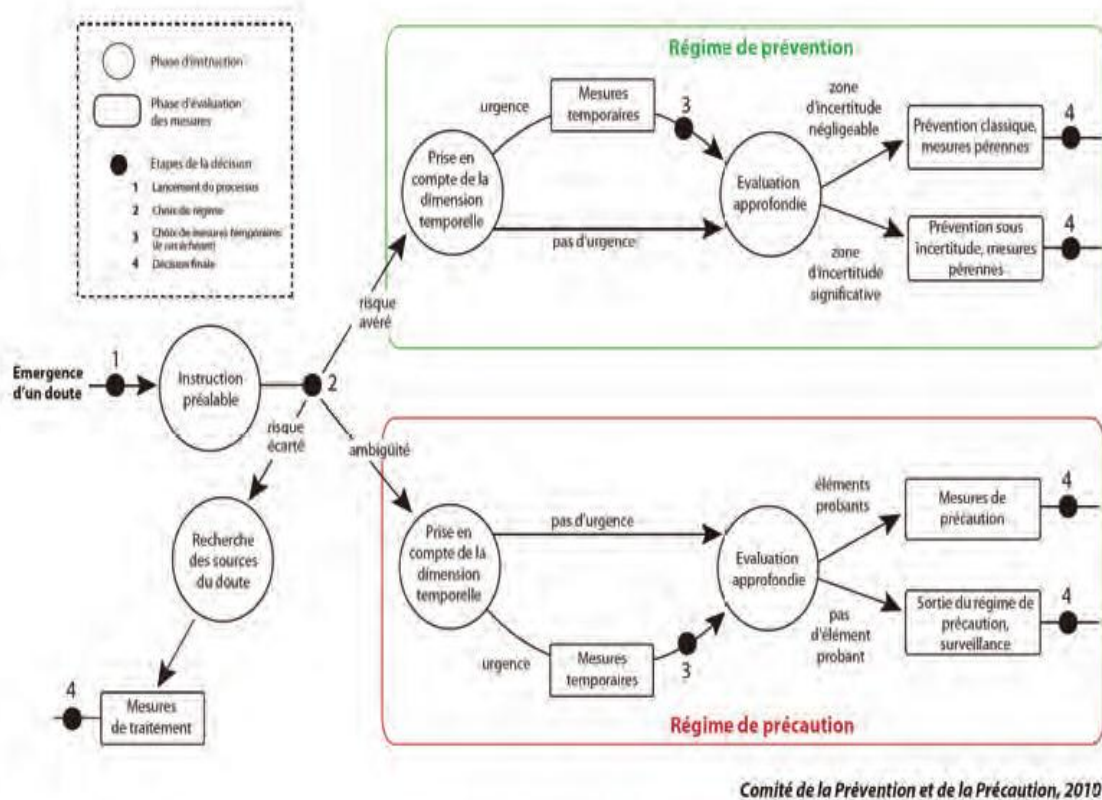
Le comité a schématisé ce processus d'élaboration de la décision publique (Figure 1) en distinguant nettement les situations relevant du régime de prévention et celles relevant du régime de précaution. Ce schéma a le mérite de mettre à plat la prise de décision dans des situations qui demandent de la réactivité et une parfaite organisation et délimitation des différentes tâches à accomplir.

¹⁶ KOURIISKY, Philippe, VINEY, Geneviève, *Le Principe de Précaution. Rapport au Premier Ministre*, La Documentation française, Paris, 1999, p. 95

¹⁷ *La décision publique face à l'incertitude. Clarifier les règles, améliorer les outils*, CPP, Paris, mars 2010

¹⁸ *Ibid.*, p. 11

L'élaboration de la décision publique en situation d'incertitude (Figure1)



4. La construction de la légitimité des gouvernants à travers la précaution

On peut se demander aussi si ce principe n'est pas une interface par laquelle l'Etat tend à réaffirmer sa prééminence dans la mise en œuvre des politiques publiques vis-à-vis notamment des institutions supranationales telles que l'UE par exemple. Avec l'intégration européenne, les Etats et les citoyens se sont sentis dépossédés de leur souveraineté au profit de nouvelles institutions perçues comme trop éloignées des peuples et technocratiques.

Cette prise en compte par l'Etat et cette judiciarisation du principe de précaution peuvent se comprendre en partie comme la réaffirmation de l'Etat dans son rôle de décideur public devant faire face à des risques potentiels. La dimension politique est donc bien présente puisqu'il s'agit de rassurer notamment l'opinion publique. « L'Etat ne se contente plus de gérer un risque, il doit gérer un rapport social [...] Il lui revient d'assurer non seulement la sécurité, mais également la tranquillité des citoyens. Le principe de précaution devient alors un outil de gestion de l'opinion publique »¹⁹.

¹⁹ MOSCOVICI, Pierre, *Ibid.*, p. 23

Pour résumer, on peut comprendre le principe de précaution comme une tentative de construction de la légitimité des gouvernants face aux risques. Le principe de précaution devient central dans le lien de confiance qui s'instaure entre les individus et le gouvernement.

5. Précaution et participation citoyenne. Le citoyen comme lanceur d'alertes²⁰.

Nous l'avons vu l'avènement du principe de précaution comme norme juridique implique des évolutions et des nouvelles manières d'appréhender la science et la technique. La précaution donne lieu, également, au développement d'un espace public de débat et de délibération puisque l'acceptabilité sociale des risques intervient dans ce domaine. Plusieurs structures de délibération existent dans le domaine de la protection de l'environnement et des consommateurs :

5.1 Commission Locale d'Information et de Surveillance (CLIS)

En France, les Commissions Locales d'Information et de Surveillance (CLIS) « ont pour mission de promouvoir l'information du public à l'égard des risques potentiels d'une exploitation sur l'environnement et la santé »²¹. Cette commission, composée d'élus locaux, de représentants d'exploitants, de représentants d'ONG et d'associations,... vise à informer le public sur les risques concernant des installations industrielles et notamment les sites nucléaires.

5.2 Les conférences citoyennes ou de consensus

Les conférences de citoyens ont été développées et utilisées au Danemark à partir de 1987. Par la suite, ces conférences ont essaimé dans différents pays de l'Union européenne comme la France ou la Belgique. Elles ont pour but « de permettre à un panel de citoyens profanes de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et technologiques pour lesquelles il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion. »²² A la suite de ces conférences, un rapport, contenant des recommandations et avis, est rédigé par les participants et transmis aux instances politiques. Il s'agit donc d'une forme de participation citoyenne permettant de confronter des experts et des citoyens profanes et donc de faire avancer le débat sur des sujets importants.

²⁰ Le lanceur d'alertes, terme élaboré par le sociologue Francis Chateauraynaud, désigne « toute entité, personne, groupe, institution, qui assume cette fonction d'alerte et qui cherche à faire reconnaître, souvent contre l'avis dominant, l'importance d'un danger ou d'un risque » cf. CHATEAURAYNAUD, Francis, « Les lanceurs d'alerte dans l'espace politique », EHESS, mars 2008, p. 2

²¹ « Circulaire Mauroy du 15 décembre 1981 sur la création des Commissions locales d'information »

²² « La conférence de citoyens/Conférence de consensus », *Commission nationale du débat public*, http://www.debatpublic.fr/notions_generales/autres_experiences.html

6. La mise en œuvre du principe de précaution.

L'application du principe de précaution, comme le précise l'article 5 de la loi constitutionnelle de 2005, est du ressort des autorités publiques. Il s'agit donc d'un outil de politique publique, de gestion des risques incertains. « Le principe de précaution incite à l'action. [...] Il exige une intensification des processus de recherche et d'acquisition de connaissances. Le principe de précaution invite à agir, en cas de menace grave et irréversible, avant d'avoir acquis une quelconque certitude scientifique. Il fonctionne ainsi au rebours de la devise attachée à la rationalité classique de l'action : « Dans le doute, abstiens-toi »²³.

Il faut préciser que l'utilisation du principe de précaution ne se fait pas sur une base arbitraire. En 2000, la Commission européenne avait publié une communication sur le principe de précaution dans laquelle elle exposait les critères nécessaires à une application raisonnée et juste du principe. Selon la Commission²⁴, trois conditions doivent être remplies pour avoir recours au principe de précaution :

- l'identification des effets potentiellement négatifs ;
- l'évaluation des données scientifiques disponibles ;
- l'étendue de l'incertitude scientifique.

L'Etat reste le garant de la décision d'agir ou non face aux risques.

Nous allons donc, après avoir appréhendé le principe sous l'angle théorique, analyser sa mise en œuvre à travers un cas particulièrement controversé : les OGM.

6.1 Le cas des Organismes génétiquement modifiés (OGM)

Les OGM²⁵ sont considérés comme un cas d'école dans l'application du principe de précaution. En effet, ces organismes font l'objet depuis 20 ans d'un débat passionné entre pro et anti-OGM, parfois

²³ BOURG, Dominique, PAPAUX, Alain, « Des limites du principe de précaution : OGM, transhumanisme et détermination collective des fins », *Economie publique*, n°21, 2007/2, p. 105

²⁴ Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution – COM(2000) 1 final, février 2000, p. 15

²⁵ Un Organisme génétiquement modifié (OGM) est « un organisme dont le matériel génétique a été modifié d'une manière qui ne s'effectue pas naturellement par multiplication et/ou par recombinaison naturelle ».

au-delà de toute rationalité scientifique. Le principe de précaution s'est très tôt appliqué à ce type d'organismes puisque subsistent encore des incertitudes concernant leur dangerosité et les risques pesant sur l'environnement et sur l'Homme.

Les règlements, lois et directives sur les OGM foisonnent depuis les années 90, tant au niveau européen que national²⁶, et ils sont adoptés au nom du principe de précaution. Il nous faut donc essayer d'y voir plus clair en présentant synthétiquement la législation européenne mais également française sur les OGM. Ceci nous permettra ensuite de discuter des problèmes et des enjeux liés à la mise en œuvre du principe de précaution.

6.1.1 La législation européenne

La législation européenne régit un certain nombre de domaines concernant les OGM comme leur confinement, leur dissémination volontaire, la traçabilité ou bien encore l'étiquetage de ceux-ci.

Le confinement de micro-organismes génétiquement modifiés.

La **directive 90/219/CEE portant sur l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (GMG)** régit « l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, afin de limiter au maximum les effets négatifs qu'ils peuvent avoir sur la santé humaine et l'environnement, car les micro-organismes libérés dans l'environnement d'un État membre, au cours de leur utilisation confinée, peuvent se répandre dans d'autres États membres ».²⁷

Cette directive a été modifiée à plusieurs reprises notamment par la directive 98/81/CE « qui apporte une simplification des procédures administratives, qui instaure un lien entre les exigences de notification et les risques que posent les utilisations confinées »²⁸. La directive 2009/41/CE confie aux États membres les compétences d'évaluer, d'autoriser et de contrôler les opérations d'utilisation confinées des MGM²⁹.

La dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement

La **directive 90/220/CEE sur la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement** régit « les disséminations volontaires à des fins de recherche et de développement, ainsi que la mise sur le marché de produits destinés à des disséminations

²⁶ « Les OGM – Repères chronologiques (1990-2003) », site internet *Vie-Publique*, <http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/ogm-reperes-chronologiques-1990-2003.html>

²⁷ « Directive 90/219/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés », http://europa.eu/legislation_summaries/other/l21157_fr.htm

²⁸ « Utilisation confinée des micro-organismes génétiquement modifiés », synthèse de la législation de l'UE, http://europa.eu/legislation_summaries/other/l21157_fr.htm

²⁹ Directive 2009/41/CE relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (refonte)

volontaires ultérieures ». La directive 90/220/CEE a été abrogée et remplacée par la directive 2001/18/CE.

« Cette dernière a pour but d'améliorer la procédure d'autorisation de dissémination volontaire et de mise sur le marché des OGM. Elle limite cette autorisation à 10 ans renouvelable. Elle propose également une méthode commune d'évaluation des risques pour l'environnement ainsi qu'un mécanisme permettant la modification, la suspension ou la cessation de la dissémination des OGM »³⁰. Cette directive a été explicitement rédigée en tenant compte du principe de précaution³¹.

La traçabilité et l'étiquetage des OGM

Autres dispositifs de la législation européenne, la traçabilité³² et l'étiquetage des OGM sont réglementés par **le règlement 1829/2003/CE** et par **le règlement 1830/2003/CE**. Concernant l'étiquetage, le règlement prévoit son obligation sur les produits contenant au moins 0,9 % d'OGM. Le règlement 1830/2003/CE a un champ d'application très large puisqu'il porte sur tous les OGM, sauf les médicaments à usage humain et vétérinaire, et sur les produits obtenus à partir d'OGM.

6.1.2 L'UE et les OGM : entre principe de précaution et respect de la libre concurrence.

Au vu de cette législation importante et des incertitudes scientifiques, on peut émettre l'hypothèse que la politique de l'UE en matière d'OGM a toujours privilégié le principe de précaution. Or, cette hypothèse ne va pas de soit. En effet, la politique de l'UE concernant les OGM est marquée par l'ambivalence et par l'antagonisme entre les différentes institutions de l'UE.

1996 – 1998 : une politique d'autorisation des OGM

Durant la période 1996 – 1998, la Commission européenne autorise largement la culture de maïs transgéniques en dépit des incertitudes scientifiques en la matière et des recommandations du Parlement européen qui demandait de suspendre la commercialisation du maïs transgénique dans l'Union européenne. Le 7 octobre 1998, la Commission européenne considère notamment que « le moratoire de deux ans imposé par la France sur la commercialisation de deux variétés de colza génétiquement modifié en provenance d'une société belge est illégal. »

³⁰ « Dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) », synthèse de la législation de l'UE, http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/food/l28130_fr.htm

³¹ Directive 2001/18/CE, article 1, 4 Annexe 2, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0018:FR:HTML>

³² Par traçabilité, on entend « la capacité de suivre des OGM et des produits élaborés à partir d'OGM, à tous les stades de leur mise sur le marché, le long de la chaîne de production et de distribution ».

1999 – 2004 : un moratoire de fait

Après une période caractérisée par l'autorisation de la culture du maïs transgénique, l'UE entre dans une nouvelle phase marquée par le principe de précaution en matière de culture d'OGM. Le 24 juin 1999, lors de la réunion des ministres européens de l'Environnement, 5 Etats membres (France, Danemark, Grèce, Italie et Luxembourg) demandent « la suspension de toute nouvelle autorisation de mise sur le marché d'OGM »³³. Ce moratoire devait servir notamment à mettre en place des outils de veille et de transparence et renforcer l'encadrement de la culture des OGM³⁴. Il ne s'agissait pas, pour autant, d'un texte juridique mais plutôt d'une déclaration politique puisque ce moratoire n'était pas appliqué dans tous les Etats membres de l'UE. De plus, les OGM autorisés avant le moratoire ne tombaient pas sous le coup du moratoire. Le MON810³⁵ pouvait donc être cultivé en France³⁶.

Le moratoire a pris fin de fait avec l'autorisation de l'importation du maïs Bt 11 par la Commission européenne le 18 avril 2004. Cette décision était motivée par la plainte déposée par les Etats-Unis auprès de l'OMC concernant la politique de l'UE en matière d'OGM. Les USA considéraient que le moratoire décidé par la Commission européenne était une entrave à la libre concurrence³⁷.

2004-2011 : autorisation des OGM et clause de sauvegarde. Le bras de fer entre l'Europe et la France.

A partir de 2004, l'Union européenne entre dans une politique d'autorisation des OGM, tant du point de vue de leur commercialisation que de leur culture en plein champ. La Commission européenne a notamment autorisé le maïs MON163 (août 2005), le colza GT73 (septembre 2005), le maïs 1507 (novembre 2005), du soja génétiquement modifié (septembre 2008), du coton génétiquement modifié (octobre 2008) ou bien encore la pomme de terre Amflora (mars 2010)³⁸.

Cependant, à partir de janvier 2008, un conflit va opposer la France et l'Union européenne. En effet, en janvier 2008, la France suspend l'utilisation des semences de maïs MON810. La France s'appuie

³³ Catherine GOUËSET, « Les OGM en France : 20 ans de controverse », *L'express*, 2/08/2010, http://www.lexpress.fr/actualite/environnement/les-ogm-en-france-vingt-ans-de-controverse_773626.html

³⁴ Anne FURET, « Un moratoire sur les OGM, oui... mais comment ? », *Inf'OGM, le Journal*, n°89, novembre-décembre 2007, <http://www.infogm.org/spip.php?article3266>

³⁵ Il s'agit d'un maïs génétiquement modifié commercialisé par MONSANTO et résistant à la *Pyrale* (lépidoptères ravageurs)

³⁶ Anne FURET, « Un moratoire sur les OGM, oui... mais comment ? », *Inf'OGM, le Journal*, n°89, novembre-décembre 2007, <http://www.infogm.org/spip.php?article3266>

³⁷ Philippe DORISON, « OGM : le moratoire en fin de parcours », *Sciences Actualités.fr*, 25 mai 2004, <http://www.universcience.fr/fr/science-actualites/actualite-as/wl/1248100239983/ogm-le-moratoire-en-fin-de-parcours/>

³⁸ « Historique des événements relatifs aux OGM en France et dans le monde », *OGM.org*, <http://www.ogm.org/Tout%20savoir/Historique/historique-des-evenements-relatifs-aux-ogm-en-france-et-dans-le-monde.html>

alors sur le principe de précaution en arguant qu'il existe des incertitudes concernant les risques possibles du maïs MON810. Cette suspension s'est faite via l'introduction d'une clause de sauvegarde, régie par l'article 23 de la directive 2001/18/CE sur la dissémination volontaire d'OGM. L'article 23 stipule que « lorsqu'un Etat membre, en raison d'informations nouvelles et complémentaires [...], a des raisons précises de considérer qu'un OGM en tant que produit ou élément de produit [...] présente un risque pour la santé humaine ou l'environnement, il peut limiter ou interdire, à titre provisoire, l'utilisation et/ou la vente de cet OGM en tant que produit ou élément de produit sur son territoire »³⁹.

Son utilisation reste cependant difficile à mettre en place du fait d'une délimitation assez floue de ses contours normatifs. La Haute-Autriche, un des Etats fédérés de l'Autriche, s'était vu rejeter un projet de loi sur l'interdiction des OGM par la Commission européenne⁴⁰. Ce projet avait pour objet d'interdire temporairement l'ensemble des OGM sur la base d'études « arguant de preuves scientifiques nouvelles quant aux risques potentiels liés aux OGM et spécifiques de la région de Haute-Autriche ».⁴¹

Le Lander autrichien s'était appuyé à la fois sur la clause de sauvegarde et l'article 95, paragraphe 5, du traité de CE puisque le projet de loi dérogeait à la directive 2001/18. Le paragraphe 5 de l'article 95 dispose que « si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un Etat membre estime nécessaire d'introduire des dispositions nationales basées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail en raison d'un problème spécifique de cet Etat membre, qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il notifie à la Commission les mesures envisagées ainsi que les raisons de leur adoption ».

La Commission européenne avait rejeté le projet de loi en estimant « que les informations communiquées par les autorités autrichiennes n'apportent pas de preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail »⁴².

³⁹ « Directive 2001/18/CE sur la dissémination volontaire d'OGM, article 23 »

⁴⁰ Anne FURET, « Un moratoire sur les OGM, oui... mais comment ? », Inf'OGM, le Journal, n°89, novembre-décembre 2007, <http://www.infogm.org/spip.php?article3266>

⁴¹ « La Commission rejette une demande visant à interdire temporairement l'utilisation d'OGM en Haute-Autriche », Europa Press releases, IP/03/1194, 2 septembre 2003, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1194&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

⁴² « La Commission rejette une demande visant à interdire temporairement l'utilisation d'OGM en Haute-Autriche », Europa Press releases, IP/03/1194, 2 septembre 2003, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1194&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

La France s'est vue également frappée par un rejet de son moratoire sur l'OGM MON810 en septembre 2011. Ce moratoire, adopté en 2008, a été considéré comme illégal par la CJUE dans un arrêt du 8 septembre 2011. La France aurait dû demander à la Commission d'agir puisqu'il « appartient en premier lieu à la Commission d'adopter sans délai, de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre, des mesures d'urgence »⁴³ dans le cas de risques environnementaux. En outre, le ministère de l'agriculture n'avait pas pu apporter « la preuve de l'existence d'un niveau de risque particulièrement élevé pour la santé ou l'environnement ».⁴⁴ La Cour expliquait que des mesures de protection ne pouvaient être valablement prises sur la base « d'une approche purement hypothétique du risque, fondée sur de simples suppositions scientifiquement non encore vérifiées »⁴⁵. Il fallait donc, selon elle, « l'existence d'une situation susceptible de présenter un risque important mettant en péril de façon manifeste la santé humaine, la santé animale ou l'environnement »⁴⁶ pour pouvoir prendre des mesures d'urgences et interdire provisoirement le MON810.

Le moratoire, mis en œuvre par la France au nom d'un risque incertain, et donc motivé par le principe de précaution, est au final considéré comme illégal par manque de preuves certaines. Or, le principe de précaution s'applique à des dommages considérés comme incertains et impossibles à quantifier. L'interprétation de la définition du principe de précaution par l'UE diffère donc de l'interprétation faite par la France. Le principe, constitutionnalisé depuis 2005, est en fait inapplicable dans le cas des OGM alors qu'il constitue un terrain privilégié pour ces derniers.

⁴³ « Monsanto SAS et autres contre Ministre de l'Agriculture et de la Pêche », Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 8 septembre 2011 à l'origine de demandes de décision préjudicielle, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&jur=C,T,F&num=C-58/10&td=ALL>

⁴⁴ Jean-Sébastien LEFEBVRE, « La France veut prolonger le moratoire sur le maïs OGM », *Euractiv*, 30 novembre 2011, <http://www.euractiv.fr/france-veut-prolonger-moratoire-ogm-article>

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ Arnaud GOSSEMENT, « Interdiction de l'OGM MON810 : pour la Cour de justice de l'Union européenne, la France doit changer de boîte à outils ».

Conclusion

Au terme de ce working paper, plusieurs enseignements et recommandations peuvent être faits. Comme nous l'avons longuement exposé, la précaution est en premier lieu un outil de politique publique visant à éviter tout dommage découlant d'un risque incertain. Il implique de prendre des décisions raisonnées et proportionnées, chose assez hasardeuse dans de telles situations où l'inconnue domine. C'est bien là que réside le nœud du problème, problème à la fois intellectuelle mais également politique, puisque le décideur public se doit de prendre des décisions réfléchies et allant dans le sens de l'intérêt général.

Cette situation a trouvé son illustration au moment de la crise de la grippe AH1N1 où l'Etat français, via la Ministre de la Santé Roselyne Bachelot, avait commandé 94 millions de vaccins alors que seules 6 millions de doses avaient été utilisées. Une commission d'enquête parlementaire créée le 24 février 2010, avait pointé les dysfonctionnements et les nombreux échecs de cette campagne de vaccination, campagne qui s'était faite au nom du principe de précaution. En effet, L'OMS avait, dès juillet 2009, alerté sur la dangerosité possible du virus AH1N1 en s'appuyant sur des analyses et des études scientifiques. La France, marquée par des crises sanitaires importantes, comme l'affaire de l'ESB ou du sang contaminé, avait pris la mesure du problème en lançant une grande campagne de vaccination et d'information. Avec le recul, les décisions prises en vertu du principe de précaution, n'ont pas été suffisamment réfléchies puisqu'il fallait agir dans l'urgence.

Un des problèmes qui se pose au principe de précaution réside dans la prérogative, certes nécessaire, donnée aux juges et aux autorités publiques pour son application légale. Une des pistes pourrait être la mise sur pied de conseils sociétaux réunissant les acteurs non-étatiques (ONG, entreprises, associations) et étatiques qui permettrait l'échange et le débat démocratique sur des questions relevant de l'intérêt général. Les CIL et les conférences citoyennes pourraient être généralisées voir introduite dans la législation européenne comme le droit de pétition.

Enfin, le principe de précaution, et bien au-delà, la lutte contre le changement climatique ne pourront être efficaces qu'au niveau international. La Mondialisation, entraînant un élargissement des échanges économiques, des communications et des déplacements, bouleverse le cadre traditionnel de la politique à savoir l'Etat. Il s'agit maintenant de promouvoir un principe de précaution à l'échelle internationale et intégré dans les règles du commerce international à travers l'OMC. Cela ne se fera qu'à travers une véritable volonté politique qui devra être portée en premier lieu lors du Sommet Rio+20.