

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LA PRISE EN COMPTE JURIDIQUE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION

La portée juridique du principe de précaution suscite depuis de nombreuses années de vives controverses. Nous ne reviendrons pas sur ces débats qui ne contribuent sans doute pas à éclairer un débat juridique, certes, mais aussi citoyen. Pour nous en tenir au sujet proposé, sera mené un survol de "la prise en compte juridique" du principe de précaution pour tenter de présenter les évolutions en la matière, évolutions qui peuvent être présentées comme très lentes et préoccupantes pour certains ou trop rapides et donc tout aussi préoccupantes pour d'autres. Plutôt que de raisonner en termes de rapidité temporelle de diffusion du principe, en termes d'inquiétudes liées à sa reconnaissance ou à sa non reconnaissance, il nous a semblé plus judicieux de présenter substantiellement les "prises en compte du principe de précaution" par les diverses autorités. Nous entendons par là les consécutions concrètes du principe par les autorités "disant" le droit : "législateurs" au sens large mais aussi autorités administratives indépendantes et "juges".

Nous plaçant résolument du côté du principe de précaution (c'est le sujet posé), il nous semble que le constat est mitigé dans une vision nationale, plus encourageant dans une perspective européenne. Les vraies avancées en ce domaine ne sont ni internationales, ni françaises, mais communautaires avec cependant une réserve de taille.

Les vraies avancées du principe de précaution

Elles se traduisent par un texte général, *a priori*, sans véritable portée normative mais qui est un condensé de la philosophie des instances communautaires. Le fait mérite d'être souligné. Ces avancées se concrétisent surtout dans des "déclinaisons concrètes" du principe de précaution que ce soit en matière d'étiquetage ou de traçabilité. Au fur et à mesure que le principe de précaution voit son domaine élargi, insidieusement pour certains, heureusement pour d'autres, il reçoit un contenu plus précis. Domaine du principe et contenu s'enrichissent mutuellement.

La communication de la Commission européenne de 2000

La Commission affirme avec force la valeur juridique du principe et précise notamment quels sont les destinataires du principe. Alors que des voix s'élèvent encore de nos jours pour considérer que la précaution n'a aucune valeur juridique, la Commission s'appuie sur une série d'arguments très sérieux pour réfuter cette dernière analyse. Tout en reconnaissant la "consolidation progressive" du principe en droit international, la Commission affirme qu'il s'agit d'un "véritable principe de droit international de portée générale".

Apparu en droit de l'environnement, le principe de précaution est considéré par les instances européennes comme ayant un champ d'application plus vaste. Il concerne notamment la santé humaine et animale et donc toutes les questions touchant à l'agro-alimentaire.

La Commission se livre dans sa communication à une analyse très fine de la "juridicité" du principe de précaution qui vient corroborer celles de nombreux juristes. Elle rappelle à cet égard le rôle définitif du juge dans la création du droit. "*A l'instar d'autres notions générales contenues dans la législation, telles que la subsidiarité ou la proportionnalité, il appartient aux décideurs politiques, et en dernier ressort aux instances juridictionnelles de préciser les contours de ce principe*". Cette communication et les textes qui suivent montrent clairement que les destinataires du principe de précaution sont non seulement les décideurs publics mais aussi les décideurs privés.

Les déclinaisons du principe de précaution

L'Union européenne n'a cessé d'adopter des mesures pour préciser de la façon la plus "objective" qui soit sa conception de la santé alimentaire et de la protection de l'environnement dans une perspective visant à prévenir les critiques et les contentieux internationaux. Celle-ci s'articule autour de deux notions : la traçabilité et l'étiquetage.

Les textes se sont succédés de 2000 à 2004. Les derniers textes communautaires traduisent d'incontestables progrès en matière de protection des consommateurs-citoyens. Pour répondre au besoin d'une consommation durable dans le cadre d'une activation du marché, les autorités ont eu recours à l'étiquetage ainsi qu'à diverses formes de traçabilité qui entretiennent des liens plus ou moins étroits avec la protection de la santé et/ou de l'environnement et le principe de précaution.

Les fausses avancées du principe de précaution

On évoquera principalement la Charte française de l'environnement qui, très médiatique, est très décevante sur le principe de précaution. Certains textes communautaires, prétendant lier principes de précaution et pollueur-pollueur, montrent aussi les fausses avancées du principe. On en voudra pour preuve la directive sur la responsabilité environnementale.

La Charte française de l'environnement

Adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat le 24 juin 2004, le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement devrait faire partie intégrante du bloc de constitutionnalité et donner un nouvel élan à la protection et à la mise en valeur de l'environnement. Elle consacre un certain nombre de principes généraux dont le principe de précaution, pour lequel le président de la République lui-même s'est engagé.

Ce texte a soulevé avant même son adoption de nombreuses interrogations. S'agissant des dommages à prévenir, la Charte de l'environnement vise une double exigence : la gravité et l'irréversibilité. Elle est très en retrait par rapport au droit communautaire. La Charte l'est plus gravement encore en ce qui concerne les destinataires du principe de précaution. La question n'est pas neuve. La version définitive de la Charte ne rend opposable le principe de précaution qu'à l'autorité publique. Les enjeux financiers liés au principe de précaution ne sont pas minces. Les acteurs économiques devraient logiquement accepter de payer le prix du progrès. Pourtant, "certains intérêts, uniquement soucieux d'intérêt à court terme, ont entrepris de bloquer le développement du principe... avec le soutien d'une micro-société intellectuelle qui tient souvent le haut du pavé parisien" soucieuse de mettre hors jeu la régulation juridique de l'économie.

Considéré comme une avancée de la pensée, le principe de précaution, comme celui d'anticipation, devait concerner non seulement les personnes publiques, mais aussi les citoyens, les entreprises, les individus. Pourtant, dans sa version définitive, le texte ne semble viser que les autorités publiques. Cette formulation peut donner lieu à une interprétation inquiétante visant à promouvoir une définition *a minima* de ses destinataires.

La directive UE sur la responsabilité environnementale

Se fondant sur le principe pollueur-payeur, le livre blanc sur la responsabilité environnementale était clair : "Ce n'est qu'en instaurant une responsabilité pour les dommages causés au milieu naturel que l'on parviendra à responsabiliser les acteurs économiques face aux éventuelles incidences négatives de leurs activités sur l'environnement lui-même. Jusqu'à présent les exploitants se sentaient apparemment responsables vis-à-vis de la santé ou des biens d'autrui mais pas à l'égard de l'environnement. Instaurer la responsabilité permet, d'une certaine façon, de faire prendre conscience aux citoyens qu'ils doivent également répondre des conséquences éventuelles de leurs actes sur le milieu naturel".

La directive finalement adoptée est très en retrait et consacre un recul net du principe de précaution. On assiste à une version moderne de l'impossibilité dans laquelle semble se trouver les autorités publiques de contraindre les pollueurs à respecter les règles "plancher" obligatoires de protection de l'environnement. Le décryptage du discours des décideurs privés traduit toujours ce même refus du principe de précaution. Les associations professionnelles disent avoir un préjugé globalement favorable en faveur du principe de précaution. C'est cependant à la condition que seuls soient concernés les décideurs publics. L'on ne peut qu'être saisi par le parallèle entre le contenu final de la directive et un discours déjà plus ancien tenu par une doctrine universitaire, vitrine du lobby des entreprises. "La question de la mise en jeu de la responsabilité civile... se pose inévitablement. Dans l'acception actuelle du principe, son application étant déclenchée par les pouvoirs publics, les responsabilités éventuelles de tiers ne pourraient être recherchées que pour non-observation des mesures réglementaires d'application. La responsabilité ne pourrait peser que sur les pouvoirs publics". *Ite, missa est...*

Laurence Boy, INRA - SAE2/Unité associée CREDECO
boy@unice.fr

Pour en savoir plus

Communication de la Commission UE, 2 février 2000

Boy, L. (2004). *Précaution, traçabilité et droits du consommateur : l'exemple de la directive UE du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.* In : Mélanges en l'honneur de Jean Calais-Auloy. Etudes de droit de la consommation, Coll. Etudes, Mélanges, Travaux, Dalloz, Paris, pp 131-153.

Boy, L. (2002). La place du principe de précaution dans la directive UE du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 1, pp 5-24.

Diffusion : Martine Champion, INRA SAE2 - Mission Publications, 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry Cedex.
Egalement disponible (au format pdf) sur le site : <http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/publications/iss/>
Téléphone : 01 49 59 69 34 - Télécopie : 01 46 70 41 13

Dépôt légal : 1er trimestre 2005. Commission Paritaire n° 2147 ADEP.

Réalisation et impression : Suzanne Jumel et Jacky Debret, INRA SAE2, 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry Cedex.