

18. Le principe de précaution

1. La situation actuelle

Au niveau international, le principe de précaution est énoncé au principe 15 de la déclaration de Rio du 14 juin 1992, ratifiée par la France le 20 juin 1994. Il est également introduit en droit communautaire par le traité de l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992 (article 130 R, devenu article 174 TCE, actuel article 191 du TFUE).

Dans le droit français, il est intégré à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, issu de la loi n°95-101 du 2 février 1995 (loi Barnier) : « Il (...) 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 ; »

Il est défini à l'article 5 de la Charte de l'environnement, adossée à la Constitution, (loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005) : « 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. »

La jurisprudence a précisé plusieurs éléments de mise en œuvre. En 1998, il fonde une décision du Conseil d'Etat de sursis à exécution de l'inscription de trois variétés de maïs transgénique au catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France (cf. CE, 25 septembre 1998, Greenpeace France, n° 194348).

En matière de santé publique, il est évoqué par le juge pour confirmer l'interdiction de certaines substances animales dans les aliments pour bébés (cf. CE, 24 févr. 1999, n° 192465), en matière de champs électromagnétiques des antennes-relais (CE, 19 juill. 2010, n° 328687 ; CE, 8 oct. 2012, n° 342423), de lignes à très haute tension (CE, 14 nov. 2014, n° 363005), ou de fibres d'amiante (CE, 26 févr. 2014, n° 351514).

Sur le plan juridique, l'utilisation de ce principe n'a pas été très fréquente. Récemment, il a été utilisé dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon (29 juin 2021, Criigen vs Anses). Au nom du principe de précaution, la mise sur le marché du Roundup Pro 360 en mars 2017 n'aurait pas dû être accordée⁷.

La jurisprudence a cependant introduit plusieurs garde-fous : Le juge judiciaire comme le juge administratif exigent que le demandeur apporte la preuve d'un dommage grave et irréversible à l'environnement (cf. CA Lyon, 6e ch., 3 févr. 2011, n° 09/06433 ; CE, 26 févr. 2014, n° 351514). En l'absence de preuve d'un risque, même incertain, le principe de précaution ne peut être invoqué. Ex. Il ne peut, à lui seul, faire obstacle à l'implantation d'antennes relais de téléphonie (cf. CE, 30 janv. 2012, n° 344992 ; CE, 27 août 2014, n° 364525).

Sa nature a récemment été réinterprétée récemment par le tribunal de l'Union européenne (UE) dans un arrêt du 17 mai 2018¹³ validé par la Cour de Justice de l'UE dans son arrêt du 6 mai 2021. Cet arrêt vient justifier le fait que le principe de précaution peut légitimer l'adoption de mesures restrictives sans attendre que la réalité des risques présentés soit complètement apparente.

Durant la pandémie, le terme de « principe de précaution » a été largement cité, soit pour justifier des mesures de restriction ou d'obligation (confinement, par exemple), soit pour au contraire récuser certaines mesures de lutte contre la pandémie (ex : obligation vaccinale, masques pour les enfants, ...).

Il a été invoqué à la fois par des scientifiques (ex : contrôle de l'air afin de tenter d'endiguer la diffusion du virus³) ou des responsables politiques (ex : suspension pour 48h de tous les vols en provenance du Royaume-Uni⁴, suspension de l'utilisation du vaccin AstraZeneca). L'utilisation de ce terme est ainsi largement admise, même s'il a pu être perçu dans certains cas comme un frein à l'innovation (ex : cadre plus contraignant⁵ des essais cliniques en France). En revanche, son utilisation très large et sur des bases éloignées de sa définition précise et juridique n'a pas permis d'en faire un vrai critère d'action.

La crise sanitaire a aussi mis en lumière la nécessité de définir les règles de gouvernance en période de gestion de crise et de définir particulièrement le rôle de la science. Si un Conseil scientifique a été créé dès le début de la crise, les conditions de fidélité aux avis qu'il a pu émettre n'ont pas été définies et pour preuve, les décisions politiques sont allées à plusieurs reprises à leur rencontre. En outre, la crise a mis en exergue l'absence d'un garant du respect du principe de précaution. Le Conseil constitutionnel garantit la mise en œuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement mais n'a en aucun cas été saisi pour vérifier l'application du principe de précaution. Ces deux observations mènent au même constat : la nécessité d'un encadrement du principe de précaution en amont de la prise de décision et non en aval comme c'est le cas actuellement puisque la question du bon usage de ce principe demeure tranché par les tribunaux¹⁶³.

2. Les mesures prises pendant le dernier quinquennat

Lors de la discussion du projet de révision constitutionnelle de 2018, une tentative a eu lieu pour supprimer ou remplacer le principe de précaution de la Charte de l'environnement, considéré comme un frein à l'innovation. Ce projet a été rejeté lors des débats en hémicycle⁶.

3. L'état du débat politique et médiatique

Le débat public sur ce sujet est moins intense qu'il y a quelques années. Mais l'emploi erroné du principe de précaution fait qu'il est considéré par ses opposants comme un frein à la croissance, un obstacle au progrès et à l'innovation. La crise du coronavirus a exacerbé un usage du principe de précaution perçu comme abusif par une frange de la classe politique et de la population. Il est en effet largement décrié par les médias, qui le considèrent « sans portée⁸ » ou « mortifère⁹ ». On l'accuse même de causer « de lourds dégâts [aux niveaux] politique, économique, et sanitaire¹⁰ ».

Ainsi, certain.e.s souhaiteraient réformer le principe de précaution et proposent des alternatives comme par exemple privilégier une approche « coût-bénéfice¹¹ ». D'autres proposent d'intégrer dans la constitution, de manière parallèle, un principe d'innovation qui priverait le principe de précaution d'une partie de sa portée.

Si le principe de précaution ne cesse d'être invoqué négativement comme positivement, le concept soit bien moins omniprésent dans les débats entre candidat.e.s qu'en 2017. La question est pour le moment absente des programmes des Républicains, du Rassemblement National comme de la France Insoumise.

La seule référence identifiable pour le moment figure dans le programme des écologistes 2022 : « Nous proposerons la signature d'un traité environnemental européen, qui permettra de donner une valeur

¹⁶³ <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2021/01/Principe-de-pr%C3%A9caution.pdf>

juridique supérieure à la protection de l'environnement, de la santé et de la biodiversité et au respect des limites planétaires, ancrera à un niveau européen le principe de précaution, reconnaîtra le crime d'écocide et permettra de pénaliser les atteintes à l'environnement par les firmes transnationales ».

4. Les enjeux pour l'avenir

Si on se réfère aux termes mêmes de ce principe, le principe de précaution est le moteur de vrais progrès. Il ne s'applique pas lorsque des études suffisantes permettent de caractériser l'existence, la nature et la fréquence d'un risque², pour lequel intervient alors l'exigence de prévention, prévu à l'article L. 110-1 du code de l'environnement et à l'article 3 de la Charte de l'environnement. Ne pouvant intervenir que dans un univers d'incertitude scientifique, il appelle à un renforcement de l'effort de recherche. Il oblige les administrations à développer des procédures de prévision et d'évaluation dans le but d'anticiper et prévenir les risques majeurs qui pourraient conduire à engager leur responsabilité¹. Il débouche sur des mesures provisoires (et non pas permanentes) et proportionnées pour parer à la réalisation d'un dommage pourvu qu'il puisse affecter l'environnement de manière grave et irréversible.

Sa suppression de la Constitution, qui est régulièrement évoqué et que certains candidats pourraient proposer aurait un effet juridique limité : ce principe est inscrit en droit européen. L'introduction d'un principe d'innovation dans la constitution pourrait en revanche avoir un effet plus grand. Il figure certes déjà dans le droit de l'UE depuis sa définition dans le programme de recherche et d'innovation de l'UE pour 2021-2027 qui invite à une « *réglementation favorable à l'innovation, grâce à l'application continue du principe d'innovation*¹⁴ ». Mais sa consécration dans la Constitution française aboutirait très probablement à devoir accepter des innovations pour lesquelles le caractère grave et irréversible des dommages possibles ne serait pas démontré.

L'abus de l'usage du terme de « principe de précaution » sans aucune référence à sa réalité juridique pourrait cependant finir par porter tort à la démarche elle-même. Son extension dans le débat public nuit d'ailleurs à son efficacité en l'empêchant de jouer son rôle de « principe pour l'action » qui devrait être le sien, et suscite des critiques croissantes.

Il est donc important pour l'avenir que l'utilité du principe de précaution soit réaffirmée, mais aussi sans doute que son contenu soit rappelé et précisé. Il serait surtout utile que l'usage de ce terme fasse l'objet d'une plus grande discipline collective. Il n'a par exemple aucune raison de s'appliquer aux mesures dans le domaine des médicaments et des vaccins, où la décision dépend d'une analyse entre les bénéfices attendus et les risques mesurés.

5. Quelques questions précises et prioritaires destinées aux candidats

1) Souhaitez-vous que le principe de précaution soit réaffirmé, quitte à en prévoir plus précisément les modalités d'application, ou au contraire affaibli voire supprimé ?