



**RESUME DE LA FORMATION
CCEAG**

du 14 octobre 2011

sur

le principe de précaution

**Jacques LISSALDE, Alain TARTINVILLE
Daniel DECOURBE, Bernard ESQUER, Alain JOUHANDEAUX**

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

SOMMAIRE

Avant propos

- Introduction
- Origine
- Définition
- Notion de risque
- Les dix commandements de la précaution

Le juge administratif et le principe de précaution.

- Introduction
- Un principe déjà ancien
- Application du principe de précaution par le juge
- conclusion

Le principe de Précaution et la charte constitutionnelle de l'environnement

- La gestion des risques
- L'adoption de mesures provisoires et proportionnées
- Un principe consacré et conforté par la charte
- Un principe « surveillé » et toujours contesté
- Des propositions d'amélioration et d'encadrement
- Des principes interactifs

La Charte de l'environnement

- Texte intégral

Références

- Directives européennes 90/219 et 90/220 du 21 avril 1990 relatives à l'utilisation confinée et à la dissémination des organismes génétiquement modifiés
- Loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés
- Loi n° 95-101 du 2 février 1995 (JO du 3 février 1995) relative au renforcement de la protection de l'environnement (Code rural article L.200-1) dite « Loi Barnier »
- Loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme
- Ancien article L200-1 du code rural transposé dans l'article L110-1 du code de l'environnement
- Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

BIBLIOGRAPHIE

- *Le principe de précaution*, rapport au premier ministre de Ph. Kourilsky et G. Viney (Editions Odile Jacob – 2000)
- *Du bon usage du principe de précaution* de Ph. Kourilsky (Editions Odile Jacob – 2001)
- *Le Principe de précaution, débats et enjeux* ; Colloque de Dijon, 4 juin 2004, Université de Bourgogne, Programme Recherche et Environnement
- Dominique Bourg, Jean-Louis Schlegel, *Parer aux risques de demain*, Seuil, 2001
- Revue Cadres, « *La guerre des risques* », n° 414, avril 2005.
- Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain*, Seuil, 2001.
- André Dauphiné, *Risques et catastrophes : observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Armand Colin, 2000 ;
- Jean-Pierre Dupuy, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Seuil, 2004;
- Revue Esprit, « *Risques et précaution* » (n° 8-9, août-sept. 2003).
- François Ewald, « *Philosophie de la précaution* », L'Année sociologique (vol. 46), 1996.
- François Ewald, Christian Gollier, Nicolas de Sadeleer, *Le principe de précaution*, PUF, 2001.
- Olivier Godard (dir.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Maison des sciences de l'Homme et INRA, 1997.
- Hans Jonas, *Le principe responsabilité*, Flammarion, 1999.
- Patrick Lagadec, *La civilisation du risque, catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Seuil, 1981.
- Corinne Lepage, François Guéry, *La politique de précaution*, Puf, 2001.
- Patrick Peretti-Watel, *Sociologie du risque*, Armand Colin, 2000.
- Revue Projet, « *Risque et précaution* », n° 261, mars 2000.
- Yves Veyret, *Les risques*, SEDES, 2003.
- Edwin Zaccai et Jean-Noël Missa, *Le principe de précaution. Signification et conséquences*, éditions de l'université de Bruxelles, 2000.
- La charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur : *actes du colloque organisé avec la Cour de cassation à Paris les 20 et 21 juin 2005*
- Rapports de la Commission C. Lepage de février et juin 2008
- F. Ewald – L'expérience du principe de précaution par les industriels. 2001
- *Le principe de précaution* par Michel PRIEUR, Professeur émérite à l'Université de Limoges
- Corinne. Lepage, François Guéry : *La politique de précaution*, Questions actuelles PUF

SIGLES :

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
CDH	Conseil départemental d'hygiène
CI CE	Cour de justice des communautés européennes
CPP	Comité de prévention et de précaution
CSHPPF	Conseil supérieur d'hygiène publique de France
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGS	Direction générale de la santé
DPPR	Direction de la pollution et de la prévention des risques
EPA	Etablissement public administratif
HCSP	Haut comité à la santé publique
IFEN	Institut français de l'environnement

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques majeurs
INRA	Institut national de recherche agronomique
INRS	Institut national de recherche sur la sécurité
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IPSN	Institut de protection et de sûreté nucléaire
IVE	Institut de veille environnementale
IVS	Institut de veille sanitaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et Technologiques
RNSP	Réseau national de santé publique
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise



Formation CCEAG du 14 octobre 2011
Le principe de précaution
RESUME DE LA FORMATION

AVANT PROPOS

INTRODUCTION : Tirée du livre de Ph. Kourilsky « du bon usage du principe de précaution »

« Le principe de précaution est apparu à propos de problèmes liés à l'environnement de façon explicite vers 1980 et a connu depuis lors un développement fulgurant. Après avoir reçu une consécration publique à la conférence de Rio, en 1992, il fut, la même année, inscrit dans le traité de Maastricht et fit, en 1995, son entrée dans le droit français. La loi du 2 février de cette même année stipule 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 ». Depuis, il a débordé les questions qui touchent à l'environnement, à propos desquelles il avait été conçu, pour englober les problèmes relatifs à l'alimentation et à la santé. Il a donné lieu à des débats agités au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Il est invoqué régulièrement dans toutes les sphères de la vie publique. Son succès dans l'opinion est si notable que son usage est devenu quasi incantatoire.

« Et pourtant, il est controversé et interprété de façon différente et souvent contradictoire par ses défenseurs et ses détracteurs. Il est donc plus que jamais nécessaire d'en proposer une clarification. C'est dans cet esprit que j'ai voulu livrer, de la façon la plus simple possible, l'essentiel de ce que le citoyen doit connaître et comprendre du principe de précaution afin qu'il puisse activement et utilement participer à un débat démocratique constructif.

« En effet, si le principe de précaution est si controversé, c'est parce que sa définition même prête à confusion. Beaucoup le comprennent, à tort, comme un principe d'abstention face à un risque et pensent qu'il signifie : « Dans le doute, abstiens-toi. » Il peut alors servir à justifier et à légitimer le conservatisme et l'immobilisme. De plus, il tend parfois à fournir à la machine judiciaire un instrument de punition qui peut sembler injuste. Tel est le cas s'il est invoqué longtemps après les faits, sans tenir compte de l'état des connaissances et de la marge incompressible de risque que comporte toute action humaine.

« Le principe de précaution peut donc inquiéter et susciter des réactions hostiles. Toutefois, avoir peur du principe de précaution constitue à mes yeux une erreur et même une erreur grave. L'essentiel n'est-il pas qu'au lieu d'être un principe d'abstention, il devienne enfin et vraiment un principe d'action? Sa formulation type devrait alors être : « Dans le doute, mets tout en œuvre pour agir au mieux. » Agir au mieux, qu'est-ce que cela veut dire? S'abstenir dans certains cas, bien sûr, mais, dans d'autres, trouver les bonnes modalités de l'action en minimisant la prise de risques. Qui pourrait nier que, dans tous les secteurs de l'activité humaine, on peut accomplir des progrès pour diminuer les prises de risque, comme en témoigne l'analyse d'affaires et de scandales sanitaires récents ?

« L'important est donc bien de donner au principe de précaution un contenu *positif*, c'est-à-dire une définition utilisable, assortie, comme nous le ferons ici, d'un mode d'emploi qui puisse être compris de tous et servir à tous les acteurs sociaux, y compris aux juges. Seule cette clarification, fondamentale pour que s'établisse un consensus, permettra au principe de précaution de devenir un instrument de progrès social et non plus une pomme de discorde entretenant les contradictions au lieu d'aider à les résoudre ou un obstacle dressé contre les avancées scientifiques et technologiques.

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

ORIGINE

Le principe de précaution est un principe philosophique qui tire ses origines jusqu'à Aristote (prudence) et Pascal (pari). Les philosophes humanistes se sont toujours interrogés sur la relation entre la prudence et les progrès de la science (cf. J. Ellul « La technique ou l'enjeu du siècle »). Son introduction formelle dans le droit remonte à 1886 dans la rédaction de l'article L. 2112-2 du Code général des collectivités territoriales qui dispose que « *la police municipale comprend notamment (...) le soin de **prévenir, par des précautions convenables, les accidents, les fléaux calamiteux, et les pollutions de toutes natures.*** » Les deux champs d'application actuels du principe : environnement et santé publique sont déjà dans cette rédaction ! Il est clairement à la base de la décision prise par le préfet en charge de la Guadeloupe en 1974¹ (volcan la Soufrière) et, a contrario celui des autorités colombiennes en 1986².

En 1975 des moratoires sont imposés au développement scientifique et technique (Biotechnologie, Asilomar - 1975) ou aux recherches ethnologiques (frères Villas Boas - 1976). Le moratoire est d'ailleurs souvent associé de façon étroite mais à tort au principe de précaution. Pourtant comme le rappelle Ph. Kourilsky, au « dans le doute abstiens-toi » il faut préférer « dans le doute, mets tous en œuvre pour agir au mieux » (voir introduction ci-dessus).

Les textes précurseurs en droit international sont :

- La déclaration de Stockholm (1972)
- La charte mondiale de la nature – Nations Unies (1982)
- La déclaration de Bergen (1990)
- Le protocole de Montréal (1987) avec l'interdiction des CFC pour protéger la couche d'ozone
- La déclaration de RIO (1992) avec notamment le principe 15³
- La convention cadre sur les changements climatiques (1992),
- Le protocole de Kyoto (1997)
- La convention sur la diversité biologique (1992)
- Le protocole de Carthagène sur la biosécurité (2000)
- La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POPS) du 22/05/2001
- La convention pour la protection du milieu marin de L'Atlantique du nord-est, dite convention d'Ospar (1992)

Les textes de base en droit communautaire sont :

Le principe de précaution est inscrit dans le traité de Maastricht (1992) et repris à l'art.191 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Il a en outre été défini dans une communication de la Commission (2000) avec un champ d'application étendu : santé, consommation, produits chimiques, alimentation animale et humaine, changement climatique, Natura 2000.

¹ La majorité des volcanologues indique que la Soufrière va entrer en éruption, à l'exception notable d'Haroun Tazieff ; le préfet décide, dans l'incertitude, d'évacuer Basse-Terre où se trouve le volcan. Le volcan n'entre pas en éruption. Les médias et l'opposition encensent Haroun Tazieff et brocardent le préfet. Pourtant, il s'est borné à mettre sagement en œuvre le principe de précaution sans attendre sa constitutionnalisation ...

² Tous les volcanologues disaient depuis plus d'un an, que le Nevado del Ruiz allait déverser des coulées de boues sur une vallée habitée. Les autorités colombiennes n'ont pas réagi. Le 13 novembre 1986, les coulées de boue ont tué plus de 20.000 personnes et détruit toutes les habitations de la vallée sur plus de 40 km. Les autorités colombiennes ont ignoré non seulement le principe de précaution, mais encore le principe de la précaution élémentaire, et même de la prudence minimale.

³ En cas de risques 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

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution
RESUME DE LA FORMATION

Les textes fondamentaux en droit national

Il est à la base de la loi du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés mais a été défini par celle du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite « Loi Barnier » qui l'introduit dans le code rural (article L200-1) avant qu'il ne soit « transféré » dans le code de l'environnement (article L110-1) ; Il est étendu par la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. Il passe dans la constitution par la Loi constitutionnelle du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

DEFINITION

Le principe de précaution est formulé en 1992 dans le Principe 15 de la Déclaration de Rio : « *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.* ».

Cependant, il n'existe pas de définition unique du principe de précaution. La plupart des textes n'en donnent qu'une définition vague nullement constante ou ne font que le signaler sans le définir. Mais on peut retenir celle fournie par la loi Barnier : le principe de précaution est alors celui « *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* ». La loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme dépasse le domaine de l'environnement et fait passer le principe de précaution à celui de la santé publique.

Le Principe de précaution est libellé de la manière suivante dans l'article 5 de la Charte de l'environnement qui fait partie de la Constitution depuis la loi du 1^{er} 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 la réalisation du dommage* »

On trouve aussi cette définition dans le JO du 12 avril 2009 : « *Principe selon lequel l'éventualité d'un dommage susceptible d'affecter l'environnement de manière grave et irréversible appelle, malgré l'absence de certitudes scientifiques sur les risques encourus, la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et l'adoption de mesures provisoires et proportionnées au dommage envisagé. Le principe de précaution doit être distingué du principe de prévention, qui s'applique exclusivement aux risques avérés.* »

Enfin on peut retenir la définition donnée par Ph Kourilsky et Geneviève Viney dans leur rapport au Premier ministre : « *Le principe de précaution définit l'attitude que doit observer toute personne qui prend une décision concernant une activité dont on peut raisonnablement supposer qu'elle comporte un danger grave pour la santé ou la sécurité des générations actuelles ou futures, ou pour l'environnement. Il s'impose spécialement aux pouvoirs publics qui doivent faire prévaloir les impératifs de santé et de sécurité sur la liberté des échanges entre particuliers et entre Etats. Il commande de prendre toutes les dispositions permettant, pour un coût économiquement et socialement supportable, de détecter et d'évaluer le risque, de le réduire à un niveau acceptable et, si possible, de l'éliminer, d'en informer les*

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

personnes concernées et de recueillir leurs suggestions sur les mesures envisagées pour le traiter. Ce dispositif de précaution doit être proportionné à l'ampleur du risque et peut être à tout moment révisé »

Le principe de précaution est basé sur l'ancien article L200-1 du code rural, désormais transposé dans l'**article L110-1 du code de l'environnement** rédigé comme suit :

« 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 qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. 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 ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

IV. - L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable.

Il est cependant difficile de lui donner une valeur juridique normative car la façon dont il est presque toujours présenté « non pas comme une règle s'imposant aux citoyens et dont les juges doivent tenir compte (...) mais comme une simple directive destinée à orienter l'action politique⁴ ». Pour certains, il peut être assimilé à un « standard de jugement » c'est-à-dire une règle souple laissée à la disposition du juge. Cependant, si les juridictions internationales sont restées très réticentes à une application directe du principe de précaution comme une règle de droit autonome, il n'en est pas de même au niveau européen et surtout en France. On peut citer à cet égard les arrêts du Conseil d'Etat en dates du 4 janvier 1995 et du 25 septembre 1998. L'arrêt du 28 juillet 1999 présente même explicitement le **principe de précaution comme une condition de la déclaration publique**⁵. Par les arrêts du 21 avril 1997⁶, du 24 février 1999⁷ et du 30 juin 1999, le Conseil d'Etat

⁴ Le principe de précaution, rapport au premier ministre de Ph. Kourilsky et G. Viney page 122

⁵ « L'atteinte aux paysages et aux sites ainsi qu'au patrimoine culturel, à la flore et à la faune, ou au cadre de vie et au développement touristique de la zone intéressée, n'est pas, compte tenu notamment des mesures prises pour la limiter

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

a même clairement étendu les principes énumérés à l'article L200-1 du code rural⁸ au domaine de la santé publique alors, selon Ph. Kourilssky « qu'il n'existe pourtant aucun support légal équivalent. »

Enfin, il faut faire mention des travaux du philosophe heideggérien allemand et historien du gnosticisme **Hans Jonas** (1903 - 1993) sur le principe de responsabilité⁹ qui, selon lui interdirait à l'homme d'entreprendre aucune action pouvant mettre en danger soit l'existence des générations futures, soit la qualité de l'existence future sur terre. Il estime qu'avant d'utiliser une technique, il faut s'assurer que toute éventualité apocalyptique est exclue ce qui exige une connaissance préalable à l'agir. Il ajoute qu'il faudrait toujours accorder la préférence à la prévision la plus pessimiste.

NOTIONS DE RISQUE

La définition du principe de précaution dans la charte de l'environnement¹⁰ repose sur *deux critères : l'évaluation et la gestion du risque*. L'évaluation du risque ne vise que l'environnement. Alors que la Santé, la sécurité alimentaire ont constitué des domaines privilégiés pour le juge civil et pénal, une plus grande rigueur a été manifestée par les tribunaux administratifs¹¹.

Il convient de bien différencier les notions de dangers et de risques et, à l'intérieur de ceux-ci les risques avérés et les risques potentiels. Le danger est ce qui « menace ou compromet la sûreté, l'existence, d'une personne ou d'une chose ». Le risque n'est pas un aléa qui est un évènement imprévisible mais est un « danger éventuel plus ou moins prévisible ». Les risques avérés recouvrent une éventualité qui s'est déjà produite ou qui se produira certainement. Le risque potentiel est en quelque sorte un « risque de risque » il n'existe pas de risque avéré nul mais un risque potentiel peut être nul. La prévention consiste à se protéger des risques avérés. La précaution implique une incertitude scientifique ; l'existence d'une incertitude permet de distinguer le principe de précaution et le principe de prévention : la prévention qui occupe une place essentielle dans le droit de l'environnement touche à des risques avérés dont seule la réalisation est aléatoire : sachant que l'évènement a toute chance de se produire (par exemple une crue centennale) on prend des mesures pour en supprimer ou en limiter les conséquences néfastes (PPRI, zones non constructibles). La précaution consiste à se parer contre des risques potentiels. La précaution implique une incertitude scientifique. Cette incertitude peut porter à la fois sur les causes du dommage, sur son étendue ou les deux à la fois. L'existence d'une incertitude permet donc de distinguer le principe de précaution et le principe de prévention. S'agissant de risques hypothétiques, il convient de distinguer ceux qui sont plausibles de ceux qui ne le sont pas. Aussi la

et satisfaire aux exigences du principe de précaution énoncé à l'article 200-1 du Code rural, de nature à retirer à l'ouvrage son caractère d'utilité publique ».

⁶ « En estimant, à la date d'intervention de l'arrêté attaqué, et compte tenu des précautions qui s'imposent en matière de protection de la santé publique, que la fabrication, l'importation, la mise sur le marché et l'utilisation du produit X, (...), devaient être suspendues pour une durée d'un an, les signataires de l'arrêté du 28 Mars 1996 n'avaient pas entaché leur décision d'une appréciation manifestement erronée »

⁷ « en décidant, eu égard aux mesures de précaution qui s'imposent en matière de santé publique, d'édicter les interdictions faisant l'objet du décret attaqué, qui s'appliquent à des aliments destinés à des enfants en bas âge ainsi qu'à des compléments alimentaires (...), le Premier Ministre n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation »

⁸ Désormais article L110-1 du code de l'environnement

⁹ Das Prinzip Verantwortung

¹⁰ Voir page 5

¹¹ Ainsi, le juge administratif va annuler la décision d'un préfet classant en zone inondable des parcelles d'une commune sur la base du principe de précaution, alors que « la sécurité des biens et des personnes qui constitue la seule finalité des plans de prévention des risques naturels, n'est pas au nombre des intérêts protégés au titre de l'article 5 de la Charte. (TA Amiens, 23/04/2007 ; Préfet de la Somme)

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

démarche de précaution doit-elle commencer par une analyse des risques pour ne retenir que ceux, bien qu'hypothétiques qui ont été définis, analysés, évalués et gradués. . On les appelle alors des risques potentiels étayés.

Le second facteur de différence entre le principe de prévention et de précaution est l'ignorance ; le principe de précaution commande la recherche scientifique est n'est donc pas un frein à la recherche. En outre, le dommage doit être susceptible d'affecter l'environnement de manière grave et irréversible ; ce cumul de critères est en contradiction avec le principe 15 de la Déclaration de Rio et le Droit communautaire¹² mais la charte de l'environnement a aussi été conçue comme une « ligne Maginot » pour écarter des contraintes plus lourdes issues du droit international ou communautaire. Noter que, si un dommage irréversible constitue toujours un dommage grave, la réciproque n'est pas toujours vraie.

Dans la pratique, le Comité de la prévention et de la précaution, montre notamment dans les situations d'incertitude en cas de crise sanitaire qu'il y a une imbrication étroite entre logique de prévention et logique de précaution. Une approche de précaution repose aussi sur des mesures de prévention et l'approche de précaution se mesure parfois à l'aune des mesures de prévention.

LES DIX COMMANDEMENTS DE LA PRECAUTION (selon Ph. Kourilsky)

- 1) Tout risque doit être défini, évalué et gradué.
- 2) L'analyse des risques doit comparer les différents scénarios d'action et d'inaction.
- 3) Toute analyse de risque doit comporter une analyse économique qui doit déboucher sur une étude coût/bénéfice (au sens large) préalable à la prise de décision.
- 4) Les structures d'évaluation des risques doivent être indépendantes mais coordonnées.
- 5) Sortir de l'incertitude impose une obligation de recherche.
- 6) Les décisions doivent, autant qu'il est possible, être révisables et les solutions adoptées réversibles et proportionnées.
- 7) Les circuits de décision et les dispositifs sécuritaires doivent être non seulement appropriés mais cohérents et efficaces.
- 8) Les circuits de décisions et les dispositifs sécuritaires doivent être fiables.
- 9) Les évaluations, les décisions et leur suivi, ainsi que les dispositifs qui y contribuent, doivent être transparents, ce qui impose l'étiquetage et la traçabilité.
- 10) Le public doit être informé au mieux et son degré de participation ajusté par le pouvoir politique.

¹² La charte et le conseil constitutionnel : point de vue. Marie-Anne COHENDET professeur à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

LE JUGE ADMINISTRATIF ET LE PRINCIPE DE PRECAUTION

Résumé de l'intervention de M. Caubet Hilloutou

INTRODUCTION

Le principe de précaution n'est pas un principe constitutionnel classique. Il n'exprime pas directement un droit ou une obligation des citoyens. Il définit une attitude que doivent adopter, dans certaines circonstances, les autorités publiques. A partir de là, le droit créé pour les Français est *indirect* : il devient pour chacun un droit à ce que les autorités publiques agissent conformément à ce principe.

La vocation du juge administratif est de vérifier que les administrations, qui agissent en exécution des lois, adoptent, face à un problème donné, une attitude permettant de résoudre ce problème ou, au moins, de faire en sorte qu'en attendant qu'il puisse être résolu, des mesures appropriées soient prises.

A l'égard de l'administration, le juge administratif est dans une exigence d'action mais qu'il ne demande pas l'impossible, et lorsque l'impossible se présente, elle doit en tous cas agir pour prévenir les dommages. La définition du principe donnée par la charte constitutionnelle entraîne la démarche suivante :

- Un dommage grave et irréversible causé à l'environnement est possible, même s'il n'est pas scientifiquement certain ;
- Chacune dans son domaine, les autorités publiques évaluent le risque ;
- En attendant d'en savoir un peu plus, elles parent la réalisation du dommage de façon proportionnée.

Bref quand on perçoit un risque, il faut l'évaluer et en attendant, parer au plus pressé. Le principe est même limité tant dans son champ d'intervention (il n'est exprimé que pour protéger l'environnement) que dans les caractéristiques du dommage dont il est question (le dommage à l'environnement doit être grave et irréversible). Selon cette formulation :

- Il ne faudrait pas recourir au principe de précaution, lorsque des dommages graves et irréversibles peuvent affecter la santé des personnes mais pas l'environnement ;
- Il ne faudrait pas recourir au principe de précaution, lorsque les dommages causés à l'environnement sont graves mais pas irréversibles ;
- Il ne faudrait pas recourir au principe de précaution, lorsque les dommages causés à la santé des personnes sont graves mais pas irréversibles.

Les textes définissant le principe de précaution n'ayant été promulgués que récemment, on pourrait penser que les Français ont longtemps vécu dans une société où leur sécurité la plus élémentaire n'était pas assurée : la première partie s'efforcera de montrer que ce n'est pas le cas. Par contre, le principe de précaution offre l'intérêt de faire remonter le raisonnement à la racine, en raison de l'élévation du niveau d'exigence à laquelle il semble appeler et l'évolution des questions que le juge administratif est amené à trancher semble le montrer.

Formation CCEAG du 14 octobre 2011
Le principe de précaution
RESUME DE LA FORMATION

UN PRINCIPE DEJA ANCIEN

Le principe de précaution n'est pas fondamentalement nouveau, car il régit en réalité le pouvoir de police.

Rappel sur les dimensions du pouvoir de police.

Formulation

Un exemple de formulation du pouvoir de police générale, l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales lui-même issu de la loi municipale du 5 avril 1884 qui impose aux maires de « *prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, ainsi que les pollutions de toutes natures, tels que les incendies, les inondations, les avalanches ou tous autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours, et s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure.* Tout le principe de précaution, et même au-delà, est prévu par ce texte du XIX^{ème} siècle.

Multiplication des pouvoirs de police spéciale.

La police générale ne permettant pas de soumettre une activité humaine à un régime de déclaration ou d'autorisation préalable et le dispositif de sanction restant limité, le législateur a institué des pouvoirs de police spéciale dans de très nombreux domaines pour permettre à l'administration d'intervenir lorsqu'une activité humaine est susceptible de causer des nuisances à l'environnement ou aux tiers.

Combinaison du pouvoir de police générale et des pouvoirs de police spéciale

Le principe de précaution inspire à la fois les pouvoirs de police générale et de police spéciale, en particulier pour ceux-ci au stade des autorisations. Mais Il peut susciter des interventions désordonnées, si dans l'incertitude des risques, chacun n'agit pas dans son domaine d'attributions.

Légalité du pouvoir de police : l'intervention si nécessaire et dans la mesure du nécessaire.

Pour comprendre le mode de raisonnement des juges administratifs, il faut partir des articles 4 et 5¹³ de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen dont la combinaison oblige les autorités de police à intervenir lorsque c'est nécessaire¹⁴ mais uniquement dans la mesure du nécessaire¹⁵ donc notamment ne pas intervenir si cela n'est pas nécessaire¹⁶ ou ne pas intervenir au-delà du nécessaire¹⁷. Le principe de précaution se comprend dans cet équilibre. Comme en cas de risque non certain, les autorités publiques doivent prendre les mesures proportionnées par le risque, la proportion se définit comme une adéquation entre la nécessité de laisser les libertés s'exercer et la nécessité de prévenir les dommages. Les exemples pris dans le passé jurisprudentiel, montrent que les préoccupations d'environnement ou de santé publique ne datent pas d'hier, et que l'action des administrations a été encadrée bien au-delà du champ actuel du principe de précaution. Ils montrent notamment que le pouvoir de police, qu'elle soit générale ou spéciale, permettait de longue date aux autorités de police d'intervenir pour parer aux risques de pollution ou de santé que la vie collective

¹³ Article 4 : La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui...

Article 5 : La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché ; et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

¹⁴ Voir l'arrêt du 14 mai 1986, commune de Cilaos n° 45.296 aux tables du recueil Lebon

¹⁵ Voir la Section du 20 juillet 1971, M. Mehu et autres n° 75.613 au recueil Lebon et celle du 30 septembre 1983, Sté COMEXP n° 26.610 au recueil Lebon.

¹⁶ Voir l'arrêt du 11 juin 1969, commune de Cournon d'Auvergne n° 73.435 aux tables du recueil Lebon

¹⁷ Voir l'arrêt 17 octobre 1952, Syndicat climatique de Briançon, M. Dominique et autres n° 3.868 au recueil Lebon

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

comporte. Mais ils montrent aussi que les autorités de police intervenaient dans ce cadre face à des risques bien identifiés et qu'elles étaient du coup à même de trouver la solution, en faisant usage de la précaution et de la mesure nécessaires.

Mais les autorités publiques sont requises désormais requises de protéger la population face à des risques qu'il est possible d'identifier, sans que l'on soit véritablement certain que ces risques vont survenir¹⁸. Il s'agit donc de faire preuve de sagesse et de précaution comme en témoigne la décision, pourtant controversée parce que le risque de s'est pas concrétisé, du préfet de Guadeloupe en 1976 ou, a contrario le manque de prudence des autorités colombiennes face au réveil du Nevado del Ruiz en 1998. Ces exemples montrent que le plus important dans ce domaine réside plus dans la vigilance des pouvoirs publics que dans les régimes juridiques. L'avantage du principe de précaution réside dans le fait qu'il incite à une vigilance accrue par des raisonnements en amont de la survenue des problèmes. Par contre, les juges sont confrontés au fait que si cette vigilance est conçue sans mesure – de façon disproportionnée – les libertés publiques risquent d'être fortement affectées et en tous cas de façon illégale, la peur des uns se transformant en corset pour les autres. La jurisprudence actuelle cherche à restaurer un équilibre par des exigences de preuve.

APPLICATION DU PRINCIPE DE PRECAUTION PAR LE JUGE

Les magistrats sont conduits à faire du principe de précaution une application pragmatique et modulée, pour concilier les réponses administratives à toutes sortes de risques avec l'exercice des libertés par les particuliers ou les entreprises. Tout repose alors sur le régime de la preuve¹⁹. Comme le principe de précaution fait courir le risque de formuler des interdictions sans raison valable, les magistrats déplacent le débat, et l'exigence de preuves s'appuie sur les fondements du raisonnement tenu par l'administration.

L'exigence de proportionnalité se traduit dans le régime de la preuve

Cette exigence ressort de la jurisprudence de la CJUE et celle du Conseil d'Etat

La CJUE.

La Cours de justice de l'Union européenne rappelle qu'il ne faut pas interdire une activité sur la base d'un risque qui n'est pas véritablement identifié²⁰. De même, elle souligne qu'il ne faut pas permettre une activité tant que les connaissances scientifiques laissent une incertitude sur l'existence d'atteintes graves à l'environnement²¹.

Le Conseil d'Etat.

Un raisonnement analogue a été suivi par le Conseil d'Etat dans plusieurs affaires où les autorités notamment sanitaires avaient recouru au principe de précaution²² (mise sur le marché d'un produit), ou au contraire avaient estimé inutile d'y recourir²³ (OGM, téléphonie mobile).

¹⁸ Risque potentiel avéré

¹⁹ Ce qui ramène à l'importance de l'expertise pluridisciplinaire et contradictoire préconisée par Ph. Kourilsky

²⁰ Voir l'arrêt du 23 septembre 2003, Commission contre Danemark C-192/01,

²¹ Voir l'arrêt 7 septembre 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee c/ Staatsecretaris van Landbouw n° C- 127/02

²² Voir l'arrêt du 21 avril 1997, Mme Barbier n° 180.274

²³ Voir les arrêts du 1^{er} octobre 2001, association Greenpeace France, Coordination rurale n° 225.008 au recueil Lebon. Et du 19 juillet 2010, association du quartier les Hauts de Choiseul n° 328.687 au lebon.

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

Trouver le point d'équilibre juridique

Au total, le point d'équilibre juridique trouvé entre la volonté de continuer à rendre possibles les innovations technologiques tout en évitant les risques qu'elles peuvent susciter est le suivant :

- L'innovation doit être validée avant d'être autorisée, et prouver pour cela, au terme d'un processus d'évaluation pouvant être long, qu'elle ne cause pas de risque connu ;
- En l'absence de risque connu, rien ne justifie son interdiction ;
- Si une évaluation même préliminaire révèle un risque causé par une innovation autorisée, alors cette évaluation doit être approfondie ;
- Dans l'attente, des mesures restrictives peuvent être prises, et si le risque préliminaire paraît sérieux, alors une interdiction ou une suspension sont possibles.

Dans les affaires auxquelles il a été confronté, le Tribunal administratif de Pau a appliqué ces modes de raisonnement que ce soit pour un recours fondé au principe de précaution²⁴ (Grand tétras) ou, au contraire pour un recours non fondé à ce même principe²⁵ (Installations classées, téléphonie mobile)

CONCLUSION

Il en va du principe de précaution comme de toutes choses, il peut pêcher aussi bien par excès que par défaut. L'excès de précaution rend précautionneux, et paralyse. Le défaut de précaution rend présomptueux et imprudent. Mais bien compris, il permet des avancées mieux maîtrisées, mieux acceptées aussi. Dans sa réponse à la question qu'est-ce que les Lumières, Kant affirme que « le critère de tout ce qui peut être décidé pour un peuple sous forme de loi tient dans la question suivante : un peuple pourrait-il se donner à lui-même une loi que personne n'aurait le droit de mettre en doute, ne fût-ce que pendant la durée d'une vie d'homme, et anéantir en quelque sorte dans l'amélioration progressive de l'humanité toute une époque, en la rendant stérile et par là même néfaste pour la postérité ? (...) Un homme peut, à la rigueur, en ce qui le concerne personnellement, et même sous ce rapport pour quelque temps seulement, ajourner la pénétration des lumières dans le savoir qui lui incombe ; mais y renoncer, déjà pour sa personne, et plus encore pour la postérité, revient à violer les droits sacrés de l'humanité et à les fouler aux pieds. » C'est au fond cette vision kantienne qui inspire les juges. Sans sacrifier le présent par une conduite inconsidérée, ils s'efforcent de permettre le progrès bien compris des Lumières.

²⁴ Voir l'arrêt du TA de Pau du 24 mars 2011 N° 0902472 Association FBE Midi-Pyrénées et autres

²⁵ Voir les arrêt du TA de Pau du 9 avril 2009, préfet du Gers c/ commune de Betcave-Aguin n° 0802249 et du 13 juillet 2011, Sté Bouygues Télécom n° 1100734

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

LE PRINCIPE DE PRECAUTION ET LA CHARTE CONSTITUTIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Résumé de l'intervention de M. Serge Soumastre

LA GESTION DES RISQUES

La gestion du risque ne vise directement que les seules autorités publiques. On peut y voir une véritable dérive et un manque de réalisme si l'on considère que les autorités publiques incluent aussi les collectivités territoriales qui, à la différence des grandes entreprises non visées à l'article 5, ne disposent pas de moyens propres d'expertise et d'évaluation. En outre, les contours du pouvoir de police du maire touchant à l'environnement, à la protection de la salubrité publique sont relativement indéterminés; de plus l'extension jurisprudentielle du principe de précaution en matière d'autorisation d'urbanisme accroît la responsabilité des maires. En conclusion, les autorités publiques n'auront la capacité réelle de veiller à l'application de mesures de précaution que si elles sont informées par les entreprises des risques (y compris hypothétiques) entraînés par certaines activités ou produits ce qui semble utopique dans les domaines²⁶ où la connaissance est monopolisée par les grands groupes industriels. La création d'une expertise environnementale²⁷ et d'un droit à la contre-expertise et du moratoire²⁸ constituent des conditions nécessaires à l'application du principe de précaution. Dans le domaine du nucléaire, on peut citer par exemple, le défaut d'information sur les inconvénients et les dangers du programme MOX dans les centrales nucléaires françaises (cf. Avis AE/CGEDD du 20/07/2011).

L'ADOPTION DE MESURES PROVISOIRES ET PROPORTIONNEES

La précaution conduisant à mettre un dispositif d'évaluation continu, il est nécessaire que les mesures prises tiennent compte des résultats de cette évaluation et de ce fait, soient adaptables et révisables; présumées provisoires les mesures de précaution ont parfois tendance à être gravées dans le marbre, indépendamment de l'évolution de la connaissance. F. EWALD²⁹ souligne que rien n'a été prévu pour identifier à partir de quand une connaissance devient suffisamment forte pour que la précaution bascule en prévention : cette frontière est doublement instable, à la fois en raison du développement des connaissances et de ceux qui les interprètent.

UN PRINCIPE CONSACRE ET CONFORTE PAR LA CHARTE

Une « facette nouvelle » de l'intérêt général

L'émergence du principe de précaution est à mettre en relation avec les mutations de l'intérêt général. Il a en effet été considéré comme une « facette nouvelle » de l'intérêt général par le Conseil d'Etat³⁰ car il implique un arbitrage « *entre les préoccupations d'aujourd'hui et le souci de l'intérêt des générations futures.* » Les CE peuvent à cet égard se référer au résumé et aux documents diffusés pour la formation des commissaires

²⁶ Ex : nanotechnologies, séquestration du CO₂, nucléaire

²⁷ cf. rapport C. Lepage : Le 11 juin 2008, Corinne Lepage a remis à Jean-Louis Borloo la deuxième partie de son rapport sur l'expertise et l'information environnementale dans lequel, selon Anne Furet « elle dresse un constat sévère de l'évaluation européenne des OGM et fournit plusieurs recommandations. Elle avait déjà rendu en février 2008 un premier rapport d'étape contenant plus de 80 propositions relatives au droit à l'information environnementale, à l'expertise et à la responsabilité. »

²⁸ Cf. Simon Charbonneau - La Gestion de l'impossible - Economica 1992

²⁹ L'expérience du principe de précaution par les industriels

³⁰ Rapport public du Conseil d'Etat

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

enquêteurs du 4 avril 2011. Le principe de précaution a aussi été estimé comme un nouvel élément du contrôle de légalité³¹.

L'extension de l'application du principe de précaution aux décisions en matière d'urbanisme

Dans un premier arrêt le Conseil d'Etat avait estimé que le principe de précaution étant limité à l'environnement ne pouvait être opposé à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme³². Dans un nouvel arrêt³³, il a reconnu que le principe de précaution pouvait être applicable aux décisions en matière d'urbanisme.

Le principe de précaution, paradigme des politiques de l'environnement

Cette analyse a été développée par C. Lepage dans son livre « La politique de précaution », avec des effets pervers dus à l'amalgame et à la tendance politique à utiliser ce principe comme « un parapluie ». Des critiques très sévères ont été faites par F. Ewald au sein de l'observatoire du principe de précaution : il dénonce « un effet de rupture » dans les règles auxquelles les entreprises sont soumises (droit de l'environnement industriel).

UN PRINCIPE « SURVEILLE » ET TOUJOURS CONTESTE

Conflits et polémiques sont intervenus tant dans la phase préparatoire au sein de la Commission COPPENS que dans le cadre de l'adoption de la charte : une forte implication du président de la république a été nécessaire pour imposer la charte à sa propre majorité. Des positions très hostiles au principe de précaution furent prises par l'Académie des sciences et l'Académie de Médecine. Cette polémique a été entretenue après l'adoption de la Charte en se focalisant sur le principe de précaution : mise en place par le MEDEF d'un observatoire du principe de précaution, proposition du rapport Attali de déconstitutionnaliser le principe de précaution. Cette polémique a trouvé des arguments nouveaux avec la pandémie grippale et le lobby des « climato-sceptiques ».

DES PROPOSITIONS D'AMELIORATION ET D'ENCADREMENT

Deux rapports récents d'octobre et de juin 2010³⁴, ont fait des propositions au Gouvernement pour encadrer la mise en œuvre du principe de précaution par les autorités publiques. Les autorités publiques doivent pouvoir s'appuyer sur une revue des études scientifiques les plus récentes y compris les « opinions minoritaires », afin de disposer des informations les plus étendues sur les risques ; au regard des crises sanitaires antérieures, l'accent est mis sur l'intérêt de disposer de signaux précoces. Dans un précédent rapport sur la « Gouvernance écologique », Corinne Lepage, recommandait au Gouvernement de créer dans le cadre des « Lois Grenelle », un statut de « veilleur d'alerte » sur le modèle du « *blow whistling* » en Amérique du Nord. doté d'un statut juridique. De son côté, Philippe Kourilsky insiste sur l'importance de l'expertise qu'il considère comme la clé de voûte de la précaution. Or en situation d'incertitude, l'expertise est bien différente de la situation usuelle où l'expert est réputé dire le vrai. Elle doit être pluridisciplinaire et contradictoire et laisser raisonnablement place aux opinions dissidentes. L'institution scientifique devrait s'y investir plus avant. Les médias doivent y avoir accès. La production régulière d'expertises référencées et datées est nécessaire à la justice pour reconstituer, des années après les faits, le contexte de prise de décisions litigieuses au plan de la précaution. L'organisation de l'expertise en situation d'incertitude met en jeu des modalités spécifiques ; en particulier l'analyse scientifique et technique doit être doublée d'une analyse socio-économique visant à

³¹ C. Cans, Le principe de précaution nouvel élément du contrôle de légalité, RFDA, 1999, p. 750

³² CE, 20/04/2005, sté Bouygues-Télécom)

³³ CE 19/07/2010, Association du quartier « Les hauts de Choiseul

³⁴ Rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et rapport du comité de la prévention et de la précaution

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

établir des rapports coût/bénéfices et bénéfices/ risques. Il devient donc indispensable de doter les experts d'un statut national et international. Cela étant, il faut séparer l'expertise de la décision politique pour que l'expert ne devienne pas le décideur. Une meilleure collaboration entre experts et décideurs doit également s'appuyer sur une meilleure coordination entre les intervenants publics.

Les autorités publiques doivent pouvoir passer commande, susciter des études touchant à des risques hypothétiques ; ce pourrait être une mission de l'Agence nationale de la Recherche. Il faut par ailleurs, intégrer le processus de décision en matière de précaution dans une analyse globale et sociétale du risque ; dans ce cadre les autorités publiques doivent pouvoir évaluer le rapport entre les bénéfices et les risques des mesures de précaution envisageables. L'exemple en est fourni par la disposition de la loi Grenelle 1 visant à interdire l'usage du téléphone mobile dans l'enceinte des écoles primaires et des collèges.

DES PRINCIPES INTERACTIFS

Le comité de la prévention et de la précaution (CPP) recommande, enfin en situation d'incertitude d'intégrer les parties prenantes en tant que telles à des moments spécifiques de la préparation de la décision et d'organiser une alternance entre les phases de concertation et phase d'expertise (cf. La décision publique face à l'incertitude, Clarifier les règles, améliorer les outils, CPP 20 mars 2010). Le débat récent autour des effets des antennes relais et des téléphones mobiles constitue un exemple où alternent les phases de concertation et d'expertise ; ce qui a conduit à adopter une démarche de précaution argumentée, concertée et cohérente.

Des liens très forts existent entre le principe de précaution et le principe d'information et de participation des citoyens³⁵. L'information environnementale conditionne la totalité des principes inscrits dans la charte constitutionnelle et, notamment, le principe de précaution.

La plupart des rapports ne concluent pas à la nécessité, comme l'ont fait ceux de J. Attali ou F. Ewald, de déconstitutionnaliser le principe de précaution, « bouc émissaire » commode des mauvaises performances industrielles de la France. Dans une casuistique déployée par ceux-ci, ils n'hésitent pas après avoir fait acte de conversion au développement durable comme A. de Tocqueville le faisait en son temps pour la démocratie, de démontrer que les principes de la charte - en tout premier lieu le principe de précaution, constituent les principaux obstacles au développement durable dans les entreprises. L'éco-innovation serait bridée par les principes de la charte et notamment le principe de précaution qui n'a été constitutionnalisé qu'en France³⁶.

Récemment, à l'occasion du scandale entraîné par le Mercator et les dysfonctionnements du système de pharmaco-vigilance, des membres du gouvernement et des parlementaires n'ont pas hésité à incriminer le principe de précaution « parapluie politique » pour ne pas faire des choix difficiles³⁷. Dans le rapport rendu par l'IGAS concernant le Mercator, cette instance n'a pas hésité à demander de limiter les prises de position publiques dénonçant les effets pervers de la tyrannie du principe de précaution alors que dans cette affaire « *ce n'est pas l'excès du principe de précaution qui est en cause mais le manque du principe de précaution et une certaine accoutumance au risque bien éloignée des considérations élémentaires de santé publique.* » Des observations similaires ont pu être formulées concernant les permis d'exploration du gaz de schiste : la loi du 13/07/2011 a, sous la pression du public, restauré la place du PP dans la gestion du dossier.

³⁵ Convention d'Aarhus et article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement. Pour la convention d'Aarhus, se référer à la formation des CE organisée à Tarbes le 20 février 2007 et notamment à l'exposé de Serge Soumastre :

« *Évolution ou révolution de la démocratie participative ? Quelles conséquences pour l'enquête publique ?* »

³⁶ Et au Brésil

³⁷ Les Echos, 14-15 janvier 2010

Formation CCEAG du 14 octobre 2011

Le principe de précaution

RESUME DE LA FORMATION

LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

Le peuple français,

Considérant,

- Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;
- Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;
- Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;
- Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution
- Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive
- Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;
- Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

Proclame :

- Art. 1er. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.
- Art. 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.
- Art. 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.
- Art. 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.
- Art. 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 oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.
- Art. 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.
- Art. 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.
- Art. 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.
- Art. 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.
- Art. 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »