

# Principe de développement contre principe de précaution

SIMON CHARBONNEAU

Conçu dans les années 1980 en même temps que celui de développement durable, le concept de précaution est né de la remise en question des certitudes scientifiques face à la crise environnementale par la critique écologiste au cours des années 1970. Érigé rapidement en principe par la Convention de Rio, repris par l'article 130-R du Traité de Maastricht et inscrit aujourd'hui dans notre article L.200-1 du Code Rural suite à la loi Barnier du 2 février 1995, ce concept nouveau vise à réagir contre les pratiques technocratiques passées qui subordonnaient l'adoption de mesures de prévention des risques d'origine techno-scientifiques à la production de preuves scientifiques démontrant de manière certaine l'existence de dommages environnementaux ou sanitaires. Dorénavant, l'existence d'incertitudes scientifiques initiales ne doit plus servir à retarder de telles mesures comme cela est arrivé il y a plus de vingt ans à propos de l'impact des CFC sur la couche d'ozone.

Cette nouvelle démarche visant à interpréter différemment que par le passé les incertitudes scientifiques afin d'anticiper les dangers induits par le développement va faire couler beaucoup d'encre et susciter des interprétations variées<sup>1</sup>. Parmi elles, on peut citer celle d'Olivier Godard qui nous semble significative d'une conception dominante, d'ailleurs tout à fait confirmée par la pratique politico-administrative dans ce domaine, qui consiste à faire primer le principe du développement économique et techno-scientifique sur la précaution. Ce chercheur fort prolifique sur ce thème affirme en effet dans une de ses dernières publications<sup>2</sup> que « ce serait une erreur d'assimiler le principe de précaution à une règle d'abstention ». Et l'auteur de qualifier l'attitude abstentionniste de « référence irrationnelle au dommage zéro, d'une norme impossible » et « d'une fausse bonne idée d'inversion de charge de la preuve » alors que pourtant ce principe est fondé sur un renversement complet de perspective. Il s'agirait au contraire de prendre ses distances avec l'idée juridique de preuve et de remettre sur ses pieds le principe de précaution en rendant la démarche scientifique plus exigeante et en renforçant la prise de responsabilité politique. Ce principe ne serait en définitive qu'un outil gestionnaire nouveau entre les mains des décideurs.

Ces thèses non seulement ne peuvent que heurter l'esprit juridique qui devrait animer l'usage politique de ce principe mais ont aussi l'inconvénient d'occulter complètement le principe de développement qui est aujourd'hui secrètement à la base de toutes les

grandes prises de risque collectif. Ce principe peut se définir par la recherche constante d'une amélioration de la productivité par celle consécutive de la croissance de la production-consommation ainsi que par la combinaison de la mise en œuvre automatique d'innovations jugées pertinentes à l'échelle industrielle avec la circulation mondiale des produits comme des informations. Il s'apparente à une marche forcée accompagnée d'une injonction collective d'aller de l'avant quel qu'en soit le prix. Il constitue un peu l'impératif catégorique qui non seulement domine les croyances existantes dans la société moderne mais anime aussi la dynamique du changement accéléré. À ce titre, il apparaît à la fois comme une norme sociale et comme le produit d'une nécessité historique qui constituerait en quelque sorte le destin de l'homme moderne tel que Jacques Ellul l'a pour la première fois analysé il y a une quarantaine d'années<sup>3</sup>.

Curieusement, mais chose parfaitement compréhensible sociologiquement, le principe de développement apparaît situé hors du champ de la recherche scientifique, particulièrement chez les économistes les plus orthodoxes<sup>4</sup> tandis qu'au contraire le concept de développement durable qui relève pourtant d'une démarche normative pour ne pas dire idéologique a fait l'objet depuis dix ans de multiples publications. Pourtant l'analyse de l'interface existante entre le principe du développement et toutes les formes de prise de risque collectif pourrait s'avérer passionnante comme l'a fait M.-A. Hermitte pour le sang contaminé.

Quoi qu'il en soit, cette prégnance sociologique très forte de ce principe sur les consciences, y compris celles de la communauté scientifique, explique l'interprétation restrictive de la précaution et la répugnance à envisager toute attitude d'abstention. Pour la modernité et les intérêts qui l'animent, toute perspective de halte ou d'arrêt même temporaire est intolérable qu'il s'agisse d'activité économique ou de recherche. En toute hypothèse il faut aller de l'avant quitte à multiplier les mesures de sécurité accompagnant cette course dangereuse. L'abstention ou le moratoire constitue dans bien des cas, à l'exception bien sûr des situations de crise où il est au contraire urgent d'agir, la seule attitude préventive crédible.

Ce refus d'envisager l'abstention peut se vérifier dans tout notre droit de l'environnement qui contrairement au droit de la sécurité du travail (ex : droit de retrait d'un poste dangereux) ne contient aucune norme fondée sur cette attitude. Il est significatif que ni notre réglementation nationale sur les études d'im-

SIMON CHARBONNEAU  
Laboratoire d'analyse  
des dysfonctionnements  
des systèmes, France

<sup>1</sup> Citons entre autre : Godard O., *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Inra/MSH, 1997. Lascoumes P., La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité, *L'année sociologique* 46 (2) 359-382. Martin G., Précaution et évolution du droit, Dalloz, 1995 (39<sup>e</sup> cahier). Rémond-Gouilloud M., À la recherche du futur : la prise en compte du long terme par le droit de l'environnement, *Rev. Juridique de l'Environnement* 1 (1993) 5. Hermitte M.-A. et Noiville C., La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement : une première application du principe de prudence, *Rev. Juridique de l'Environnement* 3 (1993) 391.

<sup>2</sup> Godard O., *Le principe de précaution / renégocier les conditions de l'agir en univers controversés*, Inra/MSH, 1997.

<sup>3</sup> Ellul J., *La technique ou l'enjeu du siècle (Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 1954)*, Economica, 1990 (rééd.).

pact écologique (décret du 25 février 1993), ni son homologe européenne (directive 85/337) n'envisagent pas l'option zéro pourtant nécessaire à la crédibilité de ces études préliminaires dans la mesure où l'abandon du projet d'aménagement devrait être envisagée dès le départ. Fait révélateur, le projet de modification de ce dernier texte qui contenait cette disposition novatrice n'a pas été finalement retenu dans la directive modificatrice de mai 1997. De droit à l'abstention, point ; seulement des mesures de sauvegarde dépendant de la compétence discrétionnaire des autorités politiques comme administratives et qui font inévitablement subsister des risques et des dommages résiduels plus ou moins importants.

Pourtant l'attitude d'abstention nous semble absolument indispensable pour une interprétation correcte du principe de précaution. Il ne s'agit pas ici de tendre au dommage zéro, contrairement à ce qu'affirme O. Godard, mais de se dire que seule une attitude restrictive concernant la source de danger, pouvant aller jusqu'à l'abstention, peut dans certain cas prévenir des dommages incalculables, imprévisibles et irréversibles. Comme nous l'avions déjà écrit il y a quelques années dans un ouvrage peu connu<sup>5</sup>, la puissance des technologies actuelles comme l'impossibilité d'en évaluer les conséquences possibles sur l'environnement font qu'à la limite elles appellent une sécurité absolue, au demeurant impossible à envisager, l'abstention ou le moratoire ne pouvant pas alors être écartés en tant que seules hypothèses préventives crédibles. L'inversion de la charge de la preuve en direction des créateurs du danger devient alors indispensable, à condition bien sûr qu'elle soit accompagnée d'une procédure de contre expertise. C'est d'ailleurs bien dans cette voie que s'est engagé notre droit positif depuis quelques années en imposant aux industriels des études préliminaires de risque préalables à l'obtention d'autorisation de mise sur le marché de produits dangereux ou d'exploitation d'installations classées. Compte tenu des processus actuels de danger enclenchés par l'innovation incontrôlée (qui mériteraient à notre avis davantage d'attention de la part de la recherche en science humaine), comment effectivement imaginer la mise en œuvre de la précaution sans aucun coup d'arrêt pédagogique ? Si douloureux soit-il d'interrompre un moment l'ivresse de la course, cette démarche apparaît indispensable sous peine de tomber victime du syndrome du Titanic.

Cela est d'autant plus vrai que l'attitude abstentionniste renvoie inévitablement à la question de l'acceptabilité sociale de la prise de risque collectif qui jusqu'à présent a été peu approfondie et souvent traitée avec indifférence. Cette question apparaît d'autant plus importante qu'elle détermine la mise en œuvre du principe de précaution. Ce n'est pas seulement en effet l'ampleur des incertitudes scientifiques qui ici rentrent en ligne de compte, mais surtout le sens politique et moral de l'entreprise généralement économique qui est à l'origine de la prise de risque ; et c'est ici que le bât blesse car généralement les débats publics sont dans ce domaine réduits à peu de choses. Quel intérêt et quelle utilité la société peut-elle tirer de telle ou telle innovation technologique ? Question souvent évacuée car elle ne peut relever d'aucune

démarche scientifique : les experts n'ont rien à dire là dessus ! C'est pourtant à ce niveau que l'abstention peut le mieux se justifier, suite à une déclaration d'inacceptabilité d'un risque collectif majeur. L'innovation technologique, quelle que soit son utilité et malgré les dangers qui lui sont inhérents, jouit en tant que telle d'un préjugé favorable car elle remplit une fonction économique indispensable en créant de nouveaux besoins donc de nouveaux marchés. L'utilité sociale d'une innovation n'est en fait décidée ni par les citoyens ni par les consommateurs mais par l'oligarchie technicienne qui nous gouverne. Ceci explique pourquoi jusqu'à présent la gestion de l'incertitude scientifique s'est opérée en faveur d'une application très précautionneuse du principe de précaution, en définitive tout à fait conforme à l'interprétation savante citée plus haut.

Cette dernière observation apparaît totalement confirmée par la pratique politico-administrative suivie par les pouvoirs publics et leurs interlocuteurs économiques dans un domaine aussi révélateur que celui des OGM. Si l'on prend par exemple le cas de figure particulier de l'autorisation de dissémination du maïs transgénique, le caractère incantatoire du principe de précaution saute aux yeux comme l'a bien analysé M.-A. Hermitte<sup>6</sup>. Cette affaire démontre clairement que ce principe n'a jamais été pris au sérieux tant par les industriels que par les instances communautaires et nationales. En premier lieu, la situation d'incertitude scientifique bien réelle en l'espèce, compte tenu de la division de la communauté scientifique, est finalement niée au profit des thèses les plus favorables à la prise de risque collectif, en particulier celles soutenues par Axel Khan largement médiatisées et aujourd'hui relayées par une publicité massive en provenance des grands groupes agro-alimentaires (Monsanto-Novartis et Rhone-Poulenc). Toute décision publique visant à autoriser la diffusion massive d'innovations technologiques dangereuses doit en effet recevoir impérativement une caution scientifique officielle pour être jugée acceptable par les pouvoirs publics et sont alors seules retenues les thèses autorisant la prise de risque au détriment de celles prônant l'abstention. Par ailleurs, le droit positif en la matière s'emploie systématiquement à vider de son contenu le principe, comme le montre la composition des comités d'évaluation (CGB précitée), le refus d'étiqueter les produits issus d'OGM ou celui d'en interdire l'importation au nom de la liberté de circulation des marchandises, la caricature étant représentée par la *conférence de consensus* annoncée par le premier ministre suite à la délivrance de l'autorisation de mise en culture du maïs transgénique ou encore par la manière dont est conçue l'information du public dans les communes où sont autorisées des expérimentations de plantes transgéniques dans de très nombreuses communes rurales. Que les tenants des considérations abstraites et séduisantes sur la précaution se rassurent ; en tous les cas on est ici bien loin de l'abstention et entre les discours consensuels et la pratique administrative il y a souvent loin !

Ceci étant dit, la pratique administrative actuelle relative à ce principe s'explique en grande partie par son peu de consistance juridique. Quoi qu'il faille

<sup>4</sup> Citons, parmi les économistes hétérodoxes analystes de la logique du développement, Georgescu-Roegen N., *La décroissance, entropie, écologie, économie*, Sang de la terre, 1995. Aatouckie S.Y., *La mégamachine*, La Découverte, 1995. Beaud M., *Le basculement du monde*, La Découverte, 1997. Prades J., *La création-destructrice*, L'Harmattan, 1999. Harribey J.-M., *L'économie économe*, L'Harmattan, 1997.

<sup>5</sup> Charbonneau S., *La gestion de l'impossible*, Economica, 1992, 105.

<sup>6</sup> Hermitte M.-A., Les OGM et la précaution : comme un parfum de nostalgie... in : *Génie génétique*, Ecoropa et Ed. Sang de la Terre, 1999, p. 117.

attendre l'interprétation que le Conseil d'État donnera de l'article L.200-1 du Code rural suite au recours pour excès de pouvoir récemment déposé par des associations contre l'autorisation ministérielle de mise en culture du maïs transgénique, comme nous l'avions déjà souligné<sup>7</sup>, le principe de précaution se réduit en fait à une dimension gestionnaire du problème. Sa fonction est surtout déclaratoire et se limite à un contenu politique et moral comme le constate à ce propos justement O. Godard. Il a été conçu et formulé pour ne pas être juridiquement contraignant, mais seulement servir de guide aléatoire aux décideurs qui se déterminent souvent en fonction des rapports de force existant dans le champs public. C'est pourquoi, il servira difficilement de fondement juridique à une décision d'abstention contrairement à ce que serait un

droit au moratoire sur les risques majeurs inacceptables<sup>8</sup> qui seul serait susceptible de contrebalancer le tout puissant principe de développement. S'il était un jour adopté, chose encore peu imaginable aujourd'hui, ce droit changerait complètement les données du problème, car il pourrait effectivement être invoqué au cours d'un contentieux par des associations de consommateurs et de protection de l'environnement. La charge de la preuve ne serait plus alors supportée par les victimes potentielles comme cela a été jusqu'à présent le cas, mais reviendrait aux acteurs économiques à l'origine de la prise de risque. Une révolution culturelle et politique en quelque sorte par rapport aux relations que l'homme moderne a entretenues avec la science et la technique depuis les débuts de l'industrialisation !

<sup>7</sup> Charbonneau S., De l'inexistence des principes juridiques en droit de l'environnement, *Act. Legislat. Dalloz*, oct. 1995, p. 146.

<sup>8</sup> Charbonneau S., *op. cit.*, p. 138.