

# LE PRINCIPE DE PRECAUTION : AVANTAGES ET LIMITES

DUFOUR B.

ENVA, Maladies contagieuses, 7 Av du Gal de Gaulle 94700 Maisons-Alfort

## Introduction

Le principe de précaution, apparu il y a une vingtaine d'années dans le secteur de l'environnement, s'est rapidement imposé comme un mode de raisonnement et de gestion incontournable pour les acteurs de la sécurité sanitaire.

Sa définition, ses conditions théoriques et les modalités opérationnelles de sa mise en œuvre, leurs conséquences juridiques, économiques et politiques, ont fait l'objet de nombreux débats et d'une abondante littérature. En France de nombreuses crises sanitaires, notamment celle liées au drame des contaminations post-transfusionnelles par le VIH, ont alimenté la réflexion collective opérationnelle et l'efficacité de sa mise en œuvre.

Après la présentation commentée de quelques notions préalables, l'historique, la définition, le champ d'application du principe de précaution, puis ses avantages et ses limites seront présentés ; enfin, les bases d'une application raisonnée du principe de précaution seront discutées.

## 1. Risques « potentiels » et « avérés »

### Risque et danger :

Avant de définir ces notions de risques « potentiels » et « avérés », il est bon de rappeler deux définitions, celle du risque et celle du danger. Le risque (Risk) est une fonction de la probabilité d'un effet néfaste sur la santé et de la **gravité** de cet effet résultant d'un ou de plusieurs dangers.

Le danger est un agent biologique, chimique ou physique, présent dans un produit ou un état de ce produit, pouvant entraîner un effet néfaste sur la santé. Dans le contexte d'élaboration de ces définitions, la santé est celle de l'homme, et en matière de zoonoses (*sensu lato*) cette notion peut-être étendue à celle des animaux.

La notion de risque correspond à une notion probabiliste : le risque est, en effet, la probabilité de survenue d'un événement, associée à ses conséquences [Ahl *et al.*, 1993]. A partir de cette notion, Kourilsky et Viney [2000] distinguent deux types de risque : le risque potentiel et le risque avéré.

Si la compréhension du risque avéré est relativement simple car il concerne des dangers dont on sait qu'ils peuvent se manifester et dont on peut donc espérer calculer une probabilité de survenue, la compréhension du risque potentiel est plus délicate. Kourilsky et Viney le définissent comme un « *risque de risque* », c'est-à-dire, en fait, une hypothèse de risque.

On peut donc considérer que le risque potentiel correspond à des craintes dont les fondements théoriques existent ; néanmoins, certains risques potentiels peuvent s'avérer nuls alors que les risques avérés ne sont, par définition, jamais nuls.

### Précaution et Prévention :

La distinction entre précaution et prévention est également importante, car la prévention est une démarche classique et ancienne alors que le principe de précaution se veut une notion nouvelle.

Kourilsky et Viney [2000] indiquent que « *la précaution est relative à des risques potentiels et la prévention à des risques avérés* ». Ils précisent d'ailleurs que « *la précaution peut être comprise comme le prolongement des méthodes de prévention appliquées aux risques incertains (potentiels)* ».

## 2. Historique et définition du principe de précaution.

Ce sont les instances internationales qui, les premières, ont fait référence au principe de précaution [Soyeux, 1996]. Le traité de Maastricht, dans le texte instituant la Communauté européenne, cite le principe de précaution, mais c'est la conférence internationale de Rio sur l'Environnement et le Développement qui, en juin 1992, propose la première définition du principe de précaution : « *pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent largement être appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommage grave ou irréversible, 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* ».

Trois ans plus tard, en France, la loi BARNIER, relative au renforcement de la protection de l'environnement, reprend ce principe en insérant, dans le Code rural, l'article suivant : « *l'absence de certitude, 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 dommage grave et irréversible à l'environnement, à un coût économiquement acceptable* ». Ainsi, les premiers fondements juridiques de ce qui va devenir en quelques années une règle de conduite des décideurs, non

seulement dans le secteur de l'environnement, mais dans tous les domaines comportant des risques, sont posés dans le droit français imposant aux décideurs un certain « devoir de précaution ».

Plusieurs points dans ces définitions méritent d'être commentés : La notion d'absence de certitude indique que le principe de précaution ne devrait s'appliquer que dans des situations de doute impliquant une connaissance incomplète des effets produits. On sort donc du domaine des risques connus et mesurés, voire de ceux qui peuvent être estimés. Ceci conduit à identifier une première différence entre le champ de l'analyse du risque, (et en particulier de l'appréciation du risque qui a comme objectif d'estimer le risque) et celui du principe de précaution qui devrait se limiter aux risques potentiels tels que définis par Kourilsky et Viney.

La définition de la loi française fait clairement du principe de précaution un outil de gestion du risque puisqu'il s'agit de prendre des mesures visant à prévenir le risque. Le principe de précaution apparaît donc, à la lumière de ces textes, comme l'outil de gestion des risques potentiels. Il s'agit de prendre des mesures pour prévenir une possibilité de risque ! Or il existe un nombre infini de risques potentiels ; en effet, il est possible, *a priori*, de formuler des craintes pour toute action entreprise. Les sociologues du risque indiquent bien que le risque perçu est d'autant plus grand que les conséquences sont mal connues [Kourilsky et Viney, 2000]. Ceci conduirait donc à se méfier *a priori* de tout ce qui est mal ou peu connu. Les gestionnaires se retrouvent ainsi dans une situation délicate pour décider jusqu'où il faut aller dans les mesures à prendre. Si l'acceptation du risque potentiel est la plus pessimiste (au sens du rapport Kourilsky-Viney), il n'y a pratiquement plus de limite et toute perception de risque peut conduire à immédiatement mettre en œuvre des mesures de gestion ! Conscient de cet écueil, le législateur a prévu plusieurs garde-fous qui viennent éclairer d'un jour plus nuancé le « devoir de précaution ».

Ayant bien perçu la difficulté d'ajuster le niveau des mesures de lutte à un risque potentiel, le législateur a tout de même souhaité souligner qu'il était nécessaire que les mesures soient « *proportionnées* » au risque. L'ambiguïté du texte réside dans le fait qu'il n'est pas précisé si la proportionnalité devait s'appliquer à l'effet produit (les conséquences) ou si elle devait s'appliquer à la probabilité de survenue de l'événement quelque soit la réponse.

Deux autres nuances sont à apporter :

- la première correspond aux risques qui doivent concerner des dommages « *graves et irréversibles* ». Dans le domaine de l'environnement, il est aisé de se représenter des risques graves et irréversibles pour la planète ; l'interprétation de « *grave et irréversible* » devient plus délicate dans d'autres secteurs, en particulier dans celui de la santé !

- La deuxième est apportée par la notion de « *coût économiquement acceptable* ». Si la notion d'acceptabilité du coût est relative, il reste que le législateur fait néanmoins volontairement référence explicitement à des aspects économiques pour moduler la notion d'action qui ne doit pas être entreprise à n'importe quel coût !

### **3. Champ d'application du principe de précaution.**

Le champ du principe de précaution tel que défini, d'abord par les instances internationales puis par la loi française, est clairement le risque environnemental. Il s'agissait à l'époque de promouvoir une attitude responsable dans le domaine de l'écologie de la planète.

L'affaire du sang contaminé, en jetant un discrédit sur le monde médical, a également fait prendre conscience à l'opinion publique que les risques sanitaires pouvaient constituer un secteur aussi inquiétant que le risque environnemental. Le principe de précaution a alors gagné le domaine médical. Comme le souligne David [1998], l'extension du champ d'activité du principe de précaution a été le fait des juristes. C'est un arrêté en conseil d'Etat, en 1993, qui à propos d'une contamination par le VIH survenue en 1985, a introduit cette nouvelle obligation. Depuis, le Conseil d'Etat a longuement développé ce concept [Anonyme, 1998] et l'a radicalisé. Ainsi, il précise que « *Ce nouveau concept se définit par l'obligation pesant sur le décideur public ou privé de s'astreindre à une action ou de s'y refuser en fonction du risque possible ; dans ce sens, il ne suffit pas de conformer sa conduite à la prise en compte des risques connus, il doit en outre apporter la preuve, compte tenu de la science, de l'absence de risque* » ! On est loin ici des réserves sur les aspects économiquement acceptables ou sur les risques graves et irréversibles ! Certains vont d'ailleurs dénoncer cette obligation ; ainsi, Corinne Lepage [1999] indique que l'on se situe « *dans le scénario du pire* », qui de plus « *inverse la charge de la preuve* » ; David [1998] considère que cette acceptation du principe de précaution « *conduit à une obligation de résultats* » !

### **4. Avantages et inconvénients de l'application du principe de précaution.**

#### **4.1. Avantages :**

##### **Une démarche perçue comme rassurante**

La multiplication exponentielle des nouvelles technologies rend le monde mouvant et donc inquiétant. Si les avancées technologiques sont perçues par beaucoup comme positives, elles ne sont pas sans engendrer des peurs. Ces peurs ont une composante rationnelle et une autre irrationnelle. La partie rationnelle peut être résumée par : « les retombées de la mise en

œuvre de toutes ces technologies ne sont-elles pas à terme plus dangereuses que l'amélioration apportée par la technologie elle-même ? ». Elle s'appuie sur des faits réels observés (sang contaminé par exemple). La part d'irrationnel est alimentée par l'angoisse de l'homme moderne face à la complexité croissante de son environnement qui l'oblige à d'incessants efforts d'adaptation.

Dans ce contexte, le principe de précaution est rassurant : c'est l'outil qui est censé nous préserver des « mauvaises surprises » puisque les nouvelles technologies devront faire la preuve qu'elles ne présentent pas de risque ; c'est également la garantie que les décideurs devront placer la sécurité avant l'intérêt économique.

#### **Un complément à l'analyse du risque avéré**

Si l'analyse du risque représente un outil d'aide à la décision rationnel et cohérent, néanmoins, cette démarche est limitée aux risques avérés. Le principe de précaution vient compléter ce dispositif d'aide à la décision en proposant une démarche applicable aux risques potentiels, qu'ils soient étayés par des hypothèses solides ou simplement perçus par l'opinion publique.

#### **Un stimulant à la recherche**

Fondé sur l'incertitude scientifique, le principe de précaution conduit naturellement à approfondir les connaissances et donc il stimule la recherche afin que celle-ci lui apporte les réponses aux questions que sa formulation met en lumière.

#### **Une transparence aisée**

Enfin, le principe de précaution est plus facilement « communicable » que l'analyse du risque qui se fonde sur le postulat que le risque avéré nul n'existe pas et que l'on doit accepter un certain niveau de risque (le risque acceptable), notion mal acceptée par l'opinion publique aujourd'hui.

### **4.2. Inconvénients :**

#### **Un risque de frein à l'innovation technologique**

Un des inconvénients majeurs du principe de précaution réside dans son pouvoir de blocage. En effet, le risque est d'interpréter le principe de précaution comme l'adage « *dans le doute, abstiens-toi !* » (dans ce cas il s'agit bien entendu d'un doute de risque). Or, toute nouvelle situation peut, *a priori* générer un risque, imaginaire ou réel. La difficulté réside dans la capacité de distinguer le réel de l'imaginaire ! Une application trop large du principe de précaution reviendrait, de fait, à paralyser l'innovation [David, 1998].

#### **Un risque de confusion entre risques avérés et risques potentiels**

La médiatisation du principe de précaution lié à une méconnaissance par le public des différences entre risques potentiels et risques avérés conduit trop souvent à ce que des risques hypothétiques soient perçus comme des risques réels (cf débat OGM). D'ailleurs l'importance des mesures prises contre ces risques potentiels conduisent à donner une image du risque potentiel plus effrayante que celles de risques bien réels mais familiers.

#### **Une difficulté dans l'évaluation des décisions**

David [1998] souligne un autre effet pervers du principe de précaution : c'est « *l'impossibilité de démontrer que la non survenue du danger supposé relève de l'erreur de l'hypothèse ou au contraire de l'efficacité des mesures* ». Par là même, l'utilisation du principe de précaution empêche l'évaluation, *a posteriori*, de la décision prise. David conclue que « *la précaution, qui ne tolère pas l'incertitude temporaire, se condamne de fait à une incertitude beaucoup plus étendue* ».

#### **Un coût économique élevé**

Il est à craindre, surtout en période d'abondance, que les coûts des mesures de précaution soient très élevés et sans véritable rapport avec le risque. Ce risque est d'autant plus élevé qu'il peut être difficile, *a posteriori*, de mesurer le véritable rapport coût/efficacité des mesures qui ont été prises.

#### **Un risque d'usage excessif**

Enfin, Kourilsky et Viney [2000] soulignent le risque que fait courir la responsabilité pénale qu'encourent maintenant les décideurs : « *il est à craindre que la tendance à la pénalisation alimente chez les décideurs une peur du procès pénal qui les amènerait à faire un usage excessif de principe de précaution pour fuir leurs responsabilités* ».

### **5. Application raisonnée du principe de précaution.**

Si le principe de précaution apparaît aujourd'hui comme une des composantes incontournables de la gestion de la sécurité, il semble nécessaire, compte tenu des inconvénients que son application trop large ne manquerait pas de faire peser sur le fonctionnement sociétal, d'encadrer l'application de ce principe d'un certain nombre de garde-fous.

C'est ainsi que les instances internationales ont commencé à réfléchir sur ce que pourrait être l'application **raisonnée** du principe de précaution et proposent des principes d'action importants [Lepage, 1999].

- Il est nécessaire de commencer par une tentative d'évaluation du risque qui devra bien identifier le degré d'incertitude scientifique à chaque étape.
- Les mesures devaient être proportionnées au risque envisagé.
- Les mesures devraient tenir compte d'une évaluation bénéfice/coût.
- Les mesures devraient toujours avoir un caractère provisoire dans l'attente des recherches spécifiques effectuées pour générer les données manquantes, afin de réaliser une évaluation des risques plus objective.

Ces principes d'action sont également repris et largement développés dans le rapport Kourilsky et Viney. Le Conseil national de l'alimentation (CNA) [Gailing et Collart-Dutilleul, 2001] précise que pour avoir recours au principe de précaution, deux circonstances devraient coexister : « *l'incertitude scientifique, mais aussi l'existence d'informations pertinentes concernant le risque identifié* » ; celui-ci devrait donc être étayé par une hypothèse sérieuse.

Par ailleurs, le CNA insiste sur la portée du caractère provisoire du principe de précaution en s'interrogeant sur les moyens de faire en sorte que le provisoire ne dure pas trop longtemps. Il souligne que le principe de précaution est assorti d'une « *obligation de recherche* » et qu'en fonction des résultats de cette recherche, les mesures prises doivent pouvoir à tout moment être révisées. En particulier « *lorsque le doute est levé : la mesure devient alors une mesure de prévention si le risque est avéré, ou disparaît si le risque est infirmé* ».

Comme l'écrit M.A. Hermitte (2002), le principe de précaution est un principe d'action « *l'idée est toujours la même : il s'agit de tirer la leçon des multiples difficultés sanitaires et environnementales dont les dommages ont commencé à se faire sentir longtemps après l'apparition de leur cause... C'est donc une technique de décision propre à l'action caractéristique de la phase d'incertitude scientifique qui est en train d'être mise au point sous le nom de principe de précaution.* ». Le degré d'incertitude lui-même peut varier en fonction de ce que O.Godart appelle « *la consistance scientifique du risque* », de la simple conjecture à la forte présomption étayée théoriquement et empiriquement (en passant par les stades : hypothèse compatible admise par une minorité de scientifiques, hypothèse jugée plausible par une majorité de scientifiques mais sans étayage empirique fort). On comprend aisément qu'en fonction du degré d'incertitude du risque potentiel (ou du risque associé ou danger potentiel) les décisions puissent être de nature différente et qu'elles soient donc révisables.

## Conclusion

Au-delà des différences d'analyses et d'appréciation concernant l'importance juridique et les conditions d'utilisation par les décideurs du principe de précaution, apparaît un consensus sur la nécessité d'une approche rationnelle des risques non avérés à un moment donné de l'évolution technologique (la technologie étant entendue comme « *cadre théorique de la technique* » selon Kourilsky et Viney). Le principe de précaution est un outil intéressant dans ce contexte sous réserve qu'il en soit fait une application raisonnée; ainsi les nombreuses exégèses qui ont été faites de ce principe paraissent converger vers l'exercice de « *la prévention proportionnée* » telle qu'elle est définie par A. Godart.

## Bibliographie

- Ahl A.S., Acree J.A., Gipson P.S., McDowell R.M., Miller L. and McElvaine M.D. ~ Standardization of nomenclature for animal health risk analysis. *Rev. sci. tech. Off. Int. Epiz.*, 1993, **12**, 1045-1053.
- Anonyme ~ Réflexion sur le droit de la santé. Rapport public du Conseil d'Etat de 1998. Jurisprudence et avis de 1997, Paris, 1998.
- David G. ~ La médecine saisie par le principe de précaution. *Bulletin de l'académie nationale de médecine*, 1988, **182**, 1219-1228.
- Gailing M.O. et Collart-Dutilleul F. ~ Rapport et avis du Conseil national de l'alimentation sur le principe de précaution et la responsabilité dans le domaine alimentaire, 2001, 36 pages.
- Godart O, Henry C., Lagadec P. et Michel-Kerjan E., *Traité des nouveaux risques*, Gallimard, Coll « Folio ») Actuel , 2002, 620 p.
- Hermitte M.A. et Godart O.2004 Le principe de précaution comme norme collective : de quoi s'agit-il, cycle « où en est-on avec le principe de précaution ? », Cité des sciences, Séminaire 14/01/2004 ([www.cite-sciences.fr](http://www.cite-sciences.fr))
- Kourilsky P. et Viney G. ~ Le principe de précaution : rapport au premier ministre, pp. 405. La documentation française, 2000, Paris.
- Lepage C. ~ Que faut-il entendre par principe de précaution ? *Gazette du palais*, 8 et 9 octobre 1999, 7-11.
- Soyeux Y. ~ La place du principe de précaution dans le droit de l'alimentation. *Bulletin de l'académie vétérinaire de France*, 1996, **69**, 25-40.