

# **Le principe de précaution en Suisse et au plan international**

**Document de synthèse du groupe de travail  
interdépartemental « Principe de précaution »,  
août 2003**

**Autorités représentées :**

Office fédéral de la santé publique (OFSP)

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage  
(OFEFP)

Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

Office vétérinaire fédéral (OVF)

Secrétariat suisse à l'économie (seco)

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

**Responsable :** OFSP, Division Affaires Internationales

Mme Eva Zbinden Kaessner, avocate

<b>1.</b>	<b>Avant-propos</b>	p. 3
<b>2.</b>	<b>Introduction</b>	
2.1	La normalisation du principe de précaution	p. 3
2.2	Définitions souvent citées au niveau international	p. 4
<b>3.</b>	<b>Notions</b>	
3.1	Analyse des risques : évaluation des risques, gestion des risques et communication des risques	p. 5
3.2	Prévention et précaution	p. 6
<b>4.</b>	<b>L'application du principe de précaution dans le contexte national</b>	
4.1	Approche des divers offices fédéraux	
4.1.1	OFEFP : Principe juridique de la LPE et d'autres lois	p. 7
4.1.2	OFAG : Définition dans le cadre de la Politique agricole 2007	p. 9
4.1.3	OVF : Le principe de précaution, partie implicite de la législation	p. 10
4.1.4	OFSP : Inscription et recommandation inhérentes	p. 11
4.1.5	seco: obstacles au commerce	p. 13
4.2	Points communs et différences dans l'application du principe de précaution	
4.2.1	Aperçu tabulaire	p. 14
4.2.2	Points communs et différences	p. 15
4.2.3	Critères (si et comment)	p. 15
<b>5.</b>	<b>Le principe de précaution dans le contexte international</b>	
5.1	Le principe de précaution, règle du droit coutumier international	p. 17
5.2	Application par les organisation et institutions internationales	
5.2.1	Union européenne	p. 17
5.2.2	Codex Alimentarius	p. 19
5.2.3	Accords multilatéraux sur l'environnement	p. 20
5.2.4	Organisation mondiale du commerce : SPC, OTC et GATT 1994	p. 22
5.2.5	Organisation mondiale de la santé (OMS)	p. 24
<b>6.</b>	<b>Synthèse</b>	p. 26
<b>7.</b>	<b>Conclusion</b>	p. 29
	<b>Annexes</b>	
	- Glossaire	p. 30
	- Membres du groupe de travail	p. 31

## 1. Avant-propos

Le principe de précaution est abordé différemment selon le domaine concerné ; son acception varie également entre les plans national et international. Le présent document de synthèse a été élaboré par un groupe de travail interdépartemental, sur mandat des directions de l'OFSP et de l'OFEFP. Son but est de recenser les réglementations du droit suisse qui peuvent être considérées comme une concrétisation de ce principe et d'en analyser la teneur.

Ce mandat poursuit trois objectifs :

- dresser un catalogue de critères pour l'application du principe de précaution en s'appuyant sur le droit en vigueur ;
- fournir à l'administration fédérale un instrument fondé pour expliquer les diverses approches du principe de précaution ;
- servir de fil conducteur aux délégations suisses, notamment pour la négociation d'accords internationaux.

## 2. Introduction

### 2.1 La normalisation du principe de précaution

La notion de principe de précaution trouve ses origines dans les débats environnementaux des années 1970. Auparavant, les mesures faisant d'une manière générale obstacle au commerce devaient être fondées sur des preuves scientifiques évidentes. Avec l'apparition du principe de précaution, il devenait possible d'ordonner des mesures même en cas d'incertitude scientifique. Cette nouvelle approche repose sur l'admission que la complexité des interactions entre processus naturels va croissant et n'est souvent comprise qu'incomplètement. La question se pose ainsi comment dès lors prendre à temps les mesures justes pour éviter un risque pour l'environnement, en sachant que l'inaction pourrait aboutir à des dommages irréversibles pour la nature.<sup>1</sup> Au fil des années qui suivirent, ce principe fut inscrit dans le droit suisse sur l'environnement. Puis, il devint un élément de plus en plus important dans les accords internationaux (sur l'environnement) et par conséquent du droit des gens. Le « Principe 15 » de la Déclaration de Rio adoptée en 1992 au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro est généralement reconnu comme le fondement du principe de précaution dans le domaine du développement durable (cf. points 2.2 et 5.1). Ces dernières années, il a été concrétisé et développé diversement dans différents secteurs.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Perrez, Franz Xaver, *The World Summit on Sustainable Development: Environment, Precaution and Trade – A Potential for Success and/or Failure*, 12/I RECIEL (2003), p. 15

<sup>2</sup> Perrez, op. cit., pp. 15-16

## 2.2 Définitions souvent citées au niveau international

La formulation du principe de précaution varie entre les diverses publications ; il n'y a toutefois pas de contradictions importantes entre les différentes définitions.<sup>3</sup> Celles-ci partent toutes de l'idée qu'une mesure peut être adoptée pour éviter des atteintes à l'environnement ou à la santé humaine, même en l'absence de preuves scientifiques absolues. On trouve une définition complète et souvent citée dans la déclaration de Wingspread de 1998 :

*« Quand une activité présente une menace pour la santé de l'homme ou de l'environnement, des mesures de précaution doivent être prises, et ce, même si certaines relations de cause à effet ne sont pas clairement établies scientifiquement. »<sup>4</sup>*

Le « Principe 15 » de la Déclaration de Rio, évoqué au point 2.1, ne se rapportait encore qu'à l'environnement :

*« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. 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. »<sup>5</sup>*

En 2000, la Commission de la CE s'est à son tour prononcée sur le principe de précaution et ses modalités d'application. Depuis lors, cette interprétation est souvent citée dans les débats (cf. point 5.2.1) ; elle est surtout suivie dans le domaine des denrées alimentaires :

*« Il [le principe de précaution] couvre les circonstances particulières où les données scientifiques sont insuffisantes, peu concluantes ou incertaines, mais où, selon des indications découlant d'une évaluation scientifique objective et préliminaire, il y a des motifs raisonnables de s'inquiéter que les effets potentiellement dangereux sur l'environnement et la santé humaine, animale ou végétale soient incompatibles avec le niveau choisi de protection ».<sup>6</sup>*

Si le choix des termes et le champ d'application des différentes définitions varient, certains éléments-clés se sont dégagés au fil des ans. Ces points communs peuvent être décrits comme suit :

1. Le principe de précaution est applicable lorsque les certitudes scientifiques manquent ou sont insuffisantes pour prouver la relation de cause à effet et que, simultanément, de sérieux indices font craindre un risque important

<sup>3</sup> Silberschmidt, Gaudenz, The Implementation of the Precautionary Principle as a Topic of the European Environment and Health Process, contribution de Gaudenz Silberschmidt, International Society of Doctors for the Environment (ISDE), lors de la 3<sup>e</sup> réunion du Comité européen de l'environnement et de la santé (EEHC) à Dublin, 29.11 - 1.12.2000

<sup>4</sup> Elaborée par une conférence d'experts à Wingspread, Wisconsin, Etats-Unis, en janvier 1998; cf. <http://www.sehn.org/wing.html>

<sup>5</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992); <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>

<sup>6</sup> Commission de la CE : Communication de la Commission du 2.2.2000 sur le recours au principe de précaution; <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l32042.htm>

pour la santé de l'homme et des animaux ou pour l'environnement.

2. En cas d'incertitude scientifique, il y a un droit, voire une obligation, de prendre des mesures préventives. L'application du principe doit obéir à des processus transparents et conformes à l'Etat de droit.<sup>7</sup>
3. Il convient de mener des recherches plus poussées, notamment en vue de trouver des solutions de rechange, dans le but d'éliminer l'incertitude scientifique.

D'aucuns sont d'avis qu'il appartient au « pollueur » de prouver la sécurité de son activité éventuellement dangereuse et non pas aux victimes potentielles (renversement de la charge de la preuve).<sup>8</sup>

### 3. Notions

#### 3.1 Analyse des risques : évaluation des risques (Risk Assessment), gestion des risques (Risk Management) et communication des risques (Risk Communication)

Il est généralement admis que l'analyse des risques constitue le processus approprié pour évaluer, de manière structurée et complète, une situation potentiellement dangereuse, de la gérer et de la communiquer. Cet examen repose sur les principes de la scientificité et de la transparence. Une évaluation exhaustive des risques comporte une détermination de la cause du danger, l'appréciation de la menace pour l'homme, les animaux et l'environnement, selon des principes scientifiques ainsi que des stratégies et des propositions d'action pour réduire ces risques. Les résultats et les mesures qui en sont dérivées sont communiqués de façon compréhensible et transparente aux personnes concernées et, selon les cas, au grand public. Le principe de précaution s'applique le plus souvent en rapport avec une analyse ordinaire des risques. Par souci de clarté, nous expliquons cette dernière ci-après.

L'analyse des risques est normalement subdivisée en trois éléments : évaluation des risques, gestion des risques et communication des risques. L'évaluation relève des milieux scientifiques, tandis que la gestion, qui englobe également des considérations étrangères à la science, est essentiellement politique. Si la gestion des risques se voit confrontée à des incertitudes scientifiques, le principe de précaution peut être appliqué afin qu'il soit possible d'adopter les mesures nécessaires pour assurer le niveau de protection socialement admis. En conséquence, le principe de précaution est un instrument de gestion des risques, permettant de les maîtriser en tenant compte de leur évaluation. Si les responsables de ces deux champs d'activité entretiennent un dialogue permanent, il faut néanmoins veiller à la plus grande indépendance possible des deux fonctions. La communication des risques enfin a pour objectif d'informer, de

---

<sup>7</sup> Silberschmidt, op. cit.

<sup>8</sup> Silberschmidt, op. cit.

manière adéquate, les personnes touchées, ou éventuellement un public plus large, sur les mesures adoptées, en les plaçant en contexte.

Une description précise des trois éléments de l'analyse des risques peut se présenter comme suit :<sup>9</sup>

**Evaluation des risques** : Grâce à des recherches dans la littérature spécialisée et à la consultation d'experts dans le domaine concerné, les nouvelles informations sont systématiquement recueillies, classées et analysées selon des critères scientifiques. Les lacunes, les restrictions et les incertitudes sont signalées de manière transparente. Sur la base de ces informations structurées, les personnes chargées de l'analyse des risques (les « analystes ») font leur travail. Il s'agit de prévoir la probabilité que l'événement indésirable se produise et l'étendue de ses conséquences néfastes. Dans l'approche qualitative de l'évaluation du risque, on décrit les conséquences attendues. Si nécessaire et si la quantité de données le permet, le risque peut aussi être exprimé sous forme chiffrée sur la base de modèles mathématiques (analyse des risques quantitative).

**Gestion des risques** : En coopération avec les milieux intéressés, les mesures nécessaires sont prises et mises en œuvre, en tenant compte des aspects scientifiques et d'autres facteurs légitimes. Les mesures doivent permettre de réduire le risque à un niveau tolérable pour tous ceux qui y sont exposés (qui risquent de subir les conséquences d'un incident indésirable). Les répercussions des mesures prises sont surveillées. Si les connaissances se modifient, les stratégies visant à diminuer le risque ou, le cas échéant, l'analyse du risque elle-même doivent être révisées.

**Communication des risques** : Dans le contexte actuel de mondialisation des marchés et de diffusion instantanée des informations par les médias et Internet, la perception des risques par tout un chacun est devenue la règle. En impliquant sans tarder les milieux touchés et intéressés dans le processus d'analyse des risques, il est possible d'identifier rapidement les diverses préoccupations et craintes et d'y répondre de manière adéquate. Il faut viser en principe un maximum de transparence. Par ailleurs, les craintes et préoccupations de la population doivent être prises au sérieux autant que les risques scientifiquement reconnus. La confiance des milieux concernés dans les décisions prises par les autorités s'en trouve renforcée et les mesures à prendre seront mieux acceptées. Si la communication des risques fait défaut ou est insuffisante, il se peut que le public perçoive le risque potentiel comme nettement plus grand qu'il ne l'est en réalité. Cet outil constitue par conséquent un élément essentiel d'une bonne analyse des risques.

### 3.2 Prévention (*prevention*) et précaution (*precaution*)

Les champs sémantiques des notions de « prévention » et de « précaution » sont très proches et se recouvrent même partiellement. Les deux termes vont parfois

---

<sup>9</sup> D'après « Principes régissant l'analyse des risques à l'OVF », Éd. Office vétérinaire fédéral, 2001, p. 4 s.

jusqu'à être utilisés comme synonymes. Il apparaît dès lors judicieux de les distinguer clairement. L'étymologie nous fournit la première différence. *Prévention* vient du latin *præventio* qui signifie « action de devancer » ; ce terme est utilisé surtout en médecine et en droit, dans le sens *prophylaxie, empêchement* (d'une maladie, d'un crime). *Précaution* en revanche se définit comme étant une mesure de *prévoyance pour l'avenir* ; la nuance réside dans le fait qu'on cherche moins à éviter un phénomène précis qu'à préserver un bien (p. ex. la santé humaine, un environnement intact).

Dans le droit international sur la protection de l'environnement, l'usage a fixé le sens du terme « précaution », qui se rapporte exclusivement à des mesures de prévoyance lorsqu'une incertitude scientifique subsiste quant à l'existence d'un danger ou d'un risque. Il s'agit là du *sens strict* du terme. La caractéristique principale de la précaution au sens strict réside dans l'impossibilité d'affirmer avec une certitude suffisante quels seront les effets néfastes d'une substance ou d'une activité, quelle est la probabilité d'occurrence des dommages et quelle pourrait être leur ampleur. Le principe de précaution vise donc à fournir un mode d'emploi sur la manière d'agir face à une incertitude scientifique. Il part des connaissances scientifiques, du degré d'ignorance et de valeurs extra-scientifiques. Il est cependant généralement admis qu'il doit exister au moins des indices crédibles du risque potentiel avant que la précaution ne puisse être invoquée. La Commission de la CE définit l'incertitude scientifique comme suit :

*« L'incertitude scientifique résulte généralement de cinq caractéristiques de la méthode scientifique: la variable choisie, les mesures effectuées, les échantillons prélevés, les modèles utilisés et le lien de causalité employé. Elle peut également découler d'une controverse sur les données existantes ou de l'absence de certaines données pertinentes. Elle peut concerner des éléments tant qualitatifs que quantitatifs de l'analyse »<sup>10</sup>*

Quand un danger est bien connu, toute réglementation ad hoc peut constituer une mesure préventive. Dans ce cas, il ne s'agit toutefois pas de précaution, vu que l'incertitude scientifique a été écartée.<sup>11</sup>

## **4. L'application du principe de précaution dans le contexte national**

### **4.1 Approche de divers offices fédéraux**

#### *4.1.1 OFEFP : Principe juridique de la LPE et d'autres lois*

Le principe de précaution revêt une importance primordiale pour l'ensemble de la protection de l'environnement. A l'occasion de la révision totale de la constitution fédérale en 1998, il a été inscrit expressément à l'art. 74, al. 2, Cst., dans la forme sous laquelle il était en vigueur dans le droit environnemental (mise à jour du droit constitutionnel).<sup>12</sup> D'une manière générale, toutes les formes de précaution en matière de protection d'environnement partent de la volonté d'éviter des risques

<sup>10</sup> Communication de la Commission de la CE, op. cit.

<sup>11</sup> Silberschmidt, op. cit.

<sup>12</sup> Art. 74 Cst, Anne Petitpierre-Sauvain, Droit constitutionnel suisse, § 36 n° 18/19, en particulier note 46

inconnus ; toutes les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes doivent autant que possible être limitées.

En conséquence, tous les textes législatifs portant sur l'environnement contiennent des prescriptions préventives adaptées à chaque domaine concerné. Le droit de l'environnement ne connaît pas la distinction faite plus haut entre *prévention* (lorsque les effets et les liens de causalité sont connus) et *précaution* (lorsque les effets sont inconnus ou que les liens de causalité sont mal connus). La précaution au sens du droit de l'environnement englobe tant la prévention que la précaution. Ni la constitution, ni les prescriptions légales n'obligent à procéder a posteriori à cette différenciation entre les démarches préventives.

La loi sur la protection de l'environnement (LPE) repose sur trois piliers :

- l'obligation d'empêcher les atteintes nuisibles ou incommodes ou d'y remédier
- le principe de causalité et
- le principe de précaution.

Ainsi, le législateur a fixé dès l'article premier (But) : « Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes seront réduites à titre préventif et assez tôt. » (art.1, al. 2, LPE, RS 814.01). Ce libellé englobe l'obligation de limiter les atteintes situées en dessous du seuil de nuisibilité ainsi que celles pour lesquelles il est scientifiquement impossible de fixer une telle limite.

Sur la base de deux exemples ayant trait à la protection contre les immissions, nous montrons comment le principe de précaution fixé dans le droit de l'environnement (art. 1, al. 2, et art. 11 LPE) a été concrétisé :

- Dans le domaine de la *lutte contre le bruit*, des valeurs limites d'immissions (VLI) ont été fixées. Elles expriment le niveau à partir duquel le bruit est juridiquement considéré comme nuisible ou incommode pour l'homme. Il est scientifiquement incontesté que même un niveau de bruit situé en dessous de la valeur limite peut être nuisible ou incommode pour certaines personnes. La valeur limite reflète toutefois le niveau à partir duquel le bruit devient nuisible pour un pourcentage donné de la population. La nuisibilité des immissions sonores est ainsi établie avec suffisamment de clarté sur le plan scientifique. Les mesures nécessaires seront par conséquent prises pour protéger l'homme contre l'exposition à du bruit nuisible ou incommode. La LPE distingue deux niveaux pour la fixation des mesures. Premièrement, des mesures plus sévères sont ordonnées jusqu'à ce que les VLI soient respectées (art. 11, al. 3, LPE). Deuxièmement, des mesures appelées « mesures de précaution » sont exigées (art. 11, al. 2, LPE) afin de réduire le bruit même en dessous des VLI. Selon la terminologie utilisée en droit international, ces deux niveaux seraient classés dans la catégorie de la prévention ; en effet, il s'agit d'empêcher des nuisances sonores dont la nuisibilité pour certaines personnes est incontestée par la science. La LPE arrête toutefois des critères différents pour les mesures « plus sévères » et les mesures « de précaution » : les secondes, contrairement aux premières, doivent toujours être économiquement supportables.
- Des valeurs limites d'immissions sont également fixées pour le domaine du *rayonnement non ionisant*. Elles expriment à partir de quel rayonnement de courte durée des effets nuisibles aigus se manifestent chez l'homme. On

suppose toutefois qu'un temps d'exposition plus long à un rayonnement plus faible peut également avoir des effets néfastes pour l'homme (effets biologiques non thermiques). Pour l'heure cependant, on manque de preuves scientifiques concluantes étayant ou niant ces suppositions. Aux fins de protéger l'homme contre les rayonnements nuisibles, les mesures nécessaires sont prises sur la base de la LPE. Là aussi, il y a deux niveaux. Premièrement, des mesures plus sévères sont ordonnées jusqu'à ce que les VLI soient respectées. Deuxièmement, des mesures de précaution sont exigées (valeurs limites préventives pour les lieux à utilisation sensible). Selon la terminologie utilisée en droit international, les premières seraient classées dans la catégorie de la *prévention*, alors que les secondes seraient considérées comme une *précaution*. Le droit de l'environnement distingue à nouveau deux niveaux : « la limitation plus sévère », contrairement aux mesures « de précaution », s'applique sans tenir compte du facteur « économiquement supportable ».

En résumé, on constate que le terme « mesure de précaution » est utilisé au sens large dans la législation nationale en matière de protection de l'environnement, ce qui n'est pas le cas au niveau international. Le critère n'est pas l'existence d'une incertitude scientifique, mais un seuil de nuisibilité fixé sur la base de divers facteurs scientifiques. Les mesures visant à abaisser les nuisances en dessous de ce seuil sont considérées comme une précaution dans le droit national et ne sont exigibles que si elles sont techniquement possibles et économiquement supportables.

#### 4.1.2 OFAG : Définition dans le cadre de la Politique agricole 2007

Le principe de précaution est défini dans un nouvel article de la loi sur l'agriculture, révisée dans le cadre de la Politique agricole 2007. Ses critères d'application correspondent à ceux de l'UE :

*Art. 148a (nouveau)*

*1 Des mesures de précaution peuvent être prises s'il semble plausible qu'un moyen de production ou un matériel végétal susceptible d'être porteur d'organismes nuisibles particulièrement dangereux peut avoir des effets secondaires intolérables pour la santé de l'être humain, des animaux et des végétaux ou pour l'environnement, et si la probabilité d'une telle éventualité paraît considérable ou si les conséquences seraient graves, alors même que les informations scientifiques sont insuffisantes pour une évaluation complète du risque lié au moyen de production ou au matériel végétal concerné.<sup>13</sup>*

La loi a été adoptée en juin 2003 par le Parlement. Dans son message aux Chambres, le Conseil fédéral a fait valoir les arguments ci-après en rapport avec le principe de précaution :

*« La gestion des risques se fonde en grande partie sur les résultats de l'évaluation des risques qui, à son tour, est basée sur des données scientifiques. Dans certains cas, ces dernières sont toutefois insuffisantes. Il se peut donc que l'on suppose des incidences*

<sup>13</sup> FF N° 29 du 23.7.2002, pp. 4401 ss.  
<http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/4543.pdf>

*négatives d'un événement, bien que la preuve scientifique ne soit pas encore apportée. C'est alors le principe de précaution qui s'applique.*

*Les mesures de précaution sont prises à titre temporaire. Pour éviter les abus, il faut cependant prévoir qu'elles ne soient prises que si elles sont vraiment justifiées, c'est-à-dire s'il est hautement probable qu'un événement aurait des incidences négatives. De telles mesures peuvent aussi être envisagées lorsqu'il existe un danger élevé pour la santé de l'être humain, des animaux et des végétaux ou pour l'environnement. Mais elles ne doivent être ordonnées que si l'hypothèse du risque est scientifiquement plausible. »<sup>14</sup>*

Et de poursuivre :

*« Or, il peut être nécessaire de recourir à des mesures de précaution restreignant le commerce et l'utilisation de certains produits ou procédés, lorsque ce risque est supposé sur la base d'une hypothèse scientifiquement plausible, dont la preuve n'est cependant pas encore établie. C'est pourquoi il est indiqué d'inscrire dans la LAgr la possibilité de prendre des mesures de précaution et de définir un cadre respectif. Lors de l'exécution, il faudra tenir compte des évolutions internationales dans ce domaine, notamment des travaux du Codex Alimentarius et de la CE. D'autres aspects, tels que la proportionnalité, l'interdiction de discriminer et l'exigence de cohérence, devront également être considérés. »*

#### 4.1.3 OVF : Le principe de précaution, partie implicite de la législation

Le principe de précaution n'est pas expressément mentionné dans la législation ayant trait au domaine d'activité de l'Office vétérinaire fédéral (OVF). Il découle cependant implicitement de l'art. 9 de la loi fédérale sur les épizooties (LFE ; RS 916.40) ainsi que des art. 9 et 10 de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI ; RS 817.0). La teneur de l'art. 9 LFE est la suivante :

*« La Confédération et les cantons prennent toutes les mesures qui, d'après l'état de la science et de l'expérience, paraissent propres à empêcher l'apparition et la propagation d'une épizootie. »*

En 2001, la Direction de l'OVF a en outre adopté un document sur les principes régissant l'analyse des risques.<sup>15</sup> Si le principe de précaution est expressément mentionné dans les conditions générales, il n'est pas précisé dans la suite du document :

*« Le principe de précaution peut être appliqué lorsque des indices font craindre un risque potentiel mais que les données scientifiques nécessaires à une prise de décision ne peuvent être obtenues en temps utile, ou que l'analyse scientifique donne des résultats contradictoires. »<sup>16</sup>*

Le principe de précaution constitue par conséquent une démarche légitime dans les analyses des risques de l'OVF ; il permet aux responsables de la gestion des risques de prendre des mesures même si les bases scientifiques sont incertaines ou contradictoires. Si l'analyse des risques révèle que, en dépit de l'absence de preuves scientifiques et donc d'une évaluation appropriée des risques, des

<sup>14</sup> FF N° 29 du 23.7.2002, pp. 4401 ss.  
<http://www.admin.ch/ch/ff/ff/2002/4401.pdf>

<sup>15</sup> OVF, op. cit.

<sup>16</sup> OVF, op. cit., p. 2

mesures sont indispensables pour empêcher ou réduire un risque, le principe de précaution peut être appliqué en tenant compte des conditions suivantes :

- La santé et la sécurité de l'homme et des animaux doivent être considérés comme prioritaires. Le principe de précaution peut être invoqué si des faits connus permettent de conclure à une forte probabilité de conséquences dommageables.

Si le principe de précaution est appliqué, il faut prendre en considération les points suivants :

- les mesures prises doivent être proportionnées ;
- les décisions doivent être motivées et intelligibles ; elles doivent être communiquées de façon compréhensible aux milieux concernés et éventuellement au public ;
- les mesures prises sont de nature temporaire et leurs répercussions sont constamment surveillées et réexaminées. Si les mesures prises s'avèrent inappropriées à la lumière de nouvelles connaissances scientifiques ou de nouvelles évaluations de risques, elles doivent être adaptées à la situation nouvelle.

#### 4.1.4 OFSP : Inscription et recommandation inhérentes

**Denrées alimentaires :** Le principe de précaution n'est pas expressément mentionné dans la loi sur les denrées alimentaires (LDAI) ; des allusions figurent toutefois dans plusieurs dispositions. Le principe est donc inscrit de manière inhérente dans la loi, puisque, en vertu de la LDAI, les denrées alimentaires ne doivent pas mettre en danger la santé du consommateur si elles sont utilisées conformément à leur destination. D'une manière générale, il appartient à celui qui met la marchandise en circulation de s'assurer, dans le cadre de l'autocontrôle, que cette prescription est respectée. La LDAI obéit au principe du droit positif, c'est-à-dire qu'il n'est permis de mettre en circulation que ce qui est explicitement défini dans l'ordonnance ou autorisé par l'office fédéral. Les quantités de substances potentiellement dangereuses pour la santé admissibles dans les denrées alimentaires ne doivent pas présenter de risque pour la santé et ne pas dépasser le niveau techniquement inévitable. S'il y a lieu de croire (soupçon fondé) que les dispositions légales ne sont pas satisfaites, les organes de contrôle ont la compétence de mettre des marchandises sous séquestre, même si les documents requis pour une évaluation suffisamment affirmative du risque font défaut. Outre les interdictions, on peut envisager des restrictions : par exemple admission limitée, obligation de se soumettre à un monitoring, restrictions dans le temps ou limitations des quantités ou encore assujettissement à des dispositions particulières sur la déclaration. Les mesures doivent être proportionnées, autrement dit, il n'est pas permis de recourir à des moyens de contrainte plus sévères que ne l'exigent les circonstances. Le principe de précaution s'applique également lors d'éventuelles infractions à la protection contre les tromperies en rapport avec la protection de la santé.

**Protection contre les radiations :** Le rayonnement se caractérise par le fait que, d'une manière générale, ses interactions physiques ou biologiques sont ou peuvent être dangereuses pour la santé. C'est uniquement une question de dose. D'où le principe fondamental de la protection contre les radiations : réduire la dose ou l'exposition autant que possible, ce qui pourrait être considéré comme

une *précaution*, car cela n'agit pas uniquement de façon préventive contre les risques connus, mais assure aussi une prévoyance par rapport aux conséquences encore inconnues de faibles doses ; enfin, c'est une façon de ménager une marge pour les développements futurs, en ce sens que le potentiel d'exposition n'est pas entièrement épuisé.

Les risques du *rayonnement ionisant* sont largement connus. Ils sont stochastiques et le risque zéro n'existe pas. Les principes de la radioprotection s'intitulent par conséquent : *justifier*, *optimiser* et *limiter*. L'application de rayons doit en premier lieu être justifiée : l'utilité doit être plus grande que le risque. Limiter signifie que le risque n'est plus acceptable. Les bases légales dans ce domaine sont la loi sur la radioprotection (LRaP) et l'ordonnance du même nom (ORaP). Entre la justification et la limitation, il y a l'optimisation, à savoir la réduction maximale de la dose de radiations par rapport à l'utilité optimale des rayons. L'optimisation obéit au principe ALARA (as low as reasonably achievable) ; elle est atteinte par le biais de recommandations, de directives, etc.

Le *rayonnement non ionisant* (RNI) englobe les champs électromagnétiques (CEM) et le rayonnement optique. Dans ce second domaine, l'accent est mis surtout sur la prévention du cancer en rapport le rayonnement UV. Pour les CEM, le principe de précaution (cf. point 4.1.1, 2<sup>e</sup> exemple) est appliqué à l'exposition de l'environnement aux émissions des installations fixes (antennes, lignes à haute tension). Par contre, il n'existe pas de réglementation légale unifiée pour la radioprotection et la protection sanitaire s'agissant de l'exposition due à des appareils et instruments ni de l'exposition professionnelle ou médicale. Dans le cadre de « soft law » (textes non contraignants), des recommandations et des directives prônent la précaution avec les CEM. Actuellement, deux motions exigent d'examiner s'il est opportun d'introduire le principe de précaution dans ce domaine.

Dans d'autres secteurs de la **santé publique**, la réaction face à l'incertitude scientifique n'était pas et n'est toujours pas désignée par le terme principe de précaution, même si les réflexions sous-tendant la décision sont en fait identiques. Exemple classique : les nouvelles maladies qui surgissent, comme le SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère). Le seul fait qu'on ait choisi de parler d'un syndrome indique qu'on ne connaissait qu'une série de symptômes, mais pas la cause. Dès que l'origine infectieuse fut soupçonnée, les règles générales du contrôle des épidémies furent appliquées, puis des mesures spécifiques furent introduites sur la base d'hypothèses scientifiques relatives à l'agent, au mode de transmission, au temps d'incubation et au déroulement de la maladie.

**Produits chimiques** : Ni la loi sur les toxiques de 1969, ni son ordonnance d'application (OTox de 1983) ne mentionnent explicitement le principe de précaution. La nouvelle loi sur les produits chimiques, qui devrait entrer en vigueur en 2005, ne le fait pas non plus d'ailleurs. Dans son message au Parlement, le Conseil fédéral motive la décision de ne pas inscrire ce principe dans l'article arrêtant le but de la loi en arguant que les dispositions ont un caractère éminemment préventif. Il est vrai que la volonté de précaution ressort de plusieurs dispositions du droit en vigueur comme du droit à venir. Le but arrêté dans ces textes, à savoir la protection de l'homme contre les effets nuisibles des

produits chimiques (art. 1 OTox ; art. 1 LPChim), peut exiger des mesures préventives.

L'évaluation de la dangerosité des produits chimiques constitue une condition préalable à leur mise en circulation. Elle se fonde sur des données scientifiques, en premier lieu des examens toxicologiques ; elle se traduit par un classement, un emballage et une désignation en fonction du degré de danger et, au besoin, d'exigences particulières concernant le commerce de ces substances (p. ex. restrictions d'utilisation ou interdictions). S'il y a des incertitudes scientifiques au sujet de la dangerosité d'un produit chimique donné et que le risque ne puisse être exclu, le principe de précaution s'applique. A cet égard, l'exposition à cette substance joue un rôle déterminant. Si les incertitudes scientifiques portent sur des caractéristiques toxicologiques qui ne pourront pas déployer leurs effets faute d'exposition, il ne sera pas nécessaire d'adopter des mesures préventives sévères (p. ex. interdiction de mise en circulation). Le principe de précaution sera surtout pertinent lorsque de nouvelles connaissances scientifiques révèlent des dangers jusque-là inconnus. La loi (art. 20) comme le projet (art. 37) exigent explicitement que la Confédération encourage la recherche dans le domaine de la toxicologie. Les conditions requises pour appliquer le principe de précaution sont pour l'essentiel identiques à celles qui sont définies par la Commission de la CE (cf. 5.2.1).

#### 4.1.5 *seco*: Obstacles au commerce

L'adoption de mesures en vertu du principe de précaution relève de l'office spécialisé concerné. Le *seco* joue un rôle d'accompagnant. Il est chargé en premier lieu d'analyser les conséquences économiques d'une mesure et d'examiner la compatibilité avec des obligations commerciales internationales. Sont déterminants à cet égard la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC, RS 946.51), l'accord de l'OMC<sup>17</sup> (en particulier OTC et SPS<sup>18</sup>) ainsi que d'autres normes internationales telles que les AEM (accords environnementaux multilatéraux), qui se réfèrent au principe de précaution. La mesure est évaluée selon les dispositions de l'accord applicable.

Pour apprécier les mesures prises au nom de la précaution, le *seco* applique les principes suivants à titre de critères : les dispositions adoptées doivent servir l'intérêt général, elles doivent être adaptées (nécessité, pertinence et proportionnalité au sens strict, en particulier rapport coûts/utilité) et obéir à la règle de non-discrimination (traitement des résidents, nation la plus favorisée). En outre, il est obligatoire de réviser les mesures de précaution en fonction des progrès de la science (caractère provisoire). Le principe de précaution ne doit en aucun cas servir à masquer des visées protectionnistes.

<sup>17</sup> Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20;  
[http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/legal\\_f.htm](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm)

<sup>18</sup> Accord OTC : obstacles techniques au commerce ; [www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/17-tbt.pdf](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/17-tbt.pdf);  
 Accord SPS : mesures sanitaires et phytosanitaires ; [http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/15-sps.pdf](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/15-sps.pdf)

## 4.2 Points communs et différences dans l'application du principe de précaution (PP)

### 4.2.1 Tableau synoptique

	Définition explicite du PP	Statut juridique	Critères d'application du PP (si et comment)	Mesures possibles
<b>OFEFP</b>	Oui	Art. 74, al. 2, Cst; Art. 1, al. 2, LPE; définition dans LPE toutefois plus large que termino internationale	<i>Si</i> : atteintes pouvaient devenir nuisibles ou incommodes <i>Comment</i> : possible sur le plan de la technique et de l'exploitation ; économiquement supportable	Prescriptions, interdictions, valeurs limites ; délimitation de zones de protection
<b>OVF</b>	Non	Art. 9 LFE ainsi que art. 9 et 10 LDAI	<i>Si</i> : santé de l'homme ou des animaux en danger ; indices sérieux quant à des atteintes possibles <i>Comment</i> : mesures motivées et intelligibles ; communiquées avec transparence, régulièrement vérifiées et adaptées	Interdictions, prescriptions, conditions et charges
<b>OFAG</b>	Oui	Art. 148a LAgr	<i>Si</i> : forte probabilité qu'un incident ait des conséquences négatives ; risque hypothétique plausible <i>Comment</i> : proportionnalité, non-discrimination, cohérence	Interdictions/exigences rel. à l'importation, à la commercialisation et à l'utilisation d'un moyen de production
<b>OFSP DA</b>	Non	Partie intégrante de la législation sur les denrées alimentaires; art. 1, 3 et 6 LDAI	<i>Si</i> : soupçon fondé d'une atteinte à la santé de l'homme ; risque hypothétique plausible <i>Comment</i> : critères de la Commission CE du 2.2.2000	Mise sous séquestre préventive, interdiction d'importer, exigences rel. à la commercialisation de denrées alim.
<b>OFSP Rad</b>	Non	Recommandations	<i>Si</i> : indices scientifiques des dangers pour la santé, durabilité	Recommandations, directives, formation sur maniement du rayonnement, information, promotion de la recherche
<b>OFSP Chim</b>	Non	Partie intégrante de la loi sur les produits chimiques	Soupçon d'un danger pour la santé fondé sur des incertitudes scientifiques (preuves pas évidentes ou incomplètes) <i>Comment</i> : critères de la Commission CE du 2.2.2000	Désignation, note de mise en garde, restrictions de mise en circulation jusqu'à l'interdiction
<b>seco</b>	Non	LETC OMC AEM Normes internationales	<i>Si</i> : l'intérêt public est prépondérant (appréciation par les offices spécialisés) <i>Comment</i> : mesures proportionnelles et non discriminatoires, caractère provisoire, sont revues et au besoin adaptées ; entraves déguisées au commerce pas autorisées	Aucune

#### 4.2.2 *Points communs et différences*

Les offices sont unanimes pour reconnaître l'importance du principe de précaution. Ils sont parfaitement conscients que la terminologie utilisée en Suisse – qui résulte pour l'essentiel de l'évolution du droit national sur la protection de l'environnement – diffère de celle qui est usuelle sur le plan international ; cependant, il n'y a pas de divergences quant à la conception du principe de précaution. Le groupe de travail a fait une distinction entre les deux acceptions de ce principe et leur application respective : premièrement, le sens strict (OFSP, OFAG, OVF, OFEFP et en général sur le plan international) et, deuxièmement, le sens large (OFEFP, OFSP dans le domaine de la protection contre la tromperie).

**Le principe de précaution au sens strict** : tous les offices utilisent le terme précaution – explicitement ou implicitement – au sens strict et s'accordent sur la nécessité de disposer au moins de premiers indices scientifiques, d'une hypothèse plausible sur le risque ou d'un soupçon fondé. Si on décide d'appliquer le principe de précaution, la pondération des arguments pourra différer, notamment eu égard aux divers domaines et à la pesée des intérêts défendus par les offices. Le besoin de recourir à certains critères d'application fait aussi l'unanimité (cf. 4.2.3).

**Le principe de précaution au sens large** : dans les domaines de la santé et de l'environnement, le terme de précaution est utilisé au sens large ; autrement dit, il couvre les actions à la fois de précaution et de prévention. En conséquence, les arguments sont pondérés selon d'autres principes (faisabilité sur les plans de la technique et de l'exploitation, économiquement supportable). L'adoption de marges de sécurité et la prise en compte d'autres impératifs (p. ex. dans le cas de la protection contre la tromperie) sont souvent qualifiées de mesures préventives en vertu du principe de précaution au sens large.

#### 4.2.3 *Critères (si et comment)*

Les critères en vertu desquels sera éventuellement décidée l'application du principe de précaution sont judicieusement répartis en « si » (dans quels cas l'application doit-elle être envisagée) et « comment » (quelles seront les modalités de l'application).

##### *Critères « si » :*

L'aperçu fourni par le tableau du point 4.2.1 montre que les critères « si » utilisés en rapport avec le principe de précaution concordent assez bien dans l'ensemble, même si la formulation n'est pas identique. Ces trois offices appliquent des mesures de précaution :

- s'il existe une **hypothèse plausible sur le risque** (p. ex. en rapport avec des persurances ou des irréversibilités);
- s'il existe un **soupçon fondé** ou
- s'il y a des **indices** attestant la **forte probabilité** d'atteintes à un bien devant être protégé
- s'il y a une **forte probabilité** qu'un incident ait des conséquences dommageables.

Autrement dit, la probabilité d'une relation de cause à effet soupçonnée mais pas suffisamment prouvée scientifiquement doit être nettement supérieure à 0 % ; les conséquences pour l'environnement ou la santé de l'homme, des animaux et des plantes doivent être potentiellement dommageables ou dangereuses et être incompatibles avec le niveau de protection visé.

La situation se présente différemment pour l'OFEFP, qui applique le principe de précaution au sens large. L'article de la LPE définissant le but de la loi dicte une action de précaution **dès que des atteintes pourraient devenir nuisibles ou incommodantes**. En conséquence, la décision (politique) de prendre des mesures de précaution ou non ne dépend pas d'une analyse des risques faites en raison d'une incertitude scientifique ; bien plus, l'office se doit d'agir préventivement dans le cas de toute atteinte concernant son domaine de compétence, par exemple en arrêtant des valeurs limites d'émission. Les termes prévention et précaution se confondent en l'occurrence.

*Critères « comment » :*

Les offices sont tous du même avis concernant les critères « comment » : le principe de précaution intervient dans le cadre d'une analyse ordinaire des risques et sert d'instrument pour la gestion des risques. Son application doit se traduire par une action concrète visant à garantir le niveau de protection recherché. Il s'agit par conséquent d'un acte politique. Les offices s'accordent également sur la nécessité de respecter certains principes lors d'une éventuelle mise en œuvre, à l'instar des dispositions formulées par la Commission de la CE ou dans le Codex Alimentarius :

1. la proportionnalité (entre les mesures et le niveau de protection recherché) ;
2. la cohérence (des mesures avec celles qui ont été prises dans des situations similaires) ;
3. la non-discrimination (les mesures ne doivent pas être appliquées selon des critères différents à des produits nationaux et étrangers sans raisons tangibles) ;
4. les mesures ne doivent pas servir des intérêts commerciaux déguisés ;
5. l'application des mesures doit reposer sur une évaluation scientifique aussi complète que possible ;
6. les mesures doivent être motivées et intelligibles ; elles sont de nature provisoire, en ce sens qu'elles doivent être régulièrement réexaminées à la lumière de nouvelles connaissances scientifiques et être adaptées au besoin ;
7. le rôle de la gestion des risques (le recours au principe de précaution débouche sur une décision pour ou contre une intervention ; cette décision, politique, incombe au gestionnaire des risques et dépend du niveau de risques que la société considère comme « acceptable ») ;
8. la transparence (la procédure est conçue de manière transparente et les mesures sont communiquées ouvertement).

## 5. Le principe de précaution dans le contexte international

### 5.1 Le principe de précaution, règle du droit coutumier international

Au niveau national, le principe de précaution est appliqué par pratiquement tous les États. Au niveau international, la définition donnée dans le Principe 15 de la Déclaration de Rio est généralement incontestée. Son importance à titre de principe environnemental a été reconnue à maintes reprises au plan international, et elle a encore une fois été explicitement confirmée lors du Sommet mondial sur le développement durable de septembre 2002 à Johannesburg. La validité et l'applicabilité du principe, en particulier dans le domaine de l'environnement, n'est par conséquent pas remise en doute.

Les avis restent en revanche partagés sur la question de savoir si le principe de précaution constitue déjà une règle du droit coutumier international (sur l'environnement), c'est-à-dire s'il est applicable même en l'absence de traités internationaux. La jurisprudence n'a pas encore éclairci ce point. Deux conditions devraient être remplies pour que ce principe ait valeur de règle du droit coutumier.<sup>19</sup> D'une part, il faudrait que l'application internationale constitue une pratique systématique et durable<sup>20</sup> ; d'autre part, cette pratique devrait reposer sur la conviction que le caractère contraignant du principe fait partie intégrante de l'ordre juridique.<sup>21</sup> D'aucuns estiment aujourd'hui que le droit coutumier international peut naître spontanément d'une conviction juridique générale. Les débats dans les milieux universitaires ne sont pas concluants pour l'heure : le principe de précaution a-t-il déjà, oui ou non, statut de règle du droit coutumier ? D'une manière générale, on reconnaît toutefois qu'il est en train de « s'établir » dans le droit coutumier ou de « se dégager » comme une règle de ce droit. L'UE par exemple a reconnu le principe de précaution comme règle du droit coutumier international. La Suisse quant à elle demande de longue date un renforcement et une concrétisation de ce principe. Elle a ainsi souligné qu'elle considérerait le principe de précaution comme un élément important du droit international et qu'elle l'appliquait sur les plans aussi bien national qu'international. A noter cependant qu'elle ne s'est pas encore explicitement prononcée sur le statut du principe dans le droit coutumier international.

### 5.2 Application par les organisations et institutions internationales

#### 5.2.1 Union européenne (UE)

La communication de la Commission de la CE, du 2 février 2000, sur le recours au principe de précaution a la teneur suivante :

<sup>19</sup> Statut de la Cour internationale de Justice (CIJ), article 38, al.1, let. b :

1. La Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique : [...] b. la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit ; [...]

<sup>20</sup> La « pratique générale » en tant qu'élément objectif : elle comprend les aspects durée, unité et diffusion.

<sup>21</sup> « Acceptée comme étant le droit » en tant qu'élément subjectif : c'est la conviction qui est déterminante, au sens d'une position établie, à savoir qu'un certain comportement est de mise parce qu'il correspond à ce que les sujets du droit international perçoivent comme étant conforme au droit.

*« Il [le principe de précaution] couvre les circonstances particulières où les données scientifiques sont insuffisantes, peu concluantes ou incertaines, mais où, selon des indications découlant d'une évaluation scientifique objective et préliminaire, il y a des motifs raisonnables de s'inquiéter que les effets potentiellement dangereux sur l'environnement et la santé humaine, animale ou végétale soient incompatibles avec le niveau choisi de protection. »<sup>22</sup>*

Dans sa communication, la Commission retient quelques conditions essentielles :

- Le recours au principe de précaution s'inscrit dans le cadre général de l'analyse des risques. Il s'agit d'un instrument de la gestion du risque. La réponse choisie dépend d'une décision politique, fonction du niveau de risque considéré comme « acceptable » par la société devant supporter ce risque.
- Une application du principe de précaution ne peut être invoquée que dans l'hypothèse d'un risque potentiel ; elle ne doit en aucun cas justifier une prise de décision arbitraire. Le principe de précaution doit prendre la forme d'une décision d'agir ou de ne pas agir.

La Commission arrête les conditions suivantes pour le recours au principe de précaution, à savoir pour la mise en œuvre de mesures (critères « comment ») :

#### **1. Proportionnalité**

Les mesures doivent être proportionnées au niveau de protection recherché. Le risque zéro est très rare. L'interdiction ne constitue par conséquent pas la seule réponse possible à une mise en danger.

#### **2. Non-discrimination**

Des situations similaires ne doivent pas donner lieu à des mesures différentes, à moins que des raisons objectives ne le justifient.

#### **3. Cohérence/harmonisation**

Il doit y avoir cohérence entre les nouvelles mesures et celles qui ont été prises précédemment. Leur ampleur et leur contenu doivent correspondre à ceux de mesures prises dans des domaines similaires et pour lesquelles on dispose de données scientifiques complètes.

#### **4. Analyse coûts/utilité (ne pas considérer uniquement le prix)**

Il faut procéder à une comparaison des coûts globaux, à court et à long termes, engendrés à la collectivité dans les deux cas de figure (action ou absence d'action). Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une analyse coûts/utilité purement économique, mais d'une pesée générale des intérêts, par exemple acceptation des mesures par le public.

#### **5. Réexamen des mesures à la lumière de l'évolution scientifique**

Dès l'apparition de nouvelles données scientifiques, les mesures mises en œuvre doivent être réexaminées à la lumière de ces informations et au besoin être adaptées.

#### **6. Attribution de la responsabilité de fournir les preuves scientifiques**

Cette responsabilité est attribuée lorsque les mesures sont fixées. Il est également possible de renverser la charge de la preuve s'il s'agit de données scientifiques nouvelles.

<sup>22</sup> Communication de la Commission de la CE, op. cit. ; <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l32042.htm>

Ces lignes directrices ont été reprises pour le domaine des denrées alimentaires. L'Union européenne a explicitement érigé le principe de précaution en règle générale du droit dans ce domaine par le biais du règlement établissant les principes généraux de la législation alimentaire :<sup>23</sup>

*« Article 7 Principe de précaution*

*1. Dans des cas particuliers où une évaluation des informations disponibles révèle la possibilité d'effets nocifs sur la santé, mais où il subsiste une incertitude scientifique, des mesures provisoires de gestion du risque, nécessaires pour assurer le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, peuvent être adoptées dans l'attente d'autres informations scientifiques en vue d'une évaluation plus complète du risque.*

*2. Les mesures adoptées en application du paragraphe 1 sont proportionnées et n'imposent pas plus de restrictions au commerce qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, en tenant compte des possibilités techniques et économiques et des autres facteurs jugés légitimes en fonction des circonstances en question. Ces mesures sont réexaminées dans un délai raisonnable, en fonction de la nature du risque identifié pour la vie ou la santé et du type d'informations scientifiques nécessaires pour lever l'incertitude scientifique et réaliser une évaluation plus complète du risque.»*

Depuis le printemps 2002, le droit stipule donc que, au titre de la sécurité des aliments, le principe de précaution doit être appliqué dans les cas où il existe un risque pour la vie ou la santé, bien qu'il subsiste une incertitude scientifique. Ce mécanisme faisant partie de la gestion du risque doit déboucher sur la définition et la mise en œuvre de mesures.

### 5.2.2 Codex Alimentarius

Le Comité du Codex sur les principes généraux a débattu du principe de précaution en rapport avec l'analyse des risques lors de sa 18<sup>e</sup> séance, tenue à Paris du 7 au 11 avril 2003<sup>24</sup>. Le projet de ces principes de travail – destinés uniquement à l'usage interne du Codex – a été adopté par la Commission du Codex Alimentarius lors de sa 26<sup>e</sup> séance, tenue à Rome du 30 juin au 7 juillet 2003. L'analyse des risques est là aussi subdivisée en évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques. La précaution est un élément inhérent au processus d'analyse des risques. De nombreuses sources d'incertitude existent dans les processus d'évaluation et de gestion des risques relatifs aux dangers pour la santé humaine liés aux aliments. Le degré d'incertitude et de variabilité dans l'information scientifique disponible doit être explicitement considéré dans l'analyse des risques.<sup>25</sup> Les restrictions, incertitudes et hypothèses ayant une incidence sur l'évaluation des risques, doivent être explicitement considérées à chaque étape de l'évaluation des risques et

<sup>23</sup> Règlement (CE) No 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires ; art. 6 et 7 ; [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l\\_031/l\\_03120020201fr00010024.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_031/l_03120020201fr00010024.pdf)

<sup>24</sup> ALINORM 03/33A : Projet de principes de travail pour l'analyse des risques destinés à être appliqués dans le cadre du Codex Alimentarius, annexe IV, pp. 44 ss ; [www.codexalimentarius.net/reports.asp](http://www.codexalimentarius.net/reports.asp)

<sup>25</sup> ALINORM 03/33A, op. cit., par. 11

documentées de façon transparente.<sup>26</sup> Il est précisé que les opinions minoritaires doivent aussi être mentionnées. La résolution du problème de l'incidence de l'incertitude sur la décision de gestion des risques est une responsabilité qui incombe au responsable de la gestion des risques, et non au responsable de leur évaluation.<sup>27</sup> La définition à proprement parler du principe de précaution est la suivante :

*“When relevant scientific evidence is insufficient to objectively and fully assess risk from a hazard in food, and where there is reasonable evidence from a preliminary risk assessment to suggest that adverse effects on human health may occur, but it is difficult to evaluate their nature and their extent, it may be appropriate for risk managers to apply precaution\* through interim measures, in order to protect the health of consumers without awaiting additional scientific data and full risk assessment. However, additional information should be sought, a more complete risk assessment should be performed, and the measures taken reviewed, all in a reasonable time frame.”<sup>28</sup>*

*\*Some Members refer to this concept as the „precautionary principle“*

Si le principe de précaution est appliqué, la Commission recommande la prise en compte des éléments suivants :<sup>29</sup>

- toutes les options de gestion doivent être étudiées avec les parties intéressées ;
- la nécessité des mesures doit être communiquée de façon transparente ;
- les mesures adoptées doivent être proportionnelles à la protection recherchée ;
- les mesures adoptées doivent être cohérentes par rapport aux mesures prises dans des situations similaires et elles doivent prendre en compte toutes les informations pertinentes ;
- les mesures adoptées pour protéger la santé des consommateurs doivent créer le moins de restrictions possible au commerce ;
- les décisions / mesures doivent être réexaminées régulièrement ;
- les nouvelles données doivent être réunies aux fins d'améliorer l'état des connaissances et de réévaluer les mesures prises à la lumière des nouvelles informations.

### 5.2.3 Accords multilatéraux sur l'environnement

C'est le « Principe 15 » de la Déclaration de Rio (cf. 2.2) qui constitue la base de l'application du principe de précaution dans le domaine de l'environnement. Quatre éléments y sont définis, qui ont depuis été développés plus avant dans divers accords et conventions :

- le risque de dommages graves ou irréversibles ;

<sup>26</sup> ALINORM 03/33A, op. cit., par. 23

<sup>27</sup> ALINORM 03/33A, op. cit., par. 25

<sup>28</sup> CX 4/10 CL 2002/39-GP juillet 2002, Annexe 2, par. 32

<sup>29</sup> L'application se limite au Codex ; elle ne s'étend pas aux gouvernements des États membres.

- l'absence de certitude scientifique absolue ;
- des mesures effectives ;
- la prévention d'une dégradation de l'environnement.

Cette formulation du principe de précaution est relativement large et laisse la place à diverses interprétations. Les points les plus débattus ont été les suivants :

- précaution comme droit ou comme obligation ;
- obligation générale de prévenir les risques ;
- mieux vaut faire des erreurs « en faveur » de l'environnement qu'en sa défaveur ;
- renversement du fardeau de la preuve (ce n'est pas la nécessité d'une mesure pour protéger l'environnement qui doit être prouvée, mais la sécurité d'une activité ou d'un produit) ;
- principe de coopération aux fins de réduire l'incertitude scientifique.

Le « Principe 15 » de Rio a été développé différemment dans divers domaines. Ainsi, la **Convention sur la diversité biologique** (1992) fixe le seuil des interventions préventives à un niveau plus bas : la menace d'une perte sensible de la diversité biologique suffit à déclencher des mesures (au lieu de « dommages graves et irréversibles »). Il n'est pas plus précisé que les mesures doivent être économiquement rationnelles :

*« [...] lorsqu'il existe une menace de réduction sensible ou de perte de la diversité biologique, l'absence de certitudes scientifiques totales ne doit pas être invoquée comme raison pour différer les mesures qui permettraient d'en éviter le danger ou d'en atténuer les effets »<sup>30</sup>*

Le **Protocole de Carthagène sur la sécurité biologique** (2000) parle d'« effets défavorables » et inclut la santé humaine ; là encore, la mention de l'effectivité des coûts est absente :

*« L'absence de certitude scientifique due à l'insuffisance des informations et connaissances scientifiques pertinentes concernant l'étendue des effets défavorables potentiels d'un organisme vivant modifié sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans la Partie importatrice, compte tenu également des risques pour la santé humaine, n'empêche pas cette Partie de prendre comme il convient une décision [...] »<sup>31</sup>*

La **Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP)** (2001) désigne, outre l'environnement, la santé humaine comme objet de la protection ; encore une fois, l'effectivité des coûts n'est pas mentionnée. D'une manière générale, s'agissant de l'inscription de nouvelles substances, la convention retient que « l'absence de certitude scientifique absolue n'empêche pas de donner suite à la proposition ».<sup>32</sup>

On constate que, depuis l'adoption de la Déclaration de Rio, le principe de précaution a été diversement développé dans les différents domaines de la protection de l'environnement. Il y a notamment un élargissement pour inclure des mesures de protection de la santé, tandis que l'aspect de l'effectivité des coûts

<sup>30</sup> Préambule de la Convention sur la diversité biologique

<sup>31</sup> Protocole de Carthagène sur la sécurité biologique, art. 10(6)

<sup>32</sup> Convention POP, art. 8.7(a)

tend à disparaître ; le seuil de déclenchement est parfois aussi abaissé par rapport au « risque de dommages graves ou irréversibles ». Dans le domaine environnemental, le développement et l'interprétation du principe de précaution ne suivent donc pas encore une ligne horizontale et cohérente. Les visées de la Suisse dans cette direction ont été rejetées en 2002, à l'occasion du *Sommet mondial sur le développement durable* (SMDD). Il est cependant incontesté que le Principe 15 de la Déclaration de Rio peut servir de base dans tous les domaines pour appliquer le principe de précaution. Autre point commun à tous les développements : le principe de précaution s'applique lorsqu'il n'y a pas de certitude scientifique absolue prouvant le danger potentiel effectif. Dans ce type de situation, il doit être possible de mettre en œuvre des mesures préventives. Il y a rupture en l'occurrence avec le principe du droit commercial international qui veut que la nécessité de mesures de protection de l'environnement soit prouvée scientifiquement. Il est toutefois généralement admis que l'adoption de mesures préventives doit s'appuyer sur des indices sérieux de danger potentiel. Enfin tous s'accordent sur la validité de ce principe de base, issu de la Déclaration de Rio, dans tous les domaines, alors que le principe de précaution, lui, a évolué plus avant dans des secteurs spécifiques tels que les produits chimiques ou la biodiversité.

#### 5.2.4 Organisation mondiale du commerce (OMC) : SPC, OTC et GATT 1994

Les accords commerciaux conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) régissent les droits et les obligations des États membres dans le domaine des relations commerciales internationales. Les mesures préventives pouvant avoir des répercussions sur la circulation transfrontière des marchandises tombent notamment sous le coup de l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* (Accord SPS), l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* (Accord OTC) ainsi que l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT 1994). On peut retenir que d'une manière générale, les restrictions à la libre circulation des marchandises ne sont autorisées que dans l'intérêt légitime (prépondérant) du public, qu'elles doivent être appliquées de manière non discriminatoire et autant que possible se fonder sur des bases scientifiques.

Le principe de précaution n'est pas explicitement mentionné dans le droit de l'OMC. Sur les trois textes déterminants, seul l'**Accord SPS**, à son article 5:7, contient une indication sur les droits et les obligations des membres de l'OMC dans le cas de preuves scientifiques insuffisantes :

*« Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour*

*procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable. »<sup>33</sup>*

L'article 5:7 de l'Accord SPS a déjà fait l'objet à plusieurs reprises de règlements de différends au sein de l'OMC. Plusieurs décisions ont ainsi concrétisé les dispositions correspondantes<sup>34</sup>. A propos du contentieux CE-hormones, l'Organe d'appel de l'OMC s'est prononcé sur le rapport entre le principe de précaution et l'Accord SPS. Il a confirmé que l'article 5:7 dudit document fait bien référence à ce principe. Et de préciser que d'autres passages de l'Accord se rapportent au principe de précaution, notamment le paragraphe 6 du préambule et l'article 3:3 qui parle d'un niveau de protection approprié. Dans le cas *Japon – Produits agricoles*, l'Organe d'appel a choisi une interprétation stricte de l'article 5:7 de l'Accord SPS ; il en a dérivé les quatre éléments cumulatifs suivants :

*« L'article 5:7 de l'Accord SPS énonce quatre prescriptions auxquelles un Membre doit satisfaire pour pouvoir adopter et maintenir une mesure SPS provisoire. Conformément à la première phrase de l'article 5:7, un Membre peut provisoirement adopter une mesure SPS si cette mesure est:*

- (1) 1) imposée relativement à une situation dans laquelle « les informations scientifiques pertinentes sont insuffisantes »; et*
- (2) 2) adoptée « sur la base des renseignements pertinents disponibles ».*

*Conformément à la seconde phrase de l'article 5:7, une telle mesure provisoire ne peut être maintenue que si le Membre qui a adopté la mesure:*

- (1) 1) « s'efforc[e] d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque »; et*
- (2) 2) « examin[e] en conséquence la mesure dans un délai raisonnable ».*

*Ces quatre prescriptions sont de toute évidence cumulatives par nature et sont d'importance égale aux fins de déterminer la compatibilité avec cette disposition. Chaque fois qu'il n'est pas satisfait à l'une de ces quatre prescriptions, la mesure en cause est incompatible avec l'article 5:7. »<sup>35</sup>*

Le champ d'application de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (**Accord OTC**) complète celui de l'Accord SPS. En d'autres termes, une mesure qui ne s'inscrit pas dans le champ d'application restreint de l'Accord SPS est soumise à l'Accord OTC.<sup>36</sup> En l'occurrence, on parle de « règlements techniques » plutôt que de mesures.<sup>37</sup> Contrairement à l'Accord SPS, l'Accord OTC ne contient aucune disposition applicable en cas d'absence de données scientifiques. Pour être conforme à l'Accord OTC, une mesure ne doit pas être discriminatoire ; qui plus est, les règlements techniques ne doivent pas être plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire<sup>38</sup> (proportionnalité) pour réaliser un objectif légitime<sup>39</sup>. En outre, la mesure doit être fondée sur une analyse des

<sup>33</sup> Accord SPS, op. cit. art. 5:7

<sup>34</sup> OMC : Index analytique de l'OMC [1<sup>er</sup> édition (2003)]: Guide des règles et pratiques de l'OMC, vol. 1, pp. 516 ss.

<sup>35</sup> Rapport de l'Organe d'appel sur le Japon – Mesures visant les produits agricoles AB-1998-8, paragraphe 89

<sup>36</sup> Accord OTC, op. cit. art. 1.5

<sup>37</sup> Accord OTC, op. cit., annexe 1 : *Règlement technique*. Document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés.

<sup>38</sup> dans le sens « pas plus restrictif qu'il n'est nécessaire »

<sup>39</sup> Accord OTC, op. cit., art. 2.2 : on y trouve une liste indicative des objectifs légitimes (intérêt public) : sécurité nationale, prévention de pratiques de nature à induire en erreur, protection de la

risques, les éléments pertinents à prendre en considération étant, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits.

En vertu de l'Accord OTC, les membres sont tenus de fonder leurs règlements techniques sur des normes internationales, pour autant qu'elles existent. Ils peuvent adopter des règlements plus stricts pour atteindre un niveau de protection plus élevé, si les normes internationales sont inefficaces pour réaliser ces objectifs légitimes. Par ailleurs, l'accord contient une clause de révision<sup>40</sup>, stipulant que les règlements techniques ne seront pas maintenus si les circonstances ou les objectifs qui ont conduit à leur adoption ont cessé d'exister ou ont changé de telle sorte qu'il est possible d'y répondre d'une manière moins restrictive pour le commerce.

Les accords OTC et SPS contiennent tous deux des dispositions sur la transparence. Dès qu'un membre projette l'adoption d'un règlement technique (en cas de problèmes urgents, après la mise en vigueur), il doit en informer les autres États membres par notification. Cette procédure donne à ces derniers l'occasion de faire des observations et d'exiger une justification s'agissant de la compatibilité avec les normes OMC.

On considère communément que les accords SPS et OTC constituent des précisions de l'article XX (en particulier des let. b et g)<sup>41</sup> de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (**GATT 1994**). Cela étant, l'Organe d'appel a commencé par vérifier la compatibilité avec la « *lex specialis* » dans les différends qui lui ont été soumis jusqu'ici ; il a conclu qu'il était possible de faire recours contre les dispositions SPS et OTC indépendamment d'une infraction aux règles du GATT. Dans le cas de l'accord SPS, on peut supposer qu'une mesure satisfaisant aux dispositions de cet accord est aussi compatible avec le GATT.<sup>42</sup> L'Accord OTC par contre ne contient aucune disposition analogue. En conséquence, la compatibilité des mesures environnementales s'appuyant sur le principe de précaution sera vraisemblablement vérifiée par rapport aussi bien à l'accord OTC qu'au GATT.

### 5.2.5 Organisation mondiale de la santé (OMS)

En règle générale, l'OMS, en sa qualité d'autorité internationale en matière de santé, formule ses recommandations relatives à la santé et à la sécurité sur la base de preuves scientifiques établies. A l'occasion de la troisième conférence ministérielle sur l'environnement et la santé en 1999, elle a toutefois été invitée à recourir davantage au principe de précaution dans son évaluation des risques et à adopter une position anticipatoire, allant plus dans le sens d'une prévention des dangers potentiels. Elle a par la suite mis sur pied diverses réunions pour clarifier les bases théoriques, développer le concept et débattre de cas concrets. Il y a eu l'atelier « *Precautionary Policies and Health Protection: Principles and Applications* » (Rome, mai 2001), le symposium « *Environmental Exposures,*

---

santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, préservation des végétaux ou protection de l'environnement.

<sup>40</sup> OTC, op. cit., art. 2.3

<sup>41</sup> Il s'agit de l'article qui définit les exceptions générales aux obligations découlant du GATT.

<sup>42</sup> SPS, op. cit., art. 2:4

Public Health, and the Precautionary Principle » (Vancouver, août 2002) ainsi qu'un atelier international organisé avec la Commission européenne « Application of the Precautionary Principle to Electromagnetic Fields » à Luxembourg (février 2003).<sup>43</sup>

L'OMS tient à mettre en train un processus global, ouvert et transparent, dans le but de fixer le cadre général régissant l'application du principe de précaution dans tous les domaines de la santé publique. Le principe de précaution occupera également une place importante dans l'ordre du jour de la quatrième conférence sur l'environnement et la santé, qui se tiendra à Budapest en 2004. L'OMS s'emploie actuellement à élaborer des documents de travail : « Dealing with Uncertainty: How Can the Precautionary Principle Help Protect the Future of Our Children? »<sup>44</sup> ; plusieurs réunions préparatoires ont lieu à cet effet. Les travaux relatifs au principe de précaution ont été largement soutenus par les États membres de la Région européenne de l'OMS, à l'occasion de la deuxième réunion préparatoire intergouvernementale en vue de la Quatrième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, tenue à Stockholm du 27 au 28 juin 2003. Il a été souligné que les résultats devraient porter sur l'application pratique, les définitions et la délimitation du champ d'application. Selon le document soumis à Stockholm, le principe de précaution devrait devenir un principe général ; il serait applicable à l'ensemble du processus, en partant de la caractérisation du problème jusqu'à l'encadrement de l'application et sa mise à jour, en passant par l'évaluation des risques, l'appréciation et le choix des options fondamentales et la définition des projets de recherche. Les mesures préventives devraient s'inscrire dans un processus itératif continu, consistant à chercher en permanence des solutions pour réduire les atteintes nuisibles à la santé. Il est des plus précieux pour le bien de nos enfants et des générations futures de choisir une approche anticipatoire, visant la prévention, la durabilité et la santé, plutôt que de simplement réagir aux problèmes a posteriori.<sup>45</sup> Deux points surtout seront par conséquent débattus à Budapest. Premièrement, le rôle du principe de précaution en tant qu'instrument du développement durable et de l'amélioration de la protection de la santé des générations futures. Deuxièmement, l'importance des connaissances scientifiques en rapport avec le principe de précaution.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> <http://www.who.int/emf>

<sup>44</sup> Document de base pour la deuxième rencontre préparatoire intergouvernementale, Stockholm, 26-27 juin 2003; [http://www.euro.who.int/budapest2004/Topics/20030325\\_2](http://www.euro.who.int/budapest2004/Topics/20030325_2)

<sup>45</sup> Document de base, Stockholm, op. cit., p. 4

<sup>46</sup> Document de base, Stockholm, op. cit., p. 2

## 6. Synthèse

### *Niveaux national et international*

En principe, les constats ne diffèrent que peu entre les niveaux national et international, étant donné que les développements en Suisse et à l'étranger s'alimentent les uns les autres. Le principe de précaution est déjà très présent sur le plan international. Il est inscrit dans divers accords multilatéraux sur l'environnement et le Codex Alimentarius, tout comme à l'OMC (SPS) et dans l'UE. Seule l'OMS a abordé la question de récente date. Elle tient toutefois à adopter ce principe comme fondement à l'occasion de la prochaine Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, qui se tiendra à Budapest en 2004.

### *Points communs*

L'acceptation du principe de précaution est globalement identique dans les divers offices de la Confédération ; il n'y a pas de divergences fondamentales quant à sa teneur. Le concept varie parfois entre les divers domaines d'activité et champs d'application ; ces différences, qui ne posent pas problème, doivent être respectées. L'unité sur les principes de base n'exclut cependant pas une utilisation différenciée de la terminologie lors de l'application.

Les offices concernés connaissent tous et utilisent le principe de précaution. Ils y voient un instrument d'analyse des risques (évaluation, gestion et communication des risques), tout spécialement de la gestion des risques. Lorsque les données scientifiques sont insuffisantes ou font entièrement défaut, le gestionnaire des risques tranche pour ou contre une action.

### *Différences*

L'évaluation des risques est adaptée au domaine d'activité de chaque office. Il n'apparaît dès lors pas utile de dresser un catalogue des critères unifié pour évaluer la certitude ou l'incertitude des données scientifiques.

La réglementation légale du principe de précaution varie également. Elle va de dispositions constitutionnelles (environnement) aux prescriptions légales explicites (environnement, agriculture), en passant par des réglementations légales inhérentes (santé, domaine vétérinaire). Dans le domaine vétérinaire, le principe de précaution est en outre régi par des directives contraignantes sur la gestion de la qualité.

Bien que tous les offices connaissent et appliquent le principe de précaution, il existe certaines différences de définition comme nous l'avons vu plus haut. Celles-ci résultent de l'évolution dissemblable de la législation dans ces divers domaines. Les débats au sein du groupe de travail ont débouché sur une distinction entre principe de précaution au sens strict et au sens large. Au sens strict signifie que des mesures sont adoptées en cas d'incertitudes scientifiques concernant la relation de cause à effet d'une atteinte potentielle ; au sens large signifie une action préventive d'une manière générale, qu'il s'agisse de prévention ou de précaution. En Suisse, cette deuxième acception concerne avant tout le secteur de l'environnement. En l'occurrence, le principe de précaution ne ressort pas uniquement de l'existence d'une incertitude scientifique, mais aussi d'un seuil de nocivité fixé sur la base de divers critères scientifiques. Les mesures visant à descendre en dessous de ce seuil rentrent dans la précaution selon le droit

national sur la protection de l'environnement ; elles ne sont exigibles que si elles sont réalisables sur le plan de l'exploitation et économiquement supportables.

*Critères d'application (« si » et « comment »)*

L'acceptation suisse du **principe de précaution au sens strict** est similaire à celle de l'UE, telle que définie dans la communication de la Commission du 2.2.2000. Elle peut être résumée comme suit :

Si des dommages graves et irréversibles menacent la santé de l'homme, des animaux ou des plantes ou l'environnement, l'absence de certitude scientifique quant au rapport de cause à effet d'un produit ou d'un processus ne doit pas retarder l'adoption de mesures de protection. Le recours au principe de précaution suppose que deux critères « *si* » soient satisfaits (dans quels cas y a-t-il application) :

1. Il s'agit d'un intérêt public prépondérant ;
2. Il existe de premiers indices scientifiques révélant des dommages graves ou irréversibles ou tout au moins une hypothèse du risque scientifiquement plausible.

Pour adopter des mesures en vertu du principe de précaution, les critères « *comment* » suivants doivent être satisfaits (de quelle manière a lieu l'application) :

1. **Proportionnalité**  
Les mesures doivent être proportionnées au niveau de protection recherché. Avant toute décision quant à l'opportunité d'agir ou non, il convient d'évaluer les risques et les conséquences quant aux charges, à l'efficacité et à la durée.
2. **Cohérence**  
Il faut appliquer les mêmes critères pour évaluer des situations comparables. Les mesures prises dans des cas similaires doivent être concordantes ou reposer sur les bases analogues. Le niveau de protection visé doit être cohérent afin que l'action étatique soit prévisible.
3. **Non-discrimination**  
Sans raisons tangibles, il est interdit d'appliquer les mesures de manière différenciée aux produits nationaux et étrangers (traitement des résidents) ou aux produits de diverses origines étrangères (nation la plus favorisée).
4. **Interdictions des obstacles déguisés au commerce**  
Les mesures ne doivent pas constituer un moyen détourné pour favoriser des intérêts commerciaux.
5. **Evaluation scientifique**  
L'application doit reposer sur une évaluation scientifique aussi complète que possible. Le degré de l'incertitude scientifique doit être déterminé autant que faire se peut.

**6. Intelligibilité et vérification**

Les mesures doivent être motivées et intelligibles ; elles sont de nature provisoire, en ce sens qu'elles doivent être régulièrement réexaminées à la lumière de nouvelles connaissances scientifiques, et au besoin adaptées.

**7. Gestion des risques**

Le recours au principe de précaution doit déboucher sur une décision pour ou contre une intervention. De nature politique, cette décision incombe au gestionnaire des risques. Elle dépend du niveau de risque que la société concernée estime « acceptable ».

**8. Transparence**

La procédure et les responsabilités sont définies de manière transparente et sont communiquées ouvertement aux intéressés.

## **7. Conclusion**

1. La Suisse tient à poursuivre son engagement au niveau international pour promouvoir le principe de précaution. Elle s'emploie en conséquence à renforcer le principe au sens décrit plus haut, à le clarifier et le rendre opérationnel.
2. La Suisse soutient les efforts visant à arrêter le principe de précaution comme règle du droit coutumier international et si possible aussi du droit conventionnel.
3. Le présent document doit avoir sa place dans les travaux préparatoires en vue de négociations internationales.
4. Lorsqu'il s'agit de choisir et d'appliquer des mesures ressortant du principe de précaution, les autorités suisses tiennent compte, outre des bases légales, des critères définis dans le cadre du processus interdépartemental.
5. Le présent document est distribué dans tous les offices ayant participé à son élaboration.

Berne, août 2003

## Glossaire

Terme	Définition	Exemples
<b>Danger (hazard)</b>	Agent biologique, chimique ou physique (organisme, substance, particule, produit) ou activité pouvant avoir des conséquences négatives (atteintes).	Aflatoxine dans les noix, arachides, etc.
<b>Prévention (prevention)</b>	Mesures visant à réduire les risques connus.	Eviter l'exposition aux poussières d'amiante
<b>Risque (risk)</b>	Exprime la probabilité qu'un incident indésirable et les dommages potentiels qui en résultent se produisent. Effets « connus » et probabilité « connue ».	L'amiante, cause après 1965 de maladies pulmonaires, de cancer des poumons ou du mésothélium,
<b>Atteintes (magnitude of consequences)</b>	Conséquences d'un incident indésirable considérées comme négatives ; elles se rapportent à une durée et à un espace déterminés.	
<b>Dommmages (harm)</b>	Incident indésirable ayant des conséquences néfastes sur la santé de l'homme, des animaux, des plantes et/ou de l'environnement.	
<b>Incertitude (uncertainty)</b>	Conséquence d'une connaissance incomplète d'une relation de cause à effet supposée ; peut être réduite par une recherche ciblée. Effets « connus » pour une probabilité « inconnue » et/ou des atteintes « inconnues ».	Antibiotiques dans l'alimentation animale, en rapport avec la résistance de l'homme à des germes résistant aux antibiotiques, 1969 à nos jours ; effets de l'exposition à de faibles doses de rayonnements radioactifs ou électromagnétiques
<b>Ignorance (ignorance)</b>	Effets « inconnus » et par conséquent probabilité « inconnue ».	La « surprise » de découvrir les effets néfastes des CFC sur la couche d'ozone avant 1974 ; l'amiante cause de cancer du mésothélium avant 1959
<b>Précaution (precaution)</b>	Mesures prises en cas d'incertitude, dans le but d'éviter, de reconnaître et de réduire les atteintes ou les dommages.	Pour des produits chimiques, prise en compte de propriétés telles que la persistance ou la bio-accumulation à titre d'indicateurs des dommages potentiels
<b>Précaution préventive (precautionary prevention)</b>	Mesures prises pour limiter les risques potentiels.	Réduire/éviter l'exposition de l'homme à des agents pathogènes du monde animal ayant développé des résistances aux antibiotiques

**Membres du groupe de travail interdépartemental « Principe de précaution »**

<b>Nom, prénom</b>	<b>Office</b>	<b>Fonction</b>
Bende, Kristina	DFAE	Stagiaire section environnement, Division politique III
Bormann, Peter	OFSP	Collaborateur scientifique Division Produits chimiques
Breidenbach, Eric	OVF	Chef Gestion des risques
Cianci, Amedeo	OFSP	Chef domaine jur. denrées alim. et médicament Div. Droit
Haeberli, Christian	OFAG	Chef Div. Affaires internationales et promotion des ventes
Hardegger, Markus	OFAG	Collaborateur scientifique Division Moyens de production
Hertig, Heinz	seco	Chef Secteur Mesures non tarifaires
Klemm, Urs	OFSP	Vice-directeur et chef Unité spécialisée Science alimentaire
Krebs, Martin	DFAE	Chef de section suppléant, Division politique III
Lauper, Stephan	BI	Collaborateur scientifique Secteur Affaires économiques et financières
Moser, Mirjana	OFSP	Cheffe Section Physique et biologie, Div. Radioprotection
Perrez, Franz	OFEFP	Chef Section Affaires globales, Div. Affaires internationales
Salamé, Françoise	seco	Collaboratrice scientifique Secteur Politiques technologique, environnementale et énergétique
Silberschmidt, Gaudenz	OFSP	Chef Division Affaires internationales
Staerk, Katharina	OVF	Cheffe Secteur Monitoring
Walker, Urs	OFEFP	Chef Service juridique 2, Division Droit
Zbinden Kaessner, Eva	OFSP	Chef Section UE, Division Affaires internationales
Zimmermann, Franziska	seco	Collaboratrice scientifique Secteur Mesures non tarifaires
Zulauf, Daniel	seco	Collaborateur scientifique Secteur OMC
Kraut, Sabine	externe	Rédaction, procès-verbaux