

**PRINCIPE DE PRÉCAUTION,
DROIT INTERNATIONAL
ET RELATIONS INTERNATIONALES**

QUELQUES REMARQUES

PAR

JOE VERHOEVEN (*)

Le principe de précaution est à la mode. Les références qui y sont faites sont aujourd'hui quotidiennes. On n'en aperçoit pas toujours la pertinence véritable. Le fait est qu'elles se multiplient. Il est possible qu'inconsciemment, leur réitération cherche seulement à conjurer les visions catastrophistes que suscite l'expansion débridée de la maladie de la vache folle ou d'autres monstruosité engendrées par des organismes génétiquement modifiés, sur une planète défigurée par l'incurie de « décideurs » en tout genre. Il y a plus toutefois. Le principe apparaît comme le complément naturel d'une exigence de « développement durable » qui commande, particulièrement dans les domaines de l'environnement et de la santé publique, des « précautions » particulières. Garantir la « durabilité » du développement d'une société passe aujourd'hui pour l'un des premiers devoirs des autorités politiques. Ce n'est pas que ceux-ci s'en désintéressaient hier. C'est plutôt, du moins apparemment, qu'elles n'étaient guère en mesure de le compromettre radicalement, alors que les extraordinaires développements contemporains des sciences et des techniques leur en ont soudain donné la possibilité. Cela dit, on ne sait pas trop ce que le concept implique, par-delà des banalités. Pas plus que ce que requiert le principe de précaution. Le fait est néanmoins que les deux notions s'enchaînant paraissent à d'aucuns devoir bouleverser un certain ordre des choses, hâtivement tenu pour acquis, en imposant aux autorités (politiques) des obligations (tout à fait) nouvelles.

Affirmé par certains droits nationaux à la fin des années 1960, particulièrement en Allemagne (*Vorzorgeprinzip*), le principe de précaution n'apparaît dans le droit international que vingt bonnes années plus tard. Il trouve dans la protection de l'environnement son terreau originel. Sous des formulations qui sont loin d'être uniformes, et moins encore univoques, la Convention européenne sur la protection des cours d'eau transfrontières, la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ou la Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est lui ont

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2).

notamment donné, en 1992, une éclatante consécration. Depuis lors, d'autres textes se sont accumulés : le Code de conduite pour une pêche responsable adopté par la FAO (1995) ; la Convention sur la protection du Rhin (1998) ; le Protocole à la Convention sur la diversité biologique, relatif aux risques biotechnologiques (2000) ; etc. Dans la plupart des cas, il y a là des traités en bonne et due forme, dont le caractère contraignant ne prête pas à doute pour ceux qui y sont régulièrement devenus parties. Est-ce à dire que la portée concrète des obligations assumées soit aisément identifiable ? Il s'en faut de beaucoup. Tant qu'il en va ainsi, il paraît aventureux – toutes autres considérations, relatives notamment à la généralisation d'une pratique, réservées – de déduire de la convergence d'instruments conventionnels, l'existence d'une règle générale imposant à ses destinataires une « précaution » particulière, quelle que soit la signification prêtée en l'occurrence au vocable « principe ».

Il se comprend dès lors sans peine que l'on puisse demeurer hésitant sur ce qui pourrait n'être après tout qu'une mode, dépourvue – par hypothèse – de tout écho durable dans les relations internationales. Il ne peut être exclu qu'il en aille bien ainsi. Il est prématuré toutefois d'avancer sur ce point des conclusions définitives. Il n'est certes pas contestable que les questions soulevées sont sérieuses. Le problème n'est pas là. Il est seulement de vérifier si le principe de précaution leur apporte effectivement une réponse et, dans l'affirmative, laquelle. Nul ne conteste qu'il faille agir normalement d'une manière prudente. Le droit cultive naturellement la circonspection. Il requiert une sage retenue de ceux qui en façonnent les règles comme de ceux qui sont appelés à y conformer leur conduite. Nul n'en disconvient sans doute, en dépit de l'éclat de l'une ou l'autre exceptions « révolutionnaires ». Il fut un temps où l'accent était principalement posé sur le devoir de prudence incombant au « bon père de famille ». L'heure vint ensuite d'imposer à des professionnels l'obligation de prévenir les dommages auxquels exposaient leurs activités, souvent très rémunératrices. C'est aujourd'hui la précaution attendue des autorités publiques qui est au centre des préoccupations. Prudence, prévention, précaution : les termes ont-ils, suivant leur sens « ordinaire », une signification suffisamment précise pour servir de support à des obligations clairement différenciées ? Il faut en douter. Ce qui commande de s'attarder sur ce que véhicule le principe de précaution, apparemment érigé en nouvelle maxime fondamentale de « gouvernement ».

*

* *

Du principe de précaution, la Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution, telle qu'amendée en 1995, donne la définition suivante : « *principe... en vertu duquel, lorsqu'il existe des menaces de dommages graves et irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue*

ne [doit (1)] *pas servir d'argument pour remettre à plus tard l'adoption de mesures efficaces par rapport aux coûts visant à prévenir la dégradation de l'environnement* » (article 4-3a). Un élément paraît central dans cette définition : l'absence de certitude scientifique. C'est elle qui permet de distinguer la précaution de la prévention, même si d'aucuns ont cru trouver dans celle-ci la forme la plus achevée de celle-ci. Alors que la prévention vise des risques avérés, dont l'existence ne prête pas à doutes en dépit, le cas échéant, de leur probabilité réduite, la précaution porte sur des risques potentiels dont l'existence n'est pas scientifiquement démontrée. C'est là que réside sa spécificité.

La référence à des dommages graves et irréversibles est sans doute plus secondaire. On conçoit qu'il ne soit pas politiquement judicieux d'entraver l'action de personnes ou de groupes au seul motif qu'elle pourrait occasionner des dommages bénins. Cela n'empêche que la précaution pourrait en soi parfaitement se défendre. Il n'en irait autrement que si le principe de précaution trouvait dans la nécessité de se garder des catastrophes sa véritable raison d'être. Il faut en douter. Il est clair que dans un contexte d'incertitude scientifique, le risque d'une catastrophe ne peut être exclu, par hypothèse. Mais la difficulté est plus fondamentalement d'organiser la vie sociale tant que cette incertitude subsiste, c'est-à-dire tant que les risques d'une action quelconque ne pourront pas être dûment établis, ce qui substituera un devoir de prévention à une obligation de précaution. Que l'adage *de minimis non curat practor* trouve à s'appliquer dans l'un et l'autre cas n'y change rien.

On pourrait croire que le principe de précaution ainsi compris est la résultante d'une ignorance, puisqu'il est en quelque sorte consubstantiel d'une absence de certitude scientifique. La proposition doit être correctement comprise. La difficulté n'est pas que l'on ne connaisse rien, ce qui est, après tout, une situation de non-savoir relativement confortable. Elle est bien plutôt que l'on en sache assez pour savoir qu'il existe un risque potentiel, et que le dommage pourrait être irréversible, mais pas assez pour conjurer l'un ou réparer l'autre. Dans cette mesure, le principe de précaution constitue bien plus le prix d'un savoir que le coût d'une ignorance, toutes incertitudes réservées. Il suscite d'évidence des problèmes philosophiques et politiques – au sens fort du terme – importants. C'est une autre question que s'entendre sur ses implications véritables en droit, en dépit des multiples commentaires juridiques qui lui ont été à ce jour consacrés.

*

* *

(1) « *Devrait* » dans le texte de la convention.

Dans une résolution sur le principe de précaution qu'il a adoptée en décembre 2000, le Conseil de l'Union européenne, non sans constater que celui-ci « *s'affirme progressivement en tant que principe de droit international dans les domaines de la protection de la santé et de l'environnement* », s'est efforcé « *de définir les lignes directrices du recours... [à ce principe] pour en clarifier les modalités d'application* ».

Le Conseil estime qu'il y a lieu de recourir à ce principe « *dès lors que la possibilité d'effets nocifs sur la santé ou l'environnement est identifiée et qu'une évaluation scientifique préliminaire... ne permet pas de conclure avec certitude sur le niveau du risque* » (point 7). Il est banal à cet égard de souligner qu'une telle évaluation « *doit suivre une démarche logique* » (point 8) et être effectuée « *dans un cadre de recherche approprié* » (point 9). Le contraire se concevrait difficilement. Il l'est moins de préciser que l'autorité publique « *est responsable de l'organisation de l'évaluation du risque, qui doit être conduite de façon pluridisciplinaire, contradictoire, indépendante et transparente* » (*ibid.*), que cette évaluation « *doit (...) faire ressortir les avis minoritaires éventuels* » (point 10) et « *qu'il doit y avoir une séparation fonctionnelle entre les responsables chargés de l'évaluation scientifique du risque et ceux chargés de la gestion* » de celui-ci (point 11). C'est à « *l'autorité compétente* » qu'il appartient « *de déterminer, au cas par cas, sur la base de règles claires (...), à qui il incombe de fournir les éléments scientifiques nécessaires en vue d'une évaluation plus complète du risque* », étant entendu qu'« *un équilibre satisfaisant* » doit en l'occurrence être maintenu « *entre les pouvoirs publics, les instances scientifiques et les opérateurs économiques* » (point 22). Le Conseil insiste en outre sur la « *transparen[ce]* » qui doit être sauvegardée dans « *toutes les étapes* » (point 14), tout en affirmant « *que la société civile doit être associée et qu'une attention particulière doit être accordée à la consultation de toutes les parties intéressées à un stade aussi précoce que possible* ».

La résolution n'est pas économe de poncifs en tout genre : transparence, pluridisciplinarité, société civile, etc. Il n'y a pas à en être véritablement surpris. Il n'en est pas moins clair que le principe de précaution, ainsi présenté, met principalement en cause les conditions dans lesquelles la décision politique doit être prise, à tout le moins lorsqu'il convient de déterminer quels risques « *inconnus* » peuvent être acceptés dans une société donnée. Formellement, la résolution ne concerne certes que l'Union européenne. Rien ne permet cependant de croire qu'il doive en aller différemment pour ses Etats membres, même s'il est vrai que, dans de nombreux domaines, la décision est prise au niveau communautaire et non plus national. Autrement dit, c'est une certaine idée de l'exercice du pouvoir et du fonctionnement des autorités publiques qui est fondamentalement remise en cause. Ce n'est pas que l'on récuse le modèle démocratique. C'est plutôt qu'on en appelle à son « *renouveau* », singulièrement pour rendre possible une « *démocratie participative* » où savants, citoyens et responsables politiques s'accordent sur les

risques qu'il y a lieu de prendre pour s'assurer des lendemains acceptables, à défaut d'être nécessairement enchanteurs.

En un mot comme en cent, c'est un nouvel art de gouverner que le principe de précaution, ainsi compris, commande au premier chef. Nul doute qu'il y ait là un enjeu essentiel, alors surtout que la maîtrise sur les choses et sur les gens croît d'une manière exponentielle. Si important qu'il soit, il reste en soi très éloigné du droit. Tout au plus, le principe commande-t-il que, dans chaque État, les structures et les procédures administratives, sinon constitutionnelles, soient adaptées pour faciliter, voire permettre la transparence, la participation, la pluridisciplinarité, ... et autres impératifs nouveaux. Cela montre que l'appareil institutionnel doit être aménagé de manière à ce que les conditions dans lesquelles des décisions délicates devront être prises soient conformes au principe de précaution. Il ne s'agit pas seulement de modifier la composition d'organes de décision, de les entourer de comités consultatifs en tout genre ou d'en retoucher le processus de fonctionnement.

Il peut s'agir aussi d'accorder de nouvelles compétences au juge ou à l'exécutif – par exemple pour autoriser des dérogations exceptionnelles ou imposer des mesures provisoires –, voire de conférer aux particuliers de nouveaux droits, comme celui de s'adresser le cas échéant aux tribunaux sans remplir les conditions traditionnellement requises à cet effet. L'aménagement n'est pas sans importance, beaucoup s'en faut. Il n'en demeure pas moins largement formel. Il met en place ce qui est nécessaire pour respecter le principe de précaution; il ne précise guère ce que celui-ci commande concrètement. Il n'y a là rien de très juridique. Le droit peut être appelé à fournir, si nécessaire, l'habillage qui formalisera les aménagements escomptés, mais l'art de gouverner lui est, pour le reste, étranger. Faut-il préciser d'ailleurs que le « renouveau démocratique » ne s'épuise pas dans les précautions à prendre en l'absence de certitude scientifique? Son champ d'application est, d'évidence, singulièrement plus large.

*

* *

Tout aménagement des procédures institutionnelles mis à part, les implications du principe de précaution paraissent en droit inséparables d'un régime de responsabilité. C'est parce qu'elle a causé ou qu'elle pourrait causer des dommages considérables qu'une conduite « imprudente » doit être sanctionnée juridiquement. La constatation est élémentaire. La difficulté est toutefois de déterminer à quelles dispositions spécifiques obéit ou devrait obéir la responsabilité, lorsque le principe de précaution a été violé, ce qui implique qu'elle ne se satisfasse pas des règles, aujourd'hui traditionnelles, de la responsabilité pour risque ou – *a fortiori* – de la responsabilité pour faute.

La caractéristique principale du principe de précaution est sans doute, de ce point de vue, qu'il met fondamentalement en cause des autorités publiques et non point des particuliers, personnes physiques ou personnes morales. Lorsqu'au début du XX^e siècle, les règles de la responsabilité pour risque (– sans faute, – objective) ont été progressivement mises en place, l'objectif premier était d'imposer à des industriels ou à des commerçants que la perspective de gros profits incitait à se lancer dans des activités à (haut) risque, l'obligation d'en réparer les conséquences dommageables dans des conditions plus favorables pour ceux qui en étaient victimes que celles qui résultaient du droit commun. Ces « professionnels » ne sont pas dispensés de respecter le principe de précaution. Dans la mesure où il n'y a pas, par hypothèse, de certitude scientifique, on conçoit toutefois qu'il soit difficile de leur reprocher, particulièrement dans un environnement dominé par une libre concurrence, d'entreprendre des activités dont le risque n'est pas avéré.

C'est à la société dans son ensemble qu'il appartient seule d'opérer les arbitrages indispensables pour déterminer quels risques sont acceptables et, dans l'affirmative, selon quelles modalités ils doivent être assumés. Ce qui est tout autre chose que débattre des conditions dans lesquelles la réparation d'un dommage peut être obtenue... Autrement dit, la responsabilité est au premier chef celle des pouvoirs publics, auxquels il appartient d'interdire ce qui ne paraît pas socialement acceptable. D'où l'importance d'un nouvel art de gouverner...

Tant qu'aucun dommage n'est survenu, la seule question juridiquement importante qui puisse se poser est celle du contrôle : comment s'assurer que la « précaution » attendue des autorités publiques a été effectivement exercée ? En son principe, elle est banale. Elle présente toutefois une double difficulté.

La première est technique : elle tient à la soustraction éventuelle des actes du gouvernement et du parlement à tout contrôle autre que politique ou populaire. Elle ne doit pas être exagérée. Il est un fait d'abord qu'un contrôle juridictionnel est devenu de plus en plus répandu, même s'il n'est pas généralisé. Il est probable ensuite que, dans la plupart des cas, la mise en œuvre des lois et autres dispositions de portée générale requière l'intervention d'autorités administratives, sous la forme d'autorisation, d'interdiction, etc., sur les actes desquelles un tel contrôle peut normalement être exercé sans trop de peine.

La seconde est plus fondamentale : elle tient à la difficulté même d'exercer un contrôle dans une matière où, par hypothèse, aucune certitude n'existe. Il est probable que l'esprit traditionnel des régimes démocratiques privilégie les choix politiques fondamentaux effectués par le parlement lui-même ou par l'exécutif sur la base d'une habilitation de celui-ci, ce qui marginalise nécessairement le contrôle juridictionnel. Ce n'est plus véritablement le cas aujourd'hui. Le « post-modernisme » a mis le juge à l'avant-scène

dans des sociétés où la défiance à l'endroit des politiques va croissant, en développant fortement ses tâches de contrôle. Ce qui ne signifie pas qu'il ne fasse pas de la politique... le paradoxe étant seulement que le juge est censé la faire mieux que ceux dont c'est le métier spécifique alors que le sien propre est de « dire » le droit.

Quoi qu'il en soit de cette évolution, on voit mal le juge s'aventurer très au-delà de son champ marginal de contrôle, lorsque est en cause le principe de précaution. Il n'est pas en mesure d'établir par lui-même l'existence ou l'absence de « certitudes » ; il dépend totalement sur ce point de scientifiques dont il n'a pas les moyens d'arbitrer de manière crédible les désaccords éventuels. Il est vrai qu'il n'est pas, sur ce point, dans une situation très différente des politiques. Le parlement est toutefois le lieu où peut et doit être achevé, sinon nécessairement entrepris, un vrai débat de société, qui permette d'engager ses membres dans les chemins incertains du futur. Ce n'est pas le cas du prétoire d'un juge. Il incombe à celui-ci de vérifier si un débat démocratique a eu lieu ; il ne lui appartient pas d'y substituer ses décisions.

Il est souvent affirmé à ce propos que le principe de précaution implique un renversement de la charge de la preuve, c'est-à-dire que c'est à celui qui entreprend une activité qu'il revient d'établir qu'elle est conforme au principe de précaution et non point à celui qui cherche à l'interdire d'établir qu'elle ne l'est pas. On voit mal ce qui permet d'établir en droit une telle inversion de la règle de principe en dehors des rares secteurs où certains Etats semblent la sanctionner explicitement. On peut juger l'idée séduisante. Il ne faut cependant pas se tromper. Cette distribution nouvelle de la charge de la preuve trouve sa pleine signification dans les contentieux judiciaires, où elle déroge à la règle traditionnelle qu'exprime l'adage « *actor incumbit probatio* ». Mais elle n'a guère de sens si l'on accepte, pour les raisons mentionnées ci-dessus, que le contrôle juridictionnel doit nécessairement demeurer marginal...

Elle en a moins encore dans un débat politique où il n'y a, à proprement parler, ni demandeur ni défendeur. On peut assurément estimer qu'il n'y a pas lieu d'admettre ou de laisser se poursuivre des activités, en soi licites, tant qu'il n'est pas établi que le risque auquel elles exposent, fût-il non avéré, est socialement acceptable. Mais c'est une décision parfaitement étrangère à un contentieux judiciaire, qui, comme toute autre décision politique, suppose un débat démocratique dont l'organisation comme l'issue obéissent à une logique très différente de celle qui préside à la détermination de la charge de la preuve devant un juge.

A partir du moment où le dommage est survenu, le risque, cessant d'être hypothétique, est avéré. Une logique de prévention se substitue dès lors à une logique de précaution, même si le risque demeure statistiquement difficilement quantifiable. Ce qui rend normalement applicable un régime de responsabilité sans faute dont le mécanisme est bien connu... Si cela est vrai,

il se confirme que le principe de précaution est de soi sans influence sur les règles relatives à la réparation des dommages. La seule difficulté concerne le « premier » dommage, celui qui, levant les incertitudes, démontre que le risque n'est pas purement hypothétique. Il va de soi que sa réalité peut n'être pas simple à établir, fût-ce parce qu'il implique que de délicats problèmes de causalité soient résolus. Il n'empêche que la réparation de ce « premier » dommage suscite seule des hésitations puisque, compte tenu des incertitudes scientifiques préexistantes, la mise en œuvre d'une responsabilité, qu'elle soit pour faute ou pour risque, n'est pas aisée.

La solution la meilleure est peut-être que la société dans son ensemble assume en pareil cas l'obligation de réparer les dommages subis puisqu'elle a, « démocratiquement », décidé d'assumer un risque qui n'est pas demeuré purement hypothétique. La pratique récente révèle que leurs victimes, et derrière elles l'opinion publique, cherchent également à punir les gouvernants dont elles dénoncent une manière d'incurie ou de « laissez-faire ». L'attitude peut être, jusqu'à un certain point, psychologiquement compréhensible; elle n'est pas sur le fond justifiée. Lorsqu'un débat démocratique sur l'acceptabilité d'un risque potentiel a eu lieu, on ne saurait reprocher aux responsables politiques d'en avoir tiré les conclusions qui s'imposaient, sachant qu'il n'y a jamais de risque zéro. Et on ne saurait moins encore accepter que, dans un souci prétendument légitime de punir, des libertés soient prises avec les règles élémentaires du droit pénal, par exemple pour étendre les incriminations au-delà de ce que permet raisonnablement leur interprétation restrictive.

*
* *

Que peut-on faire avec le principe de précaution ainsi compris dans l'ordre international? L'interrogation ne manque pas de laisser quelque peu perplexe.

Il est clair que la question centrale que le principe soulève – celle d'une (ré)organisation du débat démocratique dans une société appelée à faire face à des risques particuliers, non avérés –, n'y a pour l'instant guère de sens. Ce n'est pas qu'elle n'y soit pas compréhensible; c'est seulement qu'il n'est guère possible d'y répondre sérieusement. La communauté internationale – dont l'existence même est mise en doute par certains – ne connaît pas à ce jour une structuration suffisante pour que la question de la démocratie puisse y être utilement posée. Dans des matières qui sont internationales par essence, comme l'environnement, il serait certes souhaitable que ses membres puissent débattre du risque qu'il convient d' (de ne pas) assumer et des conditions auxquelles il importe de le faire. Il en va d'autant plus ainsi que les intérêts et les attentes de chacun sont, *a priori*, loin d'être convergents. Le fait est toutefois que, dans l'état actuel de son développe-

ment, la communauté internationale ne connaît pas de lieu institutionnel où un tel débat puisse être organisé.

Dans sa signification la plus fondamentale, le principe de précaution paraît ainsi un luxe que « la famille des nations » – disait-on naguère – n'a pas, au moins provisoirement, les moyens de s'offrir. Ce qui n'est pas sans paradoxe alors que sa survie paraît en jeu, du moins aux dires des « catastrophistes ». Il est vaille que vaille obvié à ces carences par l'organisation périodique de grands forums transfrontières, dont la pratique récente a fourni maints exemples. La publicité dont ils ont été entourés ne saurait faire illusion : il y a là au premier chef des conférences intergouvernementales où chaque participant négocie la défense de ses intérêts particuliers plutôt que la sauvegarde d'un intérêt commun qui les transcenderait, comme en témoignent divers marchandages en tout genre. On y retrouve toutefois l'écho des revendications lancinantes de l'heure : transparence, représentation de la société « civile » par l'intermédiaire des ONG, expression des points de vue minoritaires, etc. Il faut un certain optimisme pour découvrir dans ces « spectacles » l'embryon d'un débat démocratique. Mais cela a le mérite d'exister. Le fait demeure en outre que des engagements sont pris par des Etats dans des conventions, aujourd'hui de plus en plus nombreuses, appelées à devenir contraignantes lorsqu'elles auront été dûment ratifiées.

Ces conventions donnent au principe de précaution une sanction juridique indiscutable. Celle-ci n'est pas nécessairement uniforme. Trois variantes paraissent habituelles, qu'il s'agisse pour les Etats contractants de s'engager à respecter ce principe – comme dans la Convention sur les changements climatiques –, d'être autorisés à s'en prévaloir pour déroger à des règles normalement applicables – comme dans l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires conclu dans le cadre de l'OMC –, ou d'habiliter une autorité commune à exercer certaines compétences particulières – comme dans le traité relatif à l'Union européenne.

Il est intéressant de relever que ces dispositions paraissent bien concerner par excellence des pouvoirs publics. Ce n'est pas que les parties contractantes, c'est-à-dire des Etats, soient seules formellement liées par le traité. Ce qui est évident. C'est seulement que les obligations assumées pèsent bien plus sur leurs autorités que sur les particuliers, même si c'est la conduite de ceux-ci qui en constitue, en dernière analyse, l'objet principal. Dès lors que la sanction juridique est claire, rien n'empêche en principe que la responsabilité de l'Etat intéressé soit mise en cause s'il ne respecte pas l'obligation imposée ou s'il méconnaît l'autorisation accordée, voire que ceux auxquels ces violations causent préjudice prennent à son égard des contre-mesures pour l'inciter à l'en acquitter. Cela va de soi.

Il reste cependant à déterminer ce à quoi le principe de précaution oblige ou ce qu'il autorise. On conçoit sans peine qu'il ne suffise plus de renvoyer

en pareil cas aux exigences démocratiques d'une société appelée à faire face à des situations incertaines où les périls ne sont pas clairement identifiés. Il faut, en la matière, respecter la spécificité de chaque convention. Après tout, la volonté des parties est souveraine, ici comme ailleurs, et elle doit être respectée, ce qui expose au risque de significations multiples. L'éventualité paraît néanmoins assez théorique, même si une certaine variation ne peut être exclue au gré des interprétations littérales ou contextuelles. On a longuement débattu en l'occurrence de la nature des obligations en cause : moyen ou résultat, faire ou ne pas faire, etc. Il n'est pas sûr que ce soit très éclairant. Mais on ne voit pas très bien non plus comment leur donner un contenu concret.

Il est possible qu'il soit plus utile de distinguer ce qui relève respectivement de la procédure et du fond : le principe de précaution n'impose, n'autorise ni n'interdit substantiellement rien ; il oblige seulement, dans une situation d'incertitude scientifique, à ne prendre aucune décision sans se plier à une procédure particulière impliquant une évaluation du risque, indépendante et contradictoire, des concertations multiples, etc. L'obligation ainsi comprise est sans doute relativement plus précise. Elle ne se conçoit toutefois pleinement que dans des sociétés développées, où le processus de la décision publique est relativement bien organisé. Elle implique ensuite que chacune d'elles ait un accès suffisant à la connaissance scientifique pour prendre conscience de ses limites, des risques qui en résultent et des meilleurs moyens de les conjurer. Et elle suppose enfin un niveau relativement égal de richesse et de prospérité, sous peine d'imposer à certains des charges qui soient hors de proportion avec le coût de la « non-précaution ». Point n'est besoin de souligner que ces trois présupposés sont loin d'être vérifiés dans bon nombre des Etats qui composent aujourd'hui la communauté internationale.

S'il en va ainsi dans le droit conventionnel, que dire du principe de précaution dans le droit international général, c'est-à-dire en dehors de la volonté particulière des Etats qui se sont expressément engagés à le respecter ? Il y a contradiction à prétendre lui donner, dans ce droit, une signification précise, alors qu'il n'en a guère dans les accords dont la convergence peuvent – hâtivement – conclure à l'existence d'une coutume interétatique. Il est certes probable que la précaution ainsi comprise exprime aujourd'hui une exigence rationnelle d'exercice de l'action « publique » dans tout milieu social, quel qu'il soit. Il n'y a pas de raison qu'il en aille différemment dans la « communauté internationale », selon la formule aujourd'hui largement consacrée.

La particularité de l'ordre juridique qui lui est propre n'est pas qu'il y est difficile de donner au principe de précaution un contenu juridique très utile, hors des banalités. Il en va sans doute de même dans la plupart des droits nationaux, comme cela a été précédemment souligné. Elle n'est pas davan-

tage que la tentation de réduire le devoir de précaution, au risque d'en méconnaître la spécificité intrinsèque, à une obligation de prévention, y paraît plus sensible qu'ailleurs, comme le suggère par exemple le projet d'articles de la Commission du droit international sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses. Elle est seulement que cette communauté, tout « logique » qu'en soit l'affirmation, manque encore singulièrement de substance, c'est-à-dire de valeurs, d'intérêts et d'objectifs communs, ainsi que d'instruments qui permettent d'en assurer la réalisation ou la sauvegarde.

En pareil contexte, on comprend aisément que, toute difficulté institutionnelle mise à part, il soit difficile de donner une portée concrète – si tant est que cela soit possible – à un principe de précaution, même réputé fondamental, en dehors des conventions particulières dans lesquelles des Etats déclarent vouloir s'y conformer. La conclusion est un peu décevante, surtout s'il faut admettre qu'aucun Etat n'est en mesure de répondre seul, d'une façon convaincante, aux questions que soulève fondamentalement ce principe.

Il ne peut être exclu que celui-ci fournisse à la communauté internationale l'occasion de prouver demain qu'elle a acquis – enfin! – plus de consistance. Il faut sans doute l'espérer, même si les multiples incitants qui auraient dû, depuis plusieurs décennies, donner plus de chair à un corps passablement squelettique sont à ce jour demeurés sans effet. Peut-être l'impuissance des Etats à prendre seuls, efficacement, les précautions qu'implique l'usage de sciences et de techniques en développement constant donnera-t-elle une chance à une « communauté » des Etats qui a toujours été cantonnée, jusqu'à aujourd'hui, dans les derniers rôles. Qui sait? Et tant mieux si se consolidant, elle fait une place à cette société dite civile, un peu mystérieuse, dont les membres revendiquent à grands cris une participation accrue à la gestion des relations internationales.

Dans l'immédiat, il est pourtant à craindre que, selon un schéma bien connu, les plus puissants préfèrent exciper des précautions à prendre pour imposer des modèles d'organisation et de développement plus conformes à leurs intérêts propres qu'à ceux des moins puissants qui sont tenus de s'y soumettre, ou pour s'octroyer à vil prix des possibilités de dérogation lorsque l'application de la règle commune ne leur est pas (plus) favorable. Ce qui ferait le succès d'une oligarchie plutôt que de la « communauté » derrière laquelle elle se cache. Le risque est-il hypothétique? On peut en discuter. Peu devraient néanmoins contester qu'en cette matière aussi, et foin de toutes incertitudes scientifiques, il y a des précautions à prendre.