

# commission du codex alimentarius



ORGANISATION DES NATIONS  
UNIES POUR L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANISATION  
MONDIALE  
DE LA SANTÉ



BUREAU CONJOINT: Viale delle Terme di Caracalla 00100 ROME Tél: +39 06 57051 www.codexalimentarius.net Email: codex@fao.org Facsimile: 39 06 5705 4593

**Point 6 b) de l'ordre du jour**

**CX/EURO 00/7**

## **PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES**

### **COMITE DE COORDINATION DU CODEX POUR L'EUROPE**

Vingt-deuxième session  
Madrid (Espagne), 3-6 octobre 2000

### **LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION : CONSIDÉRATIONS POUR SON INTERPRÉTATION ET SON APPLICATION UNIFORME DANS LA RÉGION EUROPÉENNE**

**(Préparé par l'Espagne)**

#### **1. MOTIVATIONS**

Le recours au Principe de Précaution n'a rien de nouveau dans la gestion du risque alimentaire, malgré que cette notion n'ait commencé à être adoptée que depuis peu de temps dans le champ de la sécurité alimentaire, cette notion et son application faisant l'objet de documents spécifiques et devenant un élément de débat dans les réunions internationales.

Ces débats, qui reflètent l'éternel conflit de la recherche de l'équilibre entre l'efficacité et la proportionnalité des mesures de gestion du risque, additionné à la crainte fondée face à l'interposition potentielle d'obstacles prétendument protégés par des raisons d'ordre sanitaire, c'est-à-dire, par le Principe de Précaution, devraient contribuer à une compréhension uniforme de la notion et de la portée de son application. Cependant, il ne faut pas méconnaître que la prolifération de réunions qui favorisent la discussion autour de ces questions avec des orientations analogues mais ne coïncidant pas, entraîne le danger d'arriver à dénaturer la notion dans le but d'atteindre un consensus « minimum ».

Si le Principe de Précaution a pu être appliqué « de facto », même sans se retrancher derrière cette appellation, dans les politiques d'innocuité des aliments, c'est à l'heure actuelle qu'augmente le besoin d'établir des règles générales de référence qui rendent possible une entente homogène en tant que base de la confiance mutuelle dans l'application de ce Principe, à cause de la sensibilité croissante face à ce qu'on appelle les crises alimentaires.

Il semble donc opportun de confirmer les travaux du Codex Alimentarius comme première référence à niveau mondial pour tous les aspects liés à l'application du Principe de Précaution dans l'Analyse des Risques. Dans le cadre européen, il est en tout point souhaitable de favoriser une nette concordance entre l'Union Européenne et le Codex Alimentarius, en identifiant et en reconnaissant les points d'accord qui existent sans doute entre la Communication sur le Principe de Précaution de la Commission Européenne et les travaux du Comité Codex sur les Principes Généraux. Même si uniquement l'application du Principe de Précaution pourra générer au cours du temps une doctrine ferme dans ce champ, il est nécessaire de la favoriser en partant de prémisses sans controverse. Et surtout, en tenant compte une gestion adéquate des risques alimentaires au service de la protection de la santé publique comme intérêt principal, même en équilibre avec d'autres intérêts légitimes, il est nécessaire de descendre au niveau des faits face à des

questions comme les cas où il faut faire appel au Principe de Précaution. En même temps, il est très important d'éviter que l'utilisation incorrecte du terme arrive à en dénaturer le concept, et donc, les directives de base sur les quelles il faudrait appuyer la légitimité de son application.

## **2. RÉFÉRENCES EN VIGUEUR**

Les travaux du Comité Codex sur les Principes Généraux (Doc. CX/GP 00/3) et la Communication de la Commission Européenne sur le Principe de Précaution COM (2000)1(Doc. CX/GP 00/3-Add 2) offrent des références claires concernant la considération conceptuelle et opérationnelle du Principe de Précaution, toutefois, le premier est en cours et la Communication se maintient dans le cadre de la Commission Européenne.

La question a aussi été abordée dans les travaux menés par le Groupe Ad hoc « Sécurité Alimentaire » au sein de l'OCDE (Paris, janvier-mai 98), sans oublier que l'Accord sur les Mesures Sanitaires et Phytosanitaires (OMC) reprend cette philosophie, mais plus liée aux mesures de sauvegarde.

## **3. LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION DANS L'ANALYSE DES RISQUES DU CODEX ALIMENTARIUS**

La considération de l'Analyse des Risques comprend nécessairement l'évaluation, la gestion et la communication de ceux-ci et demeure indispensable comme cadre préalable pour délimiter la notion de Principe de Précaution.

La « Précaution » a inspiré dans un degré plus ou moins grand beaucoup de dispositions du cadre légal alimentaire. Cette appréciation a une importance particulière si l'on tient compte du fait que la production de normes n'est qu'un composant de la gestion du risque. Cependant, il faut éviter l'ambiguïté des notions et des termes en assumant que le Principe de Précaution est quelque chose de plus concret qui doit nécessairement être rattaché exclusivement à la Gestion du Risque en tant que décision politique, et donc, être aussi directement lié à la décision politique concernant le choix du niveau de protection que l'on prétend offrir à une population.

Pour terminer, disons que :

- Le Principe de Précaution NE fait pas partie de l'évaluation du risque, car celle-ci n'implique pas l'adoption de mesures de gestion sinon que, dans le meilleur des cas, elle les favorise et les appuie, même en l'absence d'évaluation ou en cas d'évaluation insuffisante.
- L'incertitude existant sur la méthode scientifique n'équivaut pas au Principe de Précaution. Celui-ci pourra être invoqué à posteriori par l'organe de gestion, après que la personne qui réalise l'évaluation lui transmette l'existence d'incertitude ou de controverse dans le résultat de l'évaluation menée.
- Le recours au Principe de Précaution ne devient légitime qu'après la considération adéquate de l'évaluation du risque, même lorsque l'on ne pourra déduire de cette considération que l'évaluation des risques n'a pas eu lieu – ce serait le cas de dangers qui débutent, sans aucun antécédent – il est cependant important d'essayer d'identifier face à une évaluation pré-existante jugée insuffisante, quels sont le ou les éléments de cette évaluation qui empêchent de mener une gestion conventionnelle du risque sans avoir recours au Principe de Précaution.

En d'autres termes, l'application du Principe de Précaution sera plus juste, plus proportionnelle et mieux dirigée si l'on identifie les éléments de l'Évaluation pour lesquels celle-ci est insuffisante :

- Manque de définition dans l'IDENTIFICATION DU DANGER (Effets nocifs sur les consommateurs ou sur l'Environnement, constatés avant d'avoir identifié le danger) (Syndrome de l'huile toxique) ;
- IDENTIFICATION DU DANGER incorrecte ou insuffisante (controverse dose-effet) (Dose infectante de *L. monocytogenes* sur des groupes à risques) ;
- Manques dans l'ÉVALUATION DE L'EXPOSITION (crise des Dioxines 1999) ;

- IDENTIFICATION DU RISQUE incorrecte, « per se » ou par insuffisance des éléments précédents.

La prise en considération de ces aspects peut contribuer à l'objectivité, au fondement et à la proportionnalité de l'application du Principe de Précaution et en conséquence, cela devrait de la même manière contribuer à dissiper les doutes de ceux qui identifient exclusivement le Principe de Précaution comme un instrument au service de l'arbitraire et de la création de restrictions cachées.

Il peut exister certainement une facette indésirable dans ce processus d'analyse lié à l'adoption du principe : L'insuffisance des éléments d'Évaluation peut entraîner une déformation par la surestimation du risque réel. En tout cas, c'est toujours préférable à la sous-estimation, qui mettrait en danger la santé des citoyens.

En tout cas, le fait de placer le Principe de Précaution comme une décision politique de l'organe de gestion politique dans le cadre de l'Analyse des Risques avec l'inévitable analyse des quatre Éléments qui configurent l'insuffisance de l'Évaluation qui conseille d'avoir recours à ce Principe, établit des coordonnées d'uniformité autour de la notion et de son application, cet aspect étant en tout point nécessaire pour ne pas dénaturer un instrument qui, s'il n'existe pas « de jure », sous des prémisses de base adoptées communément, aura lieu « de facto » sans garanties systématiques en ce qui concerne le fondement de son application.

De même, l'organe de gestion politique doit informer et, le cas échéant, engager tous les opérateurs affectés par l'application du Principe de Précaution, au nom de la transparence nécessaire pour ce type de décisions.

#### **4. HYPOTHÈSES GÉNÉRALES D'APPLICATION DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION**

Suivant ce qui est exposé dans le point précédent, il faut dire que, sans perdre de vue qu'il y a un manque de fondement dans le fait d'essayer de limiter au maximum les conditions d'application – ce serait contradictoire avec les conditions mêmes d'application – il est possible d'établir de directives de base communes quant à l'application du Principe de Précaution.

La Communication relative au Principe de Précaution élaborée par la Communauté Européenne a supposé un grand pas en ce sens. En tout cas, il convient de dédier l'effort nécessaire pour identifier l'équilibre entre le caractère générique des directives et la possibilité de les identifier avec des problèmes concrets à résoudre dans la Gestion du Risque. Dans la plupart des cas il ne doit pas être très compliqué d'établir un parallélisme entre l'insuffisance constatée dans les Éléments de l'Évaluation et les problèmes généraux identifiés dans la gestion d'incidents ou de crises de sécurité alimentaire.

Au nom d'une Gestion du Risque correcte, il faut aller plus loin que la justification générique « Évaluation Insuffisante/Application du Principe de Précaution ». Dans le cas contraire on pourrait avoir une situation limitant l'application légitime du Principe de Précaution exclusivement au cas ayant une identification et une caractérisation du Danger insuffisants, en oubliant que les manques dans l'évaluation de l'exposition ou dans la caractérisation du Risque rendraient celui-ci impossible à gérer, dans le sens de la sécurité alimentaire, sans avoir recours au susdit Principe.

Ainsi, on peut énoncer différentes hypothèses – équivalant à des directives – pour lesquelles le recours au Principe de Précaution peut être inévitable :

- Évaluation des Risques inexistante, insuffisante, non mise à jour ou controversée.
- Information insuffisante concernant l'exposition réelle ou potentielle à un risque, même suffisamment évalué.
- Inviabilité matérielle ou temporelle pour accrédi ter par l'analyse l'absence de risque dans des produits ou des processus liés à d'autres produits ou des processus pour lesquels il a été constaté l'existence d'un risque suffisamment évalué.

- Impossibilité d'atteindre le même niveau de protection en ayant recours à des alternatives autres que le Principe de Précaution.
- Estimation du rapport Coût/Efficacité.

Le recours au Principe de Précaution se traduit, en ce qui concerne la gestion des risques, par l'adoption de mesures de type réglementaire, instrumental ou les deux.

En tout cas, dans l'adoption de ces mesures, on considère les principes de proportionnalité – il faut cependant assumer à priori la difficulté pour faire compatible la proportionnalité et l'information insuffisante – de non discrimination arbitraire, de restriction maximum possible dans l'espace et dans le temps concordants, lorsque c'est le cas, avec le caractère de prudence de celles-ci. Ces considérations restent assujetties à l'objectif de protection de la santé, dans des termes objectifs (impossibilité de gérer le « risque zéro »).

Il s'impose d'identifier et de maintenir un équilibre entre les notions d'Évidence et de Principe de Précaution. Face à un risque suffisant et évalué de manière défavorable on ne peut pas exiger à l'organe de gestion d'assumer la totalité de la charge de preuve comme justification préalable à l'adoption de toute mesure de prudence, en concluant que le contraire est justifié dans le Principe de Précaution. L'adoption de ces mesures basées, par exemple, sur des évidences exclusivement épidémiologiques peut être justifiée sans l'aide du Principe de Prudence.

## **5. PRINCIPE DE PRÉCAUTION, NORMATIVE PRÉ-EXISTANTE, CLAUSES DE SAUVEGARDE ET NORMES FUTURES**

Du point de vue de la sécurité juridique il est souhaitable de compter sur des références – si ce n'est sur des Actes contraignants – qui établissent des directives conceptuelles et opérationnelles par rapport au Principe de Précaution.

Cependant, il faut éviter de limiter l'application du Principe à son orchestration préalable avec des mesures de sauvegarde, même si elles ont été préconçues dans des termes suffisamment larges. Il est indubitable que de telles mesures s'appuient sur la considération d'une philosophie de la précaution. De la même manière, il se peut que si à posteriori quelques unes des mesures de prudence qui peuvent être adoptées sous la protection du Principe de Précaution et comme résultat de leur application prennent la forme de textes légaux, il en résulterait un texte semblable à une clause de sauvegarde.

Il est important d'utiliser le Principe sur des directives ou des conditions, mais il ne faut pas invalider à priori son application si celle-ci ne trouve pas préalablement une base légale exprimée dans une clause de sauvegarde. Ce procédé pourrait vider de son contenu le Principe de Précaution et en même temps il impliquerait le paradoxe d'avoir nécessairement prévu ce qui du fait d'être imprévisible requiert le Principe de Précaution.

D'autre part, le fait d'assumer la possibilité d'avoir recours au Principe de Précaution doit comporter quelques considérations en vue de la législation alimentaire ayant une portée internationale qui sera produite dans le futur.

Si l'on prétend, comme il est souhaitable, générer une doctrine qui applique strictement le Principe de Précaution, il faut dans la mesure du possible que les dispositions du cadre légal alimentaire, même celles qui ont un esprit plus horizontal ou dérégulateur répondent réellement aux besoins de protection de la santé que les consommateurs demandent de plein droit.

Il ne s'agit certainement pas de favoriser une législation au « risque zéro » incompatible avec la réalité et totalement éloignée de l'équilibre qui doit exister entre la protection de la santé – encore prioritaire – et d'autres intérêts légitimes des citoyens et des agents économiques et sociaux. Théoriquement, une législation de cette nature réduirait à des minimums anecdotiques le besoin d'avoir recours au Principe de Précaution. Au moins elle réduirait le besoin de l'invoquer pour les secteurs non réglés. Cependant, il ne faut pas oublier l'indication potentielle d'invoquer le Principe dans des secteurs déjà réglés, totalement ou en partie.

Il est nécessaire de légiférer en trouvant l'équilibre entre la protection de la santé et la protection des marchés. Cependant, il faut rappeler que le fait d'établir le niveau de protection que l'on prétend offrir à la population est une décision politique. Dans cette même ligne, l'organe de gestion adoptera la décision politique d'invoquer le Principe de Précaution pour pouvoir assurer le niveau de protection qu'il s'est engagé à offrir à ses administrés, lorsque la législation devient insuffisante pour obtenir et maintenir le niveau de protection établi, après être tombée dans le laxisme au nom de consensus ou de solutions partielles.

En conclusion, l'exercice législatif peut contribuer très favorablement à une utilisation fondée, modérée et non arbitraire ni systématisée du Principe de Précaution.