

Le principe de précaution: ses limites et ses utilisations

Jaques Berney ¹
Francisco Herrera-Teran ²
Eugene Lapointe ³

Introduction

Le principe de précaution est un terme qui a été utilisé pour la première fois, en anglais, vers 1988. Fondamentalement, il dit que *“si les conséquences d’un acte ne sont pas connues mais que l’on juge qu’elles pourraient être majeures et négatives ou irréversibles, alors il est préférable d’éviter d’agir. Le principe peut aussi être appliqué par le biais d’une ‘anticipation préventive’, ou la volonté d’agir avant d’avoir la preuve scientifique qu’il est nécessaire de le faire, parce qu’un*

¹ Jaques Berney est ingénieur agronome et a obtenu son diplôme en 1957 à l’Ecole polytechnique fédérale de Zurich (Suisse). Après 11 années passées au Bénin (Afrique occidentale), en tant que chef d’un projet d’assistance technique suisse dans le domaine de l’agriculture, il est devenu secrétaire exécutif puis secrétaire général adjoint de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction (CITES). Du début de 1966 à septembre 1997 il a travaillé en tant que conseiller ou consultant pour le Secrétariat CITES. Il a commencé ses activités avec IWMC en octobre 1997. Il est aussi membre fondateur et président d’IWMC-CH, branche suisse d’IWMC *World Conservation Trust*.

² Francisco Herrera-Teran était sous-secrétaire des Pêches et de l’aquaculture au Venezuela; président de l’*Inter American Tropical Tuna Commission* (IATTC), de l’Organisation latino-américaine de développement de la pêche (OLDEPESCA), de l’Association latino-américaine de l’économie de la pêche (ALEP); Commissaire auprès de la Commission baleinière internationale et de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l’Atlantique (ICCAT); vice-président du *World Conservation Trust* (IWMC); membres des groupes de travail qui ont élaboré: le Code de conduite des Nations Unies pour une pêche responsable (Cancun, Mexique), l’*Inter American Convention for the Protection of Sea Turtles and their Habitats*, et l’Accord international pour la conservation des thons et des dauphins; membre de la Consultation de la FAO d’experts internationaux sur les engins de pêche; consultant de la fondation TERRAMAR; membre associé de la *Royal Geographical Society* (GB) ; et président de douzaines de réunions internationales sur la pêche et les fruits de mer.

³ Eugène Lapointe est président d’IWMC *World Conservation Trust*. Il est titulaire d’une licence en Lettres de l’Université de Laval et d’une licence en droit de l’Université d’Ottawa (Canada). Il a servi en tant que secrétaire général de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction (CITES) pendant neuf ans, du début de 1982 à la fin de 1990. Précédemment, il a travaillé pendant 14 ans auprès du Gouvernement canadien, à Ottawa. Au cours de huit de ces années, il a dirigé une unité juridique traitant d’accords internationaux tels que l’Accord international sur le cacao, la CITES et la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Il a souhaité poursuivre son activité pour la conservation mondiale et a fondé l’IWMC *World Conservation Trust* en 1994. En 2003, il a écrit un livre intitulé "Panorama des ressources sauvages de la Terre", publié maintenant en anglais, chinois, espagnol, français et japonais. Il a fait des présentations dans plusieurs forums dédiés aux questions de conservation de la mer et d’autres sur tous les continents.

délai supplémentaire s'avérerait finalement plus coûteux pour la société et la nature et, à long terme, égoïste et injuste pour les générations à venir." Bien que le concept original comprenne la prévention des risques, la réalité des coûts, les responsabilités envers le maintien de l'intégrité des systèmes naturels et la faillibilité de la compréhension humaine, il a évolué vers un plus large spectre de principes, qui comprend maintenant :

- L'anticipation préventive
- La sauvegarde de l'espace écologique
- La proportionnalité de la réponse
- Le devoir d'attention
- La promotion de la cause des droits naturels intrinsèques
- Le paiement des dettes écologiques passées.

Douglas Butterworth⁴ (1999) affirme que *"ce principe a été énoncé pour la première fois à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, à Rio, en 1992, et qu'il a fait l'objet depuis de nombreuses discussions. Le principe dit que, en présence de menaces de dommages graves et irréversibles, l'absence de totale certitude scientifique ne doit pas être utilisée comme une raison de renvoyer des mesures rentables, pour empêcher une dégradation de l'environnement"*.

L'essence du principe de précaution n'est pas vraiment nouvelle. Le concept a toujours été présent dans des aphorismes populaires tels que 'mieux vaut prévenir que guérir', 'mieux vaut-il être sûr que désolé' et 'regarder avant de sauter'. C'est pourquoi, du point de vue économique, le principe de précaution a été examiné en fonction de son effet sur des prises de décision rationnelles quant à l'interaction de l'irréversibilité et de l'incertitude.

Interprétations juridiques

Foster, Vecchia et Repacholi (2000)⁵ déclarent, dans leur publication *Science and the Precautionary Principle* que *"peu de politiques de gestion des risques ont créé autant de controverse que le principe de précaution. Apparue dans les politiques environnementales européennes à la fin des années 1970, le principe est inscrit dans de nombreux traités internationaux et déclarations. De par le Traité sur l'Union européenne (1992), il est le fondement du droit environnemental européen et joue un rôle croissant également dans l'élaboration des politiques sanitaires. En dépit de l'appui politique apparemment large dont il bénéficie, le principe de précaution a généré une controverse sans fin, en partie parce que des critiques ont interprété des décisions 'de précaution' comme des formes voilées de protectionnisme commercial"*.

⁴ Butterworth, Douglas. *"Talking Stock: Science and Fisheries Management"*. Leçon inaugurale. Août 1999. Editeur: Université du Cap.

⁵ Foster, Kenneth R.; Vecchia, Paolo; et Repacholi, Michael H. *"Science and the Precautionary Principle"*. *Science* p. 979-981. 12 mai 2000.

Le plus grand problème, jusqu'à présent, a néanmoins été ses interprétations larges et libres. D'après des experts juridiques internationaux, il existe plus de 14 formulations différentes du principe dans des traités et autres déclarations. La version la plus rigoureuse en appelle à la preuve 'absolue' que des effets dommageables ne se produiront pas, alors que les versions les plus douces demandent une analyse de rentabilité et un jugement raisonnable.

Il est évident qu'il faut être prudent lorsque l'on doit juger s'il y a de bonnes raisons de croire que des effets dommageables peuvent se produire et en ce qui concerne l'importance de l'incertitude scientifique. 'L'absence d'évidences de risque' ne devrait jamais être confondue avec 'l'évidence d'une absence de risque', ou être prise pour telle. Une conséquence immédiate et vraisemblable de l'évocation du principe de précaution est une recherche qui vise à réduire l'incertitude. Toutefois, lorsqu'une recherche pertinente et minutieuse ne trouve aucune évidence de risque, il faudrait en tenir compte dans le processus de décision.

Par exemple, dans un article de Carolyn Raffernsperger⁶ au sujet de références au principe de précaution dans les traités et accords internationaux, elle dit avoir trouvé que sur les 19 documents juridiques analysés, neuf étaient relatifs à des questions propres aux océans et portant sur la pollution, la surpêche, les dommages au milieu marin et aux espèces aquatiques, dont les mammifères marins. Le présent document traite principalement de questions relatives aux océans, aussi décrites comme 'bruit de l'océan'.

Il est évident que plusieurs groupes d'intérêt qui sont en général opposés au développement économique ou qui s'en inquiètent essaient, dans le cadre qui est le leur, de définir le principe de précaution et de l'inclure dans la législation internationale. Le problème, comme il est dit plus haut, tient à savoir comment parvenir à un juste milieu, sans verser dans les extrêmes.

La perception que le grand public a d'une question est un autre problème lorsque les réactions et les craintes des consommateurs ne reflètent pas toujours des faits scientifiques. Ce genre de perception peut être considéré comme irrationnel ou purement émotionnel et donc comme ne valant pas la peine d'être pris en considération dans des décisions réglementaires. Toutefois, de nombreux preneurs de décisions choisissent de donner une grande importance aux opinions des consommateurs et des reportages médiatiques, et rendent ainsi les politiciens, les experts et les journalistes redevables devant l'opinion publique.

Les critiques du principe arguent qu'il est inapplicable, puisque toute application d'une technologie implique un risque de conséquence négative et parce qu'il ne prend pas la science correctement en compte, bien qu'en fait, il repose davantage sur l'évidence scientifique que les autres façons d'aborder un

⁶ Carolyn Raffernsperger. "Uses of the Precautionary Principle in International Treaties and Agreements". Octobre 1999. http://www.biotechinfo.net/treaties_and_agreements.html

problème. D'autres prétendent toujours qu'ils appliquent le principe, alors qu'ils ne le font pas. Avec toute cette confusion, vous pouvez penser qu'il s'agit d'une idée philosophique profonde, très difficile à appréhender pour le commun des mortels.

Les auteurs le contestent, en disant que le principe n'est pas une règle mais un outil conceptuel utilisé pour clarifier des arguments et spécialement pour déterminer où se situe la charge de la preuve pour une question particulière.

Première étude de cas: thons, dauphins et prises incidentes

Il y a deux manières pour des senneurs de prendre des thons: viser, en haute mer, des grands thons adultes accompagnés de dauphins, ou viser des jeunes thons accompagnés de morceaux de bois près des zones côtières.

La question thon-dauphin a eu pour résultat – grâce à l'activisme de défenseurs extrémistes des droits des animaux – à une grande clameur en faveur de l'arrêt de la pêche au thon-dauphin. Les conserveries sont intervenues avec leurs propres politiques '*Dolphin Safe*' (sans danger pour les dauphins) et ont demandé à ce que les pêcheurs ne capturent que des thons accompagnés d'objets flottants, et non de dauphins. Pourtant, une technologie mise au point entre 1980 et 2000 a permis une réduction de 99,9% de la mortalité des dauphins, tout en permettant la prise de grands thons adultes. Néanmoins, sur la base du principe de précaution (données non concluantes, stress pour les animaux, manipulations de données, etc., par exemple), ni le gouvernement américain ni les conserveries américaines n'ont changé leur position. Chose curieuse, ils ont encouragé les pêcheurs à capturer des jeunes thons accompagnés d'objets flottants, des thons n'ayant pas eu le temps de se reproduire.

D'après James Joseph⁷, ancien directeur de l'IATTC: *“on savait depuis longtemps que les prises incidentes en présence de bois flottants étaient élevées mais elles n'avaient pas été quantifiées. Entre 1988 et 1989, l'Inter American Tropical Tuna Commission (IATTC) a mené des recherches sur les dispositifs de concentration de poissons (FAD) comme alternative à la capture de dauphins. Dans le cadre de cette recherche d'autres solutions, nous avons accumulé des données sur les caractéristiques des objets flottants qui attirent les thons. Cette recherche de solutions a eu pour résultat la première étude d'ensemble des 'prises incidentes' autres que les dauphins. Quant nous avons mesuré l'ampleur et la diversité de ces prises, nous avons étendu notre étude aux ensembles bancs de poissons et dauphins.*

Les premières études ont montré que pour les prises incidentes, il faudrait choisir entre les prises avec dauphins et celles avec bois flottants. Les données de 1993

⁷ Joseph, James. "Comments on Earth Island Institute's Statement on ETP Bycatch & Dolphin Safe fishing" (1995) *Inter American Tropical Tuna Commission*.

montrèrent que pour chaque dauphin tué dans les prises avec dauphins, il y avait 19 542 thons rejetés, 138 mahi mahi, 25 requins et raies, 56 mékouas, 3 sérioles chinchard, 7 comères saumon, 1 marlin et 0,07 tortue de mer tués dans les prises avec bois flottants. Nos études des prises incidentes progressent et bien qu'il y ait une grande variabilité annuelle, les données montrent que pour les prises avec bois flottants, les prises incidentes sont plusieurs dizaines de fois plus élevées que pour les prises avec dauphins. Les captures de thons pré-reproducteurs, typiques des prises avec bois flottants, par rapport à celles de grands thons adultes, typiques des prises avec dauphins, sont aussi préoccupantes. Si la pêche devait se tourner totalement vers des prises 'dolphin safe', nous ne savons pas ce que seraient les effets environnementaux de prises incidentes aussi importantes et nous ne savons pas ce que la capture de tant de jeunes poissons aurait sur la population de thons (en raison de la faible corrélation, dans le cadre de nos observations, entre la population et le recrutement).

Cette déclaration, faite en 1995, tombait à pic. Dix ans plus tard, après la promotion de la politique du 'dolphin safe' et des prises de jeunes thons, le déclin des débarquements dans le Pacifique tropical oriental força l'IATTC et de nombreux pays côtiers d'adopter des quotas, de réduire la taille de la flotte et d'établir des saisons sans pêche. Ne devrions-nous pas appliquer le principe de précaution aux thons et à d'autres espèces, comme aux dauphins? Apparemment non, parce que l'opinion publique et les politiciens ont décidé qu'il est plus important d'éviter la mortalité potentielle d'un dauphin que d'éviter l'épuisement d'une ressource naturelle importante (le thon) et la destruction de milliers de tonnes de prises marines incidentes.

Cette politique a aussi des ramifications sociales et économiques: la plupart des pays qui pratiquent la pêche au thon dans le Pacifique tropical oriental sont latino-américains. Ils approvisionnent des centaines de conserveries de toute la région. Celles-ci fournissent du travail et des salaires à des dizaines de milliers d'employés. La récession dans l'industrie du thon a entraîné le retrait des affaires de nombreuses compagnies, la fermeture de conserveries et le chômage de milliers de personnes. Tout cela provoque des troubles sociaux et de grands dommages économiques dans des pays du Tiers Monde.

C'est aux organisations régionales de pêche qu'incombe la responsabilité de réglementer les pratiques de pêche durable et d'en contrôler la mise en oeuvre. Elles doivent aussi récolter, signaler, vérifier et échanger des données sur les captures. Sur la base d'études périodiques sur l'état des stocks de poissons, elles allouent des quotas aux Etats qui pêchent en haute mer.

L'accord pour la mise en oeuvre des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 19 décembre 1982, relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons partagés et des populations de poissons hautement migrateurs, vise à rendre l'industrie de la pêche plus transparente. Les pêcheurs ont l'obligation de faire rapport à la FAO et aux organisations

régionales de pêche, par l'entremise de leurs gouvernements, sur le volume des captures et sur les quantités de poissons qu'ils rejettent. La déclaration délibérée de quantités inférieures à la réalité, que l'on pense largement répandue, sera surveillée par d'autres Etats, lesquels ont tous le droit de se rendre à bord des bateaux et de les inspecter pour s'assurer du respect de l'accord régional.

L'accord demande aux gouvernements d'utiliser le 'principe de précaution', lors de l'élaboration de régimes de conservation, parce les données n'existent pas ou ne sont pas crédibles pour de nombreuses populations. Les organisations régionales ont le droit d'imposer des quotas ou des restrictions en matière de pêche, si elles suspectent une population d'être en danger d'exploitation totale. Le principe de précaution oblige les gouvernements à agir prudemment s'ils ont des raisons de craindre que le milieu fait l'objet de graves dommages.

Seuls les Etats qui acceptent d'adhérer aux mesures de conservation et de gestion adoptées par les organisations régionales auront accès aux zones de pêche qu'elles gèrent, mais les bateaux de tous les Etats sont soumis aux termes de l'accord, qu'ils en soient parties ou non. D'après le droit international, un pays qui ne ratifie pas un accord international ne peut pas être lié par ses dispositions. Cependant, l'accord rend les organisations régionales responsables de la réglementation et de la mise en application de méthodes durables de pêche, et ces organisations peuvent agir à l'encontre de tout navire qui sape le régime de conservation convenu.

Les problèmes réapparaissent: qui a la charge d'élaborer les régimes de conservation? Qu'elle est la crédibilité des données? Peut-on dénier l'esprit de la loi et déclarer chacun coupable tant que son innocence n'est pas prouvée? Quelle peut être l'influence des groupes de pression sur les politiciens preneurs de décisions?

Le principe de précaution ne devrait pas être interprété comme un signal 'Stop' mais davantage comme un signal 'Avancez avec prudence'. C'est un feu orange et non un feu rouge. Cependant, nombreux sont ceux qui choisissent d'adopter le signal 'Stop' ou de renvoyer indéfiniment une décision ayant des conséquences socio-économiques.

Deuxième étude de cas: pingins en mer

Les filets à mailles sont les outils de pêche les plus communs pour la pêche commerciale. Mais des mammifères marins sont souvent pris dans les mailles, sans que ce cela soit intentionnel. Mondialement, ils peuvent être des centaines de milliers chaque année.

Aux Etats-Unis d'Amérique, le *Marine Mammal Protection Act* (MMPA) interdit aux pêcheurs de tuer les mammifères marins en nombres considérés comme non durables pour la population. Dans certains cas, les agents gouvernementaux ont estimé que la seule façon de répondre à cette règle serait de fermer la

pêche. Mais l'invention des pingurs (balises ou répulsifs acoustiques) a permis d'éviter une démarche aussi extrême.

Les pingurs sont la version sous-marine des réflecteurs autoroutiers. Ils signalent aux mammifères marins qu'ils doivent ralentir et faire attention. Les scientifiques règlent le niveau du son, afin qu'il soit suffisamment puissant pour que les animaux soient avertis de la présence d'un obstacle, sans qu'ils soient effrayés.

L'océan est un lieu bruyant, et les équipements sont programmés pour émettre des ondes à un niveau aussi proche que possible de l'arrière-fond sonore, tout en étant suffisamment fortes pour qu'un animal les entende à une distance d'au moins 100 mètres, soit à temps pour pouvoir changer de direction. Les signaux sont envoyés entre 15 et 30 décibels au-dessus du bruit de la mer, ou à 132 décibels (ce qui est équivalent à 192 décibels au-dessus du fond sonore, et équivaut au niveau d'une conversation calme).

Les ondes sont envoyées toutes les quatre secondes. Pour les animaux sous-marins qui font usage du son pour s'aider à 'voir', les ondes illuminent un filet comme un réverbère une rue.

Les baleines et les dauphins se fourvoient apparemment dans les filets lorsqu'ils nagent à côté d'eux, peut-être en somnolant. Les animaux, en entendant l'onde sonore inhabituelle, peuvent enclencher leur système d'écholocation – leur sonar – et ils peuvent alors ressentir la présence du filet.

Au delphinarium de San Diego, de nouvelles recherches sur les dauphins ont montré que les pingurs pourraient ne pas être aussi bénins que les scientifiques l'ont calculé. Bien que les animaux objets de l'expérimentation n'en souffrent pas, ils semblent être troublés par le bruit. Quand des filets équipés de pingurs sont placés dans les petits bassins de l'établissement, ils ne font pas que les éviter, ils s'en éloignent précipitamment.

Dans le vaste océan, qui n'est cependant pas un petit bassin, le dérangement des cétacés peut être mineur, car il offre beaucoup de place pour échapper au son. En dépit des questions qui restent à résoudre, de nombreux spécialistes des cétacés sont favorables aux pingurs, parce qu'il est évident qu'ils sauvent des vies animales. Certains experts disent malgré tout qu'ils "doivent être déployés judicieusement", afin que les dauphins, les marsouins et les baleines ne les rencontrent que peu souvent. Le mot piège de l'affaire – judicieusement – est aussi vague que le principe de précaution.

Effets sur le développement socio-économique, la culture et les traditions

Les faiseurs de politiques prennent souvent des décisions sur des questions qui ne sont pas clairement connues ou sur lesquelles les scientifiques ne sont pas d'accord. Dans certains cas, le principe de précaution peut être appliqué. Il implique alors l'engagement de ressources, pour se protéger du résultat

potentiellement contraire de la décision. Toutefois, il n'est pas toujours évident de savoir comment ce principe devrait être mis en rapport avec l'incertitude associée au résultat. En général, le principe de précaution est invoqué pour celles des décisions dont l'étendue de la probabilité de résultat ne peut être déterminée de façon concluante. En effet, tout ce que l'on peut savoir est la possibilité d'un résultat potentiellement catastrophique mais sans que l'on ait d'information sur sa nature, sur le moment où il interviendra ou sur son incidence.

Alors que la connaissance scientifique continue de progresser, ce qui améliore l'évaluation environnementale, il est possible de prendre de nombreuses décisions de gestion du milieu, en identifiant les interactions entre les facteurs qui contribuent à son changement et en introduisant des mesures correctives. Les relations entre les activités industrielles et la conservation des espèces menacées d'extinction illustrent l'importance de l'information sur les interactions environnementales.

La société a identifié de bonnes raisons pour dire 'pourquoi' l'environnement doit être protégé et conservé. Le concept de développement durable peut répondre à la question 'qu'est-ce qui' doit être fait pour protéger l'environnement. La gestion environnementale fournit un outillage utile pour tenter de répondre 'comment' cela sera fait. Finalement, les 'pourquoi', 'qu'est-ce qui' et 'comment' ne peuvent être intégrés que dans un contexte socio-économique au sein duquel les priorités nationales (comme la réduction de la pauvreté, la participation du public, la création d'emplois et autres) peuvent être poursuivies par le biais de stratégies environnementales.

Eugène Lapointe⁸, ancien secrétaire général de la CITES, déclare dans son ouvrage 'Panorama des ressources sauvages de la Terre' que la société humaine est caractérisée par un triangle qui interconnecte trois éléments actifs dont les relations affectent notre qualité de vie à long terme:

- ❑ La qualité de l'environnement
- ❑ L'accès au développement économique
- ❑ Le respect de la culture et des traditions

D'après Lapointe, ces éléments "constituent trois sommets interactifs d'un triangle et doivent être intégrés à toute décision agissant sur le présent et l'avenir des gens. La prééminence sans limites de l'une de ces composantes entraînera une domination sur les autres et réduira la qualité de vie générale. Un développement tout économique détruira l'environnement et conduira à la disparition de la culture et des traditions; la protection totale de l'environnement détruira la culture et les traditions et entravera le développement économique; et un respect intégral de la culture et des traditions aura un effet négatif, tant sur le

⁸ Lapointe, Eugène. "Panorama des ressources sauvages de la Terre. Regard sur la conservation mondiale". 2003. Editions du Scribe. IWMC. Pag 53-54

développement économique que sur l'environnement. La qualité de la vie ne sera optimisée que si chaque sommet du triangle 'accorde quelque chose' aux deux autres". Il fait évidemment référence à un équilibre harmonique du triangle. Les exemples qui ratifient le point de vue de Lapointe abondent dans son livre et dans le monde.

Il y a des risques de tous les côtés, quelle que soit la situation sociale, et les mesures de précaution créent leurs propres dangers. Les cultures diverses se concentrent sur des risques très différents, souvent parce que les influences sociales et de pressions pareilles accentuent certaines craintes et en réduisent d'autres.

Ce que l'on appelle le 'dérangement acoustique', qui peut conduire à dénier un développement légitime et peut être contreproductif en matière de gestion des espèces marines au niveau mondial, est un autre exemple d'application extrême du principe de précaution. D'après les prémisses du principe de précaution et desdits 'dérangements acoustiques', un grand nombre de sanctuaires marins ont été créés pour la protection des cétacés.

Au cours des dernières décennies du siècle passé, un nombre croissant de cachalots (*Physeter macrocephalus*) mâles se sont échoués autour de la mer du Nord, ce qui a attiré l'intérêt du public. Des dérangements acoustiques intenses furent considérés comme étant la cause principale de leur désorientation, mais d'autres explications furent aussi suggérées, dont la pollution, un champignon, l'activité solaire et des changements du champ magnétique terrestre. Quoi qu'il en fût, faute de mieux, le résultat fut que de grandes zones océaniques furent déclarées sanctuaires, entraînant l'éloignement des gens et la limitation du développement économique.

La meilleure façon d'évaluer jusqu'à quel point une société devrait appliquer le principe de précaution peut être de déterminer le point à partir duquel les mesures de précaution s'avèrent inutiles. Dans cette perspective, le principe de précaution s'est étendu, à partir de son but originel, pour devenir un outil pour:

- ❑ Se cacher derrière le besoin de comprendre la science
- ❑ Introduire rapidement des mesures réglementaires, avant qu'un processus d'évaluation approprié puisse être mené à terme
- ❑ Gagner les applaudissements du public grâce à des mesures prises rapidement
- ❑ Eviter un marchandage avec d'autres approches

Par ailleurs, le site internet de l'UICN (www.iucn.org) note: "*La confiance mise dans le principe de précaution fit naître une controverse majeure, soulevant des questions quant à l'équité, au 'protectionnisme vert', aux conflits entre les priorités environnementales et de développement, à l'utilisation de la science et au rôle des parties lors des prises de décisions en matière de risques. La signification et l'application du principe de précaution furent fortement*

contestées. Des sentiments forts au sujet du principe de précaution ont par exemple entouré les négociations à la Convention sur la diversité biologique (CBD), et le principe fut au cœur d'une série de disputes au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La controverse jaillit du fait de l'ambiguïté perçue du principe de précaution ou de son impraticabilité, du risque de voir sa mise en oeuvre entrer en conflit avec les priorités commerciales, économiques ou de développement, des frais qu'implique son adoption et du large pouvoir discrétionnaire qu'il accorde aux preneurs de décisions et du potentiel de ce pouvoir pour permettre l'imposition de valeurs environnementales particulières ou camoufler des abus de protectionnisme commercial. Le principe généra beaucoup de méfiance à son égard, un manque de compréhension claire et partagée de sa signification ou de sa pertinence, peu d'analyses de ses effets pratiques et des orientations insuffisantes pour sa mise en application. De plus, alors que de nombreuses inquiétudes furent exprimées par les pays en développement, le débat politique sur la précaution, quoique actif fut largement dominé par des voix corporatistes et environnementalistes de pays développés."

Plutôt que d'essayer de parvenir au juste milieu où la plupart des gens voudrait que l'on parvienne, il est évident qu'une lutte acharnée se poursuit des deux côtés de la controverse.

Le dilemme, quant à l'interprétation du principe de précaution, s'étend aussi à la sécurité alimentaire et à l'éco-étiquetage. David Groth III ⁹ a exprimé son opinion dans un article intitulé "*Science, Precaution and Food Safety: How can we do better*":

"Au niveau international, un débat est en cours, dans divers comités de la Commission du Codex alimentarius, sur l'usage de la précaution lors de la prise de décisions sur la sécurité alimentaire. Le débat sur la précaution constitue une part de la discussion importante et plus large sur ce que le Codex appelle 'l'analyse de risque', soit les principes et concepts qui définissent son approche des prises de décisions. Le Codex a œuvré pendant une décennie à l'élaboration de ces principes, afin de normaliser autant que possible son processus de prises de décisions et pour que la base de celles-ci soit plus transparente. Dans le cadre de l'analyse de risque, il y eut une sous-discussion sur 'le rôle de la science et d'autres facteurs légitimes' dans les décisions. Les principes de base sur lesquels le Codex agit reconnaissent que tant la science que 'd'autres facteurs pertinents pour la protection de la santé des consommateurs et la promotion d'un commerce honnête des aliments' sont une base légitime pour des décisions sur la sécurité. Mais à ce jour, ni la 'science' ni les 'autres facteurs' n'ont été précisément définis. Les efforts pour y parvenir se poursuivent au Comité du Codex sur les principes généraux (CCGP) et plusieurs comités du Codex, qui fixe les normes de sécurité alimentaire, travaillent avec le CCGP pour

⁹ Groth III, Edward. "*Science, Precaution and Food Safety: How can we do better*". Février 2000. *Consumers Union of U.S., Inc.* Yonkers, New York

parvenir à définir comment la science et les autres facteurs sont appliqués dans leurs propres activités. Dans le cadre de cette large discussion, le rôle de la précaution en tant que base légitime des décisions sur la sécurité alimentaire est maintenant entré dans le débat. Jusqu'à présent, ce débat a été plutôt superficiel. Certains gouvernements ont affirmé que ledit 'principe de précaution', développé en vue de l'élaboration de politiques environnementales, peut être appliqué, et qu'il le devrait, dans la prise de décisions sur la sécurité alimentaire. D'autres gouvernements, notamment celui des Etats-Unis, ont argué que la définition du 'principe de précaution' est vague, que l'on peut abuser de la 'précaution' pour dissimuler des barrières commerciales, que les décisions sur la sécurité alimentaire fondées sur l'analyse de risque est en elle-même précautionneuse par nature et qu'aucun 'principe' supplémentaire séparé n'est nécessaire."

Au titre de l'argument du principe de précaution, l'Organisation mondiale du commerce reçoit du monde entier des centaines de plaintes de la part de gouvernements qui ont affaire à des barrières douanières dans le cadre de politiques de 'précaution' variées. Loin d'être néfaste pour l'environnement, une économie libérale de marché, surtout dans le cours du temps, sert notre but sociétal de protection de l'environnement. La propriété privée encourage une bonne conduite des affaires et la responsabilité, et prendre des décisions plus populaires n'est en aucune façon nécessairement mieux pour la défense de la cause de la protection de l'environnement. De nombreuses lois ont été édictées pour préserver les beautés naturelles du paysage et empêcher la pollution mais ces réglementations ont souvent des conséquences qui ne sont pas intentionnelles. Les échanges sur le marché libre mènent à une société prospère. Les conséquences d'une protection stricte de l'environnement ou de mesures de 'protection à n'importe quel prix' sont plus qu'évidentes. Il existe un grand nombre de cas ridicules qui impliquent des régulateurs autoritaires ayant piétiné des droits de propriété et extorqué à des propriétaires des sommes d'argent exorbitantes au nom de la protection de l'environnement. Avec des solutions innovantes en matière de politique publique, la société peut cependant établir et atteindre des buts raisonnables en matière de protection de l'environnement sans mordre la main qui la nourrit.

Indur Goklany¹⁰, spécialiste de l'environnement, est en désaccord avec les façons de voir tant des Nations Unies que de l'Union européenne. Dans son livre "*The Precautionary Principle: A Critical Appraisal of Environmental Risk Assessment*", il montre avec vigueur que de nombreux environmentalistes ont mal appliqué le libellé clair du principe de précaution, un concept voulant à l'origine, de son point de vue, être une notion générale, recommandant aux faiseurs de politiques d'adopter des règles entraînant des réductions nettes de risques envers l'environnement et la santé publique. Au lieu de cela, les environmentalistes ont détourné le principe de précaution pour en faire un

¹⁰ Goklany, Indur. "*The Precautionary Principle: A Critical Appraisal of Environmental Risk Assessment*"
The Cato Institute. 2001

cauchemar réglementaire, transformant ainsi la précaution en quelque chose de très différent.

Goklani conteste que l'attraction qu'a le principe de précaution sur de nombreux représentants du grand public relève du seul fait que son libellé clair puisse apparaître intuitivement aux gens comme quelque chose de raisonnable parce qu'il dit qu'il faut de 'regarder avant de sauter'. Lu comme il convient, le principe de précaution force les régulateurs à regarder, mais ensuite les gens à sauter lorsque l'évidence montre qu'une technologie sera profitable. Dans l'interprétation de Goklani, le principe de précaution insiste sur le fait que tant les risques liés à l'adoption d'une nouvelle technologie que ceux liés à la stagnation technologique doivent être examinés lorsque l'on prend une décision. D'après lui, agir avec précaution est impossible sans procéder à une forme d'évaluation des risques. En mettant en avant ce point de vue, il rejette ce que de nombreux environnementalistes européens prétendent, à savoir que l'analyse de risque est inefficace en tant que baromètre des coûts environnementaux des activités économiques.

CONCLUSIONS

Les auteurs concluent que dans sa forme actuelle, la définition du principe de précaution n'est pas suffisante pour pouvoir être appliquée comme un texte de loi international. En lieu et place, ils envisagent une interprétation plus claire, par le biais des trois démarches suggérées par Cass R. Sunstein ¹¹:

1. Un principe anti-catastrophe bien défini et fondé sur la science (élaboré pour prévenir les risques les plus graves)
2. Une grande attention envers les coûts et les bénéfices
3. Et une approche intitulée 'paternalisme libéral', élaborée afin que la liberté de choix soit respectée, tout en orientant les gens dans des directions qui amélioreront leurs vies.

¹¹ Sunstein, Cass R. "*Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*". Cambridge University Press. 2005