



Programme de Droit de l'Environnement

Cours 1

Introduction au droit international de l'environnement

Professeur Alexandre Kiss

2nde édition



Cours d'enseignement à distance en droit international de l'environnement

Le Cours d'enseignement à distance en droit international de l'environnement de l'UNITAR est destiné à promouvoir le renforcement des composantes juridiques et institutionnelles nationales en vue d'une meilleure gestion de l'environnement dans la perspective du développement durable. Il a été précisément conçu pour répondre aux besoins des pays en développement et des pays aux économies en transition.

Le Cours a été conçu en partenariat avec la Commission du droit de l'environnement de l'Union mondiale pour la nature (UICN) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et est mis en œuvre en coopération avec d'autres organisations partenaires.

L'objectif de ce Cours est de sensibiliser et d'approfondir les connaissances concernant les obligations et les perspectives afférentes au droit de l'environnement, ainsi que de favoriser la mise en œuvre des accords multilatéraux au niveau national. Le Cours consiste en une série de 10 modules traitant de tous les aspects du droit international de l'environnement:

- Cours 1 – Introduction au droit international de l'environnement
- Cours 2 – Le rôle des organisations internationales dans l'évolution du droit de l'environnement
- Cours 3 – Techniques et procédures en droit international de l'environnement
- Cours 4 – Négociations internationales sur l'environnement
- Cours 5 – Matériaux dangereux et déchets
- Cours 6 – Diversité biologique
- Cours 7 – Atmosphère, eau douce et sol
- Cours 8 – Milieu marin, régions polaires et espace extra-atmosphérique
- Cours 9 – Environnement et commerce
- Cours 10 – Evolution et principales tendances du droit international de l'environnement

INTRODUCTION AU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Professeur Alexandre Kiss
2nde édition

Soutenu financièrement par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) suisse et par le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement de la République Française.

Cours d'enseignement à distance en droit international de l'environnement de l'UNITAR, en coopération avec la Commission du droit de l'environnement de l'Union mondiale pour la nature (UICN) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR)
Genève, Suisse
2006

Version française traduite d'après l'original en anglais, deuxième édition 2005.

Publié par: l'Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche
Palais des Nations
CH-1211 Genève 10
Suisse

Copyright: 2006, Institut des Nations Unies pour la Formation et la
Recherche

Auteur: Kiss, A. (2006, 2^{nde} édition), Introduction au droit international
de l'environnement, UNITAR, Genève, Suisse, 128 pp.

ISBN: 92-9182-041-6

Mise en page : Nicolas Plouviez, Paris, France

Imprimé par: Nations Unies

Disponible auprès de: UNITAR, Palais des Nations
CH-1211 Genève 10
Suisse

Les opinions exprimées dans ce volume sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Secrétariat des Nations Unies, de l'UNITAR, ou d'aucun des autres organes ou bureaux des Nations Unies mentionnés dans ce volume.

Les termes employés et la présentation des textes dans cette publication n'impliquent pas l'expression d'une opinion de la part du Secrétariat des Nations Unies en ce qui concerne le statut juridique de quelque pays, territoire, ville ou région que ce soit ou de leurs autorités, ou en ce qui concerne la délimitation de leurs frontières.

Cette publication est protégée par la législation internationale sur le droit d'auteur. Tous droits réservés. La reproduction, l'enregistrement sur une banque de données ou la transmission, même partiels, de cette publication, sous quelque forme que ce soit, et par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre) ne sont pas permis sans l'autorisation écrite de l'UNITAR.

PREFACE

Le droit de l'environnement est un outil indispensable à la gestion et à l'administration du développement durable. Il prévoit la création de politiques gouvernementales et d'actions pour la défense de l'environnement, qui garantissent l'usage à la fois équitable et durable des ressources naturelles.

On a assisté, ces dernières années, à un développement remarquable dans le domaine du droit de l'environnement. Ces vingt dernières années, plus de cent traités multilatéraux ayant trait à l'environnement ont été conclus sur des sujets aussi divers que la diversité biologique, la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, le droit de la mer, les changements climatiques, la désertification et la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, et bien d'autres accords sur l'environnement ont été adoptés au niveau régional ou sur une base bilatérale. De plus, de nombreux instruments de « soft law » sur l'environnement ont été promulgués, comme la Charte mondiale pour la nature de 1982, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, l'Agenda 21, et le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable adopté à Johannesburg en 2002.

Au niveau national, en se fondant sur le soutien croissant du public, des pays du monde entier amendent les lois ou adoptent des mesures législatives, réglementaires ou administratives dans le but d'améliorer la gestion de l'environnement.

Pourtant, en dépit de ce développement rapide, de nombreux problèmes subsistent, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures légales. Dans la plupart des pays en développement (PED), ainsi que dans les pays dont l'économie est en transition, l'application du droit de l'environnement est sérieusement entravée, souvent à cause d'un manque de personnel qualifié, ce qui amoindrit l'efficacité d'importantes initiatives pour l'environnement.

Renforcer l'application des instruments et des mécanismes juridiques internationaux est l'un des objectifs principaux de l'Agenda 21, le plan d'action global pour l'environnement et le développement adopté au Sommet de la Terre de 1992 à Rio de Janeiro, ainsi que du Programme de Montevideo pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement. En outre, les Principes 11 et 13 de la Déclaration de Rio soulignent l'importance du droit de l'environnement en tant qu'instrument indispensable à la distribution des avantages du développement durable.

L'UNITAR estime qu'il est temps de prêter une attention croissante à la formation dans le domaine du droit de l'environnement. Afin de compléter les efforts d'organisations partenaires, l'UNITAR a lancé ce Cours d'enseignement à distance en droit international de l'environnement.

Le premier cours, Introduction au droit international de l'environnement, est destiné à offrir une vue d'ensemble du sujet. Le cours retrace l'évolution du droit international de l'environnement, étudie les sources de ce droit et les procédures de création du droit, et expose les principes fondamentaux du droit international de l'environnement ainsi que les concepts modernes qui structurent le droit international de l'environnement.

Le Professeur Alexandre Kiss, qui a préparé le premier des cours de l'UNITAR, a rédigé cette seconde édition, que nous sommes ravis de vous présenter. Le Professeur Kiss est depuis longtemps l'une des personnalités les plus importantes dans les domaines du droit de l'environnement et des droits de l'homme, et a lui-même contribué à créer un grand nombre des concepts juridiques qui sont aujourd'hui appliqués par les Etats dans le monde entier.

La formation visant à améliorer l'application du droit environnemental au niveau national est un processus de longue durée. Nous espérons que, grâce à ce cours d'enseignement à distance en droit international de l'environnement, notre contribution à ce processus, bien qu'infime, sera utile.

Marcel A. Boisard
Sous-Secrétaire général des Nations Unies
Directeur général de l'UNITAR

NOTE

L'objectif principal du Cours d'enseignement à distance en droit international de l'environnement est de permettre aux acteurs du domaine de l'environnement de s'engager plus efficacement dans les efforts déployés au plan national pour atteindre les objectifs du développement durable.

Le Cours d'enseignement à distance de l'UNITAR est conçu de telle manière que les participants puissent étudier le matériel de cours à leur propre rythme. Chacun des livres de cours est suivi d'un examen qui doit être soumis à l'UNITAR pour correction et évaluation. A la fin du cours 10, les candidats doivent présenter un travail final traitant d'un sujet en rapport avec le droit international de l'environnement et qui sera corrigé par le Comité d'évaluation. Les participants qui réussissent avec succès ce travail recevront un Diplôme établi par l'UNITAR. Les participants qui réussissent avec succès chaque examen mais qui ne présentent pas de travail final recevront un Certificat.

Ce Cours fournit un outil pédagogique complet aux responsables gouvernementaux, aux universitaires, aux juristes, aux juges, aux planificateurs et aux représentants des organisations non gouvernementales (ONG) travaillant dans le domaine du droit, de la politique et de l'administration de l'environnement.

Programme de droit de l'environnement
UNITAR

A propos de l'auteur...

Alexandre Kiss est de nationalité française et hongroise. Il est né à Budapest en 1925 et vit en France depuis 1947.

Directeur de recherche émérite au Centre National de la Recherche Scientifique, en France, Professeur à l'Université Robert Schuman de Strasbourg. Cours et conférences dans de nombreux pays. Consultant auprès de la plupart des organisations internationales intervenant dans le domaine de la protection de l'environnement. Président, vice-président ou membre du conseil d'administration de nombreuses organisations non gouvernementales.

Publication en quatorze langues d'une vingtaine d'ouvrages et d'environ 400 articles sur le droit international général, les droits de l'homme et, depuis 1973, principalement sur le droit de l'environnement.

Décoré de la Légion d'honneur française et de la Croix du mérite autrichienne, lauréat du Prix Elisabeth Haub de l'Université libre de Bruxelles, Docteur honoris causa de l'Université de Leuven. Il est aussi membre de l'Académie hongroise des sciences,

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
A. Qu'est-ce que l'environnement et pourquoi doit-il être protégé?.....	1
B. Pourquoi le droit est-il nécessaire pour protéger l'environnement?.....	6
C. Pourquoi a-t-on besoin du droit international?	9
D. Autres systèmes juridiques	13
E. Droit de l'environnement et autres disciplines.....	14
F. Les acteurs	15
Questions et réponses	19
ÉVOLUTION HISTORIQUE	21
A. Les origines du droit international de l'environnement	21
B. Le triomphe de la réglementation internationale: de Stockholm à Rio.....	23
1. L'émergence d'une conscience écologique	23
2. La Conférence de Stockholm	24
3. La portée de la Conférence de Stockholm.....	25
4. La Charte mondiale de la nature.....	26
5. L'approche sectorielle	27
6. L'approche transsectorielle	30
C. Le défi du développement et l'émergence de problèmes mondiaux.....	31
D. La Conférence de Rio.....	33
E. Les suites de la Conférence de Rio	37
Questions et réponses	41

LA CREATION ET L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT	43
A. Les sources du droit international de l'environnement	43
1. Les traités	44
2. Droit coutumier et principes généraux	52
3. Résolutions et déclarations émanant d'institutions internationales et de conférences internationales	54
B. L'application du droit international de l'environnement	57
1. L'adoption de règles et procédures appropriées pour négocier un traité	58
2. Le renforcement des mécanismes d'application interne	59
3. Les mécanismes internationaux assurant le respect des traités	61
a. Systèmes de plaintes	61
b. Systèmes de rapports	62
c. Sanctions et mesures de redressement	63
Questions et réponses	65
MECANISMES DE REGLEMENT DES DIFFERENDS	67
Questions et réponses	71
PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT	73
A. Souveraineté étatique	74
B. Coopération	76
C. Préservation et protection de l'environnement	80
D. Prévention	82
E. Précaution	84
F. Le principe pollueur-payeur	85
G. Information et assistance en cas de catastrophes écologiques	88
H. Information et consultation dans le cadre des relations transfrontières	93
I. Les droits des individus: égalité d'accès aux procédures et principe de non-discrimination en matière d'environnement	96
Questions et réponses	101

LES CONCEPTS STRUCTURANT LE DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT	103
A. Le développement durable	103
B. L'intérêt général de l'humanité	105
C. Le droit des générations futures	108
D. Le patrimoine commun de l'humanité	111
E. Les responsabilités communes mais différenciées	113
Questions et réponses	115
BIBLIOGRAPHIE	117

INTRODUCTION GENERALE

A. Qu'est-ce que l'environnement et pourquoi doit-il être protégé ?

Le terme « **environnement** » lui-même est récent dans de nombreuses langues, du moins tel qu'on le définit aujourd'hui. Le verbe français « environner » est apparu au 12^e siècle mais ce n'est que depuis le début des années 60 que l'on utilise le terme de façon régulière. Dans d'autres langues, de nouveaux mots ont été créés à la même époque pour exprimer ce concept : « Umwelt » en allemand, « Milieu » en hollandais, « Medio ambiente » en espagnol, « Meio ambiente » en portugais, « Al. biah » en arabe, « okruzhauchhaia sreda » en russe, « kankyo » en japonais, etc. Ces inventions indiquent qu'il y a environ 30 ans, un grand nombre de pays ont découvert au même moment un nouveau phénomène qu'ils ont vu comme un défi pour la société moderne et qu'ils ont dû classer et étudier.

Le terme « environnement » décrit une région limitée ou la planète entière, ainsi qu'une partie de l'espace extra-atmosphérique qui l'entoure. Le terme « biosphère », utilisé en particulier par l'UNESCO, correspond à l'une des définitions les plus vastes puisqu'il désigne la totalité de l'environnement humain, la partie de l'univers où, d'après ce que l'on sait aujourd'hui, toute la vie est concentrée¹ En fait, la biosphère est une couche très fine qui entoure la Terre. Elle comprend la Terre et une étendue de plusieurs milliers de mètres au-dessus et en dessous de la surface de la Terre et des océans.

¹ Man Belongs to the earth: UNESCO'S and the Biosphere Programme, UNESCO, 1988.

Les instruments juridiques internationaux et nationaux contiennent de nombreuses définitions très différentes de l'environnement. Un texte juridique adopté par le Conseil de la CEE le 27 juin 1967 donne de l'environnement la définition suivante:

« l'eau, l'air et la terre ainsi que les liens qu'ils entretiennent entre eux ou avec quelque organisme vivant que ce soit »².

Selon un auteur indien interprétant l'article 48A de la Constitution indienne relatif à la protection de l'environnement, le mot « environnement signifie « l'ensemble de toutes les conditions et influences externes qui agissent sur la vie et le développement des organes des êtres humains, des animaux et des végétaux »³.

D'autres définitions sont fondées sur l'idée exprimée par le Préambule de la Déclaration des Nations Unies sur l'environnement, adoptée à Stockholm en juin 1972, selon laquelle :

« L'homme est à la fois créature et créateur de son environnement, qui assure sa subsistance physique et lui offre la possibilité d'un développement intellectuel, moral, social et spirituel ».

Dire que l'homme est créateur de l'environnement revient à dire que l'environnement construit par l'homme devrait être considéré comme une partie de l'environnement ou, du moins, comme comprenant des éléments de l'environnement. La section 1 de la loi britannique sur la protection de l'environnement de 1990 (British Environmental Protection Act), qui définit l'environnement à la lumière de son objectif, le contrôle intégré de la pollution, illustre parfaitement ce point :

« L'environnement est composé de tous, ou de chacun, des milieux suivants, à savoir l'air, l'eau et la terre. L'air comprend l'air que l'on trouve à l'intérieur des constructions et l'air que l'on trouve à l'intérieur d'autres structures naturelles ou construites par l'homme au-dessus ou en dessous du sol ».

² Article 2, Directive du Conseil du 27 juin 1967, JO L, N° 196, 16 juin 1967.

³ C.M. Jariwala, "The Constitution 42nd Amendment Act and the Environment", Legal Control of Environmental Pollution, N.M. Tripathi Private Ltd, Bombay, 1980, p. 2.

L'une des définitions les plus complètes de l'environnement se trouve dans la Convention sur la responsabilité civile pour des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, rédigée dans le cadre du Conseil de l'Europe, une organisation européenne régionale, et adoptée à Lugano le 21 juin 1993. D'après l'article 2 :

« Au sens de la présente Convention (...)

l'« environnement » comprend :

- les ressources naturelles abiotiques et biotiques, telles que l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, et l'interaction entre ces mêmes facteurs ;
- les biens qui composent l'héritage culturel ; et
- les aspects caractéristiques du paysage ».

Ainsi, on considère que l'environnement construit par l'homme, qu'il soit composé de bâtiments, de monuments, de structures diverses ou de paysages, fait partie de l'environnement que l'on se doit de protéger de la détérioration.

La définition de l'environnement conditionne la portée des règles juridiques destinées à protéger l'environnement. Le droit et la politique réagissent à la détérioration croissante de l'environnement, détérioration provoquée par des causes naturelles, telles que les éruptions volcaniques, et par l'intervention de l'homme. Le droit ne peut influencer sur les processus naturels qui sont à l'origine des modifications environnementales. Toutefois, les lois peuvent réglementer, et réglementent, le comportement humain, y compris quand celui-ci tente d'éviter des catastrophes naturelles ou de réagir face à elles.

Une série de textes juridiques, à la fois nationaux et internationaux, reconnaissent, depuis la fin des années 60, le besoin urgent de protéger l'environnement. Parmi les textes internationaux sur lesquels se fondent les lois nationales sur la protection de l'environnement, la Déclaration de Stockholm de 1972 a joué un rôle essentiel. Elle proclame que la protection et l'amélioration de l'environnement sont un problème d'importance majeure, qui affecte le bien-être des peuples et le développement économique du monde entier. La capacité de l'homme à transformer le cadre naturel peut offrir à tous les peuples l'occasion d'améliorer la qualité de vie ; elle peut également gravement affecter les êtres humains et l'environnement si elle est incorrectement ou négligemment mise en œuvre.

Le souci de préserver la nature est apparu il y a très longtemps dans les croyances de diverses civilisations. L'épisode biblique du déluge exige de Noé qu'il sauve toutes les créatures qui vivent sur la terre et donne lieu à une alliance entre Dieu, les hommes et « toutes les créatures vivantes (...), à perpétuité »⁴. L'un des principes fondamentaux de l'Islam est que l'homme a reçu de la sagesse divine la planète en héritage. Ainsi, l'homme n'est qu'un simple gestionnaire de la Terre et doit donc la garder, l'entretenir et la préserver honnêtement⁵. Un symposium organisé par le patriarche œcuménique de l'église orthodoxe en septembre 1995 a révélé, parmi les opinions de représentants des religions catholique, protestante, chrétienne orthodoxe, musulmane, juive, hindoue, bouddhiste, jaïne, sikh, zoroastrienne et bahaïe, une concordance dans les textes et enseignements sacrés en ce qui concerne les sources de la moralité, à savoir le respect de la nature et le caractère sacré de toute création. Le symposium a suggéré aux différentes religions de considérer la détérioration délibérée de l'environnement comme un péché.

Pourquoi protégeons-nous l'environnement ?

Les Parties contractantes,

Conscientes de la valeur intrinsèque de la diversité biologique et de la valeur de la diversité et de ses éléments constitutifs sur les plans environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif et esthétique,

Conscientes également de l'importance de la diversité biologique pour l'évolution et pour la préservation des systèmes qui entretiennent la biosphère,

Affirmant que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité (...)

Sont convenues de ce qui suit (...)

*(Préambule de la Convention de 1992
sur la diversité biologique)*

⁴ Genèse 9: 10-13.

⁵ Islamic Principles for the Conservation of the Natural Environment, IUCN Environmental Policy and Law Paper N° 20 (1983), p. 9

La Charte mondiale de la nature, adoptée et proclamée solennellement par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982⁶, contient des considérations semblables. Elle affirme que l'humanité fait partie de la nature et que la vie dépend du fonctionnement ininterrompu des systèmes naturels qui sont source d'énergie et de matières nutritives. Chaque forme de vie est unique et mérite qu'on la respecte indépendamment de sa valeur pour l'homme. La civilisation a également ses racines dans la nature, qui a modelé la culture humaine et influé sur toutes les œuvres artistiques et scientifiques. Pourtant, les hommes peuvent modifier la nature et, à cause de leurs actes ou de leurs conséquences, épuiser les ressources naturelles. Pour cette raison, il est de leur devoir d'admettre l'urgence qu'il y a à maintenir la stabilité et la qualité de la nature et à conserver les ressources naturelles. Les bénéfices durables que l'on peut retirer de la nature dépendent du maintien des processus écologiques essentiels et des systèmes essentiels à la subsistance, ainsi que de la diversité des formes de vie que l'homme, à cause d'une exploitation excessive ou d'une destruction de l'habitat, a mis en danger. La dégradation des systèmes naturels qui résulte d'une surconsommation et de l'usage abusif des ressources naturelles, ainsi que de l'incapacité d'instaurer parmi les peuples et les États un ordre économique approprié, conduit à l'effondrement des structures économiques, sociales et politiques de la civilisation. La course aux ressources rares est génératrice de conflits alors que la conservation de la nature et des ressources naturelles va dans le sens de la justice. Par conséquent, l'homme a le devoir d'apprendre à maintenir et à développer son aptitude à utiliser les ressources naturelles tout en préservant les espèces et les écosystèmes, dans l'intérêt des générations présentes et futures.

Les auteurs de la Déclaration sur l'environnement et le développement, adoptée le 14 juin 1992 à Rio de Janeiro⁷ par les représentants de 172 États (tous les membres des Nations Unies à l'exception de 6 d'entre eux), se sont fondés sur ces principes. Le Préambule de la Déclaration reconnaît que « la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance » et insiste sur le respect des intérêts de tous et sur la protection de l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement. Il unifie les besoins de protection de l'environnement et de développement en formulant le concept de développement durable. D'après le Principe 4 :

« Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

⁶ Rés AG 37/7, 37 UNGAOR Supp. (N° 51), p.17, Doc NU 1/37/51 (1982).

⁷ A/CONF.151/5/Rev.1.

Dix années après la Conférence de Rio de Janeiro, un Sommet mondial pour le développement durable s'est réuni à Johannesburg. Plus de 190 pays adoptèrent à cette conférence une déclaration affirmant leur volonté d'assumer leur responsabilité collective

« qui est de faire progresser, aux niveaux local, national, régional et mondial, le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, piliers interdépendants et complémentaires du développement durable. »

B. Pourquoi le droit est-il nécessaire pour protéger l'environnement ?

Quand l'opinion publique ou des groupes d'intérêts demandent au gouvernement, aux autorités d'un Etat ou d'une ville de « faire quelque chose » afin de protéger une région ou une espèce, de lutter contre la pollution ou d'améliorer le système de traitement des déchets, les autorités publiques compétentes appliquent des règles juridiques existantes ou en créent de nouvelles, se servent des institutions ou des organes déjà existants tels qu'un département ministériel ou la police ou créent une nouvelle institution telle qu'un ministère ou une agence pour l'environnement, ou encore un corps de gardes forestiers. Dans de nombreux cas, il y a une demande formelle de règles juridiques ou de recours à des instruments juridiques.

Par conséquent, il est nécessaire de comprendre le rôle du droit dans la protection de l'environnement. En pratique, le droit peut être considéré comme un ensemble de normes obligatoires adoptées par les autorités publiques selon des procédures préétablies. De telles procédures permettent au droit de se distinguer des principes moraux et des croyances religieuses, comme des convenances ou des règles de comportement social, dont le respect ne peut être imposé par les autorités publiques. Le caractère obligatoire du droit et les sanctions qui peuvent assurer l'application des règles juridiques devraient empêcher et éliminer les actes et les comportements nuisibles à l'environnement. Pourtant, les principes et règles non obligatoires, formulés dans des recommandations ou des déclarations par des conférences ou des organisations internationales, jouent un rôle de plus en plus important en droit international, principalement dans le domaine de la protection de l'environnement. Leur fonction est de guider les autorités étatiques, ainsi que d'autres acteurs, dans leur action, mais ils peuvent également contribuer à l'émergence de nouvelles règles obligatoires (voir infra, « la création du droit international de

l'environnement »). L'équité peut également inspirer des décisions ou le développement de nouvelles règles juridiques. Fondée sur l'idée de justice, elle reflète le besoin de prendre en compte les intérêts légitimes qui, sans quoi, ne seraient pas protégés.

Au début de l'« ère écologique » et en particulier dans les années 70, il y a eu une tendance au développement de réglementations en matière d'environnement, alors considérées comme le remède à la pollution et à l'appauvrissement de la flore et de la faune sauvages dans le monde. Dans les années 80, la désillusion quant à l'efficacité des règles juridiques pour la protection de l'environnement a grandi, mais cela n'a pas arrêté ni même ralenti les efforts législatifs. Dans les années 90, avec le triomphe du système de l'économie de marché, nombreuses ont été les personnes à émettre l'opinion que le droit n'est pas un outil adéquat pour protéger l'environnement, que ce soit au niveau international ou national, en raison de son inefficacité.

La ferme conviction que le droit de l'environnement peut résoudre tous les problèmes environnementaux est certainement irréaliste, mais l'élimination totale des instruments juridiques comme outils de protection de l'environnement conduirait certainement à l'effondrement de toute protection. Une meilleure compréhension de la place et du rôle du droit dans le monde actuel aide à maintenir un équilibre entre ces deux extrêmes.

Le rôle du droit n'est pas seulement d'établir des prescriptions ou des interdictions. Le droit implique également l'utilisation d'autres formes d'intervention, telles que des mesures persuasives ou dissuasives et la création d'outils de gestion. La plupart des instruments économiques, qui sont très populaires dans le monde actuel, doivent être adoptés par le biais de mesures juridiques. Un impôt spécial sur les substances polluantes ou sur le fuel, des subventions pour les activités non polluantes, des exonérations pour les personnes qui acceptent d'exploiter leurs terres en respectant l'environnement, la délivrance d'autorisations concernant les activités polluantes, les audits en matière d'environnement et les labels écologiques sont autant de mesures qui dérivent généralement, sinon toujours, d'instruments juridiques. De même, quand la gestion de l'environnement est nécessaire pour des entités plus importantes que des entreprises individuelles, des sociétés ou des branches professionnelles – par exemple, des villes, des cours d'eau ou des régions industrielles – les autorités publiques ont le devoir de l'organiser et d'en assurer le fonctionnement.

Il faut donc éviter toute confusion entre les formes d'instruments utilisés pour la protection de l'environnement, qui sont pour la plupart juridiques (règles ou institutions), et le contenu même de ces instruments. Celui-ci peut être très varié, allant de mécanismes « ordonner et contrôler » et de l'établissement de standards environnementaux à diverses actions concernant la production industrielle ou agricole, les transports, le commerce, la recherche scientifique, l'éducation et l'information.

Cependant, si le droit est le seul instrument dont dispose l'Etat pour définir et exprimer sa préoccupation pour l'environnement, toutes les formes du droit ne prennent pas en considération de tels intérêts. Il ne serait certainement pas suffisant d'utiliser des règles générales de droit pour protéger l'environnement, telles que celles qui protègent les droits de propriété. On peut craindre qu'une telle approche ne privilégierait les intérêts à court terme d'individus, de groupes ou même de certains pays. Prenons l'exemple de l'abattage et de la vente des arbres d'une forêt par son propriétaire, que ce dernier soit une entité privée ou un gouvernement. Dans un tel cas, le besoin de revenu l'emporterait toujours sur les conséquences de la déforestation, ce qui, malheureusement, entraînerait une érosion et, de ce fait, un risque accru d'inondation dans les régions voisines ou dans les pays étrangers.

Une autre critique formulée à l'encontre du droit de l'environnement prétend qu'il n'est pas efficace, car il ne tient compte ni des réalités qui sont forcément extra-juridiques et changeantes, ni des stratégies d'action envisagées pour le futur. Il devrait donc être remplacé par une approche moins rigide de la protection de l'environnement, c'est-à-dire par des instruments de politique générale.

Il est vrai que, trop souvent, les réglementations environnementales (principalement dans les pays en développement) ne tiennent pas compte de la capacité réelle de ceux qui doivent exécuter les obligations qu'elles créent. En effet, les pays pauvres n'ont pas toujours les moyens économiques ou scientifiques d'assurer, dans les limites de leur juridiction, le respect des principes et des règles protégeant la faune et la flore sauvages par exemple, ou encore interdisant le transport de déchets dangereux.

Ainsi, pour protéger efficacement l'environnement, la méthode à suivre devrait se fonder non seulement sur des données scientifiques fiables et sur l'existence de moyens technologiques adéquats, mais aussi sur les réalités économiques, sociales et culturelles. Cependant, certains prétendent que le droit de l'environnement ne peut pas faire face à de telles nécessités et qu'il devrait donc être remplacé par des politiques environnementales, considérées comme plus souples et plus efficaces.

Les objectifs et intérêts en matière d'environnement peuvent évidemment être aussi définis par une politique environnementale, ce qui est peut-être un moyen plus simple d'arriver à une telle définition. De plus, les instruments juridiques n'ont pas la souplesse de l'approche politique. Toutefois, on peut se demander si une approche trop souple ne met pas en danger la définition et la protection des intérêts fondamentaux à long terme en matière d'environnement.

Les règles fondamentales qui régissent chaque société sont fondées sur des valeurs reconnues par le plus grand nombre comme étant indispensables à leur bon fonctionnement présent et futur. De telles valeurs ne peuvent être exprimées que par des moyens ayant un caractère permanent. L'environnement a été reconnu comme étant l'une des valeurs fondamentales de l'ensemble de la communauté internationale, car sa sauvegarde et sa protection conditionnent la survie de l'espèce humaine. Une telle reconnaissance ne peut être obtenue et assurée par la simple définition d'objectifs et de principes politiques ; elle requiert la consécration sociale que seul le droit a le pouvoir de conférer, précisément en raison de son caractère fondamentalement permanent.

En conclusion, le mécanisme social de protection de l'environnement se caractérise par un processus en trois étapes :

- **En premier lieu, le droit – principalement les constitutions nationales, les lois à portée environnementale et les déclarations et traités internationaux majeurs – définit les valeurs environnementales à préserver et à protéger.**
- **Puis, la politique environnementale détermine les objectifs et stratégies qui doivent être employées pour assurer le respect des valeurs environnementales, en tenant compte de la situation économique, sociale et culturelle.**
- **Enfin, des instruments juridiques sont utilisés pour atteindre les objectifs fixés par la politique environnementale. Le contenu de ces instruments peut être économique, politique, social ou éducatif. En retour, leur mise en œuvre nécessite souvent le soutien de l'opinion publique dont le consensus a été le fondement même de la reconnaissance de l'environnement en tant que valeur fondamentale.**

C. Pourquoi a-t-on besoin du droit international ?

Le droit international public est un système juridique qui gouverne les relations entre les Etats, mais aussi entre les Etats et les organisations internationales (ONU, FAO, UNESCO, OUA, OEA, Conseil de l'Europe, etc.). Ces organisations ont elles-mêmes été créées par le biais de règles de droit international. Contrairement au droit international public, le droit international privé s'applique aux relations transnationales entre des entités

non-étatiques, telles que les individus, les sociétés ou les associations. Par exemple, le droit applicable à un contrat en vertu duquel une société achète un immeuble dans un pays étranger est déterminé par les règles du droit international privé (dans certains systèmes juridiques, on les désigne sous le terme de « conflits de lois »). Les règles qui le composent font partie de systèmes juridiques nationaux, mais elles sont généralement fondées sur des principes internationalement acceptés quant à l'application, dans une situation donnée, des règles de droit interne des pays concernés en relation avec la compétence des tribunaux nationaux ou avec le choix des lois nationales.

Depuis le début du 20^e siècle, nombre de problèmes liés aux ressources naturelles et à l'environnement ont été résolus au niveau international, même si le terme « environnement » n'est apparu que plus tard. Des problèmes de pollution transfrontière notamment ont été réglés soit par voie d'accords internationaux, tel que le Traité de 1909 entre les Etats-Unis et le Canada sur les eaux limitrophes, soit par arbitrage, comme l'illustre la sentence rendue dans l'affaire de la Fonderie de Trail (1941) entre les mêmes Etats. Depuis le commencement de ce qui peut être considéré comme l'« ère écologique », il y a une trentaine d'années, on est de plus en plus conscient de la dimension internationale des problèmes environnementaux. En 1968, le Conseil de l'Europe, une organisation régionale, a adopté la Charte européenne de l'eau, l'un des premiers instruments internationaux en matière d'environnement. Ce texte non contraignant a énoncé un principe fondamental qui, s'il semble aujourd'hui évident, ne l'était pas à l'époque, à savoir que l'eau ne connaît pas de frontières.

La pollution de l'eau illustre parfaitement les problèmes environnementaux internationaux. Il n'est pas rare que les pays partagent des ressources telles que des rivières ou des bassins de taille importante et les problèmes liés à la qualité et à la quantité de l'eau peuvent être à l'origine de conflits internationaux. La qualité de l'eau dépend en partie de l'utilisation qu'il est prévu d'en faire, fondée sur le degré de pureté requis par les besoins de certaines industries, par la production de boissons et de nourriture, d'eau potable, d'eau utilisée dans les circuits de réfrigération ou pour l'irrigation, etc. La quantité d'eau disponible dépend de la qualité demandée pour une utilisation déterminée. L'exemple de nombreux pays en développement montre que des ressources abondantes en eau de mauvaise qualité ne résolvent pas le problème de manque d'eau potable. D'aucuns s'accordent à penser que le manque d'eau pourrait même être une cause majeure de conflits internationaux au 21^e siècle.

A l'instar de l'eau douce, les océans, l'atmosphère et l'environnement en général ne connaissent pas de frontières. N'importe quel impact significatif sur l'environnement peut produire des effets au-delà des frontières nationales, comme le démontre le

nombre de pays ayant souffert des conséquences de l'accident nucléaire de Tchernobyl, ou le phénomène des pluies acides qui affectent lacs et forêts dans des pays lointains. En outre, on découvre de plus en plus de phénomènes dont les dimensions transcendent les frontières nationales et qui ne peuvent être compris et combattus qu'au niveau international, voire global : la désertification, la diminution de l'héritage génétique mondial, l'appauvrissement de la couche d'ozone, le réchauffement de la planète. Et cette liste s'allonge à mesure que nos connaissances sur la biosphère se développent.

Il convient également de noter l'interdépendance des différentes composantes de l'environnement. La pollution des océans souille les côtes ; la pollution atmosphérique affecte aussi la terre et met en danger les forêts et les bâtiments. Les eaux des continents sont en partie polluées par le biais des sols, dont les polluants peuvent pénétrer les nappes phréatiques. De toute évidence, tous les polluants mettent en danger la faune et la flore sauvages. De telles interdépendances ont forcément des conséquences au niveau international et se reflètent dans les instruments internationaux. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) illustre l'interdépendance des différentes composantes de l'environnement et souligne la nécessité d'éviter de déplacer le préjudice ou les risques d'un secteur à l'autre et de remplacer un type de pollution par un autre.

Les facteurs économiques ont aussi un rôle à jouer dans les efforts d'internationalisation de la protection de l'environnement. Un Etat qui prend des mesures pour protéger l'environnement doit évaluer les coûts croissants supportés par son économie. Bien sûr, à long terme, les investissements engagés pour prévenir la pollution et éliminer les polluants sont amortis, car il est extrêmement coûteux de réparer les dommages causés aux ressources naturelles quand celles-ci ont été détériorées ou gaspillées, par exemple d'assainir les rivières ou les nappes phréatiques, de réhabiliter les campagnes, ou de réintroduire des espèces de la faune et de la flore sauvages. Cependant, c'est à court terme que les dépenses sont faites. Que les coûts soient à la charge des producteurs ou des consommateurs de services, ou directement supportés par les autorités publiques, l'économie nationale finit toujours par en ressentir les conséquences, puisque les coûts sont répercutés sur les prix à l'exportation des produits nationaux. Par conséquent, l'Etat qui protège son environnement risque d'être pénalisé sur le marché international en étant désavantagé par rapport à ses concurrents.

Le problème de l'« exportation de la pollution » est encore un autre aspect de l'internationalisation des problèmes environnementaux exigeant la coopération et l'adoption de normes communes. Il s'agit du transfert d'activités, d'installations ou de produits nuisibles à l'environnement d'un pays où ils sont interdits ou réglementés vers un pays dont la législation est moins restrictive : en pratique, ce sont souvent des pays en dévelop-

pement désirant attirer des investissements étrangers qui acceptent le risque inhérent à de telles activités menées sur leur territoire. Des catastrophes industrielles, comme celle de Bhopal, en Inde (1984), qui causa la mort de 2500 personnes et fit des milliers de blessés, montrent combien le danger est réel.

De tels distorsions et risques se ressentent surtout dans les systèmes interétatiques fondés sur le libre-échange, comme en atteste l'évolution de la Communauté économique européenne, devenue l'Union européenne après le Traité de Maastricht de 1992, renforcé en 1997 par le Traité d'Amsterdam. Le Traité de Paris de 1951 et le Traité de Rome de 1957 qui avaient créé les Communautés européennes et qui avaient été conclus avant la prise de conscience générale de la dégradation de l'environnement, ne traitaient pas de tels problèmes. Ce n'est qu'en 1972 que la protection de l'environnement est devenue une politique communautaire, à la suite de la Conférence de Stockholm sur l'environnement.

Le principal outil juridique pour l'action de la Communauté européenne dans ce domaine était alors l'article 100 du Traité de Rome, qui concerne le rapprochement des législations nationales ayant un effet direct sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. L'objectif de ce rapprochement est d'éliminer les disparités entre les dispositions législatives ou administratives des Etats membres, qui faussent le jeu de la concurrence dans le Marché commun. De tels efforts sont à l'origine de l'abondante législation environnementale adoptée par la Communauté européenne depuis 1973. Il serait bon que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui tend à établir un libre-échange globalisé sans vraiment tenir compte des atteintes à l'environnement qui peuvent en résulter, suive cet exemple.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une institution économique qui comprend les 28 pays les plus industrialisés, se préoccupe manifestement des mêmes problèmes. Il est clair que la question se pose désormais à l'échelle mondiale du fait du développement généralisé du libre-échange et de la création de l'OMC. S'ensuit alors l'alternative suivante: soit les règles et les normes relatives à la protection de l'environnement sont généralisées et étendues au monde entier par le rapprochement des législations nationales, soit le système jusqu'alors établi pour protéger l'environnement risque de s'effondrer.

L'outil principal d'uniformisation ou même de rapprochement des règles appliquées par les différentes nations est le droit international de l'environnement, qui se traduit par l'élaboration et l'adoption de traités internationaux et de textes non obligatoires.

D. Autres systèmes juridiques

Les règles juridiques ne peuvent être créées sans une étude ou une enquête préliminaire. Aucune expérience n'étant possible en la matière – les êtres humains ne sont pas des substances chimiques ou des animaux de laboratoire – la seule façon de procéder est d'examiner les solutions juridiques aux problèmes qui ont existé par le passé ou qui existent dans d'autres pays ou d'autres systèmes juridiques, tels que le droit international ou le droit européen. Le premier domaine à étudier est ainsi l'**histoire du droit**, le second, le **droit comparé**.

Il va de soi que l'histoire du droit est moins utilisée que le droit comparé pour trouver des solutions aux problèmes environnementaux. Cependant, l'histoire du droit ne peut être ignorée et l'exemple des civilisations anciennes, qui avaient proclamé le caractère sacré de certains arbres, forêts ou sources, pourrait servir d'exemple, de même que les règles traditionnelles sur le régime de l'eau ou des pâturages. A l'inverse, l'étude de certains échecs dans la protection de la faune et de la flore sauvages ou des forêts permet de se rendre compte des méthodes auxquelles il faut éviter d'avoir recours.

Assurément, de bons et de mauvais exemples de méthodes et outils juridiques utilisés pour résoudre les problèmes environnementaux peuvent être trouvés dans la réglementation contemporaine, soit dans les lois et autres règles des pays étrangers, soit dans les règlements et les directives des Communautés européennes. Les procédures d'autorisation relatives aux activités polluantes ont été introduites en France dès le début du 19^e siècle et ont été peu à peu adoptées, avec les modifications nécessaires, par la plupart des pays européens aussi bien que dans les directives de l'Union européenne. En droit international de l'environnement, de tels systèmes sont utilisés, entre autres, pour contrôler le rejet de déchets à la mer ou de produits chimiques dans les rivières et les lacs. De même, la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, qui exige une étude approfondie avant de commencer une activité dans le but d'évaluer ses effets nuisibles potentiels sur l'environnement, a d'abord été introduite aux Etats-Unis en 1969 et a été peu à peu adoptée par différents pays, ainsi que par l'Union européenne⁸. En droit international de l'environnement, la procédure a été adoptée par les Etats européens, le Canada et les Etats-Unis, dans la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée à Espoo, en Finlande, le 25 février 1991. De nombreuses déclarations et traités internationaux imposent de telles procédures au niveau régional ou mondial, de telle sorte que cette procédure peut désormais être considérée comme une règle générale du droit international de l'environnement.

⁸ Cf. A. Kiss et D. Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Paris, Frison-Roche, 1995, pp. 62-65.

Le droit international de l'environnement a également une influence considérable sur les législations nationales. De nombreux principes fondamentaux, tels que la prévention, l'information du public, le principe de précaution et des concepts comme le développement durable, voire des règles plus détaillées telles que celles applicables au forage en mer, ont d'abord été formulés au niveau international et ensuite adoptés par des États.

Les droits nationaux, européen et international peuvent donc être considérés comme formant un tissu de relations qui s'emboîtent les uns dans les autres. L'un des rôles principaux du droit international est d'harmoniser, voire d'uniformiser certaines règles existant à d'autres niveaux.

E. Droit de l'environnement et autres disciplines

L'une des principales caractéristiques du droit de l'environnement est la nécessité d'opter pour une approche interdisciplinaire. Aujourd'hui, les études interdisciplinaires sont de plus en plus nécessaires dans la plupart des sciences, où des progrès ne peuvent être faits qu'après l'obtention et l'examen de données essentielles issues d'autres spécialités ou d'autres domaines. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de l'environnement, du fait de la complexité du sujet. La création de règles et d'institutions, qui est un rôle fondamental du droit, requiert une connaissance de données qui ne peuvent être apportées que par les sciences représentant plusieurs disciplines, dont les sciences de la vie et de la terre et les sciences sociales.

Ainsi, une chaîne de biologistes, chimistes, médecins, experts en environnement, économistes, sociologues et juristes est nécessaire à l'élaboration et l'application des normes environnementales. L'objectif est d'assurer et de développer plus avant la compréhension de l'environnement lui-même, de sa détérioration et de son impact, ainsi que la connaissance des solutions envisageables. Le résultat de l'étude scientifique doit alors être intégré dans le contexte économique, social et culturel d'une situation donnée. La décision finale est politique, mais aucune décision utile ne peut être prise sans une connaissance approfondie du problème. La meilleure illustration de ce processus est la découverte par les scientifiques du phénomène d'appauvrissement de la couche d'ozone. Les scientifiques étaient les seuls à pouvoir évaluer le problème, mais la solution, c'est-à-dire la mise en place d'un régime pour protéger la couche d'ozone, a nécessité

la coopération d'économistes, de représentants de l'opinion publique mondiale et de l'industrie, de décideurs politiques et, enfin, d'experts juridiques.

D'un autre côté, il faut reconnaître que la prise de décisions peut rarement attendre ou se fonder sur une certitude scientifique absolue, si tant est qu'une telle certitude puisse exister. Ainsi, l'incertitude scientifique accompagne souvent la question de savoir s'il y aura un impact négatif et, si tel est le cas, quelles seront les véritables conséquences des activités humaines. De plus, les dommages ne pourront souvent être mesurés que des années après les actions qui les ont causés. Le principe de précaution, qui est apparu en droit international de l'environnement dans les dernières décennies du 20^{ème} siècle, tente d'apporter une réponse à ces problèmes (sur le principe de précaution, voir infra, Chapitre V).

L'interdisciplinarité, qui implique diverses branches scientifiques et l'incertitude scientifique, exige de fréquentes adaptations du droit de l'environnement. Les changements sont toujours un problème pour le droit, dont l'un des objectifs est d'assurer la stabilité dans les relations humaines. De nouvelles méthodes et techniques juridiques ont dû être appliquées pour suivre le rythme de l'évolution générale des sciences de l'environnement. Elles seront traitées dans les sections portant sur les instruments juridiques utilisés par le droit international de l'environnement.

F. Les acteurs

Le droit international traditionnel a reconnu que seuls les Etats étaient des acteurs dans les relations juridiques internationales. En tant que sujets de droit international, les Etats ont le pouvoir exclusif de conclure des traités, de nommer et de recevoir des représentants diplomatiques, d'octroyer leur nationalité aux individus selon des règles qu'ils déterminent, de protéger leurs nationaux à l'étranger, d'adhérer aux organisations internationales et d'endosser la responsabilité internationale.

Dans la seconde moitié du 20^e siècle, l'importance et le nombre croissant d'organisations intergouvernementales créées par les Etats, dont les membres sont les Etats eux-mêmes, ont conduit à la reconnaissance des organisations internationales en tant que

personnes juridiques internationales ayant leurs propres droits et obligations en vertu du droit international. Il est aujourd'hui communément admis que les institutions internationales intergouvernementales sont des acteurs de la vie internationale au même titre que les Etats qui les ont créées.

Après la seconde guerre mondiale, la question s'est posée de savoir si des individus ou des groupes non étatiques pouvaient également devenir sujets de droit international. La prolifération des conventions internationales protégeant les droits de l'homme est à l'origine de tels débats. D'après le droit international positif, les individus ont des droits qu'ils peuvent faire valoir internationalement, principalement dans le cadre de traités spécifiques qui garantissent leurs droits et libertés fondamentales et créent des mécanismes de mise en application particuliers.

Alors que les règles traditionnelles sont appliquées de manière formelle dans les relations juridiques internationales, la nécessité de protéger l'environnement a constitué un défi pour le droit international et ceci a profondément modifié le système. La plupart des règles environnementales majeures est le fruit de la prise de conscience du public, qui a ensuite fait pression sur les gouvernements pour qu'ils adoptent les mesures appropriées. Le rôle du public a ainsi été reconnu par un nombre croissant d'institutions internationales, qui acceptent la présence de représentants de certaines ONG, lors certaines réunions, en tant qu'observateurs qui peuvent rendre compte à ceux qui les ont désignés et qui peuvent être autorisés à prendre la parole.

Le grand public ne connaît pas forcément très bien l'environnement et son développement, la manière dont il s'est détérioré et les remèdes envisageables. C'est aux scientifiques qu'il revient de découvrir et d'étudier de tels problèmes. Les énoncés scientifiques forgent fréquemment l'opinion publique, laquelle joue un rôle important en faisant pression sur les décideurs. Dans les pays où la sensibilisation aux questions environnementales est particulièrement développée, le public lui-même peut participer au processus de décision, ce qui requiert une information préalable adéquate. Les scientifiques sont inévitablement sollicités pour fournir cette information et pour assurer la formation nécessaire à sa compréhension et à son utilisation. Dans de nombreux pays, principalement dans les pays en développement, le premier pas dans cette direction est le renforcement des capacités de ceux qui doivent prendre des décisions et agir dans des domaines liés à l'environnement. Le renforcement des capacités nécessite souvent la coopération et l'assistance internationales, qui sont des éléments clé dans le renforcement du rôle que les nouveaux acteurs peuvent jouer.

A cet égard, l'article 19 de la Convention de 1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, est particulièrement important:

« 1. Les Parties reconnaissent l'importance du renforcement des capacités – c'est-à-dire du renforcement des institutions, de la formation et du développement des capacités locales et nationales pertinentes – pour lutter contre la désertification et atténuer les effets de la sécheresse. Elles s'emploient à promouvoir, selon qu'il convient, le renforcement des capacités:

- (a) grâce à la pleine participation de la population locale à tous les niveaux, en particulier au niveau local, tout spécialement des femmes et des jeunes, avec la coopération d'organisations non gouvernementales et locales ;*
- (b) en renforçant les capacités de formation et de recherche au niveau national dans le domaine de la désertification et de la sécheresse ;*

(...)

(3) Les Parties coopèrent les unes avec les autres et par l'intermédiaire des organisations intergouvernementales compétentes, ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales, pour entreprendre et appuyer des programmes de sensibilisation et d'éducation du public dans les pays touchés Parties et, lorsqu'il y a lieu, dans les pays non touchés Parties (...) ».

Les décisions prises en matière d'environnement, tant au niveau interne qu'international, ne sont pas toujours bien accueillies par l'industrie, les agriculteurs, les sylviculteurs, les transporteurs et les investisseurs qui financent leurs activités. Le début de l'ère écologique s'est caractérisé par une forte résistance émanant de groupes représentant certains intérêts économiques. Dans certains cas, ils ont fait pression sur les autorités nationales, au Parlement européen ou dans des réunions internationales pour bloquer ou retarder les mesures de protection envisagées. Cependant, de nombreux décideurs ont réalisé l'impopularité d'une telle attitude, laquelle a souvent incité les consommateurs à préférer des produits ou des processus considérés comme étant moins nuisibles à l'environnement. Cela a été à l'origine d'une vague de produits « verts » et de publicités vantant les qualités écologiques de certains produits, voire de labels écologiques. L'industrie a également compris qu'elle pouvait retirer un profit financier de nouveaux produits et processus pouvant être utilisés pour protéger ou traiter l'eau douce, l'air et le milieu marin, pour traiter et éliminer des déchets et pour remplacer les substances nuisibles à l'environnement. La plupart de ces activités nécessite évidemment la collaboration des scientifiques et des techniciens.

Au final, on peut parler, au moins dans une certaine mesure, de coopération entre ces trois groupes. Bien sûr, étant donnée la nature de la biosphère et de sa protection, et le tissu de plus en plus serré de relations entre les peuples des différents pays, une telle coopération apparaît aussi dans le domaine international. La préparation d'un système de traités pour la protection de la couche d'ozone en est le meilleur exemple: les scientifiques ont découvert le phénomène et ont proposé une solution, l'industrie a participé à la formulation de la réglementation internationale et, bien sûr, l'initiative toute entière a été fermement soutenue par l'opinion publique représentée par les ONG, c'est-à-dire des associations et des groupes représentant l'intérêt général. La préparation de la Conférence de Rio a amplifié ces développements: il y a eu une pression constante des ONG sur les négociateurs et, parallèlement à la Conférence gouvernementale, un « forum » des ONG s'est tenu, rassemblant les représentants de 1400 associations. Pendant le Sommet mondial pour le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, plus de 50000 personnes issues d'organisations non gouvernementales étaient présentes. La société civile s'est vue élargie par l'introduction du concept de « partie prenante » (stakeholder), selon lequel l'opinion de toute personne ayant un intérêt direct ou indirect dans la protection de l'environnement, que ce soit pour des raisons économiques ou par conviction personnelle, devrait être pris en compte d'une manière ou d'une autre.

Cette structure triangulaire – public, scientifiques et représentants des intérêts économiques – et le rôle qu'elle joue non seulement au sein même des États mais aussi au niveau international, est l'un des développements les plus importants dans les relations internationales actuelles. Elle influence même les règles formelles de droit international, qui considèrent que seuls les États sont des acteurs sur la scène internationale. Au niveau international, comme au sein de nombreux États, on peut ainsi évoquer l'émergence d'une « société civile » parallèle aux autorités, apportant parfois son aide, critiquant parfois, mais prenant de plus en plus part à la protection internationale de l'environnement.

QUESTIONS

1. Le terme « environnement » est de plus en plus fréquemment utilisé depuis quelque temps. Pourquoi ?

2. Quel est le rôle du droit dans la protection de l'environnement ?

3. Pourquoi le droit international est-il nécessaire à la protection et la gestion des ressources en eau ?

4. Quels sont les deux domaines dans lesquels la recherche juridique devrait être entreprise afin d'élaborer des règles juridiques appropriées ?

5. Quelles entités le droit international traditionnel a-t-il reconnu comme étant les seuls « acteurs » dans les relations juridiques internationales ? En quoi la situation a-t-elle récemment évolué ?

RÉPONSES

1. *Il y a environ 30 ans, on a soudain pris conscience dans le monde de l'importance et de la fragilité des systèmes essentiels à la vie. Ce défi majeur pour la société moderne a eu besoin d'être classé et étudié et l'utilisation du terme « environnement » est ainsi devenue courante.*
2. *Le droit entraîne la création de normes obligatoires adoptées par les autorités publiques selon des procédures acceptées par la société. En matière de protection de l'environnement, le droit implique la création de prescriptions et d'interdictions, mais également d'autres formes d'interventions telles que des mesures incitatives et dissuasives et la création d'outils de gestion.*
3. *Les ressources en eau sont souvent partagées par deux ou plusieurs pays (par exemple, les rivières, les lacs, les bassins hydrographiques) et sont touchées par la pollution qui peut parcourir de longues distances. Les problèmes liés à la qualité et à la quantité de l'eau peuvent générer des conflits internationaux et requièrent donc un règlement au niveau international.*
4. *L'histoire du droit et le droit comparé.*
5. *Traditionnellement, seuls les Etats étaient considérés comme des sujets de droit international. Il est désormais communément admis que les institutions internationales intergouvernementales sont aussi des acteurs ayant des responsabilités internationales et que les individus et les ONG disposent de nombreux droits au regard du droit international.*

ÉVOLUTION HISTORIQUE

Bien que, au fil du temps, des mesures aient été prises afin de remédier à certaines formes de pollutions ou de nuisances, telles que la fumée, le bruit et la pollution de l'eau, ces efforts ont été sporadiques et, de plus, la pollution était considérée comme un phénomène local. La prise de conscience de la nécessité de protéger la biosphère dans son ensemble ou dans ses principales composantes est relativement récente. De ce fait, le droit international de l'environnement complète la science juridique. Ses origines remontent à la fin des années 60. Même lorsque des conventions internationales visaient à protéger certaines composantes de ce que l'on nomme aujourd'hui l'environnement, comme les poissons ou les oiseaux, leur objectif était de réglementer leur exploitation ou de se soucier de leur utilité économique. Au 19^e siècle, des traités internationaux sur la pêche ont été conclus, mais leur but était principalement de délimiter les zones de pêche, moins souvent de protéger les espèces, considérées comme des ressources économiques. La Convention de 1902 pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture a été la première convention internationale multilatérale relative la protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages. Son nom révèle bien l'approche de ceux qui l'ont adoptée : elle a trait aux oiseaux utiles, spécialement les insectivores, mais énumère également les oiseaux considérés comme nuisibles, la plupart étant des prédateurs tels que les aigles et les faucons, ignorant de ce fait le rôle qu'ils jouent dans les écosystèmes en régulant les populations de petits rongeurs.

A. Les origines du droit international de l'environnement

Deux instruments régionaux inspirés par des préoccupations véritablement écologiques peuvent être considérés comme les précurseurs de nos concepts environnementaux actuels. Le premier, la Convention de Londres de 1933 relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel, s'est appliqué à une Afrique alors encore largement colonisée. La Convention prévoyait la création de parcs nationaux et la stricte protection de certaines espèces d'animaux sauvages. Elle prévoyait aussi des mesures réglemen-

tant l'exportation des trophées de chasse. Le second instrument est la Convention de Washington (1940) sur la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique, qui envisage la création de réserves et la protection des plantes et des animaux sauvages, principalement des oiseaux migrateurs.

De même, entre les deux guerres mondiales, la pollution de certains lacs et rivières a été prise en considération dans des traités portant sur leur utilisation et sur les frontières internationales. Ces efforts se sont poursuivis après la seconde guerre mondiale, principalement en Europe. Des commissions internationales ont entre autres été établies pour la Moselle et le Rhin, ainsi que pour les lacs de Constance et Léman, afin de contrôler leur pollution.

Les efforts pour combattre la pollution marine remontent aux années 50. La Convention de Londres de 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures a constitué le premier pas, plutôt hésitant, dans cette direction. Les nouvelles technologies, en particulier l'utilisation de l'énergie nucléaire, ont conduit à d'autres réglementations internationales. Le Traité de Moscou de 1963 a interdit les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau. Les questions relatives à l'environnement apparaissent aussi de plus en plus dans des textes de droit international général, tels que le Traité de 1959 sur l'Antarctique, qui interdit toute activité nucléaire sur le 6ème continent et envisage l'adoption de mesures pour protéger la faune et la flore. Concernant l'espace extra-atmosphérique, le Traité de 1967 sur les principes régissant l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique stipule que les Etats devraient éviter la contamination et les modifications nocives du milieu terrestre résultant de l'introduction de substances extraterrestres.

Parallèlement à cette évolution, la jurisprudence internationale a progressivement établi des principes fondamentaux régissant au moins la partie du droit international de l'environnement relative à la pollution transfrontière. Une sentence arbitrale rendue dans une affaire relative à un préjudice causé à des fermiers américains par une fonderie située sur le territoire canadien a énoncé qu'aucun Etat n'avait le droit d'utiliser son territoire ou de permettre son utilisation de sorte que des émissions causent des dommages au territoire d'un autre Etat, ou à la propriété d'individus sur ce territoire⁹. En 1949, la Cour internationale de justice, dans l'affaire du Canal de Corfou, a jugé qu'aucun Etat ne pouvait utiliser son territoire de manière contraire à l'intérêt des autres Etats¹⁰. Plus

⁹ Fonderie de Trail, 11 mars 1941, ONU; Recueil des sentences arbitrales, tome II, V, 1965.

¹⁰ Canal de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie), arrêt, Recueil CIJ, 1049, 4.

récemment, en 1996, un avis consultatif de la CIJ a reconnu l'existence d'une obligation générale imposant aux Etats d'assurer que les activités menées dans les limites de leur juridiction et sous leur contrôle respectent l'environnement des autres Etats ou des régions échappant à toute juridiction nationale¹¹. Ces précédents forment le fondement juridique du développement d'une partie importante du droit international de l'environnement, le dommage environnemental transfrontière.

B. Le triomphe de la réglementation internationale : de Stockholm à Rio

1. L'émergence d'une conscience écologique

A la fin des années 60, du fait de l'inquiétude des scientifiques, le public a pris conscience des dangers menaçant la biosphère. Ce mouvement d'opinion était un mouvement de fond, ayant pris naissance au niveau international. Il avait un fort contenu philosophique correspondant à une nouvelle conception du monde, incluant de nouvelles valeurs sociales et rejetant les idéologies considérées comme matérialistes. Le mouvement écologique a imprégné tous les groupes et partis politiques, assurant ainsi un large consensus social. Peu nombreux sont les domaines dans lesquels autant de lois ont été adoptées à l'unanimité par les parlements nationaux.

Les organisations internationales n'ont pas tardé à se saisir du nouveau problème. En 1968, le Conseil de l'Europe a adopté deux textes fondamentaux sur le contrôle de la pollution de l'eau et de l'air. L'Organisation de l'unité africaine a élaboré la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, modèle d'approche intégrée des problèmes environnementaux abordant la conservation et l'utilisation des sols, de l'eau, des plantes et des animaux ; l'Assemblée générale des Nations Unies a proposé la convocation d'une conférence mondiale sur l'environnement.

Entre-temps, des catastrophes écologiques telles que les « marées noires » de 1967 causées par le naufrage du pétrolier Torrey Canyon et atteignant les côtes françaises,

¹¹ Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, 8 juillet 1996, § 29.

anglaises et belges, ont incité les gouvernements à agir sans plus attendre. D'autres avancées ont aussi eu lieu dans le domaine de la conservation de la faune et de la flore sauvages et de leur habitat, avec la Convention RAMSAR de 1971 sur la protection des zones humides d'importance internationale et la Convention de Londres de 1972 pour la protection des phoques de l'Antarctique.

2. La Conférence de Stockholm

La Conférence mondiale organisée par les Nations Unies, la plus grande conférence internationale alors jamais organisée, s'est tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972. Elle a réuni plus de 6000 personnes, rassemblant 113 délégations nationales, des représentants chaque organisation intergouvernementale ou presque et 700 observateurs dépêchés par quelque 400 ONG. Elle a adopté la **Déclaration sur l'environnement**, énonçant les principes qui ont guidé toute action dans ce domaine pendant deux décennies.

Plusieurs principes, parmi les 26 énoncés dans la Déclaration de Stockholm, ont joué un rôle majeur dans le développement du droit international de l'environnement.

- **Le premier principe** affirme le droit fondamental de l'homme à la liberté, à l'égalité et à de bonnes conditions de vie dans un environnement de qualité permettant de vivre dans la dignité et le bien-être. Il ajoute que l'homme a la responsabilité solennelle de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures.

- **Les principes 18 à 20** mentionnent les instruments de planification de la politique internationale de l'environnement et de gestion par les institutions nationales, le recours à la science et à la technologie, l'échange d'informations et, enfin, l'enseignement et l'information en matière d'environnement.

- **Le principe 21** confirme et développe la jurisprudence antérieure proclamant le devoir des Etats de faire en sorte que les activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale. Les principes suivants de la Déclaration affirment que les Etats devraient coopérer pour développer le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution ou d'autres dommages écologiques produits en dehors de leurs frontières. Ils devraient aussi définir les critères et normes en matière d'environnement, en prenant en considération le système de valeurs prévalant dans chaque pays, en particulier dans les pays en développement (PED). Les Etats devraient aussi coopérer pour protéger et

améliorer l'environnement et veiller à ce que les organisations internationales jouent un rôle coordonné, efficace et dynamique dans ce domaine.

- **Le principe final** condamne les armes nucléaires et autres moyens de destruction massive.

Un autre résultat majeur de la Conférence de Stockholm a été le « Plan d'action pour l'environnement », composé de 109 résolutions couvrant les différents domaines de l'environnement. Les principales orientations de la politique environnementale mondiale étaient donc établies.

La Conférence a aussi recommandé la création d'un organe central en charge des questions environnementales. L'Assemblée générale des Nations Unies a donné suite à cette recommandation en créant en 1972 un nouvel organe subsidiaire, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Après la Conférence de Stockholm, le PNUE et le Fonds pour l'environnement, créé pour l'assister dans ses activités, ont activement soutenu et coordonné l'action d'autres institutions internationales : d'institutions spécialisées des Nations Unies d'une part, telles que la FAO, l'OMS et l'UNESCO et, d'autre part, d'organisations régionales (OCDE, Organisation des États américains, Organisation de l'unité africaine, etc.).

3. La portée de la Conférence de Stockholm

Après la Conférence de Stockholm, l'évolution du droit international de l'environnement s'est d'abord caractérisée par l'élaboration et l'adoption d'instruments internationaux réglementant de vastes secteurs de l'environnement : les océans, les eaux continentales, l'air, le sol, la faune et la flore. Cette période s'est aussi caractérisée par le développement des législations nationales dans la plupart des pays : la réglementation des problèmes concrets est largement demeurée sectorielle.

Cependant, de nombreuses activités humaines et produits peuvent avoir un impact sur l'ensemble de l'environnement ou passer d'un secteur à l'autre. Ainsi, dans un deuxième temps qui correspond au début des années 80, une réglementation transversale incluant les produits et déchets toxiques et dangereux, la radioactivité, les déchets nucléaires et les activités dangereuses a vu le jour.

Une troisième période a débuté avec la formulation d'une réponse aux problèmes environnementaux globaux. Dans cette catégorie, les questions primordiales sont celles de la prévention de l'appauvrissement de la couche d'ozone, ainsi que le réchauffement de la planète et la sauvegarde de la diversité biologique. L'approche globale a mis l'accent sur la nécessité d'une coopération planétaire dans le cadre de laquelle les PED et leurs besoins devaient sérieusement être pris en compte. Cette évolution a mené à la Conférence de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue en 1992.

Il convient de remarquer que la superposition des différentes strates de réglementation internationale en matière d'environnement n'affecte pas la validité des approches et instruments internationaux antérieurs. Les traités internationaux à caractère sectoriel coexistent avec les instruments ayant une portée transsectorielle. Les traités et autres textes environnementaux globaux ne remplacent pas la réglementation sectorielle ou transsectorielle. Dans le même temps, les traités ayant un champ d'application mondial et les conventions régionales coexistent également et, la plupart du temps, se complètent. Parallèlement à cette évolution, en plus des traités multilatéraux exprimant les préoccupations communes de la planète toute entière, de régions ou de sous-régions, le droit international de l'environnement a aussi développé des règles et principes gouvernant les relations transfrontières, qui concernent principalement deux Etats voisins. De tels règles et principes résultent généralement du droit coutumier international, dont les fondements ont été posés par les décisions judiciaires internationales discutées ci-dessus, les institutions internationales (par exemple l'OCDE) et les conférences telles que la Conférence de Stockholm ou celle de Rio.

4. La Charte mondiale de la nature

Avant de résumer les principaux développements du droit international de l'environnement, il convient de mentionner un instrument intermédiaire qui a réaffirmé et affermi les fondements philosophiques de la protection de l'environnement tels que déjà exprimés dans la Déclaration de Stockholm : la Charte mondiale de la nature, adoptée et proclamée solennellement par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982.

La Charte mondiale déclare qu'il est nécessaire de maintenir les processus écologiques essentiels et les systèmes essentiels à la subsistance ainsi que la diversité des formes organiques. Par conséquent, les principes de la Charte affirment que la nature doit être

respectée et que ses processus essentiels ne doivent pas être affectés, que la viabilité génétique de la Terre ne doit pas être compromise et que la population de chaque espèce, sauvage ou domestique, doit être maintenue à un niveau qui permette au moins d'assurer sa survie.

La Charte prévoit des applications concrètes de ces concepts, par l'intégration de la protection de la nature dans la planification et l'exécution des activités sociales et économiques, en tenant compte de la capacité à long terme des systèmes naturels d'assurer la subsistance et l'établissement des populations humaines. Des règles de mise en œuvre sont prévues et les trois derniers principes réaffirment les concepts proclamés dans le Préambule : chaque Etat, organisation intergouvernementale et non gouvernementale et chaque individu devrait œuvrer à la conservation de la nature conformément à la Charte. Un point très important de la Charte est le droit pour toute personne de participer à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement et d'avoir accès à des moyens de recours dans l'éventualité où son environnement subirait des dommages ou des dégradations.

Bien que la Charte mondiale de la nature ne soit pas juridiquement obligatoire, elle donne une indication des concepts qui prévalent en droit international de l'environnement. En outre, nombre de ses principes ont été incorporés dans des conventions internationales et législations nationales.

5. L'approche sectorielle

La législation internationale sur l'environnement a abouti à une réglementation servant de cadre à toutes les règles régissant un secteur tout entier dans trois des domaines principaux de l'environnement : la protection de l'environnement marin, celle des eaux continentales et celle d'espèces vivantes. Concernant le premier des trois secteurs, une Convention des Nations Unies sur le droit de la mer a été rédigée par la plus longue conférence internationale de l'histoire et adoptée le 10 décembre 1982 à Montego Bay, en Jamaïque. La Convention prend en considération les menaces pour l'environnement marin et les ressources biologiques de la mer dues à l'intensification et à la transformation des usages traditionnels de la mer – par exemple, la navigation et la pêche – et l'apparition de nouveaux problèmes tels que l'immersion de déchets, l'exploration et l'exploitation du fond de la mer et de son sous-sol, et la pollution massive d'origine terrestre. L'état actuel de la réglementation environnementale pour les océans peut être décrit comme

un arbre dont le tronc est la Convention des Nations Unies, qui proclame les principes généraux, alors que les branches sont, d'un côté, les traités spécifiques ayant une portée mondiale – la pollution par les navires, l'immersion de déchets, les situations critiques et la coopération en cas de pollution par les hydrocarbures, les mesures de protection et de gestion par les navires de pêche, etc. – et, d'un autre côté, une série de traités sur des mers régionales, qui sont complétés par des protocoles additionnels portant sur des régions à problèmes spécifiques.

La protection des eaux continentales par la réglementation internationale soulève de nombreux problèmes. Ceux-ci peuvent résulter de la variété des utilisations qui sont faites de l'eau – les utilisations domestiques, industrielles et agricoles réclament des niveaux différents de qualité de l'eau – et de la multiplicité des menaces qui pèsent sur les ressources en eau, telles que la pollution due aux établissements humains, aux rejets industriels ou aux pesticides et fertilisants utilisés pour l'agriculture. Bien sûr, des éléments tels que la densité de population, le niveau de développement économique et les traditions culturelles ont également un rôle important. Il est donc difficile d'établir une réglementation uniforme adaptée à la planète entière. La plupart des règles internationales est issue de traités élaborés par des Etats partageant une rivière ou un lac. La Communauté européenne a adopté une législation systématique à cet égard, en utilisant une approche différente selon les problèmes : d'une part, des normes d'émission pour le déversement de polluants chimiques, d'autre part, des normes de qualité pour les différents types d'eau utilisés à des fins différentes, comme l'eau potable, l'eau pour la consommation humaine, l'eau de baignade, l'eau nécessaire aux poissons et aux crustacés. Des règles générales, fondées sur le principe selon lequel les Etats riverains doivent coopérer, ont été adoptées par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe dans une Convention de 1992 qui s'applique à l'Europe entière, au Canada et aux Etats-Unis. Des règles ont également été développées dans un cadre géographique plus restreint, le bassin du Danube. Depuis 1997 une convention mondiale codifie les règles gouvernant la coopération. La Convention a été préparée par la Commission du droit international des Nations Unies, un corps subsidiaire d'experts de l'Assemblée générale, qui a rédigé un projet sur les utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. La Convention a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies et est ouverte à la signature des Etats.

La protection de la faune et de la flore sauvages est l'une des questions les plus sensibles dans le domaine de la protection de l'environnement. Elle est aussi liée au degré de connaissances, si bien que les solutions juridiques applicables ont été successivement adaptées aux changements fondamentaux d'approches. Les conceptions utilitaires ont

d'abord été abandonnées en faveur d'une protection plus générale des espèces menacées. On a ensuite compris que l'interdiction, qu'elle soit temporaire ou permanente, de capturer ou de tuer ne résolvait pas le problème de la survie des espèces. L'habitat des espèces, qui leur permet de se nourrir, de se reposer et de se reproduire, devait également être protégé. Ceci a posé de sérieux problèmes pour les espèces migratrices, principalement les oiseaux qui changent régulièrement d'habitat et ont besoin d'être protégés pendant leur migration. Plusieurs traités mondiaux et régionaux ont pour tâche d'assurer la protection nécessaire. Ils sont complétés par la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973), dont l'objectif est de réglementer la motivation économique à tuer ou capturer certaines espèces. Le second changement d'approche, révolutionnaire, relève de ce que toutes les espèces vivantes devraient être protégées, comme le prévoit une récente réglementation mondiale, la Convention de 1992 sur la diversité biologique.

La pollution de l'air a longtemps été considérée comme un problème local, parfois régional. Le fait de découvrir que l'eau des lacs de Scandinavie était de plus en plus acide a permis de comprendre que la pollution de l'air est un phénomène à longue distance, qui doit donc être combattu à grande échelle. En 1979, une Convention s'appliquant à l'Europe, au Canada et aux États-Unis a été adoptée, proclamant des principes pour le contrôle de la pollution transfrontière à longue distance. Elle a été complétée par des protocoles relatifs à diverses substances polluantes : le soufre, les oxydes d'azote et les composés organiques volatils. Dans d'autres cadres régionaux, tels que l'OCDE et l'Union européenne, des règles ont également été proposées ou adoptées pour contrôler l'émission de certains polluants. L'Union européenne a aussi adopté des règles spécifiques pour les industries susceptibles de polluer gravement l'atmosphère.

L'émission dans l'atmosphère de substances qui appauvrissent la couche d'ozone et de gaz qui menacent de conduire à des changements climatiques importants a mené à l'élaboration de deux systèmes de traités :

- **la Convention de Vienne de 1985 complétée en 1987 par le Protocole de Montréal et ses amendements, d'une part,**
- **la Convention sur les changements climatiques de 1992, d'autre part.**

Ces instruments sont des éléments majeurs de la mondialisation, qui est l'étape la plus récente dans l'évolution du droit international de l'environnement.

6. L'approche transsectorielle

La seconde étape dans l'évolution de la protection de l'environnement se caractérise par le passage de la protection de secteurs déterminés à la réglementation des sources potentielles de danger pour l'environnement. De nombreux produits et processus menacent tous les secteurs ou presque et représentent un danger de dommage transsectoriel. Dans certains cas le droit peut réglementer plus efficacement ces produits et processus à la source que par le biais d'une protection des secteurs visés.

De plus, des mesures particulières peuvent être prises pour minimiser les dommages causés par des accidents ou des catastrophes qui menacent de causer des dommages à plusieurs secteurs de l'environnement.

Les produits toxiques ou dangereux doivent être réglementés pendant toute leur durée de vie. Cette approche « du berceau à la tombe » signifie que les réglementations doivent s'appliquer à la production, au transport, à la commercialisation et à l'élimination. La réglementation de la production est un problème hautement technique qui doit être résolu en utilisant des méthodes différentes selon les groupes de produits. L'OCDE a adopté des recommandations concernant les méthodes d'évaluation des effets potentiels sur l'environnement. Des organismes non gouvernementaux ont aussi élaboré des codes de conduite et des règles sur la standardisation. Le transport de produits dangereux ou toxiques est réglementé par des conventions internationales relatives au transport par rail, route, voies d'eau, mer et air. La commercialisation des produits chimiques a été réglementée au sein de l'Union européenne principalement par le biais de l'harmonisation de la classification, de l'emballage et du maniement de substances dangereuses. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a établi une Liste internationale des substances chimiques potentiellement toxiques, contenant des informations sur les substances d'importance internationale pour les responsables de la santé et de la protection de l'environnement dans différents pays. Des règles spéciales ont aussi été adoptées par l'OCDE et l'Union européenne pour des substances précises, telles que le mercure ou les produits phytopharmaceutiques.

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination (1989) et des traités régionaux concernant l'Afrique et l'Amérique centrale contribuent de manière significative à ce développement.

La réglementation internationale a également progressé en matière de coopération pour prévenir les accidents industriels ou pour minimiser leurs effets, notamment au travers des directives de l'Union européenne et de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (1992) adoptée dans le cadre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

Les activités nucléaires ont toujours été considérées comme une question sensible. L'Agence internationale pour l'énergie atomique a élaboré des règles non obligatoires relatives à la sécurité dans les centrales nucléaires. Elle a aussi élaboré des conventions sur la notification rapide d'un accident nucléaire, sur l'assistance en cas d'accident nucléaire et, en 1994, sur la sécurité nucléaire en général.

La réglementation de substances potentiellement dangereuses pour l'environnement a contribué à la mondialisation de la protection de l'environnement.

C. Le défi du développement et l'émergence de problèmes mondiaux

Depuis la décolonisation, le terme « développement » désigne la croissance économique des pays relativement jeunes, principalement situés dans l'hémisphère Sud. Les PED, aussi rassemblés sous le terme de Tiers monde, représentent plus de 120 Etats. Le « Sud » est devenu un point de comparaison avec le Nord, où se trouve la plupart des pays industrialisés. La même disparité économique existe souvent au sein d'une même région, voire d'un même Etat. La nécessité d'assurer le développement de tous les pays et de toutes les régions est désormais le fondement principal des actions mondiales, qu'elles soient politiques ou économiques.

Avec les changements survenus en Europe centrale et orientale, il est évident que le développement concerne également l'hémisphère Nord, en particulier les pays où l'industrialisation a été plus lente et où ses conséquences ont été plus graves que dans certaines régions d'Europe de l'Ouest.

Quand le souci de protéger l'environnement s'est amplifié, à la fin des années 60, la protection de l'environnement était souvent opposée au développement. Pour les représentants du Tiers monde, la protection de l'environnement était considérée comme un combat contre la pollution causée principalement, si ce n'est exclusivement, par l'industrie. C'était donc une « maladie de riches » qui ne concernait pas les pays pauvres, dépourvus de croissance industrielle. Puis, une meilleure compréhension des nombreux aspects de la détérioration de l'environnement a démontré que la désertification, la pénurie d'eau potable, l'érosion, la déforestation et tous les problèmes causés par le développement rapide des zones urbaines affectaient les pays du Sud autant, voire plus, que les pays du Nord. De plus, l'exportation de produits chimiques interdits dans leur pays d'origine, de déchets toxiques et d'activités polluantes vers les Etats du Sud afin de maximiser les profits des producteurs a provoqué de violentes réactions. De leur côté, les pays industrialisés ont commencé à se rendre compte de ce que les questions environnementales planétaires telles que la protection de la couche d'ozone, la stabilisation du climat mondial et la protection de la diversité biologique ne pouvaient être résolues sans la coopération de tous les pays. Comprendre que l'appauvrissement de la couche d'ozone menaçait la planète entière et que tous les pays du monde devraient coopérer face au danger a été un facteur important de sensibilisation. Le lien de plus en plus étroit entre environnement et développement se retrouve sous le terme « développement durable ». Celui-ci se rapporte au développement qui cherche à satisfaire les besoins des générations présentes tout en respectant l'environnement pour les besoins des générations futures. Elaboré et formulé par la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (la Commission Brundtland) mise en place par les Nations Unies, le terme est devenu le fondement de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement.

Les pays européens ont reconnu assez tôt la nécessité d'aider les pays les plus pauvres à se développer. Plusieurs d'entre eux, la Belgique, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, avaient été des puissances coloniales dont les anciennes colonies avaient besoin d'assistance. En plus de l'aide bilatérale apportée par certains pays européens aux PED, une assistance a été mise en place dans le cadre de l'OCDE et de l'Union européenne.

Un premier accord de coopération a été signé à Yaoundé en 1963, entre la Communauté économique européenne et les Etats d'Afrique. Il a été périodiquement révisé et modifié pour inclure les pays des Caraïbes et du Pacifique. Le dernier accord, signé à l'île Maurice en 1996 par les 15 Etats membres de l'Union européenne de l'époque et 69 PED contient d'importantes dispositions relatives à la protection de l'environnement. Parmi les principaux objectifs de la coopération se trouvent la gestion rationnelle des

ressources naturelles, la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles, décrites comme des conditions fondamentales d'un développement durable et équilibré, tant au niveau économique qu'humain.

L'accord reconnaît la nécessité d'une politique à long terme, d'une approche préventive, d'une action intégrée incluant les dimensions sociale et culturelle, de la préparation d'études d'impact, du contrôle des mouvements internationaux des déchets dangereux et radioactifs et des études communes sur les risques écologiques majeurs, tels que les effets des pluies acides, l'appauvrissement de la couche d'ozone et l'évolution des forêts tropicales.

Le Traité de Maastricht de 1992 déclare aussi que la politique de l'Union européenne dans ce domaine soutient, économiquement et socialement, le développement durable dans les pays du Tiers-monde, particulièrement les moins avancés, l'intégration harmonieuse et progressive de ces pays dans l'économie mondiale et la lutte contre la pauvreté.

D. La Conférence de Rio

Les origines de la Conférence de Rio remontent au rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (Commission Brundtland). La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptant le rapport¹² a prévu d'organiser une conférence mondiale sur l'environnement et le développement en 1992. A cette fin, elle a créé un comité préparatoire ouvert à tous les Etats membres des Nations Unies et aux Etats membres des institutions spécialisées – quasiment toutes les nations du monde – ainsi qu'à tous les observateurs accrédités. Le comité préparatoire s'est réuni à trois reprises entre 1990 et 1992, mais les négociations principales ont eu lieu en dehors du cadre des réunions officielles.

¹² Résolution 44/228 du 22 décembre 1989.

La Conférence s'est tenue à Rio de Janeiro, du 3 au 14 juin 1992, soit exactement 20 ans après la Conférence de Stockholm. 172 Etats – dont 6 seulement ne faisaient pas partie des Nations Unies – étaient représentés par près de 10000 participants, dont 116 chefs d'Etat ou de gouvernement. Le Japon a détaché à lui seul 300 délégués. 1400 ONG étaient accréditées ainsi que près de 9000 journalistes.

Cinq textes sont nés de la réunion. Deux conventions, rédigées et adoptées avant la Conférence, ont été ouvertes à la signature à Rio : la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique. Le troisième texte est une déclaration dont le nom reflète les difficultés qu'ont eu les négociateurs à trouver un accord : « la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts ».

Les deux autres textes ont une portée générale : la **Déclaration sur l'environnement et le développement** et un programme d'action appelé **Agenda 21**.

La Déclaration – un bref document composé de 27 principes – a un caractère composite. Elle réaffirme les principes de la Déclaration de Stockholm de 1972 sur laquelle elle se fonde, mais son approche et sa philosophie sont très différentes. Le concept central est le développement durable, qui signifie l'intégration du développement et de la protection de l'environnement telles que définies par la Commission mondiale pour l'environnement et le développement. Le Principe 4 est important à cet égard : il affirme que, pour atteindre les objectifs du développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

La Déclaration se caractérise par une approche anthropocentrique, très différente de celle de la Déclaration de Stockholm et de la Charte mondiale de la nature. Le Principe 1 proclame que les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont le droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

La Déclaration contient plusieurs principes ayant un caractère juridique non ambigu. Elle renforce les principes déjà existants, les formulant dans un contexte élargi, et en proclame de nouveaux. Le Principe 2, qui concerne les effets transfrontières des activités, entre dans la première catégorie. Il est semblable au Principe 21 de la Déclaration de

Stockholm, mais introduit le terme « développement ». Le Principe 10 concerne la participation des citoyens, le Principe 13 le développement des règles de responsabilité, et les Principes 18 et 19, la notification aux autres Etats des situations d'urgence et des projets qui peuvent affecter l'environnement.

La formulation des nouveaux principes inclut le principe de précaution (N°15), l'internalisation des coûts en matière d'environnement ou « principe pollueur-payeur » (N°16) et la généralisation de l'étude d'impact sur l'environnement (N°17).

Deux autres groupes de principes peuvent être plutôt considérés comme des lignes directrices politiques, bien que la frontière entre droit et politique ne soit pas claire. Très schématiquement, on peut distinguer trois groupes de dispositions politiques. Le premier groupe exprime le souci du développement : le Principe 3 a pour but l'éradication de la pauvreté, le Principe 6 affirme la nécessité d'aider les PED et le Principe 9 a trait à l'intensification du renforcement des capacités endogènes en matière de développement durable grâce à une meilleure compréhension scientifique. Toutes ces dispositions utilisent le mode indicatif, alors que les autres groupes de principes utilisent généralement le conditionnel.

Un second groupe de principes concerne l'ordre économique mondial. Le Principe 7 proclame l'existence de responsabilités communes mais différenciées, dont la responsabilité particulière des pays développés en matière de développement durable, « compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial ». Le Principe 8 ajoute que « les Etats devraient réduire et éliminer les modèles de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées ». De toute évidence, la première partie de ce principe concerne principalement les pays industrialisés, alors que la référence aux problèmes démographiques concerne les PED. Les aspects économiques sont traités dans le Principe 12, qui préconise un « système économique ouvert et favorable » et un consensus international, et condamne les mesures de politiques commerciales discriminatoires et les restrictions déguisées aux échanges internationaux, ainsi que les actions unilatérales. Enfin, le Principe 14 a pour objectif de décourager ou d'empêcher le déplacement et le transfert vers d'autres Etats d'activités et de substances dangereuses pour l'environnement et la santé.

Le dernier groupe de principes a trait à la participation des citoyens. Le Principe 10 de la Déclaration de Rio reconnaît aux individus le droit à l'information, à la participation

aux processus de prise de décision et à l'accès aux recours en matière d'environnement. Les Principes 20 à 22 insistent sur l'importance de la participation des femmes, des jeunes et des peuples autochtones, mais les termes employés montrent que ces dispositions s'apparentent davantage à des lignes directrices qu'à des normes juridiques.

Le second document général adopté par la Conférence de Rio est l'Agenda 21, un programme d'action de 800 pages, composé de 40 chapitres portant sur 115 sujets précis.

Il comprend **quatre grandes parties** :

- **les dimensions socio-économiques (habitat, santé, démographie, modèles de consommation et de production, etc.) ;**
- **la protection et la gestion des ressources (atmosphère, forêts, eau, déchets, produits chimiques, etc.) ;**
- **le renforcement du rôle des ONG et d'autres groupes sociaux tels que les syndicats, les femmes, les jeunes ;**
- **les mesures de mise en œuvre (financement, institutions, etc.).**

D'un point de vue juridique, les chapitres relatifs aux différents secteurs tels que l'atmosphère (chapitre 9), la diversité biologique (chapitre 15), les océans (chapitre 17) et les ressources en eau douce (chapitre 18), de même que les débats sur des problèmes spécifiques tels que la biotechnologie (chapitre 15), les produits chimiques toxiques (chapitre 19) et les déchets (chapitres 20-22) sont très intéressants. De plus, deux chapitres sont consacrés aux arrangements institutionnels internationaux (chapitre 38) et aux mécanismes et instruments juridiques internationaux (chapitre 39).

Le chapitre sur les instruments juridiques internationaux a une incidence sur le droit international en général. Il insiste sur les aspects particuliers du processus de formation des traités tels que le progrès du droit international dans le domaine du développement durable, la participation et la contribution de tous les pays, les liens entre instruments nationaux et accords économiques et sociaux, la meilleure efficacité du droit international de l'environnement et l'intégration des politiques relatives à l'environnement et au développement dans les traités internationaux, la mise en place de normes environnementales

et les procédures et mécanismes qui encouragent et passent en revue l'application des traités, en particulier en établissant des systèmes de rapports efficaces et pratiques.

L'Agenda 21 prête une attention particulière à la législation nationale. Il fait fréquemment référence aux lois, mesures, plans, programmes et standards nationaux. Le chapitre 8, « intégrer l'environnement et le développement aux processus de prise de décision » préconise l'utilisation d'instruments juridiques et économiques pour planifier et gérer, cherchant à incorporer des critères d'efficacité dans les décisions. Il reconnaît l'importance de lois et de réglementations adaptées aux conditions particulières de chaque pays pour transformer les politiques d'environnement et de développement en action, en ajoutant qu'il faudrait non seulement utiliser des méthodes « disposer et contrôler », mais également un cadre normatif pour la planification économique et les instruments de marché. De telles méthodes peuvent également être utiles pour l'exécution d'obligations découlant de traités internationaux.

En somme, les documents de Rio, de même que les instruments adoptés antérieurement et postérieurement dans un contexte régional, ont mêlé protection de l'environnement et développement économique dans le concept de développement durable. Toutes les composantes de la société sont appelées à participer pour atteindre cet objectif.

E. Les suites de la Conférence de Rio

Bien que certains aient contesté l'importance des instruments nés de la Conférence de Rio, nul ne peut nier que des textes tels que les deux Conventions ouvertes à la signature et la Déclaration sont des événements marquants dans la courte histoire du droit international de l'environnement. De nombreux principes de la Déclaration, tels que la participation des individus, l'évaluation préalable des effets sur l'environnement, le principe de précaution, la notification des situations d'urgence, l'information préalable sur les projets pouvant affecter l'environnement d'autres Etats et la consultation qui s'ensuit, se retrouvent dans de nombreux textes récents, obligatoires comme non obligatoires, dans tous les secteurs de l'environnement ainsi que dans les approches transsectorielles. Ils confirment l'émergence de règles de droit coutumier.

Parallèlement, il convient de remarquer que, dorénavant, aucune convention internationale majeure relative à la coopération multilatérale n'omet d'affirmer que la protection de l'environnement est l'un de ses objectifs. La Charte de Marrakech (1994) créant l'Organisation mondiale du commerce et tous les traités créant des zones de libre-échange décrivent l'environnement comme l'un des domaines spécifiques de concertation et de coopération, que ce soit dans leur préambule ou dans leurs dispositions normatives, ou dans l'un et l'autre :

- **Traité de Windhoek établissant la Communauté d'Afrique du Sud pour le développement (1992) ;**
- **Traité de Kampala créant un marché commun en Afrique de l'Est et du Sud (1993) ;**
- **Accord sur la zone de libre-échange nord-américaine (1993) ;**
- **Accord sur les bois tropicaux (1994) ; et**
- **Charte européenne de l'énergie (1994).**

Tous prônent le respect de l'environnement.

Il est donc possible d'affirmer qu'il existe une reconnaissance croissante du caractère mondial et multidimensionnel des problèmes environnementaux et des remèdes possibles. La plupart des Etats ont désormais compris que le monde entier doit s'efforcer d'agir pour faire face aux nombreux aspects de la détérioration de l'environnement, tels que la pollution des océans, l'appauvrissement de la couche d'ozone, l'effet de serre et les menaces qui pèsent sur la biodiversité. Ces problèmes mondiaux exigent une meilleure coopération entre les pays industrialisés et les PED. Le Traité de Paris de 1994 sur la lutte contre la désertification est l'un des résultats les plus significatifs de ces développements.

L'intérêt pour les écosystèmes s'est également accru grâce aux approches intégrées de protection de l'environnement. La protection de la faune et de la flore sauvages fait maintenant partie du projet de protection de la diversité biologique. Des efforts ont également été fournis pour inverser la tendance qui consistait à encourager la monoculture et l'élevage, ainsi que pour combattre l'usage abusif des pesticides et des fertilisants.

Une approche intégrée apparaît aussi dans les nouveaux instruments relatifs aux aspects environnementaux de vastes régions :

- **l'Antarctique (Protocole de Madrid de 1991) ;**
- **les Alpes (Convention de Salzbourg de 1991, un traité cadre, complété par dix protocoles relatifs aux différents aspects de la protection de l'environnement alpin) ; et**
- **a région Arctique (Déclaration de 1996) ;**
- **Les Carpates (Convention-cadre de Kiev de 2003) ;**
- **L'Afrique (Convention sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, 2003).**

On assiste également à une reconnaissance croissante du rôle crucial des forces et acteurs économiques dans la protection de l'environnement. De leur côté, les entreprises sont devenues plus sensibles à la pression du public et aux exigences en matière d'assurance et ont souvent pris conscience des problèmes environnementaux. Parallèlement à cette évolution, les Etats et les organisations intergouvernementales utilisent de plus en plus d'incitations économiques novatrices pour protéger l'environnement, comme les labels, la standardisation, les audits ou l'utilisation des meilleures techniques et pratiques disponibles en matière d'environnement.

Enfin, les représentants de l'opinion publique sont devenus de puissants acteurs dans le processus international de formation du droit lors de la préparation de la Conférence de Rio et lors de la négociation de traités tels que ceux sur la protection de la couche d'ozone.

Ils ont contribué à l'élaboration d'un régime juridique pour l'environnement mondial en participant aux réunions en tant qu'observateurs, en apportant et en faisant circuler les informations, ou encore en prenant part à la rédaction d'importants accords internationaux en aidant les délégations étatiques officielles dont ils ont même, à l'occasion, fait partie.

L'intégration de l'environnement et du développement dans le nouveau concept de « développement durable », tel qu'il est reconnu par la Déclaration de Rio et l'Agenda 21, n'a affecté, après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, ni la continuité ni l'efficacité du droit international de l'environnement, comme l'a souligné le Conseil d'administration du PNUE dont la décision 18/9 a envisagé « le développement du droit international de l'environnement pour le développement durable ».

Entre le 26 août et le 4 septembre 2002, les représentants de plus de 190 Etats se sont réunis à Johannesburg afin de réaffirmer leur attachement aux principes de Rio de Janeiro et de proclamer leur volonté d'assumer une responsabilité commune pour faire progresser et pour renforcer les trois piliers interdépendants et se soutenant mutuellement du développement durable, à savoir le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, et cela à tous les niveaux local, national, régional et mondial¹³.

La multiplication des instruments de droit international de l'environnement et des acteurs pose le problème de l'application des engagements internationaux relatifs à l'environnement. Des techniques anciennes et nouvelles ont été essayées pour assurer la mise en œuvre des obligations dans ce domaine. C'est certainement le problème le plus important auquel le droit international de l'environnement doit faire face à l'heure actuelle.

¹³ A/CONF/L.6/Rev.2, paragraphe 5.

QUESTIONS

1. Quelles conventions régionales peuvent être considérées comme les précurseurs des accords modernes en matière d'environnement ?

2. Où et quand la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement a-t-elle eu lieu? Citez quelques-uns des principaux aboutissements de cette Conférence.

3. D'un point de vue juridique, comment les suites de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement se caractérisent-elles ?

4. Que signifie le terme « développement durable » ?

5. Où et quand la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a-t-elle eu lieu et quels ont été les principaux aboutissements de cette Conférence ?

6. Quelle est la principale caractéristique du Sommet qui s'est tenu en 2002 à Johannesburg ?

REPONSES

1. *La Convention de Londres relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel (1933) et la Convention de Washington sur la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique (1940).*
2. *A Stockholm en 1972. Les principaux résultats sont l'adoption d'une Déclaration sur l'environnement (composée de 26 principes qui ont façonné de manière significative le droit international de l'environnement postérieur), d'un plan d'action pour l'environnement (composé de 109 résolutions) et d'une recommandation pour la création d'un organe central chargé des questions environnementales (donnant lieu à la création du PNUE).*
3. *D'abord, la rédaction et l'adoption (dans les années 70) d'instruments internationaux réglementant de vastes secteurs de l'environnement, dont les océans, les eaux continentales, l'air, la terre, et la faune et la flore sauvages. Ensuite (dans les années 80), la réglementation transversale concernant les produits et déchets toxiques ou dangereux, la radioactivité et les déchets nucléaires, ainsi que les activités dangereuses. Enfin, une réponse juridique (dans les années 90) aux problèmes mondiaux de l'environnement tels que l'appauvrissement de la couche d'ozone, le réchauffement de la planète et la protection de la diversité biologique.*
4. *Le « développement durable » fait référence au développement cherchant à satisfaire les besoins des générations présentes tout en respectant l'environnement pour satisfaire les besoins des générations futures.*
5. *A Rio de Janeiro, en 1992. Les principaux résultats sont : la signature de deux Conventions (sur les changements climatiques et la diversité biologique), une Déclaration sur la forêt, une Déclaration sur l'environnement et le développement (composée de 27 principes en partie fondés sur la Déclaration de Stockholm) et l'Agenda 21, un programme d'action abordant 115 thèmes.*
6. *La principale caractéristique du Sommet de Johannesburg est la conception intégrée du développement durable, incluant développement économique, développement social et protection de l'environnement.*

LA CREATION ET L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

A. Les sources du droit international de l'environnement

Le terme « **sources du droit** » peut revêtir deux sens différents. D'une part, il peut désigner les institutions qui créent les règles juridiques, telles que les parlements nationaux, qui adoptent les lois, ou les gouvernements, qui représentent les Etats au niveau international et peuvent conclure des traités internationaux. D'autre part, au sens formel, le terme désigne les textes ou instruments dans lesquels on peut trouver les règles juridiques, tels que les lois et les décrets au niveau interne et les traités, le droit coutumier, les principes généraux, la jurisprudence et la doctrine dans le domaine international.

La liste des sources du droit international, qui correspond au droit international tel qu'il était pratiqué jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, figure dans le Statut de la Cour internationale de justice (CIJ), rédigé en 1920 et reproduit en 1945 dans l'annexe de la Charte des Nations Unies. Depuis lors, les institutions internationales ont produit de nombreux textes, directement ou indirectement, en convoquant des conférences internationales telles que les Conférences de Stockholm ou de Rio. De tels textes ne lient généralement pas les Etats, puisque les organismes et conférences concernés n'ont pas le droit d'adopter des textes obligatoires. Ces textes sont aussi appelés « **soft law** », les traités internationaux et le droit coutumier étant quant à eux apparentés à du « **hard law** » du fait de leur caractère obligatoire. Néanmoins, le « **soft law** » peut avoir une influence considérable sur la vie internationale car les Etats peuvent accepter de l'appliquer, considérant qu'il exprime un consensus sur les normes qui devraient guider leur comportement. Une telle acceptation, ainsi que le fait d'agir conformément, et de manière régulière, à des règles non obligatoires peuvent conduire à la création d'un droit coutumier, qui devient alors obligatoire. L'une des questions les plus épineuses du droit international contemporain, notamment en droit international de l'environnement, réside dans le fait de savoir quand les règles de « **soft law** » deviennent des règles de droit coutumier et, de ce fait, du « **hard law** ».

Sur ce point, la doctrine et les travaux faisant autorité – qui sont considérés par le Statut de la CIJ comme des sources subsidiaires du droit international – ont un rôle spécifique à jouer. Des professeurs de droit reconnus sont souvent consultés au sein de groupes d'experts internationaux pour conseiller et apporter leur aide aux gouvernements nationaux, influençant ainsi le processus de formation du droit international. De ce fait, ils contribuent au développement plus avant de principes et de règles existant déjà et à leur insertion dans des déclarations et des traités.

1. Les traités

Les traités sont des accords régis par le droit international et conclus soit entre des Etats, soit entre des Etats et des organisations internationales. Ils peuvent revêtir différentes appellations : traité, convention, engagement, accord, protocole, mémorandum d'accord, échange de lettres. Le nom n'a cependant que peu d'importance : l'élément fondamental a trait au fait que les Etats impliqués veulent rendre le document obligatoire. Les traités comportent généralement un préambule, qui explique les motivations des Parties contractantes mais ne contient aucune règle obligatoire. Le préambule peut cependant être très utile pour interpréter le traité. La partie principale du traité est composée de règles qui définissent les obligations des Parties, les mesures d'application – par exemple les dispositions prévoyant la fréquence des Conférences des Parties ou la création d'un secrétariat international – et les dispositions finales relatives à la vie du traité (entrée en vigueur, adhésion au traité, amendements, etc.). Les règles spécifiques relatives aux détails techniques sont souvent annexées aux traités internationaux dont les règles principales font référence aux annexes. Elles contiennent généralement des listes de substances ou d'activités auxquelles le traité s'applique, des normes de pollution, des listes d'espèces protégées, mais peuvent également comporter des descriptions techniques ou encore des règles relatives au règlement des litiges nés de l'application du traité.

Les traités étaient autrefois généralement négociés et conclus lors de conférences accueillies par un Etat. Cette procédure est encore utilisée mais presque tous les traités multilatéraux sont aujourd'hui rédigés et adoptés dans le cadre d'une organisation internationale, telle que les Nations Unies, le Conseil de l'Europe ou l'Organisation de l'unité africaine. Les acteurs principaux de la négociation sont les délégations nationales envoyées par les Etats ; elles se composent désormais non seulement de responsables gouvernementaux mais aussi de scientifiques et même de représentants d'ONG. Ceci est particulièrement important dans la négociation d'accords internationaux sur l'environnement.

La négociation prend fin avec l'adoption d'un texte. Ce peut être un « acte final » constatant l'adoption d'un traité et ajoutant des remerciements, des explications, des commentaires, voire des déclarations ou des plans d'action qui ne sont pas obligatoires en tant que tels, à moins que les Parties n'en décident autrement. Le texte du traité est signé personnellement par les représentants des Etats nommés à cette fin par leur gouvernement (représentants « plénipotentiaires »). Certains traités peuvent être signés non seulement lors de la clôture des négociations, mais également par la suite, pendant une période déterminée. Au terme de cette période, les Etats non contractants ne peuvent qu'adhérer ou accéder au traité, en suivant une procédure généralement déterminée par le traité lui-même et qui peut prévoir des conditions particulières telles que l'approbation de l'adhésion par les Etats qui l'ont déjà signé.

L'étape suivante de la procédure relève du droit interne. Elle est régie par les constitutions nationales qui peuvent prévoir, selon les cas, que certains traités doivent être ratifiés par le chef d'Etat après approbation du parlement national, ou que des catégories déterminées de traités ne sont approuvées que par le chef d'Etat, sans être soumises au parlement, ou tout simplement « acceptées » par l'exécutif. Dans certains pays, de tels traités sont appelés « accords exécutifs ».

La ratification ou l'approbation d'un traité est officialisée par le gouvernement concerné qui envoie un « instrument de ratification » à l'autre Partie contractante ou, pour les traités multilatéraux, c'est-à-dire quand il y a plus de deux Parties, au gouvernement de l'une des Parties ou, de plus en plus souvent, au secrétariat d'une organisation internationale (ONU, Conseil de l'Europe, Organisation de l'unité africaine, Organisation des Etats américains, etc.) que l'on nomme « Dépositaire ». Le Dépositaire centralise toutes les communications liées aux actes concernant le traité, tels que les adhésions, les réserves, l'entrée en vigueur, les modifications, etc., et fait circuler les informations qui y ont trait à tous les Etats Parties.

La date d'entrée en vigueur d'un traité est généralement déterminée par le traité lui-même. Elle a généralement lieu après le dépôt des instruments de ratification ou, quand les Parties contractantes sont nombreuses, après le dépôt des instruments de ratification par un nombre déterminé de Parties. L'exemple de la Convention sur la diversité biologique illustre cette procédure. Signée le 5 juin 1992, la Convention est entrée en vigueur, comme prévu à son article 36, le 90^{ème} jour suivant la date du dépôt du 30^{ème} instrument de ratification, acceptation ou approbation, en l'espèce le 29 décembre 1993.

Exemple des différentes étapes à franchir pour devenir Partie à un traité

« Article 16. Signature

La Convention est ouverte à la signature (...) à Espoo (Finlande) du 25 février au 1er mars 1991, puis au siège de l'Organisation des Nations Unies à New York jusqu'au 2 septembre 1991.

Article 17. Ratification, acceptation, approbation et adhésion

1. La présente Convention est soumise à la ratification, l'acceptation ou l'approbation des Etats et des organisations d'intégration économique régionale signataires.
2. La présente Convention est ouverte à l'adhésion (...) à partir du 3 septembre 1991.
3. Les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion sont déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies, qui exerce les fonctions de Dépositaire.

Article 18. Entrée en vigueur

1. La présente Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour suivant la date du dépôt du seizième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.
3. A l'égard de chaque Etat ou organisation (...) qui ratifie, accepte ou approuve la présente Convention ou y adhère après le dépôt du seizième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la présente Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour suivant la date du dépôt par cet Etat ou cette organisation de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ».

*(Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement
dans un contexte transfrontière, Espoo, 1991)*

L'article 102 de la Charte des Nations Unies a ajouté une étape à la procédure de conclusion des traités. Chaque traité adopté par un Membre des Nations Unies doit être enregistré le plus rapidement possible au Secrétariat des Nations Unies, qui le publiera. D'abord destinée à empêcher la conclusion de traités secrets, cette disposition permet aux obligations contenues dans des traités déjà existants d'être connues.

L'une des règles fondamentales du droit international est que les traités sont obligatoires pour les Parties contractantes, qui ont le devoir de les appliquer de bonne foi. Ils ne sont pas obligatoires pour les autres Etats ou organisations. Cependant, les traités peuvent produire des effets pour des Etats qui n'y sont pas parties.

Par exemple, l'article 4 de la Convention de 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique prévoit que :

« (t)outes les Parties prennent les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux, pour quelque raison que ce soit, en provenance des Parties non contractantes ».

Certains systèmes juridiques permettent que certains traités soient exécutés entre les Parties contractantes sans autre procédure. Ce sont les « traités auto exécutoires » (self-executing treaties). D'autres traités doivent être complétés par des actes particuliers, tels que des lois ou des décrets, mais aussi des instructions sous une forme différente, qui permettent aux autorités nationales d'appliquer leurs dispositions. Ces traités sont dits « non auto exécutoires » (non self-executing treaties). Les traités eux-mêmes peuvent prévoir qu'ils doivent être complétés. La Convention de Londres de 1973 sur la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) en constitue un bon exemple. L'article 4 de la Convention prévoit que toute violation des dispositions de la Convention sera sanctionnée par la législation de l'autorité dont dépend le navire en cause, c'est-à-dire de l'Etat dont le navire bat pavillon.

Le droit international de l'environnement consiste aujourd'hui principalement en des règles établies sous forme de traités. De nombreux traités – leur nombre est estimé à plus de 700 – formulent de telles règles. Au moins 250 d'entre eux sont entièrement consacrés à la protection de l'environnement, alors que d'autres ne contiennent que quelques dispositions relatives à l'environnement. Néanmoins, de telles règles peuvent

être importantes. Un grand nombre de traités relatifs aux eaux frontalières – traités pour la plupart bilatéraux ou adoptés par des Etats qui partagent une rivière ou un bassin fluvial – ne contiennent qu'une ou quelques dispositions relatives à l'environnement.

Parmi les importantes conventions internationales ayant une portée mondiale, on peut mentionner, par exemple, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) qui contient une partie sur la pollution marine et une série d'articles sur d'autres problèmes environnementaux. Dans le traité de 1967 sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, seul l'article IX a trait à l'environnement : il a pour but de protéger la Terre de la pollution provenant de l'espace et à protéger l'espace de la contamination. L'accord de Marrakech du 15 avril 1994 établissant l'Organisation mondiale du commerce n'aborde la question de l'environnement que dans son Préambule, en expliquant les motivations des Parties contractantes. D'après le Préambule, les Parties tiennent compte « de l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément aux objectifs du développement durable, cherchant à la fois à protéger et préserver l'environnement et à améliorer les moyens pour atteindre ce but ». L'accord de Marrakech contient aussi une décision sur le commerce des services et l'environnement qui devrait mener à l'élaboration d'une politique spécifique dans ce domaine. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, quasiment tous les traités multilatéraux importants adoptés depuis la Conférence de Rio contiennent des principes plus ou moins développés relatifs à la protection de l'environnement.

De nombreux principes peuvent être observés dans les traités sur l'environnement. Certains instruments sont mondiaux et contiennent des normes destinées à régir la communauté internationale dans son ensemble. Par exemple, les Conventions de Londres de 1972 et 1973 relatives à la pollution des mers et la Convention de Washington sur la réglementation du commerce international des espèces menacées (1973) ont une vocation universelle. Toutefois, la plupart des traités sur l'environnement ont une couverture régionale. La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, qui compte pour membres tous les Etats européens, ainsi que le Canada et les Etats-Unis, a adopté d'importants accords relatifs à la gestion et à la protection des ressources en eau ainsi qu'à la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, tandis qu'une série de traités relatifs à la protection de la mer dans différentes régions du monde – la Méditerranée, les Caraïbes, la mer Noire, le Golfe persique, la mer Rouge, etc. – était rédigée avec l'aide du PNUE, un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il est aujourd'hui possible d'affirmer qu'une réglementation internationale à portée mondiale a été établie dans trois secteurs traditionnels de l'environnement : la mer, avec la Convention de Montego Bay

sur le droit de la mer (1982), les ressources naturelles, avec la Convention de Rio sur la diversité biologique (1992) et la Convention de New York sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Dans les trois cas, on peut considérer que les traités internationaux sur l'environnement préexistants, que ce soit au niveau mondial ou régional, sont désormais intégrés dans des systèmes généraux.

Reste maintenant à développer un traité-cadre général sur la protection de l'environnement mondial qui codifierait les règles internationales dans ce domaine. Cela signifie que les règles et les normes sur l'environnement généralement acceptées, qu'elles soient prescrites par des traités multilatéraux ou par la coutume internationale, devraient être incluses dans une convention internationale multilatérale à portée générale. Au cours de ces dix dernières années, l'Union mondiale pour la nature a élaboré un Pacte sur l'environnement et le développement qui devrait être soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Ces développements illustrent aussi une nouvelle tendance dans les techniques du droit international qui est particulièrement importante pour le droit international de l'environnement. Il s'agit de la technique des « conventions-cadres », selon laquelle une convention à portée générale est adoptée : elle proclame des principes fondamentaux susceptibles de rallier le plus grand nombre. Parallèlement, les Parties prévoient l'élaboration d'autres accords appelés protocoles additionnels et qui contiennent des obligations plus détaillées. Cette méthode a d'abord été utilisée dans des traités régionaux pour la protection des différentes mers, le premier d'entre eux étant la Convention sur la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (1976). La Convention établit les principes fondamentaux que les Parties contractantes doivent appliquer. Les règles détaillées sont contenues dans des protocoles additionnels. Certains d'entre eux sont signés en même temps que l'instrument principal, d'autres sont élaborés par la suite. Bien que toutes les Parties à l'instrument principal ne soient pas nécessairement Parties à tous les protocoles, on peut parler de véritables systèmes conventionnels.

La technique du traité-cadre s'est généralisée depuis la Convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Cette Convention a montré qu'il est plus facile de parvenir à un consensus sur la nécessité et les moyens d'agir que de parvenir à un accord sur les détails de l'action, qui se veut très technique et entraîne parfois de lourdes conséquences économiques pour les Parties contractantes. La Convention a créé une structure juridique pour les négociations ultérieures, auxquelles pourront participer des scientifiques, des représentants des intérêts économiques et de

l'opinion publique. La négociation continue qui fait partie intégrante des traités-cadres est aussi particulièrement adaptée à la prise en compte de l'évolution de notre connaissance de l'environnement et de notre approche des questions soulevées par les exigences de la protection de l'environnement.

Les trente ans d'expérience acquise dans le domaine des traités internationaux sur l'environnement montrent que de tels traités nécessitent l'établissement de structures et d'institutions internationales particulières afin d'assurer leur bon fonctionnement (voir infra, « l'application du droit international e l'environnement ») et de faciliter leur adaptation aux nouvelles situations ainsi que leur développement, surtout dans le cas des traités-cadres. La solution la plus communément adoptée est la création par le traité concerné d'une Conférence des Parties qui se réunit à intervalles réguliers et qui reçoit le soutien d'un secrétariat permanent. Ces solutions, particulièrement caractéristiques des traités portant sur l'environnement, sont relativement nouvelles en droit international.

La Conférence des Parties, une nouveauté en droit international

« 1. Il est créé une Conférence des Parties.

2. En tant qu'organe suprême de la présente Convention, la Conférence des Parties fait régulièrement le point de l'application de la Convention et de tous autres instruments juridiques connexes qu'elle pourrait adopter et prend, dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour favoriser l'application effective de la Convention. A cet effet :

- (a) Elle examine périodiquement les obligations des Parties et les arrangements institutionnels découlant de la Convention, en fonction de l'objectif de la Convention, de l'expérience acquise lors de son application et de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques ;
- (b) Elle encourage et facilite l'échange d'informations sur les mesures adoptées par les Parties pour faire face aux changements climatiques et à leurs effets (...) ;
- (c) Elle facilite, à la demande des deux Parties ou davantage, la coordination des mesures adoptées par elles pour faire face aux changements climatiques et à leurs effets (...) ;
- (d) Elle encourage et dirige, conformément à l'objectif et aux dispositions

de la Convention, l'élaboration et le perfectionnement périodique de méthodes comparables, dont conviendra la Conférence des Parties, visant notamment à inventorier les émissions de gaz à effet de serre par les sources et leur absorption par les puits, ainsi qu'à évaluer l'efficacité des mesures prises pour limiter ces émissions et renforcer l'absorption de ces gaz ;

- (e) Elle évalue, sur la base de toutes les informations qui lui sont communiquées conformément aux dispositions de la Convention, l'application de la Convention par les Parties, les effets d'ensemble des mesures prises en application de la Convention, notamment les effets environnementaux, économiques et sociaux et leurs incidences cumulées, et les progrès réalisés vers l'objectif de la Convention ;
- (f) Elle examine et adopte des rapports périodiques sur l'application de la Convention et en assure la publication ;
- (g) Elle fait des recommandations sur toutes questions nécessaires à l'application de la Convention ;
- (h) Elle s'efforce de mobiliser des ressources financières (...) ;
- (i) Elle crée les organes subsidiaires jugés nécessaires à l'application de la Convention ;
- (j) Elle examine les rapports de ces organes, à qui elle donne des directives ;
- (k) Elle arrête et adopte, par consensus, des règlements intérieurs et des règles de gestion financière pour elle-même et pour tous organes subsidiaires ;
- (l) Le cas échéant, elle sollicite et utilise les services et le concours des organisations internationales et des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux compétents, ainsi que les informations qu'ils fournissent ;
- (m) Elle exerce les autres fonctions nécessaires pour atteindre l'objectif de la Convention, ainsi que toutes les autres fonctions qui lui sont conférées par la Convention ».

*(Convention-cadre des Nations Unies
sur les changements climatiques, Article 7)*

2. Droit coutumier et principes généraux

La coutume non écrite constitue une autre méthode de création du droit international. Le comportement uniforme des Etats à travers le temps a créé la preuve de l'existence d'une pratique générale acceptée comme étant le droit. Les auteurs parlent généralement de deux éléments constitutifs du droit coutumier international. Ils définissent la pratique générale comme l'élément matériel de ces règles. Le fait que les Etats les acceptent comme étant du droit montre qu'ils sont convaincus, lorsqu'ils agissent conformément à de telles règles, d'appliquer le droit. On appelle cela « l'élément psychologique ».

Cette distinction est importante. Parler de règles de droit coutumier international dans un domaine aussi nouveau que celui du droit international de l'environnement peut sembler surprenant car le développement d'un tel élément prend souvent des décennies, voire des siècles. Cependant, à l'acceptation par les Etats peut se substituer la pratique générale qui consiste en une série de comportements uniformes. On considère souvent que la répétition d'un principe ou d'une règle donnés dans une série d'instruments internationaux permet la naissance d'une règle de droit coutumier international, que ces répétitions aient lieu dans des instruments obligatoires ou non.

Les décisions judiciaires peuvent jouer un rôle important dans le développement ou la reconnaissance des règles de droit coutumier. Le principe fondamental dans les relations bilatérales en matière d'environnement a pour origine une sentence arbitrale de 1941 rendue dans l'affaire de la Fonderie de Trail. La sentence déclare qu'aucun Etat n'a le droit d'user de son territoire ou d'en permettre l'usage de manière à ce que des fumées provoquent un préjudice sur le territoire d'un autre Etat ou portent atteinte aux propriétés des personnes qui s'y trouvent. Le principe a été introduit dans la Déclaration de Stockholm qui l'a élargi en affirmant que les Etats ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Une série d'instruments internationaux, obligatoires et non obligatoires, reprend le même principe, qui est aussi répété dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) et approuvé par l'Avis consultatif de la Cour internationale de justice du 8 juillet 1996. L'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Cour de se prononcer sur la compatibilité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires avec les règles et principes pertinents du droit international. La Cour a considéré que son devoir

était d'identifier les règles et principes existants et de les appliquer à l'espèce. Après avoir examiné les règles applicables, la Cour a déclaré que le principe faisait désormais partie du droit coutumier international.

Toutefois, le règlement judiciaire international des différends, qui n'est pas obligatoire et dépend de l'acceptation des Etats concernés, n'est pas souvent utilisé, surtout dans le domaine d'environnement, en dépit de nombreuses dispositions conventionnelles encourageant les Parties contractantes à soumettre leurs différends à l'arbitrage ou à la Cour internationale de justice. Même si les décisions des tribunaux nationaux sur des questions internationales de caractère environnemental sont prises en compte, la contribution de la jurisprudence au développement du droit international de l'environnement est toujours loin de couvrir l'ensemble du domaine.

Un exemple caractéristique de l'émergence d'un principe de droit coutumier international par une voie différente est celui du devoir de l'Etat d'informer les autres pays des catastrophes écologiques qui peuvent les menacer. Le principe a d'abord été formulé en 1974 dans un texte non obligatoire adopté par une organisation régionale d'Etats industrialisés, l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il est apparu au niveau mondial en 1978 dans les Principes relatifs aux ressources partagées rédigés par le PNUC. On le retrouve aussi dans de nombreux textes obligatoires, en particulier sur les relations entre pays voisins concernant, entre autres, la pollution des rivières.

En 1982, l'article 198 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer l'a formulé de façon catégorique :

« Tout Etat qui a connaissance de cas où le milieu marin est en danger imminent de subir des dommages ou a subi des dommages du fait de la pollution, en informe immédiatement les autres Etats qu'il juge exposés à ces dommages ainsi que les organisations internationales compétentes ».

Le même principe existe également en matière de pollution atmosphérique. Une Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire susceptible de causer des dommages dans d'autres pays a confirmé que l'obligation d'information était devenue une règle générale de droit coutumier. La Déclaration de la Conférence de Rio va également dans le même sens.

Cet exemple illustre la création de règles de droit coutumier international dans le domaine de la protection de l'environnement. Il montre également l'importance du rôle des instruments non obligatoires dans ce processus.

3. Résolutions et déclarations émanant d'institutions internationales et de conférences internationales

Les résolutions émanant d'organisations internationales et les déclarations de conférences internationales peuvent être considérées comme constituant une nouvelle source du droit. Les premières peuvent être obligatoires : elles créent un « hard law » pour les Etats membres de l'organisation concernée. Si elles ne sont pas obligatoires, elles sont généralement appelées recommandations et constituent des principes de « soft law ». Les déclarations de conférences internationales entrent dans la seconde catégorie. Cependant, elles contribuent également au développement du droit coutumier international de l'environnement ; leur importance ne doit donc pas être sous-estimée.

Les **résolutions obligatoires** sont assez exceptionnelles en droit international. L'une des principales caractéristiques des organisations internationales est que seul un petit nombre d'entre elles a le pouvoir d'adopter des textes juridiques obligatoires. Il n'existe que trois organisations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement qui ont ce pouvoir : le Conseil de sécurité des Nations Unies, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Union européenne. La contribution du Conseil de sécurité des Nations Unies au développement du droit de l'environnement a jusqu'à maintenant été insignifiante, sauf lors de conflits armés.

Bien que les statuts de l'OCDE l'autorisent à adopter des textes obligatoires, elle a davantage contribué au développement des règles de droit coutumier en rédigeant et en adoptant des textes non obligatoires. Seule l'Union européenne use réellement de son pouvoir d'adopter des textes obligatoires pour développer le droit de l'environnement, mais ces textes ne font pas vraiment partie du droit international de l'environnement. Ils ont aidé à développer des solutions aux problèmes environnementaux, mais demeurent limités à un cadre quasi-fédéral, ce dernier constituant un échelon intermédiaire entre les systèmes de droit interne et le droit international.

Les **résolutions non obligatoires** émanant de conférences ou d'organisations internationales peuvent être classées, selon leur contenu, dans trois catégories : les recommandations normatives, les programmes d'action et les déclarations de principes.

Les **recommandations normatives** ne créent pas de règles obligatoires mais proposent des règles de comportement et des standards que les Etats membres sont encouragés à suivre. Elles forment l'essentiel des actes par lesquels les organisations intergouvernementales s'adressent aux Etats membres. L'importance de ces recommandations repose sur le fait qu'en devenant membres d'une institution internationale, les Etats acceptent librement certaines obligations qui sont souvent rédigées en des termes généraux ou abstraits. C'est aux organes compétents de l'organisation qu'il revient le soin d'expliquer et de détailler ces obligations et la manière dont elles s'appliquent concrètement. L'interprétation et l'application de ces obligations se font au travers de résolutions adoptées par les organes compétents au nom de l'organisation. Néanmoins, parce que les Etats membres conservent généralement leur souveraineté, c'est-à-dire leur droit d'évaluer les situations qui les concernent et d'agir selon leur propre intérêt, ils se réservent le droit de décider s'ils appliqueront ces résolutions ou non. Ainsi, ces dernières ne sont pas formellement obligatoires. Ce sont des recommandations ou des lignes directrices adressées aux Etats membres pour leur montrer comment respecter les obligations résultant de leur statut de membre et comment faire face à certaines situations telles que le problème des déchets dangereux.

Les **recommandations normatives** relatives à l'environnement sont à l'origine des activités de la plupart des organisations intergouvernementales, régionales comme universelles. L'OCDE a adopté une série de recommandations qui a conduit à d'importants développements dans différents domaines de l'environnement tels que la gestion des ressources naturelles, des zones côtières, des déchets, le contrôle des substances chimiques, de la pollution transfrontière, du tourisme, etc. De même, les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ont mis l'accent sur les études et les actions dans des domaines tels que la prévention contre les changements climatiques, ou l'interdiction de la pêche aux filets dérivants.

Les **déclarations de principes** ont une place à part dans le développement du droit international de l'environnement. Elles diffèrent des recommandations normatives en ce qu'elles n'envisagent pas la mise en œuvre d'actions précises. Elles établissent des lignes directrices que les Etats devraient suivre et peuvent ainsi exercer une influence considérable sur le développement des règles juridiques. Leur rôle s'explique mieux en examinant la fonction du droit dans la société.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'objectif fondamental de n'importe quel système juridique est de protéger les valeurs essentielles de la société. Quand la société change sous l'influence de facteurs économiques, culturels, politiques ou sociaux, les valeurs essentielles peuvent s'affaiblir, se renforcer ou se transformer. La reconnaissance de nouvelles valeurs, leur consécration par la société et par la loi constituent une opération délicate dans le cadre de laquelle la formulation de nouveaux principes, dont le but est de protéger ces valeurs, est très importante. Cela peut être fait par le biais de déclarations adoptées et proclamées au nom de la société au niveau international par des conférences internationales. Les résolutions d'institutions internationales importantes, telles que l'Assemblée générale des Nations Unies, peuvent aussi proclamer des principes fondamentaux, bien qu'elles conservent le caractère de résolutions. Cela a été le cas de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme (1948) et de la Charte mondiale de la nature (1982).

Le droit international de l'environnement est entièrement fondé sur la reconnaissance de l'environnement comme valeur fondamentale de l'humanité. Ainsi, quand la Déclaration de Stockholm a proclamé en 1972 que les ressources naturelles de la terre, y compris l'eau, le sol, la faune et la flore et des échantillons représentatifs des écosystèmes naturels devaient être protégés pour le bénéfice des générations présentes et futures, elle a reconnu la valeur de ces ressources dont on avait auparavant pensé qu'elles n'avaient aucune valeur économique du fait que l'on pouvait se les procurer facilement. Par la suite, des traités ont été rédigés et adoptés afin de protéger ces éléments de l'environnement et ont ainsi contribué à la reconnaissance de ces nouvelles valeurs. Même quand les déclarations de principes ne sont pas directement transformées en règles obligatoires dans des traités internationaux, elles peuvent servir à guider les Etats dans l'élaboration de leur législation.

Les déclarations peuvent également poser les objectifs généraux guidant la communauté internationale. Elles ont donc un rôle comparable à celui des constitutions nationales. C'est le sens des principes de la Déclaration de Rio préconisant le développement durable et l'éradication de la pauvreté, ou proclamant la responsabilité commune mais différenciée des Etats dans le domaine du développement et de l'environnement.

Les **programmes d'action** sont la traduction des principes proclamés dans les déclarations en propositions concrètes. Ils correspondent aussi à la nécessité de prendre en compte la planification à long terme et les effets des mesures devant être adoptées. Le premier programme d'action en la matière, le « Plan d'action pour l'environnement »

adopté par la Conférence de Stockholm sur l'environnement (1972), a largement orienté le développement de l'action internationale. Le second programme d'action, l'Agenda 21, a été adopté par la Conférence de Rio de 1992. Ce vaste programme détermine les devoirs des organisations internationales, des Etats et des différentes catégories de population et met l'accent sur l'importance du financement des actions qu'il propose. Les programmes d'action de Stockholm et de Rio étaient destinés à devenir – et sont souvent devenus – les fondements de traités internationaux, d'actions de coopération, d'études diverses mais aussi de législations nationales. Une des raisons de la réunion, en 2002, du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg avait été de réaffirmer la mise en œuvre intégrale de l'Agenda 21. Dans cette perspective une Déclaration sur le développement durable y a été adoptée, accompagnée d'un plan d'application comprenant 152 paragraphes qui contient des mesures concrètes visant à assurer l'application de la Déclaration. Toutefois, la portée juridique de deux textes de Johannesburg reste assez limitée.

B. L'application du droit international de l'environnement

Appliquer les règles juridiques signifie leur donner effet. Cela implique que ceux qui sont assujettis à ces règles les respectent en assurant leur mise en œuvre. Cependant, l'application et en particulier l'exécution du droit international ne peuvent être comprises de la même façon que l'application et l'exécution du droit interne. La communauté internationale n'a ni pouvoir exécutif, ni police, ni juridiction obligatoire. Du fait de la multiplication des instruments internationaux, particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement, le problème du respect par les Etats des obligations qu'ils ont souscrites devient particulièrement important, mais les moyens et techniques qui peuvent être utilisés pour assurer ce respect sont différents de ceux des systèmes juridiques nationaux. La persuasion, la pression exercée par l'opinion publique, l'aide et les incitations financières, mais aussi la rédaction de textes de qualité et la suppression des obstacles juridiques à l'intérieur des Etats sont les composantes principales permettant d'assurer le respect des obligations internationales, plutôt que des sanctions réelles imposées par la force.

Trois points seront ici examinés : l'adoption de règles et procédures adéquates pour négocier un traité, le renforcement des mécanismes de mise en œuvre des traités par les Etats parties et l'utilisation de mécanismes internationaux de respect des traités.

1. L'adoption de règles et procédures appropriées pour négocier un traité

Les spécialistes des relations internationales insistent souvent, à juste titre, sur l'importance des négociations en tant que facteur de respect des traités.

De nouveaux traités peuvent exceptionnellement être fondés sur des approches tout à fait nouvelles. Cependant, dans la plupart des cas, les négociations ont plus de chance d'être couronnées de succès quand elles sont fondées sur des éléments faisant déjà partie de lois nationales ou de conventions internationales. Des instruments non obligatoires, tels que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ou les déclarations adoptées par les conférences internationales comme la Conférence de Stockholm (1972) ou la Conférence de Rio (1992), peuvent jouer un rôle important en énonçant des principes qui formeront la base de nouvelles règles.

Les traités sur l'environnement auront aussi plus de chance d'être appliqués correctement s'ils procurent des avantages aux Parties contractantes ou, à tout le moins, s'ils aident certains Etats à se conformer à leurs obligations. Les PED en particulier pourront plus facilement appliquer les traités sur l'environnement s'ils sont aidés en cela par le versement de fonds d'appui, le renforcement des capacités, le transfert de technologie ou par des régimes spéciaux. Toutes les conventions mondiales sur l'environnement adoptées depuis la fin des années 80, notamment la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et leur élimination (article 10(2)), le Protocole de Montréal (1987) amendé en 1992, la Convention-cadre de 1992 sur les changements climatiques (articles 4(3)-(5), (7)-(10), article 11) et la Convention sur la biodiversité de 1992 (articles 10, 20 et 21) prévoient un transfert de technologies ou une aide financière.

L'adoption d'un traité sur l'environnement et son application sont facilitées quand la situation particulière des Etats ou des groupes d'Etats est prise en compte. La méthode classique favorisant une telle individualisation est celle des réserves, selon laquelle un Etat Partie déclare qu'une disposition déterminée du traité ne lui est pas applicable. De telles réserves ne doivent pas affecter les règles essentielles du traité en question. Une autre technique, davantage utilisée en droit de l'environnement, est celle des traités-cadres complétés par des protocoles additionnels. Les protocoles ne sont pas nécessairement acceptés par toutes les Parties au traité principal. Pour la Convention sur la lutte contre la

désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (1994), une méthode différente et inhabituelle a été adoptée : la Convention prévoit un traitement différent selon les régions ou pays dans des annexes plutôt que dans des Protocoles.

Puisque notre connaissance de l'environnement, de sa détérioration et des remèdes possibles ne cesse de se développer, l'actualisation des traités sur l'environnement doit être envisagée. On adopte généralement un double système pour modifier les traités en matière d'environnement. Les dispositions techniques sont souvent incluses dans les annexes au texte principal du traité. Ces dispositions, par exemple des listes d'espèces protégées ou de substances réglementées, peuvent être amendées par le biais d'une procédure simplifiée après accord de la majorité des Etats parties. Les règles traditionnelles, qui exigent l'accord de toutes les Parties contractantes, s'appliquent aux dispositions principales. Cette procédure simplifiée peut faciliter l'adoption et l'application des traités environnementaux par les Etats.

La rédaction inadaptée d'un nombre conséquent d'instruments environnementaux est un obstacle à leur bonne application. Les compétences juridiques devraient être mieux utilisées lors de la préparation des traités afin de faciliter leur acceptation et leur application. Le renforcement des capacités devrait s'étendre à la formation en matière de rédaction des textes juridiques.

2. Le renforcement des mécanismes d'application interne

L'un des obstacles majeurs à l'application des traités environnementaux résulte de l'incapacité des systèmes juridiques nationaux à appliquer correctement les règles formulées au niveau international qui ont un impact profond sur le droit national. Des obstacles constitutionnels peuvent rendre le respect des dispositions des traités environnementaux plus difficile. Bien sûr, les instruments émanant d'organes internationaux ne peuvent pas modifier les Constitutions nationales, mais ils peuvent les influencer au moins indirectement. La conscience, publique et étatique, de l'importance de l'environnement peut aussi contribuer à l'interprétation et à l'application des dispositions constitutionnelles d'une manière qui soit compatible avec les obligations internationalement acceptées.

Un autre problème peut concerner les organes exécutifs nationaux, qui ne connaissent pas toujours suffisamment bien les règles internationales de l'environnement et ne savent pas toujours comment les appliquer. Là encore, le renforcement des capacités et la sensibilisation peuvent contribuer à la résolution des problèmes. L'aide des organismes internationaux et des ONG étrangères peut également aider à améliorer la situation dans certains pays.

Des recours devraient aussi être disponibles en droit interne pour assurer la mise en œuvre des règles internationales. Les individus et les ONG peuvent jouer un rôle important en agissant devant les tribunaux ou les autorités administratives en cas de non-respect par l'Etat de ses obligations internationales.

La condition en est, toutefois, que les individus soient au courant et des règles internationales et de leur non-application par les autorités nationales. Une solution a été proposée par le Principe 10 de la Déclaration de Rio de Janeiro de 1992 :

« ...chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

Le même principe a été proclamé par un nombre considérable de traités relatifs à l'environnement. Il en est ainsi, en particulier, de la Convention d'Aarhus (Danemark) en date du 24 juin 1998, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cet instrument, conçu sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, n'est, certes, applicable qu'aux Etats membres de la Commission, mais il montre le chemin à suivre dans ce domaine d'importance fondamentale.

3. Les mécanismes internationaux devant assurer le respect des traités

Comme cela a déjà été mentionné, le respect des traités internationaux sur l'environnement ne peut être assuré au niveau international que si, de manière générale, il existe un appui institutionnel : un secrétariat, une Conférence des Parties ou une autre structure. En fait, la multiplication des traités internationaux sur l'environnement a entraîné une multiplication des structures internationales et des mécanismes destinés à assurer le respect des traités. Dans les années 70, de nouveaux traités ou systèmes de traités – tels que certains des premiers systèmes de traités relatifs à la protection de la mer contre la pollution (mer Méditerranée, mer Rouge, mer des Caraïbes) – ont utilisé comme structure d'appui un organe international préexistant tel que le PNUE. Les systèmes de traités les plus récents ont créé leurs propres institutions et, souvent, leurs propres mécanismes visant à assurer le respect des traités internationaux. La coordination et la rationalisation des différents mécanismes et institutions qui peuvent contribuer à améliorer le respect des traités sur l'environnement posent actuellement un problème qu'il faudrait résoudre.

a. Systèmes de plaintes

Conformément au droit international général, une Partie contractante à un traité a le droit de se plaindre de la violation du traité par une autre Partie. Une telle plainte commence généralement par une protestation diplomatique, mais peut se transformer en conflit interétatique. Après la seconde guerre mondiale, un nombre croissant de conventions multilatérales, pour la plupart relatives à la protection internationale des droits de l'homme, ont mis en place des structures compétentes pour recevoir des plaintes émanant des Etats. La création du Comité d'application par les Amendements de Copenhague de 1992 au Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone a été un véritable événement pour le droit international de l'environnement. Le Comité peut recevoir les conclusions écrites des Parties contractantes, émettant leurs réserves quant à l'application par une autre Partie d'une obligation dans le cadre du Protocole de Montréal. Quand il le juge nécessaire, le Comité peut exiger de plus amples informations et, à la demande de l'Etat concerné, peut rassembler des informations sur le territoire de cet Etat partie. A la fin de la procédure, il présente son rapport à la réunion des Parties et peut joindre au rapport des propositions de recommandations à adresser à l'Etat concerné.

La possibilité pour les individus ou les ONG d'adresser des plaintes aux organisations internationales en alléguant la violation de traités internationaux environnementaux varie suivant les conventions. De telles plaintes peuvent être reçues de manière informelle en tant qu'information par le secrétariat de certains traités, qui peuvent les transmettre à l'Etat concerné, lui demander plus d'informations et soumettre le cas à un organe composé de représentants des Parties contractantes, d'abord pour qu'il discute du cas puis, s'il le faut, pour qu'il adresse des recommandations à l'Etat concerné. C'est la procédure *de facto* de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1979). De telles procédures informelles devraient d'autant plus se développer dans le futur que le système de plaintes individuelles est le moyen le plus efficace d'assurer l'application des traités internationaux, principalement dans les domaines où des groupes d'intérêt public existent et sont actifs. C'est le cas à la fois de la protection des droits de l'homme et de l'environnement.

b. Systèmes de rapports

Suivant l'exemple des conventions relatives aux droits de l'homme, un nombre croissant de traités environnementaux prévoient des systèmes de rapports. Les Etats Parties doivent rédiger des rapports périodiques sur la façon dont ils appliquent le traité. Ceci implique la mise en place d'organes internationaux tels que les Conférences des Parties, les comités permanents ou les secrétariats, afin de recevoir et/ou de réviser les rapports. Différentes procédures peuvent être utilisées. Le secrétariat d'un traité peut recevoir les rapports nationaux, les étudier ou les envoyer à un autre organe établi ou désigné par le traité – par exemple un comité scientifique – pour qu'il les étudie. En principe, de tels organes sont composés d'experts indépendants. Le secrétariat peut envoyer les rapports aux Parties contractantes, avec ses conclusions ou les conclusions du corps d'experts spécialement désigné. Puis, les rapports sont étudiés par un autre organe au sein duquel toutes les Parties sont représentées. Des questions peuvent être posées à l'Etat qui a soumis le rapport. L'impact des questions sera évidemment plus important si des représentants d'ONG sont présents à la réunion et peuvent poser des questions. Selon un autre système de rapport, moins efficace, le secrétariat reçoit les rapports nationaux et incorpore les données dans un rapport global, qui est ensuite discuté par la Conférence des Parties ou par un autre organe où les Parties sont représentées. La fin des discussions peut se concrétiser par un acte formel, un rapport faisant état du respect ou du non-respect du traité et, si possible, adressant une recommandation au gouvernement concerné. Ces textes restent généralement confidentiels et ne peuvent être publiés que si le gouvernement concerné les ignore.

La multiplication des systèmes de rapports pose la question de leur rationalisation. Les autorités des Etats qui adhèrent à la plupart des conventions sur l'environnement doivent préparer 10 ou 15 rapports à adresser à différents organes internationaux. Il se peut que les petits Etats, en particulier ceux qui sont en développement, soient en pratique incapables de rédiger tous les rapports exigés. La solution pourrait consister en la préparation d'un seul rapport, dont les parties principales seraient envoyées aux organes internationaux compétents pour qu'ils les étudient et en discutent.

c. Sanctions et mesures de redressement

Il apparaît clairement de ce qui précède que, dans les circonstances actuelles, la sanction principale en cas de non-respect des obligations en matière d'environnement est l'enquête avec, autant que faire se peut, la participation du public, et la publication subséquente des résultats de l'enquête s'ils sont négatifs. Des recommandations adressées à l'Etat concerné peuvent également être utiles. Dans certains cas, l'aide internationale apportée à un Etat peut être suspendue ou annulée, par la Banque mondiale ou les banques régionales de développement par exemple, en cas de non-respect de ses obligations en matière d'environnement. La suspension des droits acquis par un Etat peut également être envisagée, mais dans certains cas elle aurait le même effet que de le décharger de ses obligations et donc n'améliorerait pas le respect des normes. L'une des mesures de redressement les plus intéressantes est prévue par les Amendements de Copenhague (1992) au Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone. L'Etat qui se voit dans l'incapacité de respecter ses obligations, en dépit d'efforts fournis de bonne foi, peut adresser une requête au Comité d'application qui, après avoir rassemblé informations et observations, tente de trouver une solution à l'amiable au problème avant de rendre son rapport lors de la Réunion des Parties. Cet organe peut alors décider des mesures à prendre, parmi lesquelles une assistance telle que la collecte d'informations, le transfert de technologies, le financement, le transfert d'informations et la formation.

QUESTIONS

1. Quelle est la différence entre « hard law » et « soft law »?

2. Quelle serait la fonction d'un traité-cadre général sur la protection de l'environnement ?

3. Comment le droit international se développe-t-il au travers de la coutume ?

4. Citez trois catégories de résolutions non obligatoires adoptées par les conférences ou organisations internationales.

5. Quelles sont les sanctions de principe dans le domaine du droit international de l'environnement en cas de non-respect par les Etats de leurs obligations en matière d'environnement ?

REPONSES

1. *Les traités internationaux et le droit coutumier forment le « hard law » en raison de leur caractère obligatoire. Les textes adoptés par les conférences et organisations internationales ne lient en général pas les Etats (si ces organes n'ont pas reçu le pouvoir d'adopter des textes obligatoires) et sont donc considérés comme du « soft law », dont le but est de guider le comportement étatique.*
2. *Un tel traité codifierait les règles internationales existant en matière de gestion de l'environnement.*
3. *Le comportement uniforme des Etats, sur une longue période, crée la preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit. La jurisprudence peut jouer un rôle important dans le développement ou la reconnaissance des règles naissantes de droit coutumier.*
4. *Recommandations, programmes d'action et déclarations de principe.*
5. *Les enquêtes (avec, autant que possible, la participation du public) et la publication de leurs résultats, ainsi que des recommandations adressées à l'Etat concerné.*

MECANISMES DE REGLEMENT DES DIFFERENDS

D'après l'article 33(1) de la Charte des Nations Unies :

Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix ».

De toute évidence, cette disposition s'applique aux différends relatifs à l'environnement. La liste proposée comprend presque tous les moyens de règlement pacifique des différends interétatiques, fermement établis en droit international.

- **La négociation désigne les propositions faites par l'une ou l'autre des parties à un différend et la réaction de l'autre partie, y compris les contre-propositions, afin de trouver un accord. Les négociations doivent être conduites de bonne foi. Les parties doivent examiner attentivement les propositions de leurs partenaires et essayer de se diriger vers un accord. Les actes unilatéraux qui pourraient compromettre le résultat des négociations doivent être évités.**
- **Les bons offices, qui ne sont pas cités à l'article 33(1), consistent en l'intervention d'une tierce partie qui essaie de persuader les parties à un différend de se rencontrer pour trouver des moyens pacifiques de règlement de leur différend.**
- **L'enquête est l'établissement des faits par un organe indépendant.**
- **La médiation consiste à réunir les Parties à un différend et à leur soumettre des propositions concrètes pour régler leur différend.**

- **La conciliation est la combinaison de l'enquête et de la médiation : une tierce partie établit d'abord les faits puis formule des propositions pour le règlement du différend.**
- **L'arbitrage est le règlement d'un différend par une tierce partie – une personne, un organe existant ou une commission spécialement créée – dont la décision est acceptée à l'avance par les Parties au différend.**

Dans tous les cas, toutes les Parties au différend doivent s'accorder sur la procédure et sur le choix de la tierce partie qui sera chargée de l'enquête, de la médiation, de la conciliation ou de l'arbitrage.

Les deux autres moyens de règlement des différends, le **règlement judiciaire** et le **recours aux organismes et arrangements régionaux**, sont différents puisque les organes qui tiennent le rôle des tierces parties préexistent et ont déjà établi des procédures qui doivent être suivies. Les organismes ou arrangements régionaux ont la plupart du temps un caractère politique qui peut influencer les termes du règlement. Le règlement judiciaire désigne généralement une décision prise par la Cour internationale de justice, l'organe judiciaire principal des Nations Unies, dont le Statut est annexé à la Charte des Nations Unies (article 92). Cet organe est composé de 15 juges indépendants. Sa compétence doit être explicitement acceptée par les États, soit dans une déclaration générale relative à tous les différends entre les États qui ont accepté la juridiction de la Cour, soit par un accord spécial pour un cas précis. Les décisions de la Cour sont toujours obligatoires et doivent être exécutées. Bien que les décisions de la Cour n'aient force obligatoire qu'entre les Parties et uniquement pour l'affaire jugée, leur autorité morale et scientifique est telle que les règles établies par la Cour sont généralement considérées comme reflétant le droit coutumier international.

L'un des fondements du droit international de l'environnement est la sentence arbitrale de 1941 rendue dans l'affaire de la Fonderie de Trail (voir supra, « Pourquoi a-t-on besoin du droit international ? »). Pendant la longue période qui a suivi, aucune juridiction internationale ni aucun tribunal arbitral n'ont eu à traiter de cas liés à l'environnement en dépit du fait que de nombreux traités relatifs à la protection de l'environnement stipulent que les différends résultant de l'application ou de l'interprétation de leurs clauses doivent être soumis soit à la Cour internationale de justice, soit à l'arbitrage. Pratiquement tous les principaux traités adoptés récemment dans ce domaine contiennent de telles dispositions. L'Agenda 21 encourage également le recours à la Cour internationale de justice, qui s'est dotée d'une chambre spéciale pour traiter des cas relatifs à l'environnement. De

récents développements ont amélioré la situation. Dans son Avis consultatif de 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, la Cour internationale de justice a reconnu l'importance de la protection de l'environnement et a confirmé le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm. En outre, le jugement rendu en 1997 dans l'affaire du projet Gabçikovo-Nagymaros insiste sur la nécessité de prendre en compte les normes environnementales, même pour l'application et l'interprétation des anciens traités.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi, jusqu'à maintenant, les juridictions internationales n'ont pas été plus utilisées pour le règlement de différends touchant à l'environnement. L'une d'elles tient à ce que, dans de nombreux traités internationaux en matière d'environnement, les dispositions relatives au règlement des différends prévoient aussi le recours aux organismes créés par des traités environnementaux individuels, tels que la conférence des parties ou un comité d'application, pour les questions que peuvent soulever l'application ou l'interprétation du traité concerné. Ces questions ont été traitées à la fin du chapitre précédent.

Une autre explication possible est que les Etats préfèrent manifestement indemniser les victimes de pollution transfrontière ou d'autres effets dangereux pour l'environnement plutôt que de s'engager dans des négociations internationales ou des procédures de règlement des différends. La solution qui est de plus en plus fréquemment acceptée consiste à transférer les problèmes concrets du niveau interétatique vers le niveau interpersonnel. Quand un élément transnational est présent dans un cas qui pourrait créer des problèmes juridictionnels ou interétatiques – par exemple, une pollution transfrontière endommage une propriété privée dans un Etat voisin – on conseille au pollueur et à la victime de porter l'affaire devant les autorités internes compétentes en vertu des règles du droit international privé. Aussi, les Etats ont cherché à surmonter les difficultés en s'accordant au préalable, en concluant des traités ou en adoptant d'autres textes internationaux, afin de résoudre au moins certains problèmes dans trois domaines où les effets des dommages à l'environnement sont les plus graves : la production d'énergie nucléaire, le transport d'hydrocarbures ou d'autres substances dangereuses par mer et la pollution par les hydrocarbures causée par les activités au fond des mers.

La Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (1960), rédigée pour les membres de l'OCDE, et la Convention de Vienne sur la responsabilité civile (1963), ouverte à la signature de tous les Etats membres des Nations Unies, contiennent des dispositions concernant l'indemnisation des victimes d'activités nucléaires.

La pollution de la mer par les hydrocarbures ou par des substances dangereuses, en particulier l'indemnisation pour les dommages qu'elle cause à l'environnement, est réglementée par tout un système fondé sur la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures, modifiée à plusieurs reprises.

Ces accords ont plusieurs traits communs :

- **L'identification du pollueur est assurée par le biais d'une présomption qui canalise les responsabilités. Ainsi, en cas de dommages, la responsabilité est automatiquement imputée à l'exploitant de l'installation dangereuse ou au propriétaire du navire, qu'ils soient fautifs ou non.**
- **La solution au problème de responsabilité est facilitée par le recours à la notion de responsabilité absolue, en vertu de laquelle une personne peut être tenue pour responsable même si elle n'a pas commis de faute. Toutefois, un certain nombre de clauses exonératoires, relatives par exemple à la conduite frauduleuse de la victime, la survenance d'une guerre ou d'une catastrophe naturelle, existent pour échapper à une telle responsabilité.**
- **La compétence juridictionnelle est déterminée : dans certains cas, le tribunal compétent sera celui du plaignant, dans d'autres celui du pollueur et, parfois, la victime sera autorisée à choisir le tribunal compétent.**
- **L'exécution des jugements rendus est assurée dans les pays étrangers.**

De telles solutions contribuent à prévenir les différends internationaux.

QUESTIONS

1. Quels types de mécanismes de règlement des différends sont envisagés par la Charte des Nations Unies ?

2. Qu'est-ce que la médiation ?

3. Quel est le principal organe judiciaire des Nations Unies et dans quelles circonstances peut-il exercer sa juridiction ?

4. Les conventions modernes en matière d'environnement prévoient souvent des mécanismes additionnels pour faciliter le règlement des différends. Citez-en deux exemples.

5. Citez deux exemples de Conventions contenant des règles sur l'indemnisation des victimes d'activités nucléaires.

REPONSES

1. *Négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire, recours aux organismes et arrangements régionaux, ou autres moyens pacifiques.*
2. *Un médiateur réunit les parties au litige et leur soumet des propositions concrètes pour le règlement du litige.*
3. *La Cour internationale de justice ; sa compétence doit être expressément acceptée par les Etats, par le biais d'une déclaration générale ou d'un accord spécifique pour un cas particulier.*
4. *Discussions concernant les différends au sein d'une Conférence des parties ou d'un Comité d'application.*
5. *La Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, la Convention de 1963 sur la responsabilité civile.*

PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Comme nous l'avons vu, les principes reflétant les fondements d'un ordre juridique jouent un rôle important dans la création, le développement et l'application du droit en général. Par définition, ils sont supérieurs aux règles ordinaires, qui devraient être fondées sur ces principes. Ainsi, toutes les règles de procédure judiciaire en droit civil et international sont fondées sur le principe de l'égalité des Parties. Les principes généraux peuvent améliorer le développement des règles : le principe du respect de la personne humaine a conduit à la multiplication des règles qui protègent les individus, leurs droits et leurs libertés. Enfin, les principes généraux du droit contribuent à l'interprétation des textes existants : le principe du respect de l'auteur d'un texte donné – les Etats Parties, le Parlement, les individus – doit être pris en considération dans tous les systèmes juridiques quand une interprétation est nécessaire.

Le droit international de l'environnement comprend différentes sortes de principes. Les principes généraux du droit, tels que le principe de bonne foi dans l'exécution des obligations imposées par les règles juridiques, sont applicables dans tous les systèmes juridiques. Les principes du droit international général, tels que la souveraineté étatique ou le devoir de coopérer avec d'autres Etats, s'appliquent à toutes les relations interétatiques. Enfin, les principes qui ne concernent que les questions environnementales internationales, par exemple le devoir d'empêcher la dégradation de l'environnement ou le devoir de coopérer, bien que faisant partie du droit international général, sont spécifiques au droit international de l'environnement. Dans cette étude, seuls seront abordés les deux dernières catégories de principes et, parmi les principes généraux du droit international, ceux qui concernent aussi la protection de l'environnement : la souveraineté étatique et le devoir de coopérer. Parmi les principes du droit international de l'environnement, seuls seront abordés ceux qui ont un champ d'application global, puis ceux qui concernent plus spécialement les problèmes transfrontières.

A. Souveraineté étatique

La souveraineté étatique est l'un des principes les plus anciens du droit international général. Elle signifie qu'un Etat a une compétence exclusive sur son territoire. En d'autres termes, l'Etat est la seule autorité à pouvoir adopter des règles juridiques obligatoires sur son territoire, à exercer le pouvoir exécutif (administration, police) et ses tribunaux sont les seuls compétents pour juger les litiges.

Le territoire étatique comprend non seulement le sol, mais aussi les eaux intérieures (les eaux de surface – rivières, estuaires et lacs – et les eaux souterraines). Il comprend également des sections déterminées de la mer. Les ports et les baies dont l'ouverture est inférieure à 24 miles nautiques sont sous la juridiction exclusive de l'Etat côtier. Une telle juridiction est également exercée le long des côtes jusqu'à 12 miles avec une restriction qui assure le passage innocent des navires étrangers. Depuis la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1972-1982), les Etats côtiers ont aussi des droits exclusifs sur une zone appelée « zone économique exclusive » qui couvre 188 miles nautiques depuis la limite extérieure de la mer territoriale, mais seulement dans un but d'exploration et d'exploitation, de préservation et de gestion des ressources naturelles, de recherche scientifique et de protection et conservation de l'environnement marin. Enfin, le domaine de la juridiction exclusive des Etats comprend aussi l'atmosphère qui se trouve au-dessus de leur territoire et de leurs eaux territoriales, mais la limite supérieure n'est pas déterminée avec précision. On s'accorde généralement à dire que les activités spatiales échappent à la juridiction des Etats.

Il résulte du pouvoir exclusif des Etats sur leur territoire qu'aucune autre autorité publique, que ce soit un autre Etat ou une organisation intergouvernementale, n'a le droit d'intervenir dans le domaine de sa compétence exclusive.

L'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies prévoit que :

« Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ».

Le même principe s'applique évidemment à l'environnement. Ceci a été prévu explicitement par le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm :

« Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement (...) ».

La même formulation a été reproduite dans différents instruments internationaux, à la fois obligatoires et non obligatoires. Le Principe 2 de la Déclaration de Rio utilise les mêmes termes, mais élargit son champ d'application en ajoutant à « politiques d'environnement », « politiques d'environnement et de développement ». Ceci est en accord avec les objectifs de la Conférence de Rio, qui se concentre non seulement sur l'environnement mais aussi sur le développement.

Certaines composantes de l'environnement posent de graves problèmes pour l'application de la souveraineté étatique, puisque l'environnement ne connaît pas de frontières. Les espèces migratrices d'animaux sauvages, les bancs de poissons qui traversent les frontières de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive, mais aussi la pollution de la mer, des rivières et des lacs et la pollution atmosphérique ne s'arrêtent pas aux limites d'une juridiction territoriale. De telles situations ont été à l'origine de conflits entre des droits souverains qui ne peuvent être résolus que par le droit international. C'est l'objet d'une grande partie du droit international de l'environnement, puisque la compétence exclusive de l'Etat sur son territoire comprend aussi le droit à ce que son environnement ne subisse pas de dommages causés par des activités menées en dehors de sa juridiction, c'est-à-dire venant du territoire ou de tout autre espace sous la juridiction d'Etats étrangers. La seconde partie du Principe 21 de la Déclaration de Stockholm, reproduite textuellement dans le Principe 2 de la Déclaration de Rio, confirme ce droit en imposant aux Etats le devoir de faire en sorte que les activités à l'intérieur de leur juridiction ou sous leur contrôle ne cause aucun dommage à l'environnement d'autres Etats. On considère désormais que ce principe fait partie du droit international. La souveraineté de l'Etat est également limitée par d'autres obligations qui résultent du droit international général. Le respect dû aux droits des étrangers, des agents diplomatiques ou aux biens des Etats étrangers sont parmi les exemples les plus anciens de ces limitations et l'on peut considérer qu'une obligation générale imposant le respect de l'environnement est en train de naître.

Les traités auxquels un Etat devient Partie limitent également sa liberté d'action, mais ces limitations découlent de l'acceptation du traité concerné par l'Etat. Au niveau

général, chaque Etat est maintenant soumis à un vaste réseau d'obligations internationales incluant des milliers de traités, dont plusieurs centaines contiennent des obligations relatives à la protection de l'environnement. La plupart de ces obligations doivent être exécutées sur le territoire des Etats parties : la protection d'espèces déterminées de la faune et de la flore sauvages, l'interdiction de déverser certaines substances dans les rivières, les lacs et la mer, la prévention de la pollution atmosphérique par des contraintes adéquates imposées aux industries, etc. On évolue donc vers une protection intégrée de l'environnement par le biais d'un vaste contrôle des activités dangereuses pour l'environnement. Il est évident qu'un tel contrôle doit être exercé par les Etats sur leur territoire, ce qui implique nécessairement une limitation de leur liberté d'action. La plupart des principes de droit international de l'environnement dont traitent les sections suivantes imposent des limitations à la souveraineté des Etats.

B. Coopération

Bien que chaque Etat souverain soit libre de conduire ses relations extérieures en fonction de ce qu'il considère être son intérêt, le droit international moderne a développé une obligation générale de coopérer avec les autres afin de résoudre les problèmes qui concernent la communauté internationale.

Cette obligation résulte de l'existence même du droit international général. Les milliers de traités internationaux sont également fondés sur la reconnaissance de la nécessité de coopérer avec d'autres Etats à différents niveaux : bilatéral, régional ou mondial. La création de nombreuses institutions internationales correspond aussi au besoin de coopération. De telles institutions ont renforcé et accéléré la coopération entre les Etats membres.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, la coopération internationale est nécessaire pour préserver l'environnement dans son ensemble, aussi bien pour les Etats dans le cadre de leur juridiction territoriale que pour les espaces situés en dehors de toute juridiction nationale, comme la haute mer, l'Antarctique ou l'espace extra-atmosphérique.

La coopération entre les Etats pour la protection de l'environnement s'observe le plus souvent dans le travail des organisations internationales, qu'elles existent déjà ou qu'elles

soient créées pour un problème particulier ou un secteur précis de l'environnement. De nombreux problèmes environnementaux ne peuvent être résolus par la simple adoption d'une réglementation ; ils requièrent la coopération continue des Etats concernés. Cela signifie que des institutions permanentes doivent être créées.

En plus de l'obligation générale des Etats membres des Nations Unies de coopérer de bonne foi avec l'Organisation et entre eux, le besoin particulier de coopérer pour préserver l'environnement est exprimé dans plusieurs textes, à commencer par le Principe 24 de la Déclaration de Stockholm :

« Les questions internationales se rapportant à la protection et l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands et petits sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et ce dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les Etats ».

Le même principe a été réaffirmé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 2995 (XXVII) du 15 décembre 1972 et, surtout, par la Charte mondiale de la nature de 1982. D'après cette dernière, les Etats doivent coopérer pour préserver la nature en développant des activités communes et d'autres actions appropriées, telles que les échanges d'informations et les consultations. Ils doivent également établir des standards pour les produits et les processus de fabrication qui pourraient avoir des effets nocifs sur l'environnement, ainsi que des méthodes pour évaluer ces effets.

La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement est également largement fondée sur le principe de coopération, en particulier entre pays industrialisés et PED. Elle a déterminé les rôles respectifs des deux groupes d'Etats. Le Principe 7 établit que :

« Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent ».

Le principe de coopération est à la base de la plupart des obligations contenues dans les traités. Néanmoins, plusieurs textes, tels que l'article 197 de la Convention sur le droit de la mer (1982), le formulent explicitement :

« Les Etats coopèrent au plan mondial et, le cas échéant, au plan régional, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et procédures recommandées de caractère international compatibles avec la Convention, pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales ».

Les différents domaines de coopération internationale sont désignés par différents instruments. D'après le Principe 5 de la Déclaration de Rio, tous les Etats et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté qui constitue une condition indispensable du développement durable. Un Sommet mondial pour le développement social s'est tenu en 1995 : 117 chefs d'Etat se sont accordés sur une approche intégrée afin de faire disparaître la pauvreté en se fondant sur le concept de partenariat à l'intérieur des sociétés, ainsi qu'entre les pays développés et les PED. Le nouveau concept de partenariat est apparu pendant la préparation de la Conférence de Rio : il signifie une coopération plus étroite et plus systématique.

La Déclaration de Rio insiste également sur le fait que la coopération sert au renforcement des capacités endogènes pour le développement durable en améliorant la compréhension scientifique par l'échange de connaissances scientifiques et technologiques et en mettant en valeur le développement, l'adaptation, la diffusion et le transfert des technologies, y compris des technologies nouvelles et novatrices (Principe 9). Les clauses relatives au transfert de connaissances, d'informations et de technologies sont un élément important de la plupart des traités mondiaux sur l'environnement. Un exemple représentatif est l'article 4(5) de la Convention-cadre sur les changements climatiques ouverte à la signature pendant la Conférence de Rio (1992), d'après lequel les pays développés Parties doivent faire leur possible pour encourager, faciliter et financer, selon les besoins, le transfert ou l'accès aux technologies et au savoir-faire écologiquement rationnels en faveur des PED. Ils doivent également soutenir le développement et le renforcement des capacités et des technologies des PED.

Un autre domaine de coopération internationale désigné par la Déclaration de Rio concerne le déplacement et le transfert vers d'autres Etats d'activités et de substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles

étaient nocives pour la santé de l'homme (Principe 14). Ce principe exige, entre autres, que si un Etat choisit d'interdire ou de limiter l'importation de substances dangereuses ou le déplacement d'activités dangereuses, cette interdiction ou limitation doit être respectée par les autres Etats. La Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et leur élimination illustre parfaitement ce point.

Au niveau régional, la coopération est particulièrement importante pour l'usage rationnel des ressources partagées. La plupart des progrès concernent la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. Cette question fait l'objet d'une Convention adoptée à Helsinki le 17 mars 1992, après une longue préparation, par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, un organe régional subsidiaire du Conseil économique et social des Nations Unies. La Convention a pour objectifs de prévenir, de maîtriser et de réduire la pollution transfrontière des eaux ayant, ou susceptible d'avoir, un impact transfrontière, de garantir que les eaux transfrontières soient utilisées dans une perspective de gestion de l'eau, de conservation des ressources naturelles et de protection de l'environnement écologiquement saines et rationnelles, ainsi que de façon raisonnable et équitable. Les Parties contractantes coopèrent sur une base d'égalité et de réciprocité en vue d'élaborer des politiques, des programmes et des stratégies harmonisés, applicables à tout ou partie des bassins hydrographiques concernés.

Enfin, le financement des actions internationales et de l'aide financière aux pays pour les aider à exécuter leurs obligations est un point essentiel de la coopération, surtout dans les relations entre pays développés et PED. L'article 20(2) de la Convention sur la diversité biologique (1992) en est une bonne illustration. Il prévoit que les pays développés Parties devront fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux PED Parties de faire face à la totalité des surcoûts convenus que leur impose la mise en œuvre des mesures par lesquelles ils s'acquittent des obligations découlant de la Convention.

C. Préservation et protection de l'environnement

Le principe de préservation et de protection de l'environnement est un autre fondement essentiel du droit international de l'environnement. Il désigne un objectif particulier dans le cadre de l'obligation primordiale des Etats de coopérer. Toutefois, bien que tous les instruments internationaux relatifs à la protection et à la préservation de l'environnement cherchent à atteindre cet objectif dans des domaines spécifiques, la formulation d'un principe général créant une obligation d'ensemble est exceptionnelle. L'un des textes les plus importants à cet égard est l'article 192 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer :

« Les Etats ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin ».

Bien sûr, cette obligation ne concerne qu'un seul secteur de l'environnement. Toutefois, son impact demeure considérable puisqu'elle concerne toutes les zones maritimes, celles qui relèvent d'une juridiction étatique aussi bien que celles échappant à toute compétence étatique, telles que la haute mer, et même le patrimoine commun de l'humanité, dont les ressources minérales du fond des mers sont l'un des éléments.

Les conventions régionales énoncent elles aussi l'obligation des Etats de sauvegarder l'environnement. L'une des plus anciennes dispositions à cet égard est l'article 2 de la Convention africaine sur la protection de la nature et des ressources naturelles (1968) qui prévoit que les Etats Parties doivent s'engager à adopter des mesures assurant la protection, l'utilisation et le développement des sols, des eaux, de la faune et de la flore. De même, d'après l'article 1 de l'Accord ASEAN (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est) de 1985, les Etats contractants s'accordent pour prendre, dans le cadre de leur législation nationale, individuellement ou de concert si nécessaire, les mesures nécessaires à la sauvegarde des processus écologiques essentiels et des systèmes essentiels à la subsistance, à la protection de la diversité génétique et à la productivité des ressources naturelles exploitables qui se trouvent sous leur juridiction. En Europe, la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1979) crée l'obligation de protéger et de transmettre aux générations futures l'héritage naturel des espèces sauvages animales et végétales. A l'image des traités régionaux, la Convention mondiale sur la diversité biologique (1992) établit la liste des mesures à prendre pour

assurer la protection et l'utilisation durable des ressources biologiques : développement de stratégies nationales, de plans et de programmes ; intégration, autant que possible et de manière appropriée, de la protection et de l'utilisation durable de la diversité biologique dans les plans, programmes et politiques sectoriels ou transsectoriels. Dans un domaine différent, la Convention-cadre sur les changements climatiques (1992) déclare dans son article 3(1) que les Parties devraient protéger le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, pendant que l'article 4 énumère les obligations des Parties contractantes.

Il n'y a pas de définition officielle des termes « protéger » et « préserver », tous deux mentionnés dans l'Article 192 de la Convention sur le droit de la mer. A l'évidence, les deux termes n'ont pas la même signification. La protection peut être considérée comme un principe général qui préconise de s'abstenir de mener des activités dangereuses et de prendre des mesures positives pour s'assurer qu'aucune détérioration de l'environnement ne se produit. De plus en plus, le concept de protection inclut la planification et la gestion écologique, par le biais de réglementations, procédures et institutions au niveau national. On peut affirmer que la préservation inclut des perspectives à long terme qui prennent en compte les droits et intérêts des futures générations en faveur desquelles les ressources naturelles devraient être sauvegardées.

Le terme « **conservation** » a une portée plus étroite et entre sous le concept de protection. Il est généralement utilisé relativement à la faune et la flore. Il vise principalement le maintien des conditions nécessaires à la conservation des ressources. La Stratégie mondiale pour la conservation préparée en 1980 par l'Union mondiale pour la nature est un plan d'action, recommandé aux gouvernements, qui expose le principe de conservation en établissant ses objectifs :

- **maintenir les processus écologiques essentiels et les systèmes essentiels à la subsistance ;**
- **préserver la diversité génétique ; et**
- **parvenir à l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes.**

Appliquée aux espèces exploitées de la faune et de la flore, la conservation a souvent été entreprise en vue de « rendements durables optimaux », c'est-à-dire en vue d'une exploitation des ressources ne dépassant pas les limites qui garantissent le renouvellement et donc l'utilisation durable du stock. Dans les textes récents, le terme « conservation » a été

complété ou remplacé par la référence au concept de « développement durable », assurant la productivité des ressources naturelles exploitables et protégeant toutes les espèces de la faune et de la flore. Un concept relativement récent qui est de plus en plus employé dans ce domaine est le concept d'« état favorable de conservation », fondé non pas sur l'idée d'exploitation et de rendement mais sur l'idée de protection des ressources vivantes.

Il convient de rappeler les objectifs de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, adoptée à Maputo le 11 juillet 2003, tels que les définit son article II :

- « ...1. améliorer la protection de l'environnement ;
2. promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles ;
3. harmoniser et coordonner les politiques dans ces domaines »*

D. Prévention

L'expérience comme l'expertise scientifique montrent que la prévention doit être la règle d'or dans le domaine de l'environnement, pour des raisons tant écologiques qu'économiques. Il est souvent impossible de remédier aux dommages écologiques : la disparition d'une espèce de la faune ou de la flore, l'érosion, ou même le déversement de polluants dans la mer créent des situations irréversibles. Même si le dommage est réparable, les coûts de réhabilitation sont souvent prohibitifs.

De telles exigences sont généralement reconnues, mais elles ne sont pas souvent exprimées en droit international de l'environnement. La Convention d'Espoo sur l'évaluation d'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (1991) affirme dans son Préambule qu'il est nécessaire et primordial de développer des politiques d'anticipation et de prévenir, d'atténuer et de surveiller l'impact sur l'environnement en général, et plus particulièrement dans un contexte transfrontière. Depuis le début de son action dans le domaine de la protection de l'environnement, la politique de l'Union européenne tend à prévenir la création de pollutions ou de dommages à leur source, plutôt que d'essayer de neutraliser leurs effets. La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, adoptée à Maputo le 11 juillet 2003, proclame comme obligation fondamentale des Parties contractantes de prendre et de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour réaliser les objectifs de la Convention « notamment par des mesures de prévention et l'application du principe de précaution » (article IV).

En fait, l'objectif de presque tous les instruments du droit international de l'environnement est de prévenir la détérioration de l'environnement, que ces instruments soient relatifs à la pollution de la mer, des eaux intérieures, de l'atmosphère ou à la protection des ressources vivantes. Seuls quelques textes internationaux utilisent d'autres approches pour protéger l'environnement, comme le principe traditionnel de la responsabilité étatique ou l'indemnisation directe des victimes.

Le principe de prévention implique l'utilisation de techniques particulières, telles que l'analyse du risque après évaluation des effets possibles des activités prévues. Selon l'Article 206 de la Convention sur le droit de la mer :

« Lorsque des Etats ont de sérieuses raisons de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin, ils évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités sur le milieu et rendent compte des résultats de ces évaluations ».

La même exigence peut également concerner d'autres domaines, tels que l'introduction d'espèces exogènes dans un écosystème. La Convention de 1976 sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud prévoit que les Parties contractantes doivent soigneusement examiner les conséquences d'une telle introduction (article 5(4)). De même, aux termes de l'article 22 de la Convention de New York du 21 mai 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, les Etats riverains du cours d'eau prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir l'introduction dans un cours d'eau international d'espèces étrangères ou nouvelles qui risquent d'avoir des conséquences préjudiciables pour l'écosystème du cours d'eau et de causer finalement un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau.

La méthode préventive exige de chaque Etat qu'il exerce une « due diligence », c'est-à-dire qu'il agisse raisonnablement et de bonne foi et qu'il réglemente les activités publiques et privées potentiellement dangereuses pour l'environnement qui relèvent de sa juridiction ou de son contrôle. Le principe n'impose pas le devoir absolu de ne causer aucun dommage, mais plutôt une obligation pour chacun des Etats d'interdire les activités qui pourraient être dangereuses pour l'environnement – par exemple le déversement de déchets toxiques dans un lac international – et de réduire au maximum les conséquences nuisibles d'activités permises grâce à des réglementations – par exemple en imposant des limitations à l'émission d'anhydride sulfureux dans l'atmosphère. La méthode préventive peut également impliquer l'élaboration et l'adoption de stratégies et de politiques déterminées.

E. Précaution

La proclamation du principe de précaution peut être considéré comme l'une des innovations les plus importantes de la Déclaration de Rio. Le Principe 15 prévoit que :

« 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 ».

Les formulations du principe de précaution sont relativement récentes. Le terme est apparu pour la première fois dans une Déclaration adoptée par une Conférence internationale sur la mer du Nord en 1987 et est inclus dans la plupart des instruments internationaux relatifs à la protection de l'environnement adoptés depuis 1990. C'est également l'un des fondements de la politique environnementale de l'Union européenne dans le cadre du Traité de Maastricht (1992).

Alors que la prévention reste le fondement général des mesures protectrices de l'environnement, le principe de précaution peut être considéré comme l'une de ses formes les plus développées. Comme la prévention, la précaution cherche à éviter les atteintes à l'environnement, mais elle doit être appliquée quand les conséquences de toute non action peuvent s'avérer particulièrement graves ou irréversibles, comme la dégradation à grande échelle de l'environnement ou la disparition d'espèces. Toutefois, de tels concepts sont difficiles à définir, de même que l'incertitude scientifique, qui signifie que les scientifiques ne s'accordent pas ou, du moins, qu'il n'y a pas de majorité claire et stable pour tirer des conclusions certaines. Ainsi, les responsables politiques doivent étudier les éléments d'une situation donnée et déterminer laquelle des différentes opinions scientifiques se base sur les preuves les plus tangibles et sur la démarche scientifique la plus sûre.

Un tel développement pourrait être considéré comme une remise en cause du rôle primordial des scientifiques dans la protection de l'environnement. En réalité, c'est une extension de ce rôle : les décideurs doivent adopter des mesures fondées sur une connais-

sance générale de l'environnement et des problèmes soulevés par sa protection. Comme pour tout ce qui concerne l'environnement, le public doit soutenir la décision. Le rôle des scientifiques n'inclut donc pas seulement les informations données aux décideurs à propos d'un problème particulier mais aussi une éducation générale du public et de ceux qui prennent les décisions formelles en matière d'environnement.

F. Le principe « pollueur-payeur »

Le principe « pollueur-payeur » tient le pollueur qui nuit à l'environnement pour responsable et exige de lui qu'il verse des dommages et intérêts afin de réparer le dommage. Ce principe a été établi par l'OCDE en tant que principe économique et comme le meilleur moyen d'affecter de l'argent à la prévention de la pollution et aux mesures de contrôle introduites par les autorités publiques des pays membres, afin d'encourager l'utilisation raisonnable des ressources environnementales rares et d'éviter les distorsions dans le commerce international et les investissements.

La Déclaration de Rio formule également ce principe, mais en termes plutôt abstraits, en affirmant que :

« [L]es autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement ». (Principe 16).

Avant et après la Conférence de Rio, le principe du « pollueur-payeur » a été inclus dans de nombreux traités internationaux et introduit dans les textes constitutifs de la Communauté européenne en 1987. On trouve sa formulation la plus simple dans la Convention de 1992 sur la protection de l'environnement marin dans l'Atlantique Nord-Est. D'après l'article 2(2)(b), le principe « pollueur-payeur » signifie que « les coûts de la prévention de la pollution, des mesures de contrôle et de réduction doivent être supportés par le pollueur ».

En fait, les coûts de contrôle de la pollution peuvent être supportés par la communauté concernée, par ceux qui polluent ou par les consommateurs. Dans le premier cas, il y a trois possibilités. Si une industrie déverse des polluants dans une rivière :

- **la rivière peut rester polluée et ne peut pas être utilisée pour certaines activités en aval, donc la communauté subit un préjudice économique ;**
- **la communauté finance la construction d'une usine de traitement des eaux ;**
- **le pollueur reçoit des aides publiques pour contrôler la pollution.**

Dans tous les cas, la communauté concernée supporte le coût de la pollution et des mesures destinées à l'éliminer ou à atténuer ses effets. Afin d'éviter de telles situations, le principe oblige le pollueur à incorporer les coûts du contrôle de la pollution dans ses propres coûts, à les « internaliser ». Toutefois, dans la plupart des cas, le pollueur ne paiera pas lui-même ces coûts, il les incorporera dans le prix de ses produits. Ceci peut poser des problèmes dans le cadre du commerce international, puisque les producteurs des pays qui n'ont aucune législation efficace pour contrôler la pollution ont un avantage sur le plan de la concurrence.

Ainsi, le principe « pollueur-payeur » peut réellement être appliqué dans une zone géographique où les contraintes imposées aux acteurs économiques par la législation sur l'environnement – par exemple, les normes limitant le déversement dans l'eau ou dans l'atmosphère de substances polluantes – sont les mêmes pour tout le monde. C'est le cas de l'Union européenne et cela devrait aussi être la situation à l'intérieur d'autres zones de libre-échange. Ceci explique pourquoi la meilleure définition de ce principe a été donnée par la Communauté européenne.

Une Recommandation du 7 novembre 1974 du Conseil de la Communauté européenne a défini le « pollueur » comme « quelqu'un qui endommage directement ou indirectement l'environnement ou qui crée des conditions provoquant ces dommages ». Cette définition très large a été critiquée puisqu'elle peut inclure les conducteurs d'automobiles, les fermiers, les propriétaires d'usine et les usines de traitement des eaux usées. La Recommandation prévoit que s'il est impossible ou trop difficile, et donc arbitraire, d'identifier le pollueur, particulièrement quand la pollution est due à plusieurs causes simultanées (pollution cumulée) ou à plusieurs causes consécutives, le coût pour combattre

cette pollution devrait être supporté à l'extrémité de la chaîne de pollution ou dans le processus de pollution cumulée, par les moyens juridiques et administratifs qui offrent la meilleure solution du point de vue administratif et économique et qui contribuent le plus efficacement à l'amélioration de l'environnement. Ainsi, dans le cas de chaînes de pollution, les coûts devraient être supportés pendant la phase où le nombre d'opérateurs économiques est le moins important et où le contrôle est le plus facile, ou pendant la phase où la contribution à l'amélioration de l'environnement est la plus efficace et où les entraves à la concurrence sont évitées.

D'après ce texte, les pollueurs devraient également régler les dépenses dues aux mesures de contrôle de la pollution, telles que le coût des installations anti-pollution, l'investissement dans les installations et les équipements anti-pollution et l'introduction de nouveaux processus, afin d'atteindre un objectif de qualité en matière d'environnement. L'une des applications les plus importantes de ce principe se trouve dans une Directive du 6 décembre 1984 sur le contrôle à l'intérieur de la Communauté européenne du transport transfrontière des déchets dangereux, qui donne pour instruction aux Etats membres d'imposer les coûts du contrôle des déchets à celui qui détient les déchets et/ou à ceux qui les ont détenus, ou à celui qui a produit ces déchets.

A moins que la mondialisation du libre-échange ne conduise au rapprochement des législations nationales sur l'environnement, il est douteux que le principe « pollueur-payeur » puisse être considéré comme une règle du droit international de l'environnement et non comme un objectif économique, d'autant plus que l'aide financière accordée aux PED pour les aider à contrôler la pollution pourrait également être considérée comme contraire à ce principe.

La formulation prudente du Principe 16 de la Déclaration de Rio confirme ces opinions. Les expressions utilisées («les autorités nationales devraient s'efforcer (...)», «le pollueur devrait, en principe (...)») montrent qu'il n'existe aucune obligation à cet égard. En outre, deux autres expressions peuvent considérablement limiter la portée de ce principe : « en tenant compte de l'intérêt public (...) » (ce qui peut signifier le financement d'activités déterminées) et « sans fausser le jeu du commerce international et des investissements » (ce qui peut signifier la non application des prescriptions concernant le contrôle de la pollution).

G. Information et assistance en cas de catastrophe écologique

D'après le Principe 18 de la Déclaration de Rio :

« Les Etats doivent notifier immédiatement aux autres Etats toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers ».

Le fondement de la règle apparaît en droit international général en rapport avec les devoirs humanitaires. Dans l'affaire du Canal de Corfou, la CIJ a décidé que l'Albanie, dans l'intérêt de la navigation en général, avait le devoir de révéler l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et d'en alerter les navires de guerre de la marine britannique alors qu'ils s'approchaient dangereusement des mines. Cette obligation, a dit la Cour, découle de certains principes généraux bien connus, notamment les préoccupations élémentaires de l'humanité¹⁴. Le devoir d'alerter les Etats dont l'environnement pourrait être affecté est imposé sur la base de préoccupations analogues

Le devoir coutumier relatif à la notification des catastrophes écologiques s'est développé de manière générale et se trouve formulé plus concrètement dans de nombreux traités internationaux. A cet égard, l'instrument international le plus important est la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dont l'article 198 résume les dispositions contenues dans diverses conventions relatives à la pollution marine en général et à la pollution qui touche les mers régionales :

« Tout Etat qui a connaissance de cas où le milieu marin est en danger imminent de subir des dommages ou a subi des dommages du fait de la pollution, en informe immédiatement les autres Etats qu'il juge exposés à ces dommages ainsi que les organisations internationales compétentes ».

¹⁴ CIJ, Recueil 1949, p.22.

Ce texte est particulièrement intéressant puisqu'il oblige les Etats qui sont conscients d'un danger à en avertir les Etats susceptibles d'être touchés par la catastrophe. Ainsi, le devoir de notification concerne non seulement les situations qui ont lieu sur le territoire ou sous la juridiction – c'est-à-dire dans les eaux territoriales ou la zone économique exclusive – de l'Etat qui en prend conscience, mais aussi toutes les catastrophes que lui signalent les capitaines de navire ou les pilotes d'avion, qu'elles aient lieu en haute mer ou même dans des zones sous la juridiction d'autres Etats, incluant l'Etat menacé.

L'article 28 de la convention de codification du 21 mai 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation définit le terme « urgence » qui déclenche le devoir d'information comme des situations qui causent ou risquent de causer un dommage grave aux Etats du cours d'eau ou à d'autres Etats et qui sont brusquement provoquées par des causes naturelles, telles que les inondations, la débâcle, les éboulements ou les tremblements de terre, ou par des activités humaines, en cas, par exemple, d'accident industriel. Tout Etat du cours d'eau informe sans tarder et par les moyens les plus rapides disponibles les autres Etats qui risquent d'être touchés ainsi que les organisations internationales compétentes de toute situation d'urgence survenue sur son territoire.

Le devoir de délivrer des informations adéquates est particulièrement important en cas d'accidents nucléaires. La catastrophe de Tchernobyl du 26 avril 1986 a souligné l'importance d'une telle notification. Le fait que les autorités de l'Union soviétique n'aient pas signalé à temps aux autres Etats qu'un nuage radioactif s'approchait de leur territoire a eu pour conséquence la conclusion, par la communauté internationale, d'une Convention spéciale sur la notification rapide d'un accident nucléaire ou d'une situation d'urgence radiologique. La rapidité de cette réaction doit être soulignée : la Convention a été signée seulement 5 mois après l'accident, le 26 septembre 1986, par 58 Etats et est entrée en vigueur, là encore très rapidement, seulement un mois plus tard. Elle exige que chaque Etat sur le territoire duquel un accident nucléaire se produit signale aux autres Etats qui sont, ou qui pourraient être touchés, l'accident, sa nature, le moment et le lieu exact où il s'est produit. Il doit donc rapidement fournir toutes les informations dont il dispose afin de limiter autant que possible les conséquences radioactives pour l'Etat ou les Etats exposés.

La réaction en cas de situation d'urgence doit être organisée afin d'assurer une action rapide et efficace, dont la notification n'est que la première étape. C'est ainsi que l'Agence internationale pour l'énergie atomique et l'Organisation mondiale de la santé ont annoncé le 26 février 1988 la création d'un réseau mondial d'avertissement qui

alerterait les Etats en cas de pollution éventuelle due à un accident nucléaire. Dans un domaine différent, celui de la pollution marine, la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures prévoit des règles concernant les procédures de rapports. Chaque Etat devra exiger des capitaines ou des autres personnes ayant la charge de navires battant son pavillon et des personnes ayant la charge d'unités au large relevant de sa juridiction, qu'ils signalent dans les plus brefs délais tout événement survenu au large à bord de leur navire ou de leur unité et entraînant ou risquant d'entraîner un rejet d'hydrocarbures, respectivement à l'Etat côtier le plus proche et à l'Etat côtier qui exerce sa juridiction sur l'unité. N'importe quel événement survenu en mer et impliquant le rejet ou la présence d'hydrocarbures dans la mer doit également être signalé par les capitaines de navires, les pilotes d'avions civils, les navires ou avions de l'inspection maritime et les autres services ou agents compétents, à l'autorité nationale compétente ou, selon le cas, à l'Etat côtier le plus proche. De tels rapports devront être faits conformément aux prescriptions élaborées par l'Organisation internationale maritime (article 4).

L'aide aux Etats touchés par une catastrophe écologique soulève de nombreuses questions. La situation juridique à cet égard n'est pas claire. Le Principe 18 de la Déclaration de Rio se contente d'affirmer que « tous les efforts devront être fournis par la communauté internationale pour aider les Etats sinistrés ». Dans sa Déclaration de principes sur la pollution transfrontière, l'OCDE affirme que les Etats devraient s'entraider, chaque fois que cela est nécessaire, afin de minimiser et, si possible, d'éliminer les effets des incidents créant une situation d'urgence, et qu'ils devraient établir des plans d'urgence à cet effet¹⁵.

L'article 199 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer contient des principes similaires :

« (...) les Etats situés dans la zone affectée, selon leurs capacités, et les organisations internationales compétentes coopèrent, dans toute la mesure du possible, en vue d'éliminer les effets de la pollution et de prévenir ou de réduire à un minimum les dommages. A cette fin, les Etats doivent élaborer et promouvoir conjointement des plans d'urgence pour faire face aux incidents entraînant la pollution du milieu marin ».

¹⁵ Document C(74)224, 14 novembre 1974, 14 ILM, 1075, p.234.

Ainsi, alors que le principe d'assistance est généralement proclamé, l'assistance elle-même ne constitue pas une obligation générale, si elle ne se traduit pas par des accords spécifiques entre les Etats qui sont ou qui pourraient être concernés. Cela peut s'expliquer de deux manières. En premier lieu, l'aide implique habituellement des opérations sur le territoire d'un Etat étranger et nécessite des arrangements spécifiques entre les Etats demandant ou apportant de l'aide. A cet égard, il se peut que les Etats soient hésitants car l'aide, bien que parfois nécessaire, constitue par nature une ingérence. Ensuite, la coopération en cas d'urgence implique généralement, d'une part, que les Etats soient préparés à agir avant l'accident et, d'autre part, qu'ils agissent en cas d'accident. Ceci explique pourquoi les instruments internationaux recommandent la préparation de plans d'urgence.

Agir avant même qu'un accident ne se produise consiste à échanger des informations sur les organes compétents qui devraient être avertis, les plans ou les programmes nationaux applicables en cas d'accident et les règles juridiques applicables. Les informations peuvent porter sur les moyens disponibles pour combattre les conséquences d'un accident, les moyens de communication et les mesures de sécurité. La surveillance de zones spécifiques peut être organisée en commun. Lors d'un accident, les plans devraient se concentrer sur l'organisation de l'aide et le rôle des autorités. Les aspects matériels ne doivent pas être ignorés, pas plus que les arrangements relatifs au financement de l'aide et aux formalités douanières concernant le passage de frontières par le personnel d'assistance et le matériel.

Après l'accident de Tchernobyl et parallèlement à la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, une seconde Convention se concentrant sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique a été conclue. En raison de la complexité du sujet, les mesures adoptées forment une sorte de traité-cadre nécessitant la conclusion d'accords ultérieurs par les Etats. L'article 1 exige seulement que les Etats Parties coopèrent afin faciliter l'assistance, sans imposer d'obligation d'assister un Etat victime d'une détérioration significative de son environnement due à un accident nucléaire ou à une situation d'urgence radiologique.

Dans les faits, il existe bel et bien un nombre croissant de plans d'urgence bilatéraux ou régionaux, principalement pour l'assistance en cas de situation d'urgence due aux accidents nucléaires et à la pollution marine. Le seul plan d'urgence mondial est la Convention de Londres sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (1990), qui prévoit également la notification en cas d'autres catastrophes

écologiques. Elle exige l'élaboration de systèmes nationaux et régionaux pour la préparation et la lutte, dans lesquels l'Organisation maritime internationale devrait jouer un rôle majeur. La coopération internationale en matière de lutte contre la pollution prévoit que les Parties contractantes doivent agir, en fonction de leurs moyens et de la disponibilité de ressources appropriées, en vue de fournir des services de conseil, un appui technique et du matériel pour faire face à une pollution par les hydrocarbures, lorsque la gravité de l'événement le justifie, à la demande de toute Partie touchée par cet événement ou susceptible de l'être (article 7(1)). Selon l'annexe à la Convention, à moins que des accords relatifs aux dispositions financières n'aient été conclus, les Parties devront assumer les coûts des mesures qu'elles ont prises pour faire face à une pollution en appliquant les règles suivantes :

- **Si des mesures ont été prises par une Partie à la demande expresse d'une autre Partie, la Partie requérante devra rembourser à la Partie apportant son aide le coût de ces mesures.**
- **Si des mesures ont été prises par une Partie de sa propre initiative, cette Partie devra assumer le coût de ces mesures.**

Au niveau régional, les Etats européens ont, avec l'aide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, adopté en 1992 à Helsinki une Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, qui est l'instrument international le plus abouti concernant l'assistance en cas de catastrophe écologique. Cette Convention oblige les Etats sous la juridiction desquels un accident industriel se produit ou peut se produire à assurer, pour des activités dangereuses, l'élaboration et l'application de plans d'urgence sur place, incluant des mesures appropriées pour la lutte et d'autres mesures pour prévenir et réduire au maximum les effets transfrontières. De tels plans d'urgence seront fournis aux autres Etats concernés (article 12). Les détails du contenu des plans d'urgence sont définis dans l'Annexe VII. Si un Etat a besoin d'assistance en cas d'accident industriel, il peut la demander aux autres Parties en indiquant l'ampleur et la nature de l'assistance nécessaire. Une Partie qui reçoit une demande d'assistance devra prendre une décision rapide et faire savoir à la Partie requérante si elle est en mesure de fournir l'assistance, en lui indiquant l'étendue et les conditions d'octroi de l'assistance fournie (article 12).

L'Annexe 10 à la Convention détaille le contenu de l'assistance. La direction, le contrôle, la coordination et la supervision générale de l'assistance incombent à la Partie qui demande l'assistance et le personnel participant à l'assistance devra agir conformément à la législation pertinente de la Partie qui demande l'assistance. La Partie qui demande

l'assistance doit faire en sorte que le personnel ayant fait l'objet d'une notification en bonne et due forme, ainsi que le matériel et les biens employés dans le cadre de l'opération d'assistance puissent facilement pénétrer sur le territoire national, y séjourner et le quitter. Elle doit fournir, dans la mesure de ses moyens, des installations et services locaux et assurer la protection du personnel, du matériel et des fournitures amenés sur son territoire. Elle doit offrir à la partie qui fournit l'assistance et aux personnes agissant en son nom les privilèges, immunités ou facilités qui leur sont nécessaires pour s'acquitter promptement de leurs fonctions d'assistance. Les Parties devront s'efforcer de faciliter le transit sur leur territoire, à destination ou en provenance du territoire de la Partie qui demande l'assistance, du personnel, du matériel et des biens employés dans le cadre de l'opération d'assistance, qui ont fait l'objet d'une notification en bonne et due forme. L'Etat qui demande l'assistance doit en supporter les coûts.

En ce qui concerne les actes résultant directement de l'assistance fournie, l'Etat qui demande l'assistance devra, en cas de décès de personnes ou de dommages corporels, de pertes de biens ou de dommages matériels, ou de dommages à l'environnement causés sur son territoire pendant la fourniture de l'assistance demandée, mettre hors de cause et indemniser l'Etat qui porte assistance ou les personnes agissant en son nom et les dédommager. La partie qui demande l'assistance devra aussi se charger des réclamations présentées par des tiers contre l'Etat qui fournit l'assistance ou contre les personnes agissant en son nom. De telles dispositions peuvent être considérées comme un modèle pour l'assistance internationale en cas de catastrophe écologique, en particulier pour les plans d'urgence conjoints.

H. Information et consultation dans le cadre des relations transfrontières

En dehors des situations d'urgence où une notification rapide et une assistance possible sont exigées, un Etat qui projette d'entreprendre ou d'autoriser des activités susceptibles d'avoir des effets mesurables sur l'environnement d'un autre Etat doit en informer ce dernier et doit lui transmettre les détails pertinents du projet, dans la mesure où la soumission des informations en question n'est pas interdite par la législation nationale ou par un traité international applicable. Le Principe 19 de la Déclaration de Rio prévoit que :

« Les Etats doivent prévenir suffisamment à l'avance les Etats susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontière, sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et de bonne foi ».

Le même principe a été formulé dans plusieurs traités internationaux relatifs à des sujets spécifiques comme la pollution de l'air, des rivières, des lacs ou de la mer. Le devoir d'informer pose, à n'en pas douter, des problèmes pour le droit international.

Le Principe 19 de la Déclaration de Rio ne résout pas toujours de tels problèmes, bien qu'il fournisse plusieurs indications :

- **Les Etats devront prévenir les autres Etats, même si les activités sont projetées par des acteurs non étatiques, tels que des communautés locales, des sociétés, des individus, ou d'autres entreprises.**

Cette obligation peut se comprendre dans un contexte où les activités qui sont potentiellement dangereuses pour l'environnement sont soumises à autorisation. Cependant, la question de l'obligation de notification reste posée pour les activités prévues qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont soumises à aucune autorisation et que l'Etat territorial peut ignorer.

- **La notification doit se faire au préalable et en temps utile.**

Cela signifie que les projets doivent se trouver dans leur phase initiale au moment de la notification à l'autre Etat, afin qu'ils puissent être modifiés, que le site choisi puisse être déplacé, voire que l'activité soit reportée ou interdite.

La détermination des informations pertinentes peut poser des problèmes majeurs. Elle nécessite manifestement une évaluation préalable de l'activité et de ses effets en général, mais aussi la définition du niveau de précision de l'information qui doit être transmise. La question est de savoir quels détails techniques devraient être notifiés. D'après

le texte rédigé par la Commission du droit international des Nations Unies chargée de la codification du droit des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, la notification en temps utile des mesures prévues devrait être accompagnée des données techniques et des informations disponibles afin de rendre l'Etat auquel elle est adressée à même d'évaluer les effets éventuels des mesures prévues. Le Mémorandum d'accord entre les Etats-Unis et le Canada concernant la pollution atmosphérique transfrontière inclut dans les informations à transmettre les changements de politique proposés, les réglementations ou les pratiques qui peuvent avoir des conséquences significatives sur la pollution atmosphérique transfrontière. La transmission d'informations confidentielles pouvant concerner les secrets et les droits de propriété intellectuelle ou industrielle pose également problème.

Les effets ou les conséquences que l'activité peut avoir sur le territoire sous juridiction de l'autre Etat doivent être évalués. Ceci implique l'identification des Etats qui peuvent être touchés par exemple par la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Le critère pour déterminer l'ampleur des effets négatifs proposé par la Déclaration de Rio est l'« effet significatif », qui constitue un seuil moins précis et probablement plus bas que l'« effet nocif » ou le « dommage ». Cette approche semble avoir été généralement adoptée, puisqu'aucune meilleure approche n'a encore été trouvée.

De nombreux problèmes ont été résolus dans un cadre régional par la Convention d'Espoo sur l'évaluation d'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (1991), un traité élaboré dans le cadre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe par 24 Etats européens, le Canada, les Etats Unis et la Communauté européenne. Il convient de mentionner ici l'Annexe I de la Convention, qui énumère les activités pour lesquelles une telle évaluation est exigée et établit une procédure qui peut déterminer si une telle évaluation est nécessaire et doit être notifiée. Une autre annexe décrit le contenu des évaluations de l'impact sur l'environnement et détermine ainsi les informations qui doivent être notifiées.

Le complément naturel à l'information préalable concernant les projets qui pourraient avoir des effets nocifs sur l'environnement d'un autre Etat est le devoir de consulter ce dernier à sa demande. Cette obligation signifie que l'Etat qui est le pollueur potentiel est disposé à discuter des informations qu'il a fournies à l'Etat éventuellement victime, lequel peut formuler des remarques sur le projet. La Convention sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que

la navigation adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en mai 1997 prévoit d'accorder un délai de 6 mois à l'Etat consulté pour qu'il réponde et, pendant ce temps, de ne pas mettre en œuvre les mesures projetées sans le consentement de l'Etat auquel la notification a été adressée (articles 13 et 14). Si aucune objection n'est formulée, des négociations doivent être menées « en vue de résoudre la situation d'une manière équitable » (article 17(1)) ; le projet doit être différé de 6 mois à la demande de l'Etat touché. Toutefois, les observations ne doivent pas nécessairement être totalement acceptées par l'Etat qui s'est proposé d'agir.

Les derniers mots du Principe 19 de la Déclaration de Rio sont importants : la consultation devrait être menée de bonne foi. La bonne foi est une exigence générale dans les relations interétatiques et est particulièrement importante dans le domaine des effets transfrontières de certaines activités. La Convention des Nations Unies sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation donne plus de détail sur ce point important :

« Les consultations et les négociations se déroulent selon le principe que chaque Etat doit de bonne foi tenir raisonnablement compte des droits et des intérêts légitimes de l'autre Etat ». (article 17(2)).

I. Les droits des individus: égalité d'accès aux procédures et principe de non-discrimination en matière d'environnement

Les Etats ne sont pas les seules entités à être informées des catastrophes écologiques et des activités prévues qui peuvent avoir des effets transfrontières négatifs. Dans le cadre général des droits des individus relatifs à la protection de l'environnement, des règles admettant la participation du public se sont développées.

Le principe d'égalité d'accès des non-résidents est d'abord apparu dans des textes non obligatoires, tels que la Recommandation de l'OCDE du 11 mai 1976 sur l'égalité

d'accès en matière de pollution transfrontière¹⁶ et dans certaines opinions judiciaires. Ce principe prévoit que, si les activités ayant lieu dans les limites de la juridiction ou sous le contrôle d'un Etat endommagent ou risquent d'endommager l'environnement d'un autre Etat, les résidents qui sont affectés ou risquent de l'être devraient avoir accès aux procédures administratives et judiciaires dans l'Etat qui est à l'origine des dommages causés à l'environnement, dans les mêmes conditions que les résidents de cet Etat. L'égalité d'accès concerne non seulement les ressortissants de l'Etat victime de la pollution transfrontière, mais aussi tous ceux résidant sur son territoire, même s'ils possèdent une autre nationalité.

La Convention d'Espoo sur l'évaluation d'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (1991) confirme ce principe en déclarant que l'Etat sous la juridiction duquel une activité proposée est envisagée devra offrir au public des zones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement et devra veiller à ce que la possibilité offerte au public de l'Etat affecté soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public (article 2(6)).

L'un des principaux problèmes de la participation du public est la définition de ceux qui devraient être informés. Il faut faire une distinction entre deux aspects du problème. Premièrement, il est nécessaire de répondre à la question de savoir, d'une part, quelle est la zone géographique dans laquelle les résidents devraient être informés et, d'autre part, quelles personnes doivent être informées dans cette zone. La règle générale est que tous ceux dont les intérêts pourraient être affectés devraient être informés. Cette définition pose le problème des organisations à but non lucratif, principalement celles dont le but est la protection de la nature, qui n'ont pas toujours accès aux procédures et aux recours. Une recommandation du Conseil de l'OCDE propose que, quand la loi nationale d'un Etat permet à ces entités d'agir pour protéger la nature, le pays devrait accorder les mêmes droits aux groupes comparables domiciliés dans le pays menacé¹⁷.

¹⁶ Recommandation C(76)55 (Final)

¹⁷ C(76)55 (Final), du 11 mai 1976.

Le principe d'égalité d'accès regroupe quatre éléments :

- **l'information des non-résidents ;**
- **leur participation aux procédures de prise de décision ;**
- **la possibilité pour eux de faire appel si l'application des règles pendant les procédures n'est pas régulière ;**
- **la réparation en cas de dommages.**

L'information est exigée pour les projets, les activités et les nouveaux développements qui pourraient engendrer un risque de dommages à l'environnement des non-résidents. L'article 9 de la Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels (1992) fournit des règles détaillées à cet égard. Il prévoit que les Parties veillent à ce que des informations appropriées soient données au public, dans les zones susceptibles d'être affectées par un accident industriel résultant d'une activité dangereuse. Ces informations sont diffusées par les voies jugées appropriées par les Parties. L'Annexe VIII détermine les éléments de l'information à transmettre. Ces éléments comprennent, entre autres, le nom de la société et le lieu de l'activité dangereuse, une explication, en termes simples, de l'activité dangereuse, y compris des risques encourus, le nom des substances et des préparations qui sont utilisées dans le cadre de l'activité dangereuse, l'indication des principales caractéristiques du danger, les informations générales tirées d'une évaluation de l'impact sur l'environnement, les informations générales relatives à la nature de l'accident industriel qui pourrait éventuellement se produire dans le cadre de l'activité dangereuse, notamment ses effets éventuels sur la population et l'environnement, les informations sur la manière dont la population touchée sera alertée et tenue informée en cas d'accident industriel, sur les mesures que la population touchée devrait prendre et sur le comportement qu'elle devrait adopter, les informations générales sur le plan d'urgence, applicable à l'extérieur du site, établi par les services de secours et sur les indications permettant au public de savoir où s'adresser pour obtenir de plus amples informations.

Au terme d'une évolution dont l'importance ne saurait être exagérée, un droit procédural à un environnement sain et sûr a été reconnu à toute personne. Le terme «procédural» signifie la faculté de chacun de défendre son environnement grâce à l'information, la participation et l'accès aux recours en matière d'environnement. Ce droit a été énoncé par le Principe 10 de la Déclaration de Rio sous une forme très générale, si bien qu'il correspond à une extension des règles qui, auparavant, n'étaient applicables que dans les relations transfrontières. Le droit procédural à un environnement sain et sûr est inscrit au moins partiellement dans la plupart des traités relatifs à la protection de l'environnement,

mais c'est dans la Convention régionale rédigée et adoptée dans le cadre de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe qu'il est le mieux exprimé. Pratiquement tous les Etats européens, y compris l'Union européenne, sont parties à cet instrument : la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La Convention impose à chaque Etat partie l'obligation de faire en sorte que les autorités publiques mettent à la disposition du public les informations sur l'environnement qui leur sont demandées. Chacun des Etats doit publier et diffuser tous les trois ou quatre ans un rapport national sur l'état de l'environnement. En outre, il doit diffuser le texte des lois et des documents directifs, accords et autres instruments internationaux concernant l'environnement. Chaque Etat partie doit mettre à la disposition du public les informations sur l'environnement qui lui sont demandées, sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier. Cette disposition peut aussi être invoquée par des étrangers, indépendamment du fait qu'ils sont ou non exposés à la détérioration de leur environnement. En dehors de l'obligation de répondre aux demandes d'information, les Etats doivent assurer que leurs autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions, obligation qui inclut aussi qu'ils obtiennent des informations sur les activités existantes et prévues qui pourraient entraîner des effets sérieux sur l'environnement.

Le public doit pouvoir participer à toutes les prises de décisions concernant l'autorisation ou le renouvellement de l'autorisation d'activités industrielles, agricoles ainsi que de constructions énumérées dans une annexe à la Convention. Il en est de même d'autres activités qui peuvent produire un sérieux impact sur l'environnement. Avant et pendant la procédure de décision, le public doit recevoir des informations détaillées concernant les problèmes à résoudre. Le public peut participer au processus par écrit, en s'exprimant oralement ou par enquête. Tous les commentaires, analyses ou opinions doivent être examinés au moment de la décision. Toutes les décisions doivent être rendues publiques, ensemble avec les motivations et les justifications qui leur ont servi de fondement. Le public doit pouvoir participer non seulement à la prise de décisions individuelles, mais aussi à l'élaboration des plans, des politiques et des réglementations relatifs à la protection de l'environnement.

Troisième volet de la Convention d'Aarhus : les Etats doivent veiller à ce que le public puisse avoir accès à des instances indépendantes et impartiales créées par voie législative. En particulier, ils doivent assurer des recours judiciaires contre tout refus de

donner une information demandée et contre tout acte et toute omission dans le domaine de l'autorisation ou du refus d'autorisation des activités ainsi qu'en ce qui concerne les manquements au droit national concernant la protection de l'environnement. Toutefois, le public et les membres des organisations non gouvernementales doivent avoir un intérêt suffisant à agir.

QUESTIONS

1. Décrivez le concept de souveraineté étatique et donnez un exemple de la manière dont la souveraineté étatique est limitée par le droit international de l'environnement actuel.

2. Qu'est-ce que le « principe de précaution » ?

3. Donnez un exemple de convention internationale appliquant le principe « pollueur-payeur ».

4. Quel principe de la Déclaration de Rio prévoit qu'un Etat doit informer un autre Etat s'il envisage d'entreprendre ou d'autoriser des activités susceptibles de produire des effets mesurables sur l'environnement de cet autre Etat ? Ce principe est-il appliqué en tant que règle de « hard law » ?

5. Pourquoi l'information et la participation du public, ainsi que l'accès aux moyens de recours sont-ils importants ?

REPONSES

1. *La souveraineté étatique signifie que l'Etat exerce la juridiction exclusive sur son territoire, c'est-à-dire qu'il est la seule autorité qui peut adopter des règles juridiques obligatoires sur son territoire, qu'il a le pouvoir exécutif exclusif et que ses tribunaux sont seuls compétents pour juger des litiges.*
2. *Le « principe de précaution » signifie que, lorsqu'il existe des menaces de dommages graves ou irréversibles à l'environnement, l'absence de certitude scientifique ne devrait pas être utilisée pour retarder les mesures destinées à empêcher la dégradation de l'environnement.*
3. *Exemple : la Convention de 1992 pour la protection de l'environnement marin dans l'Atlantique Nord-Est.*
4. *Le Principe 19. Ce principe est notamment appliqué par la Convention d'Espoo de 1991 sur l'évaluation d'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.*
5. *Le public pouvant être affecté par la détérioration de l'environnement peut ainsi vérifier, et si nécessaire imposer, l'application des règles nationales et internationales protégeant l'environnement.*

LES CONCEPTS STRUCTURANT LE DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Le droit international de l'environnement est structuré par de nouveaux concepts qui révèlent ses caractéristiques principales. Ces concepts sont de différentes natures. Parmi ces concepts, le **développement durable** est un objectif général qui peut être comparé aux objectifs des États et des sociétés proclamés par les Constitutions nationales.

- **Le concept d'intérêt général de l'humanité est à la base de la totalité du droit international mais joue un rôle particulier en droit international de l'environnement.**
- **Le droit des générations futures a été introduit dans le droit international en raison de la protection de l'environnement et peut constituer une ligne directrice générale pour la réglementation et pour l'action.**
- **Le concept de patrimoine commun de l'humanité correspond, dans certains cas, à un régime juridique élaboré et, dans d'autres cas, peut être utilisé comme un modèle.**

Ces quatre concepts sont liés. Deux autres concepts sont apparus plus récemment : **la sécurité en matière d'environnement** et les **responsabilités communes mais différenciées**.

A. Le développement durable

Depuis la fin des années 1980, l'expression clé dans le domaine de la protection de l'environnement est le « développement durable ». Il a été défini dans le rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (1987)

comme « le développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

Le rapport a identifié les objectifs les plus importants reflétés dans ce concept pour les politiques pour l'environnement et le développement :

- **relancer et améliorer la croissance ;**
- **satisfaire les besoins essentiels en emplois, nourriture, énergie, eau et installations sanitaires ;**
- **assurer un niveau durable de population ;**
- **conserver et améliorer la base des ressources ;**
- **réorienter la technologie et gérer le risque ;**
- **prendre des décisions en tenant compte à la fois de l'environnement et de l'économie¹⁸.**

Le Principe 4 de la Déclaration de Rio déclare que :

« Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

Il n'en reste pas moins qu'une définition du développement durable pouvant prétendre avoir une valeur juridique généralement acceptée n'est pas facile à trouver. Une tentative intéressante peut être signalée à cet égard. La Convention sur la coopération pour la protection et le développement durable de l'environnement marin et côtier du Pacifique du Nord-est, adoptée à Antigua le 18 février 2002, propose dans son article 3 consacré aux définitions celle du développement durable¹⁹ Selon ce texte qui n'existe pour le moment qu'en anglais et en espagnol, le développement durable signifie le processus de changement progressif de la qualité de la vie des êtres humains, qui les place en tant que sujets premiers au centre du développement, grâce à la croissance économique combinée avec la justice sociale et la transformation des méthodes de production et de consommation, et qui est soutenu par l'équilibre écologique et vital de la région. Ce processus

¹⁸ Commission mondiale pour l'environnement et le développement, *Our Common Future* 43 (1987).

¹⁹ *International Environmental Law – Multilateral Treaties* (désormais cité comme EMUT) 2002 : 14.

implique le respect de la diversité ethnique et culturelle aux niveaux régional, national et local ainsi que la participation pleine et entière du peuple, jouissant d'une coexistence pacifique et en harmonie avec la nature, sans préjudice de la qualité de la vie des futures générations et leur assurant cette qualité.

La Convention d'Antigua affirme aussi dans son préambule que la protection et le développement durable de l'environnement marin et côtier et de leurs ressources naturelles relèvent de la responsabilité commune des autorités nationales et locales ainsi que de la société civile. Il y est ajouté que le financement des mesures prévues devra être assuré par les secteurs public mais aussi privé, soulignant ainsi l'importance de ce dernier.

Pour replacer le concept de développement durable dans le contexte général des intérêts de l'humanité, il convient de rappeler la nécessité de reconnaître l'importance des approches à long terme qui prennent en compte les stratégies à long terme et qui peuvent inclure l'utilisation de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et la société, l'analyse de risque, l'analyse des coûts et bénéfices et le recensement des ressources naturelles. L'intégration des politiques environnementale, sociale et économique exige également la transparence et la participation large du public dans les prises de décision gouvernementale.

B. L'intérêt général de l'humanité

Tous les ordres juridiques sont articulés autour de l'intérêt général que la société reconnaît en tant que tel. Le respect et la protection de cet intérêt sont les fondements juridiques de la réglementation qui impose des obligations aux Etats et aux autorités régionales ou locales et peut limiter, quand c'est nécessaire, les libertés et les droits individuels, mais qui peut aussi soutenir de tels droits. Cette situation complexe peut être illustrée par l'exemple de la santé publique. Protéger et améliorer la santé publique relève de l'intérêt général. Les mesures juridiques adoptées pour la protéger créent des obligations pour les autorités – par exemple, la construction et le bon fonctionnement des hôpitaux –, et peuvent restreindre les droits individuels – par exemple, l'interdiction de certaines substances – mais en même temps, elles garantissent aux individus le droit à la santé conformément aux instruments nationaux et internationaux concernant les libertés et les droits fondamentaux.

L'intérêt général de la société – qui est lié à ses valeurs fondamentales – est déterminé à l'intérieur des Etats par la Constitution et les réglementations qui se fondent sur elle. Contrairement aux systèmes de droit interne, la communauté internationale n'a pas de constitution ni d'autorité centrale qui pourraient adopter des réglementations comparables. Ainsi, la reconnaissance et la protection de l'intérêt général de l'humanité résultent principalement de traités, mais aussi de règles coutumières et, de plus en plus, de principes non obligatoires.

L'un des problèmes majeurs à cet égard est d'identifier les questions qui peuvent être considérées comme relevant de l'intérêt général de l'humanité. La méthode la plus sûre est d'examiner minutieusement les traités mondiaux ou les traités se rapportant à une vaste zone géographique et d'étudier la nature des obligations qu'ils impliquent pour les Parties contractantes. Dans le passé, les traités internationaux étaient conçus sur le modèle des contrats de droit civil fondés sur la réciprocité : ils devaient atteindre un certain équilibre entre les obligations et les droits des Parties. Si l'Etat A accordait aux ressortissants de l'Etat B le droit d'établir leur résidence et de faire du commerce sur son territoire, l'Etat B devait accorder le même droit, ou des droits équivalents, aux ressortissants de l'Etat A. Les conventions multilatérales ont compliqué ces relations, mais chaque Etat participant doit, en contrepartie de ses obligations, y trouver un avantage comme, par exemple, le partage du spectre des fréquences radioélectriques. Une telle contrepartie, c'est-à-dire un avantage pour chaque Etat partie, peut être plus ou moins vague. L'avantage pour les Parties contractantes peut même parfois n'être que l'amélioration des relations internationales, par exemple en assurant la paix, ou la condition des humains en protégeant les droits de l'homme, ou de l'environnement en préservant la diversité biologique. On peut considérer que de telles dispositions conventionnelles expriment l'intérêt général de l'humanité.

A l'évidence, les obligations en matière d'environnement sont fondamentalement liées à l'intérêt général de l'humanité et constituent même une part importante de cet intérêt. Aucune contrepartie immédiate ne résulte, pour les Etats contractants, des obligations prescrites par les traités de ne pas polluer les océans, de respecter les espèces en voie de disparition ou de protéger la couche d'ozone. C'est l'intérêt général de l'ensemble de l'humanité qui est reconnu dans tous ces cas, et les Etats acceptent les obligations et les sacrifices sans aucun avantage immédiat ni récompense, puisque la coopération, les obligations et les sacrifices qu'il implique sont nécessaires pour éviter les catastrophes écologiques qui affectent toute l'humanité.

Il convient de citer à ce sujet le préambule de la Convention de Maputo du 11 juillet 2003 qui affirme que

« ...la conservation de l'environnement mondial est une préoccupation commune (common concern) à l'humanité tout entière, et celle de l'environnement africain, une préoccupation majeure de tous les africains »

Comme c'est le cas à l'intérieur des Etats, l'intérêt général n'implique pas de règles et d'obligations spécifiques, mais constitue le fondement général de l'action de la communauté internationale. Cependant, il devrait être clairement établi que la sauvegarde de l'environnement mondial, qui constitue une unité, est une question d'intérêt général pour toute l'humanité. Les problèmes environnementaux internes et transfrontières qui ne peuvent être réglés par des efforts nationaux et régionaux peuvent aussi relever de l'intérêt général.

L'acceptation à la fois du droit et du devoir de l'ensemble de la communauté internationale de se préoccuper de l'environnement mondial implique le besoin de trouver un équilibre entre intérêt général de la communauté mondiale et souveraineté étatique. En principe, proclamer que la sauvegarde de l'environnement mondial relève de l'intérêt général de l'humanité signifierait que cet intérêt ne pourrait plus être considéré comme relevant uniquement de la juridiction des Etats, en raison de sa portée mondiale et de ses conséquences pour tous.

Appliqué à l'environnement, l'intérêt général contient des éléments à la fois spatiaux et temporels. L'élément spatial est le besoin de considérer la biosphère dans sa totalité, à cause de l'interdépendance de tous ses éléments à l'intérieur des Etats avec les espaces communs (global commons). Cet aspect exige le partage équitable entre les Etats des responsabilités et, si nécessaire, l'application du principe de responsabilités communes mais différenciées. L'élément temporel est la reconnaissance des conséquences à long terme de la dégradation de l'environnement et du devoir de protéger l'environnement pour les générations futures.

C. Le droit des générations futures

Les instruments juridiques internationaux font souvent référence au « droit des générations futures ». Sur la base d'une variété d'instruments, incluant les déclarations et les résolutions, ainsi que les dispositions des traités, il est possible de le définir comme le droit de chaque génération de bénéficier du patrimoine naturel et culturel hérité des générations précédentes et de le développer de manière à ce qu'il puisse être transmis aux générations futures dans un état au moins comparable à celui qui prévalait quand elles l'ont reçu. Cela implique la conservation des ressources renouvelables, des écosystèmes et des processus essentiels à la subsistance, ainsi que du savoir humain et de l'art. Ceci suppose également que les hommes évitent d'entreprendre des actions qui pourraient avoir des conséquences dangereuses et irréversibles pour le patrimoine naturel et culturel.

Des expressions divergentes des droits des générations futures se retrouvent dans des instruments internationaux variés. D'après la Déclaration de Stockholm de 1972 qui, la première, a formulé ce principe :

« L'homme (...) a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ».

Le même principe a été réaffirmé par de nombreux traités internationaux et d'autres instruments. L'article 3(1) de la Convention-cadre sur les changements climatiques est particulièrement significatif. Il déclare que :

« Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures ».

Le Principe 3 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement établit un rapport entre le droit des générations futures et le droit au développement :

« Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ».

La reconnaissance fréquente des droits des générations futures est donc une étape importante pour le développement et l'environnement. Néanmoins, d'un point de vue strictement juridique, des éclaircissements sont nécessaires sur trois points : la définition de ce qu'est une génération, le contenu des droits et, enfin, leur application.

En premier lieu, le concept même de génération n'est pas clair. Sur le plan historique, en tenant compte de l'espérance de vie dans le passé, la durée d'une génération est de 30 ans. La pertinence de ces estimations, étant donné l'espérance de vie plus longue des habitants des pays développés et l'énorme différence entre pays développés et PED, est très discutable. Le fait qu'il n'y ait pas de générations distinctes pose un problème encore plus délicat. Chaque seconde, des centaines d'êtres humains naissent et meurent, et plus de 6 milliards de personnes de tout âge coexistent. Il serait plus juste de parler non pas de générations mais plutôt de flux constant. On peut comparer l'humanité à une immense rivière qui coule sans cesse, qui s'élargit de plus en plus, et qui est constituée de gouttes d'eau qu'il est impossible de distinguer. Pour la science juridique, la conséquence logique d'une telle approche est de parler non pas de générations futures, mais d'humanité future détentrice de droits, ce qui signifie la reconnaissance de toute l'humanité, y compris les membres présents et futurs, en tant que personne juridique, soumise au droit et ayant potentiellement des droits et des devoirs. Du point de vue conceptuel, une telle reconnaissance ne pose pas de problème majeur, puisque tous les Etats sont considérés, à l'intérieur de leur propre système juridique, comme des personnes juridiques. On pourrait accorder la même capacité à la communauté mondiale dans l'ordre juridique mondial que le droit international représente. Toutefois, ceci ne résout pas le problème de savoir qui pourrait parler au nom de la communauté internationale.

Deuxièmement, le contenu des droits de l'humanité future n'est pas défini. L'approche initiale a conduit à la conclusion que ce droit nécessitait la sauvegarde des options que nous possédons actuellement ainsi que leur transmission aux générations futures. Pourtant, cette approche n'est pas nécessairement satisfaisante, puisqu'elle ne prend pas en compte le fait que la nature même du concept exige qu'il soit appliqué pendant des siècles. Comment la même quantité d'espaces, de régions désertes, d'eau potable, de diversité biologique peut-elle être garantie sur des générations et des générations qui vont elles-mêmes se composer d'un nombre croissant d'individus ? Le monde devrait-il être transformé en un immense musée rempli d'un nombre croissant de monuments, d'œuvres d'art et de sites historiques ? Même si l'humanité actuelle pourrait accepter cette approche, les futurs habitants de la planète ne l'accepteraient peut-être pas. En outre, comment peut-on savoir quelles seront les préférences des générations futures dans 50, 100, ou 500 ans ?

On peut trouver une approche plus concrète si on associe droits de l'humanité future et développement durable, qui inclut l'acquisition des droits économiques, sociaux et culturels. La réalisation de ces droits est soumise à la disponibilité des ressources naturelles qui sont nécessaires pour les garantir indéfiniment. Ces ressources comprennent non seulement des ressources matérielles – l'eau et l'air – indispensables à la survie de l'humanité ou qui l'enrichissent – le pétrole, les minéraux – mais aussi les écosystèmes et les processus essentiels à la subsistance ainsi que la diversité biologique. La jouissance des droits culturels comporte nécessairement la conservation d'éléments fondamentaux de notre civilisation, dont la faune et la flore sauvages, les paysages et les sites naturels. Une telle interprétation des droits de l'homme est nécessaire pour refléter les intérêts plus vastes de l'humanité future.

Enfin, les instruments internationaux ne donnent presque pas de conseils quant à l'application des droits de l'humanité future. On peut trouver quelques indications dans la pratique des systèmes juridiques internes, notamment dans une décision récente de la Cour suprême de la République des Philippines dans le cas *Mineurs Oposa contre le Secrétaire du département des ressources naturelles de l'environnement*²⁰. En l'espèce, 35 mineurs, représentés par leurs parents et une association, ont cherché à obtenir une décision exigeant du gouvernement qu'il annule les licences sur le bois de construction et qu'il n'en accorde pas de nouvelles. Leur demande était basée sur l'allégation que la déforestation est à l'origine de nombreux dommages écologiques. La Cour a déclaré que les plaignants avaient le droit de représenter leurs futurs descendants et qu'ils avaient défendu leur droit à une écologie équilibrée et saine de manière adéquate. Elle a également déclaré que « la revendication par les mineurs de leurs droits de bénéficier d'un environnement sain constitue, en même temps, l'accomplissement de leur obligation d'assurer la protection de ce droit pour les générations à venir ».

Bien sûr, une telle décision doit être replacée dans le contexte d'un système juridique interne précis. Néanmoins, elle est encourageante et constitue un pas précieux en avant. Au niveau général, le devoir d'assurer les droits de l'humanité future devrait incomber à une autorité internationale indépendante.

²⁰ 1994, 33 ILM, p. 168.

D. Le patrimoine commun de l'humanité

Le patrimoine commun de l'humanité est un concept nouvellement formulé. Il n'existe sous sa forme actuelle que depuis la fin des années 60. On doit le distinguer de deux autres concepts anciens, ceux de *res nullius* et de *res communis*. La *res nullius* est une chose – ce qui, pour les systèmes juridiques traditionnels, inclut les animaux sauvages et les plantes – qui n'appartient à personne, qui peut être utilisée librement par tout le monde, et que chacun peut s'approprier. Le concept de *res communis* comprend, en droit international, certaines parties de la surface de la Terre – la haute mer – et l'espace extra-atmosphérique dans son ensemble, que l'on ne peut pas s'approprier puisqu'ils appartiennent à la communauté des nations. Toutefois, leurs ressources peuvent être utilisées par tout le monde.

Le concept de patrimoine commun de l'humanité est bien plus vaste que la *res communis*. L'idée à la base de ce concept est que l'intérêt général de l'humanité devrait être protégé par des régimes juridiques spécifiques appliqués à des régions et des sites déterminés : le fond de la mer et son sous-sol²¹, l'Antarctique, la lune, l'orbite géostationnaire, mais aussi des régions, des sites et des monuments que l'on peut considérer comme des éléments essentiels du patrimoine culturel de l'humanité.

Le concept de patrimoine commun de l'humanité est la matérialisation de l'intérêt général de l'humanité et est étroitement lié aux droits de l'humanité future, puisque des valeurs importantes de la biosphère devraient être sauvegardées et transmises à l'humanité future.

La nature du patrimoine commun implique une forme d'accord dont les principaux objectifs sont :

- **l'usage exclusif à des fins pacifiques ;**
- **l'utilisation rationnelle dans un esprit de conservation ;**
- **la bonne gestion et la transmission aux générations à venir.**

Les avantages découlant du patrimoine commun peuvent être partagés dès à présent, mais ce n'est pas la caractéristique essentielle du concept. Le partage actuel peut impliquer l'attribution équitable de revenus, bien que, dans des cas extrêmes, cela puisse

être contraire aux idées fondamentales du concept. Suivant les circonstances, le partage des avantages peut aussi signifier partager le savoir scientifique acquis dans des domaines échappant à toute juridiction nationale, tels que l'Antarctique, la lune, l'héritage culturel, ou partager l'utilisation, comme c'est le cas de l'orbite géostationnaire.

Que l'administrateur soit la communauté internationale, par l'intermédiaire d'un organe international, ou un Etat qui a accepté d'agir au nom de la communauté, cela est une question de politique. Ainsi, le patrimoine commun de l'humanité peut être administré par une autorité spéciale, comme l'Autorité internationale du fond des mers créée par la Convention de 1982 sur le droit de la mer amendée par un accord de 1994. Il peut aussi être administré en commun par un groupe d'Etats, comme en Antarctique. Enfin, il peut être administré par des Etats individuellement sous la supervision d'un organe international, comme l'est l'héritage culturel et naturel dans le cadre de la Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972). Le dernier exemple montre que, contrairement au concept de *res communis*, le patrimoine commun de l'humanité peut être composé d'éléments relevant de souverainetés nationales, comme les régions culturelles protégées en Egypte et les réserves naturelles au Kenya, voire appartenant à des personnes privées, tels que des demeures de Venise ou de Fez.

Les discussions menées pendant la préparation de la Convention sur la diversité biologique ont conduit à une critique du concept de patrimoine commun de l'humanité. Les Etats ayant une diversité biologique riche se sont refusés à considérer ces ressources comme faisant partie du patrimoine commun de l'humanité, ressources dont les avantages devraient être partagés avec d'autres. De telles positions avaient pour origine une mauvaise compréhension du concept de patrimoine commun, dont les principales caractéristiques sont l'utilisation pacifique et rationnelle, la gestion et la conservation appropriées, la transmission à l'humanité future, et pas nécessairement le partage des avantages matériels. La Convention sur la diversité biologique confie aux Etats contractants la conservation et le développement durable de la diversité biologique sur leur territoire respectif (article 6(10)) et incorpore ainsi les éléments essentiels du concept de patrimoine commun. Le Préambule de la Convention, qui affirme que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune de l'humanité, et qui déclare que les Parties contractantes sont déterminées à conserver et à utiliser durablement la diversité biologique pour le bénéfice des générations présentes et futures, fait référence à deux concepts fondés sur une même approche. Ainsi, la Convention sur la diversité biologique n'ignore pas, malgré tout, certains des éléments essentiels du patrimoine commun de l'humanité.

E. Les responsabilités communes mais différenciées

Le Principe 7 de la Déclaration de Rio proclame que :

« Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent ».

Le Principe 8 ajoute que les Etats devraient réduire et éliminer les modèles de production et de consommation qui ne sont pas durables et promouvoir des politiques démographiques appropriées, sous-entendant que les Etats industrialisés utilisent des modèles de production et de consommation qui ne sont pas durables et que les PED sont es pays qui contribuent le plus à la croissance rapide de la population mondiale.

Alors que le concept de responsabilités communes est facile à comprendre, son caractère différencié nécessite un commentaire. La distinction entre responsabilité (« responsibility ») en tant que concept davantage moral et politique que juridique, et responsabilité (« liability ») en tant que conséquence soit d'un dommage causé à quelqu'un, soit d'une violation de la loi, a une importance fondamentale. Une juridiction internationale ne condamnerait pas un Etat qui n'aurait pas pris part à l'effort commun destiné à améliorer l'environnement de la planète, alors qu'elle condamnerait un Etat qui aurait endommagé les récoltes de son voisin à cause de la pollution de l'air. La première hypothèse correspond au terme anglais de « responsibility », la seconde à celui de « liability ». La conséquence de l'acceptation par un Etat industrialisé de sa responsabilité se reflète par sa participation croissante aux efforts déployés en vue d'encourager le développement durable.

En réalité, le concept de responsabilités communes mais différenciées est incorporé dans toutes les conventions mondiales sur l'environnement adoptées depuis la fin des années 80. La Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination (article 10(2)), le Protocole de Montréal sur la

protection de la couche d'ozone (1987) amendé en 1992, la Convention sur la diversité biologique de 1992 (articles 16, 20 et 21) et la Convention de 1992 sur les changements climatiques prévoient tous transfert de technologies et assistance financière. Le dernier instrument illustre l'idée de différenciation en opérant une distinction entre trois catégories d'États :

- **Les pays développés Parties devraient être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes (article 3(1)). Ils devront fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement Parties du fait de l'exécution de leurs obligations (article 4(3)). Ils devront aussi aider les pays en développement Parties, qui sont particulièrement vulnérables aux effets des changements climatiques, à faire face aux coûts d'adaptation auxdits effets (article 4(4)). Ils devront faciliter le transfert de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels aux PED (article 4(5)). Ils devront également transmettre des informations sur les mesures d'application qu'ils ont prises pendant une période déterminée.**
- **On considère que les pays européens qui, par le passé, ont eu des régimes communistes, sont actuellement en transition ; on leur accorde plus de souplesse pour améliorer leur capacité à faire face aux changements climatiques (article 4(6)).**
- **Les PED devraient recevoir des aides financières et bénéficier de transferts de technologies. Ils disposeront de plus de temps pour communiquer les mesures qu'ils ont prises pour appliquer la Convention. Les Parties les moins avancées peuvent communiquer les mesures qu'elles ont prises à leur propre discrétion.**

Il faut espérer que cette nouvelle approche contribuera à réduire la détérioration de l'environnement mondial.

QUESTIONS

1. Comment peut-on concilier intérêt général de l'humanité et principe de souveraineté des Etats ?

1. Comment peut-on concilier intérêt général de l'humanité et principe de souveraineté des Etats ?

3. En quoi le concept de « patrimoine commun de l'humanité » diffère-t-il du concept traditionnel de « res communis » ?

4. Quels sont les principaux objectifs du concept de « trust » (accord) soutenant le « patrimoine commun de l'humanité » ?

5. Le concept de « responsabilités communes mais différenciées » tel qu'appliqué par la Convention sur les changements climatiques de 1992 distingue trois catégories d'Etats. Lesquelles ?

REPONSES

- 1. Comme dans toute communauté, les membres de la communauté internationale doivent accepter certaines valeurs fondamentales leur permettant de survivre et d'assurer leur existence pour l'avenir. Cette acceptation résulte principalement des conventions internationales ayant une portée générale, conclues dans des domaines essentiels tels que la protection des droits de l'homme et celle de l'environnement.*
- 2. La définition d'une « génération » ; ce que l'on entend par « droits » et, d'un point de vue pratique, comment ces derniers sont mis en œuvre.*
- 3. La res communis se rapporte en droit international à des parties de la Terre (par exemple, la haute mer) et à l'espace extra-atmosphérique, que nul ne peut s'approprier puisqu'ils appartiennent à la communauté des nations. Le « patrimoine commun de l'humanité » renvoie à l'intérêt général de l'humanité qui devrait être protégé par des régimes juridiques spéciaux s'appliquant à des zones et des sites déterminés (par exemple le fond des mers) et est lié aux droits des générations futures.*
- 4. L'usage à des fins exclusivement pacifiques ; l'utilisation rationnelle dans un esprit de conservation ; la bonne gestion et la transmission aux générations à venir.*
- 5. Les pays développés Parties (qui devraient être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques, incluant la fourniture de ressources financières nouvelles et additionnelles) ; les pays en transition Parties (qui se sont vus accorder une certaine souplesse pour faire face aux changements climatiques) ; et les pays en développement Parties (qui devraient bénéficier d'une assistance financière et de transferts de technologies pour leur permettre de faire face aux changements climatiques).*

BIBLIOGRAPHIE

Adede A.O., *International Environmental Law Digest*, 1993

Boisson de Chazourne L., Desgagné R., Mbengue, M., Romano C., *Protection internationale de l'environnement*, 2nde édition, 2004

Freestone D. et Hey E., *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, 1996

Kiss A., et Beurier J.P., *Droit international de l'environnement*, 2004, 3^{ème} édition.

Kiss A., « The Common Heritage of Mankind: Utopia or Reality? », *XI International Law Journal*, 1985, p. 423

Kiss A. et Shelton D., *Traité de droit européen de l'environnement*, 1995

Kiss A. et Shelton D., *Manual of European Environmental Law*, 1997, 2nde édition

Lavieille J.-M., *Droit international de l'environnement*, 1998

Weiss E.B., *In Fairness to Future Generations*, 1989

Weiss E., Szász P., et Magraw D. (éds), *International Environmental Law: Basic Instruments and References*, 1992

**Institut des Nations Unies pour
la formation et la recherche
(UNITAR)**

Adresse :

UNITAR
11 - 13, Chemin des Anémones
CH-1219 Châtelaine
Genève
Suisse

Adresse postale :

UNITAR
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10
Suisse

Tél. : (+41 22) 917 12 34

Fax : (+41 22) 917 80 47

Télex : 412962 (UNO CH)

Câble : UNITAR/UNNATIONS
Genève

Site Web :

<http://www.unitar.org>

E-Mail :

elp@unitar.org

UNITAR

L'Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR) a été créé en 1965 en tant qu'institut autonome au sein de l'Organisation des Nations Unies afin d'aider celle-ci à atteindre ses objectifs au moyen de la formation et de la recherche. L'UNITAR est administré par un Conseil d'administration et dirigé par un Directeur général. Les ressources financières proviennent des contributions volontaires octroyées par les gouvernements, les organisations intergouvernementales, les fondations et par d'autres donateurs non gouvernementaux.

UNITAR a les fonctions suivantes :

- Concevoir et organiser des programmes de formation à la diplomatie multilatérale et à la coopération internationale pour les diplomates accrédités auprès des Nations Unies et les responsables gouvernementaux nationaux qui, de par leurs fonctions, sont appelés à participer aux activités des Nations Unies.
- Préparer et mener une gamme étendue de programmes de formation dans le domaine du développement économique et social (le domaine de la gestion de l'environnement est devenu le secteur dans lequel l'UNITAR offre le plus de formations).
- Effectuer des recherches en vue d'améliorer les résultats obtenus en matière de formation pratique et plus particulièrement des recherches sur et pour la formation; concevoir les outils pédagogiques y compris les outils de formation pour l'enseignement par correspondance, les manuels de formation, les logiciels et les vidéos.
- Etablir et renforcer la coopération avec les universités et autres instituts d'enseignement, en particulier pour le développement de la recherche sur et pour la formation.