

STRATÉGIES *ÉNERGÉTIQUES*
BIOSPHERE & SOCIÉTÉ

Le droit international
face à l'éthique
et à la politique
de l'environnement

SEBES



Maquette: J. G. Cecconi
Mise en page: Hans Weidmann
Impression: Médecine et Hygiène, Genève

Illustrations: gravures sur bois de Frans Masereel.

Né à Blankenberghe en Belgique, en 1889, Masereel mourut à Avignon en 1972. La Première guerre mondiale le surprit à Genève, en 1915, où il fréquentait, après avoir beaucoup voyagé, le milieu de Romain Rolland. Il commença à s'exprimer au moyen de la gravure sur bois, publiant plusieurs recueils à l'accent revendicatif et humanitaire et d'un style fort expressif, les zones noires, très denses, ménageant de brutales clartés. Son œuvre témoigne d'une lucidité avertie quant aux maux de notre planète.

Copyright by SEBES 1996

La reproduction partielle d'études parues dans SEBES est autorisée moyennant l'indication de la source et l'envoi d'un justificatif au rédacteur responsable. La reproduction in extenso doit faire l'objet d'une autorisation.

ISSN 1016-8397

ISBN 2-8257-0550-0

Vente exclusive en librairie: Georg Editeur S.A., 46, chemin de la Mousse,
CH-1225 Chêne-Bourg/Genève.

Distribution des Editions Georg en Suisse: GM Diffusion S.A., CH-1027 Lonay;
en France: DILISCO, F-94200 Ivry-sur-Seine; en Belgique: Presses de Belgique, B-1300 Wavre;
au Canada: DPLU Inc., Bureau 112 – 5165 Sherbrooke Ouest, Westmount/Québec H4A 1T6.
On peut également obtenir SEBES par abonnement auprès de Médecine et Hygiène,
78 avenue de la Roseraie, case postale 456, CH-1211 Genève 4, Fax (22) 702 93 55.
(L'appartenance à l'APAG couvre l'abonnement à SEBES)

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES, BIOSPHERE & SOCIÉTÉ (SEBES)

Forum interdisciplinaire indépendant

Collection dirigée par

François Burnier

Docteur en médecine de l'Université de Bâle, médecin

Fabrizio Carlevaro

Professeur d'économétrie à la Faculté des sciences économiques et sociales,
directeur du Centre universitaire d'étude des problèmes de l'énergie, Université de Genève

Charles P. Enz

Professeur honoraire de physique théorique, Faculté des sciences, Université de Genève

Joel Jakubec

Théologien, pasteur de l'Eglise nationale protestante de Genève

Louise Lassonde

Docteur en démographie de l'Université de Montréal, consultante internationale
et coprésidente de la Fondation du Devenir, Genève

Philippe Lebreton

Professeur émérite de biologie végétale, Université Claude Bernard de Lyon I

Jean-Paul Maréchal

Maître de conférences en science économique, Université de Rennes 2 Haute Bretagne,
chercheur au Laboratoire d'économie et de sciences sociales, Rennes

Ivo Rens

Professeur au Département d'histoire du droit et des doctrines juridiques et politiques,
Faculté de droit, Université de Genève

Conseillers de la direction

Laurence Boisson de Chazournes

Docteur en droit, conseil auprès du Département juridique de la Banque mondiale, Washington

Richard Grantham

Professeur émérite de biologie, Institut d'évolution moléculaire, Université Claude Bernard de Lyon I

Jacques Grinevald

Chargé de cours, Institut universitaire d'études du développement, Genève

Franco Romero

Collaborateur scientifique, Centre universitaire d'étude des problèmes de l'énergie, Genève

Hendrik Ph. Visser 't Hooft

Professeur émérite de philosophie du droit, Université d'Utrecht

Professeur Ivo Rens, rédacteur responsable

Département d'histoire du droit et des doctrines juridiques et politiques,
Faculté de droit de l'Université de Genève, CH-1211 Genève 4. Fax (4122) 735 09 42

Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement

sous la direction du professeur Ivo Rens
avec la collaboration de Joel Jakubec

Sommaire

PRÉSENTATION

Sur quelques controverses relatives à l'éthique, à la politique et au droit international de l'environnement
Ivo Rens, professeur au Département d'histoire du droit et des doctrines juridiques et politiques,
Faculté de droit, Université de Genève

9

DOSSIER SCIENTIFIQUE

Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement

Emergence de principes généraux du droit international et d'une politique internationale de l'environnement

Alexandre Kiss, président du Conseil européen du droit de l'environnement, Strasbourg

19

La protection de l'air

Serge Pannatier, docteur en droit, collaborateur scientifique à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, Berne

37

La protection du milieu marin

Serge Pannatier

47

La protection des eaux douces

Serge Pannatier

59

Vers une protection efficace des espèces sauvages de la faune et de la flore

Caroline Dommen, assistante au Département de droit international public,
Faculté de droit, Université de Genève

71

L'avenir de la couche d'ozone: le rôle du Protocole de Montréal de 1987

Winfried Lang, professeur à la Faculté de droit de Vienne, ambassadeur à la Mission permanente d'Autriche à Genève, et Christian Manahl, docteur en philosophie, premier secrétaire à la Mission permanente d'Autriche à Genève

93

La Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination

Alain Clerc, coprésident de la Fondation du Devenir, ancien président du Groupe d'experts juridiques et techniques pour l'élaboration de la Convention de Bâle, Genève

99

Le Protocole de Madrid de 1991 au Traité de 1959 sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement

Serge Pannatier

107

La Convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique

Christopher D. Stone, professeur de droit à l'Université de la Californie méridionale (USCLA), Los Angeles

119

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Laurence Boisson de Chazournes, docteur en droit, conseil auprès du Département juridique de la Banque mondiale, Washington

135

La Convention de Paris de 1994 sur la désertification

Stéphane Doumbé-Billé, professeur de droit public à l'Université du Littoral, Boulogne-sur-mer, expert juridique de l'Union mondiale pour la nature (UICN) aux travaux du Comité intergouvernemental de négociation sur la désertification

143

La mise en œuvre du droit international de l'environnement

Christian Dominicé, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève et à l'Institut universitaire des Hautes Etudes Internationales, et Catherine-Zoï Varfis, assistante à la Faculté de droit de l'Université de Genève

151

Le juge et l'environnement: un défi

Christian Huglo, docteur en droit, avocat à la Cour de Paris

173

Le rôle de la Suisse dans le développement du droit international de l'environnement

Astrid Epiney, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Fribourg (Suisse), et Martin Scheyli, licencié en droit de l'Université de Fribourg

183

L'avenir de la politique internationale de l'environnement *de lege ferenda*

Hendrik Ph. Visser 't Hooft, professeur émérite de la Faculté de droit de l'Université d'Utrecht

197

RÉFLEXION

Quelques aspects du statut juridique de la nature dans la Bible et ses conséquences éthiques

Joel Jakubec, théologien, pasteur de l'Eglise nationale protestante de Genève

211

La colonisation de l'avenir, deux exemples énergétiques

Edouard Dommen, économiste, fonctionnaire à la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), Genève

217

Le développement durable dans la pensée néo-classique

Jean-Paul Maréchal, maître de conférences en science économique à l'Université de Rennes 2 Haute Bretagne, Chercheur au Laboratoire d'économie et de sciences sociales de Rennes

223

Bertrand de Jouvenel (1903-1987), pionnier méconnu de l'écologie politique

Ivo Rens, professeur au Département d'histoire du droit et des doctrines juridiques et politiques, Faculté de droit, Université de Genève

231

INFORMATION

Déclaration de l'Association pour l'Appel de Genève à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'avènement de l'ère nucléaire

247

LITTÉRATURE

Lu jadis

Albert Camus, *Combat* du 8 août 1945

Pascal Marclay

251

Albert Schweitzer, *Paix ou guerre atomique*, 1958

Pascal Marclay

252

Henri Guitton, *Entropie et gaspillage*, 1975

Jean-Paul Maréchal

253

Ouvrages récents

Riane Eisler, <i>Le calice et l'Épée</i> , 1989 Sandrine Baume	255
Eugen Drewermann, <i>Le Progrès meurtrier</i> , 1993 Sandrine Baume	256
Franco Romero, <i>Energie, Economie, Environnement, le cas du secteur de l'électricité en Europe entre passé, présent et futur</i> , 1994 Jacques Royer	256
Nicholas Georgescu-Roegen, <i>La Décroissance, entropie, écologie, économie</i> , 1995 Sylvie Ferrari	259
René Passet, <i>Une économie de rêve! Contes et mécomptes d'Ecomonopolie</i> , 1995 Jean-Paul Maréchal	260
Dorothee Sölle, <i>Teshouva ou comment quitter les cathédrales de la mort</i> , 1995 Joel Jakubec	261
Fritz Gassmann, <i>L'effet de serre, modèles et réalités</i> , 1996 René Longet	262
Louise Lassonde, <i>Les défis de la démographie, quelle qualité de vie pour le XXI^e siècle ?</i> , 1996 Joel Jakubec	263
René Passet, <i>L'Economie et le vivant</i> , Economica, Paris, 1996 Jean-Paul Maréchal	265
Lester R. Brown éd., <i>State of the World</i> , 1996 Benoît Lambert	266

PRÉSENTATION

Sur quelques controverses relatives à l'éthique, à la politique et au droit international de l'environnement

Ivo RENS

Professeur au Département d'histoire du droit et des doctrines juridiques et politiques, Faculté de droit, Université de Genève

«L'essence transformée de l'agir humain modifie l'essence fondamentale de la politique.»

Hans Jonas, *Le principe responsabilité*, Les Editions du Cerf, Paris, 1990, p. 28. (traduit de *Das Prinzip Verantwortung*, Insel Verlag, Frankfurt, 1979).

Née vers la fin du siècle dernier et institutionnalisée au début de ce siècle dans le cadre général de la biologie, la science écologique a progressivement émergé dans l'ordre politique après la deuxième guerre mondiale, c'est-à-dire depuis l'avènement de l'ère nucléaire. On s'accorde généralement à situer la naissance de l'écologie politique autour du succès à scandale qui échet à l'écrivain et biologiste américaine Rachel Carson à l'occasion de la parution de son livre Silent Spring (Le printemps silencieux) en 1962. Toutefois, l'expression même d'«écologie politique» avait été utilisée dès 1957 par Bertrand de Jouvenel comme nous le signalons dans une étude figurant dans le présent recueil, étude qui comporte une bibliographie sommaire sur la genèse tant de la science écologique que de l'écologie politique. En filigrane dans cette littérature apparaît la préoccupation éthique pour la protection de la nature dont on peut affirmer qu'elle fut la principale motivation de Rachel Carson ainsi que celle de nombreux partisans de la conservation de la nature souvent appelée «défense de l'environnement» comme pour rappeler que l'homme moderne ne s'intéresse à la nature que dans la mesure où il en serait le centre. Point n'est besoin que nous rappelions à nos lecteurs la place que la politique de l'environnement a prise dans le discours sinon toujours dans la pratique politique de la plupart des Etats développés. Souvent sous-estimée par les politiques, cette préoccupation éthique est pour beaucoup dans la conscientisation de nos contemporains à la conservation du milieu vivant

qui s'est naturellement traduite dans tous les pays développés et quelques autres par l'essor du droit dit de l'environnement, et notamment du droit international de l'environnement. Apparu d'abord dans les pays industrialisés, ce nouveau droit est tributaire non seulement des controverses scientifiques inhérentes à la science écologique comme à toute discipline scientifique, mais aussi et surtout des controverses éthiques et donc philosophiques surgies dans le sillage de l'écologie politique.

Bien que l'éthique de l'environnement soit une préoccupation récente, il n'en reste pas moins que ses prémices sont de beaucoup antérieures à Hiroshima et Nagasaki. Plusieurs contributeurs de SEBES en ont signalé des sources anciennes dans plusieurs civilisations traditionnelles, dans la Bible, chez certains auteurs chrétiens ainsi que chez quelques philosophes classiques. Dans son remarquable ouvrage *La nature hors la loi*, François Ost démontre que Emmanuel Kant avait anticipé cette préoccupation dans plusieurs de ses écrits.¹ Il n'en reste pas moins que, avant l'expérience des pires aspects du Progrès scientifique, la multiplication des désastres technologiques et la conjecture des menaces que la mondialisation de la révolution industrielle fait courir à la santé publique, voire à la survie de l'humanité, il n'y avait guère de théorie possible de la valeur éthique que revêt la sauvegarde de la nature, au sens des écosystèmes qui nous englobent et plus généralement de la Biosphère.

Sans doute était-il inévitable que à l'absence de théorie succédât un foisonnement de doctrines. Pour être bref, relevons que certains publicistes audacieux entreprirent d'inverser l'anthropocentrisme triomphaliste que la révolution industrielle avait hérité de la révolution scientifique représentée par un Francis Bacon et mieux encore par René Descartes qui voulait que les hommes fussent « comme maîtres et possesseurs de la nature ».² Ainsi apparut un biocentrisme constitutif de ce que le philosophe norvégien Arne Naess baptisa dans un article retentissant paru en 1973 « deep ecology », c'est-à-dire, littéralement, « écologie profonde ».³ En réalité, les tenants de cette mouvance se réclament volontiers de la « communauté biotique » prônée par le biologiste américain Aldo Leopold dans son essai intitulé « The Land Ethic » paru dans *A Sand County Almanac* dès 1949⁴, certains, comme K. Mayer Abich,⁵ allant jusqu'à appeler de leurs vœux la constitution d'un « Etat de nature » paré de nombreux attraits qui avaient échappé aux philosophes classiques tel l'Anglais Thomas Hobbes au XVII^e siècle ! L'hypothèse Gaïa, assimilant la Biosphère à un être vivant, défendue notamment par James Lovelock et Lynn Margulis s'inscrit dans cette mouvance.⁶ Il en va de même de Michel Serres qui, dans *Le contrat naturel* semble vouloir doter la Terre d'une personnalité juridique avec laquelle l'humanité serait unie par des liens similaires à ceux d'un contrat de mariage.⁷ François Ost signale toutefois qu'il est possible de procéder à une autre lecture de cet ouvrage de Michel Serres qui ferait de la science l'instance privilégiée de médiation avec la nature.⁸

C'est d'ailleurs l'attribution de la personnalité juridique, c'est-à-dire celle de sujet de droit, soit aux seuls animaux, soit à tout élément organique ou inorganique de la « communauté biotique » qui constitue l'une des principales lignes de partage entre les différentes tendances de l'« écologie profonde ». La première tendance, dont Tom Regan et Peter Singer⁹ sont les représentants actuellement les plus connus, ont emporté une importante victoire en obtenant que l'UNESCO adopte le 17 octobre 1978 une Déclaration universelle des droits de l'animal dont l'article premier proclame : « Tous les animaux naissent égaux devant la vie et ont les mêmes droits à l'existence. » Toutefois, c'est de la tendance radicale qu'est venue la remise en cause la plus retentissante tant pour le droit positif américain que pour la philosophie du droit. Nous voulons parler de l'opuscule de Christopher D. Stone, *Should Trees have a Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*.¹⁰ François Ost relate les circonstances dans lesquelles le juriste américain qu'est Christopher D. Stone, consulté à l'improviste par une association de défense de l'environnement, le Sierra Club, fut amené à proposer la reconnaissance du droit d'ester en justice aux séquoias millénaires de la Mineral Valley en Californie menacés par un projet de la société Walt Disney. La Cour suprême des Etats-Unis lui donna tort par quatre juges contre trois, mais la voie était ouverte pour reconnaître tant aux Etats-Unis que dans la plupart des autres pays la qualité et l'intérêt pour agir dans des cas semblables aux associations de défense de la nature dont le rôle et l'importance tant judiciaire que politique est allée croissant depuis lors. En l'espèce, lassée par des années de procédure, la société Walt Disney renonça à son projet.¹¹

Si l'opuscule sus-mentionné de Christopher D. Stone procède, quant à son inspiration, de l'« écologie profonde », il importe de signaler que son auteur s'est formellement distancé de cette dernière dès 1985. Plutôt que de conférer des droits aux « entités non conventionnelles », reconnaîtra-t-il alors, il importe d'imposer aux hommes des devoirs à leur égard.¹² Sa réflexion s'organisa désormais autour d'une réflexion transdisciplinaire sur les sciences du Vivant, l'histoire, la politique, l'éthique et le droit.¹³ Aussi bien le message central de son dernier ouvrage, dans lequel il prend position en faveur de René Dubos dans la controverse qui opposa ce dernier à la thèse de Lynn White mettant en cause la Weltanschauung judéo-chrétienne dans la genèse de la crise écologique,¹⁴ nous paraît résider dans l'invitation à la modestie face à la nature que connote la référence au Talmud dont il a extrait son titre : *The Gnat is older than Man* (le moucheron est plus ancien que l'homme).¹⁵

Parmi les nombreux éthiciens de l'environnement, un rôle particulier revient au philosophe Hans Jonas dont un ouvrage de 1979, *Das Prinzip Verantwortung*, traduit en français en 1990 sous le titre *Le principe responsabilité*, figure désormais comme une référence incontournable. Echappant au clivage entre tenants de la prétendue « écologie profonde » et de l'autre, Hans Jonas médite sur les dimensions nouvelles de l'éthique que l'accroissement de la puissance inhérent au progrès des sciences et des techniques impose aux humains.

«La thèse liminaire de ce livre, annonce-t-il, est que la promesse de la technique moderne s'est inversée en menace, ou bien que celle-ci s'est indissolublement alliée à celle-là.»¹⁶ Partant du constat de cette asymétrie croissante, Hans Jonas entreprend d'explorer nos obligations éthiques à la lumière de l'«heuristique de la peur» qui constitue sans doute l'une des innovations majeures de la démarche de son «tractatus technologico-ethicus».¹⁷ «La menace de catastrophe contenue dans l'idéal baconien de la domination de l'homme sur la nature par la technique scientifique tient donc à la taille de son succès».¹⁸ Le risque technologique majeur ne relève plus en effet de la seule science fiction. Aussi bien propose-t-il une réhabilitation du catastrophisme contemporain qui n'est pas sans rappeler le préjugé favorable que les anciens Hébreux accordaient aux prophètes de malheurs sur ceux qui leur tenaient des discours optimistes.¹⁹

Autre thèse novatrice de Hans Jonas : sa valorisation éthique tant du savoir que de la conscience des limites de ce dernier, c'est-à-dire de l'ampleur de notre ignorance. Cela le conduit à recommander la maîtrise de soi, la retenue, la modestie, et à réhabiliter la prudence que les Anciens tinrent pour une vertu cardinale mais qui fut quelque peu dévalorisée par l'idéologie du Progrès et du triomphalisme technologique, prudence qui débouchera sur la reconnaissance en droit international du principe de précaution proclamé notamment dans la Déclaration de Rio en 1992.²⁰

La position de Hans Jonas sur les relations de l'homme et de la nature consacre des obligations nouvelles qui interpellent particulièrement les juristes : «Mais même si l'obligation à l'égard de l'homme continue encore à avoir une valeur absolue, elle n'en inclut pas moins désormais la nature comme condition de sa propre survie et comme un des éléments de sa propre complétude existentielle. Nous allons encore plus loin et nous disons que la solidarité de destin entre l'homme et la nature, solidarité nouvellement découverte à travers le danger, nous fait également redécouvrir la dignité autonome de la nature et nous commande de respecter son intégrité par-delà l'aspect utilitaire.»²¹

Enfin il pose les bases de ce que l'on appelle l'équité ou la justice intergénérationnelle avec l'énoncé d'un nouvel impératif éthique devant remplacer l'impératif catégorique de Kant (dont il convient toutefois de rappeler qu'il n'avait pu lire Darwin !) : «Un impératif adapté au nouveau type de l'agir humain et qui s'adresse au nouveau type de sujets de l'agir s'énoncerait à peu près ainsi : «Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur Terre»; ou pour l'exprimer négativement : «Agis de façon que les effets de ton action ne soient pas destructeurs pour la possibilité future d'une telle vie»; ou simplement : «Ne compromets pas les conditions pour la survie indéfinie de l'humanité sur terre»; ou encore, formulé de nouveau positivement : «Inclus dans ton choix actuel l'intégrité future de l'homme comme objet secondaire de ton vouloir.»²²

Sans vouloir rabaisser en quoi que ce soit le mérite de Hans Jonas non plus que celui des autres auteurs que nous avons cités jusqu'ici, il est frappant de

constater que seul l'un d'entre eux, Bertand de Jouvenel, s'est penché sur les mécanismes institutionnels relevant du droit commercial par lesquels la révolution industrielle a considérablement limité la responsabilité individuelle en recourant aux sociétés de capitaux qui étaient assurément au début du XIX^e siècle des « entités non conventionnelles ». ²³ Or, il convient de le rappeler, c'est le système juridique mis en place alors qui a abouti à la constitution des multinationales parmi lesquelles se trouvent quelques-uns des freins les plus puissants à l'introduction de normes internationales véritablement efficaces en matière de protection de l'environnement. Il en va ainsi notamment dans les secteurs des hydrocarbures, des travaux publics, de l'automobile, de la chimie et de l'électro-nucléaire, pour ne pas parler de l'industrie des armements, où la maximisation des profits est tributaire de l'externalisation des nuisances et du remplacement de la main d'œuvre par des machines toujours plus performantes grâce à des énergies fossiles ou fissiles non renouvelables artificiellement bradées au mépris des besoins des générations à venir. La globalisation de l'économie et la sacralisation des lois du marché qu'a accréditée l'idéologie néo-libérale figurent sans doute parmi les principaux obstacles s'opposant tant au respect de la nature qu'à l'équité intergénérationnelle.

Dans l'ordre juridique, compte tenu de la multiplicité des souverainetés nationales qui coexistent dans le monde, il était inévitable que la protection de l'environnement se manifestât dans l'ordre interne avant que de déborder dans l'ordre international. Néanmoins, le caractère transfrontière voire global des pollutions et autres effets anthropiques des activités industrielles ainsi que celui d'autres problèmes écologiques, y compris l'explosion démographique mondiale, suscita dès 1968 mais surtout à partir de 1972, une série d'initiatives relevant du droit international public, telles que des conventions, des déclarations et des programmes d'actions d'organisations internationales qui consacrent l'apparition d'un secteur pratiquement nouveau dans les relations internationales constitutif du droit international de l'environnement.

Il est symptomatique, pour nous en tenir aux ouvrages de droit international écrits en français, que dans sa quatrième édition qui date de 1970, l'excellent traité du juriste belge Charles De Visscher, dont la première édition date de 1953, ne consacre nul chapitre ni autre subdivision au droit international de l'environnement. ²⁴ Pour ce qui est de l'Académie de droit international de La Haye, elle en fit dès 1973 le thème d'un colloque qui donna lieu à un volume édité par Alexandre Kiss qui en avait été la cheville ouvrière. ²⁵ De même, si quelques traités récents de droit international public n'abordent encore le droit international de l'environnement que sous des catégories classiques telles que « le régime international des espaces », d'autres, plus nombreux, lui consacrent une rubrique particulière. ²⁶

Du fait de la publication sus-mentionnée et de quelques autres datant des années 1975 et 1976, Alexandre Kiss apparaît comme l'un des pionniers du droit international de l'environnement auquel il consacra un remarquable traité

en 1989.²⁷ De même que nous avons eu le privilège d'avoir obtenu de Christopher D. Stone une contribution au présent volume, c'est pour nous un honneur de publier en tête de ce dernier une présentation synthétique par Alexandre Kiss de l'émergence du nouveau droit international de l'environnement en relation avec l'éthique et la politique.

La rapidité de cette émergence – si on la compare avec celle des droits de l'Homme ou d'autres domaines du droit international public – s'accompagne, il est vrai, de certaines faiblesses telles que la part importante qu'y tient la « soft law » constituée par des déclarations, recommandations ou programmes d'action, ce droit mou qui est davantage un pré-droit qu'un droit véritable,²⁸ le caractère peu contraignant mais évolutif de plusieurs conventions internationales, la non ratification de la Convention sur le droit de la mer et de la Convention sur la diversité biologique par une puissance aussi considérable que les Etats-Unis, etc. Il n'est pas sûr d'ailleurs que certaines de ces conventions soient à la hauteur des problèmes posés. Par exemple celle sur le(s) changement(s) climatique(s) est-elle susceptible de faire échec à la dérive anthropogénique de l'effet de serre ? Néanmoins, que de chemin parcouru en moins de trente ans ! Il en fut ainsi notamment grâce au Programme des Nations unies pour l'Environnement, le PNUE, dont le siège est à Nairobi, qui fut créé par la Conférence des Nations Unies pour l'environnement humain (CNUEH) tenue à Stockholm en 1972. En effet, c'est le PNUE qui prit l'initiative de poser dès la fin des années 1970 le problème de la déplétion de l'ozone stratosphérique auquel s'attaqua la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, de 1985. C'est lui encore qui est à l'origine de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, de 1986, et qui joua un rôle important dans la constitution en 1983 par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Commission Brundtland dont le Rapport intitulé *Our Common Future* (Notre avenir à tous) incita l'Assemblée générale à convoquer la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui se tint à Rio de Janeiro en juin 1992.²⁹

Plusieurs observateurs avertis se montrent sceptiques, voire pessimistes, sur la possibilité pour le système des Nations Unies et pour le droit des traités tel qu'il a été codifié par la Convention de Vienne de 1969 de relever les défis posés par les menaces pesant sur l'environnement global. C'est le cas notamment du juriste américain Lawrence E. Susskind qui, dans un ouvrage paru en 1994, discerne trois obstacles principaux à la coopération globale en la matière.³⁰ Le premier réside dans l'aggravation du fossé séparant les pays développés des pays en voie de développement réunis dans le Groupe dit des 77. Le deuxième procède de l'obstination avec laquelle nombre d'Etats continuent à tenir la souveraineté nationale pour une fin en soi. Le troisième tient au manque apparent d'avantages à offrir à certaines nations pour les convaincre de se joindre sérieusement à des négociations sur les problèmes posés par la protection de l'envi-

ronnement global et le développement soutenable. Il est d'ailleurs un quatrième obstacle signalé aussi par cet auteur qui consiste dans les divisions ou dissensions entre scientifiques, dans la facilité avec laquelle certaines grandes puissances peuvent invoquer l'avis d'experts choisis par elles pour déforcer le consensus de la grande majorité de la communauté scientifique sur l'une ou l'autre question ainsi dans que le caractère inévitablement provisoire dudit consensus.³¹ Pour remédier à ces difficultés cet auteur avance dix recommandations parmi lesquelles figurent l'accroissement du rôle des organisation non gouvernementales et la révision de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Parmi les critiques du système il y a également Jacques Grinevald, philosophe et historien bien connu des lecteurs de SEBES, qui regrette que la protection de la Biosphère n'ait pas fait l'objet d'une convention unique dans le droit fil de la Charte mondiale de la Nature adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982; la Convention cadre sur le(s) changement(s) climatique(s) et la Convention sur la diversité biologique perpétuant à ses yeux, du fait de leur séparation, la recherche de solutions spécialisées, sectorielles et disciplinaires, plutôt qu'une approche interdisciplinaire d'inspiration holistique.³²

Le présent volume a été conçu pour que les lecteurs non juristes de Stratégies Energétiques, Biosphère & Société (SEBES) puissent se faire par eux-mêmes une idée des avancées et des failles des principaux domaines du droit international de l'environnement en relation avec les dimensions éthiques et politiques que nous avons évoquées. Nous avons pensé judicieux d'introduire dans cet inventaire une présentation du rôle d'un pays, la Suisse, dans la mise en place du droit international de l'environnement, non point en tant que modèle qu'il n'est pas toujours, mais à titre d'exemple ou de rappel du décalage existant, dans un sens ou dans l'autre, entre le droit interne et le droit international. Enfin nous sommes conscients du fait que notre dossier laisse béante une lacune importante, celle du droit international en matière de radioprotection. Le Comité de SEBES en est tellement conscient qu'il a d'ores et déjà décidé de lui consacrer notre prochain dossier scientifique. Que les auteurs du présent volume, tous d'éminents spécialistes, soient vivement remerciés de leurs contributions respectives, fruit de leurs efforts de réflexion et de vulgarisation interdisciplinaires.

Genève, août 1996

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. F. OST, *La nature hors la loi*, La Découverte, Paris 1995, cf. surtout pp. 275-278 et *passim*.
2. R. DESCARTES, *Discours de la méthode*, in Descartes, *Œuvres et lettres*, La Pléiade, Gallimard, p. 168.
3. A. NAESS, «The shallow and the deep ecology, long-range ecology movement. A summary», *Inquiry*, 1973, n° 16, pp. 95-100. Parmi les analyses critiques, signalons celle de Joseph Hofbeck, «La *Deep Ecology*: essai d'évaluation éthique», in J. A. PRADES, J.-G. VAILLANCOURT et R. TESSIER, éd., *Environnement et développement. Questions éthiques et problèmes socio-politiques*, Editions Fides, Montréal, 1991, pp. 165-181. Cf. aussi J. A. PRADES, *L'éthique de l'environnement et du développement*, Que sais-je ?, PUF, 1995.
4. A. LEOPOLD, *A Sand County Almanac*, Oxford University Press (1949), rééd. Ballantine Books, New York, 1^{re} édition en 1970, 31^e édition en 1991.
5. K. M. MEYER ABICH, *Wege zum Frieden mit der Natur: praktische Naturphilosophie für die Umweltpolitik*, C. Hauser, München, 1984; *Wissenschaft für die Zukunft: holistisches Denken in ökologischer und gesellschaftlicher Verantwortung*, C. H. Beck, München, 1988.
6. Cf. à ce sujet P. BUNYARD éd., *Gaia in Action. Science of the Living Earth*, Floris Books, Edinburgh, 1996.
7. M. SERRES, *Le contrat naturel*, Editions François Bourin, Paris, 1990, p. 17.
8. F. OST, op. cit., p. 170. A l'appui de cette « autre lecture » F. OST se réfère à l'article de C. LARRÈRE, «Éthique et environnement. A propos du *Contrat naturel* », *Ecologie politique*, 1993, n° 5, pp. 27-49.
9. Cf. notamment T. REGAN, *The Case of Animal Rights*, Berkeley, 1983 et P. SINGER, *In Defence of Animals*, B. Blackwell, Oxford, New York, 1985 ainsi que *Animal Liberation*, 2nd ed., J. Cape, London, 1990, publié en français sous le titre *La libération animale*, Grasset, Paris, 1993.
10. Ch. D. STONE, *Should Trees have a Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*, originellement publié en 1972 dans la *Southern California Law Review*, Los Altos, California, 1974.
11. F. OST, op. cit., pp. 172 et ss.
12. Ch. D. STONE, «Should trees have a standing ? revisited : how far will laws and morals reach ? A pluralist perspective», *Southern California Law Review*, 1985, vol. 59-1, pp. 1-154, cité par F. OST, op. cit., p. 177.
13. Ch. D. STONE, *Earth and other Ethics*, Harper and Row, New York, 1987.
14. L. WHITE Jr, «The Historical Roots of our Ecologic Crisis», *Science*, 1967, 155, pp. 1203-1207. La réponse de R. DUBOS parut aux Etats-Unis sous le titre *A God Within*, Scribner, New York, 1972, et en France, en 1973, sous le titre *Les dieux de l'écologie*, Fayard, Paris, 1973.
15. Ch. D. STONE, *The Gnat is Older than Man*, Princeton University Press, 1993.
16. H. JONAS, *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, Les Editions du Cerf, 1^{re} éd. 1990, 3^e édition, 1993, p. 13.
17. Ibid., p. 15.
18. Ibid., p. 192.
19. C'est à une démarche semblable et mus par des motivations voisines que Jacques Grinevald et moi-même avons entrepris au milieu des années 1970 d'explorer ce type de discours. Cf. I. RENS et J. GRINEVALD, «Réflexions sur le catastrophisme actuel», in *Pour une Histoire Qualitative. Etudes offertes à Sven Stelling-Michaud*, Presses Universitaires Romandes, Genève, 1975, pp. 283-321.
20. H. JONAS, op. cit., p. 26 et p. 257.
21. Ibid., p. 188.
22. Ibid., pp. 30-31.
23. B. de JOUVENEL, *La civilisation de puissance*, Fayard, Paris, 1976, pp. XV, 10, 25, 34, 35 et 153. Cf. sur ce thème I. RENS «Sociétés de capitaux et idéologie capitaliste» in B. SCHMIDLIN éd., *Personne, société, nature. La titularité des droits, du rationalisme juridique du XVII^e siècle jusqu'à l'écologie moderne*, Universités de Berne, Fribourg, Genève, Lausanne et Neuchâtel, Enseignement de 3^e Cycle de droit de 1994, Editions Universitaires de Fribourg, 1996, pp. 109-121.
24. Ch. De VISSCHER, *Droit international public*, 4^e édition, Pédone, Paris, 1970.
25. Académie de droit international de La Haye et Université des Nations Unies, A.-Ch. KISS éd., *La protection de l'environnement et le droit international*, Colloque tenu du 14 au 16 août 1973, Sijthof, Leiden, 1975. Signalons que depuis lors,

- l'Académie de droit international a organisé un autre colloque sur ce thème en 1984 qui a donné lieu à une publication de R.-J. DUPUY intitulée, *L'avenir du droit international de l'environnement*, Colloque, La Haye, 12-14 novembre 1984, Martinus Nijhof, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1985.
26. Le traité de NGUYEN QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, 5^e édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1994, semble ignorer l'existence du droit international de l'environnement. En revanche si la 1^{re} édition du traité de J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, Paris, 1984, était dans le même cas, il en va tout autrement pour la 2^e édition datant de 1995 qui comporte une section intitulée «Utilisation des ressources naturelles» et une autre «Protection de l'environnement naturel». Quant au traité de P.-M. DUPUY, *Droit international public*, 3^e édition, Dalloz, Paris, 1995, il comporte également une section intitulée «La gestion organisée des ressources communes» qui inclut une subdivision libellée «La gestion de l'environnement humain».
 27. A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Pédone, Paris, 1979. Depuis lors, A. KISS a encore publié un *Traité de droit européen de l'environnement*, Frison-Roche, Paris, 1995.
 28. Cf. notamment P. W. BIRNIE and A. E. BOYLE, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p. 16.
 29. Cf. notamment I. RENS, «Après Rio, quelles stratégies?», *SEBES*, 1992, pp. 5-21.
 30. L. E. SUSSKIND, *Environmental Diplomacy. Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford University Press, New York, Oxford, 1994, pp. 18 et ss.
 31. Ibid., pp. 35-36.
 32. J. GRINEVALD, «L'idée de la biodiversité: de l'histoire des sciences à la politique internationale» in *Actes du Colloque «Le Concept de biodiversité: perspectives disciplinaires et pratiques communes» tenu à Montréal, Canada, les 15 et 16 mai 1996, organisé par Marie-Hélène Parizeau, chaire de recherche en éthique de l'environnement Hydro-Québec/McGill*, à paraître.

DOSSIER SCIENTIFIQUE

Emergence de principes généraux du droit international et d'une politique internationale de l'environnement

Alexandre KISS

Président du Conseil européen du droit de l'environnement, Strasbourg

Résumé: Après la période de reconstruction qui suivit la Deuxième guerre mondiale, la révolte contre la société de consommation matérialiste et ignorante des conséquences de son comportement sur les ressources naturelles, était une crise morale et donna naissance à une sensibilité environnementale. Le droit et la politique de l'environnement connut alors un développement sans précédent. Développement quantitatif accompagné d'une évolution qualitative et interdisciplinaire portant aussi bien sur la façon d'envisager les problèmes d'environnement que sur les méthodes à utiliser, au niveau des Etats comme au niveau international, et plus particulièrement au niveau de l'Union européenne. De la Conférence de Stockholm, en 1972, à celle de Rio, l'auteur trace un vaste panorama du développement du droit international de l'environnement et des questions économiques et sociales en jeu, sans oublier les valeurs éthiques et leurs fondements religieux, entre autres bibliques.

Zusammenfassung: Auf der Zeit des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg folgte eine Zeit der heftigen Reaktion gegen die materialistische Konsumgesellschaft und ihr umweltzerstörerisches Verhalten. Diese Krise war moralisch begründet und führte zu einem neuen Umweltbewusstsein. Recht und Politik im Umweltschutzbereich entwickelten sich in grossem Ausmass. Eine quantitative Entwicklung verbunden mit einer qualitativen und interdisziplinären Evolution, die sowohl die Art, sich der Umweltprobleme anzunehmen, als die praktische Anwendung der Methoden selbst betraf und zwar auf Staats- wie auf internationaler Ebene, insbesondere auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft. Von der Konferenz in Stockholm (1972) zu der Konferenz in Rio zeichnet der Autor das weite Panorama der Entwicklung im internationalen Umweltschutzrecht nach und unterrichtet uns über die auf dem Spiel stehenden wirtschaftlichen und sozialen Fragen, ohne die ethischen Werte und deren religiöse Begründung, unter anderem biblischer Herkunft, zu vernachlässigen.

Summary: After the period of reconstruction that followed the second world war, the revolt against the materialistic society of consumption, that neglected the consequences of its behavior on natural resources, was a moral crisis that gave birth to an environmental sensitivity. Environmental law and policy then saw an unprecedented upsurge. Quantitative development accompanied by a qualitative and interdisciplinary evolution that influenced as well the manner of envisaging problems as the methods to use in treating them, affected both the general international scene and more particularly that of the European Union. From the 1972 Stockholm conference to that of Rio, the author describes a vast panorama of the growth of international environmental law and attendant economic and social questions without forgetting ethical values and their religious foundations, biblical among them.

INTRODUCTION

Le droit international de l'environnement et, *a fortiori*, une politique internationale de l'environnement constituent un phénomène relativement nouveau. Certes, il existe depuis le début du XX^e siècle un nombre croissant de traités bilatéraux destinés à réglementer des questions précises, comme la répartition d'eaux frontalières et leur protection contre la pollution¹ et même multilatéraux, visant à protéger certaines espèces de la faune et de la flore sauvages², voire à instituer des zones protégées pour y sauvegarder la nature³. Toutefois, il manquait une conception d'ensemble de ce que nous appelons aujourd'hui «environnement» – le mot même était pratiquement inutilisé dans le français moderne avant les années 1960.

Naissance d'une «conscience environnementale»

C'est vers la fin des années 1960 que le mouvement écologique a véritablement commencé, sous l'effet de plusieurs facteurs. En premier lieu, des scientifiques de plus en plus nombreux ont cherché à alerter l'opinion publique en attirant l'attention sur la dégradation de l'environnement dont le rythme n'a cessé de s'accélérer. Le célèbre rapport au Club de Rome parlant de l'épuisement des ressources naturelles dans des délais assez courts et préconisant la croissance zéro a frappé les esprits. Il en était ainsi d'autant plus que la pollution de l'air et celle des cours d'eau est devenue de plus en plus visible, même pour les simples promeneurs ou vacanciers. Les premières grandes catastrophes écologiques, notamment le naufrage du pétrolier «Torrey Canyon», le 18 mars 1967, et sa conséquence, la première grande marée noire qu'a connue l'Europe, ont fourni une illustration éclatante des dangers menaçant l'environnement. La prise de conscience fut aussi facilitée par une certaine désillusion. La

période de reconstruction qui a suivi la deuxième guerre mondiale étant terminée, les richesses s'accumulaient, du moins dans les pays développés, mais la satisfaction de rêves matériels les plus courants n'a pas apporté le bonheur espéré. La révolte contre la «société de consommation», matérialiste, gaspilleuse et ignorant les conséquences de son comportement sur les ressources naturelles était en fait une crise morale conduisant tout droit à une sensibilité environnementale.

Sans doute, c'est une coïncidence que la révolte des étudiants dans les pays occidentaux ait eu en lieu en 1968, la même année que l'adoption de quatre textes majeurs du droit international de l'environnement⁴. Toutefois, on peut y voir un fond commun: la remise en cause d'un type de mode de vie, d'autant plus que les préoccupations pour l'environnement se manifestaient aussi dans la législation interne de toute une série de pays, par l'adoption de lois générales portant ou bien sur la protection de la nature, ou bien sur l'ensemble de l'environnement. L'Assemblée générale des Nations Unies a suivi le mouvement en décidant, le 3 décembre 1968, la convocation d'une conférence mondiale sur l'environnement à Stockholm pour 1972, la première des grandes conférences mondiales mobilisant tous les gouvernements⁵.

En dehors des circonstances historiques qui ont conduit à l'éclosion de «l'âge écologique», on doit se poser la question de savoir si la protection de l'environnement n'a pas des racines ou, du moins, des justifications plus profondes. S'agit-il de considérations économiques élémentaires visant à une utilisation plus sage des ressources naturelles, ou à la protection de l'intérêt général englobant le bien-être des individus, ou encore d'efforts cherchant à garantir le droit de chacun à un environnement sain ? On peut aussi s'interroger sur l'existence de raisons plus profondes, ancrées dans l'éthique, voire dans des conceptions religieuses ? La question, débattue dès le début de «l'ère écologique», risque de se reposer de nos jours avec une acuité inatten-

due, à cause de la toute-puissance de l'économie libérale et donc de la domination des lois du marché. Quoi qu'il en soit, il faut bien reconnaître que la plupart de ces motivations sont utilitaires et presque toutes sont anthropocentriques, mettant l'environnement au service des humains.

Pourquoi protéger l'environnement ?

Dès le début de l'«ère écologique», les instruments internationaux relatifs à la protection de l'environnement se sont situés dans un raisonnement économique assez primaire. A cause des pollutions et à cause de la détérioration générale de la biosphère, les ressources naturelles se raréfient, donc elles se valorisent et doivent être protégées. La Déclaration de Stockholm exprime bien cette façon de voir – et l'utilise pour mieux faire comprendre la nécessité de la protection – en déclarant que ces ressources comprennent aussi l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune et les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels⁶. Le même raisonnement conduit aussi à une distinction entre ressources renouvelables et ressources non-renouvelables⁷.

Par la suite, les considérations économiques joueront un rôle bien plus complexe dans le domaine de l'environnement, tantôt poussant à l'internationalisation de la protection de l'environnement, tantôt faisant obstacle à l'adoption de mesures protectrices. Toutefois, il semble bien que le mécanisme fondamental qui crée le besoin de protection face à la raréfaction des ressources valorisées par cette raréfaction même reste toujours un des ressorts les plus généralement acceptés de l'action dans ce domaine. Il en est ainsi, en particulier, de la raréfaction des ressources en eau, de l'appauvrissement de la couche d'ozone et du déclin de la biodiversité. Il est bien évident que de tels fondements sont foncièrement anthropocentriques

en mettant les besoins humains au premier plan et ne conduisent qu'indirectement à la sauvegarde de certains aspects de la biosphère.

Les motivations économiques sont naturellement liées à la conception d'intérêt général. Depuis les années 1970, il était de plus en plus reconnu que l'environnement constituait un domaine où l'intérêt général devait primer les intérêts particuliers. Aussi souvent des législations nationales protectrices de la propriété privée – donc de l'intérêt privé – notamment en matière de relations de voisinage, ont-elles connu une application se déplaçant progressivement vers la protection de l'intérêt public: l'air ou la tranquillité d'un quartier, de toute une zone ou de l'environnement dans son ensemble. De même, au plan international, le principe 21 de la Déclaration de Stockholm, devenu règle coutumière généralement reconnue, qui affirme le devoir des Etats de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats, peut être interprété comme une nouvelle expression de la souveraineté dans un domaine nouveau. Toutefois, l'extension de cette obligation à «des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale» montre le glissement envers un objectif d'intérêt commun.

La plupart des instruments internationaux tendant à protéger l'environnement – et en particulier les traités multilatéraux conclus dans ce domaine – constituent en fait la reconnaissance d'un intérêt commun. Ils ne comportent aucun avantage direct pour les Etats parties, tout en leur imposant des obligations, donc des charges. Celles-ci sont acceptées grâce à la conscience – souvent imposée aux gouvernements par l'opinion publique – qu'il importe d'agir pour sauvegarder certains aspects de la biosphère, dans l'intérêt de tout le monde.

Le développement de la conviction que protéger l'environnement est servir l'intérêt commun a connu une accélération avec la prise de conscience du fait que la détérioration

de l'environnement peut porter préjudice à la santé humaine. Des catastrophes écologiques comme celles de Tchernobyl ou de Bhopal ont rappelé à cet égard quelques vérités élémentaires : protéger l'environnement n'est pas seulement la manie d'amateurs de plantes sauvages ou de petits oiseaux mais constitue une action essentielle à la sauvegarde de la santé publique.

Cet aspect d'intérêt général exprime et en même temps impose une certaine solidarité. Ainsi rejoint-on une troisième motivation possible : le droit de chacun de vivre dans un environnement sain « dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être »⁸.

Le « droit à l'environnement » a connu diverses fortunes, notamment au plan international. Alors que des Etats de plus en plus nombreux le reconnaissent tantôt dans leur Constitution, tantôt dans leur législation générale, soit en tant que droit subjectif des citoyens, soit sous la forme d'un devoir de l'Etat de sauvegarder l'environnement⁹, le droit international semble hésiter devant l'extension des droits et libertés fondamentaux dans ce sens¹⁰. Il convient de signaler, toutefois, que cette hésitation n'a pas empêché d'importants progrès dans la reconnaissance des éléments procéduraux de ce droit, c'est à dire le droit de chacun à l'information, à la participation et aux recours en matière d'environnement¹¹.

Le prolongement logique du droit à l'environnement est son extension vers l'avenir. C'est le concept du droit des générations futures, esquissé dès la Déclaration de Stockholm. Le premier principe de ce texte proclame que l'homme a « le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ». Ainsi apparaît aussi le principe de responsabilité pour la sauvegarde de l'environnement. Il pose tout naturellement la question de savoir envers qui l'homme est responsable. La première réponse est : envers les autres humains, présents et à venir, affirmant ainsi leur solidarité dans l'espace et dans le temps.

Toutefois, on peut poser la question de savoir si cette responsabilité doit rester centrée sur les humains. La Charte mondiale de la nature, adoptée et solennellement proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982¹² élargit le débat en affirmant dans son préambule non seulement que l'humanité fait partie de la nature, mais aussi que « toute forme de vie est unique et mérite d'être respectée, quelle que soit son utilité pour l'homme ». En conséquence, « afin de reconnaître aux autres organismes vivants cette valeur intrinsèque, l'homme doit se guider sur un code moral d'action ». Ainsi échappe-t-on à l'utilitarisme qui domine les autres conceptions et même à l'anthropocentrisme, en plaçant la finalité de la protection de l'environnement au niveau d'un code moral d'action.

Bien entendu, cette éthique elle-même nécessite que ses fondements soient définis. Pratiquement toutes les grandes religions du monde permettent des interprétations imposant le devoir de sauvegarder l'environnement. Dans l'histoire biblique de la création Dieu bénit non seulement l'homme, mais aussi d'autres espèces¹³ et si le texte établit la domination de l'homme sur tous les autres êtres vivants¹⁴, le récit du déluge montre que cette domination comporte la responsabilité de l'homme pour la survie de toute espèce¹⁵. La solidarité de toute la création, des êtres vivants, des fleuves, de la mer, voire des corps célestes, est aussi attestée par le livre de l'Apocalypse qui, en outre, menace de destruction ceux qui détruisent la terre¹⁶. Selon le Coran l'attitude de l'homme doit être la considération, la contemplation et la méditation envers l'univers et ce qu'il recèle¹⁷ et les religions de l'Inde professent l'unité de toute vie. De toutes façons, les religions permettent d'échapper à l'anthropocentrisme, au moins jusqu'à un certain point.

Cette multiplicité des motivations possibles doit faire réfléchir. Il est difficile d'échapper à un certain anthropocentrisme, même si le fondement de la protection est

d'ordre éthique ou religieux. Toutefois, l'anthropocentrisme doit prendre en compte le long terme et pas seulement l'utilité du présent. La planète Terre, qui a connu des milliards d'années avant l'apparition de l'homme, serait totalement indifférente à la disparition des humains, comme elle l'était à l'extinction massive des grands sauriens ou de tant d'autres espèces. Il nous appartient donc de ne pas détruire *notre* biosphère, le seul lieu de l'univers où l'existence humaine est possible, en sacrifiant l'avenir même lointain aux besoins même pressants du présent.

Quels que soient les fondements de la protection de l'environnement, notamment dans le domaine international, on peut constater trois grandes tendances dans le développement du droit et de la politique de l'environnement. Ce sont : la réglementation, l'établissement progressif de liens entre environnement et développement et l'évolution de la planification au triomphe de l'économie du marché. Bien entendu, comme dans toute évolution historique, ces tendances tantôt coexistent, ne serait-ce que pendant certaines périodes, se complétant ou s'opposant, tantôt se succèdent.

I. LA RÉGLEMENTATION : LÉGISLATION ET POLITIQUE

Pendant leur existence relativement courte – environ un quart de siècle – le droit et la politique de l'environnement ont connu un développement sans précédent. Il existe aujourd'hui des dizaines de milliers de textes législatifs à l'intérieur des Etats : désormais tous les pays ont une législation plus ou moins développée tendant à protéger l'environnement, ce qui n'était pas du tout le cas à la fin des années 1960. Au plan international on a recensé environ 900 instruments juridiques, traités multilatéraux et bilatéraux, mais aussi textes n'ayant formellement pas de caractère obligatoire, entièrement consacrés à des ques-

tions environnementales ou contenant seulement quelques dispositions concernant la protection de l'environnement. On doit y ajouter plus de 200 instruments – directives, règlements, décisions, recommandations – émanant de l'Union européenne, sans parler des programmes et plans d'action conçus par des institutions internationales. On peut affirmer qu'aujourd'hui il est exceptionnel de trouver un texte international d'importance majeure qui ne parle pas de l'environnement.

Ce développement quantitatif est accompagné d'une évolution qualitative portant aussi bien sur la façon d'envisager les problèmes d'environnement que sur les méthodes à utiliser et cela aussi bien à l'intérieur des Etats qu'au plan international et celui de l'Union européenne. De nouvelles techniques juridiques ont vu le jour ou se sont adaptées aux besoins de la protection de l'environnement. Souvent ils ont leurs origines dans des droits internes : systèmes d'autorisation, élaboration de normes de différentes sortes, procédure d'étude d'impact, etc. En revanche, des principes promulgués au plan international ont inspiré le législateur dans de nombreux pays : il en est ainsi des principes de prévention, de précaution, de préparation à des situations catastrophiques. La coopération internationale, généralement reconnue nécessaire pour résoudre la plupart des problèmes touchant à l'environnement, a revêtu le plus souvent des formes institutionnelles.

Parallèlement à cette évolution, des textes d'importance fondamentale ont indiqué quelle devait être la politique à suivre dans ce domaine. Les plus connus sinon les plus importants sont : la Déclaration et le Plan d'action pour l'environnement de la Conférence de Stockholm, les programmes d'action successifs des Communautés européennes, la Charte mondiale de la nature, une série de recommandations de l'OCDE, la Déclaration de Rio de Janeiro et l'*Agenda 21* adoptée par la même Conférence. Bien entendu, ces instruments non obligatoires tendaient à orienter l'action des institutions internationales

aussi bien que celle des Etats. Souvent la mise en œuvre de la politique qu'ils étaient censés définir était assurée par des textes à caractère réglementaire, autrement dit par des règles de droit international ou de droit communautaire.

Avant d'analyser l'évolution du droit et de la politiques internationaux de l'environnement, il est nécessaire de définir la place et le rôle de chacun des deux domaines, malgré la difficulté de les séparer dans de nombreuses situations. Un tel effort est d'autant plus nécessaire que parfois des luttes d'influence opposent juristes et spécialistes des sciences politiques. Du côté du droit, on a tendance à considérer la politique de l'environnement comme secondaire, alors que certains tenants de la politique estiment souvent que le droit n'est pas suffisamment efficace et que d'autres instruments doivent être recherchés pour le remplacer, ne serait-ce qu'en partie.

En réalité, l'action tendant à protéger l'environnement doit être fondée sur l'interdisciplinarité. En outre, elle doit rechercher la cohésion en prenant en compte non seulement les nécessités immédiates, mais aussi le moyen, voire, si possible, le long terme. Ces trois points méritent d'être développés.

En premier lieu, le droit de l'environnement est tributaire de maintes autres disciplines scientifiques. Celles-ci doivent être soutenues et développées, sinon le législateur statuerait dans le vide. Connaître l'environnement, savoir quelles sont ses détériorations en les mesurant et en évaluant les effets, trouver les remèdes adéquats, sont les conditions indispensables de toute action environnementale. Or, ces conditions ne peuvent être remplies que s'il existe des structures scientifiques appropriées dont le fonctionnement est assuré grâce à la présence d'un personnel formé, ainsi que l'existence de laboratoires et de crédits de recherche suffisants. Il s'agit donc de problèmes qui ne peuvent être résolus que par un certain nombre de mesures d'ensemble dont la faiblesse est, précisément, plus d'une fois la cause des lacunes dans le fonctionne-

ment d'organismes internationaux. Une politique tenant compte de toutes ces circonstances est donc nécessaire pour pouvoir protéger l'environnement.

Deuxièmement, on comprend de mieux en mieux la nécessité d'intégrer dans un ensemble les mesures tendant directement à la protection de l'environnement, tenant compte d'un contexte toujours plus large. Les mesures ponctuelles des débuts de « l'ère écologique » étaient d'abord mises en relation avec l'aménagement du territoire, puis avec la politique agricole, puis les politiques sectorielles concernant les régions côtières, les zones montagneuses, avant d'atteindre, au plan planétaire, l'intégration de la protection de l'environnement dans l'ensemble des processus de développement. Ce dernier point sera développé ultérieurement¹⁸.

Les deux points qui précèdent montrent que l'action environnementale ne peut pas se contenter de prendre en compte le présent ou le court terme, mais doit penser à moyen, voire à long terme. C'est souvent là que le bât blesse. Les hommes politiques sont naturellement hantés par la perspective des prochaines élections dans les démocraties, par le besoin de justifier leur pouvoir dans l'immédiat dans les régimes autocratiques. Le secteur privé n'échappe pas non plus à la hantise des bilans de fin d'année comportant le devoir de faire, autant que possible, des bénéfices. Or, la protection de l'environnement exige que l'on échappe à ces contingences.

C'est ici qu'intervient la véritable fonction du droit de l'environnement. Pour la comprendre, il faut regarder en amont – comme cela est souvent le cas dans les domaines que le droit découvre et annexe. Une des fonctions les plus essentielles – et peut-être la plus importante de toutes – du droit est de consacrer les valeurs qu'une société reconnaît comme étant à la base de son fonctionnement et de déterminer les règles fondamentales de comportement qui en découlent. C'est ainsi qu'au cours de l'évolution la vie humaine a été acceptée comme valeur fondamentale et

qu'un grand nombre de règles – surtout pénales, mais par la suite aussi administratives et même privées – en ont été déduites. Il en a été de même par la suite avec l'extension de la protection de la vie à d'autres droits et libertés fondamentaux. Au plan international, cette reconnaissance a été faite d'abord par des règles non formellement obligatoires – en particulier la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 – dont les principes ont ensuite été convertis en dispositions conventionnelles par une série de traités. Deux décennies plus tard, l'environnement et les éléments qui le composent ainsi que les équilibres essentiels qu'il comporte ont également été reconnus comme constituant des valeurs sociales fondamentales – telle est la signification des textes de Stockholm et de plusieurs conventions internationales qui les ont suivis. C'est aussi le sens des dispositions proclamant que la protection de l'environnement est un devoir de l'Etat ou un droit des individus, inscrits dans des Constitutions ou des lois nationales de pays de plus en plus nombreux. Une telle consécration de valeurs sociales ne peut émaner que de règles de droit ayant une autorité et une permanence suffisantes pour en assurer la primauté par rapport à des décisions politiques et, par là même, pour en assurer la permanence. Les politiques de l'environnement interviennent ensuite pour tenter de définir les orientations concrètes qui découlent de ces règles fondatrices et pour désigner le rôle que doivent assumer de ce fait les différents organes de l'Etat. Au plan international, des règles de droit doivent non seulement établir les principes fondamentaux et les règles de comportement; elles doivent aussi créer les cadres de la coopération entre Etats qui, ensuite, ensemble, pourront chercher à définir une politique de l'environnement ou des politiques sectorielles. Celles-ci seront traduites par la suite pour une part en règles comportant des droits et des obligations pour des Etats – par la nature des choses en matière d'environnement le plus souvent des obliga-

tions – tout en ayant recours au besoin à d'autres mesures – incitations ou moyens de dissuasion économiques, transfert de technologie, éducation, formation, etc.

Ainsi, il est difficile sinon impossible de séparer droit et politique de l'environnement, à l'intérieur des Etats comme au plan international. Cet étroit lien s'est manifesté dès la Conférence de Stockholm qui a proclamé quelques principes juridiques fondamentaux – notamment les principes 1 (droit à l'environnement), 2 à 5 (devoir de préserver les ressources naturelles), 6 et 7 (devoir de lutter contre les pollutions), 21 (devoir des Etats de ne pas causer de dommage à l'environnement à l'extérieur de leurs frontières), 22 (développement des règles de responsabilité internationale) et 24 (coopération internationale). Toutefois, la majorité des principes proclamés et des actions envisagées dans le Plan d'action de Stockholm tend à définir une politique, y compris une «*Rechtspolitik*», c'est-à-dire une politique législative.

C'est sur ces fondements que s'est développée l'action internationale des Etats, d'une part en fixant des lignes directrices à des institutions internationales, mais aussi à des Etats pour leurs activités internes, d'autre part en établissant une législation internationale pour l'environnement.

a) La politique environnementale d'institutions internationales

L'élaboration d'une politique environnementale n'est pas une chose aisée; tous les gouvernements en ont fait l'expérience. Il est nécessaire que la charge en soit confiée à un organe unique – ministère ou agence – mais en même temps si cet organe voulait véritablement pouvoir assumer sa tâche, il devrait être un super-ministère contrôlant les projets et les activités de tous les autres départements gouvernementaux. Comme cela paraît impossible à l'heure actuelle, les différents organes gouvernementaux chargés de la protection de

l'environnement cherchent avant tout à coordonner les projets et les activités des autres.

Au plan international il n'en va pas différemment, à ceci près qu'il n'y a pas d'autorité mondiale comparable à un gouvernement. C'est ainsi que l'Assemblée générale des Nations Unies a créé, à la suite de la Conférence de Stockholm, un organe subsidiaire, le Programme des Nations Unies pour l'environnement¹⁹ chargé seulement d'être le « catalyseur » d'actions en faveur de l'environnement, c'est-à-dire devant stimuler l'action d'autres institutions et éventuellement celles d'Etats. En appliquant le Plan d'action adopté par la conférence de Stockholm, le PNUE devait envisager trois types d'action – évaluation, gestion de l'environnement et mesures d'appui – dans les grands secteurs qui lui étaient confiés : établissements humains, santé de l'homme, écosystèmes terrestres, océans, développement et catastrophes naturelles. Dans le domaine proprement juridique, le PNUE a suivi deux politiques parallèles. D'une part elle a initié une série de conventions-cadres pour différentes « mers régionales » du globe et a participé à leur élaboration, chacune de ces conventions devant être complétée par des protocoles concernant des problèmes particuliers (immersion de déchets, coopération en cas d'accidents, zones protégées, etc.)²⁰. D'autre part, après avoir abordé différents sujets (responsabilité internationale, pollution marine causée par des activités concernant le fond des mers sous juridiction nationale, protection de ressources naturelles partagées, etc.) et lancé plusieurs programmes continus (« Plan Vigie » pour l'évaluation mondiale de l'environnement, « General Environmental Monitoring System » pour la surveillance de l'environnement, INFOTERRA, système mondial de renseignements sur l'environnement, « Registre international des substances chimiques potentiellement toxiques »), le PNUE a adopté à Montévideo, en 1981, un programme juridique pour la décennie suivante. Ce programme est en grande partie réalisé par la

conclusion de traités (Convention de Vienne du 22 mars 1985 et protocole de Montréal du 16 septembre 1987 sur la protection de la couche d'ozone stratosphérique; Convention de Bâle 22 du mars 1989 sur les mouvements transfrontaliers des déchets toxiques) ou l'adoption de principes directeurs (études d'impact environnemental).

Le PNUE n'a pas su s'attribuer le rôle qui lui serait normalement revenu dans la préparation et le déroulement de la Conférence de Rio de Janeiro de 1992, même s'il était le principal acteur dans l'élaboration de l'une des grandes conventions ouvertes à la signature à Rio de Janeiro, la Convention sur la diversité biologique. *L'Agenda 21*, volumineux programme d'action adopté par la Conférence de Rio a remodelé la structure institutionnelle de l'ONU en plaçant à son centre un nouvel organe, la Commission de développement durable. Celle-ci dépend désormais non plus directement de l'Assemblée générale mais de la Commission économique et sociale des Nations Unies. Son objectif principal est d'assurer et évaluer la mise en œuvre de l'*Agenda 21* en renforçant la coopération entre Etats et institutions dans tous les domaines²¹. Le fait que sur les quarante chapitres de ce programme d'action seuls les chapitres 9 à 13, 15 à 22 et 36 à 39 – donc un peu moins que la moitié du texte – sont consacrés à ce qui était considéré dans les années 1970 comme relevant de la protection de l'environnement, est significatif.

En cherchant à maîtriser l'immense tâche qui lui a été confiée, la nouvelle Commission a décidé de se concentrer sur les sujets qui lui paraissaient les plus brûlants. Parmi ces sujets elle a retenu comme prioritaires, les critères de la durabilité du développement; les ressources et mécanismes financiers; l'éducation, la science et le transfert de technologies favorables à l'environnement; les structures décisionnelles et le rôle des principaux acteurs en matière d'environnement. En tout cas, il est bien évident que depuis la Conférence de Rio la financement des actions de développement

est au cœur de la politique de l'environnement et qu'ainsi en pratique celle-ci est pour une large part entre les mains du Global Environmental Facility (GEF) et les organes qui l'administrent: le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale.

Si presque toutes les institutions spécialisées de la famille des Nations Unies avaient ou ont des activités dans le domaine de l'environnement (OMM, FAO, UNESCO, OACI, OMI, OIT, OMS), leur politique dans ce domaine est limitée à leur domaine de compétence.

Plusieurs institutions régionales ont mené une politique environnementale ayant une portée plus large. L'OCDE, organisation économique des pays industrialisés du monde entier, a abordé systématiquement les principaux problèmes environnementaux auxquels doivent faire face les pays développés (pollutions industrielles et, en particulier, pollutions transfrontières, réglementation et gestion des substances chimiques et des déchets y compris des déchets radioactifs, coopération en cas de situation critique mettant l'environnement en danger, etc.).

La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, la plus ancienne institution internationale à être intervenue dans le domaine de l'environnement, a bénéficié du fait que tous les pays européens sans exception, ainsi que le Canada et les Etats-Unis en font partie. Ainsi, même avant la fin de la guerre froide elle a pu élaborer des normes pour les véhicules à moteur et s'occuper de la pollution des eaux continentales. Ses activités ont gagné en importance avec l'Acte final de la Conférence d'Helsinki de 1985 et se sont étendues aux problèmes de la pollution de l'air à longue distance (Convention de Genève du 13 novembre 1979 complétée par quatre protocoles), à toute la problématique des eaux continentales (Convention d'Helsinki du 17 mars 1992) et à l'utilisation de la procédure d'étude d'impact dans des relations transfrontières (Convention d'Espoo du 25 février 1991).

De toutes les institutions internationales, c'est l'Union européenne qui détient les com-

pétences les plus poussées. Elles lui permettent d'élaborer et de mettre en œuvre une politique environnementale cohérente. Ainsi, depuis 1973 elle a pu adopter une série de programmes d'action qui se succèdent et qui vont de la lutte contre la détérioration de certains secteurs de l'environnement à l'action intégrant le point de vue de l'environnement dans la politique générale de l'Union. On retrouve une politique communautaire de l'environnement dans les relations avec un large groupe des pays du Tiers Monde comprenant soixante-neuf Etats africains, des Caraïbes et du Pacifique; elle vise à l'intégration de la protection de l'environnement dans différents secteurs d'activité.

Si les liens entre la politique environnementale d'institutions internationales et le développement du droit international de l'environnement est évident, des impulsions venant d'autres horizons: gouvernements, groupes d'Etats, voire organisations non gouvernementales, ont également joué un rôle moteur.

b) Développement du droit international de l'environnement

Dans l'ensemble, l'évolution du droit international de l'environnement a suivi deux voies plus ou moins distinctes: le développement de règles régissant des relations bilatérales et la réglementation multilatérale.

Il est paradoxal que la première affaire de pollution transfrontière, et jusqu'à nos jours la seule à avoir été jugée par une juridiction internationale, celle de la Fonderie de Trail²², date d'une époque bien antérieure à la prise de conscience de la détérioration de la biosphère. C'est sans doute à cause de ce précédent et du conflit de compétences territoriales exclusives qui était à son origine qu'une partie importante de la doctrine du droit international n'a aperçu au début que l'aspect bilatéral des problèmes de protection de l'environnement, concernant la pollution transfrontière entre pays voisins. Il est caractéristique que

parmi les principes de la Déclaration de Stockholm de 1972 ceux qui ont un contenu juridique directement applicable concernent essentiellement les relations bilatérales²³. C'est d'ailleurs dans cette voie que des efforts ont été faits par des Etats comme par des institutions internationales. Si les tentatives de développer les règles de la responsabilité internationale dans ce domaine n'ont toujours pas abouti, des recommandations et des déclarations adoptées par des institutions internationales, en particulier par l'OCDE et le PNUE, ont formulé des règles concernant d'autres aspects de la pollution transfrontière. Reprises par d'autres instruments internationaux, en particulier dans des traités, ces règles font désormais partie du droit international coutumier. Elles consacrent le devoir de l'Etat de ne pas causer de dommage à l'environnement à l'extérieur des limites de sa compétence territoriale, le devoir de coopérer avec les autres, celui d'informer d'urgence les autres Etats susceptibles d'être affectés de toute situation ou de tout événement pouvant causer soudainement des effets nuisibles à leur environnement, de s'efforcer de porter assistance aux Etats victimes de telles situations ou de tels événements, le devoir d'informer les Etats étrangers de projets ou plans susceptibles de porter atteinte à leur environnement, d'entrer en consultation avec eux et enfin, d'assurer l'égalité d'accès aux non-résidents dans toute procédure concernant des effets que leur environnement aurait à subir par suite d'activités prévues²⁴.

Toutefois, le droit international de l'environnement s'est surtout développé en suivant une voie parallèle, la réglementation multilatérale, portant sur des questions qui dépassent les relations bilatérales. Une véritable législation internationale a pu ainsi être créée centrée sur la nécessité de prévenir la détérioration de l'environnement. L'évolution s'est faite en trois étapes.

Au cours des années 1970, les traités internationaux comme les directives adoptées par les Communautés européennes – tout comme

la plupart des législations nationales – ont surtout cherché à faire face aux problèmes les plus immédiats qui se posaient dans les différents secteurs de l'environnement : protection de la mer, des eaux continentales et de l'atmosphère contre la pollution, conservation de la flore et de la faune sauvages. Cette méthode sectorielle correspondait d'ailleurs à la Conférence sur le droit de la mer, réunie quelques mois après la Conférence de Stockholm, qui s'est rapidement mis d'accord sur les règles fondamentales devant assurer la protection du milieu marin.

Les progrès de la réglementation varient d'un secteur à l'autre. La protection de la mer contre la pollution fait l'objet d'une série de conventions universelles consacrées aux différents aspects de la pollution, mais aussi à une série de conventions régionales²⁵. La situation est bien plus complexe en ce qui concerne les eaux continentales, à cause de la très grande variété des cours d'eau et des lacs aux points de vue géographique, économique, social, politique, voire historique. Ce secteur est dominé par des traités conclus entre riverains d'un cours d'eau ou d'un lac. Une réglementation concernant une aire plus vaste n'a pu intervenir que dans le cadre de l'Union européenne²⁶ alors que, plus récemment, de grands principes ont été énoncés par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe²⁷, en attendant que le projet de la Commission de droit international des Nations Unies puisse aboutir à une convention de codification de la matière²⁸. En tout cas, des progrès peuvent être constatés en ce qui concerne les conceptions qui sont à la base de la protection des eaux continentales. Alors que dans sa première phase toute la législation internationale prenait en compte presque exclusivement la pollution de cours d'eau en eux-mêmes, progressivement les traités intervenus dans ce domaine étendent la réglementation au réseau hydrographique qui les alimente, voire au bassin versant tout entier²⁹.

Quant à la protection de l'air contre la pollution, problème considéré au départ

comme essentiellement local, elle n'a progressé d'abord que dans le cadre des Communautés européennes³⁰, puis dans les relations entre les Etats de la grande Europe, du Canada et des Etats-Unis, grâce à la Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et ses protocoles. Enfin, le dernier des quatre secteurs, la conservation de la nature, a fait l'objet d'un nombre particulièrement important de traités tant universels que régionaux, dénotant une évolution de la protection d'espèces de la faune et de la flore sauvages considérées comme utiles à l'agriculture, vers des mesures plus désintéressées cherchant à sauvegarder des espèces en danger d'extinction, puis la conservation des conditions de la survie d'espèces sauvages en protégeant leurs habitats. La dernière étape a été franchie avec la Convention de Rio de Janeiro sur la diversité biologique qui ne protège plus seulement des espèces sauvages connues, mais toutes les espèces, y compris celles qui ne sont pas encore connues et celles qui sont domestiquées.

Les limites de la protection des différents secteurs de l'environnement se sont révélées progressivement au cours des années 1970, à cause de l'interaction des différents secteurs illustrée, entre bien d'autres exemples, par les « pluies acides » ou la pollution du milieu marin provenant de la terre ferme. On a aussi de mieux en mieux compris que certaines substances peuvent détériorer l'environnement dans n'importe quel secteur. La réglementation sectorielle a dû donc être complétée par des règles transsectorielles portant sur les substances pouvant exercer des effets dommageables sur l'environnement dans n'importe quel milieu. C'est ainsi que différentes institutions internationales, mais aussi des groupes de producteurs et d'opérateurs se sont penchées sur le problème de l'écotoxicité de substances chimiques pendant les différentes étapes de leur vie – production, transport, commercialisation, utilisation, élimination. On doit surtout mentionner le PNUE, l'OCDE et

l'Union européenne, ainsi que des associations de certaines branches industrielles. En effet, la complexité des facteurs affectant certains aspects des substances potentiellement dangereuses pour l'environnement est telle qu'une réglementation imposée par les Etats ne peut pas résoudre tous les problèmes qui se posent. Aussi a-t-on recours de plus en plus souvent à des codes de bonne conduite ou des directives (guidelines) non obligatoires. En règle générale, la réglementation contraignante est utilisée pour des substances ou groupes de substances déterminés ainsi que pour certaines activités.

Les problèmes posés par un groupe de substances, celles qui détruisent les molécules d'ozone stratosphériques, forment la transition entre la seconde étape dans le développement du droit international de l'environnement, la réglementation transversale, et la troisième, la globalisation des règles.

La globalisation de la réglementation internationale s'est faite dans deux sens. D'une part, à la suite des mesures prises pour sauvegarder la couche d'ozone stratosphérique, d'autres problèmes planétaires majeurs, la conservation de la diversité biologique et l'arrêt de la modification du climat global ont dû être résolus avec la coopération de tous les pays du monde : c'était une part importante des tâches de la CNUED. D'autre part, plusieurs situations régionales, comme l'Antarctique et la région des Alpes, ont reçu une solution globale – ou du moins un début de solution globale – intégrant tous les aspects de la protection de l'environnement.

Ainsi s'est créée, au cours des trois étapes de l'évolution, une véritable législation internationale à caractère préventif. Toutefois, l'élaboration de règles coutumières ne s'est pas arrêtée pour autant. Tout en consacrant la perspective bilatérale, elle tend, elle aussi, à la globalisation. La Déclaration de Rio de Janeiro constitue à cet égard, malgré ce que l'on a pu en dire et écrire, une étape importante : on a tendance à ignorer qu'elle a définitivement consacré des règles coutumières

telles que le devoir des Etats de ne pas causer de dommage à l'environnement à l'extérieur des limites de leur juridiction (principe 2), la participation des citoyens concernés à la prise de décisions touchant à l'environnement (principe 10), le devoir des Etats de prendre des mesures législatives efficaces en matière d'environnement (principe 11), notamment en ce qui concerne la responsabilité pour dommage à l'environnement et l'indemnisation des victimes (13), l'interdiction de transférer dans d'autres Etats des substances et des activités polluantes (principe 14), le principe de précaution (principe 15), le recours à des études d'impact sur l'environnement (principe 17), la notification de situations critiques à d'autres Etats dont l'environnement peut être touché (principe 18) et la notification et la consultation préalables à des activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement négatifs sur l'environnement d'autres Etats pouvant être affectés (principe 19).

Dès lors, la question a pu se poser de savoir si le moment n'est pas venu de codifier le droit international de l'environnement, sur le fondement des règles coutumières ainsi dégagées, mais aussi en bâtissant sur les principes figurant fréquemment dans des traités internationaux ou dans des instruments de «soft law» – déclarations et recommandations. Un travail considérable, entrepris dès la fin des années 1980 dans le cadre de l'Union mondiale pour la nature, a abouti à la rédaction d'un projet de Pacte sur l'environnement et les développements³¹. Terminé en février 1994, ce projet devrait être adressé à l'O.N.U. et soumis à une conférence internationale. Il semble bien que de longs efforts seront nécessaires avant qu'une codification systématique puisse voir le jour.

En tout cas, l'évolution du droit international de l'environnement comporte nécessairement une ouverture de plus en plus large sur les problèmes de développement et, à la fin, elle doit conduire à la fusion entre protection de l'environnement et développement, du moins au plan mondial.

II. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT

La Conférence de Stockholm de 1972 ne fut pas saluée par l'enthousiasme unanime de tous les Etats en développement, loin de là. D'aucun voyaient dans les problèmes d'environnement une réaction contre les pollutions, essentiellement industrielles, et ne se sentaient donc pas concernés. D'autres craignaient que les fonds nécessaires pour améliorer l'environnement ne soient prélevés sur les disponibilités – déjà insuffisantes – destinées au développement. Enfin, tous ou presque, estimaient qu'en eux-mêmes ils étaient en tout cas trop pauvres pour participer au nouveau mouvement.

Cette façon de voir les problèmes d'environnement s'est considérablement modifiée au cours des années 1970 – 1985. En premier lieu, les pays en développement se sont rendu compte de l'immensité des dangers que court leur propre environnement par la désertification, l'érosion, l'explosion de grandes agglomérations et qu'un des besoins les plus fondamentaux, l'eau propre, dépend étroitement de l'état de l'environnement. En outre, les phénomènes tels que l'«exportation de la pollution», c'est-à-dire l'introduction dans des pays ne disposant pas de législation suffisamment protectrice, de substances, de déchets ou d'activités interdits ailleurs à cause de leur caractère polluant, a ouvert les yeux aux dangers qu'ils comportaient.

Toutefois, une forte proportion des pays industrialisés du monde occidental se faisait prier pour apporter une aide suffisante pour combattre efficacement la détérioration de l'environnement des pays en développement. La situation a changé avec l'évolution de la connaissance des problèmes planétaires. Ni la couche d'ozone, ni la diversité biologique ne peuvent être sauvegardées sans le concours des pays en développement et l'effet de serre ne peut être au moins diminué si les trois quarts de la population du monde, qui vivent dans des pays en développement, ne coopèrent.

rent pas avec le reste. Toutefois, cette coopération n'était pas possible sans une aide accrue et mieux ciblée au développement. De leur côté, les pays pauvres ont vite fait de comprendre que la demande de coopération provenant de pays industrialisés leur a rendu en partie une capacité de négociation qu'ils avaient perdue avec la fin de la division Ouest-Est et le jeu de bascule que celle-ci avait rendu possible. Le rapport Brundtland, pièce maîtresse des préparatifs de la CNUCED, a pu exprimer l'inévitable fusion entre environnement et développement en formulant le concept de «développement durable», notion qui figure aussi dans la Quatrième Convention de Lomé entre des Etats africains, caribéens et du Pacifique et la Communauté européenne³². Selon la définition courante, cette forme de développement ne compromet pas les possibilités de l'avenir, tout en cherchant à satisfaire les besoins du présent, autrement dit, elle est respectueuse des ressources naturelles.

La Déclaration de la Conférence de Rio est dominée par le développement, dont on doit supposer qu'il doit être toujours durable (principes 1, 3 à 5, 7, 8, 12, 27). A certains égards, quelques traits du Nouvel ordre économique mondial réapparaissent, notamment avec l'affirmation que les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées (principes 7, 11). Un nouveau thème est l'élimination de la pauvreté qui «constitue une condition indispensable du développement durable» (principe 5). L'Agenda 21 développe les aspects sociaux et économiques de l'action à entreprendre dans des proportions considérables en leur consacrant, notamment, sept chapitres – une cinquantaine de pages sur un peu plus de 250 (chapitres 2 à 8). Enfin, dans un souci de réalisme, les besoins sont chiffrés pour les différents chapitres et les ressources et mécanismes financiers sont détaillés (chapitre 33). C'est là que le bât blesse: alors que le système de transferts financiers mis sur pied pour la protection de la couche d'ozone fonctionne déjà, l'import-

tance des moyens que nécessitera la mise en œuvre effective de conventions telles que celle sur la diversité biologique ou la modification du climat global fait encore prévoir de longues négociations.

Il est étonnant – du moins pour ceux qui ont suivi l'évolution de la politique internationale de l'environnement – qu'un des tout premiers chapitres de l'Agenda 21 soit consacré à la promotion du développement durable par le commerce. Cela montre une réorientation profonde intervenue en la matière: l'abandon pour une large part de la planification et les progrès de l'idée que l'économie du marché pourra résoudre les problèmes que pose la protection de l'environnement.

III. DE LA PLANIFICATION AU TRIOMPHE DE L'ÉCONOMIE DU MARCHÉ

Les premiers grands textes mondiaux, datant du début des années 1970, ont fait une large part à la planification. Le principe 2 de la Déclaration de Stockholm est particulièrement caractéristique: il préconise la préservation des ressources mondiales du globe «dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin». D'autres principes (nos 4, 13, 14, 17) vont dans le même sens. Dix ans plus tard, la Charte mondiale de la Nature, adoptée et solennellement proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 novembre 1982³³, prévoyait de son côté que la planification et l'exécution des activités de développement devaient dûment tenir compte du fait que la conservation de la nature fait partie intégrante de ces activités (principe 7 et aussi principes 8, 9, 17 et 18).

Il est probable que l'effondrement des régimes communistes européens, entraînant celui des systèmes économiques planifiés, à moins que cela ne fût le contraire, a dû exercer des effets majeurs sur l'orientation générale

des politiques environnementales. Les textes internationaux ultérieurs à 1990 parlent beaucoup moins de planification dans l'intérêt de l'environnement ou même de l'utilisation de plans dans cette perspective. Au chapitre 35 de l'*Agenda 21*, intitulé «La science au service d'un développement durable», quelques paragraphes sont consacrés au renforcement de la base scientifique d'une gestion durable (35.5 à 35.9) et à l'évaluation scientifique à long terme (35.15 à 35.17). On peut estimer que ces méthodes ont succédé, au moins partiellement, à la planification. En tout cas, les termes ainsi utilisés semblent avoir un contenu moins contraignant que le mot «planification». Pourtant, le chapitre 10 de l'*Agenda 21* préconise la conception intégrée de la planification et de la gestion des terres (10.3 à 10.9) qui continue à jouer un rôle nullement négligeable à l'intérieur des Etats sous forme d'aménagement du territoire.

Parallèlement à cette évolution, un scepticisme envers la réglementation en tant qu'outil efficace au service de l'environnement s'est répandu. La méthode «command-and-control» représentée sous un aspect un peu caricatural, est souvent condamnée, comme en général toute autre intervention de la puissance publique par des moyens contraignants. Pourtant, le besoin de règles, de normes, est reconnu: la preuve en est que les codes de bonne conduite et de normes de produit ou de procédé, élaborés par différentes professions, se multiplient.

Pour protéger l'environnement, on préconise le recours à des instruments économiques, tels qu'impôts et taxes ou, au contraire, exemptions, permis négociables, dépôts restituables, assurances, prêts, subventions, écolabel. Il est caractéristique que le principe pollueur-payeur soit partout proclamé, alors que son contenu – l'internalisation des coûts de protection de l'environnement – est en fait une règle de comptabilité économique³⁴. Appliquée strictement dans le domaine international, il irait à l'encontre de l'aide apportée à des pays qui doivent lutter contre certaines formes de

pollution, comme des pays membres de l'ancienne l'Union soviétique, notamment en matière nucléaire.

On oublie parfois que même si l'on récuse les mécanismes «command-and-control» pour les remplacer par des instruments économiques, dans la plupart des cas ces derniers doivent être situés dans un cadre juridique, qu'il s'agisse de taxe, de détaxation, de subventions, voire de labels ou de permis négociables. En fait, on assiste à un glissement du rôle des pouvoirs publics qui, aux yeux de quelques-uns, doivent avant tout jouer le rôle de garants de la liberté du commerce, comme au XIX^e siècle. Ainsi les règles de l'économie du marché devraient-elles assurer aussi bien le développement des pays pauvres que la protection de l'environnement. Quant à cette dernière, les conceptions macro-économiques et volontaristes qui ont permis de l'intégrer dans le concept de développement durable tendent à s'effacer au profit de méthodes micro-économiques. Aussi peut-on se demander si les prévisions à long terme, voire l'intérêt général, le «common concern of mankind» que représente la sauvegarde de l'environnement ne risquent pas d'en souffrir. Il sera intéressant de voir comment l'Organisation mondiale du commerce répondra à ce genre d'interrogation.

CONCLUSIONS

Les réflexions qui précèdent incitent à dresser un schéma permettant de situer les différents éléments de l'action entreprise ou à entreprendre pour protéger l'environnement. Toute action sociale d'envergure doit être fondée sur des valeurs reconnues comme telles par la société. La consécration de telles valeurs est une des fonctions les plus importantes du droit dans tout système social.

– C'est à partir de tels fondements que doit être élaborée la politique de l'environnement qui doit, autant que possible, intégrer

tous les aspects des problèmes que pose la conservation de la biosphère à l'échelle où les décisions doivent être prises – locale, régionale, nationale, continentale ou mondiale.

– Il appartient à la politique de l'environnement de définir les instruments à utiliser pour arriver à ses fins : instruments juridiques, économiques, mais aussi éducation du public, formation de personnel, recherche scientifique, coopération internationale. Il est bien évident que la mise en œuvre de la politique de l'environnement comportera des interactions entre les différents instruments et procédures.

Il n'est pas dit que ce schéma puisse s'appliquer dans un système entièrement ou même principalement fondé sur les lois de l'économie du marché. Si ces dernières comportent une certaine rationalité, les ressorts même des mécanismes économiques, souvent imprévisibles, nous échappent pour une large part et, en tout cas, rendent les actions à long terme malaisées sinon impossibles. Peut-on leur confier dans ces conditions la conservation de certaines valeurs fondamentales ? Comment imaginer que la protection des droits de l'homme devrait être assurée par les lois du marché ? Alors comment faire face à la tendance actuelle qui semble mettre en péril l'avenir et même les acquis du droit et de la politique de l'environnement ?

La solution doit être recherchée au niveau même où se situent les mystérieux ressorts de l'économie du marché : les conceptions et les convictions des individus ainsi que leurs réactions à des situations déterminées. Par ses choix, le public doit faire lui-même en sorte

que les lois du marché jouent en faveur de la protection de l'environnement : la compatibilité de produits ou de procédés avec l'environnement doit être un argument de vente. Beaucoup de producteurs en sont d'ailleurs conscients, comme en témoignent plusieurs instruments économiques tels les codes de bonne conduite ou l'éco-label. Toutefois, même les lois du marché et les instruments économiques ainsi utilisés doivent être situés dans des cadres juridiques. En outre la participation du public doit aussi comprendre la surveillance de l'état de l'environnement et des moyens d'agir pour obtenir la mise en œuvre des actions – politiques, juridiques, économiques – propres à le protéger. Dans l'interpénétration croissante des actions nationales et internationales la participation du public, de plus en plus largement reconnue en ce qui concerne la protection de l'environnement à l'intérieur des Etats, est appelée à s'étendre au plan international. C'est ainsi que l'on peut parler depuis les préparatifs de la CNUED de la naissance d'une société civile internationale.

En définitive, si l'on parle de public, on retombe toujours dans la nécessité de l'éducation et de la formation. C'est chose normale : dans toute démocratie – régime politique dont les liens avec la liberté du marché sont souvent soulignés – les citoyens ont des responsabilités et des droits correspondants qui découlent de leurs responsabilités. Il serait contradictoire de nier cette responsabilité dans un domaine comme l'environnement, dont l'évolution conditionne et le présent et l'avenir des sociétés humaines.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Le plus célèbre de ces traités est celui conclu entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne concernant les eaux frontalières entre les Etats-Unis et le Canada, le 11 janvier 1909, toujours en vigueur mais considérablement élargi au cours des années 1970. Toutefois, ce n'est qu'en 1950 qu'apparaît le premier traité entièrement consacré à la pollution d'eaux continentales : c'est le Protocole signé le 8 avril 1950 par la Belgique, la France et le Luxembourg pour créer une commission tripartite permanente des eaux polluées.
 2. Convention de Paris pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, signée le 19 mars 1902, dont le titre révèle la conception utilitaire qui constitue son fondement. Sauf indication contraire, le texte des traités cités a été publié, en ordre chronologique, dans *Internationales Umweltrecht, Multilaterale Verträge*, E. Schmidt Verlag, Berlin.
 3. Convention de Washington pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique, signée le 12 octobre 1940.
 4. Il s'agit de trois textes du Conseil de l'Europe : la Déclaration de principes sur la lutte contre la pollution de l'air, du 8 mars 1968, la Charte européenne de l'eau, du 6 mai 1968, de l'Accord européen sur la limitation de l'emploi de certains détergents, du 16 septembre 1968 et de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, du 15 septembre 1968.
 5. Résolution 2398 (XXIII).
 6. 16 juin 1972, ONU, Doc. A/Conf.48/14/Rev.1, 1972, principe 2.
 7. Ibid, principes 3 et 5.
 8. Déclaration de Stockholm, op. cit., principe 1.
 9. Voir : A. KISS, «Le droit à la conservation de l'environnement», *Revue universelle des droits de l'homme*, 31 décembre 1990, vol. 2 n° 12, p. 445 s.
 10. Jusqu'à nouvel ordre seuls des instruments régionaux ou de portée partielle parlent du droit à l'environnement. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée en 1981, proclame dans son article 24 que «tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement».
- L'article 11 du Protocole additionnel à la Convention américaine des droits de l'homme dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, adopté à San Salvador le 14 novembre 1988, intitulé «Le droit à un environnement sain» proclame de son côté que
- Chacun a le droit de vivre dans un environnement sain et de bénéficier des services publics essentiels.
 - Les Etats contractants s'engagent à promouvoir la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement.
- Quant à des engagements de portée partielle, on peut rappeler que la Convention sur les droits de l'enfant, du 20 novembre 1989, impose aux Etats l'obligation de prendre des mesures appropriées pour protéger la santé des enfants, notamment en prenant en considération les dangers et les risques causés par la pollution de l'environnement (article 24). De même, la Convention 169 du 27 juin 1989 de l'Organisation internationale du travail, relative aux peuples indigènes et tribaux dans des pays indépendants, engage les Etats contractants à prendre des mesures spéciales pour sauvegarder l'environnement de ces peuples (article 4 alinéa 1).
- Cf. le rapport sur les droits de l'homme et l'environnement, présenté par Mme. Fatma Zohra Ksentini, rapporteur spécial, à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et adopté par la Commission, le 24 février 1995, E/CN.4/Sub.2/1994/9/Corr.1.
11. Ainsi, le principe 10 de la Déclaration de Rio de Janeiro proclame que «la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris des informations relatives aux substances et activités dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. 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, y compris à des sanctions et réparations, doit être assuré». (*Revue juridique de l'environnement*, 1-1993, pp. 112-113.)

12. Res. 37/7, doc. A/37/L.4.
13. *Genèse* 1, 22.
14. *Genèse* 1, 28 et 2, 19-20.
15. *Genèse* 6, 19-21, 7, 14-16. Les versets 7, 23 et 8, 1 montrent la solidarité de tous les êtres vivants. Celle-ci est aussi attestée par l'établissement de l'alliance après le déluge par Dieu non seulement avec l'homme, mais aussi avec tous les autres êtres vivants (*Genèse* 9, 10-11). Cf.: F. OST, *La nature hors la loi*, éd. La Découverte, Paris, 1995, pp. 30-32.
16. *Apocalypse* 11, 18.
17. Etude de base sur les principes islamiques relatifs à la conservation de l'environnement naturel, IUCN, Environmental Policy Paper, Gland (Suisse), 1983, p. 35 s.
18. Voir infra.
19. Résolution 2997 (XXVI).
20. Huit conventions-cadres ont ainsi été conclues couvrant les régions de la Méditerranée (Barcelone, 16 février 1976); du Golfe (Koweït, 24 avril 1978); de l'Afrique occidentale et centrale (Abidjan, 23 mars 1981); du Pacifique du Sud-Est (Lima, 20 novembre 1981); de la mer Rouge et du Golfe d'Aden (Jeddah, 14 février 1992); des Caraïbes (Cartagena de Indias, 24 mars 1983); du Pacifique Sud (Nouméa, 24 novembre 1983) et de l'Afrique orientale (Nairobi, 21 juin 1985). Trois autres conventions sur des mers régionales ont été conclues en dehors du PNUE (Baltique, Conventions d'Helsinki des 22 mars 1974 et 9 avr. 1992; mer Noire, Bucarest, 21 avr. 1992; et Atlantique du Nord-Est, Paris, 22 sept. 1992).
21. A/CONF.151/26/Rev.1., Chapitre 38, in CNUED, *Action 21*, Nations Unies, New York, 1993, pp. 240-251. Par la suite, le terme *Agenda 21* a été également adopté en français.
22. Sentence arbitrale du 11 mars 1941 dans un différend entre le Canada et les Etats-Unis concernant la pollution de zones agricoles américaines par des fumées émises sur territoire canadien par une fonderie de zinc et de plomb, ONU, *Recueil des sentences arbitrales*, tome III, p. 1907.
23. Ce sont: le principe 21 proclamant que les Etats ont le droit souverain d'exploiter leur propres ressources selon leur politique d'environnement et le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats; le principe 22 invitant les Etats à développer le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution transfrontière, ainsi que le principe 24 demandant aux Etats de coopérer pour limiter les atteintes à l'environnement.
24. Voir: A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 1989, pp. 80-92.
25. Telle la Convention de Barcelone sur la protection de la Méditerranée de 1976.
26. Voir L. KRÄMER, «Freshwaters and Community Law», in A. KISS and D. SHELTON, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1993, p. 347.
27. Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, 17 mars 1992.
28. Voir le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, document A/CN.4/L.492/Add.1 du 20 juin 1994.
29. Voir, par exemple, les accords du 26 avril 1994 entre les trois régions de la Belgique, de la France et des Pays-Bas sur la protection de la Meuse et de l'Escaut, Charleville-Mézières, 34, *International Legal Materials*, 851 et 854, ainsi que l'Accord de coopération du 5 avril 1995 entre le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Viet-nam pour le développement durable du bassin du fleuve Mékong, Chiang Raï, op. cit., 864.
30. A. KISS et D. SHELTON, *Manual of European Environmental Law*, pp. 332-338 et pp. 351-355 (voir la note XXVI).
31. Draft International Covenant on Environment and Development, IUCN, *Environmental Policy and Law paper* n° 31, Gland, 1995.
32. 15 décembre 1989. Voir en particulier l'art. 6 al. 2, *Le Courrier ACP-Communauté européenne*, n° 120, Bruxelles, mars-avril 1990.
33. Résolution 37/7. Voir le document A/37/L.4.
34. La rédaction alambiquée du principe 16 de la Déclaration de Rio montre l'ambiguïté de ce principe: «Les autorités nationales doivent 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.»

La protection de l'air

Serge PANNATIER

Docteur en droit, collaborateur scientifique
à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, Berne

Résumé: La définition du statut juridique de l'atmosphère pose toute une série de problèmes que l'auteur aborde dans une première partie de sa contribution. Il passe ensuite à l'examen du régime élaboré pour faire face au phénomène de la pollution atmosphérique transfrontière qui est à l'origine du dépérissement des forêts en Europe centrale et dans une partie du Canada et de l'acidification des lacs de Scandinavie.

Zusammenfassung: Wer die Atmosphäre juristisch definieren will, ist mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, die der Autor in der ersten Hälfte seines Beitrages darlegt. Anschliessend untersucht er einige Massnahmen, die ausgearbeitet wurden, um das Phänomen der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung in den Griff zu bekommen. Schliesslich verursacht diese das Waldsterben in Mitteleuropa und Canada und die Uebersäuerung der skandinavischen Seen.

Summary: Definition of the legal status of the atmosphere poses a series of problems the author discusses in the first part of this contribution. He then examines the system created to combat pollution that spans national boundaries, which is responsible for forest destruction in central Europe and part of Canada, and for acidification of Scandinavian lakes.

INTRODUCTION

Un sondage effectué aujourd'hui auprès des populations des pays industrialisés révélerait certainement que le réchauffement climatique figure au premier rang de leurs inquiétudes relatives à la destruction de l'environnement. Pourtant, ce phénomène n'a encore fait aucune victime. En outre, les conséquences qui découleraient d'une élévation généralisée de la température ne sont pas encore connues avec certitude. Si quelque chose devait se produire, ce ne serait sans doute pas avant plusieurs dizaines d'années. Il est dès lors étonnant de constater que le réchauffement climatique préoccupe autant l'opinion publique du monde industrialisé alors que, chaque jour, plusieurs milliers d'individus meurent des suites de maladies contractées en consommant de l'eau polluée.

Le réchauffement climatique constitue la manifestation la plus récente et la plus média-

tique des dégradations portées à l'atmosphère. Il ne faut pourtant pas oublier que, bien avant que l'on parle des problèmes liés à l'effet de serre ou de la destruction de la couche d'ozone, la pollution occasionnée par les fumées toxiques rejetées par la Fonderie du Trail était à l'origine de la première décision judiciaire internationale rendue en matière d'environnement¹. Celle-ci reste, plus d'un demi-siècle après son prononcé, la jurisprudence la plus souvent citée dans les contributions relatives au droit international de l'environnement.

Par la suite, le problème de la pollution atmosphérique fut considéré comme un « phénomène essentiellement local ne nécessitant pas de réglementation internationale »². L'acidification des lacs scandinaves et le dépérissement des forêts d'Europe centrale révélèrent toutefois la dimension transfrontière prise par le problème. La destruction de ces biotopes est en effet attribuée aux pluies acides qui les arrosent. Celles-ci déposent d'énormes quantités de

substances sulfureuses, de dioxydes d'azote (NO_2) et d'hydrocarbures non brûlés (HC) rejetés dans l'atmosphère par l'industrie, les installations de chauffage et la circulation routière et qui ont parcouru de grandes distances au gré des courants qui les ont transportées. Selon certaines estimations, la proportion de polluants atmosphériques en provenance de l'étranger s'élèverait à 92 % en Norvège, 82 % en Suède, 64 % au Danemark, 90 % en Suisse, 85 % en Autriche, 77 % aux Pays-Bas, et 52 % dans l'ancienne République fédérale d'Allemagne³. Les substances polluantes peuvent également se combiner et donner naissance à de nouvelles matières qui s'attaquent aux aiguilles des conifères⁴. Le nuage radioactif qui s'est formé suite à l'incendie d'un des réacteurs de la centrale nucléaire de Tchernobyl et qui s'est déplacé au-dessus d'une grande partie de l'Europe centrale a fourni une illustration supplémentaire de la dimension transfrontière prise par le phénomène de pollution de l'air.

A peine avait-on découvert les phénomènes à l'origine du mal rongeant les lacs scandinaves et les forêts d'Europe centrale qu'une nouvelle menace faisait son apparition. D'une base de recherche anglaise en Antarctique nous parvenaient des informations selon lesquelles la couche d'ozone qui entoure la Terre à une altitude variant entre 25 et 30 kilomètres et qui la protège contre le dangereux rayonnement ultraviolet serait en train de s'amincir. Une disparition de ce bouclier protecteur aurait de graves conséquences: une augmentation des cancers de la peau et des maladies oculaires sont les maux les plus souvent cités.

Rapidement, les scientifiques furent en mesure de confirmer cette découverte et d'isoler les responsables de la disparition progressive de la couche d'ozone: il s'agit des chlorofluorocarbones (CFC). Ces substances chimiques extrêmement stables sont utilisées dans les vaporisateurs, dans certains solvants et dans le système de refroidissement des réfrigérateurs. Une fois qu'ils ont été rejetés dans l'atmosphère, les CFC gagnent lentement la haute atmosphère. Une fois exposées

au rayonnement ultraviolet dont elles étaient protégées par la couche d'ozone, ces substances se dissocient et dégagent des atomes de chlore qui agissent alors comme des catalyseurs dans les réactions qui décomposent la couche d'ozone. Plus tard, on a découvert que certains gaz halons contribuent également à la destruction de la couche d'ozone.

Depuis le milieu des années 1970, la communauté internationale a amorcé une réaction. Les principaux phénomènes affectant la couche d'air qui entoure la planète font désormais l'objet de conventions internationales mises à jour par divers protocoles. Les réglementations adoptées pour lutter contre la disparition de la couche d'ozone et le réchauffement du climat feront l'objet de présentations détaillées ailleurs dans ce dossier⁵. Aussi concentrerons-nous notre attention sur la problématique de la pollution atmosphérique transfrontière. Toutefois, il faut bien insister sur l'interdépendance qui unit ces trois phénomènes et sur le fait que ce qui est entrepris à un titre ou à un autre aura des répercussions favorables sur la qualité de l'air dans son ensemble.

I. LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE TRANSFRONTIÈRE

Avant d'entamer l'examen des conventions qui ont été conclues en vue de lutter contre la pollution atmosphérique transfrontière, nous nous intéresserons au statut que le droit réserve à la couche d'air qui enveloppe la planète.

Le statut juridique de l'atmosphère

De manière générale, l'atmosphère se définit comme la couche d'air qui entoure le globe terrestre. Sa limite inférieure coïncide avec la surface du globe alors que sa limite supérieure reste difficile à déterminer. En droit, l'atmosphère ne connaît pas de statut juridique précis car elle est difficilement réductible aux

différents concepts imaginés par les juristes pour régler les espaces.

L'atmosphère ne doit en aucun cas être assimilée à l'*espace aérien*. L'espace aérien est en effet un concept statique qui constitue, en quelque sorte, le prolongement vertical du territoire étatique. Sa limite supérieure reste une question controversée. On s'accorde désormais pour dire qu'elle se situe à l'altitude maximale à laquelle évoluent les aéronefs. Le développement de la technique va sans doute repousser cette limite sensiblement plus loin. Dans leur espace aérien, les Etats exercent leur juridiction pleine et entière. Un avion battant le pavillon d'un Etat ne pourra pénétrer dans l'espace aérien d'un autre Etat qu'avec son autorisation. L'atmosphère, en revanche, est un concept dynamique. Constituée par des masses d'air en mouvement constant, elle est totalement étrangère aux frontières qui délimitent le territoire des Etats.

L'atmosphère n'est pas une *ressource naturelle partagée* que les Etats seraient en droit d'utiliser de manière équitable et raisonnable⁶. Au contraire des eaux d'un cours d'eau international dont les usages peuvent être répartis sans trop de difficultés conceptuelles entre les Etats riverains, une masse d'air ne peut pas être divisée. En outre, le principe d'utilisation équitable et raisonnable ne se révèle d'aucun secours pour assurer la protection de zones ou de ressources naturelles situées hors des zones de juridiction nationale puisque personne n'est compétent pour défendre leurs intérêts. Néanmoins, le concept de ressource partagée peut être appelé à jouer un rôle dans la résolution des problèmes de pollution transfrontière puisque ceux-ci se posent essentiellement au niveau régional.

L'atmosphère ne constitue pas une *res communis*. Élément dont chacun peut jouir et que personne ne peut s'approprier, la *res communis* semblerait pourtant inclure la couche d'air qui enveloppe la planète au même titre que la haute mer. Toutefois, étant donné que l'atmosphère recouvre aussi bien l'espace aérien national que l'espace situé au-dessus

de zones n'étant soumises à aucune juridiction, il convient de rejeter ce concept.

L'atmosphère n'entre pas non plus dans le *patrimoine commun de l'humanité* et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, aucun traité ne contient de dispositions suggérant une telle éventualité. Deuxièmement, le statut juridique exact du concept de patrimoine commun de l'humanité reste entaché de multiples incertitudes suite à l'opposition manifestée par les Etats-Unis à la partie XI de la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer qui décrivait dans le détail le contenu juridique d'un tel régime en relation avec les grands fonds marins⁷. Ceci explique d'ailleurs que les négociateurs de la Convention de Vienne du 22 mars 1985 sur la couche d'ozone et de la Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques n'aient pas jugé opportun de reprendre ce concept controversé.

Du fait de l'impossibilité de rattacher l'atmosphère à un concept juridique existant, l'Assemblée générale des Nations Unies considéra, dans sa résolution 43/53 du 6 décembre 1988, que l'évolution climatique constitue une « préoccupation commune de l'humanité » (*common concern of mankind*). Cette terminologie, adoptée suite à une initiative maltaise proposant de faire entrer le climat dans le patrimoine commun de l'humanité, est le résultat d'un compromis. Elle n'en a pas moins été reprise par le Conseil des Gouverneurs du Programme des Nations Unies pour l'environnement et figure dans la Déclaration de Noordwijk de la Conférence sur la pollution atmosphérique et la modification du climat.

Déclarer que l'atmosphère constitue une préoccupation commune de l'humanité révèle la volonté de la considérer comme une unité globale et d'agir solidairement contre les atteintes qui lui sont portées et qui menacent l'ensemble de la communauté internationale. Une telle approche apporte en outre une excellente illustration de ce que les frontières politiques mises en place par les hommes ont d'artificiel : « By approaching the issue from a

global perspective, the UN has also acknowledged not only the artificiality of spatial boundaries in this context but also the inappropriateness of treating the phenomena of global warming and climate change in the same way as transboundary air pollution, where a regional or bilateral approach is more relevant»⁸.

Premières mesures prises en vue de lutter contre la pollution de l'air

Restée longtemps le parent pauvre du droit international de l'environnement, la protection de l'air fait désormais l'objet d'une réglementation abondante. Il faut pourtant mentionner que, dès le début du siècle, les Etats-Unis et le Canada avaient décidé de confier à la Commission mixte internationale créée par le Traité du 11 janvier 1909 relatif aux eaux frontalières entre les Etats-Unis et le dominion du Canada⁹ certaines compétences en matière de pollution de l'air. C'est sur la base de cet instrument qu'elle intervint dans l'affaire de la Fonderie du Trail mentionnée en introduction.

Il convient également de rappeler les travaux menés par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et qui ont débouché sur l'adoption de nombreuses recommandations. Parmi celles-ci, relevons celles qui engagent les Etats à mettre en œuvre le principe pollueur-payeur dont l'objet consiste à imputer à son auteur le coût social de la pollution qu'il engendre. «Reposant sur la constatation que les coûts de production des biens ne coïncident pas entièrement avec les coûts économiques globaux résultant de la production ou de l'usage de certains biens»¹⁰, le principe pollueur-payeur est devenu l'une des bases de la législation adoptée par les pays industrialisés en matière de protection de l'environnement. Il figure désormais comme l'un des fondements de l'action de l'Union européenne dans ce domaine¹¹ et a été repris – dans une formulation prudente pour ne pas trop heurter les sensibilités des pays en développement – dans

la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (Principe 16)¹².

Les règles issues du droit coutumier sont trop générales pour contribuer à la lutte contre la pollution de l'air qui se révèle un phénomène relativement technique. Ceci explique pourquoi il a fallu inclure les mesures nécessaires à améliorer la qualité de l'air dans des accords internationaux. Or, il n'est désormais plus contesté que le droit coutumier oblige les Etats à coopérer en vue d'adopter de tels accords.

La Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

Principales victimes des pluies acides, les pays scandinaves furent les premiers à réclamer l'élaboration d'un accord multilatéral destiné à lutter contre la pollution atmosphérique transfrontière. Négociée durant plusieurs années dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU), la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance¹³ fut adoptée le 13 novembre 1979 à Genève. Son champ d'application comprend non seulement les territoires de l'Europe occidentale et orientale mais également ceux des Etats-Unis et du Canada. Entrée en vigueur le 16 mars 1983, cette convention reste l'un des principaux instruments juridiques multilatéraux en vigueur dans le domaine de l'hygiène de l'air.

La Convention de Genève est l'un des résultats les plus concrets de la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe qui s'est tenue à Helsinki en 1975. Son Acte final engageait expressément les Etats participants à renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre la pollution de l'air en coordonnant les différentes mesures nationales prises dans ce domaine¹⁴.

Relativement courte, la Convention ne compte que dix-huit articles dont treize de fond. Son article premier définit la pollution

atmosphérique et la pollution atmosphérique transfrontière. Alors que la première définition est classique et désigne :

« l'introduction dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie ayant une action nocive de nature à mettre en danger la santé de l'homme, à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes, à détériorer les biens matériels, et à porter atteinte ou nuire aux valeurs d'agrément et aux autres utilisations légitimes de l'environnement »,

la seconde est révélatrice de l'esprit de la convention en ne faisant aucune mention d'un lien de causalité entre les pollutions et les sources d'émission supposées :

« l'expression *pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* désigne la pollution atmosphérique dont la source physique est comprise totalement ou en partie dans une zone soumise à la juridiction nationale d'un Etat et qui exerce des effets dommageables dans une zone soumise à la juridiction d'un autre Etat à une distance telle qu'il n'est généralement pas possible de distinguer les apports des sources individuelles ou groupes de sources d'émission ».

Instrument juridique contraignant, la Convention de Genève n'est pas un traité d'interdiction. Elle ne contient d'ailleurs aucune obligation de réduction quantifiable. Ses dispositions se contentent en effet d'engager les Parties contractantes à élaborer et harmoniser leurs politiques nationales par des échanges d'informations, des consultations et des activités de recherche et de surveillance en vue de réduire graduellement la pollution atmosphérique (articles 2-8). L'anhydrite sulfureux, les combinaisons qui lui sont liées et les oxydes d'azote sont les substances nuisibles visées en priorité.

La Convention consacre ensuite l'important « Programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) », déjà existant, comme pièce maîtresse de sa mise en œuvre (article 9). Le financement à long terme de ce programme est assuré depuis l'adoption, le 28 septembre 1984, d'un premier protocole à la Convention¹⁵.

Les représentants des Parties contractantes constitueront, dans le cadre des Conseillers des gouvernements des pays de la CEE/ONU pour les problèmes de l'environnement, l'organe exécutif du régime mis en place à Genève. Ils se réuniront au moins une fois par année pour passer en revue la mise en œuvre de la Convention et pour discuter des développements à lui donner (article 10). Ces développements ont été considérables et ont pris la forme de protocoles additionnels.

Les protocoles additionnels

Plusieurs protocoles sont venus compléter le régime adopté à Genève en 1979. Le premier, comme on l'a déjà signalé, règle la question du financement du Programme EMEP. Le deuxième, adopté le 8 juillet 1985 à Helsinki, porte sur la réduction des émissions de soufre¹⁶. En ratifiant cet instrument, les Parties contractantes s'engagent à réduire de 30 % les émissions annuelles nationales de soufre ou leurs flux transfrontières au plus tard d'ici 1993, en prenant les niveaux de 1980 comme base de calcul des réductions (article 2). Aux termes d'un nouveau Protocole conclu le 14 juin 1994 à Oslo¹⁷, les Parties contractantes s'engagent à poursuivre l'effort consenti en vue de réduire les émissions de soufre. Le but à long terme poursuivi par cet instrument consiste désormais à maintenir la teneur en soufre de l'air en dessous des charges critiques fixées dans une annexe 1.

Un quatrième Protocole, adopté le 31 octobre 1988 à Sofia, renforce la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote (NOx) ou leurs flux transfrontières¹⁸. Ces substances résultent essentiellement d'un processus de

combustion. En Suisse, les véhicules à moteur sont ainsi à l'origine de 70 % des émissions de NOx. L'engagement principal contenu dans le Protocole adopté dans la capitale bulgare consiste à ramener, dans une première phase devant s'achever à la fin 1994, leurs émissions annuelles nationales d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières au niveau de 1987. Dans une deuxième phase qui débutera en 1996, les Parties contractantes s'efforceront de définir les mesures de réduction nécessaires à atteindre la «charge critique», terme scientifique qui désigne la mesure de tolérance des écosystèmes à une forme de pollution déterminée.

Le Protocole enjoint en outre aux Parties contractantes de favoriser l'échange des technologies en vue de réduire les émissions de NOx et de mettre à disposition du public une quantité suffisante d'essence sans plomb afin de faciliter la circulation des véhicules équipés de catalyseurs.

Adopté le 19 novembre 1991 à Genève, le Protocole relatif à la lutte contre les émissions des composés organiques volatiles (COV) ou leurs flux transfrontières engage ses Parties contractantes à réduire leurs émissions annuelles de COV d'au moins 30 % d'ici 1999, en retenant comme base un niveau annuel de la période 1984-1990¹⁹.

Longtemps dénommés hydrocarbures par souci de simplification, les composés organiques volatiles sont rejetés dans l'atmosphère suite à l'évaporation de solvants et à la combustion incomplète de combustibles et de carburants (hydrocarbures non brûlés). Ces substances sont à l'origine de la formation de l'ozone dans les couches d'air situées à proximité du sol et dans la troposphère. En fortes concentration, ce gaz déploie des effets nocifs sur la végétation et certains matériaux. Il constitue également une menace pour la santé des hommes et des animaux. Suivant sa concentration, la durée de l'exposition et la sensibilité de la personne exposée, ses effets se traduisent par des irritations des yeux et des muqueuses, l'altération de la fonction pulmonaire et une diminution des performances

physiques. Durant les périodes de fort ensoleillement, des taux élevés d'ozone sont mesurés dans les principales régions d'Europe²⁰.

Pour atteindre l'objectif de réduction fixé dans le Protocole, les Parties contractantes s'engagent à appliquer aux sources nouvelles, fixes ou mobiles, des normes d'émission fondées sur les meilleures techniques disponibles et qui sont économiquement supportables. Elles ont en outre l'obligation de prendre des mesures pour diminuer les émissions de COV aux sources existantes. Enfin, les Parties contractantes ont prévu, à l'instar de ce qui figure dans les Protocoles relatifs à la lutte contre les émissions de soufre et d'oxydes d'azote, de poursuivre les négociations en vue d'envisager de nouvelles actions qui devraient être entreprises pour renforcer les stratégies de réduction mises en place.

Il est aisé de dire que la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière et les Protocoles qui l'accompagnent viennent trop tard et que les obligations qu'ils contiennent sont trop faibles²¹. Il ne faut toutefois pas oublier que la pollution de l'air est un phénomène nouveau dont les causes n'ont été que récemment identifiées. Prendre des mesures sévères et immédiates requiert une volonté politique qui fait encore défaut. Une amélioration de l'hygiène de l'air exige une participation de l'industrie et des individus. Or, pas plus que les politiciens et les industriels, les particuliers ne sont encore prêts à payer le prix des mesures de réduction sévères et à modifier des comportements bien établis. La réglementation mise en place à Genève reflète dès lors les sacrifices que chacun est prêt à accomplir.

La lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière en Amérique du Nord

En Amérique du Nord, le besoin de coopérer en vue de prendre des mesures destinées à réduire et à contrôler les rejets de substances nocives dans l'atmosphère n'a pas fait l'objet

du même consensus que celui auquel on a assisté en Europe. Pendant de nombreuses années, les Etats-Unis et le Canada se sont contentés de solliciter périodiquement la Commission mixte internationale créée en 1909 et de lui confier le soin de mener des enquêtes et de faire des recommandations dans des affaires de pollution atmosphérique transfrontière. En 1978, les deux Etats tombèrent d'accord pour mettre sur pied un programme de recherche dont l'objet consistait à identifier la proportion des polluants d'origine atmosphérique contenue dans l'eau des Grands Lacs²².

Ayant tous deux ratifié la Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, les Etats-Unis et le Canada entamèrent en 1980 la négociation d'un accord bilatéral de réduction des émissions de soufre et d'oxyde d'azote. Celle-ci piétina car les Etats-Unis s'opposaient à toute réduction supplémentaire de SO₂ et de NOx. Ce n'est qu'en 1991 que les deux Etats sortirent de cette impasse en adoptant l'Accord sur la qualité de l'air²³ dans lequel ils s'engagent à fixer les objectifs spécifiques que poursuivra leur politique de réduction des rejets de soufre et d'oxyde d'azote. La Commission mixte internationale reste l'organe chargé de régler les différends qui opposeraient les deux Etats si ceux-ci ne pouvaient être résolus par la négociation.

En 1983, les Etats-Unis ont conclu un Accord avec le Mexique en vue d'apporter des solutions aux problèmes écologiques que les deux Etats rencontrent dans leurs régions transfrontalières²⁴. Cet instrument est complété par toute une série d'annexes dont deux concernent spécifiquement la pollution de l'air. Leur objet, il faut bien en convenir, consiste principalement à soumettre la pollution mexicaine aux standards américains.

Les réglementations relatives à la protection des mers

Curieusement, les premières règles obligatoires de caractère universel relatives à la protection de l'air figurent dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer adoptée le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994. Aux termes de son article 212, les Parties contractantes s'engagent à adopter des lois et règlements applicables à leur espace aérien, aux navires battant leur pavillon ainsi qu'aux navires et aéronefs qu'ils immatriculent afin de prévenir, réduire ou maîtriser la pollution du milieu marin d'origine atmosphérique. On retrouve des dispositions similaires dans plusieurs conventions entrant dans le programme des mers régionales élaboré sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement²⁵.

Un processus normatif continu

La Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière fournit le premier exemple de «processus normatif continu» imaginé pour faire face à l'évolution constante qui caractérise l'état de l'environnement. Consistant en un traité-cadre dans lequel les Parties contractantes s'accordent sur les objectifs poursuivis par le régime et en plusieurs protocoles additionnels qui contiennent les mesures concrètes de mise en œuvre de l'instrument de base, ce processus normatif continu permet de tenir compte des dernières découvertes de la science et de les insérer dans les réglementations écologiques. Il présente malheureusement l'inconvénient de compliquer l'application d'un régime juridique du fait que ses diverses composantes ne sont pas ratifiées par le même nombre d'Etats. La dynamique insufflée par cette technique compense toutefois largement cette imperfection.

Inaugurée avec la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière, la technique du traité-cadre complété par

plusieurs protocoles additionnels a été reprise dans le Programme des mers régionales des Nations Unies, dans le cadre de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et dans l'enceinte de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

Réduction linéaire chiffrée ou charge critique ?

L'examen de la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a fait apparaître que deux techniques ont été utilisées en vue de réduire la quantité de substances nocives rejetées dans l'atmosphère. La première consiste à exiger des Etats qu'ils procèdent à une réduction linéaire chiffrée de ces rejets. Le chiffre retenu correspond à un pourcentage de la teneur de l'air en la substance concernée à une période précise. Ainsi, le Protocole d'Hel-sinki exige de ses Parties contractantes qu'elles réduisent de 30 % leurs émissions de soufre en prenant comme date de référence l'année 1980. Une telle approche, si elle présente l'avantage de la simplicité, ne tient pas compte des efforts déjà consentis par certains Etats pour limiter la présence dans l'air de certains polluants. Elle ne permet pas non plus d'exiger que des réductions plus importantes soient réalisées dans les régions où la teneur de l'air en soufre est particulièrement élevée. En outre, elle nécessite que de nouvelles réductions soient fixées une fois que les niveaux prescrits ont été atteints. Enfin, elle ne se fonde pas sur des critères écologiques puisqu'elle ne fait pas référence à la capacité d'absorption du milieu naturel.

La technique dite de la « charge critique » est toute différente. Elle n'exige aucune réduction linéaire mais fournit à une réglementation le but qu'elle doit poursuivre. Le Protocole de Sofia requiert ainsi des Etats qui le ratifient qu'après avoir déterminer la

quantité d'oxyde d'azote que leur environnement peut tolérer (charge critique), ils adoptent les mesures nécessaires à atteindre ce but et à s'y maintenir. Cette méthode est ainsi beaucoup plus nuancée que la précédente car elle tient compte de la situation régnant dans chaque Etat. Elle favorise par conséquent l'équité au détriment de l'égalité²⁶. Aux yeux de l'auteur de ces lignes, il ne fait aucun doute que cette technique, même si elle se révèle plus complexe qu'une simple réduction linéaire, constitue un progrès indéniable et qu'il convient de la retenir chaque fois que cela est possible. La charge critique se détermine une fois pour toute et chaque Etat connaît ensuite l'objectif que doit poursuivre sa politique de lutte contre la pollution atmosphérique.

II. MESURES NATIONALES D'APPLICATION

Au niveau national, les Etats déterminent librement les mesures nécessaires à atteindre les objectifs de réduction fixés dans les conventions internationales. Limites d'émissions, réglementations techniques des installations, obligation d'équiper les automobiles de catalyseurs et d'utiliser des carburants pauvres en soufre sont quelques unes des mesures qu'ils prennent dans cette optique.

Le modèle réglementaire auquel recourt traditionnellement l'administration fait peser des charges de plus en plus lourdes sur ceux qui doivent se conformer aux innombrables prescriptions édictées par l'Etat. Depuis quelques années, une tendance se dessine pour qu'on recourt davantage aux instruments économiques (taxes, certificats négociables, subventions, allègements fiscaux) pour mettre en œuvre les engagements pris en faveur de la protection de l'environnement²⁷. Au lieu de punir ceux qui ne respectent pas les lois et d'exposer de nombreuses entreprises à de graves difficultés, ces instruments cherchent à récompenser les bons élèves. Dans l'éventail

d'instruments visant essentiellement à promouvoir les comportements respectueux du milieu naturel, la taxe d'incitation figure en bonne place. De nombreux Etats cherchent désormais à introduire des taxes d'incitation dans leur législation sur la protection de l'environnement. Les projets qui existent révèlent que c'est surtout l'énergie fossile qui serait frappée. La mise en œuvre d'une telle taxe pose de nombreux problèmes dont les plus aigus sont liés au respect des règles du commerce international contenues dans les accords de l'OMC.

La méfiance qui oppose encore trop souvent les défenseurs de l'environnement et les économistes est malheureuse et doit disparaître. «Economic thinking and economic instruments, with whatever occasional shortcomings in their assumptions about human motivations, keep us continuously vigilant as nothing else does to costs, benefits, alternatives, and opportunities for gains from trade.»²⁸ Le recours aux instruments économiques ne résoudra pas tous les problèmes mais il permettra d'atteindre plus rapidement certains objectifs. Ils ne seront toutefois que d'un secours limité pour s'attaquer aux maux qui sont à l'origine des dégradations portées au milieu naturel. La définition des valeurs sur lesquelles repose une société reste en effet l'apanage du monde politique.

CONCLUSION

Parvenu au terme de ce rapide survol des règles de droit international dont l'objet est de lutter contre la pollution de l'air, nous pouvons tirer les enseignements suivants.

D'abord, il faut bien constater que les règles du droit coutumier, c'est-à-dire celles qui s'appliquent à l'ensemble de la communauté internationale, ne sont pas d'un grand secours pour appréhender un phénomène qui excède largement le cadre des relations inter-étatiques, champ d'action traditionnel du

droit des gens. Les difficultés auxquelles on se heurte lorsque l'on tente de définir le statut juridique de l'atmosphère révèlent d'ailleurs que l'on est en présence d'un nouveau type de problème dont la solution appelle des idées et des concepts nouveaux. Dans cette optique, la technique de l'accord-cadre complété par des protocoles successifs tenant compte des dernières découvertes de la science doit être vue comme une première réponse à ce défi. Il conviendra d'en rechercher d'autres.

Perçu comme un phénomène essentiellement local il y a vingt ans, la pollution de l'air a désormais acquis une dimension mondiale. Même si plusieurs régimes juridiques ont été élaborés pour faire face à des problèmes qui ne sont pas apparus simultanément, il est incontestable que l'atmosphère forme une unité globale et que les efforts déployés pour combattre une des pollutions qui l'affectent auront inévitablement des répercussions favorables sur l'ensemble. Durant les quinze dernières années, la protection de l'atmosphère est devenue le problème écologique qui a le plus retenu l'attention de la communauté internationale. A l'avenir, il faudra faire preuve de davantage d'imagination que par le passé si l'on souhaite véritablement s'attaquer aux racines du mal.

NOTES ET RÉFÉRENCES

Les opinions exprimées dans cette contribution sont personnelles et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Administration fédérale.

1. *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1905.
2. A. KISS, «La protection de l'atmosphère: un exemple de mondialisation des problèmes», *Annuaire français de droit international*, 1988, p. 701.
3. A. KISS, *Droit internationale de l'environnement*, Pédone, Paris, 1989, p. 201.
4. Le dioxyde d'azote (NO₂) et les hydrocarbures non brûlés (HC) sont à la base de la formation d'ozone (O₃) pendant les périodes d'ensoleillement. Cet ozone, qui doit être distingué de celui

- qui se trouve dans la stratosphère et qui nous protège contre le dangereux rayonnement ultraviolet, s'attaque aux aiguilles des conifères et détruit les membranes qui supportent l'appareil de photosynthèse. Il est également susceptible d'occasionner des troubles respiratoires lorsque sa présence dépasse un certain taux.
5. Voir les contributions de W. LANG & Ch. MANAHEL et de L. BOISSON de CHAZOURNES, ci-après.
 6. A l'exemple des cours d'eau internationaux, voir la contribution sur la protection des eaux douces, ci-après.
 7. Suite à cette opposition, un accord a été négocié en vue de faciliter une participation universelle à la Convention. Cet accord, adopté le 29 juillet 1994 à New York, instaure un régime qui s'éloigne considérablement de celui de 1982. S'il conserve le concept de patrimoine commun de l'humanité, il le « dénature » en le complétant par des préoccupations économiques étroitement liées à l'économie de marché. Le texte de cet accord est reproduit in *Revue générale de droit internationale public* (RGDIP), 1994, p. 837.
 8. A. E. BOYLE, «International Law and the Protection of the Global Atmosphere: Concepts, Categories and Principles», in CHURCHILL/FREESTONE eds., *International Law and Global Climate Change*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht/Boston, 1991, p. 11.
 9. *American Journal of International Law*, 1910, p. 239.
 10. A. PETITPIERRE-SAUVAIN, «Le principe pollueur-payeur en relation avec la responsabilité du pollueur», *Revue de droit suisse*, tome 108, 1989, pp. 429-511.
 11. Article 130R, alinéa 2, du Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, tel qu'il a été modifié par l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986.
 12. Le texte de cette déclaration est reproduit in *RGDIP*, 1992, p. 975.
 13. *International Legal Materials* (ILM), vol. 18, 1979, p. 1442.
 14. Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, du 1^{er} août 1975, *FF* 1975 II 934.
 15. *ILM*, vol. 27, 1988, p. 701.
 16. *ILM*, vol. 27, 1988, p. 707.
 17. *ILM*, vol. 33, 1994, p. 1540.
 18. *ILM*, vol. 28, 1989, p. 212.
 19. *ILM*, vol. 31, 1992, p. 573.
 20. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1992*, pp. 52-56.
 21. L. GÜNDLING, «Multilateral Co-operation of States Under the ECE Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution», in C. FLINTERMAN/B. KWIATKOWSKA/J. G. LAMMERS, *Transboundary Air Pollution*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1986, pp. 9-31.
 22. Accord de 1978 sur la qualité de l'Eau des Grands Lacs, *Treaties and other International Acts Series* n° 9527.
 23. *ILM*, vol. 30, 1991, p. 678.
 24. Agreement between the United States and Mexico on Co-operation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area, *ILM*, vol. 22, 1983, p. 1025.
 25. Convention de Koweït du 24 avril 1978 relative à la coopération pour la protection de l'environnement marin contre la pollution (*RTNU*, vol. 1140, p. 133); Convention régionale de Djeddah du 14 février 1982 pour la conservation du milieu marin de la mer Rouge et du golfe d'Aden (*ILM*, vol. 22, 1983, p. 227); Convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale (*International Environmental Law: Multilateral Treaties* 985: 46); Convention de Nouméa du 24 novembre 1986 pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (*ILM*, vol. 26, 1987, p. 38).
 26. P. H. SAND, *Lessons Learned in Global Environmental Governance*, World Resources Institute, 1990, p. 9.
 27. Sur les rapports entre l'économie et l'environnement, voir F. JAEGER, *Natur und Wirtschaft*, Verlag Rüegger AG, Coire/Zurich, 1993.
 28. Ch. D. STONE, *The Gnat Is Older than Man: Global Environment and Human Agenda*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 152.

La protection du milieu marin

Serge PANNATIER

Docteur en droit, collaborateur scientifique
à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, Berne

Résumé: Le droit de la mer a toujours fait figure de «laboratoire» du droit international. La révolution opérée par la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer a également exercé des effets dans le domaine de la protection du milieu marin. Sa partie XII vient en effet mettre de l'ordre dans les multiples accords qui, depuis quelques décennies, cherchent à lutter contre les diverses sources de pollution qui affectent la mer et ses écosystèmes. Du fait de la complexité qu'ils posent, les problèmes liés à la pêche n'ont pas été abordés dans cette contribution.

Zusammenfassung: Das Meeresrecht diente stets als eine Art Test für das internationale Recht. Die am 10. Dezember 1982 unterzeichnete Konvention von Montego Bay zum Meeresrecht bedeutete eine Revolution, selbst in dem Bereich, der den Schutz der Meereswelt betrifft. Teil XII der Konvention macht dem Nebeneinander von verschiedenen Abmachungen ein Ende, mit denen seit mehreren Jahrzehnten versucht wird, ganz unterschiedliche Ursachen für die Verschmutzung der Meere und der diesbezüglichen Ökosysteme zu bekämpfen. Wegen ihrer ausserordentlichen Komplexität sind aus dieser Studie alle mit Fischerei zusammenhängenden Probleme ausgeklammert worden.

Summary: The law of the sea has always been a «laboratory» of international law. The revolution promulgated by the Convention of Montego Bay of 10 December 1982 on the law of the sea also affected protection of the marine environment. Part XII puts order in the multiple accords that for several decades have sought to combat various sources of marine pollution. Because of their complexity, problems linked to fishing are not considered here.

INTRODUCTION

Recouvrant plus de septante pour cent de la surface terrestre, la mer a toujours éveillé en l'homme un sentiment particulier. A la fois admiré et redouté, l'océan n'a pas seulement fourni le cadre d'évocations artistiques ou aventurières, mais il a également joué un rôle majeur dans le développement des civilisations. C'est ainsi que la Méditerranée a toujours été un espace de relations: «Aujourd'hui, trois mille navires la sillonnent en un jour; mais tout au long de son histoire, sa situation entre les terres, son étirement est-ouest, conduisant jusqu'au seuil de l'Asie centrale, ont favorisé son rôle civilisateur par l'intensité des courants relationnels, dans la paix comme dans le conflit.»¹ Indispensable à la vie humaine, la mer est encore à l'origine du

célèbre conflit qui est à la base du droit international moderne et qui opposa, au début du dix-septième siècle, le Hollandais Hugo Grotius, ardent défenseur du principe de la liberté des mers, à l'Anglais Selden, partisan de la doctrine de la *mare clausum*.

Trop longtemps perçue comme inépuisable et incorruptible, la mer est peu à peu devenue la plus grande poubelle de la planète. Désormais, la coupe est pleine. Surchargé par les rejets d'industries salissantes et parfois meurtrières, le milieu marin n'est désormais plus à même d'absorber les atteintes qui lui sont infligées. *Res communis* par excellence, les océans sont devenus l'un des figurants principaux de la «tragédie des biens communs» si bien décrite par G. Hardin². S'appuyant sur Aristote selon qui «ce qui est commun au plus grand nombre fait l'objet des soins les moins

attentifs», l'auteur américain n'envisageait que deux moyens d'enrayer la logique inexorable de la tragédie qu'il mettait en scène : l'appropriation privée du bien commun ou sa gestion par une autorité politique. La conclusion, le 10 décembre 1982 à Montego Bay, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer³ doit à cet égard être considéré comme un premier essai de confier la gestion et la protection des océans aux Etats principalement concernés par leur conservation.

L'examen des dispositions de la Convention de Montego Bay relatives à la protection du milieu marin formera la deuxième partie de cette contribution. Elle sera précédée d'une brève description des nombreuses réglementations sectorielles élaborées en vue d'apporter des solutions à des formes particulières de pollution.

I. LES RÉGLEMENTATIONS RELATIVES À LA PROTECTION DU MILIEU MARIN

Pour le juriste, les problèmes que pose la protection du milieu marin se rangent dans trois catégories : 1) le droit d'intervention, 2) la prévention des pollutions, et 3) la réparation du dommage ou responsabilité.

1. Le droit d'intervention

La liberté de la navigation reste l'un des principes les mieux ancrés en droit de la mer. Pour les navires croisant en haute mer, ceci signifie qu'ils ne sont soumis qu'à la seule juridiction de l'Etat du pavillon. En cas d'accident survenant dans cette zone et provoquant une pollution, l'Etat côtier dont le littoral est menacé ne pourra donc rien entreprendre pour tenter de réduire les risques de voir ses plages souillées par les produits nocifs. L'échouement du *Torrey Canyon* au large des côtes de Cornouailles en 1967 avait clairement illustré

cette lacune du droit international. C'est pour y remédier que la Convention sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures fut adoptée, le 23 novembre 1969, à Bruxelles⁴.

Aux termes de cet instrument négocié sous les auspices de l'Organisation maritime consultative internationale – devenue en 1982 Organisation maritime internationale –, l'Etat côtier menacé peut, à des conditions précises, prendre des mesures destinées à prévenir ou à atténuer les dangers graves et imminents que présentent pour ses côtes une pollution ou un risque de pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures suite à un accident. En 1973, ce droit d'intervention fut élargi aux cas d'accidents impliquant d'autres types de produits nocifs.

Désormais, les Etats ont étendu leur juridiction sur une zone dont la limite est fixée à 200 milles de leurs côtes, faisant par la même occasion perdre beaucoup de son actualité au problème du droit d'intervention. Celui-ci a toutefois été repris à l'article 221 alinéa 1 de la Convention sur le droit de la mer.

2. La prévention de la pollution

Depuis 1954, une réglementation a progressivement été mise en place pour lutter contre les diverses formes de pollution qui affectent le milieu marin. Une approche sectorielle a été suivie, chaque source de rejet faisant l'objet d'une ou de plusieurs conventions. En sus, pour tenir compte des particularités régionales, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a mis sur pied un programme de protection des mers régionales. Inauguré en 1974, il compte désormais près d'une trentaine d'instruments et couvre les principales mers régionales de la planète.

a) Pollution par les navires

La pollution du milieu marin par les navires est le résultat de comportements adoptés depuis très longtemps par les équipages de

pétroliers ou autres cargos affectés au transport des marchandises. Rejet des eaux usées, déversement des ordures, évacuation d'hydrocarbures sous diverses formes (rinçage des réservoirs, vidange des ballasts) restent malheureusement des opérations qu'il est difficile d'éliminer. A ces mauvaises habitudes viennent s'ajouter les risques d'accident : les gigantesques navires-citernes qui sillonnent les mers empruntent régulièrement des détroits congestionnés dans lesquels la manœuvre n'est pas aisée. Par gros temps, il n'est pas rare que l'un de ces mastodontes vienne s'échouer sur un haut fond ou s'éventrer contre un récif, libérant tout ou partie de sa cargaison dans les eaux environnantes⁵.

Les déversements d'hydrocarbures furent les premiers à faire l'objet d'une réglementation. Adoptée en 1954 et amendée à plusieurs reprises, la Convention de Londres pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures⁶ interdit le rejet de ces substances sauf si sont réunies les conditions suivantes :

- le navire fait route,
- la vitesse des rejets n'excède jamais 60 litres par mille parcouru,
- le pétrolier se trouve à plus de 50 milles des côtes les plus proches,
- le total des rejets n'excède jamais 1/15 000 de la capacité totale de la cargaison.

L'application de cet instrument s'est heurtée à de sérieuses difficultés du fait des problèmes qui ont surgi chaque fois qu'il s'est agi d'apporter la preuve d'une infraction.

Conclue le 2 novembre 1973 et amendée en 1978, la Convention pour la prévention de la pollution par les navires – plus connue sous son abréviation MARPOL⁷ – impose à tous les navires faisant partie de la flotte d'un Etat contractant d'être munis d'un certificat international de prévention de la pollution. Ce document atteste que l'équipement, les installations et l'aménagement du navire sont conformes aux exigences fixées en annexe à la Convention. Il est délivré par l'autorité compétente de

l'Etat du pavillon. Obligation est en outre faite à tous les pétroliers d'être équipés d'un dispositif de surveillance continue des rejets d'hydrocarbures.

MARPOL ne se limite pas à la réglementation des déversements d'hydrocarbures. Elle limite également les rejets d'autres substances nocives susceptibles de porter atteinte au milieu marin. Ces substances sont énumérées dans les cinq annexes qui complètent le texte de l'accord. L'Annexe 1 traite de la pollution par les hydrocarbures; l'Annexe 2 est consacrée à la pollution par des substances liquides transportées en vrac. Les Parties contractantes à la Convention ont l'obligation de ratifier ces deux annexes. En revanche, elles sont libres de reprendre les règles posées dans les annexes 3 à 5 qui concernent respectivement les substances nuisibles transportées en colis ou en conteneurs, les eaux usées ainsi que les ordures produites sur les navires.

Dernier instrument adopté en matière de lutte contre la pollution des navires, la Convention de Londres du 30 novembre 1990 sur la préparation, la réaction et la coopération en cas de pollution par les hydrocarbures⁸ s'apparente à un véritable code des catastrophes en mer. Les marées noires qui suivirent les accidents de l'Amoco Cadiz (1978) et du Tanio (1980) avaient en effet révélé l'absence de coopération internationale lors des opérations menées en vue de limiter les dommages. La Convention de Londres vient combler cette lacune en définissant les modalités des opérations qui doivent être réalisées lorsqu'une intervention est nécessaire pour limiter les risques d'une grave pollution du milieu marin suite à un accident impliquant un ou plusieurs navires.

Un autre mérite de la Convention de Londres consiste à reconnaître que le principe pollueur-payeur est un principe général du droit international de l'environnement. Contesté par les milieux industriels, ce principe trouve là une consécration qui va sans doute contribuer à renforcer le régime de responsabilité en cas de dommage à l'environnement.

Au niveau régional, les réglementations existantes se contentent de renvoyer aux règles figurant dans MARPOL. Cet instrument prévoit d'ailleurs un régime *ad hoc* pour les zones particulièrement vulnérables qui s'apparentent dans de nombreux cas à des mers régionales. Des méthodes de prévention spéciales sont appliquées dans ces zones dont l'environnement se révèle particulièrement fragile.

b) Pollution par immersion

Utiliser la mer comme poubelle a toujours été une forte tentation pour des industriels peu scrupuleux cherchant à économiser le coût parfois élevé de l'élimination des déchets produits dans leurs usines. Dans certains cas, cette pratique a soulevé de fortes réactions de l'opinion publique. Qui ne se souvient pas de la campagne de protestations qui a suivi, au printemps de 1995, la décision de la compagnie pétrolière Shell de saborder sa plateforme «Brent Spar» en mer du Nord ? L'immersion de déchets nucléaires pose en outre des problèmes tout à fait particuliers liés à la nature de ces matériaux.

Par immersion, il faut comprendre tout déversement *délibéré* de déchets ou autres matières, à partir de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages placés en mer, ainsi que le sabordage de navires, aéronefs, plates-formes ou autres installations. Le déversement de résidus provenant directement ou indirectement de l'exploitation normale de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages ne constituent en revanche pas une immersion. Précisons encore que les techniques d'immersion sont multiples, allant du rejet pur et simple des déchets à leur incinération préalable sur des barges spécialement aménagées.

Ouverte à la signature le 29 décembre 1972 à Londres, Mexico, Moscou et Washington, la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets⁹ reste la principale réglementation générale en vigueur dans le domaine auquel elle s'applique. Rédigée selon la technique des listes,

elle opère une distinction entre les substances particulièrement nocives dont le rejet est prohibé (composés organo-halogénés, mercure, cadmium, plastic, hydrocarbures, déchets hautement radioactifs) et les substances moins nocives dont l'immersion est soumise à une autorisation. Alors qu'une autorisation spéciale est requise pour procéder à l'immersion des matières énumérées sur la liste grise (arsenic, plomb, zinc, cuivres...), un permis général suffit pour le déversement de toute autre substance. Ces documents sont délivrés par l'autorité nationale compétente en fonction du type de déchets qu'il est prévu de rejeter, du lieu et de la méthode choisis en vue de l'immersion. Le 12 novembre 1993, il a été décidé que l'incinération et l'immersion de déchets industriels seraient interdites à l'exception du matériel de drague. En outre, depuis la même date, l'immersion de déchets nucléaires faiblement radioactifs est prohibée entre les Parties à la Convention¹⁰.

Pour les autres Etats, l'immersion des déchets nucléaires est organisée et contrôlée par l'Agence internationale de l'énergie atomique. Se fondant sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles, cette organisation a élaboré un «Mécanisme multilatéral de consultation et de surveillance» afin de s'acquitter au mieux de la compétence qui lui a été confiée. Désormais, la plupart des pays industrialisés ont renoncé de manière unilatérale à procéder à de nouveaux rejets de matériaux radioactifs.

Au niveau régional, c'est la Mer Baltique qui paraît être la mieux protégée contre la pollution par immersion¹¹. Les autres accords régionaux se contentent de reprendre le système des listes prévu dans la Convention de 1972 et de l'adapter aux exigences locales.

c) La pollution tellurique

La pollution tellurique porte les atteintes les plus graves au milieu marin. C'est en effet via les fleuves que les plus grandes quantités de matières nocives parviennent à la mer et dégradent ses écosystèmes. Ainsi, en 1973 et

1974, le Rhin a charrié annuellement 47 tonnes de mercure, 400 tonnes d'arsenic, 130 tonnes de cadmium, 1 600 tonnes de plomb, 1 500 tonnes de cuivre, 12 000 tonnes de zinc, 2 600 tonnes de chrome et 12 millions de tonnes de chlorures¹².

Le plus souvent, les déversements de matières toxiques sont effectués « en cachette ». Déterminer leur origine devient alors un véritable casse-tête et punir les infractions reste une vue de l'esprit. Il va dès lors s'agir de recourir aux instruments de prévention. Dans cette optique, le droit interne de chaque Etat paraît avoir un rôle essentiel à jouer. Le législateur national est en effet le mieux placé pour prohiber ces pratiques illégales et pour s'assurer que les prescriptions qu'il édicte soient respectées.

Au niveau international, il n'existe aucune réglementation contraignante visant exclusivement à prévenir la pollution tellurique. Rappelons toutefois que l'article 23 du projet de la Commission du droit international sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation contient une disposition traitant de cette question¹³. A part ce texte dont on ne sait toujours pas ce qu'il adviendra, les rares actions entreprises au niveau international revêtent la forme de directives poursuivant avant tout un objectif d'incitation.

Au niveau régional, deux conventions ont été complétées par un Protocole qui traite spécifiquement de la pollution tellurique. Il s'agit du Protocole d'Athènes du 16 mai 1980 sur la protection de la mer Méditerranée contre la pollution tellurique¹⁴ et du Protocole de Quito du 23 juillet 1983 relatif à la protection du Pacifique du Sud-Est contre la pollution tellurique¹⁵.

L'Union européenne a également entrepris une action énergique en vue de réduire la pollution tellurique. La Directive 76/464 du 18 mai 1976¹⁶ institue un régime de prévention qui s'applique aussi bien aux eaux intérieures de surface qu'aux eaux de mers territoriales, aux eaux intérieures du littoral et aux eaux souterraines.

Rappelons enfin que les réglementations visant à lutter contre la dégradation des eaux des rivières et des lacs jouent un rôle prépondérant dans l'effort réalisé en vue de renforcer la protection du milieu marin.

d) La pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins

La pollution liée aux opérations d'exploration et d'exploitation des fonds marins ne fait, à ce jour, l'objet d'aucune réglementation spécifique. Au niveau régional, les accords existants se contentent d'encourager leurs Parties contractantes à prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre ce type de pollution. Des négociations sont actuellement menées en vue d'adopter des protocoles consacrés exclusivement à ce problème dans le cadre des plans d'action pour la Méditerranée et du golfe Persique. Les principales règles relatives à cette forme de pollution sont donc celles qui se trouvent dans la Convention sur le droit de la mer sur lesquelles nous reviendrons.

e) Autres formes de pollution

La plupart des conventions régionales consacrent un certain nombre de dispositions au problème de la pollution atmosphérique. Elles se bornent toutefois à inviter leurs Parties contractantes à se doter des instruments nécessaires pour lutter contre les rejets de fumées nocives sur le territoire soumis à leur juridiction. Enfin, les Conventions de Djeddah du 14 février 1982 pour la conservation du milieu marin de la mer Rouge et du golfe d'Aden¹⁷ et de Koweït du 24 avril 1978 pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution¹⁸ envisagent encore une source toute particulière de pollution puisqu'il s'agit de celle qui résulte d'opération d'assèchement et de drainage des côtes.

Au niveau régional, deux conventions régionales ont récemment été remplacées par de nouvelles réglementations tenant compte des derniers développements survenus en droit international de l'environnement. Démontrant

une incontestable volonté d'innovation, la Convention de Paris du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est¹⁹ régit toutes les sources de pollution au moyen d'un seul instrument. Elle incorpore les principes de précaution et du pollueur-payeur qui avaient obtenu le soutien de la communauté internationale lors de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement et qui sont reproduits aux principes 15 et 16 de la Déclaration adoptée le 13 juin 1992²⁰.

Remplaçant la Convention d'Helsinki du 22 mars 1974, la Convention du 9 avril 1992 sur la protection du milieu marin de la mer Baltique²¹, conclue dans la même ville, représente certainement la meilleure illustration d'une réglementation écologique moderne de la protection de la mer et de son environnement. Non seulement, elle reprend les principes importants de précaution et du pollueur-payeur, mais en sus, elle engage ses Parties contractantes à prendre, individuellement et conjointement, «all measures with respect to the Baltic Sea Area and its coastal ecosystems influenced by the Baltic Sea to conserve natural habitats and biological diversity and to protect ecological processes» (article 15).

En comparaison avec les obligations contenues dans les instruments qui viennent d'être mentionnés, les engagements pris par les Parties contractantes à la Convention de Bucarest du 21 avril 1992 sur la protection du milieu marin de la mer Noire²² paraissent bien timides.

3. La réparation des dommages (responsabilité)

Selon les règles traditionnelles de la responsabilité civile, la victime d'un dommage ne pourra se faire indemniser que si elle démontre que l'auteur de son préjudice a commis un acte illicite et que cet acte est à l'origine de son dommage (responsabilité aquilienne). Une marée noire causée par l'échouement d'un pétrolier ou par un accident survenu sur une plate-forme

d'extraction provoque des dommages très importants. Dans de tels cas, l'application de la responsabilité aquilienne ne se révélerait pas d'un grand secours pour les victimes de préjudices. Elles éprouveraient en effet de sérieuses difficultés pour isoler l'auteur de l'acte illicite et pour prouver le lien de causalité entre cet acte et le préjudice. En outre, le montant du dommage se chiffrera en millions de francs et son auteur, que ce soit un individu ou une société, n'aura en général pas les moyens financiers nécessaires à satisfaire toutes les demandes d'indemnisation. Par conséquent, il convenait d'imaginer un régime de responsabilité qui tienne compte de ces particularités.

Un régime de responsabilité objective

Deux types d'activités font courir des risques importants à l'intégrité du milieu marin: l'extraction et le transport d'hydrocarbures d'une part, le recours à la propulsion nucléaire d'autre part.

En ce qui concerne le transport d'hydrocarbures, un régime de responsabilité fondé sur le risque a été mis en place par une Convention adoptée le 29 novembre 1969 à Bruxelles²³. Ce choix signifie que la victime d'un dommage n'a plus l'obligation de prouver que la personne à l'origine de l'accident a commis un acte illicite. Cette dernière se voit ainsi imposer une responsabilité plus stricte en raison du risque particulier qu'entraîne l'exercice de son activité. Il suffit donc que cette personne réalise un certain état de faits pour que la loi lui impose une obligation de réparer. A l'origine de cette extension de la responsabilité se trouvent des considérations d'équité liées à l'évolution de la situation économique et technologique²⁴.

Le régime mis en place à Bruxelles désigne le propriétaire du navire comme responsable de l'éventuel préjudice résultant d'une pollution par les hydrocarbures. Cette solution, qui a l'avantage de la simplicité, n'en présente pas moins certains défauts. De nombreux Etats avaient en effet souhaité que cette charge soit supportée par l'exploitant

puisque c'est lui qui, en définitive, retire les plus gros avantages du transport des hydrocarbures. Logiquement, c'est lui qui devrait assumer les conséquences du risque qu'il crée en vue de réaliser de coquets bénéfices. La réalité révèle toutefois que la cargaison d'un pétrolier change fréquemment de mains au cours d'un transport et qu'il n'est pas toujours aisé d'identifier son propriétaire. En revanche, un navire étant toujours immatriculé au nom de son propriétaire, il est beaucoup plus facile pour la victime de se retourner vers cette personne pour réclamer une indemnisation.

Si la charge de responsabilité qui pèse sur le propriétaire du navire est lourde, elle n'est pas totale pour autant. Celui-ci peut en effet s'exonérer s'il apporte la preuve que le dommage est dû à un acte de guerre ou d'hostilités, une insurrection, ou un phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible (acte de force majeure). Il en va de même si la cause du dommage réside dans le comportement délibéré d'un tiers ou dans la négligence de l'autorité responsable de l'entretien des phares ou autres aides à la navigation dans l'exercice de sa fonction.

Enfin, la responsabilité du propriétaire de navire ne dépassera jamais les montants plafonds fixés par la Convention. Ces montants ont été revus à la hausse en 1984 car les dommages causés par l'échouement de l'Amoco Cadiz avaient démontré l'insuffisance des limites fixées en 1969.

Afin d'alléger la charge qui pèse sur les propriétaires de navires et de renforcer la protection offerte aux victimes de dommages par les hydrocarbures, un fonds international d'indemnisation a été créé en 1971²⁵. Alimenté par les contributions de toute personne important chaque année plus de 15 000 tonnes d'hydrocarbures transportées par bateau, le Fonds international d'indemnisation fonctionne sur le modèle d'une organisation internationale et comprend un Conseil d'administration et une assemblée générale.

Avant même que le régime mis en place dans la capitale belge n'entre en vigueur,

signalons encore que l'industrie pétrolière avait conclu des accords de droit privé destinés à indemniser les victimes d'une pollution marine par les hydrocarbures. Contenus dans les accords TOVALOP (*Tankers Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution*)²⁶ et CRISTAL (*Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution*)²⁷, ce régime est une copie presque conforme du régime imaginé au niveau interétatique.

Le régime de responsabilité s'appliquant aux dommages causés par des activités liées à la recherche et à l'extraction d'hydrocarbures se révèle en tout point similaire à celui qui vient d'être décrit. Il fait l'objet d'une Convention adoptée le 17 décembre 1976 à Londres²⁸.

Enfin, la tentative faite en 1962 de soumettre l'exploitant de navires à propulsion nucléaire à une responsabilité objective se heurta au refus des Etats dont la flotte comprend des unités recourant à ce mode de propulsion de ratifier la réglementation adoptée dans ce sens²⁹.

II. LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER

Longue de quarante-cinq articles répartis en onze sections, la partie douze de la Convention sur le droit de la mer (articles 192-237) est entièrement consacrée à la protection de l'environnement. La pêche fait en outre l'objet de dispositions particulières apparaissant aux articles 60 à 70 pour la zone économique exclusive et aux articles 116 à 120 pour la haute mer. Ces dispositions, récemment complétées par un Accord aux fins d'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de grands migrateurs³⁰

ne seront pas analysées car elles posent des problèmes qui excèdent largement les limites fixés à la présente contribution.

L'objectif poursuivi durant la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer qui a négocié et adopté la Convention de Montego Bay ne consistait pas à élaborer des règles techniques devant assurer la protection du milieu marin. Celles-ci étaient en effet suffisamment développées dans des réglementations spéciales qui ont déjà été examinées. Le but avoué consistait plutôt à déterminer les droits et les obligations générales des Etats et de préciser, pour chaque source de pollution, les compétences que les Etats peuvent exercer.

L'article 192 qui ouvre la douzième partie de la Convention met à la charge de chaque Etat une obligation générale de protéger le milieu marin: «Les Etats ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin». Cette disposition reste l'une des rares règles du droit international de l'environnement qui prévoit une obligation positive. Traditionnellement, le droit des gens s'est en effet plutôt efforcé de proscrire certaines activités que de promouvoir des comportements déterminés. Or, comme le remarque le professeur René-Jean Dupuy, «la sauvegarde de la biosphère ne peut se réduire à une série d'interdits»³¹.

Les sections 1 à 5 de la douzième partie de la Convention sur le droit de la mer (articles 192-212) réunissent en grande partie l'acquis des conventions spéciales relatif aux règles générales de prévention. Dans les sections 6 et 7 (articles 213-233), les compétences de mise en œuvre de ces règles sont réparties entre les trois catégories d'Etats concernés: l'Etat côtier, l'Etat du pavillon et l'Etat du port. Enfin, les sections 8 à 11 traitent de problèmes particuliers comme les zones recouvertes par les glaces (article 234), la responsabilité (article 235), l'immunité des navires de guerre (article 236) et les relations avec d'autres conventions relatives à la protection du milieu marin (article 237).

L'Etat côtier

En matière de protection du milieu marin, l'Etat côtier se voit attribuer les compétences les plus significatives. L'avènement de la zone économique exclusive, large de 200 milles, a en effet consacré l'avance des compétences côtières en direction de la haute mer. Dans cette zone, l'Etat côtier dispose d'une souveraineté pleine et entière sur les ressources naturelles qui s'y trouvent. Il fixe notamment le volume des captures de poissons autorisées et veille à éviter la surexploitation des stocks. Les espèces de grands migrateurs et celles dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de la zone économique exclusive font l'objet d'une réglementation spéciale qui n'est pas encore entrée en vigueur³². Aux termes de ce régime, l'Etat côtier se voit élevé au rang de gardien des ressources biologiques des océans. Ses compétences d'application sont importantes et vont de l'inspection à la saisie d'un navire étranger suspect.

En matière de lutte contre la pollution, la Convention sur le droit de la mer élargit considérablement les compétences de l'Etat côtier. L'article 220, dont la rédaction manque singulièrement de clarté, décrit les mesures d'application que l'Etat riverain peut prendre. Celles-ci varient en fonction du lieu où l'infraction a été commise et de l'endroit où le navire suspect se trouve.

Dans les zones placées sous leur juridiction, les Etats côtiers adoptent la réglementation nécessaire à prévenir, réduire et maîtriser les risques de pollution liés à l'exploration et à l'exploitation des fonds marins. Ce sont également eux qui sont chargés de la mise en œuvre des mesures qu'ils prennent. En ce qui concerne les activités d'exploration et d'exploitation des ressources minérales qui sont menées en dehors des zones de juridiction nationale, l'article 209 renvoie aux dispositions de la partie XI de la Convention entièrement consacrée à cet espace marin, et plus particulièrement à l'article 145 qui dresse le catalogue des

conditions que doivent remplir les installations utilisées pour effectuer les opérations liées à ces activités. La mise en application de ces mesures est confiée à l'Autorité internationale des fonds marins, organisation créée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et par l'intermédiaire de laquelle les Parties contractantes organisent et contrôlent les activités minières menées dans les grands fonds marins.

Suite à l'opposition manifestée par les Etats-Unis et la plupart des pays industrialisés à l'encontre du régime mis en place pour l'exploration et l'exploitation des fonds marins situés hors des zones de juridiction nationale (Partie XI de la Convention sur le droit de la mer), un accord a été négocié en vue de faciliter une participation universelle à la Convention. L'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer a été adopté le 29 juillet 1994 à New York. Le régime qu'il instaure réduit sensiblement les compétences attribuées en 1982 à l'Autorité internationale des fonds marins et, même s'il reprend le concept controversé de « patrimoine commun de l'humanité », il s'en éloigne considérablement en le complétant par les préoccupations économiques chères aux pays industrialisés³³.

L'Etat du pavillon

S'il conserve malgré tout d'importantes compétences d'application, l'Etat du pavillon a été la principale victime de la Convention sur le droit de la mer. « Pendant longtemps, rappelle Daniel Vignes, la loi du pavillon était la seule à s'appliquer au navire pour toute infraction commise en haute mer, de même était-elle prépondérante pour s'appliquer au navire étranger se trouvant dans la mer territoriale, voire dans le port d'un autre Etat, les droits de celui-ci étant assez étroitement limités à la défense de ses intérêts directs. »³⁴ Désormais, l'Etat du pavillon se contentera de veiller à

ce que les navires qui battent son pavillon respectent les normes internationales applicables et d'interdire l'appareillage à ceux qui ne s'y conforment pas. C'est également lui qui procédera aux inspections périodiques des navires qui composent sa flotte et qui les munira des certificats requis. C'est encore lui – mais plus seulement lui – qui est chargé de mener les actes d'instructions lorsque des soupçons pèsent sur un bâtiment immatriculé sur ses registres. C'est enfin lui qui fera appliquer les éventuels jugements prononcés contre le commandant et/ou l'équipage de l'une de ses unités.

Le pavillon de complaisance

La réalité révèle souvent que les accidents qui sont à l'origine de graves cas de pollution impliquent un navire battant un pavillon de complaisance. Certains Etats n'exigent en effet aucun lien de proximité particulier pour immatriculer un navire sur leurs registres. En outre, pour rendre leur offre attractive, ils n'exercent aucun contrôle sur les navires qui décident d'arborer leur pavillon. Cette pratique, si elle présente d'indéniables intérêts financiers pour les armateurs, a pour principal résultat de jeter sur les océans des navires peu entretenus placés sous le contrôle d'équipages mal payés et dépourvus de la formation professionnelle nécessaire. Le renforcement de la juridiction de l'Etat côtier et l'attribution de certaines compétences à l'Etat du port devraient contribuer à mettre fin aux abus engendrés par cette pratique.

L'Etat du port

En dehors de l'Etat du pavillon, l'Etat du port paraît être le mieux placé pour faire respecter les diverses obligations techniques qui pèsent sur un navire tant en matière de protection du milieu marin contre la pollution que de sécurité de la navigation. Depuis 1954, plusieurs conventions internationales conclues pour la plupart dans le cadre de

l'Organisation maritime internationale ont d'ailleurs investi l'Etat du port du soin de s'assurer du respect des réglementations techniques qu'elles contiennent. La Convention sur le droit de la mer systématise et légitime ces compétences et attribue à l'Etat du port le pouvoir d'ouvrir une enquête, d'intenter une action et, le cas échéant, d'empêcher un navire d'appareiller (article 218). Dans les ports européens, la juridiction de l'Etat du port est opérationnelle depuis la conclusion, le 26 janvier 1982, du Mémorandum d'entente sur le contrôle des navires par l'Etat du port³⁵.

Avant de continuer, il convient de préciser de quel port on parle. S'agit-il du port de chargement ou de déchargement ? Du port d'escale ou du port d'immatriculation ? Du port d'exploitation principal ou d'un autre encore ? La Convention sur le droit de la mer n'apporte aucune réponse à cette question. Cependant, puisque les dispositions de cet instrument relatives à la juridiction de l'Etat du port se trouve dans la partie concernant la protection et la préservation du milieu marin, il n'est certainement pas faux d'affirmer que l'on a voulu en donner une définition large : « l'Etat du port est celui qui est susceptible d'exercer les pouvoirs décrits au texte à l'égard du navire étranger se trouvant [...] dans un port de cet Etat. Il n'y a pas de préférence de l'Etat du port d'escale sur celui du chargement/déchargement, c'est la finalité de la partie XII, c'est-à-dire de la lutte contre la pollution qui, pour être effective, a fait affirmer cette juridiction »³⁶.

Pour terminer, mentionnons que l'Etat du port n'a pas l'obligation d'utiliser les compétences qui lui sont reconnues. Les intérêts économiques en cause donnent même à penser que, soucieux de maintenir son trafic portuaire, l'Etat concerné réfléchira longtemps avant d'intenter une action pour laquelle il n'a d'ailleurs pas toujours un intérêt direct. Cette situation a conduit un auteur à qualifier d'« hérésie » cette innovation du droit de la mer³⁷.

Protection de zones particulières

Dans les détroits servant à la navigation internationale, les grandes puissances maritimes ne pouvaient tolérer que le droit de libre passage ne fût trop fortement entravé. Ce n'est donc que lorsqu'un navire étranger a commis une infraction qui cause ou menace de causer des dommages importants au milieu marin que les Etats riverains « peuvent prendre les mesures de police appropriées » (article 233).

Lorsqu'un Etat côtier estime qu'une partie bien délimitée de sa zone économique exclusive requiert une protection renforcée, elle est habilitée par l'article 211 alinéa 6 à prendre des mesures « spéciales » destinées à prévenir la pollution par les navires étrangers. Toutefois, cette compétence ne pourra être utilisée qu'à des conditions bien précises de manière à ne pas restreindre inutilement la liberté de la navigation. L'Etat côtier qui souhaite mettre cette compétence à profit devra par conséquent :

- apporter la preuve scientifique de l'aspect particulièrement fragile de la zone concernée,
- tenir, par l'intermédiaire de l'Organisation maritime internationale (OMI) les négociations nécessaires avec les Etats concernés,
- obtenir l'approbation formelle de l'OMI avant d'appliquer les mesures de protection spéciales.

Dans les zones recouvertes par les glaces comprises dans les limites de la zone économique exclusive, la Convention sur le droit de la mer reconnaît aux Etats côtiers « le droit d'adopter et faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires » (article 234). Pratiquement, cette disposition concerne uniquement les zones polaires. Son histoire révèle en outre qu'elle a été conçue pour s'appliquer aux problèmes de l'hémisphère nord en géné-

ral et aux eaux canadiennes en particulier. En Antarctique, l'application de l'article 234 reste hypothétique du fait de la controverse territoriale qui y oppose toujours plusieurs Etats malgré la solution de «gel» figurant à l'article IV du Traité sur l'Antarctique³⁸.

Réparation des dommages (responsabilité)

Dans ce domaine important du droit de la protection du milieu marin, la Convention sur le droit de la mer ne fait que quelques rares concessions aux partisans d'un régime de responsabilité objective. En cela, elle ne fait que respecter la logique qui a inspiré son élaboration et qui préconisait un renforcement de la protection du milieu marin par une multiplication des obligations préventives. Il n'est dès lors pas surprenant que les dispositions relatives à la réparation des dommages se contentent de sanctionner les manquements des Etats à leur devoir général de protéger et préserver l'environnement marin. La possibilité d'évoluer vers un système de responsabilité objective ne paraît toutefois pas totalement exclue, l'article 304 réservant «l'établissement de nouvelles règles concernant la responsabilité en droit international».

CONCLUSION

L'entrée en vigueur, le 16 novembre 1994, de la Convention sur le droit de la mer a mis fin à une longue période d'incertitude. Depuis lors, la nature contraignante de ses dispositions ne fait plus de doute. En outre, la récente conclusion d'un accord relatif à la mise en œuvre de la partie XI de la Convention relative aux grands fonds marins et à l'exploitation des

ressources minérales qu'ils recèlent a levé les réticences manifestées par les pays industrialisés à l'égard d'un régime fondé sur le concept désormais désuet de «patrimoine commun de l'humanité» et ouvert les perspectives d'une ratification universelle de la réglementation adoptée en 1982.

La partie XII de la Convention sur le droit de la mer constitue la réglementation d'ensemble qui vient mettre de l'ordre dans un droit conventionnel considérable mais dispersé. Les améliorations qu'elle apporte renforcent sensiblement le droit positif. La répartition des compétences qu'elle opère entre les différentes catégories d'Etats concernés représente à n'en pas douter un progrès majeur dans la lutte que la communauté internationale se doit de mener contre la destruction du milieu marin. Dans cette optique, le droit attribué par l'article 218 à l'Etat du port d'intervenir dans une zone n'étant soumise à aucune juridiction nationale mérite une mention particulière. «Cet Etat possède, du fait de cette disposition, un véritable droit d'action publique en défense de la mer, dont il convient encore une fois de souligner la nouveauté.»³⁹

Depuis toujours, la mer a été liée au développement des civilisations. Désormais, nous réalisons que la mort des océans menacerait l'espèce humaine d'agonie. La mer est gravement malade. Il importe aujourd'hui de se pencher au chevet de cette souffrante davantage que nous l'avons fait par le passé. Le diagnostic est posé, la thérapie existe; il ne reste plus qu'à administrer les remèdes prescrits. Il ne faut toutefois pas se leurrer: le traitement sera long et pénible. Il exigera la participation active de tous. Il s'agira essentiellement de se défaire de mauvaises habitudes et d'y substituer des comportements qui contribueront à restituer à la mer son symbole de ferment de vie qu'elle n'aurait jamais dû perdre.

NOTES ET RÉFÉRENCES

Les opinions exprimées dans cette contribution sont personnelles et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Administration fédérale.

1. R.-J. DUPUY, *La clôture du système international*, PUF, Paris, 1989, p. 131.
2. G. HARDIN, «The Tragedy of Commons», in G. HARDIN/J. BADEN eds., *Managing the Commons*, San Francisco, 1977.
3. *International Legal Materials (ILM)*, vol. 21, 1982, p. 1261.
4. *Recueil des Traités des Nations Unies (RTNU)*, vol. 970, p. 212.
5. Entre 1983 et 1989, neuf accidents impliquant des pétroliers ont causé des dégâts évalués chacun à plus de vingt millions de dollars. Au total, plus de 600 000 tonnes de pétrole ont été déversées dans la mer.
6. *RTNU*, vol. 327, p. 3.
7. *ILM*, vol. 12, 1973, p. 1319.
8. *ILM*, vol. 30, 1991, p. 735.
9. *ILM*, vol. 11, 1972, p. 1294.
10. *International Environmental Reporter*, Nov. 17, 1993, p. 839.
11. Convention d'Helsinki du 22 mars 1974 sur la protection de la mer Baltique, *ILM*, vol. 13, 1974, p. 544.
12. A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Pédone, Paris, 1989, p. 190.
13. Voir la contribution sur la protection des eaux douces, ci-après.
14. *ILM*, vol. 19, 1980, p. 837.
15. *International Environmental Law: Multilateral Treaties*, 983: 54.
16. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 129, du 18 mai 1976, p. 23.
17. *ILM*, vol. 22, 1983, p. 227.
18. *RTNU*, vol. 1140, p. 133.
19. *ILM*, vol. 32, 1993, p. 1068.
20. Le texte français de cette Déclaration est reproduit in *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, 1992, p. 975.
21. *Bundesgesetzblatt (BGBl)*, 1994 II 1397.
22. *ILM*, vol. 32, 1992, p. 1101.
23. *RTNU*, vol. 973, p. 3.
24. H. DESCHENAUX/P. TERCIER, *La responsabilité civile*, 2^e éd., Staempfli, Berne, 1982, p. 42.
25. Convention de Bruxelles du 18 décembre 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, *RTNU*, vol. 1110, p. 57.
26. *ILM*, vol. 8, 1969, p. 497.
27. *ILM*, vol. 10, 1971, p. 137.
28. Convention de Londres du 17 décembre 1976 sur la responsabilité civile pour les dommages de pollution par les hydrocarbures, *ILM*, vol. 16, 1977, p. 1450.
29. Convention de Bruxelles du 25 mai 1962 relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires, *RGDIP*, 1962, p. 894.
30. Ouvert à la signature le 4 décembre 1995, cet accord est reproduit in *RGDIP*, 1995, p. 730.
31. R.-J. DUPUY, *L'humanité dans l'imaginaire des nations*, Julliard, Paris, 1991, p. 248.
32. Voir supra note 30.
33. Pour une version française de cet accord, voir *RGDIP*, 1994, p. 837.
34. D. VIGNES, «Le navire et les utilisations pacifiques de la mer», in *Le navire en droit international*, Colloque de Toulon de la Société française pour le droit international, Pédone, Paris, 1992, p. 127.
35. *ILM*, vol. 21, 1982, p. 1.
36. *Ibid.*, p. 130.
37. Cl. DOUAY, «En matière de pollution provenant des navires, la juridiction de l'Etat du port, une hérésie», *Revue iranienne de relations internationales*, n° 11-12, 1978, pp. 339-385.
38. Voir la contribution sur le Protocole de Madrid au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, ci-après.
39. P.-M. DUPUY/M. RÈMOND-GUILLOUD, «La protection du milieu marin», in R.-J. DUPUY/D. VIGNES éd., *Traité du nouveau droit de la mer*, Economica, Paris, 1985, p. 1045.

La protection des eaux douces

Serge PANNATIER

Docteur en droit, collaborateur scientifique
à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, Berne

Résumé: De l'élaboration des principes régissant les diverses utilisations des cours d'eau à l'adoption d'un projet de réglementation quasi exhaustive par la Commission du droit international des Nations Unies, l'auteur retrace la contribution des juristes à la lutte contre les dégradations infligées à l'une des ressources les plus précieuses à la vie en général et à celle des hommes en particulier.

Zusammenfassung: Diese Studie schlägt einen grossen Bogen von den erarbeiteten Prinzipien, die die vielfältige Nutzung des Süsswassers regelt, bis zur Annahme einer nahezu vollständigen Gesetzgebung durch die Kommission für Internationales Recht bei den Vereinten Nationen. Der Autor dieses Artikels zeigt den Beitrag der Juristen im Kampf gegen die Verschmutzung des Wassers, einer der kostbarsten Rohstoffe für das Leben überhaupt und insbesondere für den Menschen.

Summary: Going from the elaboration of principles for regulating diverse uses of streams to the adoption of strict rules by the UN International Law Commission, the author retraces the contribution of jurists to the fight against degradation imposed on this most precious resource for life in general and for human in particular.

INTRODUCTION

Les eaux douces comprennent les cours d'eau, les lacs et les eaux souterraines. Elles se situent sur le territoire d'un ou de plusieurs Etats. De tout temps, les fleuves et les lacs ont été utilisés pour satisfaire divers besoins. Réserves de protéines, ils ont fourni à de nombreuses populations les moyens de subsister. Voies de communication, les cours d'eau ont été parcourus depuis la nuit des temps par toutes sortes d'embarcations transportant hommes et marchandises. Sources d'énergie, l'eau et le courant ont été domptés pour produire l'électricité sans laquelle les conditions actuelles d'existence seraient totalement bouleversées.

L'empoisonnement des eaux douces a toujours été redouté¹. Le phénomène ne prend toutefois des proportions inquiétantes qu'à la fin du XVIII^e siècle avec l'avènement de la révolution industrielle. Souvent mentionnée après le réchauffement global du climat et la

destruction de la couche d'ozone, la pollution des eaux douces constitue pourtant la menace la plus concrète pour la survie de l'homme et de nombreuses espèces animales et végétales. Un quart de l'humanité n'a toujours pas accès à des sources d'eau salubre. Cette situation a de terribles conséquences. La consommation et l'utilisation d'eau polluée sont en effet les principaux vecteurs de transmission de maladies qui tuent des millions d'enfants et affectent plus d'un milliard de personnes chaque année². Le typhus, le choléra et la dysenterie se contractent en buvant de l'eau contaminée alors que d'autres affections se transmettent par l'eau avec laquelle on se lave.

En raison de sa mauvaise qualité, les gens font bouillir l'eau avant de la boire. Cette opération provoque une forte consommation d'énergie, la disparition de surfaces forestières et une augmentation de la pollution de l'air. En Afrique, il n'est pas rare que les femmes consacrent chaque jour plus de deux

heures pour aller chercher l'eau nécessaire à leurs besoins domestiques.

Les cours d'eau forment en outre l'habitat de nombreuses espèces animales et végétales. Les déversements massifs de matières nocives ont considérablement affecté la population des rivières et des fleuves, privant ainsi certaines peuplades de précieuses ressources alimentaires. La construction d'installations de retenue d'eau en vue de produire de l'électricité a également modifié les caractéristiques hydrologiques des cours d'eau, contribuant aussi à la disparition de nombreux écosystèmes.

L'eau douce est une ressource abondante. Chaque année, plus de 7 000 m³ par habitant alimentent les cours d'eau et les nappes phréatiques. Sa répartition sur la planète est malheureusement très inégale: en 1992, 22 pays disposaient de réserve d'eau renouvelable n'atteignant pas 1 000 m³ par habitant, quantité généralement considérée comme minimum. Dix-huit autres Etats disposaient de quantité ne les mettant pas à l'abri de graves difficultés dans des périodes de faibles précipitations. Dans ces pays, pour la plupart situés au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne, le niveau de saturation de nombreuses nappes phréatiques a baissé de plusieurs mètres suite à des prélèvements beaucoup trop intensifs. Les risques d'affaissement de terrains augmentent, en même temps qu'apparaît la menace d'une salinisation des nappes situées à proximité du littoral.

Dans certaines régions de la planète, l'accès aux sources d'eau douce est une question vitale et se révèle fréquemment une des principales causes d'interminables conflits politiques. Dans l'avenir, ce problème devra recevoir une attention particulière si l'on ne veut pas voir se multiplier les différends entre communautés ou entre Etats³.

I. PRINCIPES D'UTILISATION

Sur son territoire, un Etat jouit en principe de la liberté d'utiliser à sa guise les ressources naturelles. C'est là une des prérogatives qui découlent de la souveraineté⁴. Ceci signifie que, en respectant scrupuleusement le principe de souveraineté, chaque Etat est en droit de faire usage de ces eaux comme bon lui semble, même si cela devait avoir des effets indésirables pour d'autres Etats. S'écoulant sur le territoire de plusieurs Etats, un cours d'eau international doit être considéré comme une ressource naturelle partagée. La navigation mise à part, les utilisations qu'un Etat fait d'un fleuve ou d'une rivière ont pour résultat de priver ou de limiter les avantages que pourraient en tirer les autres Etats riverains. Les conflits qui ne manqueraient pas de résulter si un tel régime devait prévaloir expliquent qu'il ait fallu poser des limites au principe de souveraineté sur les ressources naturelles.

A. Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable

La solution pour réconcilier les droits découlant de la théorie de la souveraineté absolue et la coopération nécessaire à éviter les conflits doit être cherchée dans le principe dit de l'utilisation équitable et raisonnable. Tirant ses origines dans les règles générales régissant les rapports de bon voisinage et celles qui interdisent l'abus de droit, le principe d'utilisation équitable et raisonnable exige que, lorsqu'il utilise les eaux d'un cours d'eau international, un Etat le fasse d'une façon qui ne prive pas les autres Etats riverains de leur droit d'utilisation équitable et raisonnable.

B. Le principe *sic utere tuo ut alienum non laedas*

En matière de pollution, un Etat a en outre le devoir d'éviter de modifier la composition chimique de l'eau en y déversant des substances non traitées. Il doit également prendre les mesures adéquates pour diminuer la pollution existante. Exprimée dans l'adage *sic utere tuo ut alienum non laedas*, cette règle dite de l'utilisation non dommageable du territoire a été dégagée en 1941 dans la sentence arbitrale de la Fonderie du Trail⁵ et confirmée en 1949 par la Cour internationale de justice⁶. Elle figure toujours comme le fondement le plus généralement accepté du droit international de l'environnement.

C. La sentence arbitrale du Lac Lanoux

En matière fluviale, une sentence arbitrale vint, en 1958, mettre terme à un différend qui opposait l'Espagne à la France à propos de l'utilisation des eaux du Lac Lanoux. Entièrement situé sur territoire français, ce lac pyrénéen déverse ses eaux dans la rivière Carol qui s'écoule vers l'Espagne. Depuis le début du siècle, de nombreux projets visant à détourner les eaux de ce lac pour produire de l'électricité avaient été envisagés en France. Même s'il était prévu de restituer les quantités d'eau détournées par un système de pompage, ces projets se heurtèrent systématiquement à l'opposition des Espagnols qui estimaient que leur réalisation serait contraire à leurs intérêts. Appelés à trancher cette controverse, les arbitres estimèrent que «l'Etat d'amont a, d'après les règles de la bonne foi, l'obligation de prendre en considération les différents intérêts en présence, de chercher à leur donner toutes les satisfactions compatibles avec la poursuite de ses propres intérêts et de montrer qu'il a, à ce sujet, un souci réel de concilier les intérêts de l'autre riverain avec les siens propres»⁷. Les

Français furent ainsi autorisés à réaliser leur projet. Cette sentence arbitrale démontre que la règle *sic utere tuo ut alienum non laedas* ne peut pas être appliquée de façon absolue et qu'elle interdit uniquement qu'une atteinte d'une certaine gravité soit portée aux intérêts d'un territoire voisin.

D. Les travaux des sociétés savantes

Les problèmes posés par l'utilisation des cours d'eau internationaux ont très tôt retenu l'attention des sociétés savantes. En 1911, lors de sa session de Madrid, l'*Institut de droit international* concluait déjà que «toute modification de la composition chimique de l'eau, tout déversement de matière (provenant de fabriques etc.) sont également interdits»⁸. L'Institut poursuivit ses travaux sur le sujet jusqu'en 1979, année durant laquelle il adopta la résolution intitulée «La pollution des fleuves et des lacs et le droit international» dans laquelle il reconnaît notamment que :

«Les Etats ont le devoir de faire en sorte que leurs activités ou celles exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas, au-delà de leurs frontières, de pollution aux eaux des fleuves et des lacs internationaux.»⁹

La question de l'utilisation des fleuves internationaux figure également à l'ordre du jour de l'*International Law Association* (ILA) depuis de longues années. En 1956, elle adopta les «Principes de Dubrovnik» dont le septième traite du problème de la pollution :

«Tout Etat qui ne prend pas de mesures pour empêcher la pollution de l'eau sur son territoire et qui cause, de ce fait, de graves dommages à un autre Etat est responsable du dommage causé.»¹⁰

Les Principes d'Helsinki

En 1966, quelques années après la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du Lac Lanoux, apparaissent les célèbres « Règles d'Helsinki » adoptées par l'ILA et qui doivent beaucoup aux efforts du Suisse Walter Müller. Elles reprennent expressément le principe de l'utilisation équitable et raisonnable¹¹. A l'article IV, il est en effet stipulé que :

« Chaque Etat du bassin a, sur son territoire, un droit de participation raisonnable et équitable aux avantages que présente l'utilisation des eaux d'un bassin de drainage international. »

Cette disposition accorde ainsi à chaque Etat riverain le droit d'utiliser les eaux d'un fleuve ou d'une rivière internationale. Elle n'implique pas pour autant que chacun recevra des droits d'utilisation identiques. En outre, l'eau étant une ressource précieuse qu'il convient d'utiliser avec parcimonie, seuls les usages qui permettent d'obtenir un avantage sont pris en considération. Par conséquent, on pourrait demander à un Etat de modifier ses pratiques en vue de les rendre compatibles avec un usage équitable et rationnel si cela n'exige pas de sa part un effort financier allant au delà de ses capacités.

L'article VI des Principes d'Helsinki précise qu'il n'existe aucune hiérarchie entre les diverses utilisations d'un cours d'eau international. Leur importance fera l'objet d'une appréciation concrète en fonction de toute une série de critères dont certains sont énumérés à l'article V. La liste proposée dans cette disposition opère une distinction entre trois catégories de facteurs :

- les facteurs naturels liés à la géographie, l'hydrologie et le climat de chaque Etat riverain ;
- les facteurs historiques liés à des utilisations passées ou présentes,
- les facteurs socio-économiques, tels les besoins de la population, l'existence d'autres ressources ou la nécessité d'éviter le gaspillage.

Parmi tous ces facteurs, « la mesure dans laquelle les besoins d'un Etat du bassin peuvent être satisfaits sans qu'un autre Etat du bassin ait à souffrir de dommages importants » s'impose comme le plus pertinent, même si, dans le commentaire de apporté à l'article X, les Principes d'Helsinki admettent qu'un Etat « that engages in a use or uses causing pollution is not required to take measures with respect to such pollution that would deprive it of equitable utilization »¹². L'ILA opère donc une hiérarchie entre les principes d'utilisation équitable et raisonnable et *sic utere tuo ut alienum non laedas*, le premier l'emportant sur le second en cas de conflit. Ce choix révèle que les préoccupations économiques de la communauté internationale passent avant sa volonté de préserver l'environnement.

II. LE PROJET D'ARTICLES DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL SUR LE DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX À DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION (1994)

Ayant entamé ses travaux sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation en 1971, la Commission du droit international (CDI) des Nations Unies les a achevés en 1994 en recommandant l'élaboration, sur la base du projet d'articles qu'elle a élaboré, d'une convention par l'Assemblée générale des Nations Unies ou par une conférence internationale de plénipotentiaires¹³.

Le projet d'articles adopté par la CDI revêt la forme d'un accord-cadre. Il se contente par conséquent d'énoncer un certain nombre de principes généraux tout en encourageant la conclusion d'accords régionaux. Ces instruments, seuls à même de refléter les besoins particuliers de chaque cours d'eau, fixent en détail les droits et obligations des Etats riverains. « On a considéré que cette démarche pragmatique et

souple aurait l'avantage de favoriser la coopération entre les Etats riverains, plutôt que de susciter des dissensions entre eux.»¹⁴

1. Champ d'application

Avant de passer à l'examen des principes généraux figurant dans le projet d'articles, il est utile de rappeler que la CDI a opté pour une définition large du cours d'eau. Cette expression désigne en effet «un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun»¹⁵. Cette définition reflète l'interdépendance qui existe entre les éléments constitutifs d'un cours d'eau. En outre, «seule une approche d'ensemble d'un cours d'eau international pris en tant que système en mouvement constant permettait de donner pleinement effet au principe de l'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau»¹⁶. Les eaux souterraines, qui représentent 97 pour cent de l'eau douce de la planète, non compris les calottes polaires et les glaciers, ne sont incluses dans la définition que dans la mesure où elles ne sont pas captives, c'est-à-dire qu'elles communiquent avec les eaux de surface. La CDI a toutefois jugé bon de joindre à son projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation une résolution dans laquelle elle recommande aux Etats de s'inspirer des règles qu'elle a développé pour régler les conflits portant sur les eaux souterraines captives¹⁷.

2. Principes généraux

a) Utilisation et participation équitables et raisonnables

Soucieuse d'éviter de diviser ou de répartir les eaux d'un fleuve international entre les Etats riverains, la CDI jugea bon de ne pas reproduire le concept controversé selon lequel l'eau d'un cours d'eau international

constitue une ressource naturelle partagée. Elle préféra insister sur le fait que chaque Etat a reçu une part équitable des utilisations de cette ressource et qu'il peut en user souverainement à condition toutefois de ne pas léser les prérogatives des autres Etats riverains.

La règle fondamentale de l'utilisation équitable et raisonnable est posée à l'article 5 du projet d'articles. «Elle apporte un cadre à l'intérieur duquel les droits et devoirs des Etats sont conçus et logiquement aménagés.»¹⁸ Le but poursuivi par cette norme consiste à «parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau» (art. 5 du projet d'articles).

Les facteurs qui doivent permettre de déterminer ce qui constitue une utilisation équitable sont énumérés à l'article 6. Ils correspondent *grosso modo* à ceux qui sont énumérés à l'article V des Principes d'Helsinki. Les Etats riverains disposent ainsi d'une liste indicative des circonstances auxquelles ils prêteront attention lorsqu'ils adopteront les réglementations devant leur permettre de parvenir à une utilisation optimum des eaux d'un fleuve qui s'écoule sur leur territoire.

b) Interdiction de causer des dommages significatifs

L'obligation de ne pas causer de dommages significatifs apparaît à l'article 7 du projet d'articles. En 1991, lorsque la CDI adoptait son projet en première lecture, cette obligation primait le principe de l'utilisation équitable et raisonnable¹⁹. Cette solution provoqua de nombreuses réactions²⁰, surtout dans les Etats d'amont qui, si cette hiérarchie était confirmée, risquaient de voir certaines de leurs pratiques remises en question. La CDI tint compte de ces critiques et, en deuxième lecture, modifia l'article 7 du projet²¹. Le principe *sic utere tuo ut alienum non laedas* fut adouci. D'abord, on remplaça l'adjectif «appréciable» qui qualifiait le dommage par l'adjectif «significatif» de manière à élever le seuil de tolérance. Ensuite, on ajouta un tempérament

supplémentaire en introduisant une obligation de diligence. Dans sa nouvelle version, l'article 7 précise désormais que : « Les Etats du cours d'eau font preuve de *toute la diligence voulue* pour utiliser le cours d'eau international de manière à ne pas causer de dommages *significatifs* aux autres Etats du cours d'eau » (c'est nous qui soulignons). Si malgré cela des dommages devaient survenir, l'Etat à l'origine du préjudice aurait l'obligation d'entrer en consultation avec l'Etat victime du dommage en vue de déterminer comment il pourrait apporter des modifications à l'utilisation qu'il fait du cours d'eau en vue d'atténuer ou d'éliminer le préjudice causé. Si ces consultations ne débouchent sur aucune solution, la procédure de règlement des différends prévue à l'article 33 du projet d'articles s'appliquera. La CDI a dû introduire cette disposition pour tenir compte de la complexité des intérêts en jeu et de l'imprécision des critères à appliquer.

La hiérarchie entre le principe d'utilisation équitable et raisonnable et l'obligation de ne pas causer un dommage d'une certaine importance reste une question controversée. La seule certitude que l'on peut avancer est qu'un Etat riverain doit être prêt à accepter que l'utilisation faite par un autre Etat riverain lui porte un *certain degré de préjudice*. La sentence du Lac Lanoux a révélé que la règle *sic utere tuo ut alienum non laedas* n'interdit pas tous les dommages. Cependant une utilisation qui porterait gravement atteinte aux qualités des eaux d'un fleuve ne saurait être qualifiée de raisonnable. Par conséquent, un éventuel conflit entre les principes fondamentaux du droit fluvial international ne se résoudra pas en affirmant la priorité de l'un par rapport à l'autre mais en déterminant quel dommage chaque Etat est prêt à accepter en échange de son droit d'utiliser et de polluer un cours d'eau.

c) *Coopération*

Les Etats riverains d'un cours d'eau international doivent coopérer en vue de parvenir à une utilisation optimale et à une protection adéquate de ses eaux. Posée à l'article 8 du

projet d'articles, cette obligation se concrétisera par un échange régulier de données et d'informations relatives à l'état du fleuve. Elle sera également mise en œuvre par la procédure à laquelle les Etats riverains devront se soumettre lorsqu'ils projettent une mesure susceptible d'avoir des effets négatifs pour les autres Etats du cours d'eau. Les différentes étapes de cette procédure sont détaillées aux articles 11 à 19 du projet d'articles.

3. Les obligations particulières des Etats en matière de protection et de préservation

Rédigé sur le modèle de l'article 192 de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, l'article 20 du projet d'articles de la CDI stipule que : « Les Etats du cours d'eau, séparément ou conjointement, protègent et préservent les écosystèmes des cours d'eau internationaux ». Cette disposition consacre le principe de l'action préventive et impose aux Etats riverains de placer les écosystèmes d'eau douce à l'abri d'un dommage (protection) et de maintenir ceux qui sont n'ont pas encore été perturbés dans leur état primitif (préserver). Précisons encore que par écosystème, il faut comprendre « une unité écologique composée d'éléments biologiques ou non qui sont interdépendants et fonctionnent comme un ensemble »²².

Les circonstances détermineront si l'action des Etats sera séparée ou conjointe. Concrètement, il s'agira de mettre en œuvre les moyens nécessaires à prévenir, réduire et maîtriser la pollution des cours d'eau internationaux (art. 21) et d'éviter d'y introduire des espèces étrangères ou nouvelles (art. 22) car cela pourrait en perturber ou en détruire le fragile équilibre écologique.

L'article 23 traite du problème préoccupant de la pollution du milieu marin *via* les cours d'eau internationaux. Près de 60 pour cent de la pollution des mers trouvant son origine sur les continents, la Convention des

Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer et plusieurs Conventions relatives à la conservation des mers régionales contiennent une obligation de prévenir cette forme de pollution²³. En exigeant des Etats du cours d'eau qu'ils prennent toutes les mesures susceptibles de diminuer la dégradation du milieu marin, la CDI reconnaît l'unité indissociable qui existe entre les fleuves et la mer. Il convient de saluer cette démarche qui témoigne du souci d'appréhender globalement le problème de la destruction du milieu naturel.

Les articles 24 à 27 du projet d'articles précisent les modalités de la coopération dans les domaines de la gestion d'un cours d'eau international (art. 24), de régulation du débit des eaux (art. 25) et d'entretien des ouvrages liés au cours d'eau (art. 26). L'article 27 envisage le problème des phénomènes naturels dont l'avènement peut infliger de sérieux dommages à celui qui en est victime. Les inondations, la sécheresse ou les maladies à transmission hydrique fournissent de bons exemples de ce type de phénomènes. Parce qu'ils sont souvent dus à des causes étrangères à l'action humaine, ces événements sont encore difficilement prévisibles. Les Etats doivent néanmoins envisager les moyens d'intervention susceptibles d'atténuer la gravité du dommage pouvant résulter de ces phénomènes. Dans les cas d'urgence, l'article 25 engage les Etats riverains à se doter des plans d'urgence devant leur permettre de faire face au danger qui les menace. Chaque Etat a l'obligation d'alerter immédiatement les autres Etats riverains et les organisations internationales compétentes afin que les mesures nécessaires soient prises pour atténuer ou éliminer les conséquences préjudiciables susceptibles de résulter de ces situations²⁴.

Le projet d'articles de la CDI se termine par une disposition relative au règlement des différends. Le mécanisme proposé à l'article 33 ne s'appliquera toutefois qu'en l'absence d'accord spécifique entre les deux Etats parties au litige.

III. LES ACCORDS DE COURS D'EAU

Concrètement, la gestion d'un cours d'eau international est généralement confiée à une commission créée dans le cadre d'un accord régional conclu par les Etats riverains. Une telle commission ressemble le plus souvent à une conférence intergouvernementale. L'efficacité de son action est dès lors tributaire des solutions qui sont négociées dans son enceinte. Actuellement, chaque cours d'eau international d'une certaine importance est géré par un tel organe. Seuls deux exemples retiendront notre attention : la Commission mixte internationale entre les Etats-Unis et le Canada et la Commission internationale pour la protection du Rhin.

1. La Commission mixte internationale (Etats-Unis – Canada)

Instituée entre les Etats-Unis et le Canada par un traité de 1909²⁵, la Commission mixte internationale (*International Joint Commission*) est chargée de veiller à la protection des eaux limitrophes des deux Etats. Elle se compose de six membres – trois nommés par chacun des deux gouvernements – et prend ses décisions à la majorité des votants. Elle exerce ses compétences dans deux domaines : d'une part, elle délivre les autorisations nécessaires à la réalisation de certains ouvrages ; d'autre part, dans les cas où un différend naît entre les Parties contractantes au sujet des droits, des obligations ou des intérêts de l'une d'entre elles ou de ses ressortissants le long de la frontière commune aux deux Etats, elle peut être chargée d'établir les faits et de présenter ses conclusions et des recommandations aux deux gouvernements sur les mesures à prendre. Ceux-ci restent entièrement libres de donner suite à ces propositions. Il est également prévu que la Commission joue un rôle d'arbitre dans certains différends mais la pratique révèle que les Etats-Unis et le Canada ne lui ont pas encore donné l'occasion d'exercer cette compétence.

En fait, le rôle le plus important joué par la Commission mixte internationale a consisté à servir d'organe de consultation. Son action a permis la conclusion de l'Accord d'Ottawa du 15 avril 1972 sur la qualité des eaux des Grands Lacs, instrument qui régit toujours l'utilisation des eaux de cet important bassin hydrographique. Entièrement révisé en 1978, cet instrument a encore été complété par un Protocole en 1987²⁶. Désormais, la Commission ne se contente plus de mener des enquêtes et de faire des recommandations, mais surveille encore les mesures prises par chaque gouvernement pour assurer la mise en œuvre des objectifs ambitieux poursuivis par le régime. La coopération qui règne entre les deux Etats est bonne mais il faut regretter qu'elle ne concerne que la région des Grands Lacs.

2. La Commission internationale pour la protection du Rhin

La Commission internationale pour la protection du Rhin a été créée en 1963²⁷ entre la République fédérale d'Allemagne, la France, le Grand-Duché de Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Les Communautés européennes s'y sont associées en 1976. Elle a pris ses quartiers à Coblenz. Son rôle s'est longtemps borné à préparer des recommandations destinées à renforcer la lutte contre les principales sources de pollution qui affectent le fleuve. Durant ses vingt-cinq premières années d'existence, ses travaux n'ont débouché sur aucun résultat concret du fait de l'absence de consensus entre les gouvernements sur les mesures à prendre.

En 1976, deux conventions furent négociées et adoptées sous les auspices de la Commission. Aux termes de la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique²⁸ qui est directement inspirée de la Directive 76/464 du Conseil des Communautés européennes du 4 mai 1976²⁹, chaque partie contractante s'engage à éliminer progressivement la pollution par les substances incluses

dans les familles et groupes de substances figurant dans une annexe I (dite liste noire) et à limiter sévèrement les rejets d'autres substances dangereuses énumérées dans une annexe II (dite liste grise). L'article 11 prévoit un système d'information entre les Parties contractantes. Chaque fois qu'un gouvernement constate un accroissement soudain et notable des substances inscrites sur les annexes I et II dans les eaux du Rhin, ou dès qu'il a connaissance d'un accident dont les conséquences sont susceptibles de menacer gravement la qualité des eaux du fleuve, il doit en avertir immédiatement ses voisins. Sept centrales d'alarme sont installées sur le Rhin et deux sur la Moselle. Il faut noter que cette procédure n'a pas du tout fonctionné lors de l'incendie qui ravagea l'entrepôt de produits chimiques de l'entreprise Sandoz situé à Schweizerhalle près de Bâle³⁰. La Commission est essentiellement chargée de proposer des taux d'émission devant permettre l'élimination des polluants les plus toxiques. Elle doit également coordonner les politiques élaborées au niveau national. La mise en œuvre des obligations contenues dans la Convention reste toutefois de la compétence des Parties contractantes.

La réduction des rejets français de chlorures dans le Rhin (7 millions de tonnes par an) fait l'objectif principal de la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures³¹. Cet instrument n'est entré en vigueur qu'en 1985 en raison des difficultés rencontrées par les Français pour respecter les obligations qui leur étaient imposées. Il est intéressant de signaler que toutes les Parties contractantes se sont engagées à contribuer aux coûts totaux occasionnés par la mise en place des installations de désalinisation. La Commission se voit en outre attribuer des compétences en matière de vérification. Les objectifs de réduction fixés dans la Convention (réduction des rejets de chlorures de 60 kg par seconde) n'ont pas pu être atteints en raison des coûts jugés trop élevés du plan de réduction présenté par les Français.

Les Pays-Bas ont alors soumis une proposition nécessitant de compléter la Convention de 1976. Il s'agit cette fois d'une mise en terils des chlorures modulée en fonction du débit du Rhin, de sorte que leur concentration dans le fleuve ne dépasse pas 200 milligrammes par litre à la frontière germano-néerlandaise. Le Protocole additionnel du 25 septembre 1992³² autorise en outre les Pays-Bas à prendre des mesures facilitant l'alimentation en eau potable. Le financement de ces mesures sera également réparti entre les Etats riverains.

En cas de violation de leurs dispositions, les deux conventions prévoient le recours obligatoire à l'arbitrage. Cette procédure n'a toutefois jamais été utilisée, les victimes de pollution ayant toujours préféré intenter des actions en responsabilité civile devant les tribunaux nationaux ou devant la Cour européenne de justice pour obtenir la réparation de leur préjudice³³.

La gigantesque pollution chimique du Rhin qui suivit l'incendie d'un entrepôt de la société Sandoz en 1986 fut à l'origine de l'adoption d'un programme de mesures et d'analyses ainsi que d'un programme de restauration des écosystèmes du Rhin³⁴. Placé sous la direction conjointe de la Commission internationale pour la protection du Rhin et des réunions ministérielles tenues à intervalles réguliers, ce programme cherche à assurer la conservation des espèces de faune et de flore qui habitent le fleuve, à préserver la qualité de l'eau et à lutter contre la pollution de la mer du Nord. La coopération qui s'est établie le long du Rhin s'est considérablement renforcée depuis une dizaine d'années et l'on ne peut que s'en réjouir.

CONCLUSION

Définitivement adopté en 1994 par la CDI, le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation est désormais en possession de l'Assemblée générale des Nations Unies. Celle-ci a toute latitude de décider du sort qu'elle entend lui réserver. Elle peut convoquer une conférence de plénipotentiaires et lui donner le mandat d'adopter un instrument juridique contraignant sur la base du texte préparé par la CDI. Elle est également libre d'opter en faveur d'une solution moins ambitieuse que celle qui vient d'être mentionnée et annexer le projet d'article à une des multiples résolutions qu'elle adopte chaque année et qui sont dépourvues d'effet obligatoire. Elle peut enfin décider de le ranger dans un tiroir d'où il aurait bien de la peine à sortir.

Aujourd'hui, chaque cours d'eau international d'une certaine importance fait l'objet d'une réglementation *ad hoc* adoptée par les Etats riverains. Les sensibilités régionales et la situation économique régnant dans ces Etats restent des facteurs déterminants au moment où les commissions chargées d'administrer le régime proposent des mesures destinées à lutter contre la pollution des eaux³⁵.

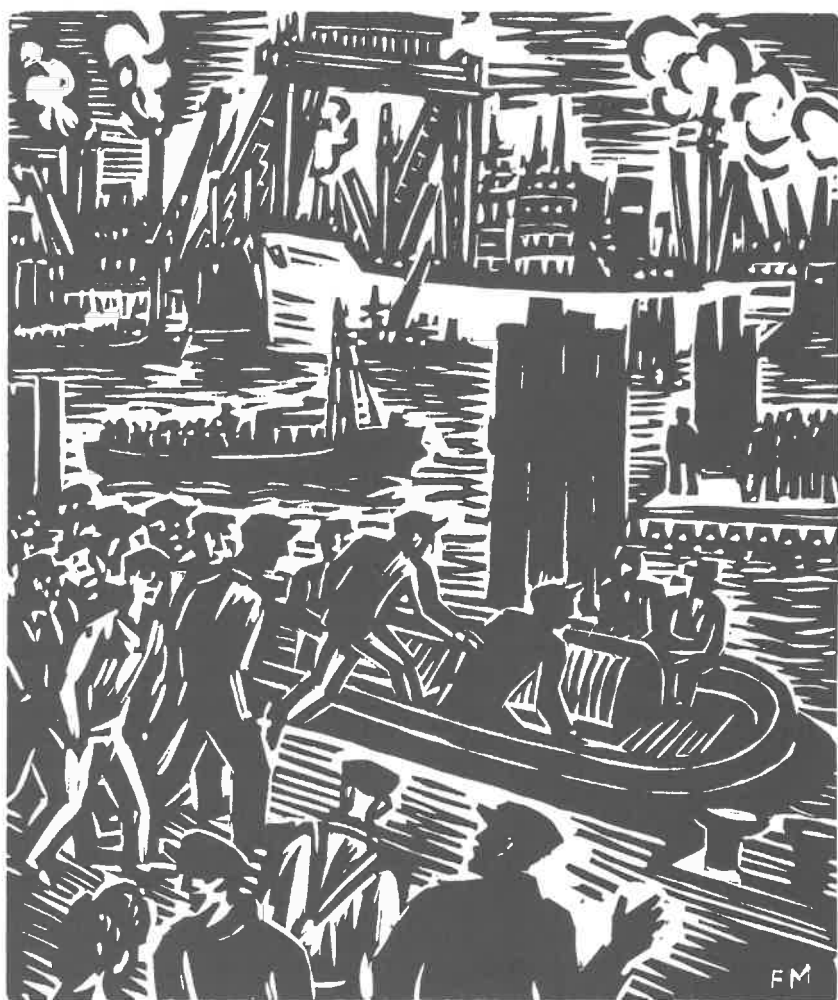
Malgré son importance vitale pour la survie de l'homme et de nombreuses espèces animales et végétales, l'eau douce ne fait l'objet que d'une protection très aléatoire reposant sur quelques principes généraux de droit international et sur un réseau de conventions régionales. Les règles qui sont en train d'être élaborées combleront sans doute un certain nombre de lacunes. Toutefois, aussi longtemps que rien n'est entrepris pour mettre fin à l'augmentation vertigineuse de la consommation d'eau et au gaspillage que l'on constate à certains endroits de la planète, il est difficile d'imaginer que l'on assiste à une véritable modification de cette situation.

NOTES ET RÉFÉRENCES

Les opinions exprimées dans cette contribution sont personnelles et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Administration fédérale.

1. Voir J. BALLENEGER, *La pollution en droit international*, thèse, Lausanne, 1975, p. 11.
2. La mauvaise qualité de l'eau est directement à l'origine de 900 millions de cas de maladies diarrhéiques dont meurent chaque année plus de 4 millions d'enfants; voir le *Rapport sur le développement dans le monde 1992* publié par la Banque mondiale, p. 4.
3. Le récent traité de paix conclu entre Israël et la Jordanie mentionne expressément le problème de l'eau et renvoie à une annexe pour trouver les règles détaillant les droits et obligations de chaque Etat relatifs à l'utilisation et au partage de cette précieuse ressource; pour le texte de cet Accord, voir *International Legal Materials*, vol. 33, 1995 p. 43.
4. Le principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 13 juin 1992 déclare que « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources conformément à leurs propres politiques en matière d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de veiller à ce que les activités qui relèvent de leur compétence ou de leur pouvoir ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres Etats ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale ». Le texte de cette Déclaration est reproduit in *Revue générale de droit international public*, 1992, p. 795.
5. *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1905, 1965.
6. Affaire du Détroit de Corfou (Royaume-Uni contre Albanie), arrêt du 9 avril 1949, CIJ, *Recueil* 1949, p. 4.
7. *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 315.
8. *Annuaire de l'IDI*, 1911, vol. 24, p. 166 (Rapporteur spécial: M. L. von Bar).
9. *Annuaire IDI*, vol. 58-II, Session d'Athènes (1979), pp. 196-198.
10. ILA, *Report of the Forty-Seventh Conference*, Dubrovnik, 1956, p. 247.
11. ILA, *Report of the Fifty-Second Conference*, Helsinki, 1966, p. xi.
12. *Ibid.*, p. 499.
13. *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session*, Assemblée générale, Doc. officiels, Quarante-neuvième session, Supplément n° 10 (A/49/10), 1994, p. 216.
14. *Annuaire CDI* 1983, vol. II, 2^e partie, pp. 71-72.
15. Article 2 lit. b.
16. *Annuaire CDI* 1991, vol. II, 2^e partie, p. 67.
17. Résolution sur les eaux souterraines transfrontières, reproduite in *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session*, op. cit. supra note 13, p. 353.
18. P. BUIRETTE, « Genèse d'un droit fluvial international », *Revue générale de droit international public*, 1991, p. 41.
19. Pour la version du projet d'articles adopté en première lecture, voir *Annuaire CDI* 1991, vol. II, 2^e partie, pp. 68-72.
20. Voir, à titre d'exemple, la position du Gouvernement suisse reproduite in L. CAFLISCH, « La pratique suisse en matière de droit international public 1992 », *Revue suisse de droit international et de droit européen*, vol. 3, 1993, p. 700. Voir aussi C. B. BOURNE, « The International Law Commission Draft Articles on the Law of International Watercourses : Principles and Planned Measures », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 3, 1992, p. 65; P. K. WOUTERS, « Allocation of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Efforts at Codification and the Experience of Canada and the United States », *Annuaire canadien de droit international*, 1992, p. 43; S. C. McCAFFREY, « The International Law Commission and its Efforts to Codify the International Law of Waterways », *Annuaire suisse de droit international*, vol. XLVII, 1990, p. 48; L. CAFLISCH, « Sic utere tuo ut alienum non laedas: règle prioritaire ou élément servant

- à mesurer le droit de participation équitable et raisonnable», in *Internationales Recht auf See und Binnengewässern, Festschrift für Walter Müller*, Zurich, 1993, p. 27.
21. Rapport cité supra note 13, p. 256.
 22. Rapport cité supra note 13, pp. 304-305.
 23. Convention d'Helsinki du 22 mars 1974 sur la protection de la mer Baltique (*International Legal Materials*, vol. 13, 1974 p. 511); Protocole d'Athènes du 16 mai 1980 sur la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique (*International Legal Materials*, vol. 19, 1980 p. 869); Protocole de Quito du 23 juillet 1983 à la Convention de Lima de 1981 relatif à la protection du Pacifique Sud-Est contre la pollution d'origine tellurique (*International Environmental Law: Multilateral Treaties* 983: 54).
 24. Lors de la gigantesque pollution chimique du Rhin qui a suivi l'incendie d'un entrepôt de la société bâloise Sandoz en 1986, l'alerte n'a été donnée que près de 24 heures après l'écoulement des premiers toxiques dans le fleuve. Malgré la lenteur de cette réaction, le gouvernement suisse a toujours nié que sa responsabilité internationale fût engagée. Sandoz versa rapidement une indemnisation globale et forfaitaire aux victimes de la pollution. Un tel épilogue satisfaisait tout le monde: les victimes étaient dédommées et s'évitaient les terribles difficultés procédurales qu'aurait occasionnées une action judiciaire contre l'Etat suisse, Sandoz réglait rapidement une affaire désagréable et la Confédération sauvegardait son image de pays propre.
 25. Traité relatif aux eaux frontalières entre les Etats-Unis et le Dominion du Canada, reproduit in *American Journal of International Law*, 1910, p. 239.
 26. Le texte de cette convention est reproduit in *United States Treaty Series*, vol. 30, p. 1383.
 27. Accord de Berne du 29 avril 1963 concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Suisse* (RO) 1965 395.
 28. *RTNU*, vol. 1124, p. 375.
 29. *Journal officiel des Communautés européennes* (J.O.C.E.), n° 129 du 18.5.1976.
 30. Sur cette affaire, voir H. U. JESSURUN D'OLIVEIRA, «The Sandoz Blaze: The Damage and the Public and Private Liabilities», in FRANCHIONI/SCOVAZZI eds, *International Responsibility for Environmental Harm*, Graham & Trotman, London/Dordrecht/Boston, 1991, pp. 429-445.
 31. *RO* 1985 1045.
 32. Protocole additionnel à la Convention relative à la protection du Rhin par les chlorures, *RO* 1994 2277.
 33. A titre d'exemple, on peut citer les divers jugements qui sont intervenus dans l'affaire des Mines de Potasse d'Alsace (MPDA). Au terme d'une saga judiciaire qui dura près de quinze ans, la Cour d'appel de la Haye confirma un jugement rendu par le Tribunal d'arrondissement de Rotterdam, lequel avait estimé que les rejets de sel effectués par les MPDA étaient illicites puisqu'ils contrevenaient au devoir de diligence que cette entreprise devait observer. Les MPDA furent donc condamnées à réparer le dommage infligé ainsi que le dommage futur correspondant à la part de sel déversées par elles dans le contenu total des chlorures contenues dans les eaux d'irrigation. Sur cette affaire, voir I. ROMY, *Les pollutions transfrontières des eaux: l'exemple du Rhin*, thèse, Lausanne, 1990, pp. 285-290.



Vers une protection efficace des espèces sauvages de la faune et de la flore

Caroline DOMMEN

Assistante au Département de droit international public
et organisation internationale, Faculté de droit, Université de Genève

Résumé: C'est pour protéger la vie sauvage que le droit international de l'environnement est apparu vers la fin du siècle dernier. Mais c'est seulement au cours de ces vingt dernières années que des traités ont su aborder les problèmes de façon suffisamment globale pour être efficaces. Afin de protéger la vie sauvage, le droit international doit tenir compte de multiples facteurs très divers. Il doit éviter de soumettre les habitants les moins riches de la Planète à des règles qui leur soient défavorables pour satisfaire ceux qui voudraient voir protégées les espèces dont ils tirent un profit souvent symbolique.

Zusammenfassung: Mit dem Ziel die wilde Tierwelt und die wilde Pflanzenwelt zu schützen, ist das internationale Umweltschutzrecht um das Ende des letzten Jahrhunderts entstanden. Allerdings sind erst im Verlauf der letzten zwanzig Jahre Verträge ausgehandelt worden, die die damit verbundenen Probleme so global zu lösen versuchen, dass sie auch wirksam sind. Zum Schutze der Tierwelt und der Pflanzenwelt muss das internationale Recht eine Reihe höchst unterschiedlicher Faktoren berücksichtigen. Für die Ärmsten dieser Welt hat der Schutz der Tierwelt und der Pflanzenwelt keinen symbolischen Wert.

Summary: International treaties for the protection of wildlife marked the beginnings of international environmental law, towards the end of last century. But it is only in the course of the last twenty years that wildlife treaties have been sufficiently comprehensive to be effective. To protect wildlife, international law has to take into account a complex variety of factors. It must also avoid imposing unfavourable rules on the poorer inhabitants of our planet in order to please the richer inhabitants who would like to see species protected for their symbolic value.

I. INTRODUCTION

De nombreux accords internationaux sont consacrés à la protection de la vie sauvage¹. Certains, comme le *Traité de Washington de 1911 pour la protection des phoques*, concernent une espèce ou une catégorie d'espèces, d'autres réglementent une activité particulière, c'est le cas des accords portant sur les pêcheries. Plusieurs traités visent à protéger la vie sauvage d'une région et quelques-uns, dont la *Convention de 1992 sur la diversité biologique*, ont une portée mondiale.

Les dizaines de traités en vigueur dans ce domaine adoptent différentes méthodes de conservation. La protection absolue d'une

espèce, la désignation d'aires protégées, les restrictions au commerce, les limitations géographiques ou saisonnières à la chasse sont quelques-unes des techniques utilisées dans le but de sauvegarder la faune et la flore.

Cet article passera en revue l'évolution des différentes approches pour la protection de la vie sauvage en essayant de donner un aperçu de quelques-uns des traités les plus importants. Il examinera ensuite les techniques nécessaires à la création de régimes juridiques efficaces. Finalement, il examinera la question de l'équité entre les pays du nord et du sud dans le contexte des efforts internationaux pour la protection de la vie sauvage².

II. L'ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL POUR LA PROTECTION DE LA VIE SAUVAGE

1. Les traités d'avant 1945

La volonté de protéger la vie sauvage a été à l'origine du développement du droit international de l'environnement³. Des lois nationales pour la protection de la nature ont existé bien avant notre ère⁴ mais la nécessité de protéger les espèces par le droit international est seulement apparue lorsque l'on a constaté leur surexploitation, surtout quand cette exploitation était le fait de deux ou plusieurs Etats. L'exploitation des baleines, par exemple, a été le sujet de règles internationales *ad hoc* à partir de 1597⁵.

Les premiers traités sont apparus au cours du XIX^e siècle et concernent principalement des espèces qui représentaient une ressource économique, tels que les oiseaux, certains poissons et les phoques. Au cours du XX^e siècle ces traités se sont étendus à d'autres espèces de faune et de flore, et l'approche utilitaire a été sinon remplacée par l'idée que toutes les espèces méritent d'être protégées, au moins intégrée à celle-ci⁶.

Les préoccupations des premiers instruments étaient donc plus utilitaires qu'écologiques – la préservation de ressources économiques ou la sauvegarde des espèces offrant des avantages particuliers pour l'être humain étant surtout visée.

A titre d'exemples on peut citer la *Convention de 1867 relative aux pêcheries*⁷ qui visait la conservation d'huîtres en interdisant la pêche à certaines dates, et la *Convention de 1902 pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture*⁸, à laquelle seize Etats européens se sont joints. Celle-ci accordait une protection absolue aux oiseaux utiles à l'agriculture, mais permettait aux Parties de tuer les oiseaux qui nuisaient aux activités humaines comme la chasse, la pêche et l'agriculture⁹.

La *Convention de 1900 visant à assurer la conservation des diverses espèces animales*

*vivant à l'état sauvage en Afrique qui sont utiles à l'homme ou inoffensives*¹⁰ va encore plus loin dans cette approche qui semble vouloir soumettre la nature aux besoins des être humains. Certes, elle protégeait certains animaux rares ou en danger d'extinction, mais elle attribue une valeur toute aussi importante à l'utilité des animaux. Et elle prévoit même la réduction de quelques espèces dont les tigres, les léopards, les crocodiles et certains serpents, c'est à dire les animaux qui étaient considérées comme nuisibles pour l'être humain ou ses activités.

Ce n'est que dans les années 1930 que de nouvelles conceptions ont fait leur apparition sur le plan international et que la volonté de sauvegarder le patrimoine biologique en tant que tel commence à se dessiner.

L'approche «isolationniste»

C'est aussi à cette époque que l'on voit se profiler une approche qui consiste à consigner les espèces qu'on considère nuisibles, ainsi que celles qui sont utiles, à des réserves où les activités humaines sont limitées ou interdites¹¹. Deux traités de la période d'avant la Seconde guerre mondiale reflètent clairement cette approche. Les dispositions centrales de la *Convention de 1933 relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel*¹², qui concerne l'Afrique, requièrent la désignation d'aires protégées et réglementent les activités humaines dans ces aires.

La *Convention de 1940 pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique*¹³ reflète tout autant l'approche «isolationniste»: elle sépare clairement les mesures à prendre dans les zones protégées de celles à prendre dans les autres espaces¹⁴.

L'approche d'isolation subsiste aujourd'hui. Un numéro spécial du journal du Fonds mondial pour la nature (WWF)¹⁵, publié en 1996 à l'occasion des 35 ans de l'organisation, vante la participation de l'organisation à l'établissement de plus de 330 aires protégées de par le monde, s'étendant sur plus de 820 000 km².

L'établissement de telles réserves ou parcs n'est pas sans susciter des controverses, surtout dans les pays en développement. Si les pays industrialisés peuvent se permettre de désigner des régions où toute activité humaine est interdite, les pays en développement peuvent rarement renoncer à l'utilisation de toutes les terres disponibles¹⁶. L'exclusion d'activités humaines dans des zones désignées a donné lieu à des oppositions, parfois violentes, entre populations locales et conservationnistes¹⁷. Les populations locales se voient interdire l'accès aux zones protégées – souvent leur terrain traditionnel de cueillette ou de chasse – alors que les animaux « protégés » ne se gênent pas pour sortir des réserves, attaquer les habitants et déraciner leurs cultures.

Si les réserves ou aires protégées continuent à exister, la façon dont elles sont conçues et gérées dans les pays en développement a considérablement évolué au cours des dernières années, en parallèle avec le mouvement général vers une approche d'utilisation durable¹⁸. La rigueur de l'isolation s'est sensiblement estompée, et l'on tient de plus en plus compte des points de vue et des besoins des communautés locales¹⁹.

2. Vers une approche globale²⁰

Les traités adoptés durant la première moitié du siècle l'ont été de façon ponctuelle et dispersée, et leur portée était limitée. Les mesures qu'elles établissaient ne se souciaient pas vraiment de savoir si les conditions de survie de l'espèce en question étaient préservées et très peu prévoyaient les mécanismes institutionnels qui sont essentiels pour qu'une convention ait une portée pratique.

Après la Seconde guerre mondiale commence une nouvelle ère dans les relations internationales, favorisant la coopération internationale pour la résolution de problèmes dans de nombreux domaines, y compris la protection de la vie sauvage. Pendant cette période les puissances européennes ont

pressenti l'indépendance des colonies et ont cherché à promouvoir l'adoption de nouveaux instruments pour éviter la perte des acquis en matière de protection de la nature dans les anciennes colonies asiatiques et africaines²¹.

Les progrès scientifiques et technologiques ont permis aux chercheurs de se rencontrer plus souvent et d'élaborer des stratégies communes dans différents domaines. Ainsi, suite à une série de réunions de scientifiques, l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN – Union mondiale pour la nature) a vu le jour en 1948, à l'initiative du gouvernement français, de la Ligue Suisse pour la Protection de la Nature et de l'UNESCO²². Le travail de l'UICN a profondément influencé les politiques de conservation, nationales et internationales. Depuis sa création presque tous les traités relatifs à la vie sauvage et à la biodiversité ont été élaborés avec sa participation active.

Ces facteurs ont largement contribué à la naissance d'une approche plus globale pour la protection de la vie sauvage. Un exemple est la *Convention d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique*²³, qui tient compte de presque toutes les menaces qui pèsent sur faune et la flore africaine. Au lieu de consigner les espèces dangereuses ou menacées dans des aires où les activités humaines ne sont pas tolérées et de n'imposer aucune limite aux activités ailleurs, la Convention d'Alger introduit l'idée de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Autrement dit, elle essaie de concilier la conservation avec l'exploitation économique de la nature. La Convention reconnaît aussi les liens entre les différentes composantes de la nature et la nécessité d'une gestion commune de celles-ci.

Mais c'est surtout au cours des années 1970 que l'on voit se profiler la nouvelle génération de traités pour la protection de la vie sauvage, universelle, globale et durable. Jusqu'alors, même les traités qui contenaient des normes adaptées à la situation pour laquelle ils avaient été conçus sont pour la plupart

tombés en léthargie²⁴, et ce surtout à cause du manque de relais institutionnels qui leur auraient donné une réelle portée pratique. C'est le cas pour les trois Conventions africaines, de 1900, 1933 et 1968, et pour la *Convention de 1940 pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique*.

III. LES TRAITÉS MODERNES

L'approche globale

A partir des années soixante on assiste à l'éveil de l'opinion publique des pays industrialisés en faveur de la protection de l'environnement²⁵, poussant les gouvernements à entreprendre des initiatives internationales pour protéger la nature. Celles-ci sont plus globales car le nombre croissant des dangers menaçant la faune et la flore, une meilleure connaissance du comportement des espèces animales et végétales et les leçons tirées des échecs de précédents traités révèlent la nécessité d'élaborer des réglementations complètes et universelles de protection.

Ce nouveau climat règne lors de la Conférence de Stockholm de 1972, souvent citée comme le début de l'ère moderne du droit international de l'environnement. Les principes 2 et 4 de la *Déclaration de Stockholm*²⁶ ont reconnu la nécessité de protéger la vie sauvage et élargissent le concept de conservation à l'habitat de la faune et de la flore, et la reconnaissance des liens entre le développement économique et la conservation de la vie sauvage. Désormais on sait que les espèces animales et végétales s'intègrent dans des écosystèmes dont il faut préserver l'ensemble plutôt qu'uniquement des parties.

Les traités adoptés au cours des années 1970 s'inspirent largement de ceci. La *Convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*²⁷ considère la vie sauvage dans son ensemble, en interdépendance avec le milieu

naturel dans lequel elle évolue. Afin de couvrir l'ensemble du continent et de garantir la protection des espèces communes et migratrices, cet accord du Conseil de l'Europe est ouvert à des pays non-européens. Ainsi on trouve parmi ses 32 Parties le Burkina Faso et le Sénégal. L'Algérie, le Maroc et la Tunisie ont aussi été invités à s'y joindre. Les objectifs de la Convention de Berne sont de conserver la faune et la flore sauvages et leurs habitats naturels et notamment ceux dont la conservation requiert la coopération internationale. Elle promeut la coopération entre ses parties, et a mis sur pied un système institutionnel qui permet un suivi efficace des engagements auxquels les Parties ont souscrit.

Parallèlement au processus préparatoire de la Conférence de Stockholm les négociations étaient en cours pour trois des quatre traités universels dont on reconnaît aujourd'hui qu'ils constituent la base du droit international d'avant 1992 relatif à la protection de la vie sauvage : la *Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale*, la *Convention de Washington sur le commerce international d'espèces menacées d'extinction* (cf. annexes 1 et 2 à la suite de cette étude), et la *Convention de l'UNESCO de 1972 concernant la protection du patrimoine culturel et naturel mondial*. Quelques années plus tard est né le quatrième des «grands» traités : la *Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices* (cf. annexe 3).

La Convention de l'UNESCO ne s'occupant qu'accessoirement de la protection de la vie sauvage, son efficacité dans ce domaine sera toujours limitée. Toujours est-il qu'elle a fourni un excellent mécanisme pour la reconnaissance internationale et la protection de régions exceptionnelles telles que le Serengeti et les îles Galapagos. Son succès dans la sauvegarde de sites culturels et naturels est dû en grande partie au fait qu'elle a mis sur pied un système sans précédent qui peut fournir aux Parties des ressources financières et techniques pour les aider à protéger des sites uniques²⁸.

Les Conventions de Ramsar et de Washington ont aussi un champ d'action limité, mais ensemble, ces quatre traités forment un puissant levier juridique concernant la conservation d'un très grand nombre de plantes et d'animaux sauvages.

Mentionnons brièvement deux autres traités adoptés à la même époque qui confirment que la communauté internationale cherche à adopter des solutions globales. La *Convention d'Oslo de 1973 sur la protection des ours polaires* adopte une « approche écosystémique » – elle cherche à préserver l'écosystème dont les ours font partie, en accordant une attention particulière aux éléments de leur habitat. La *Convention de Canberra de 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique* se caractérise aussi par son approche écosystémique.

L'« utilisation rationnelle »

Tandis que la communauté internationale semble avoir découvert le secret des traités efficaces, elle se rend de plus en plus compte de la nécessité d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement.

En effet les problèmes de mise en œuvre du droit pour la protection de la vie sauvage ont le plus souvent des origines économiques. En réponse à cela les traités internationaux comme les programmes nationaux reconnaissent que la solution n'est pas de séparer la vie sauvage des activités humaines, comme le suggéraient les mesures isolationnistes du milieu du siècle, mais plutôt de permettre une utilisation rationnelle de la faune et de la flore. En effet, la politique moderne de conservation a tendance à réaffirmer la valeur pratique, utile des ressources naturelles. Elle met l'accent sur la nécessité de leur utilisation rationnelle et durable plutôt que de préconiser une approche basée sur l'exclusion des activités humaines.

Ceci est clairement énoncé dans un des documents les plus importants des années 1980 : la *Stratégie mondiale de la conservation* de l'UICN²⁹ dont l'objectif était de préciser les dispositions de la Déclaration de Stockholm. Cette

stratégie n'est pas un instrument juridique, mais elle a effectivement influencé le contenu de tous les traités adoptés après 1980. Ce document, dont le sous-titre est « conservation des ressources vivantes au service du développement durable » reconnaît que les principaux objectifs de toute stratégie de conservation doivent être : le maintien des processus écologiques essentiels et des systèmes entretenant la vie ; la préservation de la diversité génétique dont dépendent le fonctionnement de la plupart des processus et systèmes ; et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes.

L'*Accord de l'ASEAN³⁰ de 1985 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles* est fidèle aux objectifs de la Stratégie mondiale de la conservation. L'accord de l'ASEAN est innovateur à plusieurs titres. Il aborde de façon intégrée la conservation et le développement durable en se fondant sur un modèle d'utilisation durable qui, à son tour, adopte une approche écosystémique et tient compte des moyens à disposition de chaque Partie. L'Accord de l'ASEAN reflète l'esprit du principe pollueur-payeur, et requiert des études d'impact avant de permettre des activités qui peuvent créer un risque pour l'environnement d'une autre Partie.

Le lecteur l'aura relevé en lisant le résumé de la Convention de Ramsar : dans son évolution elle s'est aussi appropriée les éléments principaux de la Stratégie mondiale de la conservation et son succès est dû en grande partie au fait qu'une certaine utilisation des zones humides est permise.

IV. ÉTENDUE ET CAUSE DES MENACES – ET POURQUOI Y FAIRE FACE

Bien que les instruments adoptés soient devenus de plus en plus sophistiqués et appropriés pour prévenir la dégradation de la nature, nous sommes loin de pouvoir nous reposer sur nos lauriers : point n'est besoin d'être expert

pour savoir que l'environnement se dégrade de jour en jour mettant ainsi en danger de nombreuses espèces de la flore et de la faune.

Après avoir brièvement examiné les principales menaces qui pèsent sur la faune et la flore en cette fin de siècle, nous allons nous pencher sur les éléments nécessaires pour un régime de sauvegarde de la vie sauvage efficace. Nous signalerons aussi certains écueils, et concluerons par une discussion de la question de l'équité Nord-Sud dans les régimes mondiaux visant à protéger la nature.

1. Les menaces et leur étendue

La menace qui pèse sur les espèces aujourd'hui est aussi grande qu'il y a cinquante ans. Si l'ours polaire et la vigogne sont sauvés, on ne compte plus qu'une quinzaine de courlis à bec grêle. Les menaces évoluent toutefois: le tigre du Bengale, menacé d'extinction il y a déjà quarante ans par la chasse, l'est de nouveau aujourd'hui. Des projets pour la survie de ces tigres ont eu du succès, leur nombre est passé de 1 800 en 1960 à plus de 7 000 au cours des années 1980. Mais aujourd'hui cet animal est menacé par la destruction de son habitat, et par les braconniers qui en approvisionnent le marché des médicaments traditionnels chinois³¹.

La perte d'habitats est dramatique. De nombreux pays, dont la Nouvelle-Zélande, Madagascar et le Botswana ont perdu plus de la moitié de leurs prairies et savannes. Quant à celles des Etats-Unis, elles ont toutes disparu. Plusieurs pertes d'habitats se sont produites au cours des dernières décennies: l'Allemagne et les Pays-Bas ont perdu la moitié de leurs zones humides entre 1950 et 1980³².

On ne connaît pas le rythme exact de disparition d'espèces et d'habitats, mais le taux d'extinction des espèces vivantes serait de 1 000 à 10 000 fois le taux biologique «normal». Si le taux est controversé les scientifiques s'accordent à constater un mouvement général d'extinction non compensé par des créations d'espèces nouvelles³³. Des estimations

suggèrent que si les pertes continuent à la vitesse actuelle, jusqu'à 15 % des espèces de la Terre pourraient être détruites au cours des vingt-cinq prochaines années, avec une perte quotidienne de 20 à 25 espèces en l'an 2040³⁴.

Il est d'autant plus difficile de mesurer l'étendue des pertes que nous ne connaissons pas la majorité des espèces vivant sur la planète. Sur les 3 à 10 millions d'espèces de plantes qui, pense-t-on, existent, l'être humain n'en a identifié que 2 millions. S'il est possible de mesurer les pertes des espèces dont on connaît l'existence, on ne peut que tenter d'évaluer les pertes de celles que nous ne connaissons pas encore.

2. Les causes des menaces

Les activités humaines contribuent à la destruction de la nature par des activités directes (la chasse, l'agriculture, la construction) et indirectes (destruction et modification des habitats par les activités industrielles, agricoles et autres)³⁵. La croissance de la population et de la consommation des ressources pousse à une surexploitation des habitats et des espèces.

La causes des menaces les plus graves pour la vie sauvage sont – directement ou indirectement – les pressions économiques. Dans certains pays les traditions veulent qu'on consomme des espèces maintenant menacées d'extinction. Certains animaux se vendent pour des sommes élevées par des gens qui n'ont pas forcément d'autres sources de revenus. C'est le cas par exemple du tigre ou du rhinocéros.

Dans d'autres cas les pressions démographiques et la pauvreté conduisent à une utilisation trop intensive des terres qui à son tour peut causer une fragilisation des sols, un appauvrissement de la végétation ou provoquer des inondations.

Le système de commerce mondial pousse à une économie d'exportation qui nécessite une industrialisation ou, dans le domaine agricole, des cultures intensives. La conséquence est non seulement la pollution et la dégradation

des sols, mais aussi une perturbation des modes de vie traditionnels³⁶. Les paysans, employés pour faire pousser des cultures qu'ils ne connaissent pas, ne sauront pas comment elles s'intègrent dans l'écosystème, et auront peu de motivation de le faire si les terres ne leur appartiennent pas.

Des politiques mal conçues exacerbent encore plus la pression sur la flore et la faune sauvage. Durant les années 1970, le gouvernement thaïlandais a investi dans de vastes plantations d'ananas dans la région de Prachuab Khiri Khan. Ces plantations ont anéanti des forêts, endommagé la fertilité des sols et les cultures des villages, pour avoir pollué des ruisseaux et causé des inondations³⁷.

Un problème général relatif à la protection de l'environnement est le fait que de nombreuses ressources n'ont pas de prix. C'est ce que l'on appelle en anglais le «tragedy of the commons»³⁸ – la tragédie de la surexploitation des biens publics. Et si le prix d'une ressource ne reflète pas sa valeur réelle, elle aura tendance à être surexploitée. Si rien n'incite les personnes qui peuvent protéger une ressource à le faire, elles ne le feront pas.

Les efforts juridiques pour faire face à la perte de la biodiversité doivent se concentrer non seulement sur les espèces et leurs habitats, mais aussi sur les causes économiques et sociales des dégradations s'ils veulent avoir des effets positifs à long terme.

3. Quelques raisons pour vouloir prévenir les menaces

Il y a de nombreuses raisons pour protéger la nature : elle nous assure des services vitaux en étant la source actuelle et potentielle de nourriture et de matériaux pharmaceutiques, et en contribuant à garder la biosphère dans un état capable de maintenir la vie.

Les activités constituant une menace pour des espèces sont aujourd'hui perçues non seulement comme des menaces envers des espèces individuelles, mais aussi à la biodiversité qui

fournit, entre autre, un réservoir génétique de valeur immense pour l'humanité.

L'importance de la protection est centrale. Une espèce perdue ne peut pas être remplacée. Etant donné que ni toutes les espèces qui vivent sur terre, ni les relations entre elles ne sont connues des êtres humains, la destruction de la vie sauvage aura des conséquences dont on peut mal mesurer l'étendue.

Il convient ici de mentionner l'approche dite «de précaution», reconnue par la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*³⁹ ainsi que par la plupart des instruments récents pour la protection de l'environnement⁴⁰. Cette approche veut qu'en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne serve pas de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures pour la protection de l'environnement.

V. UN DROIT EFFICACE POUR LA PROTECTION DE LA VIE SAUVAGE

1. Techniques juridiques nécessaires et écueils à éviter

Comme on l'a vu précédemment, les traités internationaux ont utilisé, avec plus ou moins de succès, différentes techniques et approches pour prévenir la destruction de la faune et de la flore. Certains traités, on le sait, ont échoué dans leurs objectifs, d'autres ont réussi. Dans ce chapitre nous allons revenir sur certaines causes d'échec ou de réussite.

Mécanismes institutionnels et financiers

Une première cause d'échec a été le manque de mécanismes institutionnels ou financiers. La Stratégie mondiale de la conservation l'a souligné : ceux-ci sont précisément les éléments de base pour qu'une convention réussisse. Le simple fait de prévoir des réunions des Parties sert à assurer que l'instrument en question restera à l'esprit des différentes administrations nationales. Des réunions régulières

sont l'occasion d'adapter une convention aux circonstances changeantes – la capacité d'une convention à être amendée étant un autre point important – et les Etats prendront leurs engagements plus au sérieux s'ils savent que la réalisation de ceux-ci pourra être régulièrement examinée par les autres Parties.

Les mécanismes financiers sont nécessaires non seulement pour le fonctionnement quotidien du secrétariat de l'instrument en question, mais aussi pour inciter les pays en développement à s'y joindre, en leur donnant les moyens d'adopter des stratégies nationales compatibles avec les objectifs de la Convention.

**Possibilité de s'adapter
aux conditions économiques
et sociales locales**

Une Convention doit être compatible avec les conditions locales. Comme l'a soulevé le directeur-général du WWF International⁴¹ : « L'impérialisme a imposé un système qui tient peu compte des besoins et des droits des personnes locales. Le mouvement de conservation qui a son origine dans les pays industrialisés peut souvent être accusé de la même chose aujourd'hui. La protection de la vie sauvage est condamnée à l'échec s'il n'y a pas de participation locale ».

Une illustration des difficultés qui peuvent survenir est fournie par l'interdiction de commerce de l'éléphant africain. Cette interdiction est le sujet d'une controverse vieille de dix ans dans le cadre de la CITES dont les Parties ont inscrit l'éléphant d'Afrique à l'Annexe I de la Convention en 1987 pensant que cette mesure le protégerait.

Cette interdiction ne tient pas compte du fait que la vente d'ivoire aboutirait à une meilleure protection des éléphants dans certains pays comme le Zimbabwe et l'Afrique du Sud⁴². Dans ces pays les animaux sauvages n'appartiennent à personne – ce sont des *res nullius*⁴³. Le droit d'exploiter les éléphants est conféré par la tradition aux communautés locales qui les gèrent généralement de façon

durable. Mais quand la CITES a enlevé la possibilité pour les villageois de bénéficier de ce stock de faune, plus rien ne les incitait à s'en occuper ou à en empêcher le braconnage⁴⁴.

**Non-intervention dans
la souveraineté nationale**

Malgré cet exemple, le succès de la CITES s'explique en partie par le fait qu'elle n'intervient guère dans les intérêts politiques et économiques des Parties. C'est aussi le cas pour la Convention de Ramsar qui intervient peu dans les politiques nationales en n'imposant pas d'actions spécifiques aux Etats, mais en leur donnant l'accès à l'assistance nécessaire à la réalisation des objectifs de conservation qu'ils ont eux-mêmes définis⁴⁵.

Un traité qui a échoué parce qu'il a été perçu comme « impérialiste » est la *Convention de 1940 pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique*. Les Etats-Unis ont voulu imposer leurs systèmes de conservation à l'Amérique latine. Comme les Etats-Unis n'ont jamais fourni l'argent nécessaire à la mise en œuvre de cette Convention, elle est restée lettre morte.

**2. Quelques difficultés inhérentes
à l'internationalisation de la protection
de la vie sauvage**

Nous avons vu que les complexités liées à la protection de la vie sauvage présentent un défi pour le droit international. Les menaces ont des origines diverses, nécessitant la réglementation d'un grand nombre d'activités humaines, activités qui sont souvent intimement du ressort des politiques nationales. D'autres problèmes juridiques sont posés par le fait que souvent, ni les espèces ni les menaces ne respectent les frontières nationales. Un autre défi pour le droit international est de trouver un système qui serve de cadre de protection efficace tout en reflétant les valeurs sociales, culturelles, économiques

ou écologiques que différentes personnes attribuent à la même région ou espèce.

Plus il y a de participants à un traité, plus cette difficulté sera grande. Actuellement c'est au niveau Nord-Sud que la question se pose de la façon la plus aiguë. Certains pays ont une plus grande richesse biologique que d'autres. Les hasards de la nature et l'évolution historique ont fait que les pays du Sud sont les plus nantis de faune et de flore. L'attention internationale est actuellement presque exclusivement tournée vers des espèces ou des habitats menacés dans les pays en développement. Pensons par exemple aux mouvements dans les pays industrialisés pour la protection de la forêt amazonienne, des éléphants d'Afrique ou des dauphins.

Les forêts tropicales ont un rôle aussi vital pour les habitants des pays éloignés de ces forêts, en servant de puits absorbant certains gaz carboniques, que pour les habitants de la région. Les éléphants et les dauphins, par contre, ont plutôt une valeur symbolique pour les Européens ou Nord-américains qui voudraient les voir protégés. Et tandis que le plaisir de savoir les éléphants « protégés » revient aux habitants des pays « riches », les coûts sont supportés par les populations locales.

C'est autour du désir des « conservationnistes » d'élaborer des régimes internationaux de sauvegarde que s'articulent les discussions de juristes concernant le statut en droit international de la faune et de la flore. Certaines espèces (migratrices, ou celles se trouvant en haute mer) et certaines menaces (telles que celles causées par le commerce international) sont des cas indiscutables pour un régime international⁴⁶. Mais dans un régime juridique traditionnel, le concept de souveraineté territoriale s'appliquerait⁴⁷. Les Etats ont des droits souverains sur toute la faune et la flore qui se trouve sur leur territoire et peuvent l'exploiter comme bon leur semble. Cette liberté d'exploiter s'est toutefois vue diminuée par l'« internationalisation » de certaines espèces par le droit international pour la protection de la vie sauvage.

Selon certains auteurs⁴⁸, l'internationalisation des réglementations pour la protection de la vie sauvage doit être comprise comme ayant donné un intérêt juridique à la communauté internationale pour la protection de la vie sauvage – celle-ci ne relèverait plus exclusivement de la souveraineté territoriale⁴⁹. Selon Lyster les traités des années 1970 indiqueraient que la vie sauvage fait partie du patrimoine commun de l'humanité⁵⁰ et donc que la protection de la vie sauvage est d'intérêt international. L'évolution vers l'acceptation d'un tel concept est importante car elle pourrait donner à la communauté internationale un droit de faire pression sur un Etat qui ne prendrait pas des mesures adéquates pour protéger sa faune et sa flore, avec pour motif que la perte de celles-ci serait une perte pour l'humanité entière⁵¹.

L'argument de Lyster, en 1985, rappelle au lecteur d'aujourd'hui les arguments en faveur d'un droit d'ingérence. Celui-ci était justifié, disait son plus ardent défenseur, Bernard Kouchner, car les victimes, humaines, en bénéficieraient. Cet argument n'a pas empêché l'existence d'un tel droit d'être hautement contesté.

Glennon⁵² soutient qu'une norme de droit coutumier a émergé qui requiert la protection d'une espèce menacée. Il parle de « ressources environnementales mondiales »⁵³ pour désigner des ressources naturelles qui se situent sur le territoire d'un Etat, mais dont jouit l'humanité dans son ensemble, citant les exemples des forêts tropicales et des objets culturels uniques⁵⁴. Il parle ensuite de « droits environnementaux mondiaux »⁵⁵ qui appartiendraient à tous les Etats. Ceux-ci auraient le droit de s'attendre à ce que les ressources environnementales mondiales soient préservées. Finalement il parle de « devoirs environnementaux mondiaux » en distinguant les « devoirs de garde » des « devoirs de soutien »⁵⁶.

Ces arguments soulèvent des questions éthiques qui sont clairement posées par la qualification de la faune et de la flore comme patrimoine commun de l'humanité. En effet, on

peut se demander si les conséquences de cette qualification sont acceptables étant donné que selon beaucoup, son but serait « d'enlever certaines ressources que devraient partager tous les Etats de l'influence destructrice des humains pour les protéger pour leur bien et pour le bien de l'humanité en général »⁵⁷.

Il est légitime de se poser la question de savoir si le droit agit réellement « pour le bien de l'humanité en général » s'il permet à un gouvernement d'un pays éloigné d'interrompre l'utilisation par des communautés locales de ressources – même rares – qu'elles ont utilisées de tout temps pour se nourrir ou se vêtir. Un régime juridique qui, en privilégiant la préservation, attribue une plus grande valeur à la non-utilisation (valeur symbolique) qu'à l'utilisation, va à l'encontre de l'équité géographique, intra-générationnelle. Rappelons que le développement durable tel que défini par la Commission Brundtland en 1987⁵⁸, requiert l'équité entre les membres d'une même génération autant que l'équité entre les générations.

L'économie de l'environnement a mis en avant au cours des dernières années la notion d'« externalités ». Une externalité est un coût engendré par une activité qui est supporté par quelqu'un d'extérieur à l'activité en question. Pour reprendre un exemple que nous avons déjà vu, une externalité serait le coût imposé aux villageois du Zimbabwe par ceux qui ont voulu empêcher tout commerce d'ivoire. Il y aurait là un cas de dysfonctionnement du marché – les créateurs de l'externalité n'en supportent pas le coût.

Les paragraphes précédents confirment les conclusions de la première partie de cette section⁵⁹: les considérations économiques, d'équité et de logique veulent que la réglementation – même au niveau internationale – de l'utilisation de la faune et de la flore soit adaptée aux conditions prévalant là où se trouve cette faune et cette flore. Ce d'autant plus qu'une ressource est généralement mieux protégée lorsque une certaine utilisation au niveau local en est permise⁶⁰.

Il est clair que dans certains cas la protection de la nature exigera des actions plus complexes. Les gouvernements de l'Ouganda, du Kenya, du Zimbabwe ou de la Nouvelle-Guinée, par exemple, ont fourni des compensations à ceux qui ont dû renoncer à des droits traditionnels, ou qui ont été déplacés pour que le gouvernement puisse désigner leurs terres comme aires protégées⁶¹. Depuis l'ouverture de réserves naturelles au tourisme au Zimbabwe ou en Ouganda, par exemple, les communautés locales reçoivent une part importante des droits d'entrée, et participent à la gestion des parcs. L'évaluation d'un tel projet au Zimbabwe en 1996 révèle que les communautés locales ainsi que la nature en ont tiré de réels bénéfices.

La mise en place de tels projets peut coûter cher, et lorsqu'elle se fait suite aux exigences des Parties à une convention internationale il est compréhensible et logique que les pays en développement demandent aux pays plus riches de fournir le soutien financier nécessaire. Cette exigence reflète une « internalisation » des coûts externes imposés par ceux qui veulent voir la ressource protégée. Cet argument confirme la nécessité de mécanismes financiers pour des traités mondiaux de protection de la vie sauvage.

Une autre difficulté qui se pose lorsque l'on supprime la protection garantie par la souveraineté nationale à une région ou à une espèce, c'est qu'elles risquent de faire l'objet d'une exploitation par les plus riches. Prenons par exemple le cas des ressources génétiques, situées pour la plupart à l'intérieur des frontières de quelques pays riches en diversité biologique dont Madagascar, le Brésil ou le Costa Rica. Jusqu'à récemment l'accès à ces ressources était « libre ». Ainsi les compagnies pharmaceutiques européennes et américaines pouvaient prospecter dans les forêts tropicales et en extraire le matériel génétique nécessaire pour le développement de nouveaux médicaments. Médicaments qui pouvaient ensuite être vendus très chers, sans qu'une part des bénéfices ne soit versée au pays d'où provenait le matériel génétique de base.

3. Orientation future du droit international pour la protection de la vie sauvage

La présente étude ne s'attardera pas sur la Convention sur la diversité biologique, étant donné qu'elle fait l'objet d'une autre contribution⁶², mais il est important d'en donner un aperçu pour avoir une idée de ce que pourrait être l'avenir du droit international pour la protection de la vie sauvage.

Premièrement elle s'éloigne clairement des notions d'«internationalisation» de la biodiversité pour la qualifier de «préoccupation commune de l'humanité» plutôt que de «patrimoine commun». Bien qu'il soit difficile de savoir à quel régime juridique une qualification de «préoccupation commune» renvoie⁶³, cela reflète la forte volonté des pays en développement d'affirmer leur souveraineté sur leurs ressources biologiques. Cette affirmation est confirmée par le fait qu'aucune «zone d'intérêt mondiale» n'a été retenue⁶⁴ et que la convention laisse une large latitude à chaque pays d'établir sa propre stratégie de conservation.

D'autre part la Convention sur la diversité biologique donne de réelles incitations à la préservation des ressources biologique. Elle met sur pied un mécanisme financier et de transfert de technologie; mais surtout, en limitant le régime de «libre-accès» aux ressources génétiques, elle donne aux pays en développement un intérêt à préserver leur diversité génétique car si on y découvrait un jour un ingrédient pour un nouveau médicament, les revenus qui leur reviendraient pourraient être forts élevés.

Le dernier point à soulever quant à la Convention sur la diversité biologique est la réponse à la question: pourquoi avoir adopté une nouvelle convention alors qu'il en existait déjà un si grand nombre dans le domaine de la protection de la vie sauvage? Les précédents traités ne deviennent pas caducs suite à l'entrée en vigueur de la Convention de 1992 car ils devront être intégrés dans les stratégies nationales de conservation. La Convention de

1992 comble un certain nombre de lacunes des traités préexistants. Ceux-ci ne couvraient pas toutes les régions du monde, ni toutes les espèces. L'espèce la plus oubliée par les précédents traités est l'être humain: mais celle-ci est finalement reconnue par la Convention sur la diversité biologique.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Le terme «vie sauvage» (traduction de l'anglais «wildlife») dénote ici toutes les formes de vie qui ne dépendent pas directement de l'être humain. Cette expression a été choisie car elle est couramment utilisée par les auteurs français (voir par exemple A. KISS, *Droit International de l'environnement*, Pédone, Paris, 1989), même si le terme habituel est «faune et flore sauvages».
2. Pour des raisons d'espace, cet article ne pourra pas être exhaustif. Il n'abordera pas, par exemple, les traités relatifs aux pêcheries ou ceux concernant la baleine.
3. Les autres domaines environnementaux où l'on trouve très tôt une réglementation sont l'utilisation de ressources partagées, avec, par exemple, le traité de 1909 relatif aux eaux frontalières entre les Etats-Unis et le dominion du Canada, et la limitation de la pollution, dont la Convention de 1900 entre les Etats riverains du Rhin concernant le transport de substances corrosives et toxiques est un exemple.
4. Lyster nous dit qu'il existait des lois de protection des forêts 1900 ans avant le début de l'ère chrétienne. S. LYSTER, *International Wildlife Law*, IUCN, Gland et Grotius Publications, Cambridge, 1985, p. xi.
5. P. BIRNIE & A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 1992, pp. 420-422.
6. M. CI. MAFFEI, «Evolving Trends in the International Protection of Species», 36 *German Yearbook of International Law*, 1993, p. 139.
7. Convention de 1867 entre la Grande-Bretagne et la France relative aux pêcheries, faite à Paris, le 11 novembre 1867, B. RÜSTER & B. SIMMA, *International Protection of the Environment: Treaties and Related Documents*, vol. XXI, 1.

8. W. E. BURHENNE ed., *International Environmental Law – Multilateral Treaties*, Berlin, 902:22.
9. La Convention de 1902 a été partiellement remplacée par la Convention internationale pour la protection des oiseaux de 1950.
10. B. RÜSTER & B. SIMMA, op. cit., vol. IV 1607, conclue entre les pays qui détenaient alors le pouvoir en Afrique: France, Allemagne, Grande Bretagne, Italie, Portugal et Espagne, et le Congo.
11. M. Cl. MAFFEI, op. cit., p. 136.
12. Adoptée par les pouvoirs coloniaux en Afrique ainsi que l'Union sud-africaine et le Soudan en 1933 pour remplacer la Convention de 1900 (voir note 10 ci-dessus).
13. *Recueil des traités des Nations Unies* (RTNU), vol. 161, p. 193.
14. A d'autres égards cette Convention peut être considérée comme visionnaire; mais, comme la Convention africaine de 1933, son application a été limitée par le fait qu'elle ne prévoyait pas d'institutions ou de mécanismes administratifs pour sa mise en œuvre.
15. *WWF News*, WWF International, Gland, 1996.
16. F. B. WILLIAM, «Wildlife in the Third World: Current Efforts to Integrate Conservation with Development», *Boston College Third World Law Journal*, 1984, pp. 83 – 95.
17. Voir A. KOTHARI, S. SURI & M. SINGH, «People and Protected Areas: Rethinking Conservation in India», *The Ecologist*, vol. 25, n° 5, 1995, pp. 188-194.
18. Voir ci-dessous, section III.
19. Le WWF, qui s'oriente de plus en plus vers la participation des communautés locales à la conservation de la nature, a investi en 1995 plus de US \$26 million à environ 150 projets de conservation communautaires. Cl. MARTIN, «Imperialism by another name?», *WWF Features*, September 1995.
20. «Globale» est utilisé ici dans un sens qui correspond à l'anglais: «comprehensive». Pour désigner une globalité géographique, nous utilisons le terme «mondial» ou «universel».
21. Communication de M. HALLE, directeur, Division des politiques et partenariats, UICN.
22. L'UICN, appelée jusqu'en 1956 «Union internationale pour la protection de la nature», compte aujourd'hui 865 membres dont 72 Etats, 659 organisations non-gouvernementales, et 100 Agences gouvernementales.
23. Recueil des traités des Nations Unies (RTNU) vol. 1001, p. 3. Cette Convention a remplacé la Convention de 1933 qui elle, avait remplacé celle de 1900 (voir notes 11 et 13 ci-dessus).
24. S. PANNATIER, *L'Antarctique et la protection internationale de l'environnement*, Etudes suisses de droit international, vol. 88, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1994.
25. Dont l'origine est souvent liée à la publication du livre de R. CARSON, *Silent Spring* en, 1963
26. Voir l'article de A. KISS en début de ce volume.
27. *R.O. Suisse*, 0.455.
28. LYSTER, op. cit., note 4.
29. Avec l'aide du Fonds mondial pour la nature (WWF), le PNUE, la FAO et l'UNESCO, Gland, Suisse, 1980.
30. Association des Etats du sud-est asiatique.
31. WWF International, *WWF News, Special Issue*, 1996.
32. World Resources Table 20.4, 306-7 (1990-1).
33. M.-A. HERMITTE, «La Convention sur la diversité biologique», vol. 38 *Annuaire Français de Droit International*, 1992, p. 844.
34. World Conservation Monitoring Centre, *Global Biodiversity: Status of the Earth's Living Resources*, 1992, pp. 192-247.
35. Ph. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Manchester University Press, 1995, p. 368.
36. Voir L. LOHMAN, «Who Defends Biological Diversity? Conservation Strategies and the Case of Thailand», *The Ecologist*, vol. 21, n° 1, 1991, pp. 5-13; KOTHARI, SURI & SINGH, op. cit.
37. H. UHLIG, *Spontaneous and Planned Settlement in Southeast Asia*, Institute of Asian Affairs, Hamburg, 1984, cité dans LOHMANN, op. cit., p. 6.
38. Le terme est de G. HARDIN, *Managing the Commons*, San Francisco, 1977.
39. Principe 15 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Doc. ONU A/CONF.151/5/Rev. 1.
40. Voir par exemple le préambule de la Convention sur la diversité biologique de 1992, et la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère. Ces documents s'appliquent à la diversité biologique en général, et non pas seulement à des espèces que nous connaissons.

41. Cl. MARTIN, «Imperialism by another name?», *WWF Features*, September 1995.
42. Ces pays, ainsi que deux autres, ont émis des réserves à l'inclusion de l'éléphant africain à l'Annexe I de la CITES. Cette réserve leur permet de faire du commerce d'ivoire avec d'autres pays qui ne sont pas Parties à la CITES. Il ne se sont toutefois pas servi de cette possibilité.
43. Dans d'autres pays, comme le Kenya, la faune appartient au gouvernement.
44. Récemment toutefois le gouvernement a mis sur pied un programme intitulé «Campfire» qui permet aux villageois de générer un revenu de la bonne gestion de la faune locale.
45. A l'adoption de la Convention de Ramsar, il était clair que les Etats: «would not accept a convention that infringed their sovereign rights to deal with their own natural resources. It was therefore out of the question to draw up a convention prohibiting absolutely change in the ecological status of wetlands, backed by mandatory sanctions», International Conference on the Conservation of Wetlands and Waterfowl, Final Act and Summary Record (Ramsar, 1971) pp. 5-6.
46. S. LYSTER, «*International Wildlife Law*, IUCN, Gland et Grotius Publications, Cambridge, p. 181.
47. C. de KLEMM, «Migratory Species in International Law», vol. 29 *Natural Resources Journal*, 1989, p. 938.
48. Voir de KLEMM, op.cit.
49. idem, p. 939.
50. Cette notion a vu le jour dans le contexte du droit de la mer. Elle a été développée autour des problèmes de gestion des espaces et de partage des ressources qui n'ont encore fait l'objet d'aucune appropriation nationale afin d'éviter que seuls quelques privilégiés puissent retirer les avantages économiques découlant de l'accès à ces ressources. Voir S. PANNATIER, op.cit., pp. 210-211.
51. S. LYSTER, op. cit., p. 181.
52. M. GLENNON, «Has International Law Failed the Elephant?», 84 *American Journal of International Law*, 1990, pp. 1-43.
53. «Global environmental resources».
54. op. cit., p. 34.
55. «Global environmental rights»
56. «Global environmental obligations: custodial obligations and support obligations».
57. D. SCHRAGA «The Common Heritage of Mankind: The Concept and its Application», *Annales d'études internationales*, 1986 vol. 15, p. 57, citée par S. PANNATIER, op. cit., p. 211.
58. Le rapport de cette Commission, connue aussi sous le nom de son président, Gro Harlem Brundtland, a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1987 (Document ONU: A/42/427).
59. Voir ci-dessus pages précédentes.
60. Voir M. J. BOWMAN, «The Ramsar Convention Comes of Age», *XLII Netherlands International Law Review*, 1995, pp. 1-52.
61. F. B. WILLIAM, «Wildlife in the Third World: Current Efforts to Integrate Conservation with Development», 1984 *Boston College Third World Law Journal*, pp. 86 – 88.
62. Cf. la contribution de Christopher Stone dans ce volume.
63. Voir par exemple M. A. HERMITTE, op. cit. note 33, p. 859.
64. M. A. HERMITTE, op. cit., p. 859.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

(Le droit international pour la protection de la vie sauvage est en constante évolution. Le lecteur se référera donc aux ouvrages et articles cités en tenant compte des changements qui auraient pu survenir depuis leur publication.)

- P. BIRNIE et A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 1992.
- A. KISS, *Droit International de l'Environnement*, Pédone, Paris, 1989, pp. 212-274.
- S. LYSTER *International Wildlife Law*, IUCN, Gland et Grotius Publications, Cambridge, 1985.
- M. Cl. MAFFEI, «Evolving Trends in the International Protection of Species», vol. 36 *German Yearbook of International Law*, 1993, pp. 131-186.
- M. J. BOWMAN, «The Ramsar Convention Comes of Age», *XLII Netherlands International Law Review*, 1995, pp. 1-52.
- T. J. DAVIS éd., *The Ramsar Convention Manual. A Guide to the Convention*, Ramsar Convention Bureau, Gland, 1994.

K.D. HILL, «The Convention on International Trade in Endangered Species Fifteen Years Later», 13 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, 1990, p. 231.

M. GLENNON, «Has International Law Failed the Elephant ?» 84 *American Journal of International Law*, 1990, pp. 1-43.

Un dossier spécial sur les espèces migratrices est paru in 29 *Natural Resources Journal*, 1989, pp. 935-1070, et contient des articles de KLEMM, LYSTER, NAVID ET SZEKELY.

ANNEXE 1

Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau¹

Adoptée le 2 février 1971

Entrée en vigueur le 21 décembre 1975

Nombre de Parties au 15 mars 1996 : 92

Sommaire

Cette Convention, dite aussi «de Ramsar»², est le premier traité mondial visant la protection d'un habitat donné, et la première tentative de la communauté internationale d'établir un instrument juridique fournissant une protection globale pour un type particulier d'écosystème. Examinée à la lumière de Conventions récentes, bien plus complexes, la Convention de Ramsar paraît presque simpliste. Mais elle s'est dotée des moyens nécessaires pour être efficace et sa simplicité lui a permis d'être appliquée progressivement et de façon flexible. Les commentateurs considèrent cet instrument comme un succès si bien que le directeur-général de l'UICN a dit, lors du discours d'ouverture de la quatrième Conférence des Parties en 1990, que pour protéger l'environnement mondial deux conventions suffiraient : une sur les zones humides, et une sur les zones sèches.

Objectifs

L'objectif principal de cette Convention est la conservation des zones humides. Malgré leur utilité, ces zones comptent parmi les systèmes les plus menacés actuellement, principalement par le drainage, l'agriculture, la pollution et la surexploitation des espèces.

Les zones humides sont définies par la Convention comme étant des «étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres».

Les zones humides ont une grande richesse en faune et en flore. Elles sont parmi les milieux les plus productifs du monde et assurent aux humains des avantages considérables à travers la production halieutique – plus des deux tiers de la pêche mondiale dépend de la santé des zones humides – le maintien des aquifères, notamment pour l'agriculture, le stockage et la purification de l'eau et la neutralisation d'éléments toxiques (pesticides etc). Elles contribuent aussi à la réduction des risques naturels (en particulier les crues) et à la stabilisation des côtes³.

Engagements des Etats parties

Les engagements imposés par la Convention de Ramsar sont peu contraignants. Tout Etat partie doit :

1. Lors de sa ratification, désigner au moins une zone humide à inscrire sur la liste des zones humides d'importance internationale, établie par la Convention⁴. Par la suite les Parties sont libres d'inscrire d'autres sites sur la liste ou d'étendre des zones déjà inscrites⁵. En fait, presque toutes les Parties ont désigné plusieurs sites. Le record est détenu par la Grande-Bretagne qui en a désigné près de cent. La Suisse en a désigné huit, le Canada une trentaine et la Belgique six⁶.

2. Elaborer et appliquer leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la liste et, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire.
3. Créer des réserves naturelles dans les zones humides, que celles-ci soient ou non inscrites sur la liste, et pourvoir de façon adéquate à leur surveillance.
4. Coopérer dans la gestion des zones humides qui s'étendent sur les territoires de plus d'une partie contractante, et dans la coordination et le soutien de leurs politiques et réglementations relatives à la conservation des zones humides, de leur faune et de leur flore.

L'engagement central est celui contenu au point (2) ci-dessus. Tandis que l'engagement de l'utilisation durable semble s'appliquer à toutes les zones humides du territoire de l'Etat, l'obligation de conserver les zones humides inscrites sur la liste pourrait conférer un droit ou une obligation à tout Etat de conserver aussi les sites hors de son territoire.

L'utilisation durable n'a pas été définie par la convention, mais en 1987 la troisième Conférence des Parties a défini l'utilisation durable comme étant : « l'utilisation durable au bénéfice de l'humanité d'une manière qui soit compatible avec le maintien des propriétés naturelles de l'écosystème ». « Durable » a été défini comme étant « l'utilisation par l'humain d'une zone humide de manière que les générations présentes en tirent le maximum d'avantages tout en maintenant sa capacité à satisfaire les besoins et les aspirations des générations futures ». Des indications pratiques quant à l'utilisation durable ont été développées par les quatrième et cinquième Conférences des Parties, et par le secrétariat de la Convention.⁷

Les termes initialement vagues de la convention se sont ainsi intégrés de façon

harmonieuse aux politiques modernes de protection de l'environnement qui reconnaissent qu'une certaine utilisation des ressources, surtout dans les régions soumises à de fortes pressions démographiques et possédant des ressources limitées, sont généralement plus efficaces que les interdictions ou l'isolation de certaines zones. La convention reflète maintenant les principes de la stratégie mondiale de la conservation. Elle coïncide aussi parfaitement avec les objectifs de l'Action 21, le programme d'action adopté lors de la Conférence de Rio en 1992.⁸

Mécanismes institutionnels et financiers

Les mécanismes institutionnels inclus dans la convention à l'origine étaient faibles. Suite à l'adoption en 1982 d'un protocole permettant son amendement⁹, la convention a pu être révisée et dotée de différents mécanismes institutionnels qui améliorent sensiblement son efficacité. Ainsi un secrétariat permanent a été créé, la Conférence des Parties a vu son rôle renforcé et des dispositions financières, inexistantes jusque-là, ont été adoptées.¹⁰

Chaque Partie doit maintenant contribuer au budget. Les Parties de Ramsar ont été assez assidues dans le paiement de leurs dûs. Ceci est réjouissant, surtout dans le contexte actuel, où les Etats accumulent des retards importants dans le paiement de leurs contributions aux organisations internationales. En 1990 un fonds de conservation pour les zones humides a été établi, destiné à aider les pays en développement à s'acquitter des obligations auxquelles ils ont souscrit en ratifiant la convention.

A aussi été inclus dans la Convention un mécanisme pour l'examen continu de sa mise en œuvre. Ceci a donné les moyens de clarifier certains des aspects les plus vagues du texte et de prendre les mesures nécessaires pour la conservation de certaines zones.

Points particuliers et évaluation

Malgré les craintes suscitées par la faiblesse des obligations que contenait cette convention à l'origine, elle a su se montrer très efficace. Le fait qu'elle n'impose pas de restrictions à l'utilisation du site à condition que les systèmes naturels ne soient pas endommagés lui a permis de s'adapter aux conditions locales. Elle s'est en outre montrée capable d'évoluer en fonction des nouvelles connaissances sur la conservation de la nature.

Le succès de la Convention de Ramsar est aussi attribuable au fait qu'elle impose des obligations morales plutôt que des sanctions pour son non respect. Elle a été surtout appliquée au niveau technique plutôt qu'au niveau politique, et le rôle du secrétariat a été de fournir une assistance aux administrations nationales qui voulaient mieux protéger certaines zones plutôt que de surveiller la mise en œuvre de la convention par les Parties.

Depuis la fin des années 1980, la Convention de Ramsar a mis en place un système de coopération entre pays industrialisés et pays en développement, ce qui explique sa popularité récente parmi ceux-ci. Les pays en développement bénéficient de quatre possibilités principales, l'accès au fonds de conservation des zones humides, un accès facilité à une assistance bilatérale et multilatérale, l'invitation à des réunions régulières, et une surveillance accrue des zones humides, ce qui leur permet de prendre les mesures nécessaires.

NOTES

1. *Recueil des Traités des Nations Unies* vol. 996, p. 245.
2. Du nom de la ville d'Iran où elle a été adoptée.
3. Bureau de la Convention de Ramsar, *La Convention de Ramsar*, Gland, 1992.
4. Article 8. La convention précise que l'inscription d'une zone est sans préjudice des droits exclusifs de souveraineté de la partie où elle se trouve.

5. La Convention donne les critères pour l'inclusion d'un site sur la liste: le choix doit d'abord porter sur les zones humides ayant une importance internationale pour les oiseaux. Il devrait en outre être fondé sur l'importance internationale d'une zone du point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique. Article 2(2). La Conférence des Parties en 1980 a adopté des critères encore plus détaillés pour la désignation de zones humides.
6. Parmi d'autres Etats parties francophones on peut citer l'Algérie (2 sites), la France (15 sites), le Gabon (3 sites) et la Tunisie (1 site).
7. T. J. DAVIS éd., *The Ramsar Convention Manual*, Ramsar Convention Bureau, Gland, 1994, pp. 59-61.
8. Voir PLEN. C.5.4. (Rev) p. 3. Cité par M. J. BOWMAN, «The Ramsar Convention Comes of Age», *XLII Netherlands International Law Review*, 1995, pp 1-52.
9. Adopté lors de la deuxième Conférence des Parties à Paris.
10. Voir paragraphes 5 et 6 de l'article 6, ajoutés par les amendements.

ANNEXE 2

La Convention de Washington sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction¹ (dite CITES, de son sigle anglais)

Adoptée le 3 mars 1973.

En vigueur depuis le 1er juillet 1975.

Nombre de Parties au 25 mars 1996: 130

Sommaire

La Convention de Washington est considérée par beaucoup comme l'un des instruments les plus efficaces de protection d'espèces menacées. Ce point de vue est toutefois tempéré par son champ d'application limité au commerce international qui ne représente qu'une petite proportion des menaces pesant sur la vie sauvage. Toujours est-il que, dans les

limites de son champ d'action, elle a mis en place des règles claires et les mécanismes institutionnels nécessaires à la supervision de ces règles. Ainsi, le marché international des espèces exotiques qui vaut annuellement 5 milliards de dollars US et qui concerne des dizaines de milliers d'animaux et de plantes, est très bien contrôlé. La CITES est d'importance vitale pour les perroquets, les crocodiles, les cactus, les rhinocéros, les tortues de mer et pour de nombreuses autres espèces dont la survie est menacée par le commerce international.

Objectifs

Les règles de la CITES visent à éviter la surexploitation d'espèces en danger d'extinction en réglementant ou prohibant tout commerce international de celles-ci. En agissant sur le commerce on voulait tarir la source des bénéfices et enlever l'intérêt de prélever les espèces vulnérables. Toutefois, aucune mesure dans ce sens ne peut être efficace sans coopération internationale, entre pays exportateurs, importateurs et de transit.

Fonctionnement de la convention

La convention désigne trois catégories d'espèces. La première comprend celles menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce et dont il faut empêcher le commerce. Celles-ci sont inscrites à l'Annexe I de la CITES où figuraient, en mars 1996, environ 180 plantes et 600 animaux, dont l'éléphant africain, le rhinocéros, le tigre, le guépard et le faucon pèlerin.

La deuxième catégorie, inscrite à l'Annexe II, comprend toute espèce qui, sans être menacée d'extinction, pourrait le devenir si son commerce n'était pas soumis à une réglementation. L'Annexe II comprend aussi certaines espèces qui sont réglementées afin de

rendre efficace le contrôle du commerce des espèces qui y sont inscrites. Cette disposition concerne avant tout les espèces qui ressemblent à des espèces réglementées. Ainsi en 1981 presque toutes les 330 espèces de perroquets, perruches et cacatoès ont été inscrites à l'Annexe II, sans qu'il ait été précisé lesquelles étaient menacées, et lesquelles ressemblaient simplement à des espèces menacées. Le nombre d'espèces de l'Annexe II est ainsi extrêmement élevé, environ 2500 animaux et 35 000 plantes, dont la majorité des différentes espèces d'orchidées.

La Conférence des Parties décide de l'inclusion d'une espèce à l'Annexe I ou II. Ceci donne lieu parfois à des séances houleuses, tant les intérêts économiques et sociaux en jeu peuvent diverger du désir de sauvegarder une espèce. La controverse la plus connue concerne l'éléphant africain, inscrit à l'Annexe I en 1987 pour empêcher tout commerce d'ivoire.

La Conférence des Parties a adopté des critères d'amendement pour guider la décision d'inclure une espèce dans une annexe, ou d'en rayer une qui ne serait plus menacée par le commerce. De nouveaux critères ont été adoptés par la neuvième Conférence des Parties en 1994. Ceux-ci reflètent le principe de précaution en stipulant qu'en cas d'incertitude quant à l'état d'une espèce ou à l'effet du commerce sur la conservation d'une espèce, les Parties agissent au mieux de l'intérêt de la conservation de l'espèce².

L'Annexe III contient les espèces soumises à une réglementation pour empêcher une surexploitation. Chaque Etat partie peut faire inscrire certaines espèces sur cette liste afin d'obtenir la coopération des autres Parties pour le contrôle du commerce de celles-ci. Autrement dit, un Etat désirant protéger une espèce le signale par le biais de la CITES aux Etats potentiellement importateurs. Il sera dès lors illégal d'importer une espèce de l'Annexe III sans l'autorisation de l'Etat exportateur. Environ 200 espèces sont actuellement inscrites à l'Annexe III.

Engagements des Parties

Les Parties doivent ne permettre le commerce³ des espèces inscrites aux Annexes de la Convention que selon les dispositions de la CITES. Celle-ci soumet le commerce de tout spécimen⁴ contenu dans les Annexes à la délivrance d'autorisations préalables. Toute partie est libre d'appliquer des mesures plus strictes que celles prévues par la convention. La CITES interdit le commerce entre les Parties et les non-Parties, à moins que ces dernières fournissent des documents comparables à ceux exigés des Parties.

Les conditions d'octroi des autorisations varient en fonction du degré de danger auquel est confronté l'espèce en question, c'est-à-dire de l'annexe sur laquelle elle se trouve. Il est ainsi très difficile d'obtenir de telles autorisations pour des espèces de l'Annexe I, rendant tout commerce international les concernant pratiquement impossible.

Le commerce des espèces de l'Annexe II est permis à condition que l'autorité scientifique de l'Etat d'exportation soit d'avis que cette exportation ne nuit pas à la survie de l'espèce en question et qu'un organe de gestion de l'Etat d'exportation ait la preuve que le spécimen n'a pas été obtenu en contravenant aux lois sur la préservation de la faune et de la flore en vigueur dans cet Etat.

Le commerce des espèces de l'Annexe III est permis si l'organe de gestion de l'Etat exportateur est certain que le spécimen n'a pas été obtenu en contravenant aux lois de son pays sur la préservation de la faune et de la flore.

Chaque partie doit désigner au moins une autorité scientifique et un organe de gestion qui veillent à l'application de la convention, par exemple en délivrant les autorisations d'exportation et d'importation. Les Etats doivent aussi prendre des sanctions pénales frappant soit le commerce, soit la détention de spécimens relevant des annexes et prévoir la confiscation ou le renvoi à l'Etat d'exportation de tels spécimens. Comme la convention

laisse le soin aux Etats parties de décider de la sévérité des sanctions, elles varient énormément. Si certaines Parties n'en prévoient pas, d'autres prévoient des sanctions réellement dissuasives: la Zambie, par exemple, a récemment condamné des trafiquants de petites quantités d'ivoire à vingt ans de prison, et la Chine prévoit la peine de mort pour le commerce de pandas.

Institutions

Le secrétariat prévu par la convention et financé par le PNUE, se trouve à Genève et veille à la mise en œuvre du système de CITES, bien que l'application au quotidien soit du ressort des parties⁵. Le secrétariat a évolué et est devenu une entité autonome qui veille activement à la mise en œuvre de la convention.

La Conférence des Parties se réunit au moins tous les deux ans. Elle révisé les annexes, évalue le processus de restauration et de conservation des espèces et fait des recommandations pour améliorer l'efficacité de la convention. La Conférence des Parties a établi des comités et des groupes de travail pour l'aider dans ses tâches.

Points particuliers et évaluation

Le fait que cette convention ne s'applique qu'au commerce international des espèces menacées la limite à plusieurs niveaux. Premièrement, elle ne vise pas la menace principale: la destruction d'habitats. Deuxièmement, elle permet le commerce non international d'une espèce. L'ours noir du Japon, dont la bile se vend dans ce même pays à prix d'or, est menacé d'extinction par le commerce. Comme ce commerce se déroule à l'intérieur du pays, la CITES ne peut pas intervenir⁶. Troisièmement, la CITES couvre uniquement les espèces dont on sait qu'elles sont en danger. Il peut en résulter un trop grand laps de temps entre la reconnaissance d'un danger

d'extinction et son inscription dans une annexe par la Conférence des Parties.

Les difficultés de sa mise en œuvre relèvent surtout de deux facteurs: les non-experts ne reconnaissent pas forcément les spécimens réglementés par les annexes; et les braconniers sont puissants. L'importation vers la Nouvelle-Zélande de médicaments chinois contenant des ingrédients interdits par la CITES a continué pendant de nombreuses années. Les douaniers ne savaient pas lire les caractères chinois et les importateurs pensaient que si la douane avait admis ces produits, ils étaient autorisés à les vendre.

Le marché de certains produits contrôlés par cette convention valant des sommes énormes, les braconniers et les commerçants sont souvent plus puissants que les autorités étatiques chargées de sa mise en œuvre. Dans certains cas, la CITES a pu répondre à ce problème. L'Argentine, qui a dû faire face à un marché illégal florissant d'espèces sauvages, a cherché la coopération internationale en interdisant toute exportation de certaines espèces. La Bolivie a entrepris une démarche similaire en 1987 en recommandant aux Parties de la CITES d'interdire toute importation de peaux de caïmans de la Bolivie qui n'étaient pas accompagnés de certificats de la Société Générale de Surveillance.

Malgré ses limites, on peut estimer que le fonctionnement de la CITES est plutôt satisfaisant. Les pays qui avaient joué un rôle dans le commerce international des espèces sauvages y ont presque tous adhéré. Il y a une forte participation des pays en développement. Le commerce international d'espèces menacées est bien suivi, notamment par TRAFFIC, organisation non-gouvernementale créée par le WWF et l'UICN. Les ONGs ont aussi fait connaître le problème du commerce d'espèces menacées au grand public, par exemple par des campagnes d'affiches dans les aéroports.

NOTES

1. RTNU, vol. 993, p. 243. Des protocoles amendant la convention ont été adoptés à Bonn le 22 juin 1979, en vigueur depuis le 13 avril 1987, et à Gaborone le 30 avril 1983, pas encore en vigueur.
2. Conf. 9.24, Annexe 4.
3. Le commerce est défini à l'article I de la CITES comme étant «l'exportation, la réexportation, l'importation et l'introduction en provenance de la mer».
4. Ceci s'applique aux spécimens vivants ou morts, ainsi qu'aux parties ou produits obtenus à partir de l'animal ou de la plante
5. Article XII. L'application au quotidien se fait notamment par l'autorité scientifique, les organes de gestion et les administrations douanières des pays.
6. T. McCARTHY, «Japanese Condemn Bears to Death», *The Independent*, Londres, 31 mars 1994.

ANNEXE 3

La Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage¹

Adoptée le 23 juin 1979.

Entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1983.

Nombre de Parties au 25 mars 1996: 48

Sommaire

La Convention de Bonn est la suite donnée à la recommandation 32 du Plan d'Action de la Conférence de Stockholm² qui a reconnu la nécessité pour les pays de coopérer afin d'assurer la conservation d'animaux dont les migrations les obligent à traverser des frontières nationales, ou à se déplacer entre des zones de juridiction nationale et la haute mer. Bien que la Convention de Bonn ne se développe que lentement, son effet potentiel est important, à cause notamment du grand

nombre de menaces qu'elle couvre et de ses dispositions avisées pour protéger des espèces migratrices sans qu'elles soient en voie de disparition.

Fonctionnement de la Convention

La Convention de Bonn a une double portée. Premièrement elle exige une protection stricte et immédiate des espèces migratrices en voie de disparition tout au long de leurs routes de migration en visant toutes les menaces potentielles³. Les espèces migratrices en voie de disparition auxquelles s'applique la Convention sont inscrites à son Annexe I. Y figurent actuellement une cinquantaine d'espèces de mammifères, d'oiseaux, de reptiles et de poissons dont la grue de Sibérie, la pygargue à queue blanche, la tortue imbriquée et la gazelle dama.

Secondement, elle sert de convention-cadre pour toute espèce migratrice dont « l'état de conservation bénéficierait de manière significative de la coopération internationale » : elle invite les Etats de l'aire de répartition d'une espèce qui en bénéficierait à conclure des accords internationaux pour sa conservation ou sa gestion⁴. En mars 1996, six accords avaient été conclus, dont cinq sont en vigueur⁵.

L'Annexe II de la Convention comprend aujourd'hui une centaine d'espèces de mammifères, d'oiseaux et de reptiles, ainsi qu'un poisson et un insecte ! A titre d'exemple, toutes les phalaropes⁶ figurent à l'Annexe II même si la survie de la plupart de celles-ci n'est pas en danger. Elles ont des routes de migration exceptionnellement longues et bénéficient donc d'une coopération internationale pour leur conservation⁷.

Mécanismes institutionnels et financiers

La Convention de Bonn prévoit un secrétariat. Celui-ci est financé par le PNUE et se trouve à Bonn. L'organe qui détermine la politique de la convention est la Conférence

des Parties, qui se réunit une fois tous les trois ans environ. Il y a eu quatre réunions des Parties jusqu'à ce jour. Entre les réunions, les fonctions administratives et politiques sont assumées par un comité permanent. La convention a aussi créé un conseil scientifique. Plusieurs groupes de travail se sont réunis sous les auspices dudit conseil pour promouvoir des travaux sur des accords en faveur de différentes espèces.

L'élément qui fait défaut est l'argent. En effet, cette convention a été handicapée par son manque de finances, les Etats ayant des retards importants dans le versement de leurs contributions. Le secrétariat fait un grand effort de récolte de fonds auprès d'autres sources.

Points particuliers et évaluation

Une première force de cette convention est qu'elle couvre un nombre inhabituellement grand de menaces à la survie d'espèces migratrices⁸. La protection de l'habitat par une convention sur les espèces migratrices a comme conséquence d'étendre la protection offerte le long des routes de migration. Sa deuxième force réside dans le fait qu'elle prévoit un cadre de coopération en faveur non seulement des espèces actuellement ou potentiellement menacées d'extinction mais aussi de celles qui pourraient tout simplement bénéficier d'une telle coopération. Cette prévoyance est novatrice et pourra être d'une grande utilité.

Les faiblesses de la Convention proviennent du peu d'empressement que démontrent les Etats à son égard et du manque de ressources financières. Ses succès pour l'instant sont plus d'ordre administratif (mise sur pied de systèmes de coopération) que concrets⁹.

Mais puisque le nombre des ratifications est en augmentation et que le secrétariat cherche de nouvelles ressources financières, on peut espérer que cette convention développera toutes ses potentialités au cours des prochaines années.

NOTES

1. On trouve le texte anglais dans : ILM vol. XIX, 1980, p. 15.
2. A. KISS, *Droit International de l'Environnement*, Pédone, Paris, 1989, p. 233.
3. Article III (4) (c).
4. La Convention définit deux sortes d'accords : les « ACCORDS » définis par l'Art. IV (3) s'appliquent aux espèces qui figurent à son Annexe II, tandis que les « accords » définis par l'Art. IV (4) peuvent s'appliquer à toute espèce concernée. Cette dernière possibilité a été incluse dans la convention pour encourager les Etats à conclure des accords pour des espèces qui ne figureraient pas à l'Annexe II.
5. Dont l'accord sur la conservation des petits cétacés de la Mer Baltique et de la Mer du Nord et l'accord relatif à la conservation des chauves-souris en Europe.
6. Oiseau marin des rivages arctiques qui ressemble à une petite mouette.
7. S. LYSTER, «The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals» 29 (4) *Natural Resources Journal*, 1989, pp. 979-1000, p. 989.
8. S. LYSTER, op. cit., p. 999.
9. Le secrétariat convient que la convention n'a pas contribué au rétablissement d'une espèce menacée d'extinction, mais précise que la mise sur pied d'une telle capacité nécessite un travail à long terme.

futuribles

revue mensuelle d'analyse et de prospective

Au sommaire des derniers numéros

- Réconcilier l'entreprise et la société, *Centre des Jeunes Dirigeants d'entreprise* n°209
- Télématicque et transports routiers. L'avenir de la route intelligente, *G. Dobias* n°209
- Le développement durable et le devenir des villes, *O. Godard* n°209
- Mc Donald ou la revanche de Pearl Harbor. Une tendance « lourde » : l'obésité,
N. Morgan n°209
- Le bâtiment à l'horizon 2030, *L. Bourdeau* n°208
- Le bouleversement du monde, *M. Touraine* n°208
- L'avenir hautement probable. 83 hypothèses sur l'année 2025, *J. Coates* n°208
- L'aventure de B. Gates et de Microsoft. À propos de la route du futur, *P. Bonnaure* n°208

Commande à Futuribles - 55, rue de Varenne - 75341 Paris cedex 07 - France

Tél : (33 1) 42 22 63 10 • Fax : (33 1) 42 22 65 54 • Minitel : 36 15 SJ*FUTURIBLES

Prix du n° France : 70FF - Étranger : 75FF (port inclus) • Abonnement 1 an (11 n°) France : 640FF - Étranger : 690FF

L'avenir de la couche d'ozone : le rôle du Protocole de Montréal de 1987

Winfried LANG

Professeur à la Faculté de droit de Vienne,
ambassadeur à la Mission permanente d'Autriche à Genève

Christian MANAHL

Docteur en philosophie, premier secrétaire
à la Mission permanente d'Autriche à Genève

Résumé : Le Protocole de Montréal est le premier instrument juridique mondial à avoir imposé une réduction et élimination de produits nuisibles à l'environnement. C'est aussi le premier traité environnemental qui a adopté une véritable « approche de précaution » et établi une procédure formelle de contrôle d'application. Cette dernière fonctionne sous la forme d'un Comité de représentants d'Etats et dispose de plusieurs options pour réagir contre la défaillance (rappel, demande d'information, avertissement, inspection sur place, offre d'assistance technique et/ou financière, suspension des droits et privilèges). Grâce à une application relativement scrupuleuse de ce Protocole, l'utilisation mondiale des produits détruisant la couche d'ozone a été réduite de manière significative.

Zusammenfassung : Das Protokoll von Montreal ist weltweit das erste juristische Instrument, das die Reduzierung und völlige Beseitigung aller umweltschädlichen Produkte vorschreibt. Es handelt sich zugleich um den ersten Umweltvertrag, der wirklich vom «Prinzip der Vorbeugung» ausgeht und ein formelles Verfahren vorsieht, um zu überwachen, wie das Protokoll anzuwenden sei. Dies geschieht durch ein Komitee mit staatlichen Vertretern, welches über mehrere Möglichkeiten verfügt, um gegen Verstöße einzuschreiten (Erinnerung, Aufforderung zu einer Information, Mahnung, Inspektion an Ort und Stelle, Angebot einer technischen bzw. finanziellen Hilfe, Aufhebung der Rechte und Privilegien). Dank der überaus gewissenhaften Anwendung des Protokolls ist der Gebrauch von für Ozonschicht gefährlichen Produkten weltweit erheblich zurückgegangen.

Summary : The Montreal Protocol is the first global legal instrument to impose a reduction and elimination of harmful products in the environment. It is also the first environmental treaty to adopt a true precautionary approach and establish a formal procedure for controlling its application. This control functions as a Committee of Representatives of the nations; it has several options for reacting against violations (reminder, offer of technical and financial aid, suspension of rights and privileges). Thanks to a relatively assiduous application of this protocol, the global use of products destructive to the ozone layer has been significantly reduced.

Dans la politique internationale de l'environnement, la signature du «Protocole sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone» à Montréal, en 1987, était un événement historique de premier ordre.¹ Il y a plusieurs raisons à cette qualification :

Premièrement, il s'agit du premier instrument juridique international qui impose une réduction graduelle et, finalement, une élimi-

nation complète de certains produits chimiques (surtout CFC), c'est-à-dire des substances qui sont nuisibles à la couche d'ozone. Cet objectif sera atteint selon un calendrier précis et relativement rigide – voir les amendements de Londres 1990 et de Copenhague 1992, qui stipulent des nouveaux échéanciers d'élimination.

Deuxièmement, le Protocole de Montréal est le premier traité qui répond à une menace

écologique bien avant que la science ne dispose d'une connaissance complète des risques pour l'environnement. Pour la première fois dans l'histoire de la politique de l'environnement, les gouvernements se sont engagés à adopter une véritable « approche de précaution », conforme au principe 15 de la Déclaration de Rio de 1992.

Troisièmement, c'est aussi le premier traité qui a amené les Parties contractantes à adopter une procédure formelle de contrôle d'application sanctionnant la défaillance (*non-compliance procedure*).

Vu ce dernier volet du Protocole, il est légitime de se poser la question si les obligations de réduction ont été respectées de manière adéquate par les Parties contractantes.

Le degré selon lequel les Etats se conforment en général à leurs obligations découlant d'un traité dépend de plusieurs facteurs: En ce qui concerne le domaine interne, il faudra mentionner le niveau de développement économique (y inclus les connaissances scientifiques, technologiques et juridiques pertinentes), le système socio-politique (juridiction indépendante, existence d'une opinion publique et d'un secteur privé bien avertis ainsi que d'un secteur non-gouvernemental actif) et l'attitude générale des élites par rapport au respect de l'état de Droit.

Parmi les facteurs internationaux qui favorisent le respect des obligations contractuelles, on pourra invoquer les mécanismes plus ou moins sophistiqués de supervision et de contrôle que nous connaissons dans le domaine multilatéral (droits de l'homme, désarmement, environnement). Le mécanisme d'application et de contrôle actuellement en vigueur dans le Protocole de Montréal n'a pas été établi en une seule fois². Pendant plusieurs années, les Parties ont travaillé sur la base d'un mécanisme intérimaire avant d'arriver à une procédure ainsi qu'à une institution permanentes.

A l'origine, le Protocole n'a connu qu'une « clause de facilitation » (*enabling clause*). Comme l'idée d'un mécanisme d'application

n'a été introduite que tardivement au cours des négociations par la délégation des Etats-Unis, seulement quelques lignes programmatiques sont mentionnées dans l'Article 8 du Protocole: « A leur première réunion, les Parties examinent et approuvent des procédures et des mécanismes institutionnels pour déterminer la non-conformité avec les dispositions du présent protocole et les mesures à prendre à l'égard des Parties contrevenantes. »

Trois ans plus tard, à Londres en 1990, la deuxième Réunion des Parties a adopté une procédure intérimaire de contrôle d'application. A ce moment, on a aussi invité les experts juridiques à continuer le travail relatif à une telle procédure et à identifier des situations possibles de non-conformité. On leur a aussi demandé d'établir une liste de mesures de consultation et de conciliation afin d'encourager les Parties à respecter pleinement leurs obligations. Enfin, les experts devraient proposer des mesures à prendre contre une Partie en défaillance.

Dans le mandat relativement limité des experts, il était évident que les Parties n'envisageaient pas de sanctions unilatérales et qu'elles voulaient mettre l'accent plutôt sur l'encouragement que sur les sanctions. Suite à ces travaux d'experts, la procédure a été institutionnalisée en tant que mécanisme permanent. Une liste indicative de mesures à appliquer en cas de défaillance a été adoptée. Néanmoins, les experts juridiques ne pouvaient pas se mettre d'accord sur une liste des cas possibles de non-conformité. La controverse tournait autour de cette question: le refus de contribuer au Fonds Multilatéral établi sous le protocole doit-il être considéré comme une défaillance ou non ? Cette question n'a toujours pas été tranchée. L'objectif de ce fonds doit être d'encourager et d'assister les pays en développement à utiliser des substances moins nuisibles à la couche d'ozone.

Le système de contrôle en place fonctionne de la manière suivante³:

1) La procédure peut être engagée soit: a) par une Partie qui a des doutes fondés sur l'application adéquate du protocole par une autre Partie; soit: b) par le secrétariat; ou encore: c) par une Partie s'accusant elle-même et qui veut ainsi attirer l'attention sur le fait qu'elle n'a pas les moyens de respecter ses engagements.

2) Le comité d'application (*Implementation Committee*), qui comprend dix représentants d'Etats, a plusieurs options à suivre en ce qui concerne les informations qu'il reçoit sur la performance des Etats (rapports statistiques etc.): Il peut simplement en prendre note et délibérer sur ces informations; il peut demander à une Partie de fournir des informations supplémentaires; il peut conduire des inspections sur place, pourvu que la Partie en question accepte cette démarche; en cas de défaillance prouvée, le comité peut chercher une solution amiable par ses propres moyens ou bien informer l'organe principal du protocole, à savoir la Réunion des Parties, et lui soumettre des recommandations relatives aux actions à suivre à l'égard de la Partie contrevenante.

3) Une fois que le conflit est arrivé à ce niveau supérieur qui est la Réunion des Parties, les démarches suivantes peuvent être envisagées: La Réunion peut rappeler à l'Etat en question ses obligations; des recommandations peuvent être proposées; un avertissement peut être adopté; une assistance technique ou financière peut être offerte; la sanction la plus grave serait la suspension des droits et privilèges des Parties du protocole en ce qui concerne le commerce, le transfert de technologies ou l'assistance financière.

Si on compare les mécanismes du Protocole de Montréal et les critères traditionnelles dits «d'application renforcée», on distinguera les traits suivants du Protocole:

Le mécanisme du contrôle du Protocole ne comprend que des représentants d'Etat, ce qui permet d'entretenir certains doutes relatifs à son impartialité et son objectivité. Comme le nombre des membres du Comité d'application est petit, on peut toutefois espérer que ce mécanisme sera efficace.

Ses pouvoirs sont relativement extensifs (sauf en cas d'inspection sur place où l'Etat soumis à examen doit donner son accord préalable), particulièrement si on tient compte des deux instances (Comité d'application et Réunion des Parties). Le mécanisme peut être saisi par plusieurs acteurs, ce qui garantit une couverture de la plus grande partie des cas imaginables de non-application; cependant, il n'y a pas de possibilité de recours soit par un individu, soit par une organisation non-gouvernementale. En ce qui concerne les origines et conséquences de la non-conformité, l'absence de capacités adéquates ainsi que l'assistance afin d'y remédier ont la priorité. Des sanctions ne peuvent être prises qu'à un niveau politique relativement élevé (Réunion des Parties); la suspension de certains droits et privilèges constitue la sanction la plus sévère.

Ces options abstraites doivent être évaluées à la lumière de la mise en œuvre pratique du protocole et de la situation réelle de la couche d'ozone. D'un côté, on a constaté que la production mondiale de chlorofluorocarbones (CFC) a diminué de 60 % depuis 1988. Le directeur exécutif du PNUE a confirmé qu'à la fin de 1993 les pays industrialisés ont arrêtés complètement la production et la consommation des halocarbones. Jusqu'à la fin de 1995, tous les pays industrialisés auront dû mettre fin à leur production ou consommation de CFC.

Par contre les scientifiques ont constaté que la zone de déperdition d'ozone au dessus de l'Antarctique – ce qu'on a appelé «le trou d'ozone» – s'étend déjà, vers la fin du printemps des antipodes, sur 21 millions de km². Cette réduction de la concentration d'ozone y atteint jusqu'à 70 %. Selon des estimations plutôt optimistes, la couche d'ozone ne sera

rétablie entièrement que peu avant le milieu du siècle prochain, même si les engagements du Protocole de Montréal et de ses amendements sont respectés par tous les Etats.⁴

Compte tenu des développements les plus récents en matière de coopération internationale pour la protection de la couche d'ozone, surtout un certain conflit Nord-Sud en ce qui concerne l'interdiction de nouvelles substances (le bromure de méthyle), les traits suivants peuvent être observés concernant l'avenir du Protocole :

Dans le passé, le Comité d'application n'a délibéré que sur les rapports effectivement reçus, et il s'est limité à critiquer les Parties qui n'ont pas accompli leurs devoirs de communication des données. Vu une période de grâce de dix ans et autres exceptions en leur faveur, les pays en développement n'ont pas encore d'autres obligations que celles de communication.

En 1995, le comité a commencé à vérifier les engagements relatifs à la réduction de la production et de la consommation. Un obstacle majeur à cet exercice est survenu avec le fait que les niveaux de réduction sont différents selon le texte original du protocole et selon les amendements successifs (Londres, Copenhague); ces derniers n'ont pas été ratifiés par tous les Etats membres du protocole. Les problèmes les plus graves ont été découverts dans les économies en transition, surtout en Russie.

Même le devoir d'échange de données n'a pas été respecté de manière satisfaisante par toutes les Parties; les gouvernements en défaillance à l'égard de cette obligation – le plus souvent des pays en développement – se plaignent fréquemment de l'insuffisance de l'assistance financière et technologique du Fonds multilatéral. Cependant, un des critères d'aptitude à recevoir une assistance de ce Fonds est précisément un niveau minimal d'information sur la production et la consommation des substances sous contrôle.

Pour conclure, on peut constater que la mise en œuvre du Protocole de Montréal est un exercice à phases multiples :

1. L'information sur la performance des Parties.
2. La vérification des engagements pour une réduction ou élimination des substances sous contrôle.
3. Les investigations du Comité d'application de sa propre initiative.
4. Les recommandations sur des sanctions à imposer.

Il faut admettre que jusqu'à un passé récent, les activités du mécanisme se sont limitées à la première phase, mais une mise en œuvre de la deuxième phase est actuellement en cours. Dans l'avenir, le succès du mécanisme de contrôle dépendra de l'évolution en général du Protocole, ainsi que de l'harmonisation des obligations différentes selon les amendements successifs ainsi que de la capacité et de la volonté de certains pays en développement de respecter pleinement leurs obligations, compte tenu des délais de grâce et d'autres exceptions dont ils jouissent déjà.

Le Protocole de Montréal, qui est un pilier important du droit international de l'environnement, n'a fait que ses premiers pas en ce qui concerne le contrôle d'application. Mais il a sans doute servi d'exemple à la coopération internationale dans des domaines comparables comme, par exemple, les efforts qui concernent les changements climatiques ou la réduction des émissions sulfureuses. Il est probable qu'à long terme nous serons témoins d'une évolution vers une « culture générale » de contrôle d'application en ce qui concerne la politique multilatérale pour l'environnement. Mais tout d'abord il est absolument nécessaire qu'il s'établisse un bon climat de confiance entre les gouvernements et les mécanismes de contrôle actuellement existants.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Pour l'histoire de la négociation il faut surtout consulter R. BENEDICK, *Ozone Diplomacy*, Harvard University Press, 1991
2. En ce qui concerne l'évolution du Protocole, cf. la rubrique «Ozone Layer» dans le *Yearbook of International Environmental Law* à partir de 1990.
3. Voir également P. SZELL, «The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance», in W. LANG ed., *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman 1995, pp. 99-103.
4. R. BOJKOV, *Evolution de la couche d'ozone*, OMM-PNUE, 1995.
5. Le nombre de ratifications en 1995 est le suivant: Montréal 149, Londres 103, Copenhague 47.

La Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination

Alain CLERC

Coprésident de la Fondation du Devenir, ancien président du Groupe d'experts juridiques et techniques pour l'élaboration de la Convention de Bâle, Genève

Résumé: La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux se distingue profondément des autres conventions environnementales signées au niveau mondial ces vingt-cinq dernières années. Il convient dès lors d'examiner attentivement ses particularités, d'en apprécier les raisons et, à l'aune des exigences de l'avenir du droit international de l'environnement, d'en soupeser les avantages que l'on pourrait en tirer. Dans cette perspective, la Convention de Bâle pourrait bien constituer la nouvelle référence du droit environnemental international à la fois sur le plan régional et sur le plan mondial.

Zusammenfassung: Die Baseler Konvention über den grenzüberschreitenden Transport gefährlicher Abfälle unterscheidet sich grundlegend von den anderen Umweltschutzabkommen, die in den letzten 25 Jahren weltweit unterzeichnet wurden. Es ist daher angebracht, ihre Besonderheiten sorgfältig zu untersuchen, ihre Gründe zu würdigen und die Vorteile dieser Konvention am Massstab der an ein künftiges internationales Umweltrecht zu stellenden Anforderungen abzuwägen. In dieser Hinsicht könnte die Baseler Konvention auf regionaler wie auf globaler Ebene die neue Referenz des internationalen Umweltrechts darstellen.

Summary: This convention on trans-border movements of dangerous waste is profoundly distinct from other environmental conventions signed in the last twenty-five years. We can interrogate its different parts to appreciate their logic, and the context of future demands on international environmental law, to compare the advantages of this convention. With this perspective, the Basle convention could well become the new reference to international environmental law, both on a regional and world scale.

Remarques liminaires

Le recul limité dont nous disposons rend difficile une analyse sérieuse des différentes conventions internationales de l'environnement. La convention de Bâle n'échappe pas à cette règle. On en cernera toutefois mieux la portée si l'on se réfère à leur contexte à la fois sur le plan culturel, social, économique et politique. Dans cette démarche on considérera en particulier la période qui couvre les conventions de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979, de Vienne sur la protection de la couche

d'ozone et les conventions de 1985, de Rio sur le climat et la biodiversité de 1992. Au terme de ce rapide survol, un premier bilan sommaire et provisoire de l'activisme juridique environnemental caractéristique de ces trois dernières décennies sera envisagé.

Les aspects contextuels

La genèse du droit environnemental tant sur le plan national qu'international s'inscrit en effet dans une configuration politique, économique, technique particulière. Sur le plan temporel,

LES PRINCIPAUX POINTS

La Convention de Bâle vise à assurer que les mesures prises par les Etats dans la gestion des déchets dangereux et des déchets en général y compris les mouvements transfrontières de ces déchets ainsi que lors de leur élimination soient conformes aux principes qui régissent la protection de la santé et de l'environnement où qu'ait lieu l'élimination de ces déchets.

A cette fin:

- (a) les Parties interdisant l'importation de déchets dangereux ou d'autres déchets doivent informer les autres Parties de leur décision. Les autres Parties, une fois informées, doivent interdire l'exportation de déchets vers les Parties qui en ont interdit l'importation.
- (b) Au cas où l'Etat d'importation n'a pas interdit l'importation de tels déchets, les Parties doivent interdire l'exportation de déchets dangereux ou d'autres déchets si l'Etat d'importation ne donne pas son consentement préalable par écrit pour l'importation spécifiée de ces déchets.
- (c) Les Parties doivent interdire à toute personne sous leur juridiction de transporter ou d'éliminer des déchets dangereux ou d'autres types de déchets à moins que ces personnes ne soient autorisées à accomplir de telles opérations.
- (d) Les Parties doivent désigner ou établir une ou plusieurs autorités compétentes pour recevoir les notifications d'exportation de déchets dangereux ou d'autres types de déchets.
- (e) Les Etats d'exportation ne doivent pas autoriser le producteur de déchets dangereux ou d'autres types de déchets à entreprendre un mouvement transfrontière de déchets jusqu'à ce qu'il ait reçu la confirmation écrite de l'accord de l'Etat d'importation.
- (f) Les Parties doivent coopérer les unes avec les autres en vue de parvenir à une à une gestion environnementale des déchets dangereux et des autres types de déchets.
- (g) Si, durant le mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres types de déchets ou durant la phase d'élimination de ces déchets, un accident a lieu qui est de nature à présenter des risques pour la santé ou l'environnement dans d'autres Etats, ces Etats doivent immédiatement en être informés.

on fixe généralement l'origine du droit international de l'environnement au début des années 1960. La référence est arbitraire. Elle permet toutefois de contenir la réflexion sur une période bien déterminée. Sur le plan spatial, la globalité qu'implique indirectement la notion d'internationalité interdit généralement de localiser géographiquement le droit inter-

national de l'environnement. L'adage selon lequel l'environnement ne connaît pas de frontières tend à accréditer ce sentiment. Il ne paraît pas nécessaire en l'occurrence de respecter ce point de vue car, il faut l'admettre, le droit de l'environnement fut d'abord (et reste à bien des égards) essentiellement l'affaire des pays industrialisés.

En un peu moins d'un demi siècle, il a connu dans ces pays une évolution fulgurante. Sa trajectoire n'est cependant pas aussi linéaire et monolithique qu'il apparaît à première vue. Les développements socio-économiques ne sont en effet pas sans incidence sur les sciences du droit. Les années soixante sont le point de départ de trois décennies d'un essor économique inégalé dans l'histoire contemporaine et resteront inscrites dans les annales du XX^e siècle comme les « trente glorieuses ». Cette haute conjoncture qui débouchera sur la société d'abondance et favorisera l'émergence du concept de l'Etat social affectera profondément le droit de l'environnement. Parallèlement à cette évolution, les développements technologiques, l'essor des transports internationaux, la forte croissance industrielle provoqueront des atteintes à l'environnement de plus en plus criantes entraînant les pouvoirs publics dans tous les pays industrialisés à un contrôle de plus en plus strict des pollutions. Les graves accidents – pour ne pas parler de catastrophes – qui se traduisirent notamment par de gigantesques marées noires viendront encore accroître un certain sentiment de menaces sur notre patrimoine et sur notre bien-être.

Le droit de l'environnement sera aussi très rapidement influencé par des facteurs économiques que la crise de conscience écologique a elle-même induit. Ainsi, avec la prise de conscience environnementale, les ressources naturelles considérées jusque là comme inépuisables et donc sans valeur économique tendent à être valorisées en raison justement de leur relative rareté. Cette valorisation des éléments constitutifs du patrimoine naturel ne constitue pas en soi un phénomène nouveau mais, jusque là, il était confiné à des ressources spécifiques (ex. les zones de pêche). Avec la prise de conscience environnementale, il prend une dimension générale. Au delà des ressources naturelles proprement dites, (mais en raison des impacts sur ces ressources), il touche même les déchets que la société produit.

Parallèlement à ces efforts normatifs touchant le plus fréquemment à des problèmes de pollution, les Etats – mais dans la plupart des cas, d'autres compétences administratives sont en jeu – commencent aussi à se soucier, à la fois sur le plan national et international, de la nécessité de conserver certains aspects de la nature¹.

La prise de conscience environnementale sera aussi stimulée, dès la fin des années cinquante, par les progrès dans le domaine des communications qui contribueront à l'intérieur des pays industrialisés au processus d'internationalisation du tissu économique et industriel. Les phénomènes internationaux auront ainsi d'emblée une influence décisive sur la formulation des réglementations nationales et du droit conventionnel.

Tous ces facteurs influenceront le processus de la négociation de la convention de Bâle. Ils expliquent également une partie des vives réactions qui cristallisèrent un certain temps l'opposition des pays africains contre la convention de Bâle et qui amenèrent ces pays à adopter leur propre convention (la convention de Bamako).

La cristallisation du droit international de l'environnement dans l'indifférence des responsables du droit international

Au début des années 1960, le législateur sur le plan international européen reste confronté à des problèmes ponctuels. Ses efforts se concentrent d'abord sur les questions les plus pressantes, parmi celles-ci : la pollution des eaux continentales. Le droit environnemental se développe ainsi entre pays voisins sur des problèmes communs comme la gestion de cours d'eau partagés. Il en ressortira une réglementation souvent assez technique qui ne suscitera qu'un intérêt limité dans les sphères politiques et économiques du pouvoir. En effet, la tâche de résoudre les problèmes liés à la pollution des eaux et en particulier des cours d'eau internationaux sera

naturellement confiée aux spécialistes nationaux chargés dans leur pays et au sein de leur administration de la gestion du patrimoine hydrique. Cette première évolution permettra de développer une première série d'accords internationaux « à l'abri » des influences des milieux traditionnellement en charge du droit international. Ce désintérêt marquera profondément les premières étapes de l'évolution du droit international de l'environnement. Il expliquera aussi d'une certaine manière le contenu des conventions adoptées entre 1970 et 1990 et en particulier la convention de Bâle.

La double problématique des déchets parmi les autres préoccupations écologiques

A la fin des années 1970, les experts internationaux du droit de l'environnement ne s'intéressent pas aux déchets et encore moins à leurs mouvements transfrontières. Les écologistes et les groupes qui les représentent concentrent leur action sur la pollution de l'atmosphère et tout particulièrement sur les effets des composés sulfureux sur l'acidité de l'eau, sur les répercussions des émissions d'oxydes d'azote sur la santé, sur l'altération de la couche d'ozone par le biais des chlorofluorocarbones (les CFC). Les premières réglementations générales sur l'environnement dans les pays industrialisés comprennent certes des dispositions sur la gestion des déchets et l'obligation de les neutraliser, de les recycler et de les éliminer mais l'exportation et l'importation de déchets ne retiennent pas l'attention du législateur. Ainsi en Suisse, le projet soumis au parlement en 1983 ne contenait pas de disposition sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux. Ce n'est que lors du débat au Conseil national sous la pression d'événements internationaux, faisant écho à l'odyssée des fûts de Seveso recherchés par toutes les polices d'Europe, que cette notion sera introduite.

Un désintérêt quasi général et la constitution d'un premier dossier dans le cadre de l'OCDE

Lorsque l'idée d'une réglementation des mouvements internationaux de déchets sera lancée par les autorités suisses en 1983, elle ne suscitera d'intérêt qu'auprès d'un cercle restreint de spécialistes. Les premiers contacts établis alors avec le directeur exécutif du PNUE, l'Egyptien Mostapha K. Tolba, se révéleront négatifs. La question des mouvements de déchets dangereux vers des pays en développement et en particulier vers quelques Etats africains, en dépit de rumeurs persistantes et particulièrement révoltantes, ne suffisait pas pour justifier une négociation au niveau mondial. Bon nombre d'experts occidentaux admettaient certes la gravité du problème, mais étaient trop accaparés par les dimensions nationales du problème pour s'engager dans une discussion globale. Il fut ainsi décidé de procéder en deux étapes et de constituer un dossier technique très solide avant d'entamer des négociations internationales. C'est vers l'OCDE que se tournèrent d'abord les initiateurs suisses du projet. Le premier groupe d'experts de l'OCDE qui se pencha sur ces problèmes n'était constitué que de représentants techniques de l'élimination des déchets. Leur tâche ne consistait pas à préparer une convention internationale. Cette relative liberté leur permit d'aborder la question des mouvements transfrontières avec la même détermination et le même souci d'efficacité qu'ils avaient consacrés aux réglementations nationales sur lesquelles ils continuaient à travailler.

Le précédent et les leçons d'un « faux premier succès »

L'ambition des initiateurs suisses étaient de parvenir avec leur stratégie – étalée sur une période de six ans – à un accord international qui dépasse dans son contenu et sa portée la

convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance adoptée à Genève le 13 novembre 1979. En effet, aux yeux de plusieurs responsables des politiques internationales de l'environnement, la convention de Genève tout en constituant le premier texte fondateur du «nouveau» droit international de l'environnement relevait plus de la déclaration d'intention que d'un véritable accord international. Pour les initiateurs, il fallait donc disposer d'un dossier technique irréprochable avant d'aborder la question des mouvements internationaux de déchets dangereux.

Le précédent de 1979

Aussi surprenant que cela puisse paraître aujourd'hui, la Convention de Genève qui servit par la suite de référence quasi incontournable aux juristes du droit international de l'environnement ne répondait pas à l'origine à une préoccupation environnementale. Son idée avait été lancée par le président Brejnev soucieux avant tout de renforcer la détente Est-Ouest. Le choix d'aborder dans le cadre d'une négociation internationale des questions environnementales avait été fait suite à l'élimination des deux autres propositions suggérées par les Soviétiques, à savoir une convention sur les transports ou un accord sur l'énergie, des thèmes qui étaient apparus alors trop stratégiques aux Occidentaux pour se prêter à une négociation Est-Ouest. L'environnement, comme sujet générique de négociation avec les pays de l'Est, fut alors considéré par les Occidentaux (réunis dans le cadre du caucus occidental de la Commission économique pour l'Europe) comme une concession sans risques politiques. Les Américains qui s'étaient engagés dans ce processus sans enthousiasme ne souhaitaient pas aller au delà d'une déclaration solennelle de nature à marquer leur volonté de s'engager dans une nouvelle politique de coopération Est-Ouest. Ils acceptèrent la suggestion des pays scandinaves de traiter de la pollution

atmosphérique transfrontière avec réticence à défaut d'autres propositions plus valables. L'accord de Genève qui servit pourtant ensuite de précédent et de modèle aux autres conventions environnementales notamment à la convention sur la protection de la couche d'ozone et, d'une certaine manière, aux conventions sur le climat et la biodiversité, fut ainsi d'emblée «vicié» par des postulats et un contexte politiques qui devaient restreindre sa portée juridique et en aucun cas constituer un précédent. Les Américains s'opposèrent d'ailleurs fermement à l'idée de «prolonger» l'accord de Genève par un quelconque protocole touchant à la réduction des émissions de substances toxiques. La négociation de Genève a été abordée sans véritable préparation technique et sans même qu'une majorité de pays fût convaincue que la pollution atmosphérique à longue distance constitue un problème écologique sérieux.

Les initiateurs d'une nouvelle convention globale sur les déchets dangereux voulaient absolument éviter ce piège. Pour cela, ils devaient disposer d'un dossier irréfutable. Il est intéressant de noter que lors de la négociation sur le climat et sur la biodiversité, ce même scénario fut également mis en place mais, cette fois, sans succès. L'élément politique prédomina très rapidement. La négociation aboutit à des accords qui relèvent plus des déclarations d'intention que d'un accord international véritablement contraignant. Sur les quatre grandes conventions environnementales globales – en dehors des accords sur la protection de la nature et des espèces – adoptées après 1979 : les conventions sur la protection de la couche d'ozone, sur le climat et la biodiversité, la convention de Bâle constitue le seul accord international comportant de véritables obligations juridiques matériellement contraignantes. Les titres des articles contenus dans les accords précédents et ultérieurs à la convention de Bâle ne se référeront pas à des «obligations» mais à des «principes», des «objectifs» ou des «engagements» à l'exception de la convention de

Vienne sur la protection de la couche d'ozone dont le titre de l'article 2 se réfère aussi à des « obligations générales » mais cette disposition est tout de suite atténuée par la formulation de l'alinéa deux du même article qui ajoute que les Parties agiront « selon les moyens dont elles disposent et selon leurs possibilités ». Il est toutefois intéressant de noter que, tout comme les négociateurs de la convention de Bâle, les négociateurs de la convention de Vienne disposaient d'un solide dossier technique mis au point préalablement par un groupe d'experts qui se réunissaient depuis plusieurs années dans le cadre du Comité de coordination sur la protection de la couche d'ozone (CCOL) et que, à l'origine, l'accord sur l'ozone devait aussi contenir des dispositions matériellement contraignantes. Celles-ci ne furent toutefois pas incluses dans l'accord de Vienne faute d'un consensus sur le taux de réduction des émissions de CFC. Il fut alors décidé de surseoir à une décision sur l'élimination des substances incriminées et de les inclure dans un protocole qui fut ultérieurement adopté à Montréal.

L'élargissement de la négociation

Le scénario élaboré par les autorités suisses prévalut durant toute la première phase de négociation dans le cadre de l'OCDE et, par la suite, du PNUE. La convention de Bâle fut aussi le premier et le seul accord international qui fut discuté en deux étapes dans le cadre de deux organisations aussi différentes (et antagonistes) que l'étaient à l'époque l'OCDE et le PNUE. Une première négociation sous les auspices de l'OCDE aboutit dans un premier temps à l'adoption d'une série de recommandations techniques puis, dans un second temps, à l'adoption d'une première décision (contraignante) pour les pays de l'OCDE sur le principe d'un contrôle sévère de tous les mouvements de déchets dangereux. La décision rendait impossible toute exportation de déchets dangereux en provenance des pays de

l'OCDE vers les pays qui ne disposaient pas d'installations adéquates pour stocker ou éliminer ces déchets. Elle prévoyait aussi une série de mesures pour prévenir et éliminer ces déchets. En clair, cela signifiait ni plus ni moins une interdiction *de facto* d'exporter des déchets vers les pays en développement. Une fois ce premier objectif atteint (au terme d'une âpre négociation), il ne semblait plus difficile de porter le projet devant le PNUE pour entamer une négociation globale.

La phase finale de la négociation

Dès la fin de l'année 1986, les initiateurs suisses s'entendirent avec des représentants des pays de l'Est (la Hongrie) et des pays en développement (le Sénégal) pour élaborer un projet de résolution qui fut soumis par ces trois pays au Conseil d'administration du PNUE en juin 1987. Dans le contexte politique de l'époque, la constitution d'un groupe entre un pays neutre occidental, un pays de l'Est et un pays en développement rompaient avec une tradition bien établie. Une campagne d'information organisée parallèlement mit en évidence la gravité des exportations sauvages de déchets dangereux sur les côtes africaines. Le projet de résolution fut adopté à une large majorité. C'est la première résolution de cette nature des Nations unies qui se réfère à l'OCDE! D'une certaine manière, mais sans que l'on en tirât toutes les conclusions politiques qui s'imposaient, cette résolution ouvrait une brèche dans les antagonismes qui prévalaient alors entre les différents groupes constitués au sein du système des Nations unies. Elle était pourtant révélatrice des chambardements politiques qui allaient survenir quelques années plus tard.

La négociation de la Convention globale, en dépit des prémices favorables fut plus difficile que prévu. Greenpeace qui ne s'était jusque là guère intéressée aux problèmes de l'exportation des déchets vers les pays en développement provoqua une surenchère qui

faillit conduire à l'échec de l'accord. N'hésitant pas à remettre en question «le principe du consentement préalable» qui constituait sans doute le principal acquis de la négociation, Greenpeace tenta de convaincre certains pays en développement que seul une interdiction totale des exportations de déchets dangereux était de nature à régler le problème. Cette proposition n'apportait rien de nouveau puisque les exportations de déchets étaient *de facto* déjà interdites par plusieurs dispositions de la convention. En revanche, elle enlevait tout pouvoir d'appréciation des pays en développement sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux et ouvrait la porte au trafic illégal de ces déchets. La modification proposée par Greenpeace ne fut heureusement pas adoptée et un accord put finalement être parachevé à Bâle le 22 mars 1989.

Appréciation générale

La convention est maintenant en vigueur depuis le 5 mai 1992. Elle a déjà suscité de nombreuses réflexions sur le plan technique et juridique. Plusieurs thèses universitaires ont permis de mieux cerner sa portée et ses faiblesses.² Parmi les acquis de la convention, il faut en particulier retenir les mesures d'application adoptées par tous les pays membres qui ont dû rapidement adapter leur législation aux exigences très sévères de la convention (contrôle des exportations) et l'introduction dans le droit de l'environnement du concept de consentement préalable. Le premier objectif de la convention touchant au contrôle des exportations a ainsi déjà été réalisé. La convention de Bâle constitue donc à bien des égards une nouvelle génération de conventions que l'on pourrait comparer *mutatis mutandis* aux directives de l'Union Européenne. L'exemple n'a pas été suivi et les trois autres conventions qui furent conclues par la suite, les conventions sur le climat (1992), la biodiversité (1992) et la désertification (1995) se fondent plutôt sur le modèle défini à

Genève en 1979. Plusieurs raisons expliquent certainement ce retour au précédent genevois. Il ne convient pas ici de les recenser mais le climat politique qui entoura ces dernières négociations n'est certainement pas étranger à cette référence.

Perspectives

Il est toujours hasardeux de s'engager sur le terrain des pronostics. Toutefois, à partir des enseignements que l'on peut tirer du développement du droit international de l'environnement ces trente dernières années, il est permis d'esquisser cinq tendances :

1. le droit international de l'environnement restera profondément marqué par la conjoncture politique et économique internationale. Celle-ci ayant profondément évolué depuis le début des années 1990, il est naturel qu'elle ait des conséquences sur la manière d'aborder toute une série de problème environnementaux.
2. Les préoccupations d'ordre pratique résultant de la crise économique vont obliger les éventuels partenaires à une négociation internationale à une approche plus matérielle des questions écologiques. Les préoccupations de portée régionale risquent désormais de l'emporter sur les sujets globaux.
3. En raison de la crise institutionnelle et financière touchant les Nations unies et en particulier du manque de vision et de la mauvaise gestion du Programme des Nations unies pour l'environnement, il est peu probable que cette dernière organisation puisse continuer à constituer le cadre de nouvelles négociations internationales. Le PNUE risque ainsi de perdre l'un des rares domaines d'action qui avait contribué à sa réputation et le droit international de l'environnement devra se trouver un autre cadre pour poursuivre son développement.

4. La complexité des questions soulevées par la convention sur le climat devrait contraindre désormais les partenaires à des approches plus sectorielles des problèmes de l'environnement.
5. Le partenariat entre les opérateurs économiques et les pouvoirs publics qui va vraisemblablement peu à peu se substituer à l'approche purement réglementaire des questions de l'environnement va ouvrir la porte à une nouvelle gestion des questions environnementales. Ce *new ecological management* influencera le contenu des objectifs des conventions internationales ou régionales de l'environnement.

Mais quelles que puissent être les perspectives de l'évolution du droit international de l'environnement, la convention de Bâle, grâce à son approche pragmatique, restera une référence incontournable. Il est dès lors probable qu'elle devienne le modèle de nouveaux accords conclus soit au niveau global, soit au niveau régional.

NOTES

1. De manière assez surprenante, compte tenu de l'intérêt limité des pays en développement pour les questions environnementales au début des années 1960, l'un des textes les plus significatifs dans ce domaine sera parachevé en 1968 par les chefs d'Etat et de gouvernements africains. Il s'agit de la Convention d'Alger sur la conservation de la nature et des ressources naturelles entrée en vigueur le 16 juin 1969. Ce texte s'inscrit toutefois dans le sillage d'un traité signé au début des années trente par une série d'Etats colonisateurs qui cherchaient à protéger par diverses mesures internationales des espèces menacées.
2. Voir notamment, bibliographie ci-après, les travaux de M. Fouad Bitar et de Mme. Katharina Kummer.

BIBLIOGRAPHIE

- A. BERNSTORFF, «*Stellungnahme des Umweltschutzorganisation Greenpeace zur Basler Konvention*», in Müllmagazin 3, 1989, p. 8-11.
- F. BITAR, *Les mouvements transfrontières de déchets dangereux selon la Convention de Bâle, études des régimes de responsabilité*, thèse de la Faculté de droit de l'Université de Genève, 1995.
- E. BROWN WEISS, ed., *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*, United Nations University Press, Tokyo, 1992.
- L. K. CALDWELL, *International Environmental Policy*, 2nd ed., Duke University Press, Durham/London, 1990.
- A. CLERC, «*The Basel Convention: Origins, Development, and Potential Impact on Health and the Human Environment*», in *International Digest of Health Legislation* 40/4, 1990, p. 904.
- GREENPEACE, «*When Green is not*», *Technical Paper* 07/92, 1992.
- L. KIMBALL, *Forging International Agreement: Strengthening Inter-Governmental Institutions for Environment and Development*, World Resources Institute, Washington D.C., 1990.
- A. KISS, *Droit International de l'environnement*, Pédone, Paris 1989.
- A. KISS, ed., *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*. vol.I, UNEP, Nairobi, 1983.
- K. KUMMER, *The Basel Convention and Related International Rules: Towards a Comprehensive Global Regulatory System for the Management of Hazardous Wastes*?, thèse du Department of Law, Queen Mary & Westfield College, University of London, UNEP, Nairobi, 1990.
- OECD, *Transfrontier Movements of Hazardous Wastes* 1989-90, Paris, 1993.
- OECD, *Legal Aspects of Transfrontier Pollution*, Paris, 1977.
- P.H. SAND ed., *The Effectiveness of International Environmental Agreements*, Grotius, Cambridge, 1992.
- I. RUMMEL-BULSKA & S. OSAFO, ed., *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*. vol. II, Grotius, Cambridge, 1991.
- M. K. TOLBA, O. A. EL-KHOLY, ed., *The World Environment 1972-1992 Two Decades of Challenges*, UNEP, Chapman & Hall, 1992.
- WCED (World Commission on Environment and Development), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

Le Protocole de Madrid de 1991 au Traité de 1959 sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement

Serge PANNATIER

Docteur en droit, collaborateur scientifique
à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, Berne

Résumé: Dernière composante du régime juridique mis en place pour gérer les activités humaines sur le continent austral, le Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement fait de l'Antarctique une «réserve naturelle consacrée à la paix et à la science». L'histoire, le contenu, le rôle et la signification de cet instrument font l'objet de cette contribution.

Zusammenfassung: Das Protokoll von Madrid ist der letzte Teil eines juristischen Instrumentariums, das alle menschlichen Eingriffe in der Antarktis regelt. Dank dem Umweltschutz-Protokoll wird die Antarktis in eine «Naturschutzgebiet für Frieden und Wissenschaft» verwandelt. Der Autor beschreibt Geschichte, Inhalt und Bedeutung dieses Instrumentariums.

Summary: The last component of the legal system for managing human activities in southern hemisphere, The Madrid Protocol on protection of the environment, makes the Antarctic a «natural reserve for peace and science». The history, content, role and significance of the Protocol are discussed.

GÉNÉRALITÉS

Au bas de la planète, un continent grand comme une fois et demi le Brésil nous renvoie des images d'une étrange beauté. Presque entièrement recouverte par la glace, l'Antarctique est longtemps demeurée le monde de l'oubli. Sa géographie et son climat la tenaient en effet à l'écart du chemin des explorateurs. Ce n'est qu'au dix-neuvième siècle qu'elle fut découverte, bien qu'on ne sache toujours pas qui fut le premier homme à fouler le sol de cette région inhospitalière¹.

L'Antarctique est une dernière frontière. C'est aussi le continent de tous les records : le plus froid, le plus élevé, le plus sec, le plus venteux, le plus isolé et le plus hostile à la vie.

Jusqu'au milieu du vingtième siècle, il n'attira guère que les chasseurs de phoques et de baleines ainsi que quelques scientifiques avides d'explorer les derniers espaces inviolés de la planète.

La découverte du continent austral avait pourtant aiguisé l'appétit d'appropriation de plusieurs Etats. Entre 1908 et 1943, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France, la Norvège, le Chili et l'Argentine ont avancé des prétentions territoriales sur des secteurs plus ou moins déterminés de l'Antarctique. Ces revendications sont fondées sur un faisceau d'arguments allant de la découverte à l'*uti possidetis* en passant par la proximité géographique. Les secteurs revendiqués par trois Etats se chevauchent en tout ou partie et une

tentative du Royaume-Uni de porter la controverse résultant de cette situation devant la Cour internationale de justice se heurta aux refus de l'Argentine et du Chili de reconnaître la juridiction de ce tribunal. Celui-ci raya par conséquent les affaires de son rôle². Les prétentions émises sur le continent austral ne sont reconnues ni par les Etats-Unis ni par la Fédération de Russie, ces deux pays se réservant en outre le droit de formuler leurs propres revendications au cas où ils le jugeraient opportun.

Au milieu des années 1950, la souveraineté sur le continent austral semblait poser un problème insoluble. La méfiance qui régnait durant ces années de guerre froide ne laissait pas augurer une cohabitation pacifique entre les Etats qui se disputaient la souveraineté sur le continent des glaces. C'est alors que les scientifiques lancèrent l'idée de mettre sur pied une troisième Année polaire internationale. Ce projet fut à la base de l'Année géophysique internationale qui connut un succès retentissant. Durant les dix-huit mois que dura cet événement, des scientifiques de douze Etats exploitèrent une soixantaine de bases d'observation en Antarctique. La coopération qui régna sur ce continent fut exemplaire car les participants avaient accepté d'oublier les différents idéologiques ou politiques qui auraient pu les opposer.

La solidarité et la volonté de coopérer qui caractérisèrent les travaux des scientifiques qui prirent part à l'Année géophysique internationale furent directement à l'origine des négociations du Traité sur l'Antarctique³. Adopté le 1^{er} décembre 1959 à Washington, cet accord est entré en vigueur le 23 juin 1961 après avoir été ratifié par les douze Etats signataires, à savoir le Royaume-Uni, l'Afrique du Sud, la Belgique, le Japon, les Etats-Unis d'Amérique, la Norvège, la France, la Nouvelle-Zélande, l'URSS, l'Argentine, l'Australie et le Chili.

LE TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE

Le Traité sur l'Antarctique met en place le régime juridique qui définit les droits et obligations de ses Parties contractantes sur le sixième continent depuis près de trente-cinq ans. Long de quatorze articles, il repose sur trois piliers : utilisation à des fins pacifiques, coopération scientifique et gel des prétentions territoriales. Il prévoit en outre un mécanisme de consultation extrêmement souple qui doit s'assurer que les objectifs fixés sont poursuivis sans heurt. C'est ce mécanisme connu sous le nom de « Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique » qui est à l'origine des réglementations adoptées ultérieurement, dont la dernière est le Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement⁴.

Avant de passer à l'examen des règles adoptées en vue de protéger le milieu naturel du continent austral, il convient d'apporter encore quelques précisions sans lesquelles il est difficile de saisir les particularités que présente le régime juridique unique de l'Antarctique.

Premièrement, aux termes de son article VI, le Traité sur l'Antarctique s'applique à la région située au sud du 60° degré de latitude Sud, y compris toutes les plates-formes glaciaires qui en constituent le prolongement naturel. Deuxièmement, la controverse territoriale n'est pas réglée définitivement puisque l'article IV se contente de « geler » les prétentions qui avaient été émises avant l'adoption du Traité et d'ajouter qu'« aucun acte ou activité intervenant pendant la durée du présent Traité ne constituera une base permettant de faire valoir, de soutenir ou de contester une revendication de souveraineté territoriale dans l'Antarctique, ni ne créera des droits de souveraineté dans cette région ». Troisièmement, on constate qu'une hiérarchie est établie entre les Parties contractantes et que seules celles qui démontrent un intérêt particulier pour l'Antarctique en y menant des activités substantielles de recherche scientifique sont admises, en plus des douze Etats à l'origine du Traité de Washington, à siéger et

à voter à la Réunion consultative⁵. Enfin, il convient de dire que si la protection de l'environnement n'est jamais mentionnée dans le Traité sur l'Antarctique, cela ne signifie pas que les négociateurs de Washington n'ont rien prévu pour répondre à cette préoccupation. Rappelons d'abord qu'en 1959, le terme d'environnement n'était pas encore entré dans le dictionnaire au sens que nous lui connaissons aujourd'hui⁶; relevons ensuite qu'en délimitant le continent des glaces (article I) et en interdisant les explosions nucléaires ainsi que l'entreposage de matières radioactives (article V), le Traité sur l'Antarctique a écarté de cette région deux sources de danger grave pour le milieu naturel. Mentionnons enfin que la conservation de la faune et de la flore figure en bonne place sur la liste non exhaustive des compétences attribuées à la Réunion consultative que l'on trouve à l'article IX du Traité sur l'Antarctique.

LE PROTOCOLE DE MADRID SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

L'adoption, le 4 octobre 1991, du Protocole de Madrid au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, a rapidement été saluée comme un succès des milieux écologistes représentés par Greenpeace, l'Antarctic and Southern Ocean Coalition (ASOC) et la Fondation Cousteau. Il serait pourtant faux de croire que rien n'avait été entrepris jusqu'alors pour protéger le milieu naturel du continent austral. En fait, l'interdiction des activités minières mise à part, le Protocole de Madrid ne contient aucune innovation par rapport à la situation qui existait au moment de sa conclusion. Dans certains domaines, on peut même affirmer que les règles contenues dans l'instrument adopté dans la capitale espagnole se révèlent moins contraignantes que celles qui étaient prévues dans la Convention de Wellington sur la réglementation des

activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique⁷, accord, dont l'ouverture à la signature, le 2 juin 1988, avait déclenché la réaction qui devait conduire à son rejet et à l'ouverture des négociations en vue d'élaborer un régime de protection de l'environnement.

«L'histoire du protocole de Madrid est avant tout celle d'un retournement fondamental des attitudes, et du passage en un bref laps de temps d'un principe d'autorisation à un principe de prohibition.»⁸ Cette phrase écrite par un ancien directeur des affaires juridiques du Quai d'Orsay résume bien les raisons qui sont à l'origine de cet instrument. Négocié pendant près de six ans, la Convention de Wellington sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique, dont le défaut majeur réside dans son appellation, autorisait, à des conditions pourtant très restrictives, l'exploitation des ressources énergétiques et minières que pourrait receler le sixième continent⁹. Cette autorisation de principe provoqua la colère des milieux écologistes. Orchestrant une formidable campagne de mobilisation auprès du public, ils exercèrent une pression telle sur les gouvernements que certains d'entre eux décidèrent de ne pas signer ce traité «scélérat»¹⁰. Dans certains Etats, des oppositions fondées sur des considérations étrangères à la protection de l'environnement furent adressées à la Convention de Wellington. C'est ainsi qu'en Australie, pays dont les prétentions territoriales portent sur 42 pour cent du continent austral, le Ministre des finances déclara que: «Signature [de la Convention de Wellington] would mean we would in effect concede our economic claims over Antarctica for virtually nothing»¹¹.

La situation avant l'adoption du Protocole de Madrid

Avant l'adoption du Protocole de Madrid, différents types de règles visant à protéger l'environnement étaient applicables en Antarctique: les règles de droit international coutumier¹²,

diverses réglementations conventionnelles non spécifiques à l'Antarctique¹³, les obligations figurant dans la Convention de Londres du 1^{er} juin 1972 pour la protection des phoques de l'Antarctique¹⁴ et dans la Convention de Canberra du 20 mai 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique¹⁵ ainsi que quelques 140 recommandations adoptées au cours des années par la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique¹⁶.

Négocié et adopté en moins de deux ans, le Protocole de Madrid est fortement inspiré des dispositions longuement discutées lors de l'élaboration de la Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique. La forme de l'instrument qui a été choisi – un protocole – révèle en outre la volonté des Parties consultatives de lier étroitement la nouvelle réglementation au Traité sur l'Antarctique. On recourt en effet à ce type d'instrument pour compléter un accord principal. Les conséquences découlant de l'option retenue sont énoncées à l'article 4 alinéa 2 du Protocole qui confirme qu'« aucune des dispositions du présent Protocole ne porte atteinte aux droits et obligations qui résultent pour les Parties audit Protocole d'autres instruments internationaux en vigueur dans le cadre du système du Traité sur l'Antarctique ». En d'autres termes ceci signifie que :

- le Protocole ne contient aucune disposition concernant la question de la souveraineté ;
- le champ d'application du Protocole est le même que celui du Traité sur l'Antarctique ;
- la procédure d'amendement est en principe celle qui figure à l'article IX du Traité sur l'Antarctique ;
- l'adhésion n'est ouverte qu'aux Etats qui sont déjà Parties contractantes au Traité sur l'Antarctique.

Le principal mérite du Protocole de Madrid réside dans la rationalisation qu'il opère dans le chaos des recommandations adoptées par les Parties consultatives en vue de protéger l'environnement du continent

austral. Lorsqu'il entrera en vigueur, le régime adopté dans la capitale espagnole sera contraignant et lèvera ainsi l'incertitude qui caractérise la nature juridique des recommandations¹⁷.

Objectif et principes

L'objectif poursuivi par les Parties contractantes au Protocole consiste à « assurer la protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés ». Dans cette optique, il est convenu de faire du sixième continent une « réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science » (article 2). La présence de ce concept, inconnu jusqu'alors du droit international, s'explique avant tout par la valeur symbolique qui lui est rattachée. Juridiquement, il ne présente toutefois aucune signification particulière.

Article 3

C'est à l'article 3 que sont posés les principes qui vont régir toutes les activités entreprises par l'homme au sud du 60° degré de latitude Sud. Véritable pierre angulaire du Protocole, cette disposition énonce que :

« La protection de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés, ainsi que la préservation de la valeur intrinsèque de l'Antarctique, qui tient notamment à ses qualités esthétiques, à son état naturel et à son intérêt en tant que zone consacrée à la recherche scientifique, en particulier celle qui est essentielle pour comprendre l'environnement global, constituent des éléments fondamentaux à prendre en considération dans l'organisation et la conduite de toute activité en Antarctique. »

L'alinéa 2 de l'article 3 énumère les effets écologiques négatifs qu'il faut absolument éviter. Il reprend en grande partie les exigences de l'article 4, alinéa 2 de la Convention de Wellington. Il exige notamment que les activités

menées dans la zone du Traité sur l'Antarctique soient conduites sur la base d'informations suffisantes pour permettre l'évaluation préalable de leurs incidences éventuelles sur l'environnement. Il importera ainsi de tenir compte de la portée, de la durée et de l'intensité de l'activité, de la disponibilité de technologies et de procédures permettant de s'assurer que les opérations envisagées restent sans danger pour le milieu naturel. Il faudra également veiller à ce qu'il existe des moyens d'intervention rapides et efficaces en cas d'accident.

Les activités en cours seront constamment surveillées de manière à permettre l'évaluation de leurs incidences sur le milieu naturel. Cette surveillance a également pour objectif de faciliter la détection précoce d'effets écologiques imprévus résultant d'activités menées « tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone du Traité sur l'Antarctique » sur l'environnement du continent austral (article 3 al. 2 litt. d).

Article 6

L'obligation générale de coopérer figurant à l'article 6 devrait permettre d'éviter une concentration excessive des bases de recherche dans certaines régions de l'Antarctique. Les Etats doivent désormais se consulter avant de décider de l'emplacement de telles installations; il doivent aussi envisager la possibilité d'entreprendre des expéditions communes ou de partager l'utilisation des infrastructures existantes chaque fois que cela est possible¹⁸. L'accent est également mis sur l'assistance que les Parties doivent se porter dans la préparation des études d'impact sur l'environnement sur lesquelles nous reviendrons. Les mots retenus pour formuler cette obligation recèlent malheureusement une très faible force contraignante puisque chaque Partie doit uniquement *s'efforcer* de satisfaire aux *desiderata* exprimés à l'article 6.

Article 7

« Toute activité relative aux ressources minérales, autres que la recherche scientifique, est interdite ». Disposition centrale du Protocole

aux yeux de certains¹⁹, l'article 7 semble claire. Précisons pourtant que l'exploitation des icebergs ne tombe pas sous le coup de cette prohibition. Ajoutons encore que les activités de prospection restent autorisées à condition que les résultats obtenus soient publiés. Cette obligation de rendre publiques de telles données est perçue comme étant la garantie la plus efficace contre l'arrivée de l'industrie minière en Antarctique.

Durant la négociation du Protocole, un conflit vit le jour entre les Etats qui, à l'exemple des Etats-Unis et du Royaume-Uni, étaient opposés à une interdiction permanente des activités minières et ceux qui, comme l'Australie et la France, voulaient prohiber pour toujours l'exploitation des ressources minérales que pourraient receler le continent des glaces. Un compromis fut trouvé dans les jours qui précédèrent l'adoption du Protocole; il porte sur la procédure d'amendement (article 25).

L'interdiction des activités relatives aux ressources minières ne pourra être levée qu'avec l'accord unanime des Parties consultatives ou en respectant la procédure longue et compliquée imaginée à l'article 25 du Protocole. Après une période de cinquante ans, toute Partie consultative pourra demander la convocation d'une conférence de révision. Une modification proposée à cette occasion devra être adoptée à la majorité des Parties, y compris les trois quarts des Etats qui disposaient du statut consultatif le jour de l'adoption du Protocole. Pour entrer en vigueur, cet amendement devra être ratifié par les trois quarts des Parties consultatives, y compris les 26 Etats au bénéfice de ce statut le 4 octobre 1991. L'interdiction des activités minières ne pourra en outre être levée que si un régime contraignant de protection de l'environnement sera préalablement entré en vigueur.

La difficulté qu'il y aura à réunir ces conditions rend bien improbable la levée de l'interdiction des activités minières en Antarctique. Chacun des 26 Etats qui étaient Parties consultatives le jour où le Protocole de Madrid

a été adopté se voit conférer un droit de veto et même au cas où cet obstacle pourrait être surmonté, il faudrait encore qu'une réglementation protectrice de l'environnement soit mise en place avant que les éventuelles richesses minérales et énergétiques du continent austral puissent être exploitées.

Le prix à payer pour ces dispositions écologiques particulièrement favorables est fixé à l'article 23 qui soumet l'entrée en vigueur du Protocole à la ratification de tous les Etats au bénéfice du statut consultatif le jour de son adoption. A la fin août 1995, dix-huit Etats avaient procédé à cette opération, et il faudra encore attendre de longs mois pour que le Protocole de Madrid puisse déployer concrètement ses effets. En outre, les brusques volte-face de la France et de l'Australie qui ont suivi l'ouverture à la signature de la Convention de Wellington révèlent que des surprises sont toujours possibles.

Article 8

L'article 8 du Protocole, complété par l'Annexe I, soumet la réalisation de toute activité nouvelle ainsi que la modification d'activités existantes à une *étude d'impact préalable sur l'environnement*. Seules la chasse à la baleine et aux phoque et la pêche échappent à cette obligation puisqu'elles sont régies par des réglementations spéciales contenues dans les Conventions de Washington sur la réglementation de la chasse à la baleine, de Londres sur la protection des phoques de l'Antarctique et de Canberra sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique.

Les étapes à suivre pour effectuer une étude d'impact sur l'environnement sont décrites en détail à l'Annexe I du Protocole. Cette annexe commence par préciser que les impacts des activités envisagées sont évalués conformément aux procédures nationales. Ceci signifie implicitement que les Etats qui ne connaissent pas cet instrument devront l'introduire dans leur législation. S'il est établi qu'une activité a un impact moindre que mineur ou transitoire – le Protocole ne précise

malheureusement pas qui est chargé de cette tâche –, celle-ci pourra être entreprise immédiatement. Dans tous les autres cas, il faudra procéder soit à une évaluation préliminaire d'impact sur l'environnement, soit à une évaluation globale d'impact sur l'environnement.

Dans le cas de projets importants dont la réalisation aura inévitablement des retombées sur l'environnement, la procédure globale s'impose. La procédure préliminaire, quant à elle, a pour objectif de déterminer les répercussions écologiques exactes d'une activité de faible ou de moyenne envergure. Si cette opération fait apparaître que la réalisation de l'activité envisagée ne fait courir au milieu naturel qu'un risque insignifiant, celle-ci sera autorisée. En revanche, si les conclusions de l'étude préliminaire n'excluent pas toute possibilité d'impact écologique d'une certaine importance, il faudra procéder à une évaluation globale.

La procédure d'évaluation globale d'impact sur l'environnement exige qu'il soit tenu compte de très nombreux détails. Ceux-ci sont énumérés à l'article 3 alinéas 3-5 de l'Annexe I. Une fois terminé, le projet d'évaluation est soumis aux Parties contractantes de manière à leur permettre d'y apporter leurs commentaires puis il est rendu public. Il est également soumis au Comité sur la protection de l'environnement, organe consultatif créé par le Protocole – et sur lequel nous reviendrons – et à la Réunion consultative. Une fois toutes ces formalités remplies, une évaluation globale définitive qui incorpore toutes les remarques et suggestions est rédigée. Ce document est, à son tour, rendu public soixante jours au moins avant le début de l'activité envisagée.

La soumission de tout nouveau projet ou de la modification d'activités en cours à une étude d'impact préalable sur l'environnement constitue sans doute un progrès majeur dans l'effort de protection de l'environnement du continent austral. Il faut pourtant regretter que le Protocole de Madrid n'indique pas qui est responsable de s'assurer que les conditions posées à l'Annexe I sont remplies. Il

convient également de déplorer qu'il ne précise pas qui peut s'opposer à la réalisation d'une activité jugée non conforme. Les auteurs du Protocole ont bien pris soin d'éviter de se prononcer sur cette question étroitement liée à la controverse territoriale. Toutefois les exigences fixées en matière de publicité devraient prévenir les risques d'abus. «In effect, publicity is seen as the best available means of avoiding environmentally harmful activities being undertaken.»²⁰

Les autres Annexes

Les Annexes II à V concernent respectivement la protection de la faune et de la flore de l'Antarctique, l'élimination et la gestion des déchets, la pollution marine et les zones protégées. Elles font partie intégrante du Protocole de Madrid. L'article 9 de cet instrument prévoit en outre que d'autres annexes pourront venir le compléter. Cette disposition règle par ailleurs toutes les modalités relatives à leur entrée en vigueur et à leurs éventuels amendements.

Une description, même superficielle, du contenu des Annexes II à V nous ferait sortir des limites fixées à la présente contribution²¹. Contentons-nous donc de dire que, dans les grandes lignes, elles reprennent et renforcent les mesures adoptées sous forme de recommandations par la Réunion consultative. C'est ainsi que les Mesures convenues sur la conservation de la faune et de la flore antarctiques²² forment l'essentiel du contenu de l'Annexe II et qu'elles se voient ainsi conférer une valeur contraignante dépourvue d'ambiguïté²³. L'Annexe III interdit l'introduction d'un certain nombre de substances sur le continent austral et indique comment il convient d'éliminer les différents types de déchets qui y sont produits. L'Annexe IV est basée sur la Convention de Londres du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL)²⁴. Elle prohibe le rejet à la mer des produits liquides, des objets en matière plastique et de toutes les ordures domestiques à l'exception des déchets alimentaires à la condi-

tion qu'ils soient broyés ou concassés et immergés à plus de douze milles des côtes. L'Annexe V, adoptée à Bonn à l'occasion de la Seizième Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique, vient mettre de l'ordre dans le système un peu chaotique des zones protégées. Les multiples zones existantes sont désormais réunies en deux catégories: les «zones antarctiques spécialement protégées» regroupent les régions constituant l'habitat d'espèces animales qu'il faut préserver ainsi que les endroits qui présentent un intérêt géologique, géomorphologique, glaciologique ou esthétique particulier. L'accès à ces zones est limité et soumis à la possession d'un permis. Les «zones spécialement gérées» rassemblent les régions dans lesquelles de multiples activités sont entreprises et pour lesquelles un plan de gestion est exigé afin d'éviter des conflits entre les divers projets qui sont en cours de réalisation.

A l'avenir, deux annexes pourraient être ajoutées au Protocole de Madrid. L'augmentation régulière du nombre de touristes qui visitent l'Antarctique a conduit les Parties consultatives à convoqué une réunion spéciale qui s'est tenue durant les deux jours qui ont précédé la Dix-septième Réunion consultative de Venise (1992). Une controverse y opposa les Etats qui souhaitaient ajouter au Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement une annexe consacrée au tourisme à ceux qui affirmaient que les règles existantes permettent de faire face à ce problème et qu'une telle annexe se révélait par conséquent inutile. Le débat n'est pas encore terminé au moment où ces lignes sont écrites. Signalons toutefois que les Organisations non gouvernementales qui avaient tant réclamé l'élaboration du Protocole de Madrid ne sont pas très favorables à l'adoption de règles qui soumettraient les organisateurs de voyages au respect de certaines disciplines²⁵. A long terme, il est également envisagé d'adopter une annexe sur la responsabilité, même si les travaux qui ont été entrepris ne progressent que laborieusement.

La mise en œuvre des principes de conservation

La mise en œuvre des principes qui viennent d'être énumérés devrait être assurée par la création d'une nouvelle structure institutionnelle, par le renforcement du mécanisme d'inspection prévu à l'article VII du Traité sur l'Antarctique, par certaines obligations mises à la charge des Parties contractantes et par la procédure proposée en vue de régler d'éventuels différends.

Le Comité pour la protection de l'environnement (articles 11-12)

Les traditionnelles réticences des Parties consultatives à l'égard des institutions se sont à nouveau manifestées lors de la négociation du Protocole de Madrid. Cette méfiance repose sur la volonté d'éviter à tout prix une véritable internationalisation du régime juridique de l'Antarctique qui rouvrirait la controverse territoriale. Il n'est dès lors pas étonnant que le nouvel instrument ne crée qu'un organe consultatif, le Comité pour la protection de l'environnement (articles 11 et 12). Les compétences attribuées à cet organe sont extrêmement limitées : le Comité ne dispose en effet d'aucun pouvoir de décision. Il doit se contenter de donner des avis et de formuler des recommandations aux Parties contractantes sur la mise en œuvre du Protocole et de ses Annexes. Les Parties consultatives au Traité sur l'Antarctique conservent ainsi l'exclusivité du pouvoir décisionnel. L'article 10 du Protocole reconnaît d'ailleurs que ce sont elles qui définissent la politique générale de conservation du milieu naturel et qui adoptent les mesures nécessaires à mettre en œuvre le régime de protection de l'environnement.

Le Comité est constitué d'un représentant de chaque Partie contractante. Les Etats qui ont adhéré au Traité sur l'Antarctique mais qui ne sont pas Parties au Protocole peuvent participer aux travaux du Comité à titre d'observateur. C'est en cette même qualité que le président du Comité scientifique pour la recherche en Antarctique (SCAR) et son

homologue du Comité scientifique pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique sont invités.

L'absence d'une structure administrative dotée de véritables pouvoirs décisionnels signifie que la protection de l'environnement du continent austral va surtout dépendre de la sensibilité écologique des Etats qui mènent des activités en Antarctique. Il ne faut pourtant pas croire que le nouvel organe consultatif n'exercera aucune influence. En présentant son rapport à la Réunion consultative, le Comité pour la protection de l'environnement a l'obligation de présenter tous les avis exprimés sur les sujets qui ont été abordés. Ce rapport est ensuite rendu public de manière à assurer une certaine transparence.

Le mécanisme d'inspection (article 14)

Le Protocole reprend et renforce le mécanisme d'inspection prévu à l'article VII du Traité sur l'Antarctique. Depuis 1961, chaque Partie consultative est autorisée à désigner des inspecteurs qui jouissent à tout moment d'une complète liberté d'accès à toutes les régions de l'Antarctique, y compris les stations, installations et matériel qui s'y trouvent. L'Etat qui procède à une inspection veille simplement à communiquer aux autres Parties contractantes le nom de ses observateurs et la date à laquelle leurs fonctions prennent fin. En outre, chaque Partie consultative s'engage à informer les autres sur le personnel séjournant dans ses stations et sur les expéditions qu'elle organise et envoie dans la zone d'application du Traité. La pratique révèle que ce mécanisme d'inspection a été utilisé à quelques occasions. L'article 14 du Protocole de Madrid renforce ce mécanisme en autorisant la Réunion consultative – et non plus seulement les Parties consultatives – à désigner des inspecteurs.

Les obligations relatives à la mise en œuvre du Protocole

L'article 13 du Protocole exige de chaque Partie contractante qu'elle prenne, *dans les limites de sa compétence*, les mesures appropriées

pour garantir le respect du régime relatif à la protection de l'environnement. La formulation volontairement ambiguë de cette disposition illustre les divergences qui opposent les Parties contractantes au Traité sur l'Antarctique sur la question territoriale. Elle permet en effet à chacune d'elles de se baser soit sur la nationalité soit sur la territorialité pour exercer sa juridiction au sud du soixantième degré de latitude Sud²⁶.

L'information et la transparence sont également appelées à jouer un rôle important dans la mise en œuvre du Protocole. Chaque Partie a en effet l'obligation de présenter un rapport annuel sur les mesures qu'elle a adoptées pour honorer les engagements qu'elle a pris en ratifiant le Protocole. Distribué à toutes les Parties contractantes ainsi qu'au Comité pour la protection de l'environnement, ce document est examiné au cours de la Réunion consultative suivante avant d'être rendu public.

Le Protocole de Madrid reste malheureusement muet sur la question de la réparation des dommages. Tout juste son article 16 mentionne-t-il que les Parties contractantes s'engagent à élaborer des règles et procédures d'un régime de responsabilité et que celui-ci fera l'objet d'une ou de plusieurs annexes²⁷.

Le règlement des différends

La question du règlement des différends est traitée aux articles 18 à 20 du Protocole. Les conflits relatifs à l'interprétation ou à l'application des articles 7 (interdiction des activités minières), 8 (étude d'impact sur l'environnement), 15 (actions en cas d'urgence) et des annexes – à moins que celles-ci n'en disposent autrement – sont tranchés soit par la Cour internationale de justice soit par un Tribunal arbitral dont la constitution et le fonctionnement sont décrits dans un appendice au Protocole. Le choix entre ces deux instances est laissée à chaque Partie contractante. L'article 20 précise toutefois que ces tribunaux n'ont aucune compétence pour statuer sur des questions relevant de l'article IV du Traité sur

l'Antarctique relatif au gel des souverainetés. Bizarrement, les différends portant sur la disposition clé du Protocole, l'article 3, ne sont soumis qu'à une obligation générale de règlement pacifique. Dans l'Acte final de la Conférence de Madrid, il fut ajouté qu'une procédure d'enquête devrait être élaborée pour faciliter le règlement des différends que pourraient susciter la rédaction ou l'application de cette disposition. Tant que le Protocole n'entrera pas en vigueur, les chances de voir cet engagement se concrétiser restent plutôt faibles.

CONCLUSION

Les décisions australienne et française de ne pas signer la Convention de Wellington sur la réglementation relative aux ressources minérales de l'Antarctique ont ouvert un dangereux vide juridique. Celui-ci ne sera comblé que le jour où le Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement entrera en vigueur. Cette date marquera également le retour au consensus qui a caractérisé le fonctionnement du système antarctique jusqu'en 1989 et qui a été mis à rude épreuve par les revirements d'opinion auxquels on assista à Canberra et à Paris. Négocié et adopté en moins de deux ans, le Protocole de Madrid comporte inévitablement des imperfections qui se révéleront avec le temps. Aussi est-il prématuré de vouloir en tirer des enseignements. Nous nous limiterons dès lors à faire trois remarques en guise de conclusion.

Premièrement, l'adoption du Protocole de Madrid consacre l'avènement des organisations non gouvernementales sur la scène antarctique. Disposant d'importantes ressources financières et passées maîtres dans l'art d'utiliser les média, *Greenpeace* et ses consœurs ont pesé de tout leur poids sur les négociations du nouveau régime de protection de l'environnement. L'émergence de ce nouvel acteur sur le continent austral provoque l'inquiétude des scientifiques. Ceux-ci craignent

désormais que les idées alarmistes répandues par ces groupes de pression à propos des éventuelles répercussions écologiques de certains programmes de recherche n'aboutissent à la mise en place de contraintes qui hypothéqueraient les chances de succès de ces projets. Le SCAR redoute également une diminution de son influence auprès des Parties consultatives alors que, paradoxalement, la valeur scientifique unique que présente l'Antarctique dans la compréhension des phénomènes climatiques ou dans la disparition de la couche d'ozone stratosphérique se confirme chaque jour davantage.

Deuxièmement, il convient de garder le sens des proportions et de ne pas exagérer la portée du régime adopté dans la capitale espagnole. Le sixième continent est immense. Même si les chiffres exacts ne sont pas connus, on estime que, durant l'été austral, la « population » qui y réside s'élève à environ 4 000 personnes alors qu'en hiver, ce ne sont guère plus de 1 000 chercheurs qui acceptent d'affronter la rigueur de la nuit australe. Les traces que peuvent laisser ces hommes resteront par conséquent confinées à de minuscules portions de ce vaste continent.

Troisièmement, il faut garder à l'esprit que toute présence humaine en Antarctique aura nécessairement des conséquences indésirables sur l'environnement. Personne ne semblant remettre en cause cet état de fait, le problème se borne dès lors à limiter les effets de cette présence sur le milieu naturel fragile du continent des glaces.

Longtemps, l'Antarctique est restée le monde de l'oubli. Aujourd'hui, il attire une foule de touristes en quête d'espaces inviolés. Si l'on veut préserver l'étrange beauté qui se dégage des paysages figés du sixième continent, il importe que chacun d'entre nous réalise que le meilleur moyen d'éviter des sources de nuisances supplémentaires consiste à laisser l'Antarctique à l'écart des routes touristiques.

NOTES ET RÉFÉRENCES

Les opinions exprimées dans cette contribution sont personnelles et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Administration fédérale.

1. Les Américains, les Russes et les Anglais se disputent toujours la paternité de cet événement; sur cette question voir J. COURATIER, *Le système antarctique*, Bruylant, Bruxelles, 1991, pp. 42-44.
2. Affaires relatives à l'Antarctique (Royaume-Uni contre Argentine) et (Royaume-Uni contre Chili), CIJ *Recueil* 1956, pp. 12 et 15.
3. *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 402, p. 73.
4. L'ensemble de ces réglementations forment le « système antarctique » ou « système du Traité sur l'Antarctique », expression utilisée pour la première fois en 1973 par R. GUYER pour intituler le cours qu'il donna à l'Académie de droit international de La Haye: « The Antarctic Treaty System », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 139, 1973-II, pp. 149-226; elle est définie officiellement à l'article 1^{er} du Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement dont la version française est reproduite in *Revue générale de droit international public*, 1992, p. 207.
5. Sur le problème de l'acquisition du statut consultatif, voir S. PANNATIER, « Acquisition of Consultative Status under the Antarctic Treaty », *Polar Record*, vol. 30, 1994, pp. 123-129.
6. Ce n'est qu'en 1972 que le dictionnaire Larousse a admis que l'environnement désigne aussi « l'ensemble des conditions naturelles et culturelles susceptibles d'agir sur les organismes vivants et les activités humaines ».
7. La version française de cette Convention est reproduite in *Revue générale de droit international public*, 1989, p. 182.
8. J.-P. PUISSOCHET, « Le Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement (Madrid, 4 octobre 1991) », *Annuaire français de droit international*, 1991, p. 755.
9. Pour une description de cet instrument, voir R. BERMEJO, *L'Antarctique et ses ressources minérales: le nouveau cadre juridique*, Presses universitaires de France, Paris, 1990; et R. WOLFRUM, *The Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities*, Springer Verlag, Berlin/Heidelberg, 1991.

10. Cet adjectif est utilisé par le Commandant J.-Y. COUSTEAU dans un entretien qu'il accorda au journal *Le Monde*, 10 janvier 1989, p. 10.
11. *Hansard, Australian Parliamentary Debates: Senate*, 3 mai 1989, reproduit in P. BECK, «The Antarctic Resource Conventions Implemented: Consequences for Sovereignty Issue», in A. JORGENSEN-DAHL/W. OSTRENG eds, *The Antarctic Treaty System in World Politics*, Basingstoke, 1991, p. 254.
12. Sur le contenu de ces règles, voir L. PINESCHI, «The Antarctic Treaty System and General Rules of International Environmental Law», in F. FRANCIONI/T. SCOVAZZI eds, *International Law for Antarctica*, Giuffrè, Milan, 1987, pp. 187-246.
13. Pour une liste de ces instruments, voir S. A. HAJOST, «International Agreements Applicable to Antarctica: A Survey», in R. WOLFRUM éd., *Antarctic Challenge III*, Duncker & Humblot, Berlin, 1988, pp. 79-103.
14. *International Legal Materials*, vol. 11 (1972), p. 358.
15. *International Legal Materials*, vol. 19 (1980), p. 869.
16. Sur ces recommandations, voir Sir A. WATTS, «The Present Antarctic System of Environmental Protection», in F. FRANCIONI/T. SCOVAZZI eds, *International Environmental Law for Antarctica*, Giuffrè, Milan, 1992, pp. 31-52.
17. Sur la nature juridique des recommandations, voir S. PANNATIER, *L'Antarctique et la protection internationale de l'environnement*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1994, pp. 166-168.
18. C'est ainsi que sur l'île du Roi Georges, on ne dénombre pas moins de huit stations scientifiques. Cette concentration s'explique par l'accès particulièrement facile de cette zone. Durant l'hiver austral 1994, seules 36 stations de recherche ont été utilisées au sud du 60° degré de latitude Sud.
19. J.-P. PUISSOCHET, op. cit. supra note 8, p. 763; S. K. N. BLAY, «New Trends in the Protection of the Antarctic Environment: The 1991 Madrid Protocol», *American Journal of International Law*, 1992, p. 399.
20. Sir A. WATTS, *International Law and the Antarctic Treaty Regime*, Grotius, Cambridge, 1992, pp. 284-285.
21. Pour une analyse détaillée, voir C. REDGWELL, «Environmental Protection in Antarctica: The 1991 Protocol», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43, 1994, pp. 616-633.
22. Recommandation II-8, *Rapport de la Troisième Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique*, Bruxelles, 2-13 juin 1964.
23. Sur cet instrument, voir S. PANNATIER, op. cit. supra note 17, pp. 125-126.
24. *International Legal Materials*, vol. 12, 1973, p. 1319.
25. Sur cette question, voir D. VIDAS, «Antarctic Tourism: A Challenge to the Legitimacy of the Antarctic System?» *German Yearbook of International Law*, vol. 36, 1993, pp. 187-224.
26. Cette technique dite de l'ambiguïté volontaire est également décrite à l'aide de l'expression d'«approche bifocale». On trouve une obligation rédigée en des termes similaires à l'article XXI de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique.
27. Sur les difficultés que pose l'élaboration d'une telle annexe, voir F. FRANCIONI, «Liability for Damage to the Common Environment: The Case of Antarctica», *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 3, 1994, pp. 223-230.

ESPRIT

Un mensuel indépendant

10 numéros par an

Parmi nos collaborateurs :

Cornelius CASTORIADIS, Éric CONAN, Jean-Philippe DOMEQ, Jacques DONZELOT, Jean-Pierre DUPUY, Françoise GAILLARD, Jean-Luc GIRIBONE, Pierre HASSNER, Stanley HOFFMANN, Janos KIS, Jean LECA, Claude LEFORT, Daniel LINDENBERG, Edgar MORIN, Pierre PACHET, Gisela PANKOW, Thierry PAQUOT, Evelyne PISIER, Jean-Luc POUTHIER, Paul RICÉUR, Joël ROMAN, Jean-Louis SCHLEGEL, Daniel SOULEZ-LARIVIÈRE, Pierre-André TAGUIEFF, Paul THIBAUD, Alain TOURAINE, Pierre VIDAL-NAQUET, Georges VIGARELLO

Directeur : Olivier MONGIN

212, rue Saint-Martin 75003 Paris
Renseignements : Mireille de Sousa
☎ 43 04 08 33 – Télécopie 48 04 50 53

La Convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique

Christopher D. STONE

Professeur de droit, titulaire de la chaire Roy P. Crocker
à l'Université de la Californie méridionale (USCLA), Los Angeles*

Résumé : La convention sur la diversité biologique (CDB) est la tentative la plus sérieuse, de la part de la communauté internationale, pour faire face à l'appauvrissement des trésors biologiques de la Terre. Alors que les conventions précédentes portaient sur la disparition d'espèces et de biotes, le principal objectif de la Convention sur la diversité biologique est de maintenir « la variabilité du nombre d'organismes vivants ». Parmi les autres objectifs avancés figurent la réglementation de l'accès aux ressources génétiques et la répartition équitable des profits provenant de ces ressources entre pays hôtes et exploitants. Cependant, la signification de l'expression « diversité biologique » comme de ses indicateurs demeure incertaine. Il en va de même des relations entre la Convention sur la diversité biologique et les conventions qui lui sont proches. A ce stade préliminaire, les ambitions des Parties et leurs priorités, doivent encore être clarifiées et précisées.

Zusammenfassung : Die Konvention über Biologische Vielfalt ist der ernsthafteste Versuch der internationalen Gemeinschaft, der Verarmung der biologischen Schätze der Erde zu begegnen. Während die vorangegangenen Abkommen den Verlust von Arten und Brutrevieren betrafen, besteht das Hauptziel der Konvention über Biologische Vielfalt in der Beibehaltung « der Vielfalt lebender Organismen ». Zu den anderen Zielen zählen die Begrenzung des Zugangs zu den genetischen Ressourcen und die faire Verteilung der Gewinne, die aus diesen Ressourcen gezogen werden, zwischen den Ländern, die über die Ressourcen verfügen und denjenigen, die sie nutzen. Jedoch bleibt die Bedeutung des Ausdrucks « biologische Vielfalt » – wie seiner Indikatoren – unklar ebenso wie die Beziehungen zwischen der Konvention über Biologische Vielfalt und nahestehenden Konventionen. In diesem Vorstadium bedürfen die Bestrebungen der Parteien und ihre Prioritäten noch der Klarstellung und der Präzisierung.

Summary : The Convention on Biological Diversity (CBD) is the international community's most comprehensive attempt to confront the impoverishment of the earth's biological treasures. Whereas previous conventions address loss of species and breeding grounds, the CBD's principal objective is sustaining « the variability among living organisms ». Other stated aims include regulating access to genetic resources and equitably dividing the benefits from those resources among host countries and exploiters. However, the meaning of biodiversity – the indicators – remains uncertain, as does the relationship between the CBD and related conventions. At this early stage, the ambitions of the Parties, and their priorities, await clarification and focus.

Genèse de la Convention

La Convention sur la diversité biologique (CDB) (CNUED, 1992) n'est pas le premier effort du droit pour prendre en compte la gestion des ressources biologiques de la Terre (*biological assets*). Le *Code d'Hammurabi*, les lois des Hittites et l'*Ancien Testament* établissent des règles qui vont des pratiques agricoles à la protection des arbres fruitiers de l'ennemi en temps de guerre. (cf. Saggs et

Deutéronome; les références sont en fin d'étude). Les premiers accords internationaux pour la conservation des poissons, des oiseaux migratoires et des mammifères marins remontent à au moins un siècle. (cf. Birnie et Boyle; Lyster). Avec le temps, ces efforts se sont étendus. Certaines conventions modernes se concentrent sur des espèces en particulier, comme la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, 1973);

d'autres se concentrent sur une région géographique déterminée, comme le Traité sur l'Antarctique, (Appendice II, Conservation de la faune et de la flore de l'Antarctique, 1959); d'autres cherchent à réglementer certaines activités menaçant l'environnement, comme la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (Cf. *ICRW* 1946).

Mais en 1980 le séminaire «Pour une stratégie mondiale de conservation», co-organisé par l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN, également en abrégé Union mondiale pour la nature), le *World Resources Institute*, et d'autres organisations, consacra la diversité biologique comme un bien global indépendant, son déclin accéléré exigeant une attention particulière (WRI, 1980). Cet influent rapport soulignait la valeur des ressources génétiques, identifiait les multiples pressions qu'elles subissent (de l'empiétement humain sur les milieux de vie à la pollution en passant par l'introduction d'espèces exotiques) et établissait une stratégie pour renforcer et coordonner les réactions au niveau local et global¹.

Dans le cours de la décennie, diverses études scientifiques – par exemple, les rapports obtenus grâce à l'observation par satellites sur le déclin des forêts et la nouvelle estimation des disparitions d'espèces – ont confirmé le péril. A partir de 1984 l'UICN, par l'entremise de sa Commission sur le droit de l'environnement et son Centre sur le droit de l'environnement, commença à proposer une série d'articles dans la perspective de la conclusion d'un traité.

Des efforts formels et plus larges débutèrent en novembre 1988, avec une succession de rencontres de groupes d'experts convoqués par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Durant les deux années qui suivirent, plusieurs groupes de travail furent créés pour examiner diverses questions dont la protection d'espèces sauvages et domestiques, l'accès aux ressources et à la technologie génétiques, les conséquences qu'entraîne pour l'environnement le

relâchement d'organismes génétiquement modifiés ainsi que les problèmes de financement. En 1990, le Conseil de direction du PNUE créa un groupe de travail d'experts juridiques et techniques pour élaborer, à partir de ces travaux, un instrument juridique international sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. Entre février 1991 et mai 1992, un Comité intergouvernemental de négociation se réunit à diverses reprises pour préparer un texte final dont la présentation se fera à Rio.

La Convention sur la diversité biologique fut soumise à la signature le 5 juin 1992 lors du Sommet de la Terre; elle y fut signée par 153 Etats. Après sa ratification par un trentième Etat, la Mongolie, la Convention sur la diversité biologique entra en vigueur le 29 décembre 1993 – à peine trois ans après l'établissement du Groupe de travail du PNUE et dix-huit mois après sa présentation à Rio.

Avant la fin de l'année 1995 elle avait été ratifiée par 136 Etats, (Rapport mondial sur l'environnement, 1996) avec l'exception très remarquée des Etats-Unis. Le président Bill Clinton signa l'accord, mais les tentatives pour obtenir la ratification du Sénat, tel que l'exige la Constitution américaine, sont au point mort et il y a peu d'espoirs que cette ratification intervienne dans le proche avenir.

Le contexte politique et économique

Plusieurs facteurs convergèrent pour faire de la Convention sur la diversité biologique un document dont la texture est inhabituellement lâche, culminant dans des engagements particulièrement vagues, parsemés de «autant que possible et de façon appropriée», et dénués de toute sanction. Certes, un important degré de mollesse était inévitable – et tolérable – dès lors que l'ambition était de produire une convention cadre souple, comparable *grosso modo* à la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, 1985, et à la Convention cadre sur

les changements climatiques négociée au même moment à Rio. Les négociateurs espéraient que les éléments manquants seraient introduits avec le temps.

Un deuxième facteur contribuant à l'aspect flou de la Convention réside dans la rapidité avec laquelle le texte fut préparé. Avec le Sommet de la Terre qui approchait rapidement, le comité intergouvernemental de négociation fut forcé de parcourir à toute allure des questions très complexes et relativement nouvelles afin d'avoir le document prêt à être présenté un peu plus d'une année après sa première rencontre.

Mais même si les négociateurs avaient eu davantage de temps, il y a une troisième raison pour laquelle un niveau d'obscurité et d'équivoque supérieur à la moyenne – non seulement dans le détail mais quant à la mission institutionnelle – était probablement inévitable. L'explication doit être trouvée dans les tensions entre pays riches et pays pauvres qui ont marqué tous les accords internationaux récents, mais qui ont particulièrement affecté la Convention sur la diversité biologique.

Nous n'irions pas jusqu'à dire que cette négociation ait opposé deux camps, celui des riches et celui des pauvres. Plusieurs acteurs y ont participé – les organisations non gouvernementales (ONG) tout comme les États – insufflant de nombreuses zones ambiguës et subtiles de divergences et de convergences dans le processus. Par exemple, les ONG sensibles aux besoins des peuples autochtones étaient aussi résolument *conservationnistes* des habitats et des écosystèmes forestiers que n'importe quel pays riche favorable à la conservation. Mais schématiquement et nonobstant les communautés d'intérêt et la volonté de trouver des terrains d'entente, les riches et les pauvres firent valoir deux perspectives différentes à la table des négociations. Les riches sont davantage préoccupés par les menaces au système global qui conditionne la vie : la couche d'ozone, l'atmosphère, la santé écologique des océans. En

particulier les organisations non gouvernementales dirigées par des personnalités venues du Nord insistent également sur le maintien d'aménagements écologiques pour protéger les espèces menacées d'extinctions, les terres sauvages ou l'Antarctique vierge.

Les pauvres, de leur côté, partagent ces préoccupations. Mais s'inquiéter des menaces dont les effets négatifs ne se produiront peut-être pas avant un demi siècle est pour eux un luxe inaccessible. Leurs priorités sont concentrées, et cela est compréhensible, sur les défis locaux immédiats comme l'éradication de la pauvreté, la réduction de l'analphabétisme et la construction d'infrastructures. C'est pour cette raison que l'environnement intéresse les représentants de ces pays lorsque le lien est fait avec leur préoccupation à court terme concernant la santé, l'eau souillée par exemple, et la productivité, par exemple la perte de terres arables. En ce qui concerne les menaces à long terme, elles procèdent dans leur majorité des activités et du mode de vie des pays développés. Si la couverture produisant l'effet de serre s'est épaissie et si la couche d'ozone s'est amincie, ce sont les riches qui en sont responsables ; en toute justice, et par nécessité économique, que les riches payent donc la réparation de ces dégradations !

C'est sur cette toile de fond générale que les négociations sur la CDB eurent lieu. Les riches (pour poursuivre avec cette caricature grossière) entreprirent les négociations avec comme préoccupation prioritaire le plan d'action essentiellement conservationniste que l'UICN avait établi en 1980 déjà. Les pauvres étaient méfiants. La nature leur a alloué une part disproportionnée de la diversité biologique de la planète. Par conséquent, les discussions sur la conservation menaçaient de manière disproportionnée de mettre en question *leur* souveraineté sur les politiques locales dont dépendent *leur* développement économique et le service de la dette, qu'il s'agisse de l'industrie de la forêt ou de celle des pêcheries. Arriver à un accord multilatéral large exigeait qu'on assurât aux pauvres,

d'abord que leur souveraineté ne serait pas violée, ensuite que tout fardeau financier significatif serait couvert par les riches.

Troisièmement, pour gagner le soutien des pauvres il fallait leur offrir des carottes. Comme dans d'autres conventions cadre, les pauvres virent dans la CDB un moyen potentiel pour transférer des richesses *nouvelles et additionnelles* en provenance des pays du Nord. Par ailleurs, comme dans beaucoup d'autres négociations, la porte était ouverte à quelques transferts de technologie non définis. Et, ce qui est peut-être encore plus significatif, les pauvres furent encouragés à croire que leurs forêts recelaient des réservoirs de ressources génétiques fabuleusement riches, que les firmes des pays riches, en particulier les entreprises pharmaceutiques, armées des dernières techniques et appareils de la biotechnologie, étaient impatientes d'exploiter à leur propre profit. Le moins que les pauvres pussent espérer de la CDB c'était de leur assurer une part de cette manne prétendument imminente.

Ces motivations divergentes, les tensions persistantes et les efforts tant pour les alléger que pour les ignorer ont tous laissé leurs empreintes sur le texte et sur les progrès subéquents réalisés par les parties.

Buts généraux et objectifs

La Convention débute par un préambule qui joue sur deux cordes – préservation et développement – sans en reconnaître les dissonances constitutives. La diversité biologique y est honorée pour sa valeur à la fois intrinsèque et instrumentale. Elle y est présentée comme une *préoccupation* commune de l'humanité (Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, CNUED, *Préambule*, 1992). Mais la Convention n'endosse pas la thèse d'un héritage commun qui, aux yeux de certains, pourrait autoriser la communauté internationale à forcer un gouvernement à préserver une forêt riche en

espèces. Pour ne laisser aucun doute sur cette question, les droits souverains des Etats sur leurs ressources biologiques sont explicitement affirmés (CNUED, *Préambule*, 1992). Et la Convention va même jusqu'à affirmer la vérité incontestable que «le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et suprêmes des divers représentants des pays en développement». (CNUED, article 8, section 4, 1992)

La Convention déclare ensuite poursuivre trois objectifs : la conservation de la diversité biologique, une utilisation durable de ses éléments, et le partage juste et équitable de ses profits.

La structure institutionnelle

La Convention institue une Conférence des parties comme organisme central permanent habilité en tout temps à ajuster les données, à surveiller l'application de la convention, à adopter de nouveaux protocoles (art. 28) et, par un consensus ou à la majorité des 2/3, à amender la convention ou l'un de ses protocoles (art. 29). La conférence des parties a un organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (art. 25) pour s'occuper des questions techniques. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), désigné à l'origine comme «mécanisme de financement provisoire», continue à fonctionner comme tel. En général, les pays industriels veulent faire du FEM un mécanisme permanent, mais la décision finale est bloquée par quelques pays parmi les moins développés qui continuent à insister pour que le FEM soit réformé – (ils souhaiteraient pouvoir influencer davantage sur sa gestion – avant de donner leur accord. Aucun mécanisme formel n'est prévu pour le règlement des conflits. En fait, les obligations sont de façon prédominante de nature déclaratoire et discrétionnaire, même l'intervalle entre les rapports périodiques prévus à l'article 26 n'est pas déterminé, à tel point que les *conflits* susceptibles de

surgir sont difficiles à imaginer; mais si tel devait être le cas, les protagonistes sont invités à «chercher une solution par la négociation» (art. 27). Le secrétariat de la convention est à Montréal.

Les obligations de la Convention

Les mesures de conservation

La réponse de la Convention à ses parrains conservationnistes est décidément «molle» (*soft*). Chaque partie entreprend la préparation d'une stratégie nationale dont les contraintes se limitent à «réfléter *inter alia* les mesures élaborées» dans la Convention sur la diversité biologique (art. 6); et chacun entreprend «autant que possible et de façon appropriée», «d'intégrer les considérations relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources biologiques» dans le processus décisionnel national (art. 10).

Au début de la négociation, les forces favorables à la conservation avaient espéré qu'une liste de régions dont la diversité biologique est particulièrement vulnérable aurait pu être rédigée, parallèlement aux listes de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Mais certains pays ont, semble-t-il, imaginé que des pressions pourraient être exercées sur eux pour épargner certaines régions qui se trouveraient sur la liste. Ainsi, en maintenant le ton «plus mou» de la convention, chaque partie était chargée d'identifier par elle-même et de surveiller des régions importantes en tenant compte des lignes de conduite vagues de l'annexe 1 (art. 7). «Autant que possible et de façon appropriée» chaque Partie contractante établit un système de zones protégées où des *mesures spéciales* doivent être prises pour conserver la diversité biologique. Par ailleurs, chaque Partie adoptera des mesures introduisant des méthodes de conservation *ex situ*, comme le stockage de semences (art. 9). Chaque Partie envisagera

des mesures incitant à la conservation (art. 11), établira des programmes techniques et de recherches (art. 12) et sensibilisera l'opinion publique (art. 13). Des études d'impact et d'autres mesures gouvernementales pour limiter les effets nocifs de politiques susceptibles de nuire à la diversité biologique sont encouragées (art. 14).

Les mesures concernant les ressources

En réponse aux revendications sur les ressources, la souveraineté de chaque partie sur les sites où se trouve une diversité biologique potentiellement intéressante, est réaffirmée. Mais le pays hôte d'une ressource est encouragé à en faciliter l'accès à des tiers. Cette facilité ne s'étend pas à une ouverture complète: plus précisément, aucun pays ne pourra accéder aux ressources sans le consentement préalable donné en connaissance de cause par la partie contractante qui fournit lesdites ressources (art. 15). Cette disposition a pour but de forcer les prospecteurs à obtenir un accord avec le pays hôte, et donc de partager avec lui, dans une certaine mesure, les profits commerciaux de l'exploitation. L'article 16 aboutit à demander aux pays technologiquement avancés de transférer les biotechnologies, et l'article 19 les invite à partager les profits produits par l'application de la biotechnologie aux ressources génétiques dans des conditions «équitables» et «mutuellement acceptées». Les articles 17 et 18 encouragent l'échange d'informations et la coopération scientifique et technique.

Les implications éthiques

La Convention sur la diversité biologique soulève – et son application suscitera – cinq sortes de conflits éthiques. Ce sont:

1. l'équité internationale, concernant le partage des profits et des charges liés aux ressources génétiques entre les pays;
2. l'équité intra-nationale, concernant le partage des profits et des coûts particulièrement

avec les peuples autochtones et les communautés vivants à proximité des zones où se trouvent ces ressources ;

3. l'équité entre les espèces, concernant le partage des efforts de conservation entre des espèces et des écosystèmes en concurrence ;
4. l'équité entre les générations, concernant les obligations de ceux qui vivent aujourd'hui vis-à-vis des générations futures ;
5. l'équité planétaire, concernant la portion de la surface de la Terre ou de son énergie primaire nette que l'*homo sapiens* peut exploiter en concurrence avec d'autres espèces.

Chacun de ces conflits soulève des questions complexes indépendantes. L'auteur se limitera ici à quelques observations sur les trois premiers.

1. L'équité internationale : la justice entre les pays

L'équité internationale, au moins quant au partage des profits, est principalement abordée dans les articles 15 et 16. Ces dispositions, en encourageant la négociation, principalement par le mécanisme de consentement préalable donné en connaissance de cause, assurent que les pays hôtes recevront la *valeur du marché* pour la prospection de la biodiversité sur leur territoire. Au surplus, on attend de la reconnaissance prudente des droits de propriété intellectuelle (art. 16, sec. 5) qu'elle augmente cette valeur, tout au moins de façon marginale. La protection des investissements de l'industrie biotechnologique permettra aux firmes d'offrir davantage lorsqu'elles négocieront l'accès à la diversité biologique des pays hôte. Cependant, par « partage juste et équitable », les pays hôtes les moins développés entendent sans aucun doute quelque chose de bien supérieur au prix, même élevé, du marché. Idéalement ils espèrent faire de leurs avoirs disproportionnés de diversité biologique un levier qui leur servirait à réduire les disparités de la richesse globale.

Cependant, cela ne va pas sans poser plusieurs problèmes. D'abord, des études récentes de la valeur commerciale de la diversité biologique suggèrent que le contentieux concernant un « partage équitable » est presque certainement disproportionné par rapport au butin probable². Si ces études sont tant soit peu fondées – et aucune précipitation des maisons pharmaceutiques ne s'est encore produite qui soit de nature à les mettre en doute³ – il faut se souvenir comment les négociations sur le droit de la mer furent compliquées et prolongées par de fiévreuses tentatives pour partager les richesses que constituent les nodules de manganèse du fond des mers, des richesses qui toutefois ne se sont toujours pas concrétisées.

Deuxièmement, quelle que soit l'ampleur de richesse inhérente à la biodiversité – et le temps seul nous le dira – l'argument moral selon lequel les pays hôtes devraient recevoir davantage que le prix du marché est incertain. Comment partager équitablement entre fournisseurs, transformateurs et autres acteurs ? Les pays qui ont la chance de détenir des zones dont la diversité biologique est importante ont autant le droit d'en profiter que les Etats qui détiennent du pétrole ou d'autres ressources naturelles. D'autre part, il est également vrai que ce sont les capacités technologiques en expansion des pays développés et plus précisément leur capacité croissante à traiter des spécimens et à synthétiser des molécules qui fait croître la valeur des zones forestières. Sans la biotechnologie des pays développés, la diversité biologique ne serait que des feuilles et des écorces. Par ailleurs, en exploitant les ressources génétiques, les firmes des pays industrialisés peuvent difficilement être accusées de commettre de la « biopiraterie ». La probabilité⁴ qu'une plante puisse être transformée en un produit pharmaceutique commercialisable a été estimée entre un sur mille et un sur dix mille. Même lorsqu'un produit pharmaceutique aux vertus prometteuses a été localisé, le coût pour le mettre sur le marché est très important (cf. Dimasi).

Ainsi, contrairement à la piraterie en haute mer qui consiste à s'accaparer de la richesse par la force et qui peut être condamnée sans ambiguïté et universellement, la bioprospection est une activité coopérative accroissant la richesse. Les deux Parties concluent délibérément un accord. Chacune apporte sa contribution qu'elle mettra en évidence. Dans ces circonstances, sans consensus moral intuitif affirmant qu'une partie se comporte avec malveillance (comme en cas de mauvais traitement de prisonniers de guerre ou de génocide), je ne vois pas bien comment on pourrait partager les fruits *équitablement* sans une négociation dans le cadre du marché. Si un pays A souhaite rendre l'une de ses zones prometteuses disponible pour la bioprospection pour la somme de \$1/hectare par année, alors que d'autres pays prétendent avec insistance que rien de moins que \$10/hectare n'est *juste*, qui donc est vraiment disposé, au nom de la morale, à contester à A son pouvoir d'Etat souverain désireux de passer un accord à \$1 ? La Convention sur la diversité biologique, dans sa rédaction actuelle, ne fournit aucune base pour modifier un tel résultat.

Accordons que s'en remettre aux lois du marché n'est pas totalement satisfaisant. La solution de Nash à une négociation bilatérale entre deux parties à la richesse inégale démontre que celle des deux qui est la plus riche, et la moins désespérée, sortira de la négociation avec plus de la moitié de la *richesse* que le permet la coopération. Ce résultat vient du fait que la partie riche a moins à perdre en se retirant de la table de négociation. Mais on peut démontrer⁵, en partant de l'hypothèse que le négociateur le plus riche aura la plus grande partie de la *richesse*, que le partage en terme *d'utilité* est de 50-50. Certains croient peut-être que la division de la richesse à 50-50 est plus équitable que la division de l'utilité à 50-50 ; mais rien n'est moins facile à établir. Après tout, c'est le même principe, à savoir le déclin de l'utilité marginale de la richesse, que les pays pourvus invoquent pour justifier

«les responsabilités différentielles», qui consiste à ne pas demander aux pays pauvres de payer autant en application des conventions cadre, au motif que chaque dollar de leur contribution leur «coûte» davantage en utilité qu'il n'en coûte au riche.

Dans tous les cas, en réalité, la question morale la plus ardue se trouve ailleurs : non pas comment diviser la rente, facilement exagérée, que la diversité biologique produira, mais comment répartir le coût que la conservation de la diversité biologique va certainement occasionner. Du point de vue théorique, on peut poser le problème du partage de ce coût dans son cadre le plus large :

«Si le devoir de conservation de l'environnement existe [...], repose-t-il sur toute l'humanité comme corollaire de la Convention sur la diversité biologique [qui désigne] la diversité biologique comme *préoccupation commune de l'humanité* ? Ou bien ce devoir repose-t-il sur des Etats dont le territoire renferme la diversité biologique, en application du fait que la Convention [rend les Etats] responsable de la conservation de leur diversité biologique et de l'usage de leur ressources biologiques d'une manière durable ? » (cf. Yamin).

Mais pratiquement, dans un monde caractérisé par des disparités économiques énormes, la préservation d'écosystèmes et d'espèces de valeur, en particulier chez ceux qui ne peuvent pas «se payer leur propre préservation», nécessitera un transfert de fonds des pays riches aux pays pauvres. De tels transferts sont prévus à l'article 20, qui mandate les Parties des pays développés à fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux parties en développement de faire face à «la totalité des surcoûts convenus» que leur impose la mise en œuvre des mesures par lesquelles elles s'acquittent des obligations découlant de la présente Convention.

L'introduction de l'équité sous cette forme ne fait que soulever de nouvelles questions, et non pas uniquement la question évidente, à savoir comment mesurer les surcoûts convenus. Hormis le fait qu'il n'y a pas suffisamment de fonds pour payer, ne fût-ce qu'une fraction de ce que les pays pauvres peuvent être obligés de prendre en charge, la question la plus urgente est la collecte de fonds et non pas leur distribution. Quel est le juste partage des coûts entre les fournisseurs des ressources financières ? Quelles devraient être les contributions de l'Allemagne, du Japon ?

Pour répondre à cette question, l'éthicien sera tenté d'adopter la perspective de l'économie du bien-être et de concevoir le problème comme celui d'une clause relative à des biens publics – c'est-à-dire visant au maintien de zones dont les avantages, par-delà leur valeur commerciale susceptible d'appropriation, sont largement étendus et n'incitent pas à la rivalité. Ce qui est *juste* comme point de départ c'est que chaque bénéficiaire devrait contribuer à la conservation de l'habitat en danger en proportion de la volonté du pays à payer, essentiellement l'avantage qu'il retire de la conservation de la zone marginale en question.

Or, faire dépendre l'offre publique de la volonté de payer conduit à infléchir les efforts de conservation dans le sens des préférences des riches. Mais il y a pire : le fait que toutes les contributions sont purement volontaires signifie que les efforts de conservation sont voués à être sous-financés.

2. Les équités intra-nationales: justice à l'intérieur même des pays

Les profits financiers de la prospection biologique sont peut-être exagérés, mais il y a tout de même de bonnes raisons de faire une différenciation importante entre plusieurs communautés. Quels que soient les profits, devraient-ils être affectés aux comptes généraux de la nation ou une partie d'entre eux ne devraient-ils pas revenir aux communautés locales d'où ils proviennent ? Concernant l'obligation pour chaque pays de partager les profits avec les

peuples autochtones et les communautés locales, la Convention sur la diversité biologique ouvre la question en déclarant que « sous réserve des dispositions de sa législation nationale », chaque partie contractante doit « encourager le partage équitable avec les peuples autochtones et communautés locales des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques ». Même tenue, cette référence n'apparaît seulement que dans une sous-section de l'article 8, qui traite de la conservation *in situ*. La Conférence des Parties ne devrait-elle pas faire pression pour des engagements plus fermes ? Si elle devait faire pression dans cette direction, elle ne pourrait guère s'appuyer sur le droit international. Celui-ci prend presque uniformément les Etats-Nations comme unités de référence, sans égard pour les effets internes. Si un traité international remplit les coffres d'une nation, tant mieux ; mais pour le meilleur et pour le pire, l'Etat est pratiquement libre de dépenser l'argent ainsi acquis à sa convenance. La condition désastreuse que connaissent les peuples autochtones dans le monde demeure un scandale, et le thème des « ressources de la diversité biologique » soulevé par la CDB devrait peut-être être utilisé pour attirer l'attention internationale⁶.

3. L'équité entre espèces: justice entre les espèces

Dans cette partie, la troisième question sur l'équité, l'espèce humaine est considérée, non pas en concurrence avec la Nature (cf. *infra*), mais comme servant d'arbitre. Imaginons deux espèces ou deux biotes/écosystèmes sur lesquels les humains n'ont pas de parti pris, car l'utilité de ces espèces leur est indifférente. Autrement dit, pour autant que nous soyons concernés, aucune de ces espèces, aucun de ces biotes/écosystèmes ne peut être jugé meilleur pour l'humanité. Mais supposons qu'une d'elles ou qu'un d'eux doive succomber, soit pour des raisons d'évolution « naturelle », ou parce qu'un quelconque impératif humain incontestable impose un

choix au détriment de l'autre. (Imaginons que sans un nouveau projet de réserve d'eau, *ici* ou *là*, des millions de personnes souffriront de la malaria ou de la sécheresse). En faisant de tels choix, quelles espèces devrions-nous favoriser? La Charte mondiale pour la nature (Assemblée générale des Nations unies, 1982) proclame que «toute forme de vie est unique et mérite le respect, nonobstant sa valeur pour l'humanité.» Mais la question de savoir comment on *respecte* un écosystème est loin d'être claire. Les actions qui perturbent l'équilibre d'un écosystème favorisent celui qui lui succédera. Moins de baleines, davantage de plancton. Que faire s'il faut choisir entre des espèces, parce qu'il nous est impossible de *toutes* les respecter également? Conservons-nous celle qui est la plus vieille, ou la plus rare, ou la plus haute dans la chaîne alimentaire? Comment devons-nous tenir compte de sites ou d'espèces qui jouent un rôle important dans la vie d'une culture?

Cette problématique abonde en questions terriblement complexes – pas uniquement quant aux réponses mais aussi quant à leur énonciation cohérente. Toutefois, il serait peut-être sage de permettre à l'*Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques*, éventuellement en consultation avec des éthiciens de l'environnement, d'essayer d'élucider ces questions par des listes ou au moins par des critères. Après tout, si les parties ne peuvent se mettre d'accord sur des priorités, il incombera au Fonds pour l'environnement mondial de le faire, sur une base *ad hoc*, sans le même degré de visibilité et d'expertise.

Critique

Toute critique de la Convention sur la diversité biologique doit tenir compte du contexte dans lequel opèrent les Parties. Ce sont des temps difficiles pour le mouvement écologiste en général. En 1992 le Sommet de la Terre de Rio devint, pour une brève période, le centre

d'intérêt ce qui le porta à un surcroît d'optimisme et à l'idée vertigineuse de dépenser de 400 à 600 milliards par année pour guérir la Terre. Mais l'embrasement de la rencontre de Rio a été suivi par la prise de conscience prosaïque que Rio était en un sens, aux yeux du reste du monde, un spectacle. Les dirigeants des Etats ne partagent pas la ferveur des délégués, et les nouveaux fonds ne se sont pas concrétisés. En outre, de toutes les conventions issues de la CNUED, la Convention sur la diversité biologique sera peut-être celle qui aura le plus de mal à gagner le soutien des dirigeants politiques et du public. Dans un sondage de 1993, parmi les préoccupations environnementales qui vont de la vie sauvage au changement climatique, la diversité biologique est celle qui vient en toute dernière position (cf. Hauk)⁷. En fait, les défenseurs de la diversité biologique doivent être considérés comme rares même parmi ceux qui se qualifient d'écologistes. Il est plus facile de susciter un soutien pour des éléments particuliers de la diversité biologique – les tigres ou les marais – que pour une diversité biologique relativement abstraite. Plusieurs se demandent, pourquoi ne pas protéger simplement les tigres par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), les marais par la Convention Ramsar sur les zones humides, les oiseaux migratoires par les Conventions sur les oiseaux migrateurs, et ainsi de suite.

De plus, la Conférence des Parties travaille avec un handicap supplémentaire auquel nous avons déjà fait allusion et tenant au fait que la CDB naquit de deux mobiles qui, s'ils ne sont pas toujours en conflit, sont en tension permanente. Certaines parties et organisations non gouvernementales mettent la priorité sur la préservation; d'autres voient dans la Convention une occasion de transfert de richesse et de technologie. Ces intérêts sont convergents – il y a place tant pour la défense d'avantages que pour la coopération – dans la mesure où il y a un profit économique dans la conservation. Mais, comme nous l'avons noté,

les perspectives de *richesses* provenant des ressources génétiques ce sont estompées. Ainsi, les *échanges* qui auraient alimentés le progrès ne sont pas au rendez-vous.

Aussi bien, la question de savoir comment financer les engagements même les plus élémentaires, comme les études d'impact de l'article 14, reste sans solution. Qu'est-ce qui sera qualifié de «totalité des surcoûts convenus pour la mise en œuvre des mesures» devant incomber aux membres les plus riches (art. 20)? Sur des questions de financement aussi cruciales, peu d'avancées sont à prévoir tant que le blocage sur les mécanismes de financement n'est pas finalement résolu. Plusieurs pays continuent à rejeter le Fonds pour l'environnement mondial en invoquant comme d'habitude qu'il est trop étroitement associé à la Banque Mondiale, que sa transparence est inadéquate, et que son administration incline par trop vers les pays qui fournissent les ressources. Ces objections persistent, malgré le fait qu'il n'y a aucun mécanisme de financement prêt à prendre le relais du FEM et que les pays qui l'ont financé jusqu'ici, d'ailleurs sans trop de générosité, n'auront pas tendance à faire davantage si leur poids dans sa gestion venait à être dilué. Pourtant, il est presque certain que les parties continueront à passer une part considérable de leur temps dans des débats idéologiques très animés quant au mécanisme *idéal* d'allocation des fonds: Ce dernier devrait-il prendre modèle sur la double majorité du Fonds de Montréal pour l'ozone, etc.?

Le risque est qu'une espèce de vide se développe dans lequel les délégués, incapables de faire progresser tant soit peu les buts prioritaires de l'une ou l'autre des factions, marginalisés qu'ils sont par rapport aux objectifs de la politique intérieure de presque tout les pays, et peu désireux de se soumettre à un mécanisme de financement qui rassurerait les Etats donateurs, emprunteront des voies de moindre résistance dans des directions sûres et non coûteuses mais qui pourraient bien s'avérer de ce fait d'importance minime.

Pour illustrer cela, au moment où la Convention était négociée, on aurait pu imaginer facilement – et espérer – que la gestion de la forêt serait apparue comme un point central de préoccupation. Les écosystèmes forestiers sont, après tout, les premiers dépôts de la diversité biologique, toutes définitions confondues. Pour répondre à des besoins à court terme, de nombreux pays en développement sont sous pression pour convertir leurs zones forestières: la vente du bois finance la dette, et ainsi de suite. Il en est résulté que le thème de la gestion des forêts était devenu politiquement sensible, que la question des forêts a été insuffisamment discutée, et qu'elle l'a été d'une façon assurément infructueuse dans le cadre de la CDB. La Commission sur le développement durable a pris l'initiative de promouvoir un Groupe intergouvernemental *ad hoc* ouvert sur les forêts. Bien que le nouvel arrangement semble éloigner la CDB de l'une des ses raisons d'être, il est peut-être préférable que ce groupe intergouvernemental devienne le forum directeur de ces questions sensibles⁸. Mais de nombreuses parties à la CDB sont prêtes à renoncer même à un rôle de soutien. Lors de la deuxième Conférence des parties à Djakarta en novembre 1995 de nombreux délégués et ONG ont exprimé le souhait que la CDB formule tout au moins son propre point de vue sur la forêt et sa biodiversité et qu'elle le présente aux délibérations du groupe intergouvernemental sur les forêts. Mais la proposition de constituer un groupe sur les forêts dans le cadre de la CDB fut ostensiblement rejetée au motif de «l'absence de ressources financières et de la possibilité d'un chevauchement avec le travail du Groupe intergouvernemental sur les forêts» (cf. Bureau of National Affairs, *International Environmental Report*, 1995).

Incapables de faire des progrès sur la question des forêts, et se trouvant dans une impasse quant aux mécanismes de financement, les parties ont reporté leur attention sur la sécurité biologique, c'est-à-dire la protection contre les dangers éventuels inhérents aux

organismes vivants modifiés. Cette question figure parmi celles qui méritent de retenir l'attention des Parties et, en réalité, la Convention a précisément invité les parties à envisager de lui consacrer un protocole (art. 19)⁹. Mais rares sont ceux qui durant la rédaction de la CDB avaient imaginé que la question de la sécurité biologique aurait été promue à la place éminente qui lui fut dévolue. On n'a recensé aucun cas d'un écosystème qui aurait été endommagé par l'introduction d'organismes génétiquement modifiés; cependant il existe de nombreux cas de dévas-tations dues à l'introduction d'espèces exotiques ou non indigènes, un sujet loin d'avoir soulevé la même attention à la Conférence des parties. Les partisans de la sécurité biologique justifient le temps passé sur cette question en la qualifiant de *cruciale*. Mais on peut supposer que la sécurité biologique a été ainsi qualifiée de cruciale parce qu'il s'agit là d'un sujet sur lequel les parties ont pu discuter. La discussion sur les forêts embarrasse les pauvres; ceux désirant soulever la sécurité biologique y trouve un avantage additionnel puisque les riches sont ceux qui sont mis en cause¹⁰.

Entre-temps l'examen d'autres questions a été ajourné. Alors que le besoin de transferts de technologie n'est guère contesté, peu d'idées sont émises pour décrire à quoi pourrait ressembler ce transfert en pratique. Étonnamment, peu d'attention semble avoir été donnée aux Systèmes de contrôle de l'information pharmaceutique [*Pharmaceutical Information Control System, PICs*] ou, en fait, à tout ce qui a trait aux ressources génétiques, une question pourtant qui avait tenu une grande place pendant la période des négociations. L'obligation pour les Parties de présenter un rapport national a été repoussée jusqu'à la quatrième Conférence des Parties en 1997; alors seulement – après la réception des premiers rapports et probablement en se fondant sur cette expérience – la question de ce que devraient inclure les rapports sera discutée.

CONCLUSION

Bien entendu, il est prématuré de porter un jugement sur la CDB. D'ailleurs, plus généralement, comment évaluer le succès d'un traité multilatéral? La Convention sur les pollutions atmosphériques transfrontières à longue distance, mise en place pour protéger les parties des flux transfrontaliers, a eu comme effet secondaire positif d'améliorer la compréhension qu'a chaque partie des conséquences nuisibles, sur elle-même, de sa propre pollution, sans compter les conséquences sur les autres! Elle a donc suscité des réactions politiques domestiques positives motivées par des considérations purement internes (cf. Levy). De même nous pourrions considérer le CDB comme un succès si elle réussissait ne fût-ce qu'à mobiliser l'attention et à créer un consensus qui sera important pour les choix à long terme, même si ces choix devaient être faits *en dehors* du cadre de la CDB.

En revanche, si on évalue la CDB en fonction des buts déclarés, il est juste de dire que dans les quatre années qui se sont écoulées depuis Rio, les progrès importants sur les questions essentielles qui ont motivé sa création ont été maigres. Ceux qui voyaient en la CDB un moyen de préserver les richesses des ressources génétiques n'ont pu donner un contenu significatif aux dispositions relatives au commerce de ces ressources. Même si avec le temps ces dispositions étaient prises, leur signification économique, les richesses très vantées qu'elles doivent protéger, ont de toute façon presque certainement été exagérées. Et il est improbable que la CDB devienne un canal concret pour le transfert de richesses ou de technologies. Ainsi frustrées de leurs priorités, certaines parties et ONG qui leur sont proches sont disposées à exploiter ce cadre comme un forum public pour émettre leurs griefs sur une série de questions les préoccupant profondément et qu'elles comprennent mal, telles que les répercussions du commerce international, l'insensibilité de la Banque

mondiale et de l'Organisation mondiale du commerce, et la prétendue perversité du droit des brevets.

Un autre groupe de parties recoupant partiellement celui dont nous venons de parler a l'espoir de transformer la CDB en une structure qui couvrirait tous les traités et les agences touchant à la diversité biologique. Ce groupe tient le paysage institutionnel existant pour trop fragmenté et éclaté et demande sa coordination et sa consolidation dans le cadre de la CDB. Mais si on décide d'une consolidation, où faut-il s'arrêter ? Il n'est pas possible de tracer une ligne claire entre la diversité biologique d'une part, et la majorité des problèmes qui assaillent l'être humain d'autre part. La désertification, les rivières, les déchets toxiques, la gestion des océans affectent tous la diversité biologique, tout comme l'expérimentation d'armes, le commerce, l'agriculture, l'exploitation minière ou les émissions des automobiles. De plus, il est douteux que de grandes agences polyvalentes soient plus efficaces que des institutions d'une taille modeste avec un mandat mieux défini. Et quoi qu'il en soit, les ressources financières et en personnels limitées prévues pour la Convention devraient inciter les parties à s'en tenir à des ambitions réalistes.

Jusqu'ici les tenants de l'utilisation durable et de la conservation se sont contentés de disparaître de l'avant-scène et d'accomplir ce qu'ils peuvent en coulisse, en espérant que, avec le temps et une diplomatie d'ouvertures, leur programme refera surface. Bien entendu, la patience des conservationnistes ne pourra excéder l'éclatement de leurs propres frustrations. L'identification de la diversité biologique menacée et la formulation de réponses nationales traînent en longueur. Les scientifiques – dont les efforts fournirent les bases de la Convention – sont pris au piège du marchandage des procédures concernant l'indépendance et l'autorité qui sera accordée au bras scientifique, l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques. Certains délégués se méfient

des scientifiques, les accusant d'avoir un point de vue du Nord et d'être politiquement naïfs. Pour les conservationnistes, d'autres forums – en dehors du cadre de la CDB et du Fonds pour l'environnement mondial – seront peut-être plus efficaces. Dès à présent la plus grande partie du financement pour le maintien de la diversité biologique – par l'établissement de zones protégées, par la gestion de réserves, le financement de la conservation *ex situ* et de banques de semences, etc. – passe par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale pour le développement, le Fonds pour la protection des forêts tropicales (*Rain Forest Trust Fund*) et d'autres ONG qui sont des acteurs importants comme *Conservation International* (Banque mondiale, 1995). Si la dynamique de la CDB et du FEM se révèle trop frustrant, ces autres voies domineront la compétition pour les ressources en diminution consacrées à la conservation et à l'assistance. Et il est toujours possible que ceux qui s'intéressent sérieusement aux baleines, à la faune et la flore de l'Antarctique, aux marais, etc., réinvestissent leurs énergies dans la Convention pour la réglementation de la chasse à la baleine, le Système du Traité de l'Antarctique, le Programme pour les mers régionales du PNUE, etc.

Si cela devait se produire, privée de fonds et de défenseurs compétents enthousiastes, la CDB se marginaliserait, l'audience des délégués se limitant à leur propre groupe. Ce serait bien dommage. La CDB fut et demeure le dépositaire d'énergies et d'espoirs considérables. La tragédie est qu'avant la création de la CDB, un plan stratégique viable avait déjà été formulé par l'UICN, le *World Resources Institute* et bien d'autres¹¹. La question, pour les écologistes, est de savoir comment sauver et remettre sur les rails ce travail idéaliste et de qualité.

En tout cas, il faudra de la patience. Contrairement à ce qui se passe avec de nouvelles lois nationales sur les questions environnementales qui peuvent être confiées à des structures bureaucratiques ou à des services

administratifs qui existent déjà, la direction de chaque régime environnemental multilatéral doit être construite *ab ovo*, sur ses propres fondations indépendantes, dans les circonstances les plus éprouvantes. Des périodes de démarrage longues, frustrantes et souvent turbulentes sont la règle.

De toutes façons, avec tant de forces centrifuges tirant la Conférence des parties à hue et à dia, il sera d'autant plus important que les forces modérées du régime se souviennent et rappellent à d'autres les tâches et les possibilités fondamentales. Un parcours sage pour les parties serait :

1. De se mettre d'accord sur les principales actions prioritaires ;
2. d'évaluer celles d'entre elles qui sont déjà plus ou moins bien menées par d'autres systèmes, comme la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, la Convention pour la réglementation de la chasse à la baleine, le Système du Traité de l'Antarctique, etc. ;
3. une fois les principales lacunes identifiées, de structurer en conséquence leurs propres efforts.

Par exemple, l'engagement pris à la dernière Convention des parties d'examiner la diversité biologique marine et côtière pourrait évoluer vers une entreprise valable si, au lieu de dupliquer le travail du Programme pour les mers régionales du PNUE, la Convention sur le droit de la mer, et d'autres accords déjà en place, les parties pouvaient fournir une étincelle et une orientation pour que les structures déjà en place se coordonnent et opèrent plus efficacement.

Mais ceux qui gravitent autour de la Conférence des Parties en vue de la contrôler sauront-ils s'assigner à eux-mêmes un rôle limité ? Le cadre de la CDB peut-il être infléchi vers des zones où il fera plus de bien que si ces mêmes ressources étaient canalisées vers d'autres structures existant déjà ? Ce ne sont pas là des ques-

tions rhétoriques. Mais dans un monde disposé à ne consacrer pour soigner la planète que des ressources se raréfiant, ce sont là les principales questions qui appellent encore une réponse.

NOTES

- * Roy P. Crocker Professor of Law, University of Southern California, Los Angeles, California, U.S.A., 90089 – 0071. (Le texte original est en anglais. SEBES a pris la responsabilité d'en établir la traduction. En ce qui concerne l'expression *sustainable development*, nous avons choisi de la traduire par « développement durable » comme dans le texte de la Convention, sans perdre de vue que plusieurs auteurs francophones lui préfèrent d'autres traductions, notamment « développement soutenable », « développement viable » ou « développement vivable ».)
1. Dans la décennie qui suivit, les dimensions de la diversité biologique du rapport de 1980 furent approfondies dans *Conserving the World's Biological Diversity* rapport de 1980 (Union mondiale pour la nature, UICN, 1990) et dans *Global Biodiversity Strategy* (World Resources Institute, WRI, et al., 1992).
 2. Dans un article récent, R. David Simpson, Roger A. Sedjo et John W. Reid, en utilisant ce qu'ils qualifient d'hypothèses très optimistes pour évaluer la valeur pharmaceutique de la diversité biologique dans les dix-huit zones mondiales les plus intéressantes (*hot spots*), ont conclu que certaines zones de l'ouest de l'Équateur ont au mieux une valeur de \$20 à l'hectare comme sites pour la prospection biologique, mais que la valeur médiane se trouve à seulement \$2 (cf. Simpson et al.). Et ces zones, rappelons-le, sont les plus intéressantes. En utilisant une méthodologie différente, Robert Mendelsohn et Michael J. Balick concluent que les 3 milliards d'hectares de forêt tropicale ont une valeur moyenne de \$0.90 à \$1.32 par hectare (cf. Mendelsohn, Balick).
 3. Il est fréquent de se référer au contrat entre Merck et Co. et InBio comme le prototype d'autres contrats à suivre. Mais jusqu'ici, il y a peu de d'émules ; et en juillet 1995, Merck n'a, paraît-il, enregistré aucun rendement de son investissement. (cf. Cheng).

4. Des études de l'industrie pharmaceutique américaine indiquent qu'il faut investir \$230 millions, et 12 ans, pour développer un médicament commercialement intéressant (cf. Reid).
5. Cf. Barry.
6. D'un point de vue purement éthique, ces questions sont assez complexes: les chorégraphes, les compositeurs ou les producteurs de films doivent-ils trouver une compensation pour chaque village des Balkans dont les pas de danse, les coutumes et l'harmonie ont été copiés et présentés depuis des années? Si tel était le cas, le monde en serait culturellement appauvri.
7. «Dans un monde où règnent les échanges de coups de feu dans les rues, des iniquités déchirantes et des guerres ethniques d'extermination, il est difficile de se mettre dans tous ses états pour les écosystèmes.» (cf. Hauk).
8. Cependant il n'y a aucune raison de croire que le groupe intergouvernemental sur les forêts traitera ces questions avec davantage de succès. Et pendant que les discussions se déplacent d'un forum à l'autre, d'immenses forêts continuent à disparaître.
9. Voir le rapport du groupe d'experts ad hoc sur la sécurité biologique, 24- 28 juillet 1995, Madrid. Une rencontre ultérieure eut lieu au Caire du 11 au 14 décembre 1995.
10. La crainte est que le protocole, en sur-réglant le commerce des organismes modifiés génétiquement, pourrait étouffer le développement de cultures vitales pour l'agriculture du Tiers monde. (Miller)
11. Voir WORLD BANK 1995. Même le très discuté protocole sur la sécurité biologique a été différé jusqu'en 1998. Ce qui a été décidé, après de longues discussions, c'est qu'il devrait y avoir un tel protocole.

BIBLIOGRAPHIE

- THE ANTARCTIC TREATY, 1959, Washington. Reprinted in *International Legal Materials*, n° 19, 860 p.
- B. BARRY, *Theories of Justice*, University of California Press, Berkeley, 1989, pp. 15-16.
- P. W. BIRNIE and A. E. BOYLE, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, 425 p.
- BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS, «COP-2 Agrees on Biosafety Protocol», in *International Environmental Report*, 29 September 1995, vol. 18, NQ 24, pp. 897-898.
- V. CHENG, «Useful Drugs are Said to Lie Hidden in Tropical Forests», in *The New York Times*, 27 June 1995, sec. 4, col. 1.
- CONVENTION ON LONG-RANGE TRANSBOUNDARY AIR POLLUTION, 1979, Geneva. Reprinted in *International Legal Materials*, 18, 1442 p.
- DEUTERONOMY, ch. 20, verses 19-20, in *The Bible* (King James Version).
- J. A. DIMASI et al, «Costs of Innovation in the Pharmaceutical Industry», in *Journal of Health Economics*, 10, 1991, 107 p.
- O. HAUK, «Coming to Grips with Biodiversity», in *Tulane Environmental Law Journal*, 8, 1994, preface.
- INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE REGULATION OF WHALING, 1946, Washington, D.C.
- INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE, et al, *World Conservation Strategy*, Gland, Switzerland, 1980.
- INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE, et al, *Conserving the World's Biological Diversity*, Gland, Switzerland, 1990.
- M. A. LEVY, 1993, «European Acid Rain: The Power of Tote-Board Diplomacy», in P. M. HAAS, R. O. KEOHANE and M. A. LEVY, eds. *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1993, pp. 75-132.

- S. LYSTER, *International Wildlife Law: an Analysis of International Treaties Concerned with the Conservation of Wildlife*, Grotius Publications, Cambridge, U.K., 1985.
- H. I. MILLER, D. KENNEDY, E. FROTHINGHAM and J. BARTON, «Agricultural Production, Innovation and Biological Diversity», in *Australasian Biotechnology*, 5, 1995, pp. 238-241.
- R. MENDELSON, M. J. BALICK, «The Value of Undiscovered Pharmaceuticals in Tropical Forests», in *Economic Botany*, 49, 1995, 223 p.
- OPEN ENDED AD HOC GROUP OF EXPERTS ON BIOSAFETY, 1995, *Report of the Panel of Experts on Biosafety?*, Madrid, CBD/Biosafety Expert Group, 12 June 1995.
- W. V. REID et al, «A New Lease on Life», in *Biodiversity Prospecting*, World Resources Institute, Washington, D.C., 1993, 47 p
- H. W. F. SAGGS, *Civilization Before Greece and Rome*, Yale University Press, New Haven, 1989, pp. 158-168
- R. D. SIMPSON, R. A. SEDJO, J. W. REID, «Valuing Diversity for Use in Pharmaceutical Research», in *Journal of Political Economy*, February 1996.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT 1992, *Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro. Reprinted in *International Legal Materials*, 31.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY 1982, *World Charter for Nature*. Reprinted in *International Legal Materials*, NQ22, 1983.
- WORLD BANK 1995, *Mainstreaming Biodiversity in Development: a World Bank Assistance Strategy for Implementing the Convention on Biological Diversity*, Environment Department Paper 029 (Biodiversity series), World Bank Environment Department, Washington, D.C., November 1995.
- WORLD ENVIRONMENT REPORT, «UNEP Voices Support for Methods That Ensure Greater Diversity», 3 January 1996.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE, et al, *Global Biodiversity Strategy*, Washington, D.C., 1992.
- F. YAMIN, 1995, «Biodiversity, Ethics and International Law», in *International Affairs*, 71, pp. 536-537.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Laurence BOISSON de CHAZOURNES
Docteur en droit, conseil auprès du Département juridique
de la Banque mondiale, Washington

Résumé: La fin des années 1980 a vu un consensus se former sur la nécessité de lutter contre la survenance d'une augmentation significative de la température du globe au siècle prochain qui engendrerait des risques écologiques nombreux et dramatiques. Décision fut prise d'adopter un instrument juridique qui réponde à ce défi. Celui-ci revêt la forme d'une convention-cadre – entrée en vigueur le 21 mars 1994 – qui énonce des principes généraux et des engagements de nature programmatique, et met en place des mécanismes institutionnels de concertation. Lors des négociations, les divergences d'intérêt furent grandes, ce qui empêcha la négociation d'un instrument énonçant des obligations plus spécifiques en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a permis de poser les pierres de fondation d'un système qui appelle des affinements et évolutions ultérieures. Les Etats ne peuvent se limiter en ce domaine à des vœux pieux. Ils doivent faire preuve de courage et de détermination pour assumer les responsabilités qui leur sont communes, en même temps que différenciées du fait des responsabilités particulières des pays industrialisés.

Zusammenfassung: Über die Notwendigkeit der Verhinderung eines signifikanten Anstiegs der globalen Temperaturen im nächsten Jahrhundert, der zahlreiche und dramatische ökologische Risiken erzeugen könnte, hat sich am Ende der achtziger Jahre ein Konsens herausgebildet. Es wurde die Entscheidung getroffen, ein juristisches Instrument zu verabschieden, das auf diese Herausforderung antwortet. Es erhielt die Form einer Rahmenkonvention – in Kraft getreten am 21. März 1994 –, die allgemeine Rechtsprinzipien und Verpflichtungen programmatischer Natur aufführt und institutionelle Mechanismen der Verständigung bereitstellt. Während der Verhandlungen waren die Interessengegensätze gross, was die Aushandlung eines Instruments mit spezifischeren Verpflichtungen zur Reduzierung der Treibhausgase verhinderte. Jedoch hat es die Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über die klimatischen Veränderungen ermöglicht, den Grundstein eines Systems zu legen, das nach späteren Verfeinerungen und Entwicklungen verlangt. Die Staaten können sich auf diesem Gebiet nicht auf fromme Wünsche beschränken. Sie müssen ihre Entschlossenheit beweisen, die gemeinsame Verantwortung zu übernehmen, während gleichzeitig daneben die besondere Verantwortung der industrialisierten Staaten bestehen bleibt.

Summary: The 1980s ended in a consensus on need to prevent a significant rise in global temperature in the next century that would bring many dramatic ecological risks. A legal instrument to meet the challenge was adopted. This framework convention – effective 21 March 1994 – states the general principles and programs envisaged, and sets up institutional mechanisms of concertation. During negotiations, divergence of interest was large, inhibiting the announcement of specific obligations in reducing greenhouse gases. However, the UN framework convention on climate change provides a system that foresees future changes. Good intentions are not enough. Nations must show courage in assuming their common responsibilities, while remaining distinct from the particular portfolios of industrialized countries.

L'effet de serre¹, phénomène scientifique connu depuis la fin du XIX^e siècle, ne fit son apparition sur l'agenda des préoccupations internationales qu'au cours des années 1980. A l'occasion de réunions scientifiques convoquées à l'initiative d'organisations internationales telles que l'Organisation météorologique mondiale (OMM), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUÉ) ou encore le Conseil International des Unions Scientifiques, les experts invités déclarèrent qu'en raison de l'accroissement des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, notamment les émissions de dioxyde de carbone, il pourrait se produire au cours du siècle prochain une augmentation significative de la température du globe. Ce sont les émissions d'origine anthropogénique qui étaient tenues pour responsables de l'effet de serre, renforçant la composante naturelle de celui-ci².

Les enjeux de la négociation

Les déclarations reçurent un écho qui permit d'envisager les risques écologiques qui s'en suivraient – telle une élévation du niveau des mers, la disparition d'écosystèmes ou encore une dégradation des sols, sans parler de toutes les conséquences humaines –, de même que les moyens pour faire face à la survenance de ces dégradations. Des cercles plus larges se sont faits le relais de l'évocation de ces préoccupations. Les thèmes de l'énergie, notamment l'utilisation des combustibles fossiles, du développement et de l'environnement étaient au cœur des discussions.

Certaines détériorations de l'atmosphère avaient déjà alarmé l'opinion publique, qu'il s'agisse du phénomène des pluies acides ou de celui de la déplétion de la couche d'ozone (à savoir la détérioration de l'écran d'ozone stratosphérique de la Biosphère). Mais l'annonce du réchauffement du climat mettait directement en danger la Biosphère dans sa dimension planétaire³. Les liens qu'entretient l'effet de serre avec les autres phénomènes ne devaient pas pour autant être ignorés.

Cette prise de conscience appelait une réaction d'ensemble de la communauté internationale. De nombreuses réunions internationales organisées à la fin des années 1980, notamment la Deuxième Conférence sur le climat réunie à Genève à l'automne 1990, donnèrent l'élan nécessaire pour négocier un instrument juridique qui relève le défi du réchauffement planétaire. S'étant depuis 1988 préoccupée de ce sujet⁴, l'Assemblée générale des Nations Unies institua en 1990 un Comité intergouvernemental de négociation pour une Convention cadre sur les Changements Climatiques (CIN/CCCCO)⁵. Ce mécanisme de négociation placé sous le contrôle direct du Secrétaire général et de l'Assemblée générale des Nations Unies renforçait l'influence des gouvernements sur les résultats de la négociation⁶.

Au cours des négociations, les Etats se partagèrent en plusieurs groupes d'intérêt qui, fait intéressant, ne recoupaient pas les divisions traditionnelles Nord/Sud. Dans leur grande majorité, les pays de l'OCDE étaient favorables à l'adoption d'un instrument prévoyant une limitation de l'émission de gaz à effet de serre. Les Etats-Unis, pour leur part, ne voulaient être assujettis à aucune obligation de ce type. La plupart des pays en développement ne voulaient pas pâtir d'un point de vue économique de l'adoption d'une convention et revendiquaient de justes compensations en matière financière et technologique. Les pays exportateurs de pétrole craignaient qu'un tel instrument ne portât préjudice à leur source de revenus, issus de l'exportation de ce combustible fossile, et les petits pays insulaires ou ayant des côtes basses firent alliance pour se protéger contre la menace d'une montée des océans en faisant reconnaître leurs intérêts particuliers. Les pays à économie en transition quant à eux ne voulaient pas être tributaires de trop lourdes charges économiques.

Ouverte à signature lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en juin 1992, la Convention sur les changements climatiques est entrée en vigueur le 21 mars 1994⁷.

Négociée et adoptée dans des délais très courts – 18 mois –, la convention a très rapidement fait l'objet d'un grand nombre de ratifications. En juillet 1996, près de 160 Etats étaient déjà Parties à la convention.

Beaucoup d'incertitudes scientifiques subsistent encore, s'agissant notamment de l'ampleur et de la portée des conséquences d'un réchauffement du climat. Il y a toutefois un accord général pour considérer que ce réchauffement se produira si rien n'est fait pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les évaluations scientifiques annoncent en effet une augmentation de la température moyenne à la surface du globe de 1,5° à 4,5°C, au cours des cent années à venir⁸.

La Convention-cadre présente un caractère pionnier, en ce sens qu'elle trouve application dans un domaine qui ne connaissait aucune règle de droit international portant spécifiquement sur les changements climatiques. Certains accords internationaux abordent partiellement le problème⁹, de même que certains principes coutumiers¹⁰ trouvent application. Ils ne fournissent toutefois pas de moyens suffisamment précis pour répondre au défi du changement climatique. Tel était le défi lancé aux négociateurs de la Convention sur les changements climatiques. Encore leur fallait-il décider si cet instrument énoncerait des obligations spécifiques pour immédiatement mettre en œuvre les responsabilités des différents protagonistes. Ils pouvaient aussi décider que dans un premier temps l'instrument n'énoncerait qu'un cadre général d'action, qui laisserait place ensuite à la formulation d'engagements plus précis. C'est cette deuxième option qui fut retenue du fait des intérêts divergents en présence, et notamment de la forte opposition des Etats-Unis à tout engagement pour limiter les émissions de gaz à effet de serre.

Cadre général de réglementation de nature programmatrice et institutionnelle, la convention sur les changements climatiques donne les assises d'un régime qui appelle des affinements et évolutions ultérieures.

Les assises d'un régime juridique du climat

L'adoption de la Convention est une étape importante pour l'action présente de même que pour l'action future. « Conscientes que les changements du climat de la planète et leurs effets néfastes sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière »¹¹, les Parties contractantes acceptent de mener des actions conformes à l'objectif de la convention qui est celui de :

« stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable. »¹²

L'objectif est complexe et ambitieux. Il appelle en effet des transformations importantes même si pour l'heure les lignes de conduite ne sont encore que très peu précisées. C'est une action d'ensemble qui est requise à différents niveaux de compétence, dans divers domaines et en fonction de calendriers variables, pour parvenir dans un avenir non précisé, à un objectif défini en termes généraux du fait des incertitudes scientifiques prévalant en la matière.

Un ensemble de principes doivent guider les Parties dans les mesures qu'elles prendront pour atteindre l'objectif de la Convention tel qu'il vient d'être présenté¹³. La Convention participe en cela à la reconnaissance de principes émergents en matière de protection de l'environnement, appelés avant tout à édifier et consolider des relations durables pour protéger des intérêts communs universels.

Parmi ces principes, il faut tout d'abord évoquer le principe des responsabilités communes

mais différenciées. Tous les Etats doivent agir pour prévenir la dégradation du milieu atmosphérique, mais les pays développés ont une responsabilité particulière. Il est, en effet, rappelé dans le Préambule de la Convention que «la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés, que les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles et que la part des émissions totales imputables aux pays en développement ira en augmentant pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins en développement». Ce principe est accompagné de celui de l'obligation de prendre en compte les besoins spécifiques et la situation spéciale des pays en développement, cela dans une perspective de développement durable.

Un autre principe reçoit consécration, c'est celui de l'obligation d'adopter des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer, les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Il est précisé que «quand il y a des risques de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures, étant entendu que les mesures et politiques qu'appellent les changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible». Les incertitudes attendues à l'ampleur et à la portée des conséquences d'un réchauffement climatique ne doivent donc pas servir d'alibi pour ne pas adopter des mesures nécessaires qui ne produiront bien souvent leurs effets que sur le long terme.

Un autre principe important est celui de la préservation des droits des générations présentes et futures. Il accompagne le respect des autres principes dans le but de préserver le système climatique et imprime aux mesures prônées par la Convention une dimension temporelle. Il exige de la communauté internationale qu'elle se soucie de son bien-être présent, tout en garantissant celui des générations à venir.

Les engagements auxquels sont tenus les Etats se répartissent en plusieurs catégories¹⁴. Ils prennent appui sur les principes qui viennent d'être évoqués, tout en reflétant les différentes conceptions qui ont émaillé les négociations. Il y a tout d'abord les engagements qui sont semblables pour tous les Etats et qui révèlent un caractère programmatique. Ainsi chaque Etat partie doit-il établir et rendre publics des inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits en recourant à des méthodes comparables approuvées par la Conférence des parties de la Convention. Il leur faut mettre en œuvre des programmes nationaux contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques et encourager la mise au point et la diffusion de technologies qui permettent de maîtriser les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, notamment dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'industrie, de l'agriculture, des forêts et de la gestion des déchets. Ces informations doivent être communiquées à la Conférence des parties de la Convention¹⁵.

D'autres engagements ne pèsent que sur les pays industrialisés (pays membres de l'OCDE et pays à économie en transition). Du fait des divergences qui ont prévalu lors de la négociation de la convention, les partisans d'une réduction quantifiée des émissions n'ont pas obtenu gain de cause. L'accord ne s'est porté que sur une obligation au contenu très général qui est celle de soumettre régulièrement des informations détaillées sur les politiques et mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques, de même que sur les projections qui en résultent

«en vue de ramener individuellement ou conjointement à leurs niveaux de 1990 les émissions anthropiques de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal».

Cette obligation, considérée par certains comme un engagement de stabilisation des

émissions, revêt pourtant un contenu général et ambigu. Il est demandé aux pays industrialisés que leurs émissions de gaz à effet de serre correspondent à la fin de la présente décennie au niveau des émissions de 1990. Cela fait place à plusieurs interprétations, notamment celle de considérer qu'il n'y aurait pas d'engagement progressif sur la durée de diminution des émissions. Pour d'autres, il n'y aurait de la part des pays industrialisés que reconnaissance du fait qu'un retour en l'an 2000 à un niveau d'émission antérieurement atteint, quoique non spécifié, profiterait à une modification à long terme des émissions¹⁶.

Les pays industrialisés sont aussi assujettis aux obligations de fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles, ainsi que d'encourager, faciliter et financer le transfert de technologies. C'est dans ce contexte que le Fonds d'environnement mondial, mis conjointement en place par la Banque Mondiale, le PNUD et le PNUE, a été reconnu, à titre provisoire, comme mécanisme financier chargé de fournir des ressources financières sous forme de dons¹⁷.

Aux côtés de l'énonciation de principes et engagements au contenu général, la Convention prévoit la mise en place de différents organes. On retrouve les organes traditionnels qui sont la Conférence des Parties et le Secrétariat. Deux organes subsidiaires sont mis en place, tous deux composés de représentants gouvernementaux dont il est requis qu'ils fassent autorité dans le domaine des changements climatiques. L'un, l'Organe subsidiaire de Conseil scientifique et technologique, est chargé de fournir des renseignements et des avis sur les aspects scientifiques et technologiques de la Convention¹⁸. L'autre, l'Organe subsidiaire de mise en œuvre, est chargé d'aider la Conférence des Parties à assurer l'application et le suivi de la Convention.

S'agissant des différends qui pourraient surgir à l'occasion de l'application de la convention, cette dernière prévoit un mécanisme bilatéral tout en faisant place à l'établissement ultérieur d'un mécanisme collégial. Le

règlement des différends repose sur les mécanismes traditionnels de règlement, qu'ils soient diplomatiques ou juridictionnels, si « un différend venait à surgir entre deux ou plus de deux Parties au sujet de l'interprétation et de l'application de la Convention »¹⁹. Toutefois, la nature des intérêts en présence, avant tout globaux, prospectifs et encore peu soumis au jeu de la réglementation juridique, laisse difficilement penser que ces dispositions prendront effet. La mise en place future d'« un processus consultatif multilatéral, à la disposition des Parties sur leur demande, pour le règlement des questions relatives à l'application de la Convention » offre plus de perspectives. En effet, un tel dispositif a déjà été mis en place dans le cadre du Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone²⁰ et présente de grands avantages de flexibilité et de non-formalisme pour régler des problèmes qui avant d'être des différends bilatéraux au sens classique du terme sont des problèmes de gestion d'un système multilatéral en devenir.

Perspectives de consolidation

En adoptant la Convention sur les changements climatiques dans sa forme présente, les Etats ont accepté, malgré leurs divergences d'intérêt, de mettre en place les assises d'un système juridique pour protéger le climat. Utilisant l'instrument d'une convention-cadre, ils n'en ont dressé que les piliers. Les protocoles négociés ultérieurement devraient renforcer ce régime.

La tâche a déjà été entreprise lors de la première réunion des Parties contractantes qui s'est tenue à Berlin en avril 1995. Il a été décidé de constituer un groupe de travail pour rédiger un protocole qui énonce engagements, objectifs et calendriers pour la période post-an 2000 en matière d'émission de gaz à effet de serre par les pays industrialisés²¹. Il faudrait que les obligations formulées dans cet instrument aillent au-delà d'une clause générale de

stabilisation pour véritablement engager la lutte qui doit être menée contre le réchauffement planétaire.

Les pays en développement ne seront pas encore assujettis à des engagements de stabilisation ou de réduction. Toutefois il faut bien rappeler que l'objectif de la Convention, celui de « stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique », est commun à tous les Etats parties à la Convention. Il exigera aussi des pays en développement, – cela, en prenant en compte l'hétérogénéité et la diversité qui prévalent entre eux – qu'ils recherchent dans des délais plus ou moins variables à stabiliser leurs émissions de gaz à effet de serre.

Tout au cours de la négociation de la Convention sur les changements climatiques, les considérations économiques ont été très présentes. Elles le seront encore, lorsqu'il s'agira d'approfondir la portée des engagements ainsi que de décider des méthodes proposées pour stabiliser et/ou réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ainsi en est-il de l'application conjointe entre pays industrialisés et pays en développement pour satisfaire aux engagements auxquels sont assujettis les premiers. Les pays du Nord veulent profiter d'un affaiblissement des coûts s'il leur était possible de satisfaire à leurs obligations sur le territoire des Etats du Sud. Quant aux pays en développement, s'ils acceptaient de se prêter à ce jeu, ils pourraient bénéficier de flux financiers et d'un accès à des technologies nouvelles. Il faut encore décider si cette méthode peut trouver application pour les engagements auxquels sont déjà assujettis les pays industrialisés ou si l'on doit considérer que cette méthode ne trouve application que pour les efforts de réduction en sus de ceux prévus au plan conventionnel. Il s'agira aussi de définir les critères présidant à son application. L'on voit que l'agenda des négociations est encore chargé, bien que certains Etats du Nord veuillent immédiatement voir appliquer cette méthode.

L'attention se porte aussi sur le recours à des moyens économiques telle l'imposition de taxes sur les émissions de CO₂, ou l'exigence de certaines normes de traitement ou d'émission. Là encore, il faut définir leur conformité au droit, notamment aux principes relatifs aux échanges internationaux, et répondre au souci d'éviter toute entrave protectionniste.

Bien que l'urgence soit présente, les moyens et les méthodes restent encore à définir. En adoptant la Convention, les Etats dans leur ensemble ont reconnu la nécessité de mener une action contre le réchauffement planétaire. Ayant posé les pierres de fondation, il leur revient maintenant d'édifier un régime universel du climat, faisant tout à la fois preuve d'équité et de confiance dans l'avenir. Les allégations d'incertitude sur l'étendue de l'impact et des conséquences d'un réchauffement planétaire, ne peuvent en aucun lieu servir de prétexte pour remettre à une date ultérieure ce qui peut et doit être réalisé dès maintenant.

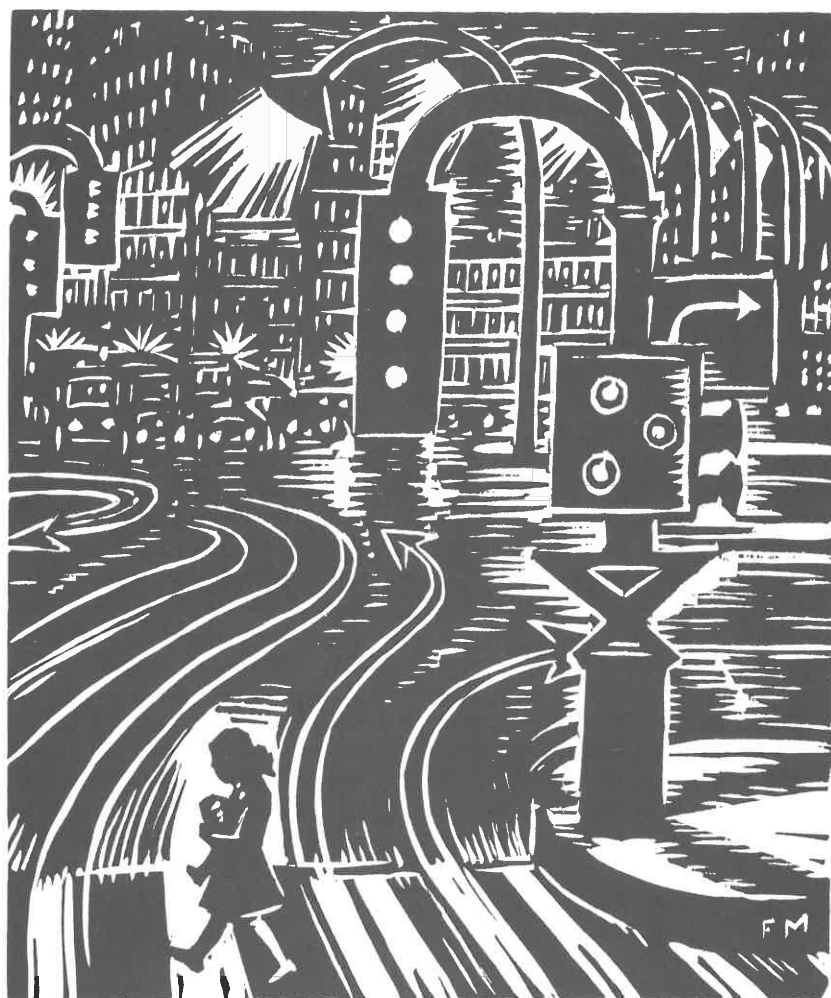
NOTES

1. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et n'engagent pas l'Organisation.
2. Sur l'effet de serre comme concept scientifique, ainsi que pour une évocation des réunions qui conduisirent à porter ce phénomène sur l'agenda politique international, voir J. Grinevald, « L'effet de serre de la Biosphère. De la révolution thermo-industrielle à l'écologie globale », in *Stratégies énergétiques, Biosphère & Société*, n° 1, 1990 pp. 9 ss.
3. Sur le terme de Biosphère au sens d'écologie globale, *ibid.*, pp. 9-10, note (3).
4. Voir les résolutions 43/53 du 6 décembre 1988 et 44/207 du 22 décembre 1989.
5. Résolution 45/212 du 22 décembre 1990.
6. W. Lang et H. Schally, « La Convention cadre sur les changements climatiques – Un élément du bilan normatif du Sommet de la Terre: la CNUED », in *Revue générale de droit international public*, 1993, p. 324.

7. On relèvera que la terminologie n'est pas la même en anglais et en français. Alors que la version anglaise porte le titre de «United Nations Framework Convention on Climate Change», la version française se dénomme «Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques». On peut regretter ces inconsistances de langage qui affaiblissent, dans le cas de la version française, la portée de l'objectif qui est celui de protéger le climat en tant que tel.
8. Voir les rapports du Groupe intergouvernemental d'experts pour l'étude du changement climatique, constitué en 1989 sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement et de l'Organisation Mondiale de la Météorologie. Les projections figurant dans le dernier rapport de ce Groupe, rendues publiques en décembre 1995, font état d'une augmentation de 2° C; *International Environment Reporter*, vol. 19, n° 1, p. 3 (10 janvier 1996).
9. Voir la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979) et ses protocoles additionnels, ainsi que le Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987).
10. Comme le devoir pour les Etats de veiller à ce qui relève de leur compétence ou de leur pouvoir ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres Etats ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale (voir le principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 13 juin 1992).
11. Préambule, paragraphe 1 de la Convention.
12. Article 2 de la Convention sur les changements climatiques.
13. Article 3 de la Convention sur les changements climatiques.
14. Article 4 de la Convention.
15. Article 12 de la Convention.
16. D. Bodansky, «The United Nations Framework Convention on Climate Change: a Commentary», in *Greening International Law*, Ph. Sands ed., The New Press, 1994, p. 216.
17. Article 11 de la Convention.
18. Article 9 de la Convention.
19. Article 14 de la Convention.
20. L. Boisson de Chazournes, «La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement», in *Revue générale de droit international public*, 1995, n° 1, pp. 62-67.
21. S. Oberthür et H. Ott, «Framework Convention on Climate Change: The First Conference of the Parties», in *Environmental Policy & Law*, n° 4/5, 1995, pp. 145-146.

BIBLIOGRAPHIE

1. D. BODANSKY, «The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary», *The Yale Journal of International Law*, vol. 18, 1993.
2. D. BODANSKI, «The Emerging Climate Change Regime», *Annual Review of Energy and Environment*, vol. 20, 1995.
3. L. BOISSON DE CHAZOURNES, «The United Nations Framework Convention on Climate Change: On the Road towards Sustainable Development», *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?* Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, vol. 125, 1996 (à paraître).
4. J. GRINEVALD, L'effet de serre de la biosphère – De la révolution thermo-industrielle à l'écologie globale, *Stratégies énergétiques, Biosphère & Société*, Genève, n° 1, 1990.
5. W. LANG & H. SCHALLY, «La Convention Cadre sur les Changements Climatiques», *Revue générale de droit international public*, n° 2, 1993.
6. S. NILSSON & D. PITT, *Protecting the Atmosphere – The Climate Change Convention and its Content*, Earthscan, London, 1994.
7. J. F. PULVENIS, «The Framework Convention on Climate Change», *The Environment after Rio – International Law and Economics*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994.



La convention de Paris de 1994 sur la désertification

Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ

Professeur de droit public, Université du Littoral, Boulogne-sur-Mer,
expert juridique de l'Union mondiale pour la nature (UICN) aux travaux
du Comité intergouvernemental de négociation sur la désertification (CIN-D)

Résumé: La Convention adoptée à Paris le 16 juin 1994 est la première des conventions internationales d'environnement «post-Rio». Elle consacre l'intérêt de la communauté internationale pour un problème de dimension globale, quant à sa localisation, ses causes et ses effets. Ses annexes régionales attestent de ce caractère planétaire; mais la Convention affirme toutefois une priorité à l'égard de l'Afrique pour laquelle des mesures d'urgence doivent être prises en vue d'être mises en œuvre avant même l'entrée en vigueur de la Convention. Celle-ci dépendra largement de la volonté politique des pays touchés mais aussi de l'importance des moyens financiers dont ils disposeront pour mener la lutte.

Zusammenfassung: Die am 16. Juni 1994 in Paris angenommene Konvention über die Wüstenbildung ist die erste der «post-Rio» internationalen Umweltschutz-Konvention. Sie behandelt ein globales Problem im Hinblick auf Lokalisierung, Ursachen und Wirkung. Die regionalen Anhänge belegen den Weltweiten Charakter der Konvention. Allerdings genießt Afrika eine Vorrangstellung, denn dort sind Sofort-Massnahmen noch vor dem Inkrafttreten der Konvention vorgesehen. Der Erfolg dieser Konvention wird weitgehend davon abhängen, wie die betroffenen Länder politisch reagieren werden und wieviele Finanzmittel für diese Aufgabe zur Verfügung stehen werden.

Summary: The Convention adopted in Paris on 16 June 1994 is the first post-Rio international convention on the environment. It reflects the interest of the international community in a problem of global dimension by its location, causes and effects. Its regional annexes attest to this planetary character, but the convention nevertheless affirms a priority for urgent measures in Africa, even before the convention becomes effective. This will depend largely on the political will of states concerned, but also on financial means available.

La Convention¹ des Nations-Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique², adoptée à Paris le 17 juin 1994 et ouverte à la signature dans la même ville, est la première des conventions dites «post-Rio». Son élaboration s'inscrit en effet dans le vaste mouvement politique, diplomatique et normatif qu'a entraîné la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio-de-Janeiro du 3 au 14 juin 1992³. Après la Déclaration de Rio sur les principes du développement durable, le plan d'action Agenda 21 sur la programmation des actions du déve-

loppement durable, la Déclaration sur les forêts et les deux conventions, sur la biodiversité et les changements climatiques, négociées parallèlement au processus préparatoire de la conférence et ouvertes à la signature au cours de celle-ci, il semblait logique que le problème de la désertification fût à son tour pris en compte.

Avec la déforestation, le phénomène de la désertification constitue en effet l'une des manifestations les plus visibles du caractère global des problèmes d'environnement. Il traduit en outre le caractère étroit des liens existant entre la protection de l'environnement et la problématique du développement

économique, particulièrement dans les pays connaissant une pauvreté de plus en plus grande due à la raréfaction et à la surexploitation des ressources naturelles. Premier instrument mondial de caractère contraignant devant exprimer à la fois le nouveau consensus mondial pour la gestion de la planète et l'évolution vers un véritable *partenariat* entre les principaux acteurs internationaux que sont les Etats, les organisations intergouvernementales (OIG) et les organisations non-gouvernementales (ONG), l'élaboration de la convention a revêtu de ce fait un enjeu considérable, notamment quant à son caractère exemplaire sur la manière de poser désormais les problèmes écologiques globaux et de les résoudre, c'est-à-dire dans le cadre de la *durabilité*.

A cet égard, la Convention sur la désertification constitue un bon révélateur des rapports existant entre le droit international et la problématique environnementale. Par sa nature et sa portée, son contenu et ses effets futurs, lorsqu'elle sera entrée en vigueur, elle jettera une lumière nouvelle sur la façon dont le droit international, dans le champ du développement durable, est susceptible de constituer un encadrement adéquat de la thématique environnementale, particulièrement dans des pays où celle-ci est loin de constituer une priorité en raison de l'importance accordée aux préoccupations liées au développement.

I. LE CONTEXTE DE LA CONVENTION

Comme on l'a dit au début, la nécessité d'élaborer une convention sur la désertification découle directement des discussions de Rio. Elle ne s'est pas pour autant facilement imposée, en raison de l'existence de conceptions antagonistes sur la nature, la localisation et les conséquences du phénomène. Il en est résulté un processus d'élaboration particulièrement difficile.

A. L'opportunité de la convention

Cette question était en filigrane depuis que la nécessité d'assurer une régulation juridique des problèmes globaux s'était imposée, avec l'adoption en 1985 de la Convention sur la couche d'ozone⁴. La question était notamment posée de savoir si la désertification constitue en elle-même un problème mondial qui exige une solution spécifique.

1) La difficulté tient à la complexité du phénomène. Si celui-ci n'est guère contestable et a même tendance à s'aggraver dangereusement, sa définition n'est pas aisée⁵. Selon la manière dont il est appréhendé, le régime juridique susceptible de lui être appliqué sera fort différent.

On a bien vu l'ampleur de cette difficulté au lendemain de la grande sécheresse qui a frappé le Sahel dans les années 1970, lorsque la communauté internationale a décidé de réunir à Nairobi, au siège du PNUE, du 29 août au 7 septembre 1977, une grande conférence internationale sur la question de la désertification. La première session de fond tenue à Nairobi du 24 mai au 3 juin 1993, devait être quasiment consacrée aux discussions sur les contours du phénomène. La recherche de la plus grande information scientifique a ainsi précédé les débats sur le format et le contenu de la convention elle-même.

Il serait particulièrement long de tenter de résumer ici des discussions sur lesquelles les positions gouvernementales étaient particulièrement partagées⁶. D'une manière générale, on ne s'est guère éloigné en définitive des principes et définitions retenues dans le chapitre 12 d'Agenda 21. Celui-ci retient d'abord la désertification dans sa programmation au titre de la «gestion des écosystèmes fragiles». Il la définit ensuite comme une «dégradation des sols dans les zones arides, semi-arides et sèches humides». Il en ressort du reste que les facteurs à l'origine de cette dégradation sont à la fois d'ordre climatique et humain. Il s'agit, à l'évidence, d'une définition large, qui atténue

la portée de la responsabilité de l'action de l'homme et ne s'est imposée à toutes les autres que par la relation qu'elle permet d'établir notamment avec les changements climatiques.

2) A cette difficulté, s'en est toutefois ajoutée une autre, liée à la recommandation de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations-Unies (AGONU) dans la résolution 47/188 relative à la priorité africaine de la future convention. Il est incontestable que les pays du Groupe africain, membres de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), particulièrement le Sénégal, la Tunisie et le Mali, ont joué un rôle décisif dans la décision de la CNUED de recommander à l'AGONU d'accepter le principe d'une telle élaboration. On a pu dès lors penser qu'au-delà du caractère mondial du problème, la désertification avait une localisation régionale bien spécifique en Afrique et qu'en raison des interactions étroites avec le problème de la pauvreté et les conflits que ce dernier est susceptible de générer quant à l'accès aux ressources naturelles, la convention pouvait être perçue comme le premier instrument contraignant de caractère mondial prenant en compte les vues de pays en développement sur un problème, selon les termes de la résolution 47/188, qui les affecte particulièrement. A cet égard, son élaboration interpellait directement l'esprit de Rio ou, si l'on veut, *l'éthique* de la nouvelle politique environnementale.

Cette perspective se révéla fort décevante. L'annexe africaine qui devait traduire cette priorité africaine et pour lequel l'OUA avait entrepris un important travail de réflexion et de proposition que l'on n'avait guère connu depuis l'époque de l'élaboration de la Convention d'Alger de 1968⁷, devait rapidement perdre son statut particulier. Dès la 2^e session du CIND, il apparaissait clairement que son adoption irait de pair avec celle d'annexes relatives d'autres régions touchées, y compris en Europe. Progressivement, sa spécificité a été rognée et au cours de la 3^e session du CIND à New York, la logique du *tout ou rien* s'est

imposée, au grand dam des pays africains dont la stratégie de négociation a pu susciter bien des interrogations⁸.

Certes, la priorité n'a pas entièrement disparu comme le montre l'adoption, à la fin du CIND, d'une résolution spécifique sur les mesures d'urgence en faveur de l'Afrique⁹. Son statut s'est néanmoins quelque peu modifié et il en résulte d'importantes conséquences, notamment au plan du financement des actions de lutte, qui ne bénéficie plus, comme on le pensait à l'origine et en raison de la *théorie du précédent* des conventions biodiversité et changements climatiques, d'un véritable Fonds alimenté sur la base d'engagements fermes.

B. L'évolution des discussions

Le cadre de celles-ci a déjà été dessiné à l'occasion des réflexions qui précèdent. On a notamment indiqué que la résolution 47/188 a imposé au CIND un délai maximum d'achèvement au plus tard le 17 juin 1994 ainsi qu'un calendrier d'exécution. Pour lui permettre d'y répondre, elle a doté le CIND de structures et de moyens humains, techniques et financiers.

Deux séries d'obligations notamment, ont été imposées au CIND par l'Assemblée générale. La première concerne le délai d'exécution de la mission qu'elle lui a confiée. La lecture du texte de la résolution 47/188 montre qu'il s'agit d'une obligation de parfait achèvement puisqu'il est demandé au CIND d'adopter la convention au plus tard le 17 juin 1994. Les problèmes d'approche du phénomène de la désertification ont failli compliquer sa réalisation; mais le butoir, sans être formellement une date impartie sous peine de forclusion, a révélé son utilité. L'expérience des négociations qui ont eu lieu au cours des dernières sessions de la période intérimaire prouve d'ailleurs que les discussions tendent parfois à se prolonger inutilement, dans un domaine où, de toute façon, l'incertitude prévaudra toujours¹⁰.

La seconde obligation est relative au calendrier d'exécution. Si l'on excepte la session d'organisation qui s'est tenue à New York en janvier 1993 au cours de laquelle il fut procédé à l'élection du bureau et de son président¹¹, à la mise en place de deux groupes de travail¹² ainsi qu'à l'adoption des règles de procédure, le CIND était invité à tenir cinq sessions de fond. La première (Nairobi, 24 mai-3 juin 1993) a déjà été évoquée. Elle fut largement une session d'échanges de vues, entre scientifiques, experts techniques, délégués gouvernementaux, intergouvernementaux et ONG sur la nature et l'appréciation des divers aspects du phénomène. Par ailleurs, les délégués devaient commencer à réfléchir sur les objectifs, le format et le contenu de la convention.

C'est essentiellement à partir de la 2^e session, tenue à Genève du 13 au 24 septembre 1993 que les deux groupes de travail mis en place se mirent à l'œuvre, particulièrement sur le texte du Secrétariat relatif à «l'état récapitulatif des opinions des gouvernements, des déclarations et des projets de disposition»¹³. La 3^e session (New York, 17-28 janvier 1994) fut l'occasion d'une première lecture du texte de négociation préparé par le Secrétariat¹⁴ lequel rendit aussi public un projet de texte relatif au contenu de l'annexe africaine cependant que le groupe africain faisait circuler un projet complet relatif à la mise en œuvre de l'annexe africaine préparé par l'OUA. Mais d'ores et déjà, l'adoption de cet annexe était devenue problématique pour les groupes asiatique et latino-américain-caribéens.

A la 4^e session (Genève, 21-31 mars 1994), les discussions de fond se sont poursuivies. Elles ont toutefois échoué sur deux points. D'une part, la question des ressources et mécanismes financiers, sur laquelle les pays du G 77 et la Chine souhaitaient, à l'exemple des autres conventions, disposer d'un Fonds spécifique et d'autre part, sur la nécessité d'adopter simultanément des annexes régionales concernant l'ensemble des pays touchés. C'est à ces deux questions que fut pour l'essentiel consacrée la 5^e session, réunie à Paris du 6 au 17 juin 1994.

Les négociations révélèrent brutalement toutes les arrières-pensées jusque-là soigneusement cachées, les déceptions progressivement accumulées et s'agissant plus particulièrement des pays africains, leur profond dépit.

Sur la question des annexes régionales, les choses évoluèrent en fait positivement assez vite car les divers projets, européen, asiatique et latino-américain, respectaient largement le modèle de l'annexe africaine. En revanche, la question du financement de la lutte contre la désertification faillit faire échouer les négociations. Schématiquement, les positions respectives étaient les suivantes: pour les pays de l'OCDE, il y avait déjà eu beaucoup d'argent injecté dans cette lutte, sans résultat notable mais plutôt avec des utilisations parfois scandaleuses. La convention apparaissait donc à leurs yeux comme une occasion de responsabiliser les pays touchés, africains notamment. Ces derniers avaient pour leur part considéré dès la 2^e session que la convention devait être opérationnelle et par conséquent disposer de moyens financiers spécifiques. Un compromis obtenu au cours de la nuit sauva de justesse les négociations¹⁵.

II. LES RÈGLES ADOPTÉES

On passera très rapidement sur les règles relatives à la mise en œuvre de la convention, qui figurent dans la sixième partie relative aux dispositions finales¹⁶, pour s'en tenir aux dispositions de fond. Celles-ci sont, à l'évidence, marquées par une grande originalité mais leur intérêt apparaît, à l'analyse, assez limité.

A. Un caractère original

Il se traduit par une conception assez nouvelle dans le processus d'élaboration classique des conventions internationales. La Convention énonce en effet des engagements qui lient non seulement les Etats, mais à l'intérieur de ceux-ci, les populations et les ONG.

1) Les obligations résultant de la convention sont de trois ordres : des obligations générales (art. 4) qui s'imposent à l'ensemble des parties contractantes¹⁷, les obligations des pays touchés (art. 5) et celles incombant aux pays donateurs (art. 6). On peut relever que l'essentiel de la lutte incombe aux pays touchés, qui doivent en quelque sorte « prendre le taureau par les cornes » s'ils veulent bénéficier de l'appui des pays donateurs. Ils doivent à cet égard accorder une haute priorité à cette lutte, particulièrement en élaborant une stratégie et une législation nationales adaptées aux enjeux constitués par les facteurs socio-économiques de la désertification et la nécessaire sensibilisation, avec l'appui des ONG, des groupes principaux que sont les populations locales, les femmes et les jeunes.

Quant aux pays développés, leurs obligations sont essentiellement des obligations de comportement. Ils se bornent à appuyer les pays touchés, notamment par une mobilisation des ressources financières nécessaires à la lutte. A vrai dire, la notion d'*obligation* est mal venue en l'occurrence. Ce que la convention met en place, c'est une nouvelle relation de partenariat tendant à responsabiliser davantage les pays touchés, qui sont aussi généralement ceux dont la gestion des fonds d'aide est parfois discutée. A cet égard, les mécanismes d'allocation et de mobilisation des ressources financières seront désormais totalement modifiés car ce sont des accords de partenariat, négociés dans un cadre consultatif, au sein duquel les ONG sont appelées à jouer un rôle important, qui en détermineront les modalités.

2) Une deuxième innovation tient à l'importance désormais accordée à la programmation des actions de lutte comme à la coopération scientifique et technique ainsi qu'à l'appui dont cette programmation devrait bénéficier. Toute la III^e partie, qui est le cœur de la convention (art. 9 à 21) y est consacrée. Selon le schéma général qui figure à l'article 9, la convention sera concrètement mise en œuvre à travers des programmes d'action nationaux,

sous-régionaux et régionaux. La méthodologie d'élaboration et le contenu de ces programmes sont l'objet des quatre annexes régionales, pour l'Afrique (annexe I), l'Asie (annexe II), l'Amérique latine et les Caraïbes (annexe III) et la Méditerranée septentrionale (annexe IV) qui font partie intégrante de la convention.

L'annexe africaine est la plus développée¹⁸. Elle a d'ailleurs servi de modèle à l'élaboration des autres annexes régionales. Il en résulte que les programmes d'action – qui ne sont pas des plans supplémentaires venant se surajouter à ceux existants – doivent s'insérer dans la planification du développement durable, selon un certain calendrier et sur la base d'actions clairement définies. Au plan national, des critères d'évaluation et de mise en œuvre sont un élément fort du dispositif, de même que le rôle des collectivités locales et des ONG. La nécessité pour l'Afrique de démarrer ce processus avant même que la convention n'entre en vigueur a conduit à l'adoption d'une résolution sur les mesures d'urgence concernant les pays touchés de ce continent.

3) Une troisième innovation réside dans le caractère participatif de la lutte contre la désertification. Il concerne, comme on l'a déjà dit, les populations locales et les ONG. Bien que la plupart des pays touchés aient mis en place des systèmes administratifs reconnaissant cette participation publique locale et privée comme une expression légitime de l'intérêt général qui s'attache à leurs diverses interventions, celles-ci sont généralement brisées. Dans le droit fil d'Agenda 21 qui recommande cette participation, la Convention y consacre ses articles 3, 5, 9 et 10 ainsi que des dispositions dans les annexes.

Ainsi fondée sur des accords de partenariat, une programmation à divers niveaux et une dimension participative nécessaire, la Convention paraît-elle se distinguer de ce qui a été fait jusqu'à présent dans l'encadrement juridique international de l'environnement. On peut néanmoins s'interroger sur l'intérêt pratique des règles adoptées.

B. Un intérêt limité ?

A s'en tenir à la construction à laquelle les négociateurs ont abouti, la convention attire d'emblée l'attention. Il apparaît pourtant que son intérêt risque de se révéler fort limité pour deux séries de raisons.

1) En premier lieu, les connaissances de la question demeurent largement insuffisantes ; en tout cas, elles ne progressent que très lentement. S'il est vrai que la coopération scientifique et technique (sect. 2, art. 16-18) est appelée à ce titre à jouer un rôle essentiel, le pessimisme demeure quant à l'efficacité du système conventionnel. Comment par exemple prendre en compte et protéger, au-delà des mots, les techniques et savoirs-faire locaux ? Comment renforcer les capacités des pays touchés dans ce domaine, alors qu'en même temps, on parle dans un contexte d'ajustement structurel d'hypertrophie des fonctions publiques ?

2) En second lieu, la question des ressources et mécanismes financiers constitue un obstacle de poids. On a déjà largement évoqué ce problème. Les négociations ont montré de manière assez convergente qu'il faut beaucoup d'argent pour mener la lutte et que les pays touchés ont assez mal géré ce qu'ils ont reçu dans le passé. Dès lors, la Convention rompt avec celles qui l'ont précédée, en écartant l'institution classique d'un Fonds. Elle se contente d'émettre des vœux pieux en encourageant la mobilisation des moyens financiers de lutte et la rationalisation de leur gestion. Il est d'ailleurs symptomatique de voir que la convention ne consacre que deux clauses, les articles 20 et 21, à une question de fond.

C'est au sein de la conférence des parties que ces objectifs seront réalisés. Mais la responsabilité première revient aux pays touchés pour lesquels ils constituent, selon les termes de l'article 20, un « engagement ». Toutefois, la convention établit dans l'article 21-4 un mécanisme mondial, qui pourrait être hébergé par une institution internationale telle que le

PNUD ou le FIDA mais fonctionnerait sous l'autorité de la conférence des parties. Le rôle de ce mécanisme financier n'est pas encore très clair, comme il résulte des dernières discussions de la 8^e session du CIND. Se contentera-t-il de faciliter la mobilisation des ressources, d'être une instance de tri des actions ou devra-t-il, par la force des choses être à mesure de disponibiliser de fait celles-ci ? On n'en est pas là ; mais ces questions sont certainement dans l'esprit de chacun et détermineront probablement le choix de l'institution – ou du bouquet institutionnel – qui aura gagné de l'abriter¹⁹.

Il n'est pas besoin de conclure. La Convention sur la désertification représente le premier grand défi auquel la communauté internationale est confrontée au lendemain même de la conférence de Rio. Le relever, c'est se donner les moyens d'une volonté réelle de résoudre demain les problèmes environnementaux qui ne manqueront pas de surgir, dans le contexte du développement durable.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Le présent article n'exprime pas nécessairement les vues de cette organisation, à laquelle l'auteur tient à nouveau à manifester son attachement, particulièrement à travers sa Commission du droit de l'environnement.
2. Pour des raisons de commodité de langage, nous utiliserons désormais l'expression « Convention sur la désertification ».
3. Cf. A. Ch. KISS et S. DOUMBÉ-BILLÉ, *La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement*, AFDI, 1992, 823.
4. Cf. notamment R. BENEDICT, *The Montreal Ozone Treaty: Implications for Global Warming; Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet*, 1991; D. CARON, *La protection de la couche d'ozone stratosphérique et la structure de l'activité normative internationale en matière d'environnement*, AFDI. 1970.704.

5. Cf. parmi divers ouvrages de langue anglaise, celui classique d'un auteur français, Mme Monique MAINGUET, *Desertification, Natural Background and Human Mismanagement*, Springer Verlag, 1991.
6. On trouvera une compilation de ces observations dans les documents A/AC.241/7 et A/AC.241/12.
7. Certes l'élaboration de la Convention de Bamako en 1991 sur l'interdiction de l'élimination des déchets et leur circulation en Afrique traduit un certain réveil de l'Organisation régionale africaine. Toutefois, l'important travail accompli au cours des cinq versions révisées de son projet atteste d'une sensibilité particulière à la question de la désertification.
8. Désormais, l'enjeu du CIND était l'adoption de l'ensemble des annexes régionales au risque de repousser aussi à une date ultérieure l'annexe africaine. C'était toutefois, à la veille de la fin du processus de négociation, un changement de perspective important qui explique que la session finale de Paris se soit transformée en session de négociation avec le risque déjà évoqué d'échouer qui a plané toute la journée du 17 juin.
9. On notera toutefois qu'elle est nuancée dans la mesure où ladite résolution concerne aussi les mesures à prendre dans les autres régions.
10. Ce qui ne devrait pas empêcher d'agir, conformément au principe de précaution inscrit au principe 15 de la déclaration de Rio. L'on gagnerait néanmoins, surtout dans un contexte de crise financière de l'ONU, à raccourcir les délais des sessions.
11. Il était composé comme suit: Bo Kjellen (Suède): président; René Valéry Mongbe (Bénin), T.P. Streenivasan (Inde) et José Urrutia (Pérou): vice-présidents; N. Nikita F. Glasovsky (Fed. russe): rapporteur.
12. Le groupe I était chargé d'étudier le préambule, les principes, les objectifs et les engagements, notamment de caractère financier. Il était composé comme suit: Ahmed Djoghlaïf (Algérie): président; Erwin Ortiz Gandarillas (Bolivie): vice-président.; M. A. Ovchinnikov (Ouzbékistan): rapporteur. Quant au groupe II, il était responsable des aspects scientifiques et techniques ainsi que des arrangements d'ordre institutionnel. Sa composition était la suivante: Mme Anne de Lattre (France): président; Morad-Ali Ardeschiri (Iran): vice-président; Frederick E.G. Mallya (Tanzanie): rapporteur.
13. Cf. Doc. A/AC.241/12.
14. Cf. Doc. A/AC.241/15.
15. A l'issue de celles-ci, la convention fut adoptée et en application de son article 33, ouverte à la signature dans la capitale française pendant deux jours, les 14 et 15 octobre 1994 puis, pendant un an, jusqu'au 13 octobre 1995 au siège des Nations-Unies à New York. Il est à noter toutefois que dès la résolution 48/191 du 21 décembre 1993, l'AGONU avait décidé que le CIN-D tiendrait une réunion après cette adoption afin d'examiner la situation au cours de la période intérimaire précédant son entrée en vigueur. Celle-ci a constitué la 6^e session, tenue à New York les 9-18 janvier 1995. Le 23 décembre 1994, la résolution 49/234 décida l'organisation d'une 7^e session à Nairobi, du 7 au 17 août 1995. Au cours de la 50^e session de l'AGONU, il fut à nouveau décidé que le CIN-D devrait continuer à préparer la 1^{ère} conférence des parties en tenant en 1996 deux sessions supplémentaires: la 8^e à Genève (5-15 février 1996) et la 9^e à New York (3-13 septembre 1996).
16. Selon l'art. 36 de la Convention, celle-ci entrera en vigueur après 50 ratifications et adhésions. A la fin de la 8^e session, sur 115 Etats signataires ou adhérents, 25 avaient déposé leurs instruments de ratification, d'approbation, d'acceptation ou d'adhésion: le Mexique, les Iles du Cap vert, les Pays-bas, l'Egypte, le Sénégal, l'Equateur, le Lesotho, la Finlande, le Togo, la Tunisie, la Guinée-Bissau, le Mali, l'Ouzbékistan, l'Afghanistan, le Pérou, le Soudan, le Canada, la Suède, le Danemark, la Suisse, le Niger, la Mauritanie, le Bangladesh, le Burkina Faso et l'Espagne. Il est important, pour qu'elle soit convenablement mise en œuvre, qu'un nombre significatif de pays développés puissent y devenir parties, particulièrement les Etats-Unis et les Etats membres de l'Union Européenne. Lors de la 8^e session, le secrétaire intérimaire, M. Arba Diallo, a lancé un appel urgent pour une entrée en vigueur en septembre prochain au cours de la 9^e session. Toutefois, même si 25 autres ratifications et adhésions étaient obtenues, l'art. 36 de la Convention prévoit que celle-ci n'entrera en vigueur que le 90^e jour qui suit le dépôt du 50^e instrument de ratification, c'est-à-dire vers la fin de l'année 1996. Comme ses devancières

dans le champ du droit international de l'environnement, la Convention, dans son art. 37 n'admet aucune réserve. Elle peut cependant être dénoncée conformément à la procédure de l'art. 38. L'une des questions les plus délicates en suspens concerne le secrétariat permanent créé par l'art. 23. Au cours de la période intérimaire, en application de l'art. 35 relatif aux dispositions transitoires, ses fonctions sont exercées par le secrétariat ayant préparé les négociations, qui acquiert de ce fait le statut de secrétariat intérimaire chargé de préparer les sessions intérimaires. Les négociations continuent sur les arrangements institutionnels dont il doit faire l'objet, notamment l'appui que doit lui apporter le système des Nations Unies auquel il doit être relié sans en dépendre. Le titulaire du poste serait ainsi nommé par le Secrétaire général de l'ONU. S'agissant du pays hôte, les candidats potentiels restent prudents. On avance certes des noms (Kenya, Suisse...); cependant, seule la RFA a clairement exprimé son intérêt pour la ville de Bonn. Elle devrait présenter officiellement sa candidature en septembre prochain à New York, au cours de la 9^e session.

17. Elles sont énoncées à l'article 4-2 qui relèvent huit séries d'obligations parmi lesquelles, l'adoption d'une approche intégrée de la désertification, incluant notamment les stratégies de lutte contre la pauvreté ou la création d'un environnement économique international porteur et favorable à la promotion du développement durable. Il est à noter que la réalisation concrète de ces obligations est conditionnée par la nécessité d'une coordination des efforts déployés dans les instruments existants ou futurs (art. 4-1), laquelle conditionnera l'obtention de l'aide qui pourra être accordée aux pays en développement (art. 4-3).
18. Soit 19 articles contre 8 articles dans l'annexe Asie, 7 article dans l'annexe Amérique-Caraïbes et 10 articles dans l'annexe Méditerranée.
19. On en est toutefois aux discussions préliminaires sur cette question. Au cours de la 8^e session de Genève, le Costa-Rica, au nom du G. 77 et la Chine a souhaité que le PNUD et le FIDA fassent des propositions, y compris sur la manière dont les deux institutions pourraient fonctionner ensemble dans la gestion du mécanisme mondial. On évolue, semble-t-il, vers l'idée, supportée d'ores et déjà par le Soudan, d'une cogestion à New York (PNUD) et à Rome (FIDA).

La mise en œuvre du droit international de l'environnement

Christian DOMINICÉ

Professeur à la Faculté de droit, Université de Genève,
et à l'Institut universitaire des Hautes Etudes Internationales

Catherine-Zoï VARFIS

Assistante à la Faculté de droit, Université de Genève

Résumé: La mise en œuvre du droit international de l'environnement se développe généralement sur deux niveaux : national et international. Il est évident que le choix du niveau d'action, ainsi que les modalités de celle-ci sont étroitement liés au contenu de l'obligation assumée. Les Etats sont les acteurs principaux de la mise en œuvre. D'autres entités jouent cependant un rôle d'importance croissante dans les domaines de la négociation internationale, de l'action et des contrôles. Il s'agit des institutions internationales, des organisations non-gouvernementales et du secteur privé. La mise en œuvre du droit international de l'environnement demeure néanmoins lacunaire et fragmentaire. D'où le besoin de dresser un autre inventaire : celui des obstacles à l'application du droit.

Zusammenfassung: Die Anwendung des internationalen Umweltrechtes erfolgt im allgemeinen auf zwei Ebenen, der nationalen und der internationalen. Natürlich hängen die Wahl der entsprechenden Ebene wie die diesbezüglichen Modalitäten davon ab, welche besondere Verpflichtung angesprochen wird, um welchen Aspekt es sich handelt. Den Staaten kommt eine entscheidende Rolle zu bei der Anwendung des internationalen Umweltrechtes. Daneben wächst die Bedeutung der non-gouvernementalen und privatrechtlichen Organisationen bei den internationalen Verhandlungen und Kontrollen. Die Anwendung des internationalen Umweltrechtes zeigt noch viele Lücken. So gesehen ist es nötig, alle Hindernisse auf dem Weg zur Anwendung des internationalen Umweltrechtes genau zu inventarisieren.

Summary: Application of international environmental law ordinarily develops on two levels: national and international. Choice of the level action, as well as the modes of action, clearly are strongly linked to the content of accepted obligation. Nations are the main players in the application. Other entities play however an increasing role in the domains of international negotiation, action and controls. Considered are international institutions, non-governmental organizations and private sector. Application of international environmental law nevertheless remains incomplete and fragmented. Hence the need for another inventory: obstacles to application of the law.

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

A. De la mise en œuvre du droit

Dans sa conception la plus globale, la mise en œuvre du droit comprend toutes les attitudes – y compris l'abstention – et mesures destinées à assurer le respect de la règle de droit et son exécution.

Le droit procède très largement par *injonctions* adressées aux personnes physiques et morales : devoir de ne pas faire, ce sont les nombreuses interdictions ; devoir d'agir, et

l'on rencontre ici divers types d'obligations (assurer une installation, modifier un brûleur, etc.). On peut ajouter que les services de l'administration reçoivent eux aussi des injonctions (fournir les prestations publiques, opérer des contrôles, etc.).

A ce stade, on peut observer que la mise en œuvre de la règle de droit doit être au premier chef le fait de ceux à qui elle s'adresse. Ainsi, l'interdiction de jeter des déchets nocifs dans un cours d'eau s'adresse à tout un chacun et l'abstention doit être générale, alors que les normes de sécurité en matière de

centrales nucléaires concernent l'exploitant, qui doit les respecter.

Cependant, on sait bien que cela ne suffit pas. Si le droit, généralement, est respecté par ceux qu'il oblige, ce n'est pas toujours le cas. Il faut *des vérifications ou contrôles*, ce qui est particulièrement important en matière de protection de l'environnement, où de nombreuses sources de pollution sont, soit interdites, soit canalisées à l'intérieur de normes strictes.

Enfin, il est nécessaire de sanctionner la violation du droit, ce qui peut prendre diverses formes, dont la réparation du dommage subi par autrui, ou la répression de comportements fautifs.

Injonction, contrôle, sanction, c'est la trilogie de la mise en œuvre du droit, dont chacun des éléments présente des facettes nombreuses et variées.

B. Le droit international public

Axé au premier chef – mais pas exclusivement – sur les relations entre les Etats, les droits et obligations de ceux-ci, le droit international public répond aux mêmes principes et exigences, qui se présentent toutefois d'une manière plus compliquée et, à certains égards, plus délicate.

Ainsi, par exemple, ce sont les Etats qui concluent les conventions internationales et sont liés par elles, alors que cependant les règles et obligations qu'elles instituent, et cela vaut particulièrement en matière de protection de l'environnement, concernent principalement des personnes privées, notamment les entreprises qui se livrent à des activités polluantes ou comportant de hauts risques.

Il appartient donc aux Etats de transcrire dans leur droit interne les normes et prescriptions contenues dans les conventions internationales, pour faire en sorte qu'elles s'imposent à leur destinataires. C'est le premier aspect de la mise en œuvre du droit international, au stade de l'énoncé des obligations, avec cette sorte de double étage normatif.

On comprend du même coup que l'on va retrouver, s'agissant du contrôle, la même structure à deux niveaux : il incombe aux Etats de s'assurer que, sur leur territoire, les prescriptions sont respectées par ceux qu'elles concernent, mais le souci de la mise en œuvre du droit international implique qu'à leur tour les Etats soient soumis à des contrôles et vérifications. En effet, lorsqu'un Etat est tenu d'appliquer une convention, par exemple, il doit assumer, nous l'avons vu, les trois fonctions d'injonction, de contrôle et de sanction. Sur chacune de ces trois obligations, il est exposé à des défaillances.

Or, la question du contrôle international est délicate. Les Etats sont jaloux de leur souveraineté. Ils n'aiment guère l'intervention de tiers. De surcroît, l'organisation de contrôles internationaux peut se révéler coûteuse, et l'efficacité n'est pas toujours garantie.

Quant au difficile problème de la sanction des manquements, il présente deux aspects principaux, la réparation d'une part, et d'autre part la répression. C'est un sujet complexe ; il faut se borner ici, en ce qui concerne la première, à rappeler que lorsqu'elle est due par une personne privée, il importe que la victime du dommage puisse disposer de voies de droit efficaces et que le rôle des Etats est à cet égard primordial, alors que la réparation des manquements de l'Etat obéit aux règles générales de la responsabilité, qui n'offrent pas toujours des procédures satisfaisantes. Enfin, si l'on s'interroge sur la répression, il faut bien marquer qu'au niveau national, les mesures prises par l'Etat sont susceptibles de prendre la forme de sanctions pénales ou de contraintes administratives, alors que lorsqu'il s'agit, au niveau international, de réagir contre les manquements des Etats, les mécanismes rudimentaires des contre-mesures, destinées à inciter un Etat à respecter ses obligations, restent une solution possible. Des mécanismes conventionnels plus élaborés sont encore peu développés.

C. Les spécificités du droit international de l'environnement

Partie du droit international public, le droit international de l'environnement participe évidemment de ses mécanismes généraux.

Il présente cependant certains traits spécifiques, qui résultent du fait qu'il doit répondre à des exigences particulières. Le chapitre suivant permettra d'illustrer ce propos par des exemples tirés du droit conventionnel, aussi va-t-on se borner ici à évoquer certaines de ces caractéristiques, sans que cela soit exhaustif.

Ainsi, le droit international de l'environnement procède, entre autres, en formulant des interdictions. En cela, il n'est pas original, mais le problème surgit lorsque l'on observe que certaines de ces interdictions ne peuvent pas être respectées sans longs délais et lourds investissements – on peut penser à tous les rejets telluriques et industriels. D'autres peuvent provoquer de graves problèmes d'emploi. En bref, il n'est pas possible de prescrire sans s'interroger sur les mesures d'accomplissement.

Autre aspect important, il est évident que dans le domaine des activités à hauts risques, et dès lors que pour nombre d'entre elles il n'est pas envisageable de les proscrire, la préoccupation majeure est celle de la prévention. Des règles, fussent-elles sophistiquées, sur la réparation des dommages paraissent dérisoires au regard des conséquences de l'explosion d'une centrale nucléaire. La prévention implique que de strictes normes de sécurité soient appliquées partout, exigence qui elle-même suppose de sévères contrôles au niveau international. Un Etat pourrait donc encourir une responsabilité avant l'apparition d'un dommage, du seul fait de sa défaillance dans l'application et le contrôle de normes de sécurité.

Enfin, dans divers domaines, qu'il s'agisse d'interdictions ou de normes spécifiques, des mesures d'assistance paraissent nécessaires au bénéfice des Etats les plus pauvres. C'est aussi un aspect important de la mise en œuvre du droit international de l'environnement.

Le droit international de l'environnement, à l'instar du droit international en général, peut-être de manière plus frappante encore, révèle qu'il est plus difficile d'assurer la mise en œuvre des normes qui le constituent que de les faire adopter.

Dans les développements qui suivent, l'accent sera porté principalement sur les aspects actifs, constructifs, de la mise en œuvre. La question des réparations et sanctions est quelque peu laissée dans l'ombre.

II. LA MISE EN ŒUVRE PAR LES ÉTATS

A. Difficultés initiales

L'action étatique relative à la mise en œuvre se déroule généralement sur deux niveaux : national et international. Il est évident que le choix du niveau d'action, ainsi que les modalités de celle-ci sont étroitement liés au contenu de l'obligation conventionnelle assumée. Cependant, le contenu de la règle devant être mise en œuvre n'est pas toujours facile à déterminer. Deux raisons en sont la cause : les sources de l'obligation sont parfois de nature juridique variable et les obligations internationales imposées sont d'un degré de précision variable.

La nature juridique variable

Les obligations étatiques en matière environnementale peuvent découler d'une convention internationale¹, d'une norme coutumière², d'une déclaration produite à l'issue d'une conférence internationale³, ou bien d'une recommandation adoptée par une institution internationale⁴. Or, bien que la nature contraignante d'une obligation d'origine conventionnelle ou coutumière ne soit nullement contestée, tel n'est pas le cas pour ce qui relève des autres sources de réglementation.

La situation d'ambiguïté s'accroît encore plus quand il s'agit d'obligations présumées

qui découleraient d'un programme d'action. Le meilleur exemple à cet égard est l'Action 21, le produit ambitieux de la Conférence de Rio. Ce texte, qui remplit presque 900 pages, propose un cadre organisationnel et normatif nécessaire pour la promotion du développement durable sur la planète. Il couvre pratiquement tous les domaines de l'action humaine, allant de la protection des écosystèmes fragiles et des mécanismes financiers aux habitudes de consommation et aux différents acteurs sociaux⁵. Généralement, on considère que le système de l'ONU est lié par ce programme et doit par conséquent intégrer les principes d'action qui y figurent dans ses propres programmes sectoriels. Par contre, on peut affirmer que l'Action 21 n'engendre pas d'obligations juridiquement contraignantes pour les Etats. Actuellement, une tendance se manifeste dans un nombre de pays, qui est d'adopter des programmes «Action 21» aux niveaux régional⁶ et local⁷. De plus, un nombre croissant d'Etats participent à des arrangements financiers internationaux visant à faciliter les transferts de fonds ou/et de technologie. Il semblerait donc que les Etats essaient de «mettre en œuvre» un texte qui, d'après les critères traditionnels, n'énonce pas des règles juridiques. On ne peut par contre pas affirmer aujourd'hui qu'un Etat qui se refuserait de prendre des mesures concordant avec l'Action 21 violerait le droit.

Le degré de précision variable

Les obligations imposées par le droit international de l'environnement sont d'un degré de précision variable. Les Etats peuvent être appelés, p. ex., à prévenir, réduire ou combattre la pollution⁸, à protéger un milieu spécifique⁹, à coopérer¹⁰, à faciliter les transferts de technologie¹¹ ou de ressources financières¹², à utiliser la meilleure technologie disponible¹³, à se consulter entre eux¹⁴, à procéder à des études d'impact¹⁵, à faciliter l'accès des ressortissants étrangers/victimes à leurs tribunaux nationaux¹⁶, à négocier des protocoles

supplémentaires¹⁷ ou à rédiger des rapports nationaux¹⁸. Ils peuvent aussi devoir intégrer dans leurs législations internes des annexes techniques, prévoyant des seuils tolérés de pollution¹⁹, contenant des listes de substances dont le rejet est réglementé de manière très précise²⁰, des listes d'espèces animales dont le commerce est interdit ou soumis à un régime spécifique²¹. Parfois, on leur demande d'adapter leurs politiques sectorielles, comme p. ex. celle de la pêche, en introduisant ou en interdisant certaines techniques particulières²² ou en fixant des standards limitant le nombre des prises²³.

D'autres obligations demanderaient par contre une intervention législative directe dans l'ordre juridique interne. La désignation par un décret ou une loi d'une région comme patrimoine mondial naturel²⁴ ou l'introduction de taux de charges critiques de NO₂ comme moyen de réduction des émissions du gaz susmentionné²⁵, en sont de bons exemples.

Pour rendre la situation plus complexe encore, il est très fréquent de rencontrer ces différents types d'obligations dans le même instrument conventionnel. De plus, la tendance récente qui se manifeste dans certains accords environnementaux, de distinguer les «principes» ou «engagements» des autres dispositions du traité complique davantage la tâche²⁶.

Deux raisons principales sous-tendent le recours à des dispositions programmatiques ou de principe. D'une part, cette imprécision aux niveaux des termes découle du fait que le système actuel de droit international est construit autour du concept angulaire de *souveraineté étatique*. Ainsi, plus les obligations sont détaillées, plus le pouvoir discrétionnaire de l'Etat est limité. Ce facteur influence fortement les négociations internationales, qui s'orientent vers la recherche du Plus Petit Dénominateur Commun (PPDC), i.e. des textes imposant un minimum d'obligations pour les Etats. D'autre part, en esquisant les grandes lignes directrices dirigeant l'action étatique, elle pose le cadre juridique de référence tout *en maintenant un degré de flexibilité* qui permettra à l'instrument

conventionnel de s'adapter plus facilement à une réalité changeante, sans pour autant devoir recourir aux modes traditionnels et onéreux de la révision d'une convention²⁷.

B. L'action à l'intérieur de l'Etat

Un Etat appelé à mettre en œuvre un texte international *a priori* vague, doit procéder par étapes. Il doit identifier les obligations lui incombant, déterminer leur contenu, choisir les meilleurs moyens pour les transcrire de manière opérationnelle dans son ordre juridique interne. En pratique, cette tâche est rendue encore plus difficile par la séparation des rôles à l'intérieur des administrations. Les agents gouvernementaux chargés de négocier les accords internationaux ne sont en effet pas ceux qui vont assumer ultimement la charge de la mise en œuvre. En effet, le plus souvent ce sont les ministères des affaires étrangères qui négocient, mais ce sont les ministères de l'environnement, de l'intérieur, de l'économie nationale, ou autres, qui devront faire respecter le résultat de la négociation.

Il est clair que le choix des mesures à adopter dépend du contenu de l'obligation internationale. Néanmoins, on peut distinguer quatre grands groupes d'actions étatiques, qui sont essentielles afin d'assurer la mise en œuvre effective. Ces groupes sont liés à la transcription dans le droit interne des obligations que l'Etat assume, transcription généralement assumée par le législateur ; à la prise de mesures administratives d'exécution ; à la recherche scientifique et la surveillance continue (*monitoring*) et au rôle réservé aux citoyens.

Le rôle du législateur

Les conventions internationales ratifiées par les Etats lient les autorités publiques mais, le plus souvent, ne produisent pas d'effets directs vis-à-vis des ressortissants de ces Etats. Pour ce faire, il faut qu'elles soient introduites dans l'ordre interne des Etats parties²⁸. La manière

dont s'opère cette introduction est laissée à la discrétion des Etats. Elle peut prendre la forme d'un acte législatif, mais peut aussi émaner directement de l'exécutif. La position que la convention obtiendra dans l'ordre juridique interne dépendra du modèle de hiérarchisation des normes tel qu'il figure dans la Constitution de l'Etat, mais aussi de la structure interne de ce dernier. Ainsi, un Etat fédéral, comme l'Allemagne ou les Etats-Unis, devra prendre en considération l'articulation des pouvoirs et des compétences de ses entités fédérales, tels qu'énoncés dans la Constitution fédérale, et celles des Etats le constituant.

Généralement, dans les cas où l'insertion de la convention nécessite un acte législatif, celui-ci prend la forme d'une loi reproduisant le texte de la convention. La transcription susmentionnée ne constitue cependant que la première étape de la procédure de mise en œuvre. L'abrogation d'anciennes lois peut être essentielle si ces dernières sont en directe contradiction avec la nouvelle obligation étatique. Etant donné le caractère souvent très général des dispositions de la convention, d'autres décrets législatifs doivent être promulgués précisant davantage le régime juridique applicable. Le contenu de ces derniers est aussi très variable. Il peut s'agir d'introduire un nouveau régime fiscal applicable à un secteur donné²⁹, d'édicter une loi imposant des prescriptions précises par rapport à certaines activités ou à certains procédés industriels³⁰, ou encore d'émettre des dispositions portant sur des aides financières³¹.

Les mesures administratives

Outre l'action législative, une mobilisation des services administratifs est souvent requise. Par exemple, dans le cas d'une législation prévoyant des modalités de transport et d'incinération de déchets dangereux, il est indispensable de créer un système administratif de surveillance qui sera chargé de procurer les permis/autorisations de décharge. Il en est de même avec une législation qui prévoit une étude d'impact environnementale préalable

avant l'exécution d'un projet comme, p. ex. la construction d'une autoroute, d'un barrage, d'une centrale nucléaire ou d'une station d'épuration.

Dans certains cas, l'action de l'administration étatique n'est pas nécessairement directement liée à une obligation internationale³². Cependant, la mise en œuvre effective de cette dernière dépendra souvent de la création de cellules administratives à caractère institutionnel (départements, services, commissions de coordination, etc.) qui assumeront le support logistique. Tel est le cas, par exemple, quand il s'agit de créer un service pour la récolte de données environnementales, d'instaurer un système de permis pour le déversement de déchets en mer ou d'instituer une commission chargée d'examiner la demande de construction d'une usine.

La recherche scientifique et la surveillance continue (monitoring)

Le droit international de l'environnement doit jouer le rôle de régulateur dans des situations de plus en plus complexes. Appelé à redresser, voire même prévenir, les effets que le comportement humain peut avoir sur l'équilibre écologique de la planète, il devient de plus en plus dépendant de la science. Or, la science se meut dans l'incertitude. Les connaissances que nous avons sur les processus naturels restent lacunaires et parfois contradictoires. La controverse scientifique sur les changements climatiques en est un exemple très éloquent³³.

Ainsi, plusieurs instruments internationaux relatifs à la protection de l'environnement demandent une amélioration de l'état de la science. L'accentuation du principe de précaution³⁴, avec tous les coûts économiques ou sociaux que ce dernier implique, rend cet appel encore plus pressant. La recherche scientifique, tant au niveau international qu'au niveau national, revêt donc une importance cardinale. Grâce à ces résultats, la prise de décision en matière environnementale s'informe, devient donc meilleure³⁵. Le renforcement des institutions de recherche au niveau national va

dans cette direction, puisque la recherche ainsi menée met en évidence les particularités et besoins spécifiques de chaque pays.

La surveillance continue (*monitoring*) est le complément indispensable de la recherche. Imposée par plusieurs conventions internationales, elle consiste à observer de manière systématique et régulière l'état de l'environnement et ses altérations à l'intérieur des différents Etats. Ainsi, elle contribue à deux buts distincts. D'une part, la récolte d'informations concernant l'état de la diversité biologique, la qualité des eaux ou de l'air à l'intérieur du pays aide les décideurs dans la formulation des objectifs de la politique environnementale. D'autre part, la comparaison des données avant et après la mise en œuvre des mesures de protection facilite l'évaluation de l'efficacité même de ces mesures et peut déboucher sur la reformulation des politiques pertinentes³⁶.

Le rôle réservé aux citoyens

La protection de l'environnement est une affaire quotidienne. Par conséquent, toute politique environnementale qui exclut les citoyens ne peut que rester partielle et inefficace. Les textes et conventions internationales l'ont admis depuis longtemps³⁷, mais ce n'est que relativement récemment que des dispositions spécifiques sur l'information du public et la participation de ce dernier à la prise des décisions environnementales ont fait leur apparition de manière plus systématique³⁸. Dans ce contexte, il apparaît utile d'opérer une distinction entre l'information au public et le droit d'accès à l'information. Dans le premier cas, il incombe aux autorités ou aux autres destinataires de l'obligation, généralement des personnes privées ou des entreprises d'utilité publique, de transmettre certaines informations au public. Le contenu de ces informations est souvent précisé dans des accords internationaux régissant le type d'activités exercées par les destinataires de l'obligation³⁹. Dans le deuxième cas, les citoyens ont un droit propre à demander des informations en

matière environnementale sans qu'ils aient à justifier un intérêt spécifique⁴⁰. Actuellement, c'est surtout le devoir d'informer le public qui est reconnu plutôt que le droit à l'information de ce dernier⁴¹. Il faudrait aussi noter que dans certains domaines particulièrement sensibles, comme les activités à risque ou l'énergie nucléaire, les conventions existantes en la matière, non seulement ne contiennent aucune clause concernant l'information du public, mais adoptent plutôt une approche quasi-« protectionniste » envers celle-ci⁴². La seule exception est la Convention de Lugano déjà mentionnée, qui porte sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement. Encore que la plus grande partie, voire la totalité des dommages liés à l'énergie nucléaire est exclue du champ de son application matérielle⁴³.

Cependant, un nombre croissant de lois nationales⁴⁴ prévoient le droit des citoyens à l'information⁴⁵, ainsi que celui de participer à la prise des décisions qui les concernent⁴⁶. En outre, même dans les cas où ce type de législation est inexistant, il existe d'autres biais qui peuvent influencer l'amélioration des processus participatifs. Il s'agit de toute une série d'instruments techniques de mise en œuvre du droit de l'environnement, tels que les études d'impact⁴⁷, les audits écologiques⁴⁸ ou les éco-labels⁴⁹, qui impliquent l'information et la participation du public à différents niveaux.

L'ouverture au public d'une législation environnementale nationale peut être évaluée en fonction des conditions d'accès à la justice⁵⁰ de l'Etat en question. Généralement, il n'existe pas un droit général de tout citoyen d'entamer une action en justice afin de protéger l'environnement. En principe, et dans la mesure où la possibilité d'une telle action existe⁵¹, seules des associations de citoyens peuvent y avoir accès. Encore faut-il que ces dernières démontrent l'existence d'un intérêt spécifique pour le cas en question. Il est évident que, moins les conditions d'accès sont strictes, plus la protection de l'environnement

devient une affaire des citoyens. Ainsi, un contrôle diffus de la mise en œuvre de la législation environnementale se met en place, contrôle qui complète celui de l'Etat.

C. La dimension internationale

Ainsi que nous l'avons montré, les Etats doivent mettre en œuvre des obligations de contenu très disparate⁵². Il est évident que certaines de ces obligations ne peuvent être mises en œuvre que moyennant une *action collective au niveau international ou régional*. Il en est ainsi, p. ex., pour l'obligation de négocier des protocoles additionnels à des conventions-cadre⁵³ déjà existantes. Cependant, l'obligation de négocier n'entraîne pas celle de conclure un accord. Les Etats gardent leur pouvoir de discrétion du début à la fin du processus diplomatique.

Il y a aussi des cas qui nécessitent une *action concertée au niveau régional*, dont les résultats doivent subséquemment être transposés dans l'ordre interne. Dans l'exemple où il s'agirait de créer une aire particulièrement protégée dans une zone partagée entre deux Etats, les deux Etats voisins seront d'abord généralement tenus de se consulter⁵⁴. Ensuite, ils seront obligés d'édicter une loi nationale cautionnant le résultat de leur consultation. La même obligation de consultation existe quand un Etat veut entreprendre à l'intérieur de son territoire une activité qui risquerait de provoquer des effets préjudiciables à d'autres Etats l'avoisinant.⁵⁵

Tant l'obligation de négociation que celle de consultation représentent des facettes différentes de l'*obligation générale de coopération*⁵⁶. Outre cette dernière, il existe aussi l'*obligation de notification* de toute situation qui pourrait entraîner des dommages ou risques de dommages aux Etats voisins. Ainsi, en cas d'urgence ou d'accident radiologique, l'Etat sur le territoire duquel l'accident s'est produit, doit immédiatement le notifier à l'Agence internationale pour l'énergie atomique⁵⁷. Pour comprendre

l'importance que la communauté internationale attache à cette obligation, il suffit de rappeler l'exemple de Tchernobyl. En avril 1986, suite à un incendie dans la centrale nucléaire de Tchernobyl, en Ukraine, un nuage radioactif s'est répandu en Europe. L'Union soviétique à l'époque a néanmoins laissé passer 36 heures avant d'en informer les autres Etats. Ce retard a été sévèrement critiqué et a provoqué la négociation et la conclusion rapide de deux conventions portant sur la notification et l'assistance en cas d'urgence ou d'accident radiologiques⁵⁸.

III. LES AUTRES ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE

Malgré la place indiscutablement prépondérante que les Etats occupent sur la scène internationale, ils n'y sont pas les seuls acteurs. D'autres entités non-étatiques exercent une influence et jouent un rôle d'importance croissante dans les domaines de la négociation environnementale internationale, donc de la création du droit, et du contrôle du respect de ce dernier. Il s'agit des institutions internationales (II), des organisations non-gouvernementales (ONG) et du secteur privé. Une quatrième catégorie d'acteurs sont les communautés épistémiques (*epistemic communities*)⁵⁹, qui exercent une influence décisive sur les trois groupes précédents, et qui ne seront donc pas traitées séparément.

A. Les institutions internationales

Des quatre catégories d'acteurs susmentionnés, les institutions internationales sont les seules à avoir un lien direct avec les Etats. Qu'il s'agisse d'organisations internationales proprement dites⁶⁰, ou bien des secrétariats institués par des conventions internationales⁶¹, c'est bien un accord étatique qui se trouve à la base de leur existence et de leur compétence. Ce dernier point explique aussi les limites du

rôle potentiel que les institutions internationales peuvent jouer.

En effet, la structure intergouvernementale de ces entités conditionne tant les modalités de prise de décision que l'étendue même de leurs pouvoirs. L'instrument qui prévoit tous les détails du fonctionnement d'une institution internationale est sa charte constitutive. Il s'agit généralement d'une convention internationale⁶² ou d'un accord entre plusieurs institutions, qui sont elles-mêmes fondées par un accord interétatique⁶³.

En droit international, les institutions internationales ont trois fonctions différentes. Premièrement, elles servent de *fora* de négociation internationale, facilitant ainsi les contacts interétatiques⁶⁴. Deuxièmement, elles créent des normes techniques dans leurs domaines respectifs⁶⁵. Troisièmement, elles participent à la mise en œuvre du droit. Les formes les plus courantes que peut prendre cette participation sont les procédures de surveillance continue et le système des rapports étatiques, l'institution de procédure de contrôle du manquement aux obligations et leur fonction de *fora* de règlement des différends. On retrouve ces trois fonctions dans la quasi-totalité des accords internationaux qui prévoient une structure institutionnelle. Cependant, il existe une catégorie d'institutions qui aspirent, de par leur mandat, à faciliter les pays plus défavorisés à mettre en œuvre leurs obligations internationales. Il s'agit des fonds d'affectation spéciale, ou des fonds environnementaux.

La surveillance continue et les rapports étatiques

Pratiquement toutes les conventions en matière d'environnement prévoient une procédure de rapports étatiques⁶⁶. Ces rapports sont rédigés par les Etats et sont périodiquement⁶⁷ soumis pour examen soit à la Conférence des Parties contractantes à la convention en question, soit à une Commission formellement établie par la convention. Dans les rapports, les Etats sont tenus de mentionner les

mesures adoptées dans leur ordre interne en exécution de leurs obligations conventionnelles. Ils sont aussi tenu de procurer des informations concernant l'état de l'environnement à l'intérieur de leurs frontières nationales. De ce fait, deux objectifs sont atteints. D'une part, l'image complète de la mise en œuvre de la convention apparaît clairement. D'autre part, en examinant et en comparant l'impact que les mesures de protection ont eu sur l'environnement des pays participant au régime conventionnel, il devient plus facile d'évaluer l'effectivité⁶⁸ de la convention.

Une fois les rapports rendus, il incombe aux Secrétariats ou Commissions institués par les conventions de les rendre publics et les diffuser au reste des membres du régime conventionnel. Ainsi, la publicité de la non présentation d'un rapport national fait une sorte de pression sur la Partie négligente. Certes, il ne faut pas surévaluer le pouvoir « persuasif » de cette pression. Il est, cependant, certain que les Etats veulent garder une bonne « image de marque » face à leurs citoyens et aux autres Etats. Par conséquent, une telle *politic of shame*⁶⁹ peut apporter des résultats.

La surveillance continue que l'on a rencontrée en tant qu'obligation des Etats au niveau interne, existe aussi au niveau international. L'exemple le plus connu est le Système de surveillance continue de l'environnement (*Global Environment Monitoring System – GEMS*) établi par le PNUE. Ce système qui fonctionne entre autre sur la base d'un système de données géo-référencées (INFOTERRA) sert à suivre de très près l'évolution de l'environnement terrestre. Des systèmes existent aussi dans le cadre des plans d'action environnementaux régionaux, comme p. ex. MED-POL pour ce qui est de la Méditerranée, ou le système de l'EMEP pour la pollution atmosphérique à longue distance en Europe⁷⁰. La surveillance continue au niveau international sert les mêmes objectifs qu'au niveau national: améliorer l'état des connaissances humaines sur les processus écologiques, afin de pouvoir arriver à de meilleurs outils de protection.

Le contrôle du manquement aux obligations

Le système des rapports étatiques est évidemment un moyen efficace de contrôler le degré du respect par les Etats de leurs obligations internationales. Cependant, un système qui se contente de constater que les obligations imposées ne sont pas respectées est un système d'efficacité limitée par définition. Le véritable enjeu est de pouvoir instituer une procédure de recours en manquement contre l'Etat en faute. Une telle procédure devrait être suffisamment flexible et performante et, plutôt que d'être purement accusatoire, se soucierait d'avantage de l'application effective du droit. Il s'agit là de la « schizophrénie » en quelque sorte du système actuel. D'une part, l'accent est mis sur la promotion d'un esprit de solidarité et de 'partenariat'. D'autre part, on continue à avoir besoin d'un mécanisme de contrôle, voire de sanctions, pour assurer la mise en œuvre effective du droit. Ce sont les secrétariats des conventions qui, le plus souvent, assument cette double responsabilité. Mais un tel système ne peut par définition pas fonctionner, puisque tous les efforts entrepris pour construire une ambiance de confiance entre partenaires sont immédiatement faussés par le problème des sanctions.

La réponse traditionnelle est de recourir aux mécanismes de responsabilité internationale. En matière de protection de l'environnement, cette solution devient quelque peu problématique. Faire une présentation détaillée du problème dépasse le champ de la présente étude. Peut-être suffirait-il de mentionner une seule raison, liée à la nature du droit international de l'environnement. Celui-ci, on l'a dit, est un droit tourné vers le futur, qui érige la prévention en pierre cardinale de sa philosophie. Ainsi, une pléthore d'obligations existent concernant surtout le contenu de l'action préventive, qui ne sont pas toujours, voire rarement, précises. Très peu nombreux sont les traités qui prévoient des mécanismes de redressement. A la base de ce qui vient d'être dit, il devient évident qu'il importe plus

d'essayer de mettre en œuvre de manière efficace les dispositions des conventions, plutôt que de montrer du doigt tel ou tel Etat qui n'aurait pas pu ou su faire respecter les obligations lui incombant.

Une procédure tout à fait novatrice a été conçue dans cette optique de promotion du respect du droit. Il s'agit de la procédure dite «de non-respect», introduite par les Parties contractantes au Protocole de Montréal à la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone. Suivant cette procédure, toute Partie qui a «des réserves quant à l'exécution par une autre Partie de ses obligations découlant du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, [peut] communiquer par écrit au Secrétariat [son] sujet de préoccupation. [Elle doit] fournir tous les renseignements nécessaires à l'appui de cette communication.»⁷¹ Une fois la communication déposée, le Secrétariat doit informer la Partie qui fait l'objet de l'examen, et doit rechercher une solution convenable à l'ensemble des Parties contractantes. Ce qui rend la procédure plus intéressante, est qu'elle donne la possibilité aux Parties qui sont moins à même de mettre en œuvre leurs obligations, de l'invoquer contre elles-mêmes pour solliciter l'assistance du Secrétariat⁷². Donc, l'accent est mis sur la négociation et la consultation multilatérales, plutôt que sur une procédure accusatoire. Ce modèle a fait ses preuves et est déjà adopté par des instruments en cours de négociation⁷³.

Le règlement des différends

Les conflits environnementaux peuvent générer des différends extrêmement importants. En effet, qu'il s'agisse d'un désaccord sur le partage d'une ressource naturelle, d'un procès portant sur la compensation d'un dommage dû à un déversement accidentel de pétrole ou de la compatibilité d'une mesure environnementale avec les règles du commerce international, nombreux sont les exemples de situations conflictuelles demandant une solution qui n'est pas toujours facile à trouver.

Les intérêts en jeu sont considérables et ne relèvent pas seulement du droit international de l'environnement. Ce dernier est un droit véritablement «transversal», puisqu'il produit des effets dans tous les domaines de la vie sociale et économique. Un exemple des plus éloquents, est le récent différend porté devant la Cour internationale de justice, opposant l'Espagne au Canada. Les différents éléments de l'affaire sont le problème de l'exploitation excessive des stocks de turbot chevauchant la Zone économique exclusive (ZEE) du Canada et la haute mer; l'application de la législation canadienne visant à préserver ces stocks de poissons, au-delà des limites de la juridiction canadienne; les taux de captures fixés par l'Organisation de Pêche de l'Atlantique Nord (OPAN), largement contestés par l'Union européenne; la saisie du chalutier espagnol *Estai* en haute mer par des garde-côtes canadiens; la situation socio-économique précaire de la province de Terre-Neuve, avec des taux de chômage dépassant les 30 %⁷⁴. Dans un tel cas de figure, il est très difficile de dissocier l'inquiétude causée par l'épuisement d'une ressource et le désir d'un Etat de promouvoir les conditions de vie de ses citoyens moyennant des mesures 'protectionnistes'. Les résultats de cette intervention unilatérale canadienne ont été multiples: une affaire portée devant la Cour internationale de justice (CIJ), un compromis entre le Canada et l'Union européenne⁷⁵, et l'adoption définitive de la Convention des Nations Unies sur les espèces chevauchantes, qui reconnaît un pouvoir plus étendu de l'Etat côtier d'adopter des mesures de conservation des stocks de poissons⁷⁶.

Le même dilemme se retrouve dans des cas récents qui ont opposé les Etats-Unis à d'autres Etats membres du GATT d'abord⁷⁷ et de l'OMC ensuite. Il s'agit toujours de trouver un moyen de concertation, afin d'éviter l'adoption de mesures unilatérales, qui risqueraient de nuire au système de commerce international tel qu'il existe aujourd'hui.

Il est évident que les institutions internationales de règlement des différends, comme

la CIJ ou les Panels du GATT/OMC, contribuent à plusieurs titres différents à la mise en œuvre effective du droit de l'environnement. Premièrement, elles apportent des précisions aux normes souvent vagues des textes internationaux. Deuxièmement, elles complètent les normes par le biais de leur interprétation. Celle-là est bien une des fonctions les plus importantes que tout mécanisme de règlement judiciaire exerce. Troisièmement, en mettant en évidence les zones grises du droit ou ses lacunes, elles indiquent les directions à prendre, afin d'assurer une meilleure efficacité de la réglementation existante.

La création des fonds pour l'environnement

La prolifération des traités environnementaux entraîne une augmentation du nombre des obligations que les Etats sont tenus de respecter. Ces obligations couvrent plusieurs domaines différents et impliquent des coûts considérables. Il est évident que les pays les plus défavorisés ont des difficultés énormes pour mettre en œuvre les obligations qui leurs incombent. Le manque de ressources pécuniaires n'est pas la seule raison. Le plus souvent, il est combiné avec l'absence des connaissances techniques nécessaires ou la structure obsolette des administrations.

Cependant, si le droit international de l'environnement veut être efficace, il lui faut assurer l'adhésion de tous les pays aux standards de protection qu'il énonce. Afin de faciliter la tâche des pays en développement, une nouvelle catégorie d'institutions internationales a vu le jour. Il s'agit des Fonds d'affectation spéciale pour l'environnement. Leur mandat est de faciliter l'allocation des fonds et le transfert de technologie soit en dispensant un nombre limité de fonds eux-mêmes soit en agissant en tant que catalyseurs pour encourager des investissements supplémentaires. Généralement, ils fonctionnent à l'intérieur d'une convention spécifique et sont soumis au contrôle de la Conférence des Parties. L'exemple le plus célèbre est celui

du Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone. Créé en 1990 par les amendements de Londres, il a comme objectif de couvrir les coûts additionnels que les pays en développement vont encourir pour appliquer le Protocole de Montréal. Des fonds similaires existent néanmoins au sein de conventions régionales, comme la Convention pour la protection de la Mer Noire contre la pollution.

D'autres fonds ont été créés pour permettre aux pays en développement de participer aux négociations internationales. Il est vrai que le nombre croissant de réunions de toutes sortes, dans les quatre coins du monde, rend la participation des pays ayant des ressources limitées très difficile. Afin d'assurer une participation accrue, les comités de négociation des conventions sur les changements climatiques et sur la désertification ont institué des fonds spécifiques susceptibles de financer les coûts de participation des missions venant de pays pauvres.

La création en 1991 du Fonds pour l'environnement mondial (FEM – GEF) est sans doute la grande nouveauté dans le domaine de l'assistance financière et technique. Institué en 1991 par une résolution de la Banque mondiale et restructuré suite à une série de négociations internationales en 1994, il vise à fournir les fonds nécessaires aux pays en développement pour parer aux coûts additionnels (surcoûts – *incremental costs*) que la mise en œuvre des grandes conventions globales entraîne. Bien qu'étant le seul mécanisme financier global de ce genre, il se restreint au financement de projets relevant de quatre principaux problèmes environnementaux, notamment la protection de la diversité biologique, les changements climatiques, la protection des eaux et la couche d'ozone. Le critère de base est la nature *globale* des problèmes. Le FEM est une institution des plus contestées actuellement, en raison de la définition de son champ d'action⁷⁸ et du concept des surcoûts.

B. Les organisations non-gouvernementales

Bien que les institutions internationales exercent, de par leur mandat, une fonction de contrôle, ce dernier est presque exclusivement basé sur des données étatiques. Or, celles-ci sont parfois incomplètes ou biaisées. D'où la nécessité d'ouvrir le système à d'autres acteurs qui, tout en ayant accès à des données environnementales, n'ont pas de lien de dépendance avec les Etats.

L'importance accordée par le droit international de l'environnement aux organisations non-gouvernementales (ONG) ne peut être exagérée. Tant les documents internationaux que la doctrine leur reconnaissent une influence décisive sur le processus de négociation de certains accords. Leur utilité comme source indépendante d'information ne peut être sous-estimée non plus. C'est bien pour ces raisons qu'elles se voient mentionnées de manière croissante dans les différents textes internationaux.

D'après certaines conventions⁷⁹, elles ont la possibilité de présenter leurs propres rapports d'évaluation de la mise en œuvre du droit international de l'environnement par les Etats. Dans certains cas, on leur confie des tâches extrêmement précises : préparer une étude des législations existantes dans un domaine, et évaluer l'effectivité de ces dernières⁸⁰, participer en tant qu'agences d'exécution (*implementing agencies*) à un projet de développement⁸¹, ou bénéficier directement d'aides financières⁸². D'ailleurs, il existe de nombreuses instances où des ONG entreprennent par leur propre initiative des travaux d'assistance technique ou financière, soit à l'échelle locale, soit même en concluant des accords de coopération avec des gouvernements de pays en développement⁸³.

Néanmoins, les ONG restent encore exclues de la plupart des procédures judiciaires de règlement des différends. L'intérêt qu'elles portent à la protection et la préservation de l'environnement ne coïncide pas avec la définition beaucoup plus restrictive de

l'intérêt pour agir. Si au niveau national – et bien que l'existence préalable d'une loi offrant une base légale pour fonder leur action reste toujours la condition préalable et nécessaire – des progrès ont été réalisés à cet égard, tel n'est pas le cas en droit international. Le concept angulaire de souveraineté étatique ne permet pas facilement de pareilles ouvertures.

C. Le secteur privé

La théorie des relations internationales a toujours considéré les grandes sociétés multinationales comme des intervenants non négligeables dans la vie internationale. Le droit international public a hésité longtemps avant de les considérer comme des sujets capables d'être visés par des textes juridiques portant sur des politiques publiques⁸⁴.

Le droit international de l'environnement, dans ses instruments les plus récents, non seulement reconnaît⁸⁵ l'importance du secteur privé en ce qui concerne la protection de l'environnement, mais lui confie, en plus, des responsabilités concrètes. Ainsi, la Convention sur la lutte contre la désertification et la sécheresse fait appel directement au secteur privé des pays développés pour assurer le financement des Plans d'action nationaux contre la désertification⁸⁶.

C'est néanmoins la Convention cadre sur les changements climatiques qui adopte la position la plus novatrice. Le mécanisme d'application concertée,⁸⁷ prévu par la Convention dans son article 4, marque peut être le début d'une nouvelle perception de la mise en œuvre du droit de l'environnement, tentant de diffuser l'intérêt à mettre en œuvre le droit en invoquant d'une part des principes éthiques (p. ex. justice intergénérationnelle) et d'autre part la raison économique.⁸⁸

IV. LES DIFFICULTÉS DE LA MISE EN ŒUVRE

L'objectif de cet article était d'inventorier, même de façon peu exhaustive, les différents mécanismes de la mise en œuvre du droit international de l'environnement. Leur nombre et variété sont, en effet, considérables. Néanmoins, le fait est que la mise en œuvre du droit international de l'environnement demeure lacunaire et fragmentaire. D'où le besoin de dresser un autre inventaire : celui des obstacles à l'application du droit. Il ne s'agit pas de reprendre la vieille critique des adeptes du réalisme, selon laquelle les Etats ne respectent que les obligations qui promeuvent leurs intérêts. Une telle affirmation est simpliste et refuse de prendre en considération tout un faisceau de variables, qui agissent sur les choix politiques des Etats.

Il est clair qu'une démarche systémique serait plus adéquate pour l'étude de ce problème. Ce d'autant plus que les raisons expliquant ce qui, parfois, apparaît comme un refus de mise en œuvre ne sont pas toujours liées au droit. Ce sont plutôt des difficultés d'origine juridique, certes, mais aussi économique, institutionnelle, ou socio-politique, qui agissent tant au niveau national qu'au niveau international et rendent la mise en œuvre problématique. Le petit inventaire qui suit se base surtout sur les difficultés rencontrées par les Etats en développement. Ceci dit, on retrouve la plupart de ces difficultés même dans les pays du Nord.

A. Difficultés socio-politiques

Les problèmes liés aux réalités socio-politiques et culturelles des pays appelés à mettre en œuvre le droit international de l'environnement sont très importants⁸⁹. La stratification sociale et la relation entre les différentes classes peuvent avoir un impact direct sur le choix de l'une ou de l'autre stratégie de mise en œuvre.

Dans le cas d'Etats, sur le territoire desquels vit une population autochtone, avec ses

propre savoir et tradition culturelle, des frictions se manifestent entre ces populations et les détenteurs du *know-how* scientifique, qui sont *a priori*, de formation occidentalisée. Certaines cultures entretiennent des relations beaucoup plus étroites et respectueuses avec la nature que d'autres⁹⁰.

Parfois, il s'agit aussi de sensibiliser les citoyens au problème de la dégradation environnementale. D'où un énorme défi à relever, celui de l'éducation environnementale. Une telle éducation devrait permettre aux citoyens d'assumer pleinement la responsabilité de leurs choix et de combler ce qui apparaît parfois être un déficit démocratique des politiques publiques en matière environnementale.

B. Difficultés institutionnelles

Nous l'avons vu, la transcription d'une législation internationale au niveau interne demande parfois une transformation profonde des structures de fonctionnement de l'administration. Or, les habitudes prises au sein des services administratifs, l'«inertie administrative», sont difficiles à déraciner. En y ajoutant le degré plus ou moins fort de centralisation de la prise de décision, ainsi que de nombreuses lacunes institutionnelles portant sur les réseaux de communication entre les départements du même service, pour ne pas dire de l'ensemble de l'administration, il devient évident que l'impact d'une législation environnementale sur le reste du mécanisme étatique ne peut être que très limité.

Un autre facteur de difficulté est certainement le coût de la mesure projetée. En fonction du contenu de l'obligation, le coût peut varier et peut même atteindre des sommes considérables⁹¹.

Ainsi, des solutions sont recherchées, parmi elles l'adoption d'une approche participative à la mise en œuvre accompagnée d'un allègement des procédures administratives, moyennant la promotion de la décentralisation de l'action.

C. Difficultés économiques

La grande entrave à la mise en œuvre reste néanmoins économique. Le niveau de développement des Etats de la planète reste très disparate, voire ouvertement asymétrique. Ce qui n'est qu'une simple mesure administrative pour les uns, peut entraîner d'énormes sacrifices pour les autres⁹². Parfois, même la participation aux négociations internationales devient un problème.

Ainsi, tout un arsenal de mesures est utilisé. L'introduction dans les accords internationaux des principes tels que les «responsabilités communes, mais différenciées» des Etats⁹³, ou des normes contextuelles⁹⁴ en est un moyen. L'aide financière accordée par des institutions internationales, comme la Banque mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial, malgré les critiques qui leur sont adressées, en est un autre.

Cependant, il ne faudrait pas restreindre les problèmes économiques à des problèmes de transfert de fonds. A l'intérieur des pays, des intérêts divergents existent, qui ne sont pas facilement conciliables et qui portent sur l'organisation des industries nationales⁹⁵. Toute intervention législative se doit de les prendre en compte ou de les contourner si possible. Des instruments ou méthodes économiques comme la dérégulation, le principe du pollueur-payeur, les mesures d'incitation fiscale, l'institution de permis d'émissions négociables, sont utilisés de plus en plus. Cependant, il est encore difficile d'en faire une évaluation complète.

D. Difficultés juridiques

Parmi les causes juridiques rendant la mise en œuvre difficile, on peut en mentionner trois. C'est un choix qui pourrait paraître presque arbitraire. Il correspond, cependant, à trois domaines très importants pour l'application du droit international de l'environnement.

En premier lieu, il faut citer le manque de ratification des conventions internationales

pertinentes. Les meilleures conventions environnementales sont complètement inutiles si elles ne sont pas ratifiées. Il s'agit là d'une raison portant sur *l'existence effective de la législation*.

En deuxième lieu, vient *le manque d'information aux citoyens*. L'information ici est vue dans un sens très large, comprenant tant le devoir d'informer, que le droit à l'information environnementale. Elle comprend aussi les politiques d'éducation environnementale, p. ex. cours scolaires, vulgarisation des ouvrages scientifiques ou des lois environnementales, etc. La protection de l'environnement est une affaire quotidienne, nous l'avons dit. L'information est un des moyens de sensibiliser les citoyens, et de leur donner la possibilité d'agir en conséquence.

En troisième lieu, se trouvent les *problèmes relatifs à la protection de la propriété intellectuelle*. Du moment où les transferts de technologie apparaissent comme un des moyens les plus efficaces pour la mise en œuvre du droit international de l'environnement, une plus grande attention doit être portée sur les régimes de protection de la propriété intellectuelle. Or, les conventions internationales actuelles ne sont plus en position de satisfaire aux nouvelles complications. Une révision s'impose donc, ainsi qu'une action concertée à l'intérieur des Etats. Ceci est bien un problème épineux, puisque toute intervention législative désireuse de p. ex. faciliter les transferts de technologie ou réglementer l'accès aux ressources génétiques et à la biotechnologie portera lourdement atteinte à des intérêts importants⁹⁶.

Restent, peut-être, comme solution les recours à des mécanismes comme l'application concertée et/ou à l'utilisation des possibilités que les nouvelles technologies de communication⁹⁷ peuvent offrir.

V. EPILOGUE

Le droit international de l'environnement est un domaine du droit international en pleine expansion. Cette expansion se manifeste par un nombre croissant de conventions bi- ou multilatérales, par des conférences internationales qui se tiennent à un rythme qui va en s'accroissant, par une prolifération notable de textes de doctrines y afférents.

Quoique relativement jeune, le droit international de l'environnement a déjà accompli un parcours plus qu'impressionnant et a su se forger une identité propre. Il y a deux éléments centraux issus de cette trajectoire. *Le premier* est lié à la philosophie centrale de la discipline même et correspond à l'essai d'appréhender la complexité de l'écosystème terrestre dans son ensemble. Des concepts tels que le *holisme* et des mouvements comme *Gaïa* cherchent à démontrer l'unité fondamentale de la vie sur la planète. Ils sont accompagnés par une mise en question des méthodologies traditionnelles de recherche⁹⁸ et se traduisent en droit par l'apparition de principes comme celui de la précaution. *Le second* porte sur le besoin de lier cette philosophie aux besoins concrets. Les premières années du droit international de l'environnement se sont caractérisées par la création de systèmes juridiques cohérents dans leurs concepts, mais offrant peu de possibilités pour leur mise en œuvre effective. Ainsi s'explique l'effectivité très mitigée des premières conventions internationales. Au cours des dernières années, néanmoins, l'effort se concentre sur la création de systèmes de règles cohérents, qui prévoient les modalités de leur mise en œuvre en tenant compte les contraintes réelles que les Etats doivent affronter afin de mettre en exécution leurs obligations internationales.

La prise en compte des intérêts des pays en développement, la création de mécanismes financiers pour le transfert de fonds, l'accent mis sur la dimension institutionnelle de la coopération environnementale, ainsi que l'ouverture progressive du système à des acteurs

non-étatiques sont des indications certaines montrant que la mise en œuvre du droit devient une préoccupation majeure de la communauté internationale à l'heure actuelle. Reste encore à en évaluer les résultats.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. P. ex. la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Climat 1992) ou la Convention de Berne sur la protection de la vie sauvage (Berne 1979).
2. Comme l'est l'obligation du bon voisinage, impliquant la non-utilisation du territoire d'un Etat au détriment des Etats l'avoisinant.
3. Voir par exemple, la déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (Déclaration de Stockholm) de 1972; la déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Déclaration de Rio) de 1992; la Déclaration de La Haye sur l'environnement, de 1989; la Déclaration ministérielle de la Conférence de Bergen sur le Développement durable dans la région de la Commission Economique pour l'Europe (ONU), 1990.
4. Comme la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les principes relatifs à la pollution transfrontière, doc. C(74)224, du 21 novembre 1974.
5. Voir Action 21, doc. ONU A/CONF. 151/26, volumes I-IV.
6. Voir notamment, l'*Agenda Med 21*, s'appliquant à la région méditerranéenne, adopté lors de la Conférence de Tunis, le 1^{er} novembre 1994.
7. Ce qui est le cas, p. ex. au Royaume-Uni ou en France.
8. Convention de Barcelone pour la protection de la Mer méditerranée contre la pollution (Barcelone 1976), art. 4.
9. Comme le milieu marin, la vie sauvage ou l'atmosphère.
10. Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer (1982); Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Genève 1979); Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer relatives à la

- conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (New York 1995).
11. Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone tel qu'ajusté et amendé par la deuxième réunion des Parties tenue à Londres (Montréal 1987/ Londres 1990), Convention des Nations Unies sur la protection de la diversité biologique (Biodiversité 1992), Climat 1992, Barcelone 1976 (révisée 1995), Convention-cadre des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la sécheresse dans les régions arides et semi-arides (Désertification 1994).
 12. Montréal 1987/Londres 1990, Biodiversité 1992, Climat 1992, Désertification 1994.
 13. Nouvelle convention de Helsinki pour la protection du milieu marin de la Mer Baltique (Helsinki 1992), Barcelone 1976/1995, Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux (Bâle 1989).
 14. Convention de Vienne sur la sûreté nucléaire (Sûreté nucléaire 1994), Montego Bay 1982, Accord sur la coopération pour le développement durable du bassin du Mékong (Mékong 1995).
 15. Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo 1991).
 16. Convention nordique sur l'environnement (Convention nordique 1974), Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (Lugano 1993).
 17. Barcelone 1976/1995, Climat 1992.
 18. Convention de Washington sur le commerce international des espèces sauvages menacées d'extinction (CITES 1973), Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale (Ramsar 1971), Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn 1979), Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe (Berne 1979), Barcelone 1976/1995, Convention pour la réglementation de la chasse à la baleine (Washington 1946).
 19. Genève 1979.
 20. Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures (Rhin 1976), Convention de Londres sur la pollution par les navires (MARPOL 1973).
 21. CITES 1973, Washington 1946.
 22. Accord relatif à la réduction de la mortalité des dauphins dans le Pacifique de l'Est (*Agreement for the Reduction of Dolphin Mortality in the Eastern Pacific Ocean*) (EPO 1994).
 23. Montego Bay 1982, Washington 1946.
 24. D'après la Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (WHC 1972), qui dans ses articles 4 et 6 reconnaît l'importance de la préservation de certains sites en raison de leur valeur naturelle ou culturelle et demande aux Etats d'identifier à l'intérieur de leurs territoires de tels sites.
 25. Voir, p. ex, les *National Ambient Air Quality Standards* (NAAQS) concernant le dioxyde d'azote (NO_x) introduits par l'*Environment Protection Agency* (EPA) des Etats-Unis, 40 C.F.R. § 50.11 (1991). Ces mesures ont été prises en application du Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif aux oxydes d'azote, de 1988. Exemple tiré de l'article de R. FISCHMAN, «Biological Diversity and Environmental Protection: Authorities to Reduce Risk», *Environmental Law*, vol. 22, 1992, pp. 435-502, p. 485.
 26. Voir, par exemple, article 2 «obligations générales» de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone (Vienne 1985); articles 1 et 3 de la Convention sur la diversité biologique, respectivement intitulés «objectifs» et «principe»; articles 2, 3 et 4 de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ayant comme titre «objectif», «principes» et «engagements»; articles 2, 3 et 4 de la Convention sur la lutte contre la désertification et la sécheresse, «objectif», «principes» et «obligations générales».
 27. Sur le rôle des principes en droit de l'environnement, voir Ch.-A. MORAND, «Vers un droit de l'environnement souple et flexible: le rôle et le fonctionnement des principes», intervention présentée au colloque international *Quel avenir pour le droit de l'environnement*, tenu à Bruxelles, les 1-2 décembre 1995.
 28. Voir NGUYEN, DAILLER, PELLET, *Droit international public*, 5^e éd., L.G.D.J., Paris, 1994, p. 227.

29. Comme par exemple la fameuse taxe CO₂.
30. Voir Vienne 1985, Montréal 1987/Londres 1990, sur les technologies de réfrigération sans usage de CFC.
31. Voir, p. ex. la section 2 («Financement») de la Loi fédérale suisse sur les forêts, du 4 octobre 1991, RS 921.0, p. 1.
32. Dans le sens que les obligations internationales ne prévoient pas de manière précise les instruments nationaux de leur mise en œuvre.
33. Voir à ce sujet Ch. STONE, *The Gnat is Older than Man – Global Environment and Human Agenda*, Princeton University Press, Princeton 1993, dans sa *Preface*, pp. xvi-xvii.
34. D'après ce principe, «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». (Déclaration de Rio 1992, principe 15).
35. Voir à ce sujet les théories sur l'impact des communautés épistémiques (*epistemic communities*) sur la négociation et la prise de décision en matière environnementale. Voir, p. ex., P. HAAS, «Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Cooperation» in V. RITTBERGER, P. MAYER eds, *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1993, pp. 168-201.
36. Voir L. SUSSKIND, *Environmental Diplomacy – Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford University Press, Oxford, 1994, p. 99.
37. Voir Stockholm 1972, Convention Nordique 1972.
38. Biodiversité 1992, Climat 1992, Espoo 1991, Barcelone 1976/1995, Désertification 1994, Sûreté nucléaire 1994.
39. Voir notamment Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, UN/ECE, 1992, article 9 et annexe VIII; Intéressant de voir que la Convention de Lugano, chapitre III/art 16, reconnaît le droit d'«accès à des informations spécifiques détenues par les exploitants» seulement dans le cas où un dommage est survenu et seulement aux victimes de celui-ci. Cette disposition contraste considérablement avec la portée de l'article 14 de la même convention, portant sur l'accès aux informations détenues par les autorités publiques.
40. Voir la Directive du Conseil concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, Dir 90/313/CEE, JO n° L 158, 23.6.90, p. 56. La Directive, avec la Convention de Lugano (voir infra), sont des rares exemples de reconnaissance de ce droit au niveau international. Pour les difficultés rencontrées durant la transposition et la mise en œuvre de la directive dans le territoire des Etats de l'Union Européenne, voir l'article de T. WÄSCH, «Access to Environmental Information – Implementation and Experience with Directive 90/313/EEC», *Environmental Policy and Law*, vol. 25/1/2, 1995, pp. 41-42. Le droit à l'information est aussi reconnu dans la Convention de Barcelone de 1976 (révisée en 1995) portant sur le développement durable de la Méditerranée, à l'article 11b. Cependant, les amendements à la Convention ne sont pas encore en vigueur.
41. Ph. SANDS, *Principles of International Environmental Law – vol. I: Frameworks, standards, and implementation*, Manchester University Press, Manchester, 1995, pp. 616-617.
42. Voir Sûreté nucléaire 1994; Convention de Vienne sur la notification rapide d'un accident nucléaire (Notification 1986); Convention de Vienne sur l'assistance en cas d'accident nucléaire (Assistance 1986).
43. Voir article 4.
44. Voir Article 34 de la Loi suisse sur les forêts, de 1991/1993, RS, 921.0; Royaume du Cambodge, Projet de loi sur la gestion environnementale, du 1^{er} mai 1995 (*Law on Environmental Management*); Fédération de Russie, Loi fédérale sur l'utilisation de l'énergie atomique, du 20 octobre 1995 (*Federal Law on the Use of Atomic Energy*); Ukraine, Loi sur l'utilisation de l'énergie atomique et la sûreté radiologique, du 8 février 1995 (*Law on the Use of Nuclear Energy and Radiation Safety*); Biélorussie, Projet de Loi de la République de Biélorussie sur la sûreté radiologique et les activités impliquant l'utilisation de l'énergie nucléaire, de septembre 1995 (*Law of the Republic of Belarus on Radiation Safety and Activities Involving the Use of Nuclear Energy*).
45. Voir article 2 et chapitre III de la loi russe; Voir sections 3, 4, 5 et chapitre II de la Loi ukrainienne et article 1 et section IV du projet de Loi biélorusse.

46. Voir article 2(E) de la Loi du Cambodge; articles 2 al. 1(3), 13 et 14 de la Loi russe; section 5 point 14, et section 11 de la Loi ukrainienne; article 20 du projet de Loi biélorusse.
47. Procédure pour évaluer les effets sur l'environnement pouvant découler d'une activité économique projetée, comme, p. ex. la construction d'une usine, d'une autoroute, d'un barrage, etc.
48. L'étude périodique et régulière de l'impact environnemental d'une industrie ou d'une technologie. Un des moyens de contrôle les plus efficaces pour vérifier la conformité de ladite activité économique avec la législation environnementale du pays.
49. L'indication des caractéristiques environnementales d'un produit. L'idée de base est de faciliter le choix d'un consommateur écologiquement conscient.
50. Il faut préciser qu'il s'agit surtout du contentieux administratif, donc relevant du droit public. En matière de procédure judiciaire (de droit privé), des progrès considérables sont encore loin d'être enregistrés.
51. Pour une présentation de différents systèmes nationaux d'administration de la justice en matière environnementale, voir l'article de G. BETLEM, «Standing for Ecosystems – Going Dutch», *Cambridge Law Journal*, vol. 54(1), 1995, pp. 153-170, surtout aux pages 157-160.
52. Voir supra, sous II.A.1, p.
53. C'est-à-dire des conventions qui «posent» un cadre général de réglementation pour un problème spécifique, mais qui demandent la négociation d'instruments supplémentaires afin de préciser davantage les objectifs à atteindre ou les actions à entreprendre. Voir, p. ex., la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone (1985), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), la Convention de Genève sur la lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière (1979), la Convention sur la protection des Alpes (1991), la Convention de Bucarest sur la protection de la Mer Noire contre la pollution (1992), ou bien le Traité de la Charte européenne de l'énergie (1994) (*European Energy Charter Treaty*).
54. Voir l'article 6(3) du Protocole à la Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution, relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée (1982/1986): «Au cas où des aires protégées contiguës sont créées par deux Parties [...], des accords spéciaux peuvent prévoir les modalités de la consultation [...] visée[s] au paragraphe.»
55. Il s'agit là d'une obligation de droit coutumier, qui apparaît aussi dans la jurisprudence environnementale. Voir Affaire du Lac Lanoux (Espagne/France), sentence arbitrale du 16 novembre 1957, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 285.
56. Obligation qui est reprise dans la quasi-totalité des accords environnementaux.
57. Art. 2, Convention de Vienne sur la notification et l'information rapide en cas d'accident nucléaire (1986).
58. Convention de Vienne sur la notification et l'information rapide en cas d'accident nucléaire (1986). Convention de Vienne sur l'assistance en cas d'accident nucléaire (1986).
59. Le terme a d'abord été employé en sociologie de la connaissance (*sociology of knowledge*) et subséquemment en relations internationales. Haas donne la définition suivante: «a specific community of experts sharing a belief in a common set of cause-and-effect relationships as well as common values to which policies governing these relationships will be applied.» P. HAAS, «Do Regimes Matter: Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control», *International Organization*, vol. 43, 1989, pp. 377-403, p. 384.
60. Comme le sont, p. ex., l'ONU, le BIT ou la Banque Mondiale.
61. Comme, p. ex., la MEDU (Unité de coordination) pour la Méditerranée, la HELCOM (Commission d'Helsinki) pour la Mer Baltique, les secrétariats des conventions sur la biodiversité, les déchets dangereux ou les changements climatiques, etc.
62. Comme la Charte des Nations Unies.
63. Comme l'instrument pour la création du Fonds pour l'Environnement mondial (FEM I- phase pilote), qui n'est autre chose qu'une résolution du Conseil d'administration de la Banque Mondiale (Résolution n° 91-5). Le FEM I était mis sur pied par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

64. L'exemple le plus typique est probablement celui de l'Assemblée générale de l'ONU.
65. C'est ce que l'on appelle les «standards techniques». Les recommandations de l'Union internationale des télécommunications (UIT), ou les lignes directrices sur la sûreté des centrales nucléaires de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) en sont de bons exemples. Mais l'action des II peut aussi porter sur la répartition ou allocation des parts d'une ressource naturelle qu'elles sont appelées à gérer (p. ex. quand il s'agit de fixer les taux maximums des prises à l'intérieur d'une organisation régionale de pêches.)
66. Voir supra, note 18.
67. Généralement se sont des rapports annuels ou bi-annuels.
68. Par effectivité (*effectiveness*) nous entendons deux choses. D'une part, si la Convention atteint les objectifs qu'elle s'est fixée (p. ex. abolition totale des CFC). D'autre part, si la Convention aide réellement à l'amélioration de l'environnement. En d'autres termes, si les mesures préconisées par la Convention sont réellement appropriées pour faire face au problème. Pour cette distinction, voir H. K. JAKOBSON & E. BROWN WEISS, «Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project», *Global Governance*, vol. 1(2), 1995, pp. 119-148, p. 124.
69. C'est une politique pratiquée par l'Organisation internationale du travail depuis des années, qui consiste à afficher publiquement la liste des Etats qui ne se sont pas conformés aux Conventions de l'Organisation.
70. Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif au financement du Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP), 1984.
71. Voir article 8 du Protocole de Montréal et article 1 de l'annexe VII aux Décisions prises par les réunions des Parties au Protocole de Montréal relativement à chaque article de cet instrument, *Manuel concernant le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, 3^e édition, PNUE, 1993, p. 81.
72. Idem, article 4, p. 81.
73. Pour des exemples d'instruments, ainsi que pour de plus amples informations sur la procédure, voir L. BOISSON DE CHAZOURNES, «La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et défis», *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, t. IC, 1995, pp. 37-76, pp. 62 et ss.; voir aussi M. KOSKENNIEMI, «Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol», *Yearbook of International Environmental Law*, VI. 3, 1992, pp. 123-162.
74. «La drôle de guerre entre le Canada et l'Europe», «Le Canada est uni derrière son gouvernement», «La Commission européenne n'a aucune prise sur les événements», «La position canadienne est-elle défendable?» *Journal de Genève*, samedi 1^{er}, dimanche 2 avril 1995, p. 6. D'autres conflits de ce genre, quoique moins publicisés, sont également fréquents, voir p. ex., «US Seizes two Japanese Boats for Illegal Fishing», *Financial Times*, May 15, 1995, p. 4.
75. «Deal Close over Fishing Rights», *Financial Times*, Monday, April 3, 1995, p.1.
76. Doc. ONU A/CONF.164/22/Rev. 1.
77. La plus fameuse de ces affaires est l'Affaire des filets dérivants, qui a occasionné deux rapports de panels du GATT, en 1991 et en 1994.
78. Le FEM a été principalement accusé de choisir les quatre domaines en fonction des préférences et intérêts des pays du Nord, tout en négligeant des problèmes cruciaux pour les pays du Sud. Ainsi, p. ex., les projets portant sur la désertification ne seront financés que dans la mesure où ils correspondent à des projets de combattre les changements climatiques. Il en est de même du grand problème des déchets, qui reste en définitive en dehors du FEM.
79. CITES 1973, Berne 1979, Barcelone 1976/1995.
80. Comme le document UNEP(OCA)/MED IG.2, *Preventing the Transboundary Movement of Hazardous Wastes in the Mediterranean Region*, qui avait été préparé par Greenpeace International et avait été présenté à la 7^e réunion des Parties contractantes à la Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution.
81. Comme l'est le WWF-Grèce dans un programme d'aménagement de zones côtières financé par le

METAP (*Mediterranean Technical Assistance Program*), programme d'assistance technique géré par la Banque mondiale, la Commission des Communautés européennes, la Banque européenne d'investissements et le Programme des Nations unies pour le développement.

82. Tel est le cas pour le *Small Grants Programme* du Fonds pour l'environnement mondial.
83. Il en est ainsi que l'UICN a offert son assistance juridique au Cambodge pour la rédaction de la loi citée supra.
84. Ils apparaissent dans le domaine du droit international privé et dans des conventions instituant des régimes de responsabilité civile.
85. Voir l'accord signé entre la compagnie pharmaceutique Merck et l'Institut INBio du Costa Rica, accord subséquemment approuvé par le Secrétaire de la Convention sur la diversité biologique.
86. Article 6.
87. D'après ce mécanisme, un Etat peut mettre en œuvre les obligations lui incombant en finançant des projets d'abaissement de gaz à effet de serre dans un autre Etat contractant. Essentiellement, il s'agirait pour des entreprises privées du premier Etat de conclure des accords (contrats) d'investissement et de transfert de technologie avec des entreprises du deuxième.
88. Voir le récent article de M. HERTSGAARD, paru dans le *Washington Post* (21 janvier 1996), «Who's Afraid of Global Warming? Surprise! It's Big Business That's Worried Now», qui explique comment les grandes sociétés d'assurances et les banques, alarmées par le dernier rapport du *Intergovernmental Panel for Climate Change*, essayent d'orienter leurs investissements vers des énergies «vertes».
89. Voir S. RAYNER, «A Cultural Perspective in the Structure and Implementation of Global Environmental Agreements», *Evaluation Review*, vol. 15/1, 1991, pp. 75-102.
90. Voir J. DUALOK ROJAS, «UNCED: Ethics and Development from the Indigenous Point of View», in N. J. BROWN & P. QUIBLIER eds, *Ethics and Agenda 21 – Moral Implications of a Global Consensus*, UNEP, New York, 1994, mais aussi la partie 5: «*Religious and Spiritual Perspectives*», pp. 97-117.
91. Surtout quand il s'agit par exemple de mettre en œuvre des devoirs d'inspection, ou de contrôles douaniers, etc.
92. Tel est l'exemple de la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière de 1979. Les pays de l'Europe de l'Ouest avaient déjà prévu dans leurs législations respectives l'abaissement des émissions de certains gaz. Par contre, les pays de l'Europe de l'Est se sont vus imposer des standards stricts demandant une intervention importante et entraînant des coûts beaucoup plus substantiels que ceux de leurs homologues occidentaux.
93. Déclaration de Rio, principe 7.
94. Voir D. B. MAGRAW, «Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms», *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 1, 1990, pp. 69-99.
95. Voir, p. ex. le problème de savoir si les nouveaux standards de limites d'émissions s'appliquent tant aux nouvelles qu'aux anciennes installations industrielles.
96. La position du gouvernement américain qui avait refusé au début de signer la Convention de Rio sur la Diversité Biologique est très éloquente à cet égard. Voir aussi, A. STRELZER, «U.S. Biotechnology Intellectual Property Rights as an Obstacle to UNCED Convention on Biological Diversity: *It Just Doesn't Matter*», *The Transnational Lawyer*, vol. 6, 1992, pp. 271-300.
97. Comme l'INTERNET.
98. Ainsi, on s'éloigne du paradigme Newtonien, qui utilise «the logic of extrapolation from careful observation and experimentation, coupled to experience and peer reviews», voir T. O'RIORDAN & J. CAMERON, *Interpreting the Precautionary Principle*, Earthscan, Londres, 1994, p. 63.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et monographies

- P. BIRNIE & A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- H. DALY & J. B. COBB jr., *For the Common Good: Redirecting the Economy towards Community, the Environment and a Sustainable Future*, Green Print, London, 1990.
- A. HURRELL & B. KINGSBURY eds., *The International Politics of the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- J. LOVELOCK, *Gaïa: a New Look at Life on Earth*, Oxford University Press, Oxford, 1979.
- P. SAND, *Lessons Learned in Global Environmental Governance*, World Resources Institute, 1990.
- Ph. SANDS, *Principles on International Environmental Law*, vol. 1: Frameworks, standards and implementation, Manchester University Press, Manchester, 1995.
- I. G. SIMMONS, *Interpreting Nature – Cultural Constructions of the Environment*, Routledge, London, 1993.
- Ch. STONE, *The Gnat is Older Than Man*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- L. SUSSKIND, *Environmental Diplomacy, Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford University Press, New York & Oxford, 1994.

Articles

- J. H. AUSUBEL & D. G. VICTOR, «Verification of International Environmental Agreements», *Annual Review of Energy and the Environment*, vol. 17, 1992, pp. 1-43.
- A. BARCENA, «An Overview of Follow-Up of Agenda 21 at the National Level», *Green Globe Yearbook*, vol. 1, 1994, pp. 127-136.
- L. BOISSON DE CHAZOURNES, «La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et défis», *Revue générale de droit international public*, t. IC, 1995, pp. 37-76.
- A. BOYLE, «Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law Through International Institutions», *Journal of Environmental Law*, vol. 3/2, 1991, pp. 229-245.
- S. DOUMBÉ-BILLE, «Evolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement», *Revue juridique de l'environnement*, vol. 1, 1993, pp. 31-44.
- S. EMMENEGER & A. TSCHENTSCHER, «Taking Nature's Rights Seriously: The Long Way to Biocentricism in Environmental Law», *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. VI, 1994, pp. 545-592.
- R. L. FELDMAN, «Institutions For Managing Global Climate Change. Compliance, Fairness and Universal Participation», *Global Environmental Change*, vol. 2/1, 1992, pp. 43-58.
- M. GARNER, «Transnational Alignment of Nongovernmental Organizations for Global Environmental Action», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 23, 1991, pp. 1057-1084.
- J. GRINEVALD, «La Biosphère: un concept holistique fondamental», in M. BASSAND, B. GALLAND, D. JOYE eds, *Transformations techniques et sociétés*, Peter Lang, Bern, 1992, pp. 51-73.
- L. GÜNDLING, «Public Participation in Environmental Decision Making» in M. BOTHE ed., *Trends in Environmental Policy and Law*, IUCN (IUCN Environmental Policy and Law Papers), Gland, 1980, pp. 131-153.
- G. HANDL, «Controlling Implementation of and Compliance with International Environmental Commitments: the Rocky Road from Rio», *Colorado Journal of International Environmental Law And Policy*, vol. 5/2, 1994, pp. 238.
- H. K. JACOBSON & E. BROWN WEISS, «Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project», *Global Governance*, vol. 1(2), 1995, pp. 119-148.
- A. Ch. KISS, «Mechanisms of Supervision of International Environmental Rules», in F. KALSHOVEN, P. J. KUYPER, J. G. LAMMERS eds, *Essays on the Development of the International Legal Order in the Memory of HARO F. VAN PANHUYS*, Sijthoff and Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1980, pp. 99-114.
- M. KOSKENNIEMI, «Breach of Treaty Or Non-Compliance: Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol», *YIEL*, vol. 3, 1992, pp. 123-162.
- S. OBERTHÜR, «Discussions on Joint Implementation and the Financial Mechanism», *Environmental Policy and Law*, vol. 23/6, 1993, pp. 245-249.

- J. PIETTE, J., «Evolution institutionnelle et modes d'intervention du droit international de l'environnement et du développement», *Revue juridique de l'environnement*, vol. 1, 1993, pp. 5-9.
- A. P. RUBIN, «Enforcing the Rules of International Law», *Harvard International Law Journal*, vol. 34/1, 1993, pp. 149-161.
- K. SACHARIEW, «Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms», *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 2, 1992, pp. 31-52.
- Ph. SANDS, «The Role of Non-Governmental Organizations In Enforcing International Environmental Law», in W. BUTLER ed., *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston, 1991, pp. 61-68.
- A. SPRINGER, «International Environmental Law after Rio: the Continuing Search for Equity», *Ethics and International Affairs*, vol. 7, 1993, pp., 115-129.
- K. von MOLTKE, «International Commissions and Implementation of International Environmental Agreements», in CARROLL ed., *International Environmental Diplomacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 87-93.
- A. WOOD, «The Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol», *International Environmental Affairs*, vol. 5/4, 1993, pp. 335-354.
- F. YAMIN, *The Climate Change Convention and Joint Implementation: Legal, Institutional, and Procedural Issues*, A FIELD Working Paper, 15 August 1993, 22 p.

ANNEXE: LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Tableau 1: Le niveau interne

Acteurs	Législation	Action administrative	Contrôle judiciaire	Recherche scientifique	Surveillance continue	Participation du public
Etats	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Assoc. de citoyens			✓		✓	✓
Secteur privé			✓	✓	✓	✓

Tableau 2: Le niveau international

Acteurs	Négociation	Rapports	Contrôle	Règlement des différends	Recherche scientifique	Monitoring	Assistance technique et financière	Nouveaux mécanismes (cf. III.C.)
Etats	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Organisations internationales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ONG	(✓)		(✓)	(✓)	✓	✓	✓	✓
Secteur privé				✓	✓	(✓)		✓

Le juge et l'environnement, un défi

Christian HUGLO

Docteur en droit, avocat à la Cour de Paris

Résumé: La difficile adaptation du juge à des phénomènes nouveaux comme celui de l'environnement s'explique par l'évolution des conflits d'environnement présentant de plus en plus souvent un caractère international, l'évolution des enjeux qui gravitent autour de cette notion impliquant tous les acteurs sociaux, et généralement une augmentation des investissements. Pour répondre à cette évolution, les techniques juridiques existantes n'apportent pas toujours de solution pleinement satisfaisante.

Zusammenfassung: Dass Richter grosse Schwierigkeiten haben, sich auf neue Phänomene wie die Umwelt einzustellen, erklärt sich durch die Entwicklung von Konflikten im Umweltbereich. Zum einen tritt deren internationale Dimension immer deutlicher hervor, zum anderen handelt es sich um eine Herausforderung für die ganze Gesellschaft, die zudem erhebliche Investitionen erfordert. Um mit dieser Entwicklung Schritt zu halten, sind die mit dem bestehenden juristischen Instrumentarium erzielten Ergebnisse nicht immer völlig überzeugende Lösungen.

Summary: The difficult adaptation of the judge to new phenomena such as those of the environment is explained by the growing development of environmental conflicts with an international character, of processes implicating all social actors and of the increase in investments. To counter this development, existing juridical techniques do not always furnish fully satisfactory solutions.

Il est banal de dire aujourd'hui que les problèmes d'environnement que nous rencontrons ont changé de nature ou d'échelle; nous traduisons quelquefois par là les difficultés que nous rencontrons lorsque nous cherchons à nous adapter au caractère nouveau des phénomènes de société qui nous entourent.

Cependant, rien n'est plus vrai en ce qui concerne la notion même de conflit d'environnement qui a subi ces dernières années non pas un changement de degré mais un changement de nature (I). Cette situation s'explique en réalité par une autre mutation qui est celle des enjeux et des applications nouvelles de la notion même d'environnement (II) pour laquelle aucune doctrine ou école juridique ne semble avoir pu, jusqu'à présent, construire d'instruments d'intervention efficace (III).

Il en résulte une interrogation perpétuelle du juge qui, bien souvent, en l'absence de toute règle préexistante adaptée, est conduit à

innover. De ce fait, la question posée est celle de savoir si le recours à cette institution peut être de nature à apporter une réponse adaptée à ce défi sans précédent.

I. LES CONFLITS D'ENVIRONNEMENT AUJOURD'HUI: UN CHANGEMENT DE NATURE

Comme le professeur Drago l'a relevé il y a maintenant dix-sept ans, l'évolution qui a conduit à passer d'un droit *sur* l'environnement à un droit *de* l'environnement ne pouvait qu'induire une véritable mutation des techniques contentieuses. Dans sa conclusion aux journées consacrées à l'environnement dans le cadre du colloque Henri Capitant en 1976, il constatait que «le contentieux dans le domaine de l'environnement a subi des mutations car on assiste à

une remise en question des notions fondamentales de procédure comme de celles d'actions en justice»¹,

On doit se demander si ces mutations sont partielles ou de nature à remettre en cause le système juridictionnel classique ou ses modes d'actions traditionnels. Il convient de mieux approcher successivement le contenu et la portée de l'évolution en cause.

Le contenu de l'évolution : les éléments de la mutation

A notre sens, les mutations en question s'orientent autour de trois axes essentiels quant à la forme des conflits :

Le premier est l'apparition des dommages collectifs. On peut en donner plusieurs exemples : l'affaire de pollution d'un des affluents de la Loire par l'usine Protex qui remonte à 1988 et qui a entraîné la privation momentanée d'eau dans la ville de Tours, la pollution nucléaire de Tchernobyl (27 avril 1986) ou le problème de la pollution du Rhin (novembre 1986) par Sandoz sont de bonnes illustrations. Le caractère collectif des dommages induit nécessairement une pluralité d'acteurs judiciaires, soit en demande, soit en défense, ce qui implique d'abord dans la chaîne des causalités « en amont » la détermination d'un ou plusieurs responsables (et parmi ceux-ci, la recherche d'un responsable réel et non apparent) et ensuite « en aval », la délimitation des « cercles » de victimes publiques ou privées touchées directement et indirectement.

Le deuxième élément à prendre en considération est lié à un facteur d'ordre strictement juridique : on constate en effet que le droit public prend une part de plus en plus grande comme élément de référence en vue d'apporter une solution aux conflits d'environnement. Mieux encore, dans les conflits d'environnement qui semblent impliquer uniquement le droit privé ou pénal, le droit public y reste néanmoins présent.

Le troisième est d'ordre géographique : de plus en plus les véritables conflits d'environnement prennent une dimension internationale, soit en raison de l'ampleur du dommage, soit à l'égard des parties en cause, soit encore en raison du caractère exemplaire de la question posée.

D'un point de vue plus procédural, les questions discutées devant le juge impliquent suivant les cas (et quelquefois simultanément) :

- 1) l'extension de la compétence des juridictions internes qui ont éventuellement à connaître des conflits de pollution transfrontière ;
- 2) la problématique du droit d'agir en justice devant les juridictions civiles, pénales ou administratives ;
- 3) les pouvoirs du juge sur le fond du litige dans lequel l'environnement est en cause ;
- 4) l'adaptation progressive de la théorie de la réparation des dommages à l'environnement (bien au delà de la simple application de la théorie des troubles de voisinage, ou de réparations du fait des choses en application de l'article 1384 alinéa 1er du Code civil) ;
- 5) et enfin, la pénétration des principes généraux du droit international et du droit communautaire comme source de droit éventuellement applicable aux différents litiges soumis au juge interne.

La portée de ces mutations

Ces différents points d'évolution retracent d'abord une évolution logique qui met en cause la faculté d'adaptation des systèmes classiques aux données induites par les nouveaux litiges dans le domaine de l'environnement. Mais aujourd'hui, étant donné que le droit de l'environnement est soumis à de nouveaux défis, la mutation vise un changement d'échelle qui se situe à un double niveau : celui de l'espace et du

temps; le caractère « global » de certains types de conflits est aujourd'hui une réalité.

On pense aux questions liées à la pollution atmosphérique à longue distance, soit encore la situation créée à terme par la diminution de la couche d'ozone ou l'augmentation du gaz carbonique², ou encore aux problèmes posés par le déclassement des installations nucléaires³. On conçoit bien que ces conflits, difficilement susceptibles d'être appréhendés par le législateur international, soient encore moins à la portée du juge, non seulement quant aux problèmes de causalité qu'ils induisent, mais encore quant aux solutions qui pourraient leur être apportées.

La même problématique se rencontre spécifiquement au regard du facteur temps dès lors qu'il semble admis aujourd'hui que l'intérêt qui s'attache à la protection de l'environnement ne concerne pas seulement la planète mais vise aussi les générations futures. C'est bien ce que traduit le concept de développement durable que l'on retrouve au cœur de la Conférence de Rio et dans le préambule du Traité de Maastricht où il figure aujourd'hui comme un des buts du Marché commun⁴.

Mais le droit de l'environnement et les principes généraux qui s'y rattachent, pour aussi imprécis ou élaborés qu'ils soient, ne traduisent en réalité que l'extraordinaire évolution qu'a subie depuis vingt ans la notion même d'environnement; celle-ci est en effet l'objet d'enjeux considérables.

II. L'EXTRAORDINAIRE MUTATION DES ENJEUX DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES ANNÉES 1990

C'est volontairement que nous avons repris ce titre du rapport de la Commission « Environnement, Qualité de vie, Croissance » du Commissariat général au plan pour la préparation du II^e Plan, présidée par M. Collomb⁵. Ce document, remarquable de clarté et de pertinence, a parfaitement caractérisé la mutation contemporaine des enjeux de l'environnement.

Ballottée entre les idéologies conservatrices et progressistes (ambiguës, voire équivoques⁶, qui distinguent trois types d'idéologie: l'écologie hypermoderniste technocratique, l'écologie nostalgique, et l'écologie réformiste), la notion d'écologie ou d'environnement, qui peut être prise ici en un sens relativement synonyme, est restée longtemps liée à la notion même de patrimoine, ou de capital indispensable pour la survie de l'humanité. Or, comme le rappelle la Commission Environnement, Qualité de vie, Croissance pour la préparation du II^e Plan:

« La prise de conscience contemporaine des problèmes d'environnement n'est pas simplement un phénomène de mode: les problèmes d'aujourd'hui sont marqués par un changement d'échelle d'une telle ampleur que la comparaison avec le passé perd une grande partie de son sens. Aux enjeux locaux qui persistent (qualité du cadre de vie urbain, pollution locale, ressource en eau, paysage, risques industriels) s'ajoutent désormais des risques considérablement plus vastes et plus difficilement maîtrisables, à l'échelle de l'Europe, comme la pollution atmosphérique à l'origine des pluies acides ou le risque nucléaire, ou à l'échelle de la planète, telle l'altération de la couche d'ozone, tels aussi les risques climatiques associés à l'effet de serre, ou l'érosion rapide de la biodiversité, en particulier dans les zones tropicales. »

Ce changement d'échelle se traduit au niveau géographique par l'internationalisation des problèmes d'environnement (a), au niveau économique par les nouvelles relations créées entre l'économie et l'environnement (b), au niveau social par l'implication de tous les acteurs sociaux (c) et au niveau de l'approche scientifique du problème (d).

a) Sur le premier point, c'est naturellement le changement d'échelle au niveau de la

planète qui est responsable en grande partie de l'évolution du droit de l'environnement vers le droit international.

Il aura fallu comme l'a dit C. Allègre dans *L'écologie des villes et des champs*⁷ que l'homme sorte de sa planète, envoie des sondes dans l'univers pour découvrir que la planète sur laquelle il vit est une, voire unique. Cette constatation, qui semble induire une nouvelle prise de conscience, ne peut qu'être favorable au développement du droit international de l'environnement.

Il est effectif que l'on a pu constater un développement exceptionnel du droit international de l'environnement. Il suffit de rappeler les directives et la Convention de Bâle du 22 mars 1989, la Convention d'Oslo du 15 février 1972 sur la prévention de la pollution marine pour les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, la Convention du 2 février 1971 de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau, la Convention d'Espoo, les Conventions de Washington du 3 Mars 1973 sur le commerce international des espèces sauvages de faune ou de flore menacées d'extinction, de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, et de Berne du 19 septembre 1979 sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, les conventions régionales pour la Méditerranée, les mers des Caraïbes ou le Pacifique (sans oublier les conventions signées à Rio de Janeiro: celle sur les changements climatiques du 15 juin 1992 et celle du 13 juin 1992 sur la biodiversité, et enfin, en ce qui concerne la protection contre la pollution atmosphérique, les conventions de Vienne de 1985 et le protocole de Montréal de 1987 sur la protection de la couche d'ozone, notamment contre les CFC, la Convention de Genève de 1979, le protocole d'Helsinki de 1985 et celui de Sofia de 1988 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Cette liste non exhaustive est déjà en soi impressionnante).

Il est encore plus significatif qu'aujourd'hui le programme d'action communautaire en matière d'environnement et de développement durable (tel qu'il a été adopté par une résolution du Conseil et des représentants du Gouvernement des Etats membres réunis le 1er février 1993)⁸ contienne pour plus de la moitié des actions à entreprendre au plan international.

Mais cette mutation, ce changement d'échelle géographique, n'est pas le seul; il faut tenir compte des nouvelles relations existant entre l'économie et l'environnement.

b) Le changement dans les relations entre l'économie et l'environnement – comme l'écrit la Commission du Plan – «ne s'exprime pas seulement en termes d'accroissement des dépenses et des dommages qui atteignent des chiffres désormais significatifs par rapport au PNB, il se manifeste aussi dans le fait que l'environnement sort aujourd'hui de sa marginalité pour devenir un enjeu économique important, notamment au niveau international».

Sur le premier point, les commissaires insistent sur l'importance des dépenses d'environnement: 100 milliards de francs (français), soit plus de 1% du produit national brut, ce qui est moins que nos voisins allemands ou néerlandais, mais proche de la moyenne européenne. Les marchés pour l'environnement représentent pour l'Europe de l'Ouest 350 milliards de francs, 500 milliards de francs à l'horizon 2000, 300 milliards possibles pour l'Europe de l'Est, et plus de 500 pour les Etats-Unis. Tout le monde sait que les chiffres d'affaires des sociétés et compagnies, comme la Compagnie générale des eaux, la Lyonnaise des Eaux, ont été multipliés en 10 ans par 4 à 5, atteignant des montants comparables à ceux des grandes entreprises comme Saint-Gobain, SNCF ou Pechiney.

Sur le second point, les commissaires insistent sur le caractère inextricable des enjeux à la fois écologiques et économiques contemporains; ils prennent notamment l'exemple de la question de l'effet de serre qui implique des

choix de société pour les pays développés, riches en charbon, comme la Chine ou l'ex-URSS, ou comme les Etats-Unis dont la consommation d'énergie par habitant est double de celle de l'Europe.

Les conflits contemporains sur le contenu des accords du GATT traduisent bien, pour partie, les nouveaux rapports entre écologie et économie. Les propos de Jimmy Goldsmith (*Le Figaro*, 10 avril 1992), parmi d'autres, ont illustré l'incidence d'une politique de libre échange sur l'aménagement du territoire, et en particulier que la transformation (voire la disparition) des structures agricoles traditionnelles dans l'Europe de l'Ouest (qui a entraîné une concentration dans les villes ainsi que toutes les conséquences annexes sur le développement des transports, les effets sur la santé et les coûts sociaux) est étroitement liée au commerce international des matières premières agricoles.

c) Le troisième élément de la mutation, et non le moindre, est celui de l'impact social des politiques d'environnement.

L'environnement a envahi tous les domaines du champ social, comme l'écrivent encore les auteurs du Rapport de la Commission Colomb: «Le passage du quantitatif au qualitatif rend en effet de moins en moins concevable une politique d'environnement qui, se limitant à des prothèses, ne serait pas fortement intégrée dans le comportement des entreprises, des collectivités locales ou des différents groupes sociaux ou d'intérêts, mais aussi dans le développement des différents secteurs d'activités, énergie, transport, agriculture, tourisme. C'est essentiellement de cette intégration de l'environnement dans l'ensemble des tissus économiques français que l'on doit désormais attendre les progrès les plus notables en matière d'amélioration de la qualité de la vie et des milieux.»

d) Mais cette mutation est également sensible au niveau scientifique. L'un des points les plus intéressants de ces dernières années est l'évolution de la connaissance dans le domaine de l'écologie: la lecture de l'ouvrage récent de Claude Allègre, *L'écologie des villes et des champs*, Fayard, 1993, par comparaison à ceux du professeur Aguesse, *Clés pour l'écologie*, ou du premier traité du professeur F. Ramade, permet d'apprécier l'évolution de la connaissance scientifique dans le domaine de l'écologie.

Il semble en effet que l'écologie se soit développée aujourd'hui bien au delà de la seule discipline biologique qui était sa référence de base; la consultation régulière de la récente revue éditée par le CNRS, *Nature Sciences et Société*, ou de la revue d'initiative privée *Transversales*, confirment ce sentiment et cette volonté d'ouverture de l'écologie contemporaine.

L'approche transversale et interdisciplinaire semble être devenue la règle et permettre une meilleure appréhension des phénomènes globaux. Par l'établissement d'interrelations entre les divers phénomènes qui gouvernent le maintien des éléments constitutifs de la vie sur la planète. Il n'en reste pas moins que subsiste la même et forte incertitude quant à la prévision de l'avenir. «La solidarité des phénomènes, la globalité et l'inter-dépendance» sont des concepts que l'on retrouve présents de façon constante dans l'ouvrage de C. Allègre.

Ce nouveau regard interpelle le juriste et éveille en lui des correspondances. Ces nouveaux concepts paraissent en effet bien traduire l'effet horizontal et dynamique que devrait avoir le droit de l'environnement. Or pourtant, et malheureusement, les différents systèmes contemporains du droit de l'environnement ne semblent pas avoir réussi jusqu'à présent à forger des instruments suffisamment adaptés aux problèmes posés.

III. L'INSUFFISANCE DES RÉPONSES OFFERTES PAR LES ECOLES DOCTRINALES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT AUX NOUVEAUX ENJEUX DE L'ENVIRONNEMENT

Si l'on devait être restrictif, on se cantonnerait à dire qu'il existe deux écoles opposées. L'école «ultra libérale» qui s'appuie sur le marché, la propriété, et le droit de la responsabilité et les considère comme les seuls instruments efficaces de régulation; elle prétend s'opposer aux développements actuels du droit positif qu'elle qualifie d'interventionnisme et de «réglementarisme». Il est significatif de relever qu'aucun auteur contemporain n'a pris la défense de notre système dit «du Pouvoir réglementaire»; il en résulte ce paradoxe que la thèse inverse à la thèse ultra libérale n'est présentée que par ses détracteurs. Mais la véritable doctrine opposée est ailleurs. Elle a été développée il y a plusieurs années aux Etats-Unis par le Professeur Stone et peut être qualifiée de thèse «ultra écologiste» car ses inventeurs voient dans la «Nature», «un sujet de droit». Elle veut, comme son intitulé l'indique, faire de la nature une personne morale avec capacité d'ester en justice. Cette théorie purement spéculative et très en vogue chez les écologistes radicaux soulève en réalité plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Mais s'agit-il de «doctrines» ou d'«écoles»? Pour répondre à cette question, il faut relever immédiatement leurs limites immédiates et surtout leur côté paradoxal à l'une comme à l'autre.

Si la thèse de l'Ecole ultra libérale est surtout développée aux Etats-Unis, on doit relever cependant que le droit positif de l'environnement de cet Etat n'en est nullement marqué: la création du Ministère de l'environnement (EPA), la loi 1969 sur la protection de la nature, la loi sur la conservation des ressources, la loi sur les déchets, la loi sur le Superfund, constituent bien un corps ancien de règles composant un véritable droit administratif de l'environnement sans l'étiquette.

A l'opposé, mais symétriquement, se trouve la doctrine chère aux économies planifiées interventionnistes (ou «réglementaristes»). Comment expliquer cependant que des pays dits autoritaires comme l'ex-URSS et les ex-pays du bloc soviétique (qui avaient à leur disposition des instruments administratifs extrêmement complets et efficaces) aient conduit à l'échec toute politique d'environnement. En fait, ni l'une ni l'autre de ces doctrines ou prétendues telles ne paraissent apporter de réponse satisfaisante aux problèmes posés.

En réalité, comme on va le voir, l'Ecole «ultra libérale» est destinée à critiquer tout système interventionniste et c'est ce qui en fait son échec. En opposant liberté et réglementation, les tenants de l'Ecole ultra libérale perpétuent la controverse en développant deux discours opposés qui se renforcent l'un l'autre (a); il convient cependant de dépasser cette prétendue problématique ou en tout cas cette opposition non seulement apparente mais bien réelle (b).

a) La thèse de «la responsabilité civile comme base institutionnelle d'une protection spontanée de l'environnement»

Elle a fait l'objet d'une systématisation par le professeur Baudoin Bouckaert, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Gand en Belgique⁹; elle est exposée dans le *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*; elle a été vulgarisée et développée au niveau économique par M. Falque¹⁰ et Henri Lepage¹¹. L'ensemble de ces thèmes a été repris dans un opuscule publié à la Librairie Litec en 1992 et dû à M. Falque et G. Millière sous le titre *Ecologie et liberté, une autre approche de l'environnement*.

Avant toute discussion sur son contenu, on constatera qu'il est regrettable et singulier que le débat instauré sur la «responsabilité, la propriété et l'environnement» ne tienne pas compte des discussions contemporaines sur la responsabilité civile et la mise en cause de la responsabilité subjective¹²; ces précautions

prises, on examinera successivement la théorie en elle-même (1) et sa partie critique (2).

1) La « théorie de la responsabilité » fait référence essentiellement à une responsabilité fondée sur la faute : elle repose sur l'analyse de l'efficacité de toute problématique de la Responsabilité et de la Propriété. Elle serait adaptée à l'environnement car selon Baudoin Bouckaert, elle offrirait aux victimes des effets nuisibles, la possibilité de demander des dommages et intérêts, mais surtout, « elle devrait mener à un effet préventif parce que les auteurs potentiels, internaliseront les coûts afin d'éviter une condamnation. »

Selon un deuxième et un troisième argument, la propriété privée « devrait responsabiliser la gestion effectuée par les personnes qui exploitent les ressources » ; le principe de la liberté contractuelle, « permettrait de développer et d'inventer de nouvelles méthodes pour internaliser les effets nuisibles qui ne sont pas récompensables par la responsabilité civile. » Henri Lepage a systématisé cette thèse en imaginant la mise sur le marché des droits de pollution de l'eau et la possibilité d'échange de droits à polluer comme cela se pratique semble-t-il en Californie entre les entreprises.

Il est regrettable, comme nous l'avons signalé d'emblée, que les tenants de la thèse de la responsabilité civile ne relèvent pourtant pas les défaillances du système de responsabilité civile à l'égard de la problématique liée à la preuve de la causalité, ou encore quant à la difficulté de déterminer l'auteur du dommage et surtout le déficit de l'évaluation de celui-ci. L'effort conceptuel fait ne s'oriente en réalité en aucune façon vers une meilleure recherche théorique de l'indemnisation et surtout de la réparation des dommages écologiques.

Il ne suffit pas de constater que l'instrument de la réparation est suffisant, (il ne l'est pas, comme on l'a vu) encore faut-il démontrer qu'il est adéquat pour résoudre la problématique posée. Or, comme nous aurons l'occasion de le constater, agir sur le droit de la responsabilité dans le domaine de l'environnement

consiste à négliger l'une des caractéristiques essentielles (si ce n'est première) du droit de l'environnement, à savoir son caractère préventif : la théorie soutenue ici n'est que très indirectement « préventive ».

Sans doute, l'idée d'exemplarité de la condamnation sur le plan civil constitue une excellente démonstration de l'utilité d'une recherche d'une politique préventive, mais elle reste insuffisante à couvrir à elle seule le vice fondamental de la théorie de la responsabilité. En effet, admettre la responsabilité comme élément de base du droit, c'est admettre le fait accompli et le dommage comme inéluctables. Or, précisément, le droit moderne implique « l'anticipation », « la précaution » et « l'action à la source ».

2) C'est pourquoi, et à tort sans doute, mais non toujours sans pertinence, les auteurs de la thèse de la responsabilité civile concentrent-ils leurs efforts sur les défaillances du système réglementaire. Ils soulignent le risque de « défaillance d'information » dans la mesure où l'autorité administrative qui impose la réglementation peut sousestimer ou surestimer les risques des accidents, soit les coûts de prévention, soit ceux des investissements disproportionnés. Cette défaillance d'information se doublerait d'une « défaillance d'exécution » dans la mesure où les « instances » (en réalité les pouvoirs de police) qui doivent assurer l'application des règlements sont elles-mêmes aux « limites d'une information imparfaite. »

Selon B. Bouckaert, le système réglementaire créerait « un effet de sécurité illusoire et artificiel » et le fait même que les auteurs de risques puissent respecter les règlements et les permis, « retarderait une réaction et un contrôle par la responsabilité et par la voie de la procédure civile. » Ce rappel est utile. Il est vrai que cet auteur pose ici et parmi d'autres, le problème des relations entre l'autorisation administrative et la responsabilité civile ; comme on le verra traditionnellement, il n'y a pas en droit français de relation entre l'autorisation administrative et la « couverture » de la

responsabilité civile du fait même de son existence. Cependant, le droit contemporain tend de plus en plus à accorder de l'importance et de l'intérêt à ce système de protection (cela ne veut pas dire pour autant que le système de protection par l'autorisation administrative qui échappe à un juge, échappe à tous les juges). Enfin, la dernière et non la moindre critique de la défaillance du système viendrait de ce qu'il n'existe pas de contrôle suffisant sur l'exécutif du fait des relations entre les politiciens et les administrateurs.

Baudoin Bouckaert considère que notre technologie politique actuelle doit être repensée; son exposé se termine par un appel en force au droit romain car, selon lui, sans le dire expressément, il existe entre la responsabilité civile et le fait de pollution une véritable défaillance institutionnelle. Il aboutit finalement à la conclusion que «certaines théories classiques du droit civil telles que celles de l'imixtion auraient dû ou pu être développées».

Il n'est guère douteux que développer cette thèse revient à réviser l'importance de la place du droit public dans le domaine de l'environnement et de la pollution; de plus, elle omet l'importance du contrôle du juge administratif; en définitive, elle est très pertinente dans la critique du système opposé, «le système réglementaire». Mais critiquer un système opposé ne permet pas de justifier suffisamment celui que l'on défend; en réalité, les deux écoles ont des défaillances aussi grandes et presque symétriques.

b) Dépasser les oppositions ?

Sans que cela soit pourtant son objet, le Rapport de la Commission pour le II^e plan contient des remarques assez critiques à l'égard des systèmes du «marché» et du «pouvoir réglementaire». La Commission estime d'abord que l'approche réglementaire correspond à la réalité et paraît indispensable dès lors que l'on touche aux problèmes de sécurité, comme aux domaines techniques. Elle concède donc au

règlement une place irremplaçable; elle relève à l'encontre de celui-ci une critique fondamentale qui repose sur son caractère inadapté; la Commission prend en effet la mesure de «la complexité croissante des problèmes et l'effet d'acteurs impliqués qui rendent la réglementation de détail difficile et son application incertaine». Elle estime que cette situation repose sur «l'évolution rapide des problèmes de technologie et de sensibilité d'opinion et le caractère peu satisfaisant de règles politiquement imposées de façon improvisée ou brutale, pour faire face à des situations de crise qui conduisent souvent à l'impossibilité surtout de prendre en compte les différences de coûts et de possibilité d'actions des différents acteurs décentralisés». Mais elle ne justifie pas pour autant la doctrine de la responsabilité «civile» et du «marché» ou de «la bourse des droits de pollution».

Elle tend à développer une troisième idée qui est celle d'une intervention sur le marché par des méthodes tout à fait différentes de celles adoptées par les juristes classiques; sa doctrine doit être exposée car elle tend à dépasser des antagonismes (1), mais elle semble oublier l'essentiel (2).

1) Pour les commissaires, les meilleurs instruments d'actions dans le domaine de l'environnement sont les systèmes, non pas d'application du principe pollueur/payeur au niveau de la responsabilité civile, mais surtout les taxes.

La Commission en distingue trois: il s'agit tout d'abord, des «taxes de financement» qui, pour financer les politiques d'environnement, opèrent un prélèvement sur certaines catégories d'acteurs avec un ajustement plus ou moins précis de leur situation particulière et sans correspondance avec le coût de leurs propres pollutions. Ensuite des «taxes ou dégrèvements ou subventions incitatives» dont l'objet est d'obtenir une modification de comportement et dont le montant est fixé en fonction de l'effet recherché sans être lié au financement d'une action particulière et enfin

des « instruments plus complexes » tels que les permis négociables, souvent appelés droit à polluer qui peuvent faire l'objet d'un véritable marché. (Aux Etats-Unis, ces permis sont vendus sur les places boursières à des prix très élevés). La Commission, on le voit, ne condamne pas complètement l'école « ultra libérale » mais elle replace sa perspective interventionniste dans un ensemble en faisant l'économie... du juge.

2) En réalité, chaque système, école ou doctrine, pris séparément, comporte ses inconvénients et son erreur de perspective parce qu'il évacue à l'avance la véritable fonction du juge. L'école « Ultra libérale » semble en apparence vouloir faire appel au juge (d'ailleurs de seul droit privé) pour contrôler la responsabilité délictuelle ou contractuelle; mais elle oublie le juge de droit public ainsi que la dimension internationale des conflits d'environnement. Elle oublie encore que certains biens d'environnement sont par définition imprescriptibles et inaliénables, et de toute évidence non seulement que la notion de domaine public international ou de biens communs constitue un frein aux idées ultra-libérales, mais encore qu'il doit exister un contrôle sur l'affectation et la conservation de tels biens.

Réciproquement, on ne saurait prôner l'intervention réglementaire sans développer parallèlement la confrontation avec l'expérience et surtout le contrôle du juge sur l'ensemble des décisions prises. Le contrôle doit porter sur les décisions réglementaires et individuelles. En effet, dans la mesure où l'on préconise une politique préventive, il est nécessaire d'une part de projeter les effets d'une décision dans le temps et dans l'espace à l'égard de l'environnement, et d'autre part de mesurer des risques et d'effectuer, notamment à cette fin, un contrôle du bilan coût-avantage; il convient surtout d'avoir recours à des techniques de procédure permettant de stopper un processus à temps. La fonction des procédures d'urgence réside dans leur effet naturellement préventif.

Ainsi, en réalité, dans l'un ou l'autre système, la place du juge aurait dû être une des clefs et, au moins, un facteur d'intégration des différentes données inhérentes au droit de l'environnement, ce que sont incapables de faire à eux seuls et séparément la doctrine du « marché » et celle du « pouvoir réglementaire ».

Le Juge, lui, confronte les idées aux principes comme à la réalité; il semble justement pouvoir être l'un des instruments d'intégration privilégié de nature à permettre l'évolution du droit de l'environnement. Sa mission est celle de résoudre les conflits de fait comme de droit puisqu'il semble qu'il ait toujours su, jusqu'à présent, confronter utilement toutes les données et dimensions techniques et économiques comme juridiques inhérentes à un procès. Mais est-il vraiment adapté à ce rôle dans le domaine de l'environnement qui n'est ni purement technique, ni économique, et qui fait l'objet d'un droit naissant ?¹⁵

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Cf. *Travaux de l'Association Henri Capitant*, tome XXVII, Dalloz, Paris, p. 460.
2. La proportion a cru de 120 % en 150 ans. Cf. Y. REBEYROL, *Le Monde*, cité par Ch. HUGLO et C. LEPAGE-JESSUA, *Un nouveau droit de l'Homme à l'environnement doit être reconnu d'urgence*, éd. Arte, 1989.
3. Voir Ch. JARLIER CLÉMENT, « Déclassement des installations nucléaires », *Juris-Classeur Environnement*, Fasc. 935, et Mémoire D.E.A. Paris I, Droit de l'environnement, 1992.
4. Sur ce point, voir « Le Droit de l'environnement à la recherche du développement soutenable », LPA, 18.10.1993, n° 125 et C. GIRAUD, *Contribution à la notion de développement durable*, Université de Paris I, et mémoire DEA Droit de l'Environnement, juin 1993.
5. *La documentation Française*, février 1993.
6. Cf. P. ALFANDÉRY, P. PITOUM, et Y. DUPONT, *L'équivoque écologique*, La Découverte, Paris, 1991.
7. Ed. Fayard, 1993.

8. Document JOCE C.138 du 17 mai 1993.
9. *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, 2/3, juin, septembre 1991, p. 315-335.
10. «La puissance publique, garante ou destructrice de l'environnement», *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, 1991, p. 103-122.
11. «Pollution et environnement, demain, la propriété», *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, décembre 1991, p. 559-570.
12. Voir H. COUSI, *Evolution comparée des droits européens de la responsabilité*; et surtout François EVALD «Responsabilité, solidarité, sécurité», in *Assurances Droit et responsabilité*, avril/juin 1992, Cahier de l'Assurance, revue *Risques*; sur des développements plus récents, voir L. ENGEL, «Vers une nouvelle approche de la responsabilité, le droit français face à la dérive américaine», *Revue Esprit*, juin 1993, et la réponse de COHEN et al., «Responsabilité civile, la dérive des continents», revue *Le Débat*, septembre/octobre 1993, p. 137 et ss.
13. Sur l'évolution de nos réflexions à cet égard, voir Ch. HUGLO et C. LEPAGE, «Comment défendre la Nature», *Esprit*, mai 1995, pp. 69 et ss.

BIBLIOGRAPHIE

1. «Le juge Administratif, Juge vert», *Rev. Jur. De l'Environnement*, SFDE Limoges, n° spécial 1995.
2. «La protection de l'environnement et du voisinage», *Travaux Ass. H. Capitant*, Dalloz, Paris, 1976.
3. P. M. DUPUY, *La responsabilité internationale des Etats pour les dommages à origine technologique et industrielle*, éd. Pédone, Paris 1977.
4. Ch. HUGLO, *Le Juge et la prévention et la résolution des litiges en matière d'environnement*, thèse soutenue le 20 janvier 1994 à l'Université de Paris II.

Le rôle de la Suisse dans le développement du droit international de l'environnement

Astrid EPINEY

Professeur à la Faculté de droit, Université de Fribourg (Suisse)

Martin SCHEYLI

Licencié en droit, Université de Fribourg

Résumé: Face aux défis mondiaux, la Suisse doit également s'engager, dans le domaine de la protection de l'environnement, au niveau du droit international. En introduction, les auteurs analysent les conditions générales qui déterminent la politique étrangère de la Suisse, puis sa participation dans le domaine de la protection de l'environnement. L'étude comprend six thèses qui englobent également les problèmes de la Suisse dans sa politique environnementale: **1.** Au niveau régional, la Suisse doit participer aussi largement que possible aux différentes formes de coopération. **2.** Au niveau global, la Suisse doit participer à toute forme de coopération touchant un problème environnemental de caractère universel. **3.** Quant aux autres domaines, une participation et surtout un soutien de la part de la Suisse (même quand elle n'est pas directement concernée) doivent être envisagés. **4.** La Suisse doit prendre l'initiative, au niveau international, en vue de développer le droit international de l'environnement sur la base d'un niveau de protection élevé, respectant les exigences d'un développement durable. **5.** Dans tous les cas, la Suisse doit prendre au niveau national, même en solitaire, les mesures utiles et nécessaires en vue de développer le droit international de l'environnement. **6.** La Suisse doit favoriser les nouveaux instruments des politiques environnementales pouvant garantir une efficacité plus élevée.

Zusammenfassung: Gerade auch im Bereich des Umweltschutzes ist es für die Schweiz angesichts der bestehenden weltweiten Herausforderungen unerlässlich, sich auch auf der rechtlichen Ebene international zu engagieren. Nach einer Einführung in die allgemeinen Voraussetzungen, welche das aussenpolitische Handeln der Schweiz bestimmen, wird deren Einbindung in die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes analysiert. Angelpunkte dieser Betrachtung, die auch die Probleme der Schweiz bei der realen Umsetzung ihrer umweltpolitischen Zielsetzungen miteinbezieht, bilden sechs Thesen: **1.** Auf der Ebene des regionalen Umweltschutzes soll sich die Schweiz so weit wie möglich an den (teils bereits bestehenden) verschiedenen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Frage eines Beitritts zur Alpenkonvention gerichtet. **2.** Soweit sich Umweltprobleme mit weltweiten Auswirkungen stellen, soll die Schweiz auch auf globaler Ebene an jedwelcher Form der Zusammenarbeit mitwirken. **3.** Aber auch in den übrigen Bereichen (d.h. wenn die Schweiz nicht unmittelbar selbst durch ein Problem betroffen ist) soll durch die Schweiz eine Beteiligung, zumindest aber eine Unterstützung internationaler Bemühungen angestrebt werden. **4.** Die Schweiz soll auf internationaler Ebene selbst Initiativen ergreifen; dies mit dem Ziel einer Entwicklung des internationalen Umweltschutzrechts auf ein möglichst hohes Schutzniveau hin, unter Berücksichtigung der Erfordernisse einer künftigen nachhaltigen Entwicklung. **5.** Um diese auf die internationale Ebene gerichteten Zielsetzungen zu erreichen, muss die Schweiz auf jeden Fall im nationalen Bereich die entsprechenden notwendigen Massnahmen ergreifen, unter Umständen auch im Alleingang. **6.** Neuartige umweltpolitische Massnahmen, welche einen erhöhten Grad der Wirksamkeit versprechen, sollen bevorzugt werden.

Summary: Reacting to global challenges, Switzerland must envisage the protection of environment through international law. In the introduction the authors analyze the general conditions that determine Swiss foreign policy, then its participation in protection of the environment. The study includes six themes that resume Switzerland's role in environmental policy: **1.** At regional level, Switzerland must participate as widely as possible in the different forms of cooperation. **2.** At the global level, participation is necessary in every aspect of cooperation that implicates an environmental problem of universal character. **3.** In other cases, participation and especially support, even when Switzerland is not directly involved, should be considered. **4.** Switzerland must take the initiative in formulating international environmental law based on strong protection, while respecting the demands of sustainable development. **5.** Even when acting alone, Switzerland should always employ all useful and necessary measures in creating international environmental law. **6.** New instruments of environmental policy should be favored when they guarantee higher efficiency.

I. INTRODUCTION

Toutes les formes du droit international reposent, d'une manière ou d'une autre, sur la volonté et sur l'accord de la Communauté internationale, c'est-à-dire en premier lieu sur les Etats¹. Les Etats peuvent dès lors influencer le contenu et l'étendue du droit international en vigueur. Dans ce processus, les possibilités et les volontés politiques des différents Etats divergent parfois considérablement.

Le rôle qu'un Etat peut jouer dans le processus de formation du droit international dans un domaine précis dépend de beaucoup de facteurs politiques, économiques etc. Quant au rôle possible de la Suisse dans la genèse du droit international de l'environnement, les aspects suivants nous semblent particulièrement importants :

- La Suisse est un petit Etat au milieu de l'Europe, entourée d'Etats faisant partie de l'Union européenne.
- Sa situation économique est très bonne.
- Au niveau intérieur, sa politique de l'environnement est assez développée mais demeure néanmoins exclusivement régulative.
- En Suisse, beaucoup de fleuves européens ont leurs sources.
- Les deux tiers du territoire suisse sont couverts par des montagnes faisant partie de l'arc alpin, un écosystème extrêmement sensible.

Ces faits conditionnent nécessairement la politique suisse de l'environnement, tant au niveau intérieur qu'au niveau extérieur. L'objet du présent article est précisément d'analyser le rôle que la Suisse doit ou devrait jouer dans le processus du développement du droit international de l'environnement. Nous nous concentrons toutefois sur les aspects juridiques tout en sachant qu'ils sont étroitement liés aux aspects politiques. La question principale est dès lors de savoir dans quelle mesure

des principes de droit constitutionnel déterminent la politique extérieure de la Suisse dans le domaine de la protection de l'environnement. Nous prenons également en considération la pratique actuelle. Ainsi, il sera possible d'évaluer comment la Suisse fait face aux défis régionaux et globaux et dans quelle mesure ses autorités se conforment aux exigences constitutionnelles.

Dans un premier temps (II.), nous présentons le point de départ de nos réflexions, les principes constitutionnels régissant la politique extérieure de la Suisse en insistant sur les plus importants dans notre contexte. Ensuite, nous les concrétisons pour le domaine de la protection de l'environnement en formulant six thèses (III.). Dans la conclusion, nous présentons une synthèse de nos réflexions (IV.). Nous ne pouvons pas traiter ici les questions spécifiques des relations de la Suisse avec l'Union européenne et la relation entre le droit suisse et européen de l'environnement².

II. LE POINT DE DÉPART: LES EXIGENCES RÉGISSANT LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE

Etant donné que la politique extérieure de la Suisse dans le domaine de la protection de l'environnement est une partie de l'ensemble de la politique extérieure, les principes constitutionnels régissant la politique extérieure de la Suisse sont le point de départ de l'analyse ci-dessous. Contrairement à un avis jadis répandu et défendu en partie encore aujourd'hui³, la politique extérieure doit, à l'instar de l'activité étatique à l'intérieur d'un Etat, se conformer à des principes de droit, en particulier à des exigences de droit constitutionnel⁴.

L'approche « traditionnelle » distingue à ce propos l'objectif (constitutionnel⁵) de l'indépendance et les « maximes » de la politique extérieure de la Suisse, à savoir la neutralité, la solidarité, la disponibilité et l'universalité⁶. Il nous paraît cependant que cette approche

soulève un certain nombre de problèmes⁷ et ne tient pas compte des exigences constitutionnelles. C'est pourquoi, il convient à notre avis de recourir aux «objectifs de l'Etat», c'est-à-dire les principes constitutionnels déterminant l'identité d'un Etat, et de les appliquer également au niveau extérieur. Ainsi, les actions étatiques doivent se conformer aux mêmes principes, qu'elles relèvent de la politique intérieure ou extérieure⁸. Au niveau intérieur, la Suisse connaît quatre principes fondamentaux pouvant être qualifiés d'«objectifs de l'Etat»⁹: la démocratie, l'Etat de droit, le fédéralisme et l'Etat social ou Etat-Providence¹⁰. Au niveau extérieur, il découle de ces «objectifs de l'Etat» que les autorités doivent et sont dès lors juridiquement tenues de respecter les principes suivants¹¹: l'indépendance¹², la démocratie¹³, la paix¹⁴, les droits de l'homme¹⁵ et la prospérité au niveau intérieur ainsi que la solidarité au niveau extérieur.

En vue de développer les principes juridiques déterminants pour la politique extérieure de la Suisse dans le domaine de la protection de l'environnement, la paix et la prospérité ainsi que la solidarité relèvent d'une importance particulière:

La paix: La sauvegarde et le rétablissement de la paix ne signifient pas uniquement la cessation de conflits armés. Au contraire, une paix durable ne peut être envisagée qu'à condition que tous les hommes puissent disposer des ressources nécessaires pour vivre dans la dignité. Ceci implique aussi une protection efficace de l'environnement, intégrant une perspective à long terme.

La prospérité et la solidarité: l'application du principe de l'Etat social dans la politique extérieure revêt deux aspects: d'une part, la politique extérieure de la Suisse doit en principe tenter de contribuer à la prospérité à l'intérieur. Le terme de prospérité utilisé dans l'art. 2 de la Constitution fédérale ne doit toutefois pas être interprété de manière trop étroite. Au contraire, la prospérité n'englobe

pas seulement une vie dans l'aisance matérielle mais également une certaine qualité de vie. Celle-ci est intimement liée à la sauvegarde de l'équilibre écologique, aussi pour les générations futures. D'autre part, l'idée de base de l'Etat-Providence, qui consiste à ce que toute personne devrait pouvoir satisfaire à ses besoins essentiels et vivre dans la dignité, conduit au niveau international au principe de la solidarité. La Suisse doit contribuer afin que dans d'autres régions du monde les conditions de base pour une vie digne puissent être réalisées et que la cohésion sociale se développe davantage. Ce principe englobe beaucoup de domaines car des facteurs divers influencent les conditions de vie. Ainsi, la dégradation de l'environnement a pour conséquence qu'à moyen terme une vie digne de ce nom n'est plus possible dans certaines régions. En fin de compte, ce principe oblige la Suisse à assumer une partie des responsabilités pour les grands problèmes de notre temps telle que la dégradation de la qualité de l'environnement.

III. LES DÉFIS ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Nous pouvons conclure des réflexions ci-dessus que la Suisse est tenue, par des principes constitutionnels, à contribuer à la sauvegarde de l'environnement au moyen de sa politique extérieure. Cette obligation, découlant de certains objectifs de l'Etat, ne saurait être altérée que par des principes ayant la même qualité juridique¹⁶. Toutefois, ce principe en tant que tel reste encore relativement flou, de sorte qu'il est très difficile d'en déduire des «directives» précises pour une politique étrangère. C'est pourquoi, nous formulons ci-après au total six thèses découlant à notre avis des principes énoncés jusque-là et pouvant concrétiser les exigences juridiques d'une

politique extérieure dans le domaine de la protection de l'environnement. Il convient de distinguer les prérogatives relatives à l'étendue de l'engagement et celles relatives aux aspects matériels de celui-ci.

1. L'étendue de l'engagement de la Suisse

Thèse 1. Au niveau régional, la Suisse doit participer aussi largement que possible aux différentes formes de coopération.

La Suisse se trouve au centre de l'Europe et est confrontée à de multiples problèmes environnementaux, à l'instar de ses voisins. Une coopération régionale en vue de la protection de l'environnement est utile voire nécessaire avant tout dans deux hypothèses :

- soit la pollution est d'un caractère essentiellement régional ;
- soit (aussi) des mesures régionales peuvent contribuer à une amélioration de la qualité de l'environnement.

Compte tenu du fait que l'environnement est – malgré toute la « globalisation » du problème de la pollution – une donnée essentiellement locale¹⁷, l'importance et l'efficacité d'une politique régionale de l'environnement ne sauraient être sousestimées. Pour la Suisse, une coopération régionale transfrontalière s'avère particulièrement indispensable, compte tenu de sa situation géographique et de sa taille. Ainsi, beaucoup d'écosystèmes ne se limitent pas à un Etat mais dépassent les frontières étatiques de sorte que seule une coopération entre les Etats concernés peut être garante d'une protection efficace. C'est pourquoi, une participation aussi large que possible aux différentes formes de coopération de la part de la Suisse est indispensable dans le but d'une protection efficace de l'environnement.

Des conventions régionales existent avant tout dans le domaine de la protection des eaux¹⁸. L'engagement de la Suisse dans ce

domaine est relativement fort conformément à notre affirmation. Ainsi, la Suisse a conclu toute une série de conventions dans le domaine de la protection des eaux¹⁹. Celles-ci contiennent en particulier deux sortes de dispositions : d'une part, les Etats contractants s'engagent de manière générale à réduire la pollution des eaux au moyen de mesures adéquates. D'autre part, les Etats contractants sont tenus de respecter certaines valeurs limites d'immission ou d'émissions. Ce sont avant tout ces dernières qui ont fait évoluer la qualité des eaux.

Le développement le plus récent dans ce domaine est la ratification par la Suisse (en 1994) de la *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention de Helsinki)*²⁰. Cette convention contient des dispositions-cadre, qui décrivent de manière assez générale les tâches des parties contractantes pour leur collaboration bi- et multilatérale. L'objectif premier de la Convention est le renforcement des mesures pour la protection des eaux, y compris les eaux souterraines, en tenant compte des principes d'un développement durable. Toutefois, cette Convention ne contient que très peu d'obligations « directes » pour les Etats contractants de sorte qu'elle ressemble plutôt à un programme politique. Pour la Suisse, cette Convention ne contient aucune obligation nouvelle, les obligations bilatérales étant beaucoup plus strictes et précises, surtout celles relatives à la limitation de la pollution des eaux.

En outre, la Suisse fait partie de toute une série de structures de coopération²¹ visant la coordination dans le domaine de la protection de l'environnement. Les rencontres ministérielles régulières entre l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein ainsi qu'avec la France et l'Italie²² et la participation à diverses commissions pour la protection des eaux²³ revêtent une importance particulière.

La protection des Alpes illustre fort bien les difficultés qu'une coopération régionale peut rencontrer. L'arc alpin est un écosystème

extrêmement sensible. Comme cette région s'étend sur le territoire de plusieurs pays, une coopération internationale s'est avérée utile voire nécessaire. Par la suite, les efforts dans ce sens ont conduit en 1991 à la *Convention des Alpes*²⁴, censée garantir juridiquement une protection efficace des Alpes. Toutefois, la Convention elle-même est tout d'abord une convention-cadre, statuant – sur la base de l'objectif de la Convention de protéger les Alpes et de maintenir cet espace écologique²⁵ – des engagements assez généraux dans plusieurs domaines énumérés de façon non-exhaustive²⁶. Des protocoles devraient concrétiser les obligations des Etats contractants pour des domaines précis²⁷. Jusqu'à présent, cinq protocoles ont été signés²⁸. D'autres protocoles²⁹ sont en voie de préparation.

Tous les Etats de la région alpine ont signé la Convention, c'est-à-dire l'Allemagne, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, la Slovénie et la Suisse. De plus, l'Union européenne fait partie des Parties signataires. Mais la Convention rencontre de grandes difficultés concernant les ratifications par les Etats signataires des protocoles, les comportements des Etats étant très peu uniformes. L'Italie, Monaco³⁰ et la Suisse n'ont pas encore ratifié la Convention. Les protocoles ont été signés par tous les Etats contractants à l'exception de l'Autriche, du Liechtenstein et de la Suisse. Les raisons de cet état de fait sont certes multiples; les difficultés politiques liées au manque d'acceptation à l'intérieur des pays jouent cependant un rôle particulièrement important.

En Suisse, l'opposition³¹ à la Convention et ses protocoles d'exécution est très forte, en premier lieu de la part de plusieurs associations ayant des intérêts et activités économiques dans les régions montagnardes³² et des gouvernements des cantons alpins³³. Les opposants à la Convention des Alpes avancent avant tout les arguments suivants: en principe, il y aurait un conflit d'intérêt entre l'exploitation et la protection des régions alpines. La Convention et les protocoles y relatifs ne tiendraient pas suffisamment compte de cette

situation; ils favoriseraient de manière unilatérale la protection de l'environnement et négligeraient les intérêts économiques des habitants des régions alpines. Ceci mettrait en péril, au cas de la ratification de la Convention de la part de la Suisse, le développement économique de la région alpine. De plus, l'on craint que la Convention ne restreigne trop l'autonomie de décision au niveau cantonal et communal. Pour ces raisons, une ratification de la convention et de ses protocoles par la Suisse semblait d'abord peu probable.

Cette situation était très peu satisfaisante, étant donné qu'une protection efficace de la région alpine n'est possible qu'à condition de l'implication de tous les Etats concernés. Une participation de la Suisse semble de par sa situation géographique d'autant plus importante. Les domaines du trafic et du tourisme sont des exemples parlant dans ce contexte. De plus, l'opposition à la Convention-cadre paraît d'autant plus incompréhensible qu'elle ne contient que des déclarations et des programmes d'action assez généraux, n'impliquant que très peu d'engagements concrets des Etats contractants. En outre, la Convention reprend des principes déjà fixés dans la législation environnementale suisse. Compte tenu de ces réflexions, le Conseil fédéral et les cantons montagnards ont trouvé un accord, et la ratification de la Convention par la Suisse peut être envisagée pour le milieu de l'année 1997.

Thèse 2. Au niveau global, la Suisse doit participer à toute forme de coopération touchant un problème environnemental de caractère universel.

La Suisse fait partie – comme les autres Etats – de la Communauté internationale et elle est de ce fait-là touchée par les problèmes environnementaux internationaux. Afin de sauvegarder un équilibre écologique et, partant, la prospérité (au sens large) de la population, elle est tenue de participer à toute forme de coopération internationale visant à résoudre un problème environnemental de

caractère global. Ceci est d'autant plus important que certaines menaces pour la qualité de l'environnement ne sauraient être maîtrisées qu'à condition d'une participation de tous les Etats. Il suffit de mentionner dans ce contexte le changement climatique, le déboisement ou la diminution de la couche d'ozone.

En général, la Suisse participe en effet à de tels efforts au niveau international. Ainsi, elle a ratifié pratiquement toutes les conventions internationales importantes dans le domaine de la protection de l'environnement ou en envisage l'adhésion. Quand ces conventions impliquent des mesures législatives au niveau national, la Suisse les a toujours prises conformément à ses engagements. Les conventions et travaux suivants revêtent une importance particulière :

La Convention de Vienne pour la protection de la couche d' ozone : La Suisse a été très active lors de l'élaboration de cette Convention qui est capitale pour le développement du droit international dans ce domaine³⁴. La Suisse a également ratifié le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (complétant la Convention de Vienne)*³⁵.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques : De même, la Suisse a participé à l'élaboration de la Convention-cadre sur les changements climatiques et a ratifié cette Convention ce qui l'oblige d'ailleurs à introduire un programme de mesures national en vue de freiner le changement climatique³⁶.

La Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et ses protocoles additionnels : La Suisse est partie contractante de la Convention de Genève³⁷ ainsi que de presque tous les protocoles additionnels (le Protocole EMEP, le Protocole SO₂ de 1985, le Protocole NO_x, le Protocole VOC) à l'exception du Protocole SO₂ de 1994.

La Convention de Paris sur la lutte contre la désertification : Bien que la Suisse ne connaisse pas de déserts sur son territoire, le problème de la désertification relève d'un niveau global,

étant donné que cette évolution peut entraîner des conséquences climatiques considérables. La participation de la Suisse à cet accord correspond dès lors à notre affirmation³⁸.

Thèse 3. Quant aux autres domaines, une participation et surtout un soutien de la part de la Suisse doivent être envisagés.

Quand la Suisse n'est pas (directement) touchée par un problème environnemental³⁹ ceci ne signifie pas pour autant qu'elle puisse se tenir complètement à l'écart. Ceci irait à l'encontre du principe de solidarité qui veut précisément que la Suisse s'engage aussi pour contribuer à la solution de problèmes environnementaux rencontrés par les pays plus pauvres. Dès lors, elle est appelée à les soutenir moralement en participant à leurs efforts et matériellement en finançant certains projets environnementaux. Toutefois, contrairement aux deux thèses précédentes, l'on ne saurait déduire de cette affirmation des obligations précises de la Suisse étant donné qu'elle ne peut pas prendre part à tous les efforts du monde en vue de la sauvegarde de la qualité de l'environnement. Il incombe dès lors aux autorités d'évaluer dans quelles circonstances une activité de la Suisse est utile voire nécessaire.

Ainsi, la Suisse participe à des conventions telles que la Convention de Ramsar sur les zones humides⁴⁰ ou la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est⁴¹.

2. Les aspects matériels d'un engagement de la Suisse

Une simple participation à des formes de coopération ou des conventions ne saurait pour autant suffire à elle seule. Il semble au delà de cet aspect sans doute important que certaines exigences matérielles, c'est-à-dire touchant la manière et le niveau de protection, soient prises en compte.

Thèse 4. La Suisse doit prendre l'initiative, au niveau international, en vue de développer le droit international de l'environnement sur la base d'un niveau de protection élevé, respectant les exigences d'un développement durable.

Partant de l'idée que la Suisse doit promouvoir un niveau de protection élevé, il est utile voire nécessaire qu'elle fasse également des pas concrets dans ce sens. Ceci signifie qu'elle se doit de prendre l'initiative de proposer des solutions aptes à faire évoluer le droit international de l'environnement en vue d'une meilleure protection. Toutes ses activités au niveau international doivent donc viser un niveau de protection élevé en tenant compte des exigences d'un développement durable. Il ne serait dès lors pas compatible avec les principes constitutionnels régissant la matière de subordonner des fins de la protection de l'environnement aux intérêts économiques, étant donné que ces derniers n'ont pas le rang d'objectifs de l'Etat. Au contraire, la Suisse est tenue de garder son rôle de *Vorreiter*, c'est-à-dire de pionnier⁴². Ceci ne signifie pourtant pas que tout traité signé par la Suisse doive lui-même correspondre à ces exigences, car ceci dépend aussi de l'accord des autres parties contractantes. Il ne s'agit ici que d'une obligation relative aux options de la politique extérieure de la Suisse dans ce domaine.

Il est impossible de dresser ici un bilan complet de l'activité de la Suisse sous cet angle. Il nous semble toutefois que la politique de la Suisse est dans une large mesure conforme à ces exigences. Souvent, elle a joué un rôle important et actif lors de l'élaboration de traités internationaux de sorte que ceux-ci consacrent un niveau de protection élevé. Ceci est d'autant plus remarquable que la Suisse n'a qu'un poids politique et économique limité. Le rôle de la Suisse dans la genèse du droit international de l'environnement a été particulièrement important dans les domaines de la protection de l'air et du cli-

mat, des domaines dans lesquels les efforts de la Suisse tant au niveau national qu'international sont relativement importants.

A titre d'exemple, il convient de mentionner les accords suivants :

La Convention de Vienne pour la protection de la couche de l'ozone : Lors de l'élaboration de cette convention, la Suisse s'est particulièrement engagée pour que le principe de précaution⁴³ soit inscrit dans la Convention elle-même. La Suisse a également essayé de renforcer les engagements des Etats dans le cadre du *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*⁴⁴; ses efforts n'ont toutefois pas été couronnés de succès. De même, elle a pris position, lors de la conférence de Vienne relatif au protocole de Montréal en décembre 1995, en faveur d'une interdiction aussi rapide que possible de toutes les substances pouvant porter atteinte aux couches d'ozone⁴⁵.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques : Lors de la première conférence des parties contractantes de la Convention sur les changements climatiques à Berlin en printemps 1995⁴⁶, la Suisse a opté pour qu'un protocole supplémentaire soit élaboré prévoyant à partir de l'an 2000 non seulement une stabilisation mais aussi une réduction de l'émission de substances contribuant au changement climatique⁴⁷. De plus, la délégation suisse a suggéré une coopération internationale en vue d'une coordination des instruments et des objectifs en matière de réduction des substances provoquant un changement climatique, incluant en particulier également des instruments fiscaux. Les négociations à ce propos sont en cours en ce moment.

La Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et ses protocoles additionnels : Lors de l'élaboration de cette Convention ainsi que de ses protocoles additionnels⁴⁸, la Suisse s'est particulièrement engagée⁴⁹, avant tout dans le souci de concrétiser la Convention-cadre par des protocoles. La Suisse a toujours défendu le

point de vue que les protocoles ne devraient pas seulement prévoir une stabilisation mais aussi une réduction des émissions des substances concernées⁵⁰.

Thèse 5. Dans tous les cas, la Suisse doit prendre, au niveau national, les mesures utiles et nécessaires en vue de développer le droit international de l'environnement sur la base d'un niveau de protection élevé, respectant les exigences d'un développement durable.

L'engagement de la Suisse en faveur d'un droit international de l'environnement plus efficace n'est pas toujours couronné de succès. Parfois, la Suisse – aussi en raison de son poids politique et économique pour le moins relativement restreint – ne peut pas convaincre ses partenaires et un accord au niveau international fait défaut. Ceci ne signifie toutefois pas que la Suisse puisse s'abstenir dans ces cas de toute mesure *nationale* dans ce sens. Au contraire, il nous semble qu'un engagement même isolé de certains Etats peut avoir des implications plus ou moins directes sur le développement du droit international à court ou moyen terme, ceci avant tout pour deux raisons: premièrement, de telles initiatives nationales peuvent influencer la formation d'un consensus dans ce sens au niveau international, et secondement le recours à certains instruments, principes ou objectifs au niveau national peut démontrer que de telles exigences sont envisageables. C'est pourquoi, la Suisse doit en tout cas prendre, au niveau national, les mesures nécessaires en vue d'une protection efficace de l'environnement sur la base d'un développement durable⁵¹.

Ainsi, la Suisse a toujours pris des mesures allant au delà des engagements internationaux dans le domaine de la protection de la couche d'ozone: Déjà en 1987, le droit suisse était très avancé dans ce domaine. L'utilisation des CFC a déjà été limitée⁵². L'Opair⁵³ prévoyait déjà en 1986 des valeurs limites d'émissions pour les CFC⁵⁴. Comme les exigences décou-

lant du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone n'étaient pas suffisantes aux yeux des autorités suisses⁵⁵, la Suisse a pris des mesures nationales allant au delà des engagements internationaux⁵⁶. De plus, la Suisse restreint dans le cadre de la révision la plus récente de l'Ordonnance sur les substances l'utilisation de gaz artificiels affectant le climat. Depuis le 1^{er} janvier 1996, des agents d'extinction ne peuvent en principe plus contenir de tels gaz. Ainsi, la Suisse est-elle à l'avant-garde en ce qui concerne la réduction de substances attaquant la couche d'ozone.

En ce qui concerne la protection du climat, il convient de mentionner que la Suisse – conjointement avec le Liechtenstein et l'Autriche – a fait une déclaration lors de la signature de la Convention-cadre sur les changements climatiques le 12 juin 1992 à Rio de Janeiro dans laquelle ces Etats affirment qu'ils poursuivront la mise en œuvre des mesures nécessaires pour stabiliser au moins, dans un premier temps, leurs émissions de CO₂ d'ici à l'an 2000 au niveau de 1990, et pour réduire ensuite leurs émissions de CO₂ et des autres gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal sur la base de leurs politiques et stratégies nationales et en tenant compte des meilleures connaissances scientifiques, techniques et économiques disponibles⁵⁷.

En revanche, les activités de la Suisse dans d'autres domaines ne sauraient satisfaire aux exigences esquissées ci-dessus. Ainsi, une volonté politique de réduire les émissions CO₂ et d'autres substances influençant le climat est certes depuis longtemps présente⁵⁸. Toutefois, les mesures nationales prises afin de réaliser cet objectif sont, pour le moment, totalement insuffisantes. Surtout le programme «Energie 2000»⁵⁹ ne satisfait pas en tant que tel aux exigences d'une politique efficace dans ce domaine, étant donné qu'il ne contient qu'un programme politique sans force obligatoire⁶⁰. L'adoption des mesures législatives dans ce domaine est sérieusement en retard. Ces remarques critiques sont confirmées par les

faits: la consommation d'énergie et les émissions CO₂ ont continué à augmenter⁶¹.

Un problème particulier se pose dans le domaine de la protection de l'air. L'Opair⁶² contient des dispositions et des objectifs relativement avancés, surtout en ce qui concerne les valeurs limites d'émissions et d'immissions. Toutefois, le problème de la mise en œuvre est particulièrement aigu dans ce domaine. Malgré des dispositions légales sans doute suffisantes, les objectifs visés ne sont en grande partie pas atteints. Jusqu'en 1995, seuls les objectifs pour le SO₂ ont été atteints, tandis que ceux relatifs aux NOx, aux VOC (Volatile Organic Compounds) et à l'ozone (O₃) ne le sont toujours pas. Les raisons de ce constat sont certes multiples⁶³; l'insuffisance des instruments joue cependant un rôle particulièrement important⁶⁴.

Thèse 6. La Suisse doit favoriser les nouveaux instruments des politiques environnementales pouvant garantir une efficacité plus élevée.

Ces réflexions nous amènent à notre dernière thèse. Etant donné que l'efficacité des instruments « traditionnels » de la politique de l'environnement ayant un caractère essentiellement régulatrice est limitée, la Suisse doit favoriser des instruments nouveaux. Ceux-ci peuvent prendre des formes diverses; leur point commun est qu'ils ne se limitent pas à une approche régulative. Des exemples dans ce contexte sont la participation accrue des entreprises dans le processus de la mise en œuvre, l'implication du public ou les différentes formes de systèmes de taxes environnementales. Ce n'est qu'à condition de recourir à de tels nouveaux instruments qu'une politique de l'environnement efficace aussi à long terme semble possible. L'engagement de la Suisse dans ce sens devrait englober, pour les raisons énoncées, tant le niveau international que le niveau national.

Toutefois, le bilan dans ce contexte est plutôt négatif:

Au niveau international, la Suisse s'engage traditionnellement beaucoup dans le

domaine de la protection des eaux. Toutefois, en ce moment l'on constate une certaine stagnation dans l'étendue des obligations des Etats; l'on se repose plutôt que d'essayer d'adapter les obligations des Etats aux nouvelles connaissances scientifiques. Ainsi, des valeurs limites plus sévères ne sont pas fixées⁶⁵. De plus, l'on ne tient pas suffisamment compte de la nécessité d'un développement durable – ce qui nécessiterait aussi une mise en relation avec d'autres facteurs de pollution – et on néglige des instruments nouveaux dépassant le niveau purement régulateur.

Au niveau national, le recours à de tels instruments nouveaux reste l'exception, tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. Toutefois, la révision de la LPE⁶⁶ ouvre la possibilité d'introduire des taxes environnementales. Il faut espérer que l'on utilise cette possibilité. Il est particulièrement regrettable que le projet d'une taxe CO₂ ait été abandonné pour le moment suite à l'opposition des milieux économiques⁶⁷. Il est très peu probable qu'une réduction efficace des émissions CO₂ puisse être réalisée différemment. Enfin, il reste à prouver que les désavantages pour l'économie sont vraiment à ce point insurmontables. Les mesures d'avant-garde de la Suisse en ce qui concerne la protection de la couche d'ozone par exemple ne semblent pas avoir atteint l'économie de manière significative. De plus, des mesures compensatoires peuvent toujours être imaginées.

IV. CONCLUSION

Les réflexions développées ci-dessus constituent une piste pour préciser et, partant, mettre en œuvre les exigences constitutionnelles dans le domaine de la politique extérieure en matière de protection de l'environnement. Cependant, les thèses développées ci-dessus ne peuvent tracer que les grandes lignes qui restent nécessairement encore quelque peu floues. Ainsi, il sera parfois difficile de constater

effectivement une violation de ces principes. Ceci ne change toutefois rien au fait qu'il ne s'agit pas seulement de maximes politiques mais effectivement d'obligations juridiques concrétisant les exigences juridiques régissant la politique extérieure. Les exemples cités ci-dessus ont d'ailleurs illustré que la politique (extérieure) suisse peut effectivement être évaluée sur la base de nos affirmations. L'analyse a aussi démontré que la politique suisse ne satisfait pas toujours aux grandes lignes esquissées ci-dessus.

D'un point de vue matériel, nous pouvons conclure que des intérêts économiques ne devraient jamais prévaloir sur les intérêts de la protection de l'environnement, étant donné que les six thèses présentées ci-dessus découlent des objectifs de l'Etat appliqués au niveau extérieur. Cette constatation vaut déjà aujourd'hui pour la politique extérieure mais déploie – comme démontré ci-dessus – également des effets au niveau intérieur. Il serait toutefois souhaitable que l'on consacre de manière explicite la protection de l'environnement dans la Constitution afin de rendre explicite les principes développés ci-dessus et d'arriver à un parallélisme parfait dans ce domaine entre les principes régissant le niveau extérieur et ceux valant au niveau intérieur.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Ceci distingue, entre autres, le droit international du droit interne.
2. Cf. à ce propos l'analyse de A. EPINEY & P. KNOEPFEL, «La politique suisse de l'environnement face au défi européen», *Cahier de l'ID-HEAP* (Institut de hautes études en administration publique, Lausanne), n° 77A, Lausanne, 1991, qui demeure en grande partie actuelle.
3. Cf. les références dans Ch. TOMUSCHAT, «Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen», *VVDStRL* 36 (1978), p. 13 s.; W. KÄLIN, «Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Außenpolitik», *RDS* (Revue de droit suisse), 1986 II, p. 249 (269 ss.) en tenant compte des sources philosophiques.
4. En particulier, il nous semble que certaines exigences fondamentales de l'Etat de droit et de l'Etat démocratique doivent être également respectées dans le domaine extérieur. Car ces principes et/ou droits peuvent être touchés de la même manière par des actions extérieures que par des actions intérieures de l'Etat. Ceci ne signifie toutefois pas que le domaine extérieur puisse être soumis exactement aux mêmes conditions en droit que le domaine intérieur. Un tel point de vue méconnaîtrait les spécificités des relations internationales. Cf. à ce propos W. KÄLIN, *RDS* (Revue de droit suisse), 1986 II (note 3), 278 ss.
5. Cf. art. 2 de la Constitution fédérale.
6. Cf. à ce propos les explications de W. KÄLIN, A. RIKLIN, «Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Außenpolitik», in A. RIKLIN, H. HAUG, R. PROBST éd., *Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*, Berne/Stuttgart/Vienne, 1992, pp. 167 ss.
7. Il convient de mentionner avant tout trois aspects: la relation entre les différents principes reste diffus; le caractère juridique et la portée des maximes de la politique extérieure ne sont pas clairs; cette approche choisit un point de départ unilatéral en mettant l'accent sur «l'indépendance» et ne semble dès lors plus tenir compte des défis actuels. Cf. à ce propos A. EPINEY, «Constitutions et Paix entre les Etats», rapport suisse présenté au IV^e congrès mondial de l'Association internationale de droit constitutionnel à Tokyo en septembre 1995.
8. Cf. les fondements et les raisons en faveur de ce point de vue chez EPINEY, «Constitutions et paix entre les Etats» (note 7).
9. Cf. à ce propos Ph. MASTRONARDI, «Strukturprinzipien der Bundesverfassung?», Beihefte à la *RDS* 7, 1988; E.-U. PETERSMANN, «Die Verfassungsentscheidung für eine völkerrechtskonforme Rechtsordnung als Strukturprinzip der Schweizer Bundesverfassung», *AöR* 115 (1990), p. 537 (543 ss.); J. P. MÜLLER, «Materiale Schranken der Verfassungsrevision?», *Mélanges Hans Haug*, 1986, p. 195 ss.
10. Cf. U. HÄFELIN & W. HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 3^e éd., 1993, ch. 140 ss.
11. Cf. EPINEY, «Constitutions et paix entre les Etats» (note 7); voir également les réflexions de KÄLIN & RIKLIN, in *Nouveau manuel de la*

- politique extérieure suisse* (note 6), 179 ss. qui vont dans le même sens. Toutefois, KÄLIN & RIKLIN considèrent les principes qu'ils développent comme *de constitutione ferenda*, tandis que d'après notre avis, ils peuvent déjà être développés sur la base du droit constitutionnel actuel.
12. Art. 2 de la Constitution fédérale. Compte tenu de l'interdépendance croissante entre les Etats, cet objectif ne saurait être compris que dans le sens du maintien de la souveraineté étatique de la Suisse dans le sens de l'existence de la Suisse comme Etat au sens du droit international public.
 13. C'est-à-dire la politique extérieure doit favoriser, sous quelque forme que ce soit, la participation des citoyens à la formation de la volonté étatique.
 14. La politique étrangère doit viser la sauvegarde ou le rétablissement de la paix dans le monde.
 15. La politique extérieure doit s'engager en faveur du respect des droits de l'homme. Comme la paix, ce principe peut être déduit du principe de l'Etat de droit.
 16. Telle que la démocratie ou les droits de l'homme.
 17. Cf. à ce propos A. EPINEY & P. KNOEPFEL, «Der Spielraum des kantonalen Umweltrechts unter dem EWR- und EG-Vertrag», *URP/DEP*, 1993, p. 17 s.
 18. Les domaines de la protection de la nature et du paysage (tel que «l'Espace Mont Blanc»). Une initiative de la Suisse, de l'Italie et de la France en vue de la protection et du développement durable dans la région du Mont Blanc ainsi que le traitement des déchets sont d'autres exemples d'une telle coopération transfrontalière. Cf. par rapport à la coopération transfrontalière le message du Conseil fédéral relatif à la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II, pour la période de 1995 à 1999, *FF* (Feuille Fédérale), 1995 I 313 (324).
 19. Cf. à ce propos la liste dans H. RAUSCH, «Panorama du droit de l'environnement», 2^e éd., Berne 1994 (*Cahier de l'environnement de l'OFEP* (Office fédéral de l'environnement, des forêts et des paysages), n° 226).
 20. Cf. à ce propos le message du Conseil fédéral concernant la ratification de la Convention du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, *FF* (Feuille Fédérale), 1994 I 253.
 21. Cf. à ce propos B. BÖHLEN & R. CLÉMENTÇON, «Die internationale Umweltschutzpolitik der Schweiz», in A. RIKLIN, H. HAUG & R. PROBST éd., *Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*, Berne/Stuttgart/Vienne, 1992, pp. 1015 ss. (1017).
 22. Cf. par rapport aux rencontres récentes Institut de science politique à l'Université de Berne éd., *Année politique suisse 1994*, Berne, 1995, p. 179 s.
 23. Cf. concernant les eaux du lac Léman: *RO* (Recueil officiel des lois fédérales) 1963 959, 1977 2204; concernant les eaux du lac de Constance: *RO* 1961 923; concernant le Rhin: *RO* 1965 394, 1975 2238, 1979 91, 1994 2276; concernant les eaux italo-suisse: *RO* 1973 1399, 1991 237. Cf. aussi *RS* (Recueil systématique du droit fédéral) 0.814.284, *RS* 0.814.283, *RS* 0.814.281, *RS* 0.814.285. Ces commissions ont notamment les tâches suivantes: surveillance du développement de l'état des eaux, préparation, mise en œuvre et évaluation d'expertises en vue de l'examen du degré de pollution des eaux, développement de plans de mesures pour éviter des pollutions, préparation des bases pour des accords y relatifs entre les Etats concernés. Ce sont donc plutôt des structures destinées à assurer une certaine continuité dans la coopération; des obligations concrètes n'en découlent pas.
 24. Cf. à ce propos W. BÄTZING, «Die aktuellen Probleme des Alpenraums und die Frage einer staatenübergreifenden Alpenkonvention», in K.-Th. HUTTNER & W. DANZ éd., *Schützt die Alpen! Aufgaben der europäischen Umweltpolitik*, Stuttgart/Munich/Landsberg, 1991, p. 29 ss.; W. BÄTZING, «Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung», in H. FRANZ éd., *Die Gefährdung und der Schutz der Alpen. Veröffentlichungen der Kommission für Humanökologie der österreichischen Akademie der Wissenschaften*, vol. 5, Vienne 1994; W. DANZ & S. ORTNER éd., *Die Alpenkonvention – Eine Zwischenbilanz*, Vaduz, 1993; C. JÄGGI, «Die Alpenkonvention», in S. KUX éd., *Die schweizerische Umweltaussenpolitik – Vorreiter oder Trittbrettfahrer?*, 1996; S. KUX, *Subsidia-*

- ity and the Environment: Implementing International Agreements, Bâle, 1994, p. 14 ss.
25. Cf. les objectifs de la convention énoncés à l'art. 2 al. 1.
 26. Cf. art. 2 al. 2 Convention des Alpes. Il s'agit des domaines suivants: population et culture, aménagement du territoire, protection de l'air et du sol, gestion des ressources des eaux, protection de la nature et du paysage, sauvegarde de l'agriculture en montagne, protection de la forêt en montagne, tourisme et loisirs, circulation, énergie, gestion des déchets.
 27. Cf. l'art. 2 al. 3 Convention des Alpes.
 28. Englobant les domaines de l'aménagement du territoire et du développement durable, la protection de la nature et du paysage, l'agriculture de montagne et la protection de la forêt en montagne.
 29. Dans les domaines de la circulation, du tourisme et de la protection des sols.
 30. Les difficultés de ce pays tiennent surtout au fait qu'il ne veut ratifier qu'au moment de la ratification des autres Etats signataires.
 31. Celle-ci a été manifestée à différentes occasions; les prises de positions les plus prononcées ont été faites à l'occasion de la procédure de consultation concernant les projets de protocoles dans les domaines de l'agriculture en montagne, la protection de la nature et du paysage, l'aménagement du territoire, tourisme et trafic, cf. *Neue Zürcher Zeitung* du 22 juillet 1994 et du 21 septembre 1994; *Nouveau Quotidien* du 23 août 1994.
 32. Cf. par exemple. la prise de position dans ce sens de la conférence des chambres de commerce dans la région de frontière entre la Suisse et l'Italie adressée au Conseil fédéral et au gouvernement italien, *Neue Zürcher Zeitung* du 18 novembre 1994.
 33. Cf. à ce propos Institut de science politique de l'Université de Berne éd., *Année politique suisse 1994*, Berne, 1995, p. 188 s.; *Neue Zürcher Zeitung* du 25 mars 1994, 22 juillet 1994, 23 août 1994, 21 septembre 1994, 23 septembre 1994, 26 novembre 1994, 13 décembre 1994, 24 décembre 1994, 29 novembre 1995, 14 février 1996; *Journal de Genève* du 23 mars 1994; *Nouveau Quotidien* du 21 mars 1994, 25 mars 1994, 23 août 1994, 14 décembre 1994; S. KUX, «Internationaler Rahmen und innerstaatliche Abstützung der schweizerischen Umweltaussenpolitik», in M. JOCHIMSEN & G. KIRCHGÄSSNER éd., *Schweizerische Umweltpolitik im internationalen Kontext*, Bâle/Boston/Berlin, 1995, p. 139 ss. (155 s., 164). Par rapport aux arguments économiques cf. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), éd., «Vertiefung sozio-ökonomischer Aspekte der Alpenkonvention und ihrer Protokolle», Berne 1993 (*Umwelt-Materialien* Nr. 2).
 34. Cf. à ce propos le message du Conseil fédéral concernant la ratification de la Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'ozone, *FF* 1987 I 721.
 35. Cf. message du Conseil fédéral concernant la ratification du Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et complétant la Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'ozone, *FF* 1988 II 922.36.36. Cf. la présentation de toutes les mesures de la Suisse en vue de la mise en œuvre de la convention sur le climat dans OFEFP éd., «Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen», *Rapport suisse 1994*, Berne, 1994, en particulier p. 51 ss. et 95 ss.
 37. Cf. le message du Conseil fédéral concernant la ratification de la Convention de Genève, *FF* 1982 III 309.
 38. Cf. également le message du Conseil fédéral par rapport à cette Convention *FF* 1995 II 773.
 39. Si ceci est le cas, peut parfois être soumis à des doutes, étant donné que les écosystèmes sont intimement liés de sorte qu'une modification des conditions écologiques ayant lieu à un endroit très lointain peut entraîner des conséquences globales. Néanmoins, il y a – compte tenu du caractère local de la notion de l'environnement – sans doute aussi des problèmes environnementaux essentiellement locaux.
 40. Cf. le message du Conseil fédéral *FF* 1974 II 533 et (par rapport à la modification de 1987) *FF* 1988 II 1.
 41. Cf. le message du Conseil fédéral, *FF* 1993 III 873. Cf. en outre concernant la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction le message du Conseil fédéral *FF* 1973 II 1005 et (par rapport aux modifications de 1983) *FF* 1994 II 366; Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices

- appartenant à la faune sauvage, message du Conseil fédéral *FF* 1994 III 917.
42. Qu'elle est en train d'abandonner d'après KUX (note 33), p. 164 ss. dont l'analyse ne saurait entièrement convaincre car il faut dans ce contexte distinguer les activités au niveau international des difficultés de mise en œuvre au niveau national.
 43. Qui figure d'ailleurs déjà dans la LPE (Loi fédérale sur la protection de l'environnement) depuis 1983, art. 1 al. 2 LPE, *RS* 814.01.
 44. Ce protocole est un protocole additionnel à la Convention de Vienne.
 45. Cf. *Neue Zürcher Zeitung* du 6 décembre 1995.
 46. Cf. à ce propos *Neue Zürcher Zeitung* du 21 mars 1995, 25 mars 1995, 4 avril 1995, 6 avril 1995, 7 avril 1995.
 47. Cependant, la Suisse n'a pas proposé de délais ou d'objectifs quantitatifs précis. Cf. toutefois la proposition de l'alliance des petits Etats insulaires s'engageant pour une réduction des émissions CO₂ de 20 %, *Neue Zürcher Zeitung* du 25 mars 1995, 4 avril 1995.
 48. Sont à mentionner avant tout les protocoles sur l'EMEP, le SO₂ de 1985 (le protocole sur le SO₂ de 1994 n'a pas encore été ratifié), le NO_x et les VOC.
 49. Cf. à ce propos B. BÖHLEN & R. CLÉMENTÇON, «Die internationale Umweltschutzpolitik der Schweiz», in A. RIKLIN, H. HAUG & R. PROBST éd., *Nouvel manuel de la politique extérieure suisse*, Berne/Stuttgart/Vienne, 1992, p. 1015 ss. (1024 s.).
 50. Ceci était d'abord très contesté en ce qui concerne les émissions SO₂ et NO_x, cf. message du Conseil fédéral concernant le Protocole du 31 Octobre 1988 à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à la longue distance, relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières, *FF* 1990 I 19 (22 f.).
 51. Dans ce contexte, il est aussi possible que des principes de droit constitutionnel vont dans le même sens. Il convient avant tout de mentionner dans ce contexte les droits fondamentaux. Cf. à ce propos les réflexions de E. KLEIN, «Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates», *NJW* 1989, p. 1633 ss. Un objectif de l'Etat visant un développement durable n'existe pour le moment pas (encore) et n'est pas prévu dans le projet pour une révision totale de la Constitution fédérale.
 52. Ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances dangereuses pour l'environnement, *RS* 814.013; par rapport aux réglementations en vigueur en 1986 cf. l'annexe 4.9 de l'Ordonnance sur les substances, *RO* 1986 1254.
 53. Ordonnance sur la protection de l'air, *RS* 814.318.142.1; état de 1986 dans *RO* 1986 208.
 54. Cf. à ce propos le message du Conseil fédéral concernant la ratification de la Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'ozone, *FF* 1987 I 721. Le droit suisse correspondait également aux exigences du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, cf. le message du Conseil fédéral concernant la ratification du Protocole de Montréal révisé du 29 juin 1990 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, *FF* 1991 IV 221.
 55. Surtout en ce qui concerne les substances réglementées et les restrictions de leur utilisation, cf. le message du Conseil fédéral concernant la ratification du Protocole de Montréal révisé du 29 juin 1990 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, *FF* 1991 IV 221.
 56. Il convient de mentionner avant tout les mesures suivantes: en 1991, l'Ordonnance sur les substances a été modifiée dans le sens d'une interdiction, à quelques exceptions près, de l'utilisation, de la fabrication et de l'importation de toutes les substances nuisibles à la couche d'ozone, cf. art. 9, 11 et les annexes 3, 4 Ordonnance sur les substances. D'après la dernière modification de l'ordonnance sur les substances, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996, *RO* 1995 5505, les HCFC (CFC partiellement halogénés), des substances de substitution aux HCFC, ne sont plus autorisées dans certains produits. De plus, le Conseil fédéral envisage jusqu'à l'année 2002 une interdiction complète de toutes les substances contribuant à la destruction de la couche d'ozone. L'Union européenne vise cet objectif seulement pour l'année 2015, le protocole de Montréal jusqu'en 2030.
 57. Message du Conseil fédéral concernant la ratification de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, *FF* 1993 II 139.
 58. Cf. OFEFP éd., *Die globale Erwärmung und die Schweiz: Grundlagen einer nationalen Strategie. Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe*

- über die Änderung des Klimasystems, Berne, 1994, p. 61 s.
59. Cf. à ce propos Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement éd., *Aktionsprogramm «Energie 2000»*, 2^e éd., Berne 1991; Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement éd., *5. Jahresbericht des Aktionsprogrammes Energie 2000*, Berne 1995; A. EPINEY & M. COTTIER, «Energie und Umweltschutz. Zur Integration umweltpolitischer Belange in die Energiepolitik. Landesbericht Schweiz», in Fédération internationale pour le droit européen éd., *Energie et environnement*, Baden-Baden, 1996 (à paraître).
 60. De plus, il convient de mentionner qu'un programme politique tel que «Energie 2000» ne satisfait pas aux exigences de la Convention sur les changements climatiques.
 61. Cf. OFEFP éd., *Die globale Erwärmung und die Schweiz: Grundlagen einer nationalen Strategie. Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe über die Änderung des Klimasystems*, Berne 1994, p. 74.
 62. Ordonnance sur la protection de l'air, RS 814.318.142.1.
 63. Cf. par exemple P. KNOEPFEL, R. IMHOF & W. ZIMMERMANN, *Luftreinhaltepolitik im Labor der Städte*, Bâle, Francfort 1995; S. KUX (note 33), p. 139 ss. (165 p.); S. KUX & W. SCHENKEL, *Die internationale Luftreinhaltepolitik der Schweiz*, Bâle 1995.
 64. Ainsi, une analyse récente démontre qu'il sera impossible d'atteindre les objectifs fixés dans l'Opair même jusqu'à l'année 2010 sur la base des mesures en vigueur aujourd'hui. Des mesures supplémentaires et plus innovatrices s'avèrent dès lors nécessaires. Cf. OFEFP éd., «Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs in der Schweiz von 1950-2010», Berne 1996 (*Schriftenreihe Umwelt* Nr. 255); OFEFP éd., «Vom Menschen verursachte Luftschadstoffemissionen in der Schweiz von 1900-2010», Berne, 1996 (*Schriftenreihe Umwelt* Nr. 256); cf. aussi *Neue Zürcher Zeitung* du 9 février 1996.
 65. Cf. à ce propos aussi St. KUX (note 33), pp. 139 ss. (155).
 66. Qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1997.
 67. Une telle taxe devrait uniquement être introduite si les autres mesures ne suffisent pas pour réduire les émissions de CO₂. Cf. à ce propos OFEFP éd., «Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen», *Bericht der Schweiz 1994*, Berne 1994, p. 95 ss.; *Neue Zürcher Zeitung* du 1^{er} juin 1995.

L'avenir de la politique internationale de l'environnement de *lege ferenda*

Hendrik Ph. VISSER 'T HOOFT

Professeur émérite, Faculté de droit, Université d'Utrecht

Résumé: Dans cet article, l'auteur se penche sur les principales orientations conceptuelles et éthiques du droit de l'environnement. Il met l'accent sur le concept de patrimoine commun et sur celui du droit des générations futures, et cherche à définir le fondement éthique de ces notions, suggérant une justice qui se déploie dans le temps. L'auteur estime à ce propos qu'il faut aussi étudier très concrètement la nature et les conditions d'un sentiment de solidarité entre générations.

Zusammenfassung: Der Autor untersucht die wichtigsten Konzepte und ethischen Grundlagen eines Umweltrechtes. Ausgehend von der Idee eines gemeinsamen Erbes sowie der eines Rechtes der zukünftigen Generationen bemüht er sich, die ethische Grundlage dieser Begriffe zu definieren, wobei er mit dem Begriff der Gerechtigkeit, die sich in der Zeit entfaltet, operiert. Seiner Meinung nach ist es auch notwendig, die Art und Weise wie die Bedingungen, unter denen sich eine Solidarität zwischen den Generationen entwickeln kann, ganz konkret zu studieren.

Summary: The author concentrates on the main conceptual and ethical orientations of environmental law. He emphasizes the concepts of common heritage and of the rights of future generations while seeking to define an ethical base for these notions; he suggests a justice that unfolds with time. The author estimates that the nature and conditions of a sentiment of solidarity between generations need to be studied concretely.

INTRODUCTION

Il est remarquable à quel point l'évolution du droit vers des solutions plus satisfaisantes et mieux accordées à la nature des choses fait partie de la réalité vivante du droit international de l'environnement. En consultant un ouvrage consacré à cette matière, le lecteur se trouve confronté le plus souvent avec du « droit mou » (*soft law*) en voie de durcissement, avec des précédents dont il est douteux mais néanmoins concevable qu'ils puissent déjà justifier l'affirmation d'une règle du droit international positif, ou avec des principes qui reflètent un certain consensus sans qu'on puisse encore parler d'une norme fermement établie. Le droit futur se profile dans le droit présent; on pourrait dire, peut-être, qu'il dote les solutions qui se trouvent dans le droit fil de son évolution d'un supplément d'autorité. En

tout cas, le sens global du mouvement qui l'entraîne est clair: le contexte lui impose certaines lignes de force qui tiennent à la phénoménalité particulière de l'environnement.

Rappelons en quelques mots comment la dimension écologique crée des difficultés nouvelles et fort caractéristiques pour l'appréciation morale ou juridique de l'agir humain. L'environnement, le mot lui-même le dit assez clairement, est un ensemble de conditions de vie de nature éminemment collective, dont tout déséquilibre affecte un nombre plus ou moins important de personnes. Sous ses formes les plus typiques, le dommage écologique concerne des biens dont la jouissance est commune et frappe des populations diffuses. Ce dommage (pensons à la pollution d'une rivière, ou au problème des pluies acides) est en général le fait de causes qui s'additionnent. Considéré sous un angle de

réalité sociale, il est dû au risque inhérent à tout un mode d'activité économique plutôt qu'à des négligences individuelles. Par ailleurs, s'il existe évidemment des nuisances d'ordre local, les principaux dangers qui menacent la planète (diminution de la couche d'ozone, réchauffement de l'atmosphère, réduction dramatique de la biodiversité, etc.) manifestent à quel point le déséquilibre écologique peut avoir un impact spatial et temporel inconnu jusqu'ici dans les rapports entre l'homme et la nature. Il tend à être global et à se produire (ou du moins à se prolonger) dans le long terme. Il est fréquemment irréversible. Le danger qu'il représente comporte en même temps un degré notable d'incertitude (pensons à l'effet de serre !). En définitive, ce sont tous les cadres traditionnels de l'imputation de responsabilité ou de l'action étatique qui se trouvent mis en cause. Sans doute serait-il exagéré d'accuser le droit d'impuissance. La réalité est plus complexe. Disons plutôt que s'il veut suivre le réel, le droit international de l'environnement doit faire un effort constant d'adaptation ou même d'invention. Et c'est ce qu'il tente de faire en effet : dépassant les cadres étriqués de la responsabilité interétatique, il cherche à se doter d'une orientation préventive et de cadres de gestion à l'échelle mondiale.

Dès lors, on pourrait estimer que l'accent doit être mis sans tarder sur les aspects institutionnels de l'évolution en cause. Ces aspects sont en effet essentiels. Si la notion d'un intérêt commun ignorant les frontières se fait jour dans un nombre de cas déjà important, les mécanismes permettant de concrétiser cet intérêt avec effet obligatoire, et d'accompagner cet effet de sanctions, manquent au contraire le plus souvent. Les quelques régimes qui témoignent exceptionnellement d'une volonté politique plus ferme des Etats sont d'autant plus intéressants à étudier. Cette étude, le lecteur la trouve dans les autres contributions à la présente revue. Nous voulons plutôt aborder l'avenir de la politique internationale de l'environnement sous un

angle conceptuel et éthique. Expliquons-nous au sujet de ce choix de perspective.

C'est de par sa vocation même que le droit international de l'environnement doit répondre à ce défi majeur qu'est la dimension transfrontière, fréquemment mondiale, du dommage écologique. Lui incombe aussi, dans une large mesure, la protection des intérêts des générations futures. Cette protection, il est clair qu'elle est au cœur de tout droit de l'environnement. Nombre de déclarations et de préambules le confirment (dernièrement, le principe 3 de la Déclaration de Rio). La notion toujours plus répandue du développement durable, si elle ne manque pas d'une certaine ambiguïté, dit au moins ça : définir et adopter, pour notre société, un régime de croisière qui conserve, aux hommes de l'avenir, un support de vie suffisant. En fait, et par la force des choses, ce souci rejoint celui d'une approche à l'échelle de la planète. Une réflexion très simple le confirme. Plus on se transporte en pensée vers l'avenir, plus il est impossible de s'inspirer d'un patriotisme de clocher. C'est d'abord une considération d'ordre généalogique qui s'impose : à mesure qu'on s'intéresse à un avenir plus éloigné, il devient plus irréal de penser en termes d'une descendance particulière. D'une part, on ne saurait prévoir à long terme l'extension et la localisation de cette descendance (ce qu'évoque bien la plaisanterie « qui ne descend pas de Charlemagne ? ») ; d'autre part, pour formuler les choses à l'inverse, à mesure qu'on se déplace en pensée vers l'avenir, il faut concevoir pour tout individu un nombre toujours plus élevé d'ascendants vivant actuellement. Se préoccuper du sort des générations futures : ce souci porte donc sur un aspect du bien commun. D'autre part, le caractère diffus de l'enjeu, on a déjà dit qu'il est inhérent au dommage écologique lui-même, et que celui-ci ne respecte donc pas les frontières. Trait qui se trouve renforcé, à mesure qu'on contemple le plus long terme, par la mondialisation progressive de l'industrie et des techniques, ou par la nature intrinsèque du péril, qui peut être lent

à manifester pleinement ses effets. Vouloir agir en faveur de nos futurs concitoyens : il y a fort à parier que cela ne puisse se faire qu'en insérant cette action dans un cadre plus large que celui de l'Etat national, et donc, en coopérant avec les autres Etats. C'est au sort de toute l'humanité future qu'il faut alors s'intéresser en fin de compte¹. Or, on s'accorde dans la doctrine pour considérer que cette échelle nécessairement translocale et transtemporelle du souci écologique soumet le droit à un défi d'ordre conceptuel tout à fait caractéristique. Le cadre juridique de l'action ne peut plus être la souveraineté nationale (ni même, s'agissant des grandes ressources communes, l'espace délimité par un accord bilatéral ou régional). L'intérêt à reconnaître est strictement commun et ne respecte donc pas les frontières. Par ailleurs, on l'a dit, cet intérêt commun, s'il arrive évidemment qu'il concerne des échéances rapprochées, porte tendanciellement sur le long terme et fait entrer dans l'orbite du droit des êtres que celui-ci ne connaissait guère jusqu'ici (si ce n'est de manière implicite) : les individus potentiels et tout à fait anonymes qui composent cette entité que nous nommons « générations futures ». Mais est-ce à dire qu'en cherchant à sauver l'environnement pour ces êtres futurs, nous leur reconnaissons des droits ? Et si oui, ces droits ne doivent-ils pas faire l'objet d'une déclaration expresse, à l'instar des droits de l'homme, afin qu'ils soient mieux garantis ?

On aura reconnu deux thèmes fort débattus actuellement : le concept de patrimoine commun, et celui du statut à reconnaître en droit (ou du moins, sur un plan d'éthique sociale) aux générations futures. Nous avons parlé d'un défi conceptuel, nous parlons maintenant de débats. En effet, il s'agit de préciser des orientations dont le droit n'offre encore qu'une réalisation très partielle. Mais on l'a dit : il y a peu de secteurs du droit dont l'avenir exige d'être prospecté avec autant d'insistance que celui du droit de l'environnement.

LE PATRIMOINE COMMUN

Le concept de patrimoine commun, on le sait, doit sa célébrité au traité de 1982 sur le droit de la mer, où il est affirmé que les ressources des fonds marins échappant aux juridictions nationales sont un « patrimoine commun de l'humanité » : l'exploitation de ces ressources est soumise à une autorité commune, et doit profiter à tous les Etats-membres par les soins de cette autorité. Il est vrai que le terme de patrimoine commun a déjà été utilisé antérieurement par plusieurs conventions relatives aux ressources naturelles (mais sans inspirer un régime juridique aussi avancé), pour mettre en relief que la conservation de ces ressources est une question d'intérêt général². Le traité de 1982 ayant identifié le terme, aux yeux de certains Etats, à des solutions trop révolutionnaires, il a été écarté depuis au profit de celui d'intérêt commun de l'humanité (« common concern of mankind ») dans les accords relatifs à l'Antarctique et à l'atmosphère terrestre³. Néanmoins, si l'on développe la logique inhérente à cette notion de « common concern of mankind », on est entraîné vers ce qu'évoque de toute évidence, et à titre initial, la notion de patrimoine commun : soit, la consécration du caractère global d'une certaine ressource, dont dérive une obligation de soin *erga omnes* de tout Etat, que tout autre Etat peut invoquer même en l'absence d'un dommage qui le frappe directement (ou même avant que ne se réalise un dommage transfrontière). Cette solution paraît acquise en effet pour ce qui est d'un nombre important de conventions (mais sans qu'on lui attache, en général, des mécanismes plus puissants que ceux du droit international traditionnel)⁴.

Il faut donc distinguer, de l'emploi encore assez hésitant que fait le droit positif de l'expression « patrimoine commun de l'humanité », le rôle tout à fait général qu'on peut attribuer au concept désigné par celle-ci. Rôle analytique que lui attribue effectivement la doctrine : le patrimoine commun résume à lui seul l'orientation translocale du droit international

de l'environnement, contraire au principe même d'une division du monde en souverainetés nationales, et lui ajoute l'idée d'une destin transtemporel qui fait des générations futures des partenaires sur pied d'égalité.

Dans un ouvrage récent consacré à la philosophie du droit de l'environnement, François Ost définit la logique profonde de ce secteur du droit à l'aide du concept de patrimoine commun⁵. Nous lui empruntons les indications qui suivent. Il faut dépasser, dit-il, l'opposition funeste entre sujet et objet, caractéristique de notre modernité, qui inspire soit une domination sans mesure de l'homme sur la nature, soit le fantasme d'une domination complète de l'homme *par* la nature («écologie profonde»). La protection de l'environnement (Ost parle ici de «milieu») sous-entend au contraire que celui-ci soit compris comme une réalité interactive, comme un mixte de nature et de culture, où la nature se voit dotée d'un statut propre par une norme humaine de respect. (En effet, même si l'on discerne dans la nature des finalités indépendantes des besoins de l'homme, c'est encore à celui-ci de leur accorder une *valeur*, c'est-à-dire un sens sur le plan de sa propre action). Compte tenu par ailleurs de la phénoménalité particulière de l'environnement (globalité, complexité), les approches juridiques traditionnelles, trop tributaires d'une logique d'appropriation (pensons notamment à la propriété, telle que la définit le Code Civil, ou bien, au niveau du droit public, à la souveraineté nationale) doivent faire place à des catégories nouvelles. Il nous faut un «statut du milieu» qui donne une forme juridique au développement durable en respectant le caractère «holiste» des phénomènes écologiques (on l'a dit : l'environnement ne respecte pas les frontières, il s'analyse de préférence en termes d'écosystèmes ou de ressources communes). Statut qui fasse également entrer dans l'enceinte du droit le souci qui caractérise toute recherche d'un développement durable, soit le souci éthique d'assumer notre responsabilité à l'égard des générations futures.

C'est alors la notion de patrimoine qui retient l'attention. Notion complexe, qui fonde l'unité d'un ensemble de biens sur l'unité de la personne, de la famille ou du groupe, et dont résulte ainsi l'inaliénabilité de cet ensemble. L'homme et les choses, l'être et l'avoir s'y rencontrent : les biens prolongent, incarnent la personne ou la collectivité en cause. La logique du patrimoine est tendanciellement contraire à celle du marché, elle s'oppose à ce que toute chose puisse faire l'objet d'appropriation et de disposition.

La notion implique que le maître du patrimoine doit le gérer en bon père de famille. Notons à cet égard que l'usufruit, aussi bien que le *trust* anglo-saxon et la curatelle, ont des rapports certains avec l'idée de patrimoine. Transposé dans le droit de l'environnement, et appliqué à une ressource commune, le devoir de prendre soin de celle-ci fait de chaque Etat un gestionnaire : la souveraineté prend de ce fait un sens plus fonctionnel. En fait, la tendance est au supranational ; la bonne gestion demande une autorité commune (mais c'est là qu'on mesure le mieux les insuffisances des régimes en vigueur !).

Le concept met l'accent sur l'intégrité d'un ensemble : s'il existe, parmi ses antécédents historiques, des régimes d'inaliénabilité totale, sa logique tolère néanmoins la fongibilité des éléments, pourvu que le «volume» total soit respecté. Pour le droit de l'environnement, cela suggère un mécanisme autorisant le transfert entre Etats de quotas nationaux de pollution ou de prélèvement (quotas calculés eux-mêmes en fonction, d'une part, de la capacité d'absorption ou de reproduction totale de la ressource envisagée et d'autre part, du nombre d'habitants du pays en question.)

Insistons sur le fait que dans la conception de François Ost et de la doctrine qu'il trouve à ses côtés, le patrimoine n'est pas un régime juridique aux contours bien définis, qu'on n'aurait qu'à appliquer dans le cas particulier, mais une catégorie prospective, une manière de voir les choses, qui invite à la recherche de solutions nouvelles. On pourrait

dire peut-être que s'y trouve inscrite une critique systématique des dualismes qui caractérisent le droit moderne. On a vu que le concept réunit en quelque sorte la personnalité et son avoir; on a vu également qu'en faisant du maître de la chose un gestionnaire, il fait cohabiter l'intérêt privé et l'intérêt général dans le bien patrimonialisé. Par ailleurs, il ajoute au droit une dimension dont celui-ci n'a guère l'habitude: l'intérêt des générations futures. Comme le dit François Ost, le patrimoine transite à travers le présent; il vient de plus loin et va plus loin. S'il est inaliénable, c'est surtout à cause de cela. Dans le présent, chaque Etat dont la participation est nécessaire à une activité de conservation commune, et qui y participe effectivement, agit au profit de la communauté des Etats; or, si l'on conçoit cette activité commune dans la perspective temporelle qui lui est en fait inhérente («conservation»), on peut dire que cette communauté, pour sa part, agit au profit de l'humanité future. En d'autres termes, le concept de patrimoine traduit la recherche d'un développement durable en une contrainte qui joue simultanément sur deux niveaux: il discipline la souveraineté nationale dans les rapports entre Etats, et il soumet la collectivité des Etats à un devoir de justice dans les rapports entre générations. Inversement, vouloir respecter ce devoir de justice, c'est souhaiter que de nombreuses ressources d'intérêt commun encore soumises à la propriété privée ou à la souveraineté nationale fassent l'objet de régimes orientés sur le concept du patrimoine.

DROITS DES GÉNÉRATIONS FUTURES ?

Le principe du développement durable, affirmé dernièrement dans la Déclaration de Rio, et les nombreux traités qui contribuent à sa mise en œuvre, tendent à soumettre nos systèmes économiques à un régime de croi-

sière qui sauvegarde les intérêts de l'humanité future. Les références explicites à cette intention ne manquent pas⁶. Pour autant, on peut dire que le droit de l'environnement donne corps à ce trait essentiel du concept de patrimoine commun qu'est celui de destiner une ressource non pas à ceux qui la maîtrisent dans le présent, mais à l'humanité conçue dans son extension temporelle indéfinie. Cette intention étant claire, faut-il souhaiter, quand-même, l'octroi formel du droit à un environnement vivable aux générations futures ? Ne suffit-il pas de parler d'une obligation morale à la charge des générations présentes ?

Dans une étude basée sur un séminaire tenu à Berne en 1984/1985, Peter Saladin et Christoph Andreas Zenger défendent l'idée d'une déclaration des droits des générations futures⁷. Droits écologiques pourrait-on dire, introduits par un droit à la vie, et comprenant le droit à la biodiversité, le droit à un environnement non pollué, etc., le tout se résumant en un droit à des conditions de vie matérielles (*physische Lebensbedingungen*) permettant un mode de vie conforme à la dignité humaine.

Précisons d'abord le fondement et la nature de ces droits. Saladin et Zenger raisonnent, pour l'essentiel, dans le cadre du droit constitutionnel; ils cherchent à voir les choses à partir d'une théorie de l'Etat de droit. Or, constatons pour commencer que les droits et libertés que garantit ce dernier valent sans limite de temps (ils sont *zeitunsspezifisch*)⁸. En effet, dans nos constitutions, cette garantie n'est limitée nulle part à la génération présente. Admettons d'autre part (ce qu'admet très largement la doctrine) que ces droits et libertés ne doivent pas être considérés seulement comme des *Abwehrrechte*, des obstacles dressés au profit de l'individu contre l'arbitraire du pouvoir, mais aussi comme des aspects d'une autonomie de la personne dont l'Etat doit garantir les conditions d'exercice⁹. Ces droits et libertés ont pour autant une composante programmatique: ils exigent que soient réalisées certaines conditions d'ordre économique et social.

Ayant développé ces prémisses, Saladin et Zenger affirment que l'Etat de droit a pour mission de sauvegarder *pour le long terme* les conditions physiques de l'exercice des droits et libertés. Il a, à cet égard, une *Schutzpflicht*, un devoir de protection¹⁰, qui se traduit par le devoir de poursuivre certaines finalités écologiques : finalités que résume précisément le projet de déclaration des droits des générations futures. Il ne s'agit pas, notons-le, d'un impératif tendant à ce que nos descendants respectent le libellé précis des droits et libertés que nous connaissons nous-mêmes ; ce qu'il faut tenir pour imprescriptible, c'est leur fondement, soit la dignité de la personne qui réside dans son autonomie. Ce sont les conditions physiques de celle-ci qu'il importe de sauvegarder.

Un autre argument vient renforcer la thèse proposée. Les atteintes à l'intégrité de l'environnement risquent d'avoir un caractère irréversible (pensons par exemple au problème des déchets nucléaires). Or, si nous ne tenons pas compte de cette réalité, nous allons à l'encontre du principe de l'alternance démocratique, qui consiste en ce que la minorité d'aujourd'hui doit pouvoir être la majorité de demain ; en effet, notre politique d'aujourd'hui ayant alors imposé aux générations futures un état du monde qu'elles ne pourront plus corriger, elle aura diminué d'autant leur liberté de décision (*Entscheidungsspielraum*)¹¹. Autrement dit, rien de moins sûr que la légitimité d'une décision majoritaire (et donc apparemment démocratique) qui affecte les intérêts des générations futures : cette majorité risque d'être très...minoritaire au regard des populations intéressées ! Selon Saladin et Zenger, ces thèses n'ont en fait rien de révolutionnaire, puisqu'elles consistent à rendre explicite une fonction de protection propre à l'Etat de droit. D'une manière générale, tous les textes relatifs aux droits de l'homme, qu'ils soient nationaux ou internationaux, doivent être lus de manière *zeitunspesifisch*, c'est-à-dire en leur accordant une portée temporelle indéfinie ; il n'existe aucun

motif pertinent qui justifierait une lecture contraire. Mais les auteurs estiment qu'on ne peut en rester là. Il faut souhaiter une consécration explicite des droits des générations futures, car si ces droits s'imposent en raison, il sont loin de s'imposer à la généralité des esprits ! Pour que les autorités (et les citoyens, bien sûr) se considèrent obligés de tenir compte des intérêts du long terme, afin d'équilibrer avec eux les intérêts du présent, il faut d'abord qu'existent des dispositions expresses à cet effet¹². Prendre en considération les besoins des hommes futurs, considérés comme sujets de droit au même titre que ceux qui peuplent le présent : ce point de vue est trop nouveau pour qu'il puisse se satisfaire d'une introduction tacite. Or il nous semble ressortir de l'analyse de Saladin et Zenger que c'est dans le droit de l'environnement qu'on trouve déjà l'expression la plus fréquente de ce que les générations futures existent aux yeux du droit (Déclaration de Stockholm 1972, préambules de nombreuses conventions multilatérales, etc.). En effet, la protection de l'environnement n'est-elle pas axée, de par son objet-même, sur le long terme ?

L'évolution du droit est ainsi conçue par Saladin et Zenger dans le sens d'une garantie explicite sur plusieurs niveaux (constitutions, *soft law* internationale, conventions multilatérales) : garantie pour laquelle le projet de déclaration que ces auteurs présentent eux-mêmes peut servir de modèle. Mais comme le font remarquer ces auteurs, il ne suffit pas de déclarer des droits, il faut encore faire en sorte que nos systèmes juridiques en organisent la mise en œuvre effective. En d'autres termes, la Déclaration ne fournit que le cadre, ou si l'on veut le foyer d'inspiration, d'un passage difficile vers le concret. On a vu que dans l'optique de Saladin et Zenger, les droits des générations futures doivent surtout être entendus comme des droits-programmes, comme des fins à réaliser (l'exemple-type de ce genre de droits, dans un tout autre contexte, étant celui du « droit au travail »), et beaucoup moins comme des espaces de liberté dont les

bénéficiaires pourraient directement revendiquer le respect. Ces droits inspirent pour autant un vaste travail législatif et réglementaire qui tend à concrétiser, dans les multiples secteurs de la vie économique et sociale, la directive très générale d'un développement durable. On dira peut-être qu'il ne peut qu'en être ainsi, puisque les générations futures ne sont pas là pour revendiquer elles-mêmes le respect de leurs droits. Certes, mais rien n'interdit d'organiser la représentation de leurs intérêts. La conception traditionnelle des droits fondamentaux comme instruments de défense (*Abwehrrechte*) a donc quand-même un rôle à jouer : elle peut inspirer la création d'une instance chargée de défendre, à l'intérieur des centres de décision les plus importants, les intérêts des générations futures. Institutionnalisation fort nécessaire, puisque ces générations ne peuvent elles-mêmes faire entendre leur voix ! On rejoint ici le concept de patrimoine commun, là où il se concrétise par une gestion de ressources communes qui tient compte des intérêts de l'avenir.

Même si l'on met l'accent sur leur caractère de droits-programmes, d'éventuels « droits » des générations futures peuvent néanmoins faire penser à des exigences plus absolues qu'elles ne peuvent toujours l'être en réalité. Sans doute l'expression « droits » serait-elle mal choisie si elle n'impliquait pas un veto à l'égard d'activités ou de politiques créant des risques manifestes (par exemple, l'épuisement, objectivement prévisible et non compensé, d'une ressource naturelle importante). Parler de droits des générations futures, c'est soumettre nos activités à une contrainte qui crée, pour ces générations, une marge de vie durable dont le respect a priorité par rapport à tout intérêt contraire. Mais qu'en est-il lorsque ce respect exige le sacrifice de droits fondamentaux de populations vivant actuellement ? Comme le formulent Saladin et Zen-

ger, si les vivants ne valent pas plus que les hommes futurs, ils ne valent pas moins non plus. Ne reste alors, selon Saladin et Zenger, que la voie du compromis – un compromis dans la définition duquel les hommes futurs doivent jouir d'une présomption favorable étant donné qu'ils ne sont pas là pour faire eux-mêmes les concessions nécessaires¹³. On dira que dans certaines situations tragiques (pensons aux paysans d'Afrique qui ne peuvent survivre qu'en épuisant leurs ressources forestières), il est peu réaliste de penser en termes de compromis. Mais c'est un présupposé de tout développement durable que de devoir créer, pour commencer, les *conditions nécessaires* à l'établissement d'un régime qui concilie les intérêts du présent avec ceux de l'avenir¹⁴. Par conséquent, toute l'argumentation en faveur de droits des générations futures aboutit à un impératif de développement économique et social là où certaines conditions minimales de bien-être ne sont pas encore remplies.

Une toute autre question est celle de savoir si la contrainte évoquée peut toujours tabler sur des critères plus ou moins objectifs. Aux Pays-Bas, une controverse oppose ceux qui veulent considérer l'environnement comme un ensemble de ressources dont le potentiel est objectivement mesurable, de sorte que la contrainte est « dure » (point de vue favorisé jusqu'ici par le gouvernement), et ceux qui estiment au contraire qu'exception faite de politiques qui mettent clairement en cause la survie de l'espèce, la détermination des niveaux à sauvegarder est fonction, pour une part importante, d'appréciations normatives tenant aux risques qui sont encore acceptables, à la qualité de vie qu'on veut garantir à nos descendants, etc. Raison de plus, disent les tenants de cette dernière opinion, pour soumettre le développement durable à un débat public plus large que celui qu'on connaît actuellement.

JUSTICE INTERGÉNÉRATIONNELLE

Le droit de l'environnement, s'il cherche à mettre en lumière son inspiration profonde, fait appel à une réflexion éthique sur notre responsabilité envers la nature et envers les hommes de l'avenir. De par leurs effets destructifs, nos pouvoirs nous mettent en présence de dimensions de notre existence (cadre naturel, avenir collectif) qui étaient largement soustraites jusqu'ici à une mise en question globale, et au sujet desquelles il nous faut maintenant *nous décider*. Ces dimensions font leur entrée dans le champ de l'éthique, c'est-à-dire d'une réflexion sur ce qu'il est bien de faire et sur ce qui ne l'est pas. Or, sur les points évoqués, nos traditions de pensée ne nous offrent pas de points de repère très certains. Ainsi, on voit s'opposer actuellement des points de vue fort différents en ce qui concerne le statut de la nature. Disons, en simplifiant les choses, que s'affrontent deux conceptions: l'une considère la nature en fonction des besoins de l'homme (la nature comme ressource), et l'autre accorde à la nature une valeur propre, indépendante de nos besoins (perspective dont l'«écologie profonde» offre la version radicale). Aussi philosophique qu'en soit, au fond, le caractère, cette question du statut de la nature a quand même un aspect fort pratique, puisque la réponse qu'on lui donne oriente le choix des éléments naturels à protéger. Elle fait déjà l'objet d'une littérature importante dont il est impossible de résumer les analyses à cet endroit. Nous préférons soumettre au lecteur quelques réflexions sur l'extension de notre responsabilité qui est en général *sous-entendue* par l'action écologique: celle qui nous impose des devoirs envers les générations futures. «Penser la nature comme monde à préserver revient à parier sur la durée de l'homme...Que dire en effet d'un milieu sans phénomènes, d'un théâtre privé d'événements? Et pourquoi préserver les décors d'une pièce qu'on ne jouerait plus?»¹⁵

Que la pièce reste à l'affiche: cet impératif pourrait sembler trop évident pour qu'on lui consacre un examen détaillé. Nos intuitions les plus certaines exigent la définition et le respect d'une politique qui sauve les chances de l'avenir. De multiples déclarations et préambules consacrent le principe d'un développement durable. Par ailleurs, l'avenir a sa place assurée là où se dessinent des régimes de patrimoine commun. On pourrait croire par conséquent que règne, dans ce domaine, un consensus suffisant. Or, il existe quand-même plusieurs raisons qui font souhaiter que le «comment» et le «pourquoi» de nos obligations envers les générations futures soient thématiques de manière plus explicite qu'ils ne le sont généralement. En préconisant une déclaration des droits des générations futures, Saladin et Zinger indiquent déjà la principale de ces raisons: seule une consécration explicite de ces droits en garantit à leur avis la pénétration effective dans la pratique. Consécration qui doit aider à faire valoir ces intérêts à tous les niveaux de la société. Les centres de décision où peut se poser un problème de protection des intérêts du long terme sont trop nombreux pour qu'on puisse se passer d'une formulation claire et expresse de *l'égalité de principe* de ces intérêts par rapport à ceux de nos contemporains, accompagnée par la création d'instances chargées d'en revendiquer le respect. Rendons-nous compte du contexte psychologique de toute la question! Si l'idée est communément admise que nos descendants ont un droit égal aux ressources de la planète, cette intuition, aussi raisonnable qu'elle soit, garde trop souvent un caractère rhétorique et abstrait: elle a beaucoup de peine à déterminer notre comportement à l'encontre des intérêts qui jouent dans le court terme. Ce qui est proche a plus de présence: or nous ne pouvons même pas voir les générations futures à la télévision. Ajoutons à cela le poids immense d'une logique du marché qui s'oriente précisément sur la satisfaction de désirs individuels portant sur un avenir rapproché (dans les calculs des opérateurs économiques, les valeurs qui se

réalisent dans le long terme souffrent le plus souvent d'une diminution proportionnelle). L'analyse aboutit ici à une véritable critique de la modernité : en effet, l'individualisme de celle-ci, la mobilité des valeurs qu'elle encourage, le dynamisme technologique auquel elle se livre corps et biens, ne laissent plus guère de champ à ces formes sociales (lignages, communautés de vie et habitats traditionnels etc.) qui incarnent, et rendent donc en quelque sorte visible, la continuité des générations. Sans doute serait-ce peu réaliste que de souhaiter, à cet égard, un retour en arrière. Au moins est-il légitime de constater que la protection des intérêts des générations futures exige une vaste prise de conscience contraire à la pente des choses. Si cette protection s'impose sur le plan de l'intuition morale, encore faut-il que celle-ci vienne gouverner nos motifs. Ce qui est notoirement difficile lorsque les structures de notre société s'y opposent (l'exemple le mieux connu est sans doute celui de l'industriel de bonne volonté qui dit : je veux bien, mais je ne peux pas à cause de la concurrence.). On entrevoit donc la nécessité d'un vaste effort portant sur certaines orientations de base de la société actuelle. Effort qui doit comprendre, à notre avis, une réflexion éthique et de philosophie sociale plus générale qu'elle ne l'est actuellement. Essayons d'en indiquer quelques thèmes importants.

Le développement durable est une directive dont l'application affecte la société dans sa profondeur. Il s'agit d'un postulat qui n'est pris au sérieux que si on lui accorde la priorité par rapports à d'autres finalités socio-économiques fondamentales. Postulat fondé sur le sentiment que c'est un devoir de justice que de conserver aux générations futures un support de vie suffisant. Il en résulte que toute théorie de la société juste doit inscrire la justice *inter-générationnelle* dans le catalogue des principes qui régissent la structure fondamentale de la société. Faire entrer la dimension temporelle dans la définition de la société juste : nous avons vu à ce propos les thèses de Saladin et Zenger, qui adoptent une perspective axée sur

les droits de l'homme, et sur la vocation propre de l'Etat de droit, qui est de perpétuer les conditions physiques de l'exercice des droits et libertés. Or, cette dimension temporelle est déjà présente dans la théorie de la justice de John Rawls (1971), déjà classique à bien des égards¹⁶.

La théorie de Rawls (qui cherche à formuler le consensus régnant dans les sociétés libérales contemporaines) définit la société juste par un ensemble de principes où l'on trouve, à coté d'un droit égal aux libertés fondamentales, certains préceptes de fond concernant la distribution des biens sociaux essentiels¹⁷. Or, l'application de ces règles est soumise elle-même à un « principe de juste épargne » qui opère comme une contrainte prioritaire. Rawls, notons-le, ne pense guère à l'environnement : chez lui, l'épargne est au service d'un progrès matériel et culturel qu'il estime favorable à l'instauration de la société juste, car il améliore à long terme le niveau de vie des catégories les moins favorisées¹⁸. Mais cette prise en compte de l'avenir au cœur-même des normes constitutives de la société s'étend logiquement au contexte écologique, même si Rawls lui-même ne le fait pas ressortir suffisamment. Tout progrès matériel implique en effet la sauvegarde d'un support de vie suffisant ; d'autre part, l'exercice des libertés fondamentales, que Rawls met au début de son catalogue de principes, ne se conçoit pas non plus sans un certain « minimum » écologique. Rawls paraît s'en rendre compte lorsqu'il considère l'hypothèse d'une volonté publique qui s'exprime clairement en faveur d'une politique contraire aux intérêts des générations futures. Le peuple peut toujours prendre une mauvaise décision : « [en] provoquant des dommages irréversibles, il peut perpétuer de graves injustices à l'égard d'autres générations »¹⁹. Faut-il dire « qu'une conception démocratique de l'Etat [n'admet] pas l'intervention du gouvernement en faveur des générations futures même quand le jugement public est manifestement erroné » ? Non, dit Rawls : la conception de la justice d'un démocrate véritable « inclut une

clause concernant les justes revendications des générations futures». Il peut donc s'opposer à la volonté populaire, d'autant plus que les personnes concernées ne peuvent faire entendre leur voix!²⁰ On le voit : chez Rawls, la justice intergénérationnelle fait partie des principes supérieurs de l'Etat.

Il est clair que chez Rawls, le statut d'égalité morale des générations futures (c'est-à-dire des individus potentiels composant ces générations) fonctionne comme une prémisse fondamentale. Il le fait ressortir lui-même lorsqu'il écarte, comme étant tout à fait irrationnelle, une discrimination fondée sur le seul éloignement temporel²¹, et lorsqu'il établit le principe d'une détermination impartiale du taux de *juste* épargne. Réunis fictivement dans une «position originelle», les représentants de chaque génération, qui ne savent pas à quelle génération ils appartiennent («voile d'ignorance»), s'accordent sur un taux d'épargne calculé en fonction des niveaux de bien-être relatifs. La position originelle, on le voit, symbolise le refus des vivants d'abuser de leur position de force à l'égard des hommes de l'avenir ; ils se soumettent à un point de vue objectif, constitutif du point de vue moral.

Or, il est remarquable que Rawls lui-même ait de la peine à concilier ces thèses avec une perspective fortement ancrée dans la tradition de notre philosophie politique, qui met la réciprocité au centre de tout lien social. Car il est clair qu'aucune réciprocité n'existe entre nous et les générations futures. «Ainsi, tout ce que vous voulez que les hommes fassent pour vous, faites le vous-même pour eux» (*Evangelie de Matthieu*, 7, 12) : on ne voit pas comment cette règle d'or (constitutive de toute morale, selon certains) pourrait jouer hors d'un horizon d'interaction au moins virtuelle. En stipulant un rapport de justice intergénérationnelle, Rawls se libère de ce cadre conceptuel restrictif. Nous soumettre envers les générations futures à une règle de justice, c'est discipliner un pouvoir sans rival.

Il est donc question d'une justice plus généreuse que ne le veut une certaine tradi-

tion. Considérons d'ailleurs notre pratique : ce que nous nommons généralement «justice sociale», n'est-ce pas une justice qui veut corriger des handicaps sociaux, des positions de faiblesse ? Cependant, on pourrait estimer que cette justice-là tend à établir les conditions d'un *vivre-ensemble* plus harmonieux – qu'elle opère par conséquent en situation de partage, entre personnes qui peuvent se regarder dans les yeux. Or, nous ne vivons pas avec les générations futures (tout en pouvant leur faire du mal), et c'est donc la volonté de justice elle-même qui crée une situation de partage, hors de toute perspective d'un *vivre-ensemble* effectif. Il serait question, en somme, d'un *a priori* moral pur et simple, qui étend le domaine de la justice au delà de tout rapport de société²².

LE SENTIMENT DE SOLIDARITÉ ENTRE GÉNÉRATIONS

Mais l'analyse qu'on vient de faire, si elle en reste là, nous semble passablement abstraite. Ne faut-il pas présumer qu'une volonté de justice tendue à ce point vers l'invisible (pensons au total anonymat des populations futures !) est soutenue, inconsciemment peut-être, par un sentiment de solidarité entre générations ? Ne partageons-nous pas la même planète ? Pour autant, l'impartialité envers les hommes de l'avenir, le refus d'abuser de notre position de force, s'appuie sur l'idée plus concrète que nous faisons partie d'une suite des générations. C'est dans cette direction que nous orientait déjà la notion de patrimoine commun : comme le dit François Ost, le patrimoine transite à travers le présent. Il se transmet comme un héritage à conserver intact. La suite des générations s'incarne en quelque sorte dans celui-ci. Perspective qui rétablit en somme une forme de société : les générations successives ont à faire entre elles en tant que légataires ou héritières, et ce qui relève ici de la justice, c'est l'égalité de principe de leurs

droits successifs sur les ressources de la planète. Chaque génération se constitue débitrice de la suivante en contrepartie de ce qu'elle a hérité elle-même; elle rend en quelque sorte à l'humanité, conçue dans son extension temporelle, ce que celle-ci lui a prêté.

En fait, on aborde ici un ensemble de questions qui concernent nos rapports avec la longue durée, sous l'angle des valeurs qui donnent un sens à notre existence. Dans quoi s'enracine en définitive le sentiment de solidarité entre générations, et d'où vient sa faiblesse au regard du calcul à court terme? Et s'il dote la justice d'une dimension intertemporelle, ne reflète-t-il pas d'abord la conviction que nous avons une responsabilité fondamentale envers la création? Questions qui dépassent évidemment le cadre du présent article, mais dont nous voulons mentionner certaines approches qui intéressent directement le contexte écologique.

Dans un ouvrage récent consacré au contexte politique et culturel des problèmes de l'environnement, John O'Neill défend la thèse que ceux-ci sont en rapport étroit avec un trait profond de notre modernité – soit son subjectivisme hédoniste, favorisé lui-même par la logique du marché, qui fait obstacle à toute conscience d'une solidarité dépassant les limites du présent (critique de la modernité assez proche de celle que formule François Ost dans l'étude que nous avons mentionnée)²³. Or, suggère-t-il, il s'agit là d'une profonde méconnaissance de notre condition historique. Il est vrai que nous ne vivons pas ensemble avec les hommes de l'avenir. Mais si nous y regardons de près, le futur même lointain fait partie de notre existence. Affirmation surprenante, mais qui se prête à une démonstration sur le plan des valeurs. Ainsi, O'Neill fait état de nos projets collectifs à long terme, tels que la recherche scientifique²⁴. Il est clair qu'en ce qui concerne la poursuite et l'achèvement d'entreprises de cet ordre, il existe un rapport de dépendance à l'égard des générations futures. Les efforts des vivants s'inscrivent dans une certaine continuité: ils comptent sur

la chance d'une confirmation durable, ou bien ils espèrent tout au moins contribuer (que ce ne soit que par la voie de l'erreur reconnue) à une recherche de vérité dont on ne voit pas le terme. Sous ce rapport, les générations futures peuvent nous faire du mal (*they can harm us*), comme le formule O'Neill. Elles peuvent trahir nos espérances en se détournant de l'entreprise en question, elles peuvent aussi découvrir que celle-ci manque d'avenir (l'expression est révélatrice!) sans qu'il y ait de leçon claire à en tirer, et cela nous affecte rétroactivement, car le sens-même de nos activités est lié à l'espérance en leur valeur objective, ou à défaut de celle-ci, en leur capacité de contribuer même indirectement à cette aventure collective qu'est la science. O'Neill récusé l'objection que si cette espérance se révèle comme trompeuse dans le long terme, cela ne nous touche pas puisque nous ne serons pas là pour en souffrir. Nous aspirons non pas à nous nourrir d'illusions, mais à mériter une réputation fondée sur la réalisation d'un bien objectif. O'Neill s'appuie également sur l'exemple de projets politiques à long terme: qu'ils soient voués au succès ou à l'insuccès (pensons à 1989!), cela n'apparaît en général que longtemps après la mort des acteurs principaux.

Il y a donc, sous des formes diverses, interaction entre le passé, le présent et l'avenir, et cela, sur un plan tout différent, évidemment, que celui de l'auto-reproduction matérielle de la société, où chaque génération contrôle sans réplique possible le sort de la prochaine. Autrement dit: le sort des valeurs que nous voulons réaliser se joue souvent sur le long terme, il exige un horizon temporel ouvert, et l'avenir, c'est pour autant notre affaire à nous plutôt que celle d'êtres anonymes caractérisés par leur seul éloignement. L'essentiel, estime O'Neill, ce n'est pas d'être justes envers un avenir peuplé par des «étrangers» (c'est-à-dire des êtres dont on ne sait rien sinon qu'ils sont des êtres humains), c'est de faire en sorte que cet avenir soit habité par des hommes fidèles à nos convictions. La question est de savoir com-

ment façonner l'avenir : à quoi voulons-nous garantir la durée ? Lorsque nous nous limitons au constat que toute réciprocité est absente entre nous-mêmes et les générations futures, nous laissons transpercer dans notre jugement une attitude typiquement moderne qui est au cœur de nos problèmes écologiques²⁵. Cette attitude, que O'Neill qualifie de myopie temporelle (*temporal myopia*) consiste à se fermer à toute conscience de la continuité entre générations : elle met l'avenir (et le passé !) à distance, et ne peut compter, quant à nos devoirs envers les générations futures, que sur la force problématique d'un *a priori* moral abstrait. Avec sa mobilisation constante de toutes les valeurs, et avec la prépondérance qu'elle accorde à la satisfaction de besoins à court terme, la logique du marché n'est pas étrangère à l'affaire²⁶. En fait, le problème est institutionnel : ce que nous avons perdu, ce sont quasiment toutes les formes sociales dans lesquelles s'incarnait la continuité des générations. C'est sur ce plan-là que O'Neill espère un retour des choses – sans être trop précis quant aux modalités concrètes de celui-ci !

O'Neill accuse les théories de la justice intergénérationnelle, qui trouvent leur modèle dans celle de Rawls, de démontrer l'attitude de « myopie temporelle » qu'on vient de décrire. Nous sommes d'un avis contraire : s'il est vrai en un sens que nous sommes responsables de l'avenir (de ce qu'il va devenir) avant d'être responsables *envers* celui-ci (envers les hommes qui vont le peupler), il faut encore que cet « envers » soit défini sur le mode de la justice. La justice intergénérationnelle est prioritaire à sa manière, en ce qu'elle cherche à garantir un droit égal aux ressources de la planète, et à assurer par conséquent les conditions de vie durables sans lesquelles ne pourrait se réaliser ce débat sans fin entre générations qui porte sur le vrai, sur le bien et sur la meilleure forme de société.

En lisant O'Neill, on se rend compte que la philosophie moderne est singulièrement pauvre en réflexions sur notre temporalité collective. La perpétuité d'une société humaine,

et donc d'une histoire, est un présupposé qui est ancré au plus profond de notre existence, et qui en concerne donc de multiples aspects. Est-ce que nous ne comptons pas, pour nos enfants, sur un horizon temporel perpétuellement ouvert ? O'Neill parle de projets à long terme. On pourrait parler aussi d'œuvres ou d'institutions qui prétendent à la durée et dont la disparition nous frapperait comme un triomphe de l'absurde. O'Neill estime que la modernité libère des forces qui contrarient le respect de ce souci fondamental. Dans un article remarquable consacré aux « pensées de la nature », Chantal Delsol témoigne de plus de confiance dans la force autonome d'un écologisme tempéré. Il est vrai que les sociétés contemporaines, vouées à une « éthique de complaisance » qui consacre le « bien instantané », « ne parient pas sur leur propre durée »²⁷. Mais la pensée de la nature représente, à cet égard, un « sursaut », puisqu'elle s'attache à garantir une permanence : protéger la nature, c'est parier sur l'existence future de l'humanité. Chantal Delsol distingue cependant, de cet « environnementalisme » qui révèle, par des voies détournées, un profond besoin de durée, l'« écologie profonde » qui, elle, sacrifie la dimension humaine au profit d'une « mort sociale transfigurée par la sacralisation des éléments naturels »²⁸.

Notre évocation (beaucoup trop courte) du contexte psychologique et culturel du droit de l'environnement se doit d'ajouter la remarque suivante. On a dit que le sentiment d'une solidarité entre générations est en rapport étroit avec l'idée d'une communauté sur le plan des valeurs. Or, celles-ci comprennent des valeurs qu'on peut qualifier d'identitaires : par exemple, on pense l'avenir en termes de certaines traditions ou aspirations nationales auxquelles on s'identifie soi-même. Mais les problèmes de l'environnement exigent, pour l'essentiel, une approche planétaire. Il existe donc, sur ce plan, un facteur de tension. L'humanité doit se concevoir elle-même comme unité, et cela donne la priorité aux valeurs universelles.

Vu sous cet angle, le défi que représente la protection de l'environnement est de nature macro-éthique. C'est l'humanité tout entière qui se constitue comme sujet responsable. On a mis l'accent sur le sentiment de solidarité entre générations, tel qu'il livre un appui au postulat d'une justice intertemporelle. Lorsqu'on considère ce sentiment, et particulièrement le souci de durée qui lui est inhérent, faut-il admettre qu'il a lui-même une consistance éthique ? En fait, nous venons de donner une réponse positive à cette question en parlant de l'humanité comme «sujet responsable». Perspective que développe le philosophe Hans Jonas dans son livre déjà classique sur le «principe responsabilité», où il cherche à fonder, par un raisonnement qui s'oriente sur la place de l'homme dans l'évolution, l'obligation de celui-ci de ne pas compromettre ses chances de vie futures²⁹. Le risque que nous créons nous-mêmes par nos pouvoirs technologiques justifie pour Jonas une très sévère «éthique de l'avenir» (se procurer une idée des effets lointains de notre action, accorder la priorité au mauvais pronostic sur le bon, etc.). Mais il affirme lui-même que «[c'est] la question de savoir si sans le rétablissement de la catégorie du sacré qui a été détruite de fond en comble par l'*Aufklaerung* scientifique nous pouvons avoir une éthique capable d'entraver les pouvoirs extrêmes que nous possédons aujourd'hui...»³⁰. Il admet «que la foi religieuse dispose ici déjà de réponses que la philosophie ne peut que chercher avec une chance incertaine de succès»³¹. Cette chance, il la tente avec une argumentation très complexe que nous ne pouvons pas résumer ici. Mais à notre avis, la question qui se pose en lisant Jonas est de savoir si nous pouvons en définitive penser la responsabilité de l'homme envers la nature et envers son propre avenir sans faire appel au concept de création.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Edith BROWN WEISS, *In fairness to future generations*, UN University/Transnational publishers, Tokyo/New York, 1988, p. 27: «Thus our concern for our own country must, as we extend our concerns into larger time horizons [...] focus on protecting the planetary quality of [...] our environment». Remarquons que cette dimension planétaire est déjà tout à fait actuelle en ce qui concerne certaines ressources communes (atmosphère, ressources de la mer, etc.).
2. P. W. BIRNIE & A. E. BOYLE, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992 (repr. with corr. 1994), p. 120 et ibidem, pp. 448-450. Le traité sur la lune, qui date de 1979, a déjà recours à cette notion pour écarter toute appropriation nationale et pour assurer le principe d'un partage équitable des avantages retirés de l'exploitation; mais ce traité n'organise pas de gestion commune comme le fait le traité sur le droit de la mer.
3. Ibidem, pp. 120-121 et 390-391. Selon ces auteurs, le recours au concept de patrimoine commun prête à objection en ce qui concerne l'atmosphère terrestre, parce que celle-ci comprend des espaces soumis à la souveraineté des Etats (à la différence de la haute mer et spécialement des ressources minérales visées par le traité de 1982). Mais on verra que d'un point de vue conceptuel général, la notion de patrimoine commun n'est pas réservée à des espaces sans maître: elle a précisément vocation à soumettre la souveraineté nationale à un principe supérieur.
4. Ibidem, pp. 85, 116, 156 et 393. E. BROWN-WEISS, op. cit., pp. 109 et s., 121 et s., développe particulièrement ce thème du caractère «erga omnes» de l'obligation.
5. F. OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, La découverte, Paris 1995. Nous nous référons surtout au chapitre 8, pp. 306-337. Il va sans dire que notre résumé ne peut donner qu'une idée approximative de son analyse complexe.
6. BIRNIE & BOYLE, op. cit., pp. 211-212 et pp. 448-450.
7. P. SALADIN & Ch. A. ZENGER, *Rechte kuenftiger Generationen*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt a.M., 1988. Le texte de la déclaration figure aux pp. 46-47. Le concept de droits

des générations futures est également étudié par E. BROWN WEISS, op.cit., en particulier quant à sa dimension planétaire. A notre avis, l'analyse de Saladin et Zenger offre cependant pour le juriste un point de départ plus rigoureux.

8. Ibidem, pp. 32, 75, 77.
9. Ibidem, p. 95 et s.
10. Ibidem, pp. 25, 76 et s.
11. Ibidem, pp. 32, 99.
12. Ibidem, pp. 77-78.
13. Ibidem, p. 106.
14. Cf. la définition du développement durable, déjà classique, donnée par la Commission Brundtland dans *Our common future*, WCED, Oxford UP, 1987, p. 43 : « Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs ».
15. Ch. DELSOL, « Les pensées de la nature et la question du temps », in *Philosophie politique* n° 6, 1994, p. 151-152. On comprendra que n'est pas visée une pensée de la nature qui se dit prête à sacrifier l'homme aux équilibres biologiques, comme le font certaines variantes de l'« écologie profonde ».
16. J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Ed. du Seuil, Paris, 1987 (le texte original, *A theory of Justice*, a paru chez Harvard UP en 1971, et ensuite chez Oxford UP).
17. Voir Ibidem, p. 341, pour l'énoncé final de ces principes. Celui qui nous intéresse ici a la teneur suivante : « Les inégalités économiques et sociales doivent être telles qu'elles soient : a) au plus grand bénéfice des plus désavantagés, dans la limite d'un principe de juste épargne... ».
18. Ibidem, pp. 324-333.
19. Ibidem, p. 335.
20. Ibidem, p. 336.
21. Ibidem, p. 333 et s. : refus de la « préférence intertemporelle ».
22. En ce sens, B. BARRY, *Theories of Justice*, Harvester-Wheatsheaf, London/Sydney/Tokyo, 1989, pp. 189 et 282 et s. L'auteur fonde la justice entre générations sur le motif indéridable et auto-suffisant qui consiste à être impartial dans la sphère du jugement pratique. On serait tenté de penser aussi, dans un registre un peu différent, à la manière dont le philosophe H. BERGSON décrit l'histoire de la morale : comme un passage de la morale « close » à la morale « ouverte », où une justice qui s'applique aux échanges ou (plus largement) aux relations réciproques entre personnes se transforme en une justice qui « n'implique ni échanges ni services, étant l'affirmation pure et simple du droit inviolable [...] de la personne ». Cf. H. BERGSON, *Les deux sources de la morale et de la religion*, PUF Paris 1955 (1932), p. 71 ; voir également pp. 68-70.
23. J. O'NEILL, *Ecology, Policy and Politics (Human Well-being and the Natural World)*, Routledge, London/New York, 1993. Nous nous référons particulièrement au chapitre 3, pp. 26-43.
24. Ibidem, p. 28 et s.
25. Ibidem, p. 36 et s.
26. Ibidem, p. 38 et s.
27. Ch. DELSOL, loc. cit., pp. 152-153.
28. Ibidem, p. 155.
29. H. JONAS, *Le principe responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique*, Les Editions du Cerf, Paris 1990. Edition originale : *Das Prinzip Verantwortung*, Insel Verlag, Frankfurt a.M. 1979. Pour une vue d'ensemble et une critique des thèses de Jonas, voir P. RICOEUR, La responsabilité et la fragilité de la vie, dans *Le Messager Européen* n° 5, Gallimard, 1991, pp. 203 et s., et du même auteur : Postface, in F. LENOIR, *Le temps de la responsabilité*, Fayard, 1991.
30. Ibidem, p. 45.
31. Ibidem, p. 72.

RÉFLEXION

Quelques aspects du statut juridique de la nature dans la Bible et ses conséquences éthiques

Joel JAKUBEC

Théologien, pasteur de l'Eglise nationale protestante de Genève

Résumé: Les préoccupations écologiques ne sont pas récentes. Le christianisme a souvent manifesté un anthropocentrisme conquérant, néanmoins plusieurs livres de la Bible, à la fois textes religieux et législatifs, invitent au respect de la Création. D'autres écrits du Proche-Orient témoignent du même souci. Si, aux XIV^e, XV^e et XVI^e siècles, les procès d'animaux, plus particulièrement d'insectes, accusés d'attenter à la vie des humains, heurtent la pensée contemporaine, ils avaient cependant le mérite de leur reconnaître la personnalité juridique. Les rapports de l'homme du XX^e siècle avec son environnement demeurent confus. On évoque aujourd'hui les droits de la nature; ne devrait-on pas plutôt parler des devoirs de l'homme envers elle ?

Zusammenfassung: Die Sorge um die Umwelt ist kein neues Phänomen. Der anthropozentrische Weltansicht des Christentums ist häufig expansiv ausgelegt worden; nichtsdestoweniger enthält die Bibel einzelne Schriften wie Gesetzestexte, die Ehrfurcht vor der Schöpfung gebieten. Vom 14. bis zum 16. Jahrhundert wurden Prozesse gegen Tiere, insbesondere Insekten, geführt, weil sie nach dem Leben der Menschen getrachtet hätten. Dieser Sachverhalt erregt heutzutage Anstoss, indessen muss man anerkennen, dass diese Prozesse den Tieren den Charakter einer juristischen Person zugesprochen haben. Im 20. Jahrhundert sind die Beziehungen zwischen Mensch und Umwelt durchaus unklar. Man spricht heute von den Rechten der Natur; sollte man nicht eher von den Pflichten des Menschen ihr gegenüber sprechen ?

Summary: Ecological concerns are not recent. Christianity has often shown the anthropocentrism of a conqueror; nonetheless several books of the Bible, both religious and legislative texts, call for respect for Creation. Other Near East writings express the same concern. If in the 14th, 15th and 16th centuries strange trials of animals, especially insects, being accused of damaging human life occurred, they did have the merit of recognizing them a juridical entity. However, relations of 20th century man to environment remain confused. The Rights of nature are sometimes evoked but should we not rather speak of the Duty of humans to nature ?

«Le véritable test moral de l'humanité (le plus radical, qui se situe à un niveau si profond qu'il échappe à notre regard), ce sont ses relations avec ceux qui sont à sa merci : les animaux. Et c'est ici que s'est produite la plus grande faillite de l'homme, débâcle fondamentale dont toutes les autres découlent.»¹

Les nombreuses conventions internationales concernant la sauvegarde, la survie parfois, de divers éléments naturels, et qui peu à peu voient le jour, pourraient faire accroire que le souci écologique est relativement récent et issu de la problématique contemporaine. Le judéo-christianisme, il est vrai, de par son anthropo-

centrisme conquérant, lui-même subordonné à un monothéisme autoritaire dont devaient découler les hiérarchies humaines, fit longtemps figure de prédateur privilégié. Les études d'un Lynn White², d'un McLuhan³, en témoignent avec d'incontestables preuves historiques à l'appui.

Il convient néanmoins de nuancer quelque peu cette perspective. Par delà les nombreux courants de l'exégèse et de l'herméneutique chrétienne au cours des siècles, centrés sur l'homme et son salut, on lit également des préoccupations environnementales, plus particulièrement dans les écrits vétero-testamentaires. (Préoccupations présentes chez les Amérindiens et plusieurs traditions culturelles, mais que nous n'aborderons pas ici.)

La crise écologique nous semble le résultat de la crise morale, sociale et politique de cette veille du troisième millénaire. Davantage qu'une crise, il s'agit en fait d'un *jugement* écologique, voire d'une *condamnation* – le vocable grec *κρισις* recèle ces deux acceptions. En effet, l'écologie, en tant que « science interdisciplinaire, privilégiant l'approche thermodynamique des flux d'énergie et de matière propres à tout écosystème »⁴, condamne le développement économique contemporain car il porte atteinte à l'intégrité de la Biosphère, par conséquent aussi à l'homme; elle nous interpelle quant au fondement de la vie, à sa qualité et à son respect, c'est-à-dire notre relation au vivant. Ces trois notions motivent avec urgence les conventions dont il est fait état dans ce volume; elles habitent, parfois implicitement seulement, les livres de l'*Ancien Testament*.

En effet, plusieurs versets bibliques célèbrent la beauté de la Création. D'autres rappellent à l'homme sa condition de créature issue de la glaise. L'étymologie hébraïque du nom du premier homme selon le *Pentateuque*, à savoir Adam, l'atteste (*Adamah* désigne la terre, l'humus, le champ, la campagne). André Chouraqui l'appelle avec bonheur le glébeux. La *Genèse* affirme avec force l'étroite parenté de l'homme et de la terre, quasi un symbiote: « Tu es terre et tu retourneras à la terre » (3, 19). Des devoirs religieux s'ensuivent et d'autres que nous qualifierons, dans le cadre de ces lignes, d'écologiques parce qu'ils devraient contribuer à maintenir « l'espèce humaine dans l'unité de son enracinement biophysique »⁵.

La Bible souligne la Providence de Dieu qui veille à ce que la Création ne sombre point dans le chaos dont elle est sortie, et fait appel pour cela à la sagesse de l'homme, ailleurs surnommé « vicaire de la Providence » (Calvin) ou encore, dans un tout autre contexte, « berger des multiplicités » (Michel Serres). Le livre des *Proverbes* fourmille d'exemples. Si la question des déchets n'avait pas l'urgence que nous lui connaissons aujourd'hui, néanmoins le sage Salomon condamnait déjà ce qui deviendra le gaspillage et le « prêt à jeter », à la fois cause et corollaire de la surproduction avec pour résultat la pollution de la planète: « Si tu as trouvé du miel, manges-en ce qui te suffit, de peur que tu n'en aies assez et que tu ne le vomisses » (25, 16; traduction de la Pléiade). Le respect de la vie animale est également sujet de réflexion: « Le juste connaît les besoins de son bétail » (12, 10). Ces deux exemples, que nous pourrions multiplier, explicitent le souci d'une relation harmonieuse entre l'homme et la nature et posent les jalons d'une éthique de la responsabilité. Il est vrai qu'à l'époque de Salomon le champ de l'activité humaine était encore limité. Aujourd'hui, par contre, « le domaine croissant de l'agir collectif, dans lequel l'acteur, l'acte et l'effet ne sont plus les mêmes que dans la sphère de la proximité, par l'énormité de ses forces impose à l'éthique une nouvelle dimension de responsabilité jamais imaginée auparavant »⁶. Paul Ricoeur précise: « La responsabilité, à l'âge technologique, s'étend aussi loin que le font nos pouvoirs dans l'espace et dans le temps, et dans les profondeurs de la vie »⁷.

Ce qui n'est, dans les *Proverbes*, que recommandation ou œuvre pie, devient dans la *Torah* exigence et loi au sens que l'on entend aujourd'hui – loi est d'ailleurs une acception du terme *torah*. L'institution du Sabbat, puis du dimanche, avec le repos et la suspension des activités un jour de la semaine, s'imposant au fur et à mesure de la pénétration du christianisme, en quelque sorte quasi partout « ratifiée », est probablement l'une des plus anciennes « conventions internationales »

que l'on connaisse. Le livre de l'*Exode* l'énonce pour les humains; le livre du *Deutéronome* l'étend aux animaux domestiques, leur accordant également le droit au repos. Au livre du *Lévitique*, Moïse impose tous les sept ans une année sabbatique, à savoir pour la nature un temps de jachère au cours duquel « on n'ensemencera pas les champs, ni ne taillera la vigne, ni ne moissonnera le regain » (25, 4). Le sabbat obéit certes à une pensée religieuse. Néanmoins nous avons ici, et plus de deux mille ans avant la menace écologique qui borne notre horizon, si ce ne sont les premiers éléments d'une *décroissance*, du moins la prise de conscience d'une modération nécessaire dans l'exploitation des ressources telluriques⁸. Enfin, et surtout, le septième chapitre du *Livre de la Genèse*, à savoir l'épopée du déluge – hélas souvent guère prise au sérieux parce que lue avec des œillères historiques alors qu'il s'agit d'un récit symbolique inspiré – recèle un domaine écologique dont on mesure aujourd'hui l'importance, la biodiversité. En effet, c'est bien *toutes* les espèces animales que Noé convoque dans l'arche afin de les sauver des eaux et d'en « perpétuer la race sur toute la surface de la terre » (verset 3) selon l'ordre du Seigneur lui-même.

Ajoutons toutefois que « les progrès de l'archéologie au Proche-Orient ont permis de découvrir [...] une série de textes juridiques [...] sumériens, babyloniens, assyriens, hittites, prouvant que les textes législatifs du *Pentateuque* s'inscrivent dans la vaste tradition du droit oriental dont les origines sont bien antérieures à l'élaboration des écrits bibliques ». Les documents rassemblés s'échelonnent entre le XXI^e et le XII^e siècle avant notre ère. Parmi eux le *Code d'Ur-Nammu*, fondateur de la troisième dynastie d'Ur (environ 2050 ans av. J.-C.) et le *Code d'Hammourabi* présentent de nombreuses analogies avec les lois du *Pentateuque*, élargissant le domaine propre de l'homme à son environnement social et naturel.⁹

Enfin, des siècles plus tard, l'apôtre Paul entrevoit le lien étroit entre la gestion de la

société humaine, sa santé, ses droits et devoirs, et la gestion de l'environnement lorsqu'il écrit aux Romains : « La création, assujettie à la vanité, espère, elle aussi, être délivrée de la destruction » (*Épître aux Romains*, 8, 20). On devine ici une conception globale du Vivant : le dysfonctionnement social entraîne inévitablement un dysfonctionnement biologique. Par cette avancée, la Bible est résolument prophétique.

**

Au travers de la longue histoire des rapports de l'homme avec la vie sauvage (animale et végétale), les procès d'animaux des XIV^e, XV^e et XVI^e siècles nous paraissent significatifs car ils donnaient lieu, à propos d'événements très concrets (accident, déprédation, famine...), à des débats juridiques, théologiques et philosophiques. Les espèces animales ont-elles une âme ? Question souvent disputée dans les vénérables facultés de théologie. Oser proclamer que l'esprit de chacun possède toutes les propriétés de l'Esprit universel conduisit Giordano Bruno, condamné par le Saint-Office en l'an 1600 à Rome, au bûcher. Néanmoins et contre toute attente, les tribunaux, le plus souvent ecclésiastiques, de la compétence de l'évêque et plus tard de l'official, reconnaissaient la personnalité juridique des animaux : ils étaient donc sujets de droit.

Aussi étaient-ils assignés à comparaître en justice afin de répondre de leurs actes : morsure, piqûre, voire homicide. Les chroniques mentionnent plusieurs condamnations à mort. A Falaise, en Normandie, en 1386, une laie accusée d'infanticide, affublée d'une veste, d'un haut de chausses aux pattes de derrière et de gants blancs aux pattes de devant, fut exécutée par le bourreau sur la place publique¹⁰.

Nombreux furent les procès d'insectes : hannetons et vers blancs, sauterelles... de petits mammifères sauvages : souris et autres rongeurs... accusés de « dévaster les champs, les prés et toutes les espèces de fruits, et de faire subir une très grave injure au Dieu

immortel à qui la dîme tirée des fruits est due, et aux hommes qui s'en nourrissent»¹¹. Les diocèses de Lausanne (en 1479), de Saint-Jean-de-Maurienne (en 1587), de Grenoble, de Valence, de Nîmes, etc., furent le théâtre de tels procès. Les parasites étaient sommés de venir se présenter devant le juge – en fait on allait chercher quelques spécimens incriminés – et recevaient l'ordre d'avoir à quitter les domaines qu'ils infestaient sous peine d'encourir la malédiction de «Dieu tout-puissant et de toute la curie céleste et de l'Eglise». Quant aux populations, elles étaient encouragées à des actions pénitentielles car les déprédations causées par les animaux pouvaient aussi résulter de la colère divine suite à l'inconduite humaine. On citait volontiers pour mémoire l'invasion de l'Égypte par les sauterelles afin de venir à bout de l'obstination du Pharaon (cf. le livre de l'*Exode*, chapitre 10).

Les plaignants – les populations lésées – pour étayer l'inculpation tiraient arguments entre autres des *Psaumes* : «Qu'est-ce donc que l'homme pour que tu t'en souviennes et le fils d'Adam pour que tu t'en occupes ? [...] Tu l'as fait dominer sur les œuvres de tes mains, tu as tout mis sous ses pieds, brebis et bœufs, tous ensemble, et même les bêtes sauvages» (8, 5-8); du livre de la *Genèse*, expression de la volonté du Créateur lui-même : «Fructifiez et multipliez-vous, remplissez la terre et soumettez-la, ayez autorité [...] sur tout vivant qui remue sur terre» (1, 28); du prophète Malachie : «Je tancerai en votre faveur [dit Dieu] l'insecte vorace pour qu'il ne détruise plus les produits de votre sol» (3, 11, traduction œcuménique de la Bible, TOB).

De leur côté, les bestioles étaient défendues. A cet effet, un procureur était chargé de les représenter en justice et à son tour il évoquait le récit de la *Genèse* : «A toute bête sauvage, à tout oiseau des cieux, à tout ce qui rampe sur la terre, à tout ce qui a en soi âme vivante, j'ai donné toute herbe verte en nourriture» (1, 30). Il rappelait que la bénédiction divine s'étend à toutes les créatures et que les insectes comme les rongeurs, au cinquième

jour de la Création, ont reçu l'ordre de «fructifier et de se multiplier» (1, 22). D'ordinaire le juge invitait les animaux incriminés à se rendre en des lieux «stériles [parce qu'impropres à l'activité humaine] et couverts de forêts» afin d'y mener «la vie que doivent vivre les bêtes brutes». Ainsi le jugement n'était pas seulement une expulsion, il était également «un acte de remise en ordre, un acte par lequel est réaffirmée l'existence d'une frontière que l'on voudrait intangible entre le monde de la nature maîtrisée et celui de la nature sauvage»¹². Il reflétait l'opposition, traditionnelle au moyen âge, entre les terres cultivées et habitées et les terres sauvages, donc dangereuses parce que l'homme était susceptible d'y perdre ses qualités sociales. Une telle argumentation renvoie à deux lectures différentes – et coexistantes à des degrés divers selon les herméneutes, les lieux et les époques – des écrits bibliques. La première privilégie le statut de l'homme, utilisateur pour ses propres besoins des biens naturels; elle est à la source d'une *Weltanschauung* industrielle, fortement laïque, voire matérialiste. La seconde voudrait vivre en harmonie et dans le respect de la Création entière, reflet de la bonté et de la volonté divine.

**

Il serait prétentieux de sourire de ces procès dans lesquels intervenaient les clercs de l'Eglise et de la justice – remarquons que la Réforme, à Lausanne, à Berne, à Neuchâtel, les supprima, les jugeant infantiles et superstitieux, alors qu'ils perdurèrent dans les régions catholiques. Ne peut-on entrevoir, au delà d'argumentations et de procédures judiciaires qui paraissent aujourd'hui absconses, les signes de la reconnaissance implicite, sinon de ses droits, du moins de l'existence d'une nature sauvage en tant que telle, ne serait-ce que dans le fait d'être assignée à comparaître en tribunal ?

Par ailleurs, les rapports de l'homme du XX^e siècle avec les espèces vivantes ne semblent

pas davantage clarifiés. Aux Etats-Unis, un juge condamna le directeur d'un cimetière pour animaux de Long Island à verser un million de dollars de dommages et intérêts pour avoir fait enterrer un chien dans la fosse commune et non dans une «sépulture particulière» comme le désirait son propriétaire, tandis que dans le même temps l'Office américain des brevets acceptait l'inscription d'une souris transgénique due aux travaux de chercheurs de l'Université de Harvard. En 1972, Christopher D. Stone proposa d'accorder aux arbres de la Mineral King Valley le droit d'ester en justice, alors qu'ailleurs les édiles de Los Angeles décidaient d'introduire neuf cents arbres en plastique le long des principales avenues de la cité car, «dans l'atmosphère polluée de la ville, ils résisteront plus longtemps que les vrais et eux au moins ne perdent pas leurs feuilles en hiver»¹³. Commentant ces événements, François Ost conclut : «Qu'est-ce qui nous choque dans ces histoires d'arbres et d'animaux ramenés tantôt à des purs artifices, tantôt identifiés à des personnes ? Aurions-nous perdu la nature, et le sens de notre rapport à elle, que nous devons ou la ramener à nous-mêmes, ou la transformer en artefacts technologiques ? »¹⁴

Si François Ost, suivant en cela Kant, souligne «l'inanité de la thèse attributrice de droits aux animaux»¹⁵, en revanche, le théologien Hans Ruh propose «de leur reconnaître, ainsi qu'aux plantes, un certain nombre de droits fondamentaux, comme le droit à la vie, à la diversité génétique, etc.», droits qui seraient sanctionnés par «une cour internationale des droits de la nature»¹⁶. Le débat n'est donc point clos. Pour l'instant l'homme de la fin du second millénaire, parce que menacé dans sa survie (si animaux et plantes peuvent se passer de lui, la réciproque n'est pas vraie), redécouvre péniblement l'identité du milieu naturel après des décennies d'ignorance, voire d'insouciance autistique, et d'illusions techniques et scientistes. Les pratiques judiciaires des siècles passés étaient une approche maladroite de cette reconnaissance; elle l'était

dans la certitude commune que le vivant participe du statut de créature, objet de la sollicitude divine. De cette conviction s'ensuivait un agir judiciaire selon une morale admise de chacun, applicable universellement et en toutes occasions car «l'harmonie, sinon presque l'identité, entre *morale* et morale chrétienne constituait un postulat de base de la civilisation européenne, telle qu'elle résultait de la synthèse opérée entre la sagesse antique et le kérygme évangélique»¹⁷. Ce consensus est aujourd'hui caduc; l'ignorance, la bêtise et/ou l'hypocrisie des Eglises de toutes confessions, comme leur goût du pouvoir et de la richesse (tous deux fort éloignés de la sensibilité écologique) sont certainement pour une bonne part responsables de cette faillite spirituelle. La conscience de l'enracinement biophysique de l'humanité pourrait maintenant tenir lieu de dénominateur commun. Les tentatives contemporaines de mise en œuvre du droit international de l'environnement reprennent, à partir d'autres prémisses, sous de nouvelles contraintes, avec d'autres partenaires et dans un cadre différent, un débat élargi à la Biosphère, et laissé autrefois sans suite, interrompu au profit d'une perception strictement économique, utilitariste et anthropocentrique de la nature. Quant aux membres des communautés ecclésiastiques, faut-il leur rappeler qu'il ne suffit pas de réciter : «Seigneur, la terre mieux que les cieux chante ta splendeur» (psaume 8) pour conjurer la laideur envahissante ? On n'a pas le droit d'invoquer Dieu sans conformer ses actes à ses prières.

La tâche est certes difficile parce que les rôles sont inversés : c'est à l'homme aujourd'hui de répondre de ses actions délétères sur les espèces vivantes. Cependant alléguer la notion de droit de la nature, n'est-ce pas encore une certaine forme d'anthropocentrisme, en définitive l'extension à la Création entière des droits de l'homme pensés au Siècle des Lumières; ne faudrait-il pas énoncer en parallèle les devoirs de l'homme, c'est-à-dire élaborer une éthique de la réintégration de l'humain dans son milieu naturel ? Pour ce

faire, il est impératif «de restaurer pleinement la notion de responsabilité dans le secteur économique»¹⁸. Il est hélas bien vrai que la mondialisation de l'économie ne s'y prête guère, de même que l'hédonisme irresponsable, à moins qu'une catastrophe sociale et environnementale, reflet concret de notre déficit éthique – autre expression pour signifier ce que la théologie nomme *péché* et que la psychanalyse cherche à élucider – ne nous y contraigne.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. M. KUNDERA, *L'insoutenable légèreté de l'être*, Gallimard, Paris, 1987, p. 365.
2. L. WHITE, «The Historical Roots of Our Ecology Crisis», in *Science Review*, n° 155, 1967, passim.
3. T. C. McLUHAN, *Pieds nus sur la terre sacrée*, Denoël, Paris, 4^e éd. 1987 (titre original: *Touch the Earth: a Self Portrait of Indian Existence*, Outerbridge and Lazard, New York, 1971), passim.
4. M. GRAWITZ, *Lexique des sciences sociales*, Dalloz, Paris, éd. de 1988, p. 127.
5. J. GRINEVALD, «La révolution bioéconomique de Nicholas Georgescu-Roegen» in *Stratégies énergétiques, Biosphère & Société*, Editions Médecine et Hygiène, Genève, 1992, p. 28; cf. également N. GEORGESCU-ROEGEN, *La Décroissance, Entropie, Ecologie, Economie*, présentation et traduction de J. Grinevald et I. Rens, Editions Sang de la terre, Paris, 1995.
6. H. JONAS, *Le principe responsabilité, une éthique pour la civilisation technicienne*, Les Editions du Cerf, Paris, éd. de 1990 (titre original: *Das Prinzip Verantwortung*, Insel Verlag, Frankfurt a. M., 1979), p. 24.
7. P. RICOEUR, *Lecture I*, Editions du Seuil, Paris, 1991, p. 283, cité par O. MONGIN, «De la justice à la conviction», in *Ethique et responsabilité*, Paul Ricoeur, Editions de la Baconnière, coll. Langages, Neuchâtel, 1994, p. 84.
8. O. SCHAEFER-GUIGNIER, *Et demain la terre*, Editions Labor et Fides, Genève, 1990, p. 46; cf. également A. de PURY, *Homme et animal Dieu les créa, les animaux et l'Ancien Testament*, Editions Labor et Fides, Genève, 1993; J. JAKUBEC, «Ethique et écologie», in *Stratégies énergétiques, Biosphère & Société*, Editions Médecine et Hygiène, Genève, 1991.
9. R. MARTIN-ACHARD, *La loi, don de Dieu*, Editions du Moulin, Aubonne, 1987, p. 23.
10. M. ROUSSEAU, *Les procès d'animaux*, Wesmael-Charlier, Paris, 1964, p. 40.
11. «Agros, pascua frumentorumque universa genera vastando, Deum immortalem, cui decime ex eis debentur, et homines qui ex eisdem nutriti sunt, iniuria atroci afficiunt» (Archives de l'Etat de Berne, *Lat. Missiven Buch A III 170*, p. 233).
12. C. CHÈNE, *Juger les vers, procès d'animaux dans le diocèse de Lausanne*, Cahiers d'histoire médiévale, Université de Lausanne, 1995, p. 102. L'étude comporte une importante bibliographie et présente en annexe de nombreuses sources en latin avec leur traduction.
13. Ch. D. STONE, *Should Trees have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*, Los Altos, California, 1974, cité par François Ost, cf. infra, note suivante.
14. F. OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, Editions La Découverte, Paris, 1995, p. 8.
15. F. OST, op. cit., p. 231.
16. H. RUH, «Au risque de l'éthique», entretien accordé à l'hebdomadaire *Construire*, Zürich, 23 décembre 1992, pp 28-29; cf. également son ouvrage *Argument Ethik*, Theologischer Verlag, Zürich, 1991.
17. J.-L. LEUBA, «Ethique intérimaire et éthique eschatologique», in *Fondements de l'éthique chrétienne*, Publications de l'Académie internationale des Sciences religieuses, Artel, Namur, 1995, p. 100.
18. I. RENS, «Sociétés de capitaux et idéologie capitaliste», in *Personne, Société, Nature, La titularité des droits, du rationalisme juridique du XVII^e siècle jusqu'à l'écologie moderne*, Enseignement de 3^e cycle de droit des universités de Berne, Fribourg, Genève, Lausanne et Neuchâtel, Bruno Schmidlin éd., Editions universitaires, Fribourg (Suisse), 1996, p. 119.

La colonisation de l'avenir, deux exemples énergétiques

Edouard DOMMEN

Economiste, fonctionnaire à la Conférence des Nations Unies
pour le commerce et le développement (CNUCED), Genève

Résumé : Les générations futures doivent pouvoir répondre à leurs propres besoins. Les obliger à gérer nos déchets, spécifiquement les déchets nucléaires, porte atteinte à leur liberté et compromet leur capacité de répondre à leur propres besoins. Enfin une telle obligation est en contradiction flagrante avec le développement durable.

Zusammenfassung : Die kommenden Geschlechter müssen selber über ihre eigenen Bedürfnisse entscheiden. Wenn wir ihr die Last unserer Abfälle, insbesondere der Atomabfälle, aufbürden, schränken wir damit ihre Freiheit ein und gefährden ihren spezifischen Spielraum. Letztlich handelt es sich ganz offensichtlich um einen Widerspruch zu der Idee einer dauerhaften Entwicklung.

Summary : Future generations must be able to satisfy their own needs. To oblige them to manage our wastes, in particular our nuclear wastes, compromises their liberty and limits their capacity to meet their own needs. In short, imposing such an obligation is in flagrant contradiction with sustainable development.

Le développement durable¹

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement a placé le développement durable sur le devant de la scène internationale grâce à son rapport *Notre avenir à tous*². Elle le définit ainsi :

«Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis du monde, à qui il convient d'accorder la priorité absolue ;
- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.»³

La Commission se composait de personnalités du monde international ; elle était présidée par le Premier Ministre de la Norvège, Madame Gro Harlem Brundtland. Issu d'un tel milieu, le concept n'est rien moins que révolutionnaire par son accent éthique. Encore plus étonnant, l'Assemblée générale des Nations Unies – l'aréopage des gouvernants du monde – adopta une résolution qui souligna « la nécessité impérieuse » d'assurer la transition vers un développement durable (Résolution 42/187 de 1987) (Dommen, *Développement durable : mots déclics*, cf. bibliographie en fin d'article).

Une nouveauté en éthique : la justice entre les générations

Répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs : l'idée a pris son essor, notamment dans l'esprit écologiste. Elle semble logique et même séduisante.

Elle est, en plus, parfaitement originale. On aurait en tous cas de la peine à la retrouver dans les grandes traditions éthiques du monde qui parlent souvent de générations, mais normalement dans le sens d'un cycle social et biologique toujours répété plutôt que d'une progression linéaire à travers le temps de l'histoire.

Jusqu'à récemment, la vision cyclique du temps correspondait assez bien à la réalité. Ce n'est que depuis peu que l'humanité dispose de moyens assez puissants pour modifier consciemment le cadre de vie des générations à venir. Ce sont les progrès fulgurants de la technique qui nous obligent à nous interroger désormais sur la justice entre les générations. (Dommen, « L'espérance des générations futures », cf. bibliographie en fin d'article).

Les besoins des générations futures

Quels sont donc les besoins des générations futures ? Par définition, celles-ci ne sont pas présentes pour nous le dire. Qui peut donc s'arroger le droit de parler aujourd'hui à leur place ? Elles doivent pouvoir répondre à leurs propres besoins, et ceux-ci ne sont pas forcément les nôtres. Au contraire, si nous jetons un coup d'œil derrière nous sur les besoins de nos ancêtres, nous serions tentés de dire que, quels que soient les besoins des générations futures, ils risquent plutôt d'être différents des nôtres.

Ils ne seront néanmoins pas indépendants des nôtres. Les besoins dépendent des conditions de vie, de l'environnement. Chaque génération hérite d'un environnement que ses prédécesseurs ont formé. Elle détermine ses propres besoins en fonction de l'environnement où elle se trouve. A la rigueur « elle ira contente de ce que nous avons abîmé »⁴.

Une boutade veut que les économies développées ont tenté de coloniser les pays du Sud. Ayant échoué, elles tentent maintenant de coloniser les générations à venir parce qu'elles n'ont pas à craindre des mouvements de libération de ce côté-là. La Commission

Brundtland était bien consciente du piège, puisqu'elle insistait sur la capacité des générations futures de répondre à leurs *propres* besoins. La génération qui a vécu n'est plus là pour donner des ordres à celles qui suivent. La liberté de la nouvelle génération fixe les limites à la responsabilité de l'ancienne.

L'avenir incertain et la riposte créative

Le monde est bien plus compliqué qu'une horloge. Nous ne pouvons nous faire qu'une idée imprécise, et parfois fautive, des suites futures d'une action présente. A la nature s'associe « une histoire mouvementée et dramatique, faite de bonds, de phases creuses, de catastrophes, de reprises, de jaillissements, de nouveauté, et tant de fois, de la grâce d'une issue favorable improbable » (Schäfer-Guinier, p. 29, cf. bibliographie en fin d'article).

Notre monde a bien sûr des limites. D'après le troisième élément de la définition du développement durable, elles sont celles « que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ». Elles sont sociales et intellectuelles. Elles ne sont par conséquent pas insurmontables. A mesure que les appétits augmentent, la créativité humaine déplace les bornes de la nature. Si le progrès se heurte à une pénurie de telle matière première, il améliore la façon de l'exploiter ou il passe outre par un nouveau chemin⁵. Les défis font réagir. La capacité de travailler, d'inventer est primordiale. Il ne faut surtout pas compromettre cela.

Une ressource non renouvelable : le pétrole

Certains courants d'opinion semblent prétendre qu'il ne faut épuiser aucune ressource. L'argument est précaire. Vouloir ne jamais épuiser une ressource non-renouvelable veut dire à la limite ne jamais s'en servir, car sa

consommation ne peut mener que vers son épuisement. Cependant si l'on renonce à s'en servir ce n'est plus une ressource, car une ressource n'est pas une donnée de la nature mais de l'économie. Pour qu'une matière constitue une ressource il faut lui reconnaître une valeur économique et cette valeur dépend de l'usage que l'on en fait. L'évolution des prix relatifs, des aspirations et des techniques de production font constamment entrer et sortir des matières de la catégorie des ressources.

L'épuisement du pétrole relève de l'ordre économique: on renoncera certainement à s'en servir lorsque son prix deviendra prohibitif, mais il existera encore. Son épuisement ne menace pas l'existence de l'humanité⁶. Bien au contraire, il ne fera que marquer la fin d'un épisode, comme l'illustre avec un certain humour le graphique de King Hubbert (voir figure en fin d'article). Sans pétrole on fera autrement, ou autre chose.

Au fond, ceux qui craignent l'épuisement du pétrole refusent, peut-être subconsciemment, d'admettre que les générations futures seront capables de s'assumer dans l'environnement qui sera le leur et qu'elles prendront des décisions qui ne seraient pas les nôtres. Ils manifestent l'esprit colonialiste.

Lorsque Costanza (cf. bibliographie en fin d'article) écrit que «l'épuisement de ressources non-renouvelables devrait exiger le développement équivalent de substituts renouvelables», il ne fait que déplacer le même état d'esprit d'un cran: il n'admet pas que les générations futures ressentent des besoins – énergétiques dans le cas précis – foncièrement différents des nôtres, même s'il tolère qu'elles se choisissent d'autres sources d'énergie.

D'autres en revanche se soucient explicitement du processus de décolonisation, tels les quakers, un mouvement religieux non-violent: «La consommation de ressources énergétiques doit être progressivement réduite afin d'en étaler les réserves connues sur une période de vie plus longue [...] Cela représente un scénario selon lequel les combustibles fossiles sont d'abord remplacés en partie et

ensuite que la gamme d'applications pour lesquelles des énergies de remplacement n'existent pas est progressivement réduite» (Energy Policy Group of QSRE, pp. 35-36). Il s'agit selon cet argument de laisser le temps de s'adapter en douceur sans dicter l'aboutissement du processus.

W. S. Jevons, qui compte parmi les sommets de la théorie économique du XIX^e siècle, disait «En commerce, le passé est passé pour toujours; et nous recommençons à neuf à chaque instant»⁷. L'argument met en garde contre la tyrannie du passé. Or, pour les générations futures, le passé c'est nous.

Compromettre les générations futures: les déchets nucléaires

La phrase de Jevons continue: «[...] nous estimons la valeur des choses en fonction de leur utilité future». Son point de vue est commercial en effet. Du point de vue matériel, la situation n'est pas la même. Un objet qui n'est plus utile ne disparaît pas sans autre: il faut encore s'en débarrasser. Il devient un fardeau hérité du passé. Les déchets nucléaires en constituent le cas tyrannique par excellence.

«On ne peut pas détruire une radioactivité [...] La seule chose à faire est d'isoler le mieux qu'on peut la substance radioactive jusqu'à ce que son rayonnement cesse d'être dangereux. [...] Cela correspond à des temps de confinement de l'ordre de 600 ans pour les radiotritium et césium, et à 500 000 ans pour le plutonium. » (Deshusses, pp. 102, 111, bibliographie en fin d'article).

Les générations futures seront obligées, coûte que coûte, de s'occuper de ces déchets. Il n'y a pas d'autre choix que de les surveiller. Si on les oublie, ils se rappelleront au souvenir des vivants en les agressant. «Celui qui ira cueillir des champignons, dans deux mille ans, sur le site de Tchernobyl [...] risque de ne pas en revenir» (Deshusses, p. 115), tandis que celui qui s'installera sur le site d'un ancien dépôt pétrolier pourra y vivre tranquille.

Nous voici donc arrivé au nœud de l'argumentation. Les générations futures n'auront d'autre choix que de consacrer en priorité du temps et des ressources à la gestion des déchets nucléaires que nous leur léguons. Ces efforts et ces ressources seront forcément soustraits de ce dont ces générations pourront disposer à leur guise. L'obligation de gérer ces déchets diminuera d'autant leur capacité de répondre à leur propres besoins.

Lorsque Edith Brown Weiss prétend que «par rapport à la gestion des déchets nucléaires nous devons équilibrer les avantages du recours au nucléaire aujourd'hui avec les coûts pour les générations futures de la gestion des déchets» (p. 171), elle se met en contradiction flagrante avec le développement durable ; ce développement refuse une telle pesée des intérêts ; il exclut de porter atteinte à la liberté des générations à venir en les obligeant d'entreprendre en premier lieu des activités que nous leur aurons imposées.

Conclusion

La conclusion tient en peu de mots : épuiser le pétrole laisse aux générations à venir l'entière liberté de répondre aux besoins qu'elles se fixeront dans la situation où elles se trouveront, tandis que les déchets nucléaires compromettront leur capacité de répondre à leurs propres besoins. La justice entre les générations exige de bien distinguer les deux cas.

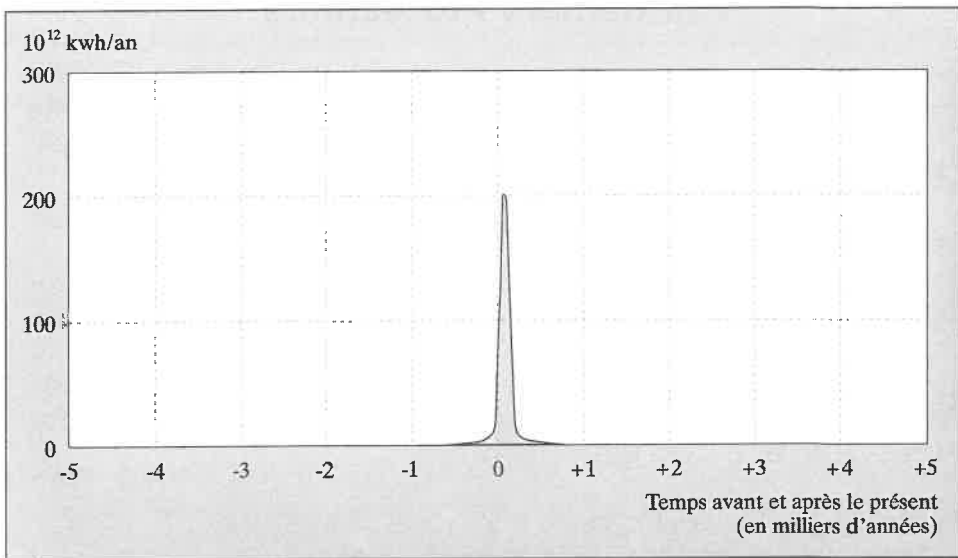
NOTES

1. Les opinions exprimées dans cet article ne reflètent pas nécessairement celles de la CNUCED.
2. Le rapport est daté du 20 mars 1987.
3. Op. cit. p. 51. Traduction corrigée pour correspondre à l'original anglais.
4. Phrase de Wilfred Owen, reprise dans le *Requiem de guerre* de Benjamin BRITTEN.
5. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement récuse donc la vision néo-malthusienne, représentée notamment par le Club de Rome et le rapport sur les limites à la croissance qui a fait sa réputation (Meadows, 1972).
6. Il faut se méfier d'étendre l'argument qui s'applique au pétrole à toute ressource non-renouvelable, et notamment aux ressources génétiques. L'humanité fait disparaître nombre d'espèces tous les jours non pas de l'économie mais du monde physique, sans savoir à quoi elles servaient. L'argument dans le texte n'entame nullement celui de l'école Gaïa (Lovelock). Pour elle, le monde entier avec son atmosphère ne constitue qu'un seul système dont les éléments sont interdépendants. Toucher à l'une quelconque de ses composantes aura des répercussions sur le système tout entier. L'ensemble étant complexe, les conséquences risquent d'être imprévisibles. Qu'une seule espèce d'insectes disparaisse et tout un système peut être modifié. Après toute perturbation, quelle qu'elle soit, Gaïa retrouvera un équilibre, mais probablement non pas celui d'avant. Nous n'avons pas à nous faire de souci pour la nature, elle s'en remettra toujours. Il y a lieu en revanche de s'inquiéter de l'avenir de l'espèce humaine : rien ne garantit que la nature lui réservera une place quoi qu'il advienne. L'obligation de respecter la nature est impérieuse dans la mesure où son non-respect menace la survie de l'humanité ; l'on peut reformuler ainsi l'argument de la Commission OMS santé et environnement (pp. 4-5, cf. bibliographie.).
7. «In commerce byones are forever byones; and we are always starting clear at each moment.»

BIBLIOGRAPHIE

- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1988) *Notre avenir à tous*, Les éditions du Fleuve, Montréal.
- Commission OMS santé et environnement (1992) *Notre planète, notre santé*, Organisation mondiale de la santé, Genève.
- R. COSTANZA, «The ecological economics of sustainability» in R. GOODLAND et al., *Environmentally sustainable economic development: building on Brundtland*, UNESCO, Paris, 1991.
- H.-P. DESHUSSES, *La radioactivité dans tous ses états*, Georg, Genève, 1990.
- E. DOMMEN, «L'espérance des générations futures», in *Les Cahiers protestants*, Meyrin-Genève, avril 1991.
- E. DOMMEN, *Développement durable: mots déclics*, UNCTAD, Genève, Discussion papers n° 80, 1994.
- Energy Policy Group of QSRE, *Energy Resources: Caring for the Planet*, Quaker social Responsibility & Education, Londres, 1989.
- W.S JEVONS, *The Theory of Political Economy*, 1871.
- J. LOVELOCK, *La terre est un être vivant: l'hypothèse Gaïa*, Flammarion, Paris, 1993.
- D. H. MEADOWS et al., *Rapport sur les limites à la croissance*, Fayard, Paris, 1972.
- O. SCHÄFER-GUIGNIER, *Et demain la terre, christianisme et écologie*, Labor et Fides, Genève, 1990.
- E. BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations*, United Nations University, Tokyo, 1989.

L'époque de l'exploitation de l'énergie fossile dans l'histoire humaine



Source: M. King Hubbert, *Exponential growth as a transient phenomenon in human history*, 1976.

Les Cahiers Protestants

Jean-Pierre Zurn, Vernier (rédacteur responsable); May Anderegg, Genève; Jean-Jacques Daetwyler, Berne; Laurent Lavanchy, Vevey; Bernadette Pidoux, Lausanne; Daniel Roux, Peseux-Neuchâtel; Suzanne Schell-Chausse, Genève.

Responsables des chroniques:

Jacques Monnier-Raball (arts), Claire Widmer (cinéma), Joel Jakubec (écologie), Edouard Dommen (économie), Laurent Moutinot (juridique et sociale), Doris Jakubec (littérature), Bernard Rüedi (médecine), Jacques Matthey (mission de l'Eglise), Michèle Schärer (pédagogie), Marc Faessler (poésie), Raphaël Aubert (politique), Jean-Jacques Daetwyler (science), Béatrice Perregaux (théâtre), Lytta Basset (théologie).

Rédaction: Les Cahiers Protestants, 52, route de Montfleury, 1214 Vernier-Genève, tél. 22/930 01 55, fax 22/930 01 56.

Depuis 1917, Les Cahiers Protestants abordent dans leur diversité les problèmes de société selon une perspective chrétienne, plus précisément protestante, dans un but non polémique, mais d'échange et de participation aux débats contemporains (six numéros par an).

Le développement durable dans la pensée néo-classique

Jean-Paul MARÉCHAL

Maître de conférences en science économique,
Université de Rennes 2 Haute Bretagne,
chercheur au Laboratoire d'économie et de sciences sociales de Rennes

Résumé : L'objet de cet article est de fournir une analyse critique de l'approche économique néo-classique du développement durable. Seront donc successivement examinés les critères proposés par la théorie standard et les présupposés sur lesquels ils reposent.

Zusammenfassung : Das Thema dieses Artikels ist eine kritische Analyse des Zuganges, welchen die neoklassische Wirtschaft zur dauerhaften Entwicklung geschaffen hat. Notwendigerweise werden die Kriterien der gängigen Theorie und deren Voraussetzungen untersucht werden.

Summary : The goal of this article is to propose a critical analysis of the neoclassical approach of the concept of sustainable growth. The criteria proposed by the standard theory and the assumptions on which they are based will therefore be examined in this paper.

[...] nous prenons pour l'Etre-vrai
ce qui est méthode.

Edmund Husserl

La notion de « développement durable » (ou « développement soutenable ») qui connaît aujourd'hui un succès considérable a été popularisée en 1987 par la publication du rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement intitulé *Our Common Future*¹, texte plus connu sous le nom de « Rapport Brundtland ». Le développement durable (*sustainable development*) y est défini comme « un processus de changement par lequel l'exploitation des ressources, l'orientation des investissements, des changements techniques et institutionnels se trouvent en harmonie et renforcent le potentiel actuel et futur de satisfaction des besoins des hommes ». Il s'agit donc d'un type de développement qui doit avoir pour objectif de « satisfaire les besoins présents sans compromettre l'aptitude des générations futures à couvrir leurs propres besoins ».

On remarquera tout d'abord que la notion de développement durable rompt avec le thème de la « croissance zéro », thème développé au cours des années 1970 et dont les partisans voyaient dans l'arrêt de la croissance économique le seul remède à la destruction de l'environnement. Au rebours de cette analyse, l'approche en termes de développement durable repose sur l'idée que, plutôt que de freiner la croissance, il est préférable d'en modifier la nature et d'en affecter une partie des fruits à la protection du milieu². Ensuite, en désignant un processus de développement et non pas seulement de croissance, l'objectif de développement durable s'avère être plus qualitatif que quantitatif. En effet, pour reprendre les définitions canoniques de François Perroux³, la croissance désigne « l'augmentation soutenue [...] d'un indicateur de dimension ; pour la nation : le produit global brut ou net, en termes réels » – autrement dit une amélioration purement quantitative –, tandis que le développement signifie « la combinaison des

changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global». Bien que devant être soigneusement distinguées, ces deux notions sont cependant liées car «aucune croissance observée n'est homothétique; la croissance s'opère *dans* et *par* des changements de structure»⁴. Le développement est donc, ainsi que le définit avec concision et élégance René Passet «une croissance complexifiante multidimensionnelle»⁵. Enfin, même si l'on peut se réjouir que la recherche d'un développement durable ait inspiré les rédacteurs des textes adoptés lors du «Sommet de la Terre» (Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement) tenu à Rio en 1992⁶, force est de constater qu'il s'agit d'un concept qui ne diffère en rien – sinon d'avoir été formulé en anglais! – de celui d'écodéveloppement proposé en France au cours des années 1970. La lecture d'Ignacy Sachs lève toute ambiguïté à ce sujet. Celui-ci écrit en effet: «le conflit de plus en plus dramatique entre la croissance et l'état de la nature peut se résoudre autrement que par l'arrêt de la croissance [...]. Faire de l'écodéveloppement c'est en grande partie savoir profiter des ressources potentielles du milieu, c'est faire preuve de *ressource* dans l'adaptation écologiquement prudente du milieu aux besoins de l'homme [...] [C'est] s'attacher à trouver des façons à la fois socialement utiles et écologiquement prudentes de la mise en valeur des ressources naturelles»⁷.

L'intérêt du concept de développement durable ne réside donc pas dans sa nouveauté, pas plus d'ailleurs que dans sa précision puisqu'on en a recensé une soixantaine de définitions⁸ mais... dans l'engouement qu'il suscite et qui est à lire comme le signe d'une prise de conscience que le mode de croissance actuel n'est pas indéfiniment perpétuable.

Confrontés à cette exigence de prise en compte de l'avenir, les économistes ont développé deux approches nettement opposées. La première, dite de la «soutenabilité faible» relève du courant néo-classique qui affirme

avoir déjà résolu la question dans un ensemble de travaux portant sur le problème de l'optimisation intertemporelle d'une fonction d'utilité. La seconde approche, dite de la «soutenabilité forte», considère que le critère d'efficacité économique est inadapté au traitement des questions d'environnement et qu'un développement durable n'est susceptible d'être atteint que si les biens d'environnement sont gérés selon des critères spécifiques. En raison de la position dominante qu'elle occupe, seule l'approche néo-classique retiendra ici notre attention. Après avoir présenté les principes qu'appelle, selon la théorie de la soutenabilité faible, la recherche d'une gestion intergénérationnellement équitable des actifs naturels, nous mettrons en évidence les présupposés contestables sur lesquels ils reposent.

I. L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

Si la question de l'équité intergénérationnelle dans l'utilisation des ressources naturelles n'a été traitée qu'au cours des années 1970-1980 par des économistes tels que Robert M. Solow et John M. Hartwick (dont les recherches concordantes nous ferons parler de «règle de Hartwick-Solow»), l'élaboration de principes de tarification concernant les ressources épuisables remonte à l'article de Harold Hotelling «The Economics of Exhaustible Resources» paru en 1931⁹. Cette dernière recherche constituant l'un des piliers des réflexions ultérieures, nous examinerons donc la «règle de Hotelling» avant d'analyser celle de «Hartwick-Solow».

a) La règle de Hotelling

La règle de Hotelling est née d'une interrogation concernant la gestion optimale d'un gisement minier. Le propriétaire d'une telle ressource souhaitant naturellement maximiser la valeur actualisée de ses profits futurs, une

double question se pose concernant le rythme d'extraction et l'évolution du prix de vente.

Or, si l'on se souvient que $e^{-\gamma t}$ est la valeur présente actualisée d'une unité monétaire gagnée après un temps t avec un taux d'intérêt γ invariant au cours du temps, alors on peut en déduire que tout entrepreneur sera indifférent entre fournir une unité de minerai au temps t_0 en échange d'une somme p_0 ou la fournir au temps t pour un prix $p_0 e^{\gamma t}$.

La règle de Hotelling stipule donc que dans des conditions de libre concurrence, le prix d'une ressource épuisable doit varier en fonction du temps et du taux d'intérêt de la manière suivante :

$$p = p_0 e^{\gamma t}$$

D'où l'on peut en déduire que la quantité q extraite à tout moment sera fonction du prix p et de la période t :

$$q = f(p, t)$$

Si, de plus, l'on pose :

a = quantité totale de minerai disponible

T = période d'épuisement du stock

on peut écrire :

$$\int_0^T q \, dt = \int_0^T f(p_0 e^{\gamma t}, t) \, dt = a$$

En T , la quantité q extraite sera nulle et l'on aura :

$$f(p_0 e^{\gamma T}, T) = 0$$

Il s'agit, comme le reformule René Passet¹⁰, de maximiser sur un horizon de T années une fonction

$$\int_0^T [P_t \cdot Q_t - C_t] e^{-\gamma t} \, dt$$

P_t : prix de vente d'une tonne de minerai

Q_t : quantité extraite chaque année

C_t : coût de production global

sous la contrainte que toute production vienne en déduction du stock et que le total des productions sur la période T soit égal au montant du stock.

La règle de Hotelling signifie donc notamment pour ce qui nous intéresse, d'une part, qu'à l'équilibre le prix comporte une « rente de rareté » (ou « coût marginal d'usage ») et, d'autre part, qu'au cours du temps, tandis que s'épuise le stock de ressources, le prix croît de telle manière qu'à l'épuisement (en T), le prix ($p_0 e^{\gamma T}$) atteint un niveau où la demande s'annule.

b) La règle de Hartwick-Solow

Les contributions de John M. Hartwick et Robert M. Solow se font écho à un point tel qu'il est quasiment impossible de les présenter de manière séparée. La règle de « Hartwick-Solow », ainsi que nous l'avons baptisée, définit à la fois un objectif d'équité et un moyen pour l'atteindre ; deux dimensions que nous allons examiner successivement.

Pour Robert M. Solow, c'est la stabilité intertemporelle de la consommation par tête qui constitue l'objectif d'équité intergénérationnelle. Celui-ci écrit en effet dès 1974 que le critère d'équité entre générations est « que la consommation par tête soit constante à travers le temps de façon à ce qu'aucune génération ne soit favorisée par rapport à une autre ». Il s'agit donc dans ces conditions de déterminer « le plus haut niveau fixe de consommation par tête pouvant être indéfiniment maintenu compte tenu de l'ensemble des contraintes existantes, parmi lesquelles le caractère fini des ressources »¹¹. Le critère de bien-être est donc « le niveau de consommation atteint par la génération la moins bien lotie. Dit autrement, la génération actuelle est toujours fondée à prendre autant qu'elle veut du fonds commun intertemporel pourvu qu'elle laisse à chacune des générations suivantes la possibilité de se situer au même niveau de bien-être que le sien »¹². John M. Hartwick, pour sa part, se référant notamment à Robert M. Solow, adoptera le même critère¹³.

Comme on le voit, le critère d'équité intertemporelle de l'approche néo-classique est celui du « maximin », critère de choix de la

théorie de la décision selon lequel, après avoir hiérarchisé les conséquences de diverses actions réalisables dans diverses situations possibles, il faut retenir l'action dont la plus mauvaise conséquence est préférable à chacune des plus mauvaises conséquences des actions alternatives¹⁴. Le critère du maximin, largement popularisé par John Rawls dans sa *Théorie de la justice*¹⁵, a été depuis abondamment commenté aussi bien par des philosophes que par des économistes¹⁶.

Après avoir défini l'objectif, il restait encore à concevoir le moyen de l'atteindre. Ce fut largement l'œuvre de John M. Hartwick¹⁷. En effet, en 1977, John M. Hartwick démontra que la réalisation de l'objectif de Robert M. Solow exigeait l'investissement en capital reproductible (par exemple des machines) des rentes et des profits obtenus par l'exploitation des ressources épuisables; la fonction d'investissement Dk ($Dk = dk/dt$) devant être :

$$Dk = (f_y - a) y(t)$$

- f_y : productivité marginale du facteur naturel épuisable
- a : coût d'extraction d'une unité de facteur épuisable exprimé en unités de l'unique marchandise produite par l'économie¹⁸
- $y(t)$: facteur épuisable

Intégrant cette règle dans ses recherches, Robert M. Solow devait reformuler de façon synthétique les conditions d'un développement soutenable. Dans un article de 1986¹⁹ il indiquait en effet qu'une économie où l'offre de travail est constante et où il n'y a pas de progrès technique peut maintenir un niveau de consommation constant si elle respecte les règles suivantes :

- 1) Employer totalement le capital et le travail disponibles.
- 2) Obéir aux conditions d'efficacité intertemporelle à savoir ici à la règle de Hotelling selon laquelle la rente de rareté d'une unité non extraite de ressource naturelle doit croître à chaque instant à un taux égal au produit marginal du capital reproductible.

- 3) Investir en capital reproductible les rentes compétitives obtenues par l'utilisation présente de ressources épuisables (*wasting*) (règle de Hartwick).

Au total, la condition de soutenabilité réside dans l'obligation de compenser en permanence l'utilisation du capital naturel par un investissement en capital reproductible. « Avec un tel programme, souligne John M. Hartwick, la génération présente convertit des ressources épuisables en machines et vit des flux courants provenant des machines et du travail. Avec un tel programme, on peut supposer que, dans un sens, le stock total de capital productif n'a jamais été épuisé puisqu'en fin de compte le stock de ressources épuisables sera converti en un stock de machines et, compte tenu du fait que les machines sont supposées ne pas se déprécier, aucun stock ou de machines, ou de ressources épuisables ne sera jamais épuisé (*consumed*) »²⁰.

II. DES PRÉSUPPOSÉS CONTESTABLES

Pour aussi séduisante qu'elle soit, la théorie de la soutenabilité faible n'en repose pas moins sur des présupposés contestables qui sont, d'une part, l'adaptabilité totale de la technique et, d'autre part, la pertinence des indicateurs monétaires.

a) L'adaptabilité de la technique

Concernant la technique, les hypothèses de l'approche néo-classique se révèlent particulièrement irréalistes.

En effet, en l'absence de progrès technique, hypothèse retenue dans la mesure où il s'agit de la situation la plus défavorable possible, Robert M. Solow indique qu'un niveau positif constant de consommation par tête ne peut être maintenu que si l'élasticité de substitution entre les ressources épuisables et les

autres est supérieure ou égale à un et que si l'élasticité de la production relativement au capital reproductible est supérieure à l'élasticité de la production relativement aux ressources naturelles²¹.

En ce qui concerne la première condition, rappelons tout d'abord que l'élasticité de substitution est un indicateur qui mesure la sensibilité d'une structure technique donnée à la variation des coûts relatifs des facteurs²². Toutefois, dans le cas présent, la structure technique n'est pas, comme dans la formulation standard, représentée par l'intensité capitaliste (c'est-à-dire le rapport capital/travail) mais par le rapport entre le capital naturel (épuisable) et les autres facteurs de production. Or, poser que l'élasticité de substitution doit être supérieure ou égale à un revient à postuler que le capital naturel peut être remplacé par du capital technique, autrement dit que les ressources fournies gratuitement par la nature ne revêtent aucune spécificité propre et que des artefacts peuvent pallier leur disparition. Une telle vision des ressources naturelles, parfaitement conforme à la logique de la règle de Hartwick, traduit en fait une grande confiance dans les capacités de la technique, confiance d'autant plus grande que l'hypothèse de l'existence du progrès technique (entendu au sens économique et non descriptif qu'il a généralement)²³ est à dessein écartée d'emblée. En effet, comme le précise Robert M. Solow, «il y a de la vertu à analyser le cas d'un progrès technique nul parce qu'il est facile de voir comment le progrès technique peut alléger et peut-être éliminer l'entrave au bien-être économique que constitue la rareté des ressources naturelles»²⁴. Mais, cette foi dans le pouvoir du capital artificiel (hors même de son «progrès») se fonde en fait sur une double négligence, de l'essence du phénomène technique, et de la spécificité des biens d'environnement.

La pensée néo-classique, issue du paradigme mécaniste, s'inscrit en effet dans la vision traditionnelle de la technique selon laquelle les outils et les machines sont des extensions du

corps humain, des prolongements d'organes, des substituts à des organes manquants et surtout des moyens neutres de réalisation d'une fin librement décidée par l'homme. Or, ainsi que nous l'avons montré ailleurs²⁵, une telle conception ne peut plus être retenue face à l'émergence et au développement sans limites du phénomène de la technoscience, terme qui désigne le mode de réalisation de la croissance technique actuelle, à savoir «une prolifération combinatoire et largement aveugle qui va dans tous les sens, entrecroise les technologies et exploite les possibilités latentes à un moment du développement»²⁶. En révélant l'étendue de sa puissance, la technique moderne apparaît donc, ainsi que l'analysait Martin Heidegger, comme une interpellation provoquant l'homme à dévoiler le réel comme fonds²⁷, comme une force dont le déploiement a, jusqu'à présent, plus contribué à fragiliser la biosphère qu'à la sauvegarder²⁸.

D'autre part, mais il s'agit de la conséquence logique de ce qui précède, la théorie de la soutenabilité faible considère la nature, non pas, pour reprendre la belle définition de Dominique Bourg se référant à Aristote, comme «ce qui ne relève d'aucune action, mais advient spontanément à l'existence, indépendamment de toute intervention humaine»²⁹ et qui de ce fait mérite considération et respect³⁰ (sans qu'une telle position signifie le moins du monde un ralliement aux théories potentiellement liberticides de la *deep ecology*), ni même comme une source de bien-être et de satisfaction esthétiques, mais comme un simple fonds à exploiter le plus rationnellement possible, c'est-à-dire de manière à en tirer le profit maximum.

Enfin, comme le souligne J. E. Stiglitz, on peut soutenir que l'élasticité de substitution diminue à mesure que les ressources naturelles se font plus rares³¹.

La seconde condition, quant à elle, qui porte sur l'élasticité de la production, s'inscrit dans le droit fil des présupposés de la première puisqu'elle signifie que pour une augmentation en pourcentage donnée, le capital reproductible engendre un surcroît de production (mesuré

en pourcentage) supérieur à celui qu'aurait entraîné, pour la même augmentation, le capital naturel.

A cette première confiance dans la technique s'en ajoute une seconde dans la pertinence des indicateurs monétaires.

b) La pertinence des indicateurs monétaires

En effet, dans le cadre de la soutenabilité faible, non seulement la technique est supposée adaptable (substitution du capital reproductible au capital naturel) aux exigences économiques (revenu constant par tête) mais encore, cette adaptation est censée être effectivement et automatiquement réalisée par les signaux émis par le marché (égalité entre la rente hotellinienne et l'investissement en capital reproductible). Le recours à l'élasticité de substitution traduit bien cette double confiance dans la technique et dans le marché dans la mesure où il s'agit d'un indicateur qui ne fait pas que tenir compte de l'évolution (possible) du rapport entre deux catégories de facteurs (ce que fait le taux marginal de substitution) mais explique celle-ci à partir de l'évolution de leurs prix relatifs.

Or, retenir une élasticité de substitution supérieure ou égale à l'unité revient en fait à supposer, d'une part, que la structure technique (par exemple l'intensité capitaliste) dépend étroitement de la structure des prix relatifs et, d'autre part, qu'un système de prix conforme aux lois du marché (en l'occurrence ici à la règle de Hotelling) assure la pérennité du système.

En ce qui concerne le premier point, les théories « évolutionnaires » de l'innovation avec notamment les concepts de paradigmes et de trajectoires technologiques³², ont clairement mis en évidence que le changement technique obéit à une logique infiniment plus complexe que celle décrite par l'approche néo-classique standard.

Par ailleurs, l'application de la règle de Hotelling serait loin de garantir la pérennité

du système dans la mesure où, comme le montre René Passet³³, elle souffre d'au moins quatre faiblesses. Tout d'abord, elle n'appréhende les ressources naturelles qu'en tant que recettes à maximiser. Ensuite, « en associant hausse des prix, baisse de la demande et ralentissement de l'exploitation, elles passent sous silence l'hypothèse d'une hausse des prix provenant d'une augmentation de la demande, elle-même liée au développement économique et entraînant une augmentation de l'exploitation ». De plus, elle ne tient pas compte de la possibilité d'une surexploitation engendrée par un système (ou une absence de système) de droits de propriété incitant chaque agent à maximiser ses prélèvements dans le délai le plus bref. Enfin, elle néglige la question des anticipations. A ces quatre limites, il convient d'en ajouter une cinquième : l'incertitude concernant la disponibilité future des ressources naturelles.

En ramenant la question du développement durable à un problème d'exploitation optimale des ressources naturelles (définies comme du capital naturel) et de rythme de remplacement de celles-ci par du capital reproductible, la soutenabilité faible se révèle être ni un enrichissement de la problématique du développement ni même un affinement de la théorie de la croissance endogène (le progrès technique chez Solow est en effet exogène) mais un simple prolongement de la théorie de la croissance équilibrée.

Un tel constat n'a rien de surprenant dans la mesure où, en se fondant sur la seule logique du marché, c'est-à-dire sur le déterminisme mécaniste du paradigme newtonien, la pensée néo-classique s'interdit de prendre en compte les modes de reproduction des sphères sociale et naturelle au sein desquelles l'activité économique trouve pourtant sa raison d'être et/ou ses conditions d'existence³⁴. Car ce qu'une véritable théorie du développement appelle c'est une pensée économique apte à intégrer, sans pour autant s'y dissoudre,

les logiques de reproduction des systèmes vivants; c'est, pour le dire autrement, une approche multidimensionnelle de la réalité économique. Or, en négligeant délibérément les voies de dépassement de la pure logique marchande ouvertes par des économistes tels que Henri Bartoli, Nicholas Georgescu-Roegen ou René Passet³⁵, la théorie de la soutenabilité faible s'avère être au mieux ce que François Perroux écrivait à propos des *Economics of Welfare*: «un remarquable effort de remaniements externes sans angoisse de redressement profond»³⁶. Situation d'autant plus paradoxale que, dans son célèbre article de 1956 qui exposait le modèle dit «de synthèse» de la croissance équilibrée, Robert M. Solow affirmait: «il est important que les hypothèses cruciales présentent un degré raisonnable de réalisme. Quand les résultats d'une théorie semblent découler spécifiquement d'une hypothèse cruciale particulière, alors, si l'hypothèse est douteuse, les résultats seront suspects»³⁷.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. W.C.E.D. (World Commission on Environment and Development), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987. Traduction française: La Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, Montréal, Québec, Canada, 1988.
2. Voir J.-Ph. BARDE, *Economie et politique de l'environnement*, PUF, coll. L'économiste, Paris, 1992, p. 37.
3. F. PERROUX, *L'économie du XX^e siècle*, PUG, Grenoble, 1991, pp. 763 et 191.
4. Idem, p. 763.
5. R. PASSET, «Le regard de la destruction créatrice», *Revue Internationale de Systémique*, Dunod, Paris, vol. 8, n° 4-5, 1994, p. 341.
6. Voir I.F.E.N. (Institut Français de l'Environnement), *L'environnement en France*, Edition 1994-1995, Dunod, Paris, pp. 344-350 et F. di CASTRI, J. CHESNEAUX & M. REMOND-GOUILLOUD «Retours de Rio». *Transversales Science Culture*, Paris, juillet-août 1992 (21, Bd de Grenelle, 75015 Paris, tél (1) 45.78.34.05, fax (1) 45.78.34.02), pp. 8-12.
7. I. SACHS, *Stratégies de l'écodéveloppement*. Les Editions Ouvrières, Paris, 1980, pp. 12, 17 et 19.
8. Voir J. PEZZEY, «Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development». *World Bank*, Environment Department Working Paper n° 15, Washington, March 1989.
9. H. HOTELLING, «The Economics of Exhaustible Resources», *The Journal of Political Economy*, Chicago, vol. 39, n° 2, April 1931, pp. 137-175.
10. Voir R. PASSET, «Environnement et biosphère», in *Encyclopédie économique*, Economica, Paris, tome 2, 1990, pp. 1838-1839.
11. R. M. SOLOW, «The Economics of Resources or the Resources of Economics», *The American Economic Review*, vol. LXIV, n° 2, Nashville, May 1974, p. 10.
12. R. M. SOLOW, «On the Intergenerational Allocation of Natural Resources», *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 88, n° 1, Stockholm, 1986, p. 143.
13. Voir J. M. HARTWICK, «Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources», *The American Economic Review*, vol. 67, n° 5, Nashville, December 1977, pp. 972-974.
14. Voir J.-P. MARECHAL, *Le prix du risque. L'économie au défi de l'environnement*, Presses du CNRS, coll. Sociétés en mouvement, Paris, 1991, p. 194.
15. J. RAWLS, *Théorie de la justice*. Seuil, Paris, 1987.
16. On notera toutefois qu'au delà du mode de formulation par lequel elle est présentée, la constance du revenu par tête comme objectif du développement soutenable s'inscrit dans la continuité de la constance du revenu par tête au cours du temps du modèle de croissance de Solow.
17. J. M. HARTWICK, op. cit.
18. Le modèle pose que l'économie considérée ne produit qu'un seul bien.
19. R. M. SOLOW, op. cit., 1986, p. 144.
20. J. M. HARTWICK, op. cit., p. 972.
21. R. M. SOLOW, op. cit., 1974, p. 11. Pour une explication des indicateurs économiques utilisés par Robert M. SOLOW on lira G. ABRAHAM-FROIS, *Dynamique économique*, Dalloz, Paris, 1995, pp. 14, 15, 24, 25, 26.

22. Voir G. ABRAHAM-FROIS, op. cit., p. 15.
23. La microéconomie standard à laquelle se réfère ici R. M. SOLOW nomme progrès technique l'augmentation d'efficacité des combinaisons productives. D'où la distinction entre, d'une part, le choix d'une technique (c'est-à-dire le choix d'un point de l'isoquante, par exemple d'un rapport capital-travail donné) et, d'autre part, le progrès technique (c'est-à-dire le déplacement de l'isoquante vers l'origine) dont l'apparition n'obéit à aucune incitation d'ordre économique et qui est dit pour cette raison « exogène ». Sur ces questions on lira P. DUBOIS, « Production et productivité » et P. COHENDET & J.-L. GAFFARD, « Innovation et entreprises » in *Encyclopédie économique*, Economica, Paris, 1990.
24. R. M. SOLOW, op. cit., 1974, p. 11.
25. Voir J.-P. MARECHAL, op. cit., pp. 233-241.
26. G. HOTTOIS, « Ethique et technique », in *Encyclopédie philosophique universelle*, vol. 1, *L'univers philosophique*, PUF, Paris, 1989, p. 138.
27. Voir M. HEIDEGGER, « Die Frage nach der Technik » et « Überwindung der Metaphysik », in *Vorträge und Aufsätze*, Neske, Stuttgart, 1954, pp. 13-44 et pp. 71-99.
28. Il convient toutefois de signaler que les technologies de l'information et de la commande, dont le développement et la mise en œuvre à grande échelle constituent ce que l'on nomme désormais la « révolution informationnelle » ou « révolution de l'immatériel », en étant peu consommatrices de matière et d'énergie offrent d'intéressantes perspectives. Malheureusement, il ne semble pas que ces nouvelles potentialités aient été, pour le moment, mises au service d'un développement durable. On lira R. PASSET, « Economies, espaces et hommes solidaires » et « Une mutation dévoyée », in *Héritiers du futur* (dirigé par R. PASSET et J. THEYS), D.A.T.A.R./Ed. de l'Aube, la Tour d'Aigues, 1995.
29. D. BOURG, « Science, nature et modernité », *Ecologie et Politique*, n° 11/12, Paris, hiver 1994/1995, p. 121.
30. Voir J.-P. MARECHAL, « Economie et environnement. Questions de méthodes et questions de principes », *Ecologie et Politique*, n° 15, Paris, automne 1995, pp. 35-38.
31. Voir J. E. STIGLITZ, « A Neoclassical Analysis of the Economics of Natural Resources », in *Scarcity and Growth Reconsidered*, ed. by V. Kerry Smith, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1979, p. 45.
32. Voir par exemple P. DOCKES, « Formation et transferts des paradigmes socio-techniques », *Revue Française d'Economie*, vol. 5, n° 4, Paris, automne 1990, pp. 29-82 et M. HUMBERT, « La capacité technico-industrielle européenne », in *L'Europe face aux mutations mondiales*. Economica, Paris, 1993, pp. 15-82.
33. R. PASSET, op. cit., 1990, p. 1839.
34. Voir J.-P. MARECHAL, op. cit., automne 1995, pp. 23-47.
35. Voir H. BARTOLI, *L'économie multidimensionnelle*, Economica, Paris, 1991; N. GEORGESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971; N. GEORGESCU-ROEGEN, *La décroissance*, présentation et traduction de Jacques Grinevald et Ivo Rens, Editions Sang de la terre, Paris, 1995; R. PASSET, *L'économique et le vivant*, Payot, Paris, 1979.
36. F. PERROUX, op. cit., p. 409.
37. R. M. SOLOW, « A Contribution to the Theory of Economic Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n° 1, Cambridge, Massachusetts, February 1956, p. 65.

Bertrand de Jouvenel (1903-1987), pionnier méconnu de l'écologie politique

Ivo RENS

Professeur au Département d'histoire du droit et des doctrines juridiques
et politiques, Faculté de droit, Université de Genève

Résumé: Bien que l'historiographie de la science écologique et de l'écologie politique se soit enrichie ces années dernières de nombreuses études qui en ont mis en lumière les sources multiples, il s'en faut de beaucoup que tout ait été dit, notamment en ce qui concerne la genèse de l'écologie politique. Cet article tend à établir que le politologue, économiste et prospectiviste français Bertrand de Jouvenel fut, dès 1957, l'un des premiers sinon le premier à avoir lancé l'expression d'«écologie politique» dans le sens qui lui est actuellement conféré et à avoir proposé que l'économie politique s'intègre dans cette discipline plus vaste et plus fondamentale.

Zusammenfassung: Obwohl in den letzten Jahren viel über Oekologie und politische Oekologie geforscht wurde und die Ursprünge dieser Wissenschaft jetzt besser bekannt sind, sind wir noch weit davon entfernt, alles zu wissen, besonders was die Anfänge der politischen Oekologie angeht. Aus diesem Artikel geht hervor, dass der französische Politologe und Wirtschaftswissenschaftler Bertrand de Jouvenel seit 1957 zu den Wegbereitern des Begriffes «politische Oekologie» zählt, wenn man ihn nicht als den Schöpfer des Wortes im modernen Sinne bezeichnen kann. Auf ihn geht auch der Vorschlag zurück, die Wirtschaftswissenschaft zu integrieren in diese umfassendere und ganz und gar fundamentale Wissenschaft.

Summary: Although far from complete, the historiography of ecological science and political ecology has been enriched in recent years by numerous studies that have elucidated the multiple sources of political ecology. This article describes the French political scientist, economist and futurologist, Bertrand de Jouvenel, from 1957 on, as one of the first if not the first to have launched the expression «political ecology» in its current sense, and to have proposed that political economics should be integrated in this more vast and fundamental discipline.

«Une certaine indiscipline m'a peut-être qualifié pour ce rôle d'éclaireur.»

Bertrand de Jouvenel, *Arcadie*,
Essai sur le mieux-vivre, 1968.

Introduction

Dans les sciences sociales, Bertrand de Jouvenel s'est fait un nom surtout en tant que philosophe politique, politologue et fondateur de la prospective grâce notamment à quatre de ses ouvrages, *Du pouvoir, histoire naturelle de sa croissance*, paru en 1945¹, *De la souveraineté. A la recherche du bien public*, paru en 1955²,

The Pure Theory of Politics paru d'abord en anglais puis en français en 1963 sous le titre *De la politique pure*³ ainsi que *L'art de la conjecture* paru en 1964⁴, et peut-être aussi grâce à la revue *Futuribles* qu'il fonda en 1960 et qui prit la suite du *Bulletin SEDEIS* (Société d'études et de documentation économiques, industrielles et sociales), Société qu'il dirigea depuis 1952⁵. Pourtant, la liste de ses publications⁶ témoigne d'intérêts autrement plus larges puisque son œuvre porte davantage encore sur l'économie et l'histoire de l'économie, sur l'histoire contemporaine et sur la politique, thème sur lequel nous reviendrons dans la suite de cet article. Sa double

formation universitaire de juriste et de biologiste et ses activités professionnelles comme journaliste puis comme membre de la Commission des comptes de la Nation l'avaient préparé à jouer en France un rôle jadis fort prisé, celui de publiciste, c'est-à-dire d'intellectuel préoccupé des problèmes publics, au sens le plus large du terme.

Dans les pages qui suivent nous nous efforcerons de mettre en lumière un volet de l'œuvre de Bertrand de Jouvenel qui ne fut guère compris de ses contemporains et qui est resté oublié jusqu'ici par les historiens, à savoir celui de pionnier de l'écologie politique que l'on pourrait définir en première analyse comme le discours politique qui s'appuie sur les données de la science écologique pour mesurer et réduire ou supprimer les conséquences négatives sur la Nature des activités industrielles. A la fin des années 1950, à une époque où la discipline scientifique qu'est l'écologie, dûment institutionnalisée depuis le début du XX^e siècle dans le cadre des sciences du Vivant, n'était guère connue de l'opinion publique car presque personne n'en avait saisi la pertinence économique et politique, Bertrand de Jouvenel prononça à Tokio devant un cénacle international d'économistes qui ne lui témoigna qu'«une indulgence amicale» une conférence préconisant «le passage nécessaire de l'économie politique à l'écologie politique»⁷ dont le texte parut dans le *Bulletin du SEDEIS* du 1^{er} mars 1957 sous le titre «De l'économie politique à l'écologie politique»⁸ et fut reproduit dans *La civilisation de puissance*, paru en 1976, l'année du bicentenaire de *La richesse des nations* d'Adam Smith. Si même nous accordons, pour des raisons que nous allons développer ci-après, une place exceptionnelle à ce texte, il s'en faut de beaucoup qu'il représente dans toute son ampleur la pensée écologiste de Bertrand de Jouvenel. Celle-ci doit plutôt être recherchée dans son *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre* qui date de 1968⁹ ainsi que dans *La civilisation de puissance* et, d'une façon diffuse, dans le reste de son œuvre.

La place exceptionnelle du texte susmentionné de 1957 tient tant à la conjonction de la date et du titre qu'au fond prophétique du propos. Plus précisément, Bertrand de Jouvenel est le premier auteur, à notre connaissance, qui ait lancé l'expression d'«écologie politique», au moins dans son sens propre¹⁰, tel qu'on le rencontre couramment à notre époque dans plusieurs langues, sous réserve d'importantes nuances tenant aux différentes aires culturelles concernées¹¹. Or, à notre connaissance encore, nul auteur d'ouvrage traitant de l'histoire de l'écologie n'a reconnu cette paternité ni même rendu compte des apports de Bertrand de Jouvenel dans ce domaine théorique qui, de nos jours, se traduit en pratique, notamment par les différentes politiques de l'environnement. Ni Donald Worster dont l'ouvrage phare *Nature's Economy* remonte à 1977¹², ni Pascal Acot dont l'*Histoire de l'écologie* date de 1988¹³, ni Jean-Paul Déléage, dont l'*Histoire de l'écologie, une science de l'homme et de la nature*, parut en 1991¹⁴, ni Adrian Atkinson dont les *Principles of Political Ecology* datent aussi de 1991, non plus que Tim Hayward dont *Ecological Thought. An Introduction*, sortit de presse en 1994¹⁵, pour n'en citer que quelques-uns parmi les plus sérieux, ne mentionnent Bertrand de Jouvenel dont la pensée écologiste paraît donc très largement méconnue. Aussi bien, ne trouve-t-on nulle mention de son nom dans la remarquable étude de Jean-Marc Drouin, *Réinventer la nature. L'écologie et son histoire* de 1991 non plus que dans le petit ouvrage, pourtant très gallo-centrique, de Jean Jakob intitulé *Les sources de l'écologie politique* de 1995¹⁶. Il en va de même pour la plupart des bioéconomistes contemporains, dont Herman Daly¹⁷ et Juan Martinez-Alier¹⁸, mais non point pour José Manuel Naredo, dans son traité de 1987 *La economía en evolución, Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*¹⁹, non plus que pour Franck Dominique Vivien, dans son petit livre de 1994 *Economie et écologie*²⁰, qui se réfèrent tous deux à Bertrand de Jouvenel. A la décharge des

auteurs qui ne le citent pas, relevons que Jacques Grinevald et moi-même ne fîmes pas mention de Bertrand de Jouvenel dans une communication sur l'histoire de l'écologie politique que nous présentâmes en novembre 1978 au Congrès de l'Association suisse de science politique qui se tenait à Delémont, communication qui fut publiée en 1979²¹. Depuis lors toutefois, Jacques Grinevald l'a mentionné à plusieurs reprises, notamment dans sa contribution à l'ouvrage collectif intitulé *L'Etat de l'environnement dans le monde* paru en 1992²².

Pour apprécier la place que Bertrand de Jouvenel est appelé à tenir dans l'histoire de l'écologie politique, il convient de rappeler, fût-ce schématiquement, que cette dernière n'est apparue aux Etats-Unis qu'à partir de 1962, après la parution de *Silent Spring*²³ de Rachel Carson, et en Europe que dix ans plus tard, soit en 1972 avec la publication presque simultanée du premier Rapport de l'équipe Meadows au Club de Rome sur « Les limites à la croissance » paru en français dans l'ouvrage intitulé *Halte à la croissance ?* et du manifeste *A Blueprint for Survival*²⁴ due à l'équipe rassemblée par Edward Goldsmith, rédacteur en chef de la revue britannique *The Ecologist*, et que c'est en 1972 aussi qu'eut lieu à Stockholm la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain.

Fondements de l'écologie politique de Bertrand de Jouvenel

« Aussi bien qu'un organisme inférieur, la plus orgueilleuse société est un parasite de son milieu : c'est seulement un parasite intelligent et qui varie ses procédés. »²⁵ Telle est, semble-t-il, la lecture écologique que Bertrand de Jouvenel propose de l'économie humaine dans son étude de 1957 et qui conditionne toute sa vision du devenir de notre espèce en co-évolution (avant la lettre) avec les autres espèces dans une situation de dépendance forcée à l'égard de notre environnement naturel

qu'il qualifie de « machine terraquée »²⁶. S'il se réfère occasionnellement aux notions d'écosystème ou de biosphère²⁷, on ne trouve guère sous sa plume le jargon propre à la science écologique tel que les termes de biotope, de biocénose, de climax ou de réseaux trophiques, ce qui ne signifie pas qu'il les ignore mais plutôt qu'il s'efforce de ne pas dérouter ses lecteurs, présumés étrangers à cette science.

Il y a chez Bertrand de Jouvenel une perception très vive de la mutation anthropologique constituée par la Révolution industrielle dont les grandes étapes lui sont familières. (28) « Réduite à ses traits matériels les plus simples, l'histoire du genre humain est celle d'un accroissement de forces. Accroissement de forces d'abord par le nombre des hommes, qui a été très longtemps le fait principal ; ensuite par la captation de forces auxiliaires, les animaux de labeur, plus tard l'énergie du vent et du cours d'eau, plus tard les combustibles fossiles, de nos jours enfin l'énergie nucléaire. »²⁹ Avec la Révolution industrielle et sa mondialisation, l'humanité est entrée non point seulement dans l'ère du machinisme, mais dans l'« Âge de l'énergie »³⁰ puisque aussi bien, ce qui est désormais déterminant, c'est notre dépendance à l'égard de sources d'énergie extérieures au monde vivant actuel, puisées dans les entrailles de la Terre. Peut-être, relève-t-il, cette évolution correspond-elle à une aspiration profonde du genre humain à la puissance comme l'a brillamment développé Henry Adams au début du siècle³¹.

Toujours est-il que la Révolution industrielle s'est traduite par la prolifération de deux espèces artificielles nouvelles dans nos sociétés, celle des machines mues par des « esclaves énergétiques »³² et celle des personnes morales que sont les sociétés de capitaux, principaux moteurs juridiques de nos sociétés capitalistes industrielles³³. Bien que la prolifération de sociétés par actions promises à l'« immortalité » ne soit pas moins importante pour l'économie capitaliste que celle des machines thermodynamiques, de par sa problématique écologique Bertrand de Jouvenel

s'intéresse davantage à l'impact des populations de machines à combustion sur le métabolisme économique et plus généralement sur le « métabolisme social » des sociétés industrielles³⁴. Ce métabolisme se caractérise non seulement par un prélèvement considérablement accru et croissant sur les ressources naturelles, dont certaines sont menacées d'épuisement comme le souligne avec force le Rapport Paley au Président des Etats-Unis de juin 1952³⁵, mais aussi par une production également accrue et croissante de déjections, nuisances et pollutions dont certaines sont incorruptibles (nous disons de nos jours non biodégradables), donc particulièrement redoutables pour l'environnement, contrairement à celles d'origine humaine ou, plus généralement, biologique³⁶.

Parmi les effets de la prolifération des machines dotées de moteurs à combustion, la croissance du CO₂ dans l'atmosphère est particulièrement redoutée par Bertrand de Jouvenel qui, dans son livre de 1976, cite un autre rapport officiel américain, de 1965 celui-là, également adressé au Président des Etats-Unis, faisant état de la désormais célèbre courbe de Keeling, dont il ne cite toutefois pas l'auteur alors peu connu³⁷. Certes, il ne conjecture pas explicitement la dérive de l'effet de serre, mais bien la fonte possible des calottes polaires en suite des activités industrielles et donc de redoutables conséquences climatiques³⁸. « Lotka, écrit-il, fait un rapprochement très frappant, en nous disant que le tonnage d'oxygène se trouvant dans l'atmosphère terrestre est du même ordre de grandeur que le tonnage du charbon accessible dans la croûte terrestre... L'estimation du tonnage d'oxygène atmosphérique est celle d'Arrhénius: $1,2 \times 10^{15}$. »³⁹ Or « il nous faut reconnaître que l'atmosphère de la planète est de loin le plus essentiel de nos biens »⁴⁰.

L'Âge de l'énergie se caractérise non seulement par une domination de plus en plus brutale de l'homme sur la Nature et l'exploitation toujours plus systématique de cette dernière, mais aussi par une mutation dans notre

perception de la Terre qui, du fait de l'effondrement du coût des transports⁴¹ et de l'apparition puis de la diffusion des photographies de notre planète prises de l'espace extra-atmosphérique déjà vers la fin de la décennie 1950, nous apparaît désormais non plus comme immense mais comme petite, fragile et exceptionnellement belle⁴². Relevons en passant que Bertrand de Jouvenel fut, en 1965, l'un des premiers auteurs à comparer la situation de l'espèce humaine à bord de la Terre avec son atmosphère à celle des astronautes dans leurs capsules spatiales⁴³.

C'est à un changement d'attitude et de comportement de l'homme envers la Nature en vue d'éviter « la destruction des conditions de la vie humaine » que Bertrand de Jouvenel appelle ses contemporains déjà dans son texte de 1957 « De l'économie politique à l'écologie politiques »⁴⁴ et plus encore dans un texte de 1965 intitulé « Pour une conscience écologique » également reproduit dans son ouvrage de 1976: « Nos rapports avec la Nature changent tellement quant à leur volume qu'ils appellent un esprit de responsabilité que nous n'avons pas encore acquis et auquel nos manières de penser les plus modernes ne nous portent pas. »⁴⁵ Parmi les changements qu'il préconise, nous n'en présenterons que deux dans le cadre limité du présent article: le remplacement progressif des énergies fossiles et fissiles par la conversion photo-voltaïque, donc par le solaire, et la transformation du statut juridique des éléments de la Nature et de celle-ci même.

Les énergies fossiles dont se nourrissent les machines issues de la Révolution industrielle sont à l'origine de nuisances telles qu'elles ne pourront être sollicitées à un rythme encore croissant, même en faisant abstraction de leur inéluctable épuisement. Quant à l'électro-nucléaire, notre auteur le tient en suspicion, non seulement parce que son utilisation « présente de tels dangers que personne ne met en doute la nécessité d'imposer à son emploi des précautions coûteuses », mais encore parce que « seule la passion politique » explique l'accent mis sur elle⁴⁶.

Les hommes des sociétés industrielles étant comme «grisés d'énergie violente»⁴⁷, il leur sera pénible de se reconvertir aux énergies du soleil, infiniment moins concentrées. Cependant, «il nous faudra aussi nous mettre à l'école de la nature en puisant l'énergie nécessaire à notre métabolisme social dans les flux venant du soleil, qui sont la source de notre métabolisme physiologique : je sais que ce ne sera pas facile»⁴⁸.

Pour ce qui est du statut juridique des éléments de la Nature, il est tributaire non seulement de l'idéologie dominante mais de notre tradition culturelle occidentale, sous-entendu judéo-chrétienne. «Je me suis parfois demandé – écrit Bertrand de Jouvenel dans un texte de 1967 – si, pour redresser les erreurs dans lesquelles nous jette notre manière de penser, nous ne devrions pas rendre aux rivières ce statut de personnes qui était le leur aux époques païennes.»⁴⁹ Sans entrer dans le détail des solutions à mettre au point, notre auteur préconise la constitution d'une manière de curatelle, de «surintendance du territoire», dit-il, chargée de défendre la Nature. «Oui, par essence même, la nature ne peut pas discuter avec ses utilisateurs humains l'usage qui est fait d'elle. Il faut donc des agents humains qui puissent discuter en son nom et en fonction de l'intérêt collectif à long terme des communautés humaines.»⁵⁰ En dépit de son laconisme, cette prise de position comporte en germe, nous semble-t-il, les problématiques de la désertification, de la biodiversité et de la responsabilité des hommes d'aujourd'hui face à leurs descendants donc de l'équité intergénérationnelle, problématiques qui restent au centre de l'éthique environnementale et de l'écologie politique.

Nécessaire intégration de l'économie dans l'écologie

En tant que membre de la Commission des comptes de la Nation, Bertrand de Jouvenel appartenait effectivement à la corporation des économistes de sorte que la critique de la

science économique qu'il amorça en 1957 et poursuivit dans ses ouvrages de 1965 et 1976 ne procède pas d'un point de vue extérieur mais bien plutôt interne à ladite corporation. C'est probablement cette circonstance qui explique que la sévérité dont il fait montre envers la science économique se double d'une certaine mansuétude envers ses confrères : «L'économiste ne peut [...] que sous-estimer ce que la société sous-estime. Ce n'est pas déficience de sa part, mais seulement soumission à sa discipline. Sa soumission à la valeur que la société donne aux choses est une condition de sa rigueur ; néanmoins il limite ainsi son horizon et ne peut pas toujours voir les conséquences éloignées de cette attitude.»⁵¹

Dans cette optique, les progrès de la science économique comme ceux de la société ont probablement masqué les reculs de l'une et l'autre quant à la valeur et au rôle que les siècles précédents reconnaissaient à la Nature. Aussi bien, trouve-t-on sous la plume de Bertrand de Jouvenel quelques appréciations positives des économistes des XVII^e et XVIII^e siècles, tels William Petty et François Quesnay⁵² ainsi d'ailleurs que de quelques économistes ou publicistes des XVIII^e et XIX^e siècles tels que Montesquieu, Rousseau, Malthus et Sismondi⁵³ dont les vues sur la question se situaient en marge de l'idéologie dominante représentée dès la fin du XVIII^e siècle par Adam Smith.

A l'origine du fourvoiement de l'économie politique se trouve la place prépondérante accordée par Adam Smith à la division du travail et à l'accumulation du capital plutôt qu'à l'exploitation croissante de la nature. «Cette erreur du génial fondateur de la science économique a été lourde de conséquences : elle a orienté ses successeurs vers le problème de l'équilibre général, ce qui a beaucoup retardé l'intelligence de la croissance. Elle fausse nos plus modernes calculs économiques en laissant hors de compte l'intervention des agents naturels.»⁵⁴ Or, non seulement ces derniers sont loin d'être illimités, mais encore leurs composantes vivantes entretiennent des relations complexes avec le milieu dont un spécialiste

comme Volterra a démontré dans les années 1920-1930 qu'elles obéissent à des contraintes mathématiques précises⁵⁵.

Parmi les autres causes du fourvoiement de l'économie politique figurent sa sur-estimation du modèle monétaire, sa sous-estimation des « déséconomies externes », autrement dit des externalités négatives, et sa fascination pour la croissance. Voyons successivement ces trois causes :

« L'étroite liaison de la vision économique avec l'instrument monétaire restreint son champ de vision au domaine de la circulation de l'argent, qui ne s'emploie qu'entre hommes, donc à l'intérieur de l'organisme social, et ne s'applique point à ses rapports avec la nature. La vision monétaire ne permet de voir les choses qu'à partir du moment où elles entrent dans le système des relations humaines comme marchandises, et aussi longtemps qu'elles conservent ce caractère : avant d'avoir été ainsi perçues, elles sont sans existence économique ; sitôt rejetées, elles perdent l'existence économique. »⁵⁶

Dans un texte de 1966 intitulé « Sur la stratégie prospective de l'économie sociale » reprenant les idées d'une conférence qu'il prononça la même année à Baden, à l'invitation de la Société suisse de statistique et d'économie politique, Bertrand de Jouvenel insiste sur l'importance cachée des externalités et sur le rôle à venir que doivent tenir les acteurs économiques et politiques à leur égard. Ce faisant, il anticipe la problématique du « pollueur-payeur » en attendant d'exposer dix ans plus tard la nécessité et les limites du recyclage.

« Le prévisionniste et le stratège – écrit-il en 1966 – doivent également prendre en considération le progrès des flux négatifs à traiter. Mais le stratège sera sensible au fait que les activités publiques réparatrices entrent en concurrence pour l'emploi des ressources avec les activités créatrices : il cherchera donc à minimiser la nécessité des activi-

tés réparatrices, et pour cela à minimiser l'émission des nuisances : il en est d'ailleurs qu'on ne connaît pas les moyens d'enlever : ainsi le bruit. Il sera donc porté à préconiser une politique imposant aux émetteurs de nuisances leur retenue à la source, l'autodigestion des nuisances. Mais il ne faut pas oublier que le stratège ne saurait que proposer, il ne peut disposer. Les grandes entreprises sont les agents les plus capables d'autodigérer les nuisances dont leurs opérations sont émettrices (encore que les questions de concurrence internationale soient à cet égard gênantes), les petites entreprises le sont moins. Quant aux consommateurs – dont il faut bien dire qu'ils sont les auteurs principaux – la difficulté est très grande. »⁵⁷

Si certains écologistes politiques des années 1970 furent tentés de présenter le recyclage comme une panacée, tel ne fut pas le cas de Bertrand de Jouvenel. Certes, il le préconisa comme une solution aux gaspillages des matières premières caractéristiques de la société de consommation de l'époque, mais comme une solution qui ne serait efficace, par le seul jeu du marché, qu'à la condition que les matières premières connussent un substantiel renchérissement. Aussi désirable soit-il, le recyclage ne saurait constituer qu'un palliatif et non point un remède aux maux de la société industrielle :

« Puisque j'ai mentionné le recyclage, il me faut apporter, au vœu raisonnable de le favoriser, des réserves malheureusement raisonnables elles aussi au sujet de l'étendue du remède que le recyclage peut apporter à nos pratiques de destruction accélérée. Premièrement, la récupération est toujours incomplète et dans une large mesure. Deuxièmement, la phase initiale du ramassage est coûteuse en main-d'œuvre. Troisièmement, la retransformation est coûteuse en énergie, de sorte qu'une large pratique du recyclage impliquerait la cherté des matières premières associées au bon marché de l'énergie. Et la combinaison inverse lui est, au contraire, défavorable »⁵⁸. Relevons toutefois que sur ce point,

la pensée de notre auteur paraît un peu hésitante puisque, dans un autre passage du même ouvrage, il déclare les matières premières autres que les combustibles « indéfiniment réemployables »⁵⁹.

Pour ce qui est de la fascination de la croissance, Bertrand de Jouvenel en souligne le caractère récent : « Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la croissance économique a été soudain admise dans tous les pays comme l'objectif majeur du gouvernement national, condition de tous les autres objectifs. La notion médiévale de « bien commun » s'est incarnée dans le P.N.B., et la notion plus récente de progrès dans l'augmentation du P.N.B. »⁶⁰ Notre auteur critique vivement cette fascination comme procédant de la surestimation du modèle monétaire dénoncé par lui⁶¹. L'origine doit en être recherchée dans la Grande Dépression de 1929 et dans le désastreux chômage qui la suivit⁶². Selon lui, la croissance n'est qu'un indicateur économique donnant l'« illusion de la matérialité »⁶³ car il ne fonctionne que dans le cadre des échanges monétaires, qui certes caractérisent de plus en plus les échanges économiques dans les sociétés industrialisées mais non point tous ces échanges, n'est guère significatif dans les sociétés traditionnelles et traduit fort mal les progrès de la législation sociale et plus mal encore les rapports entre les hommes et la Nature⁶⁴.

Mais de ce qu'une fascination soit infondée, il ne résulte pas que la fascination inverse soit justifiée. Selon lui, le « Rapport sur les limites à la croissance », dû à l'équipe Meadows et qui ouvrit en 1972 « le procès de la croissance », participe de la même révérence excessive pour l'indicateur du P.N.B. que celle dont font montre les tenants de la croissance. Selon Bertrand de Jouvenel, qui avait été l'un des membres fondateurs du Club de Rome, ce Rapport a été conçu dans une perspective d'industriels, réalisé sur un modèle réductionniste extrêmement simplifié conçu à des fins industrielles et il ne perçoit la nature que comme mine et décharge, c'est-à-dire avec des yeux d'industriels. « Car qui a voulu et inspiré

cette étude ? Un grand industriel, Aurelio Peccei ; et c'est par sa capacité de grand manager industriel que l'ouvrage a été lancé avec tant de force et partout. » Pour toutes ces raisons, Bertrand de Jouvenel déclare préférer de beaucoup le manifeste *A Blueprint for Survival* publié par *The Ecologist* à l'époque du premier Rapport au Club de Rome, soit au début de 1972 également⁶⁵.

A la réflexion, et quelle que soit la pertinence de certaines des critiques que Bertrand de Jouvenel adresse au « Rapport sur les limites à la croissance » de l'équipe Meadows, il nous semble qu'il ne rend pas pleinement justice à cet ouvrage. Ainsi, reconnaît-il, mais en passant seulement, « l'ampleur apocalyptique » de l'explosion démographique à l'échelle mondiale, pour en conclure aussitôt : « De cette menace, tout le monde a conscience, et quelque lutte de vitesse que l'on mène on entend qu'elle ne saurait être gagnée sans que soit maîtrisée cette prolifération. Ce thème démographique n'est donc nullement un apport de l'étude Meadows. Ce qui est propre à celle-ci, c'est d'imprimer le même caractère de menace à la croissance industrielle. Et c'est ce changement de signe d'un phénomène tenu pour positif qui a profondément frappé l'opinion. »⁶⁶ C'est là, nous semble-t-il une conclusion nettement en retrait sur le thème fondamental de son texte de 1957 « De l'économie politique à l'écologie politique » et même sur le message fondamental de ses ouvrages de 1968 et de 1976, d'autant que lui-même nous paraît avoir constamment sous-estimé la portée de l'explosion démographique au niveau planétaire.

En effet, dès 1957 Bertrand de Jouvenel avait démontré que la « capacité sustentatrice » ou la « capacité portante » (nous disons de nos jours, la capacité de charge) d'un espace géographique naturel dépend de son mode d'exploitation. Or, comme les matières vivantes dont se nourrissent les humains sont infiniment moins abondantes que les matières mortes dont se nourrissent les machines, n'était-il pas évident que l'économie politique

ne pouvait faire l'impasse sur la croissance démographique ? Mais comme les machines industrielles sont toujours plus gourmandes de matières mortes (les combustibles fossiles) ou minérales qui ne sont pas totalement recyclables, n'était-il pas évident que l'économie politique ne pouvait faire l'impasse aussi sur les limites à une croissance industrielle illimitée ?⁶⁷

Tout se passe comme si Bertrand de Jouvenel avait hésité à tirer les conclusions de la thèse centrale de son texte de 1957 telle qu'elle ressort de la citation ci-après : « Pour ces raisons, il me semble que l'instruction économique devrait toujours être précédée d'une introduction écologique. Avant de parler de l'organisation des hommes pour l'obtention de biens, il faudrait montrer que ces biens sont obtenus à partir de l'environnement naturel et que, dès lors, l'organisation dont il s'agit est essentiellement une organisation pour tirer parti de l'environnement. »⁶⁸ Au fond, il préconisait rien de moins qu'un changement de paradigme faisant de l'économie un prolongement de l'écologie, c'est-à-dire d'une science du Vivant, alors que l'économie de l'environnement tente aujourd'hui encore de réaliser l'inverse. Mais peut-être le sort commun de la plupart des grands novateurs est-il d'entrevoir certaines conséquences seulement de leur audace intellectuelle et d'en craindre plusieurs autres.

Limites de l'écologie politique de Bertrand de Jouvenel

L'historien possède un redoutable avantage sur les personnages qu'il étudie, celui du progrès des connaissances intervenu entre eux et lui. Dans le cas qui nous occupe, cet avantage est relatif mais néanmoins appréciable, puisque le temps nous séparant des textes retenus, qui datent respectivement de 1957, 1968 et 1976, est modeste. Il n'empêche que le prodigieux essor de l'écologie politique et, plus généralement, des sciences, du droit et de la politique de protection de la nature ou de

l'environnement intervenu au cours des dernières décennies donne une valeur quasi prophétique au premier, en tout cas, des trois textes en question. Il convient donc d'en saluer le caractère novateur et de reconnaître à son auteur tout le mérite d'un éclaircisseur de l'aventure humaine.

Dans l'histoire des idées, il n'est nullement attentatoire au mérite d'un novateur que de tenter de retracer ses sources et les influences qui se sont exercées sur lui ou, le plus souvent, qu'il a délibérément recueillies. En l'occurrence, force nous est d'admettre que nous n'avons pu les retrouver toutes faute d'avoir entrepris des recherches d'archives. Dans les pages qui précèdent nous avons signalé au passage les références que Bertrand de Jouvenel a faites notamment à d'importantes sources américaines des années 1950 et 1960 ignorées par la quasi-totalité des économistes ou politiques français de l'époque ainsi qu'à quelques auteurs qui ressortissent peu ou prou à la constitution de l'économie en tant que discipline, à savoir Petty, Quesnay, Montesquieu, Rousseau, et, bien sûr, Adam Smith, Malthus et Sismondi, noms auxquels il convient d'ajouter ceux de Darwin et de Haeckel qui, eux, ressortissent à la protohistoire de l'écologie et qu'il cite occasionnellement. Mais force est de constater que l'on ne trouve jamais sous sa plume celui d'un Linné, dont le *Systema Naturae* de 1735 passe de nos jours pour un classique de cette protohistoire d'autant qu'il est l'un des premiers théoriciens de ce que l'on appelait alors l'« économie de la nature »⁶⁹ dont l'intitulé même anticipe sur celui de son article de 1957.

De même sont absents des trois textes susmentionnés les noms du diplomate et géographe américain George Perkins Marsh, l'auteur de *Man and Nature* paru en 1864 et republié en 1874 sous le titre *The Earth as Modified by Human Action*, du philosophe français du Vivant Henri Bergson dont *L'Évolution créatrice* date de 1907, celui du géochimiste russe Vladimir Ivanovich Vernadsky, dont *La Biosphère*, parue en russe en 1926, fut

traduite en français en 1929, comme ceux des classiques de l'écologie scientifique que furent, à l'extrême fin du XIX^e siècle le Danois Eugenius Warming et l'Américain Frederic Clements, deux des fondateurs de l'écologie végétale, le Suisse François Alphonse Forel, fondateur de la limnologie, puis au début du XX^e siècle, l'Anglais Charles Elton, fondateur de l'écologie animale, l'Anglais Arthur Tansley, créateur en 1935 du terme «écosystème» et surtout l'Anglo-américain George Evelyn Hutchinson ainsi que son disciple américain Raymond Lindeman qui, en 1942, établit la pertinence de la thermodynamique dans l'étude des réseaux trophiques, pour ne citer que quelques savants écologistes parmi les plus réputés. Sont également absents les noms de Fairfield Osborn, auteur de *Our Plundered Planet* (1948), publié en français en 1949 sous le titre de *La Planète au pillage*, de William Vogt, auteur *The Road to Survival* (1948), publié en français en 1950 sous le titre *La faim du monde*, et étonnamment, pour ce qui est de ses deux livres «écologistes», celui de Rachel Carson, l'auteur de *Silent Spring* (1962). Or tous ces auteurs eussent pu fournir des arguments supplémentaires à Bertrand de Jouvenel. Il est vrai que ce dernier se réfère à deux biométriciens que nous avons cités au passage, à savoir Lotka et Volterra, inventeurs des premiers modèles mathématiques proie-prédateurs – peut-être particulièrement interpellateurs pour un économiste! –, et qu'il fait grand cas de George L. Clarke, auteur d'un ouvrage intitulé *Elements of Ecology*, paru à Londres et New York en 1954 qui, lui, mentionne plusieurs des auteurs sus-mentionnés⁷⁰. Certes, le traité de cet écologiste marin et océanographe est d'excellente qualité comme l'atteste le fait qu'il est encore cité dans certains des meilleurs traités d'auteurs contemporains, dont celui d'Eugène Odum, mais à la différence de ce dernier, la dimension globale y fait défaut et son auteur n'y fait jamais référence au concept de biosphère⁷¹.

Quelle que large qu'elle soit pour un représentant des sciences sociales de son

temps, l'information de Bertrand de Jouvenel en matière d'écologie et plus encore en matière de démographie⁷² ne laisse pas d'être lacunaire, ce qui explique certaines faiblesses, signalées au passage, des trois textes que nous avons examinés. Toutefois, dans deux autres domaines son information est encore plus déficiente, à savoir l'histoire des sciences et l'histoire des techniques en Occident. Certes, il cite bien occasionnellement l'ouvrage collectif de Charles Singer *A History of Technology*, paru à Oxford en 1958⁷³, ainsi qu'un article de l'abbé Payson Usher⁷⁴, mais toujours le même et, au demeurant, un article qui ne porte pas véritablement sur l'histoire des techniques. En revanche il connaît, vante et admire l'ouvrage monumental de Joseph Needham *Science and Civilization in China*, paru à Cambridge en 1954.

Or, immense était déjà la littérature sur l'histoire des sciences et des techniques parues avant cette date, notamment dans l'entre-deux-guerres, tel l'ouvrage de Sir William Dampier, *A History of Science*, dont la première édition date de 1929 et dont la quatrième édition, parue en 1947, fut traduite en français et publiée chez Payot, à Paris, en 1951, et telles surtout les contributions fondamentales à l'histoire des techniques qu'apportèrent les historiens français Marc Bloch et Lucien Febvre puis Richard Lefebvre des Noëttes dans les *Annales d'histoire économique et sociale* à partir de 1929 et, dans le monde anglo-saxon, un Lewis Mumford dans *Technics and Civilization*, paru à New-York en 1934 et publié en français en 1950. Les déficiences de son information en matière d'histoire des sciences et plus encore en matière d'histoire des techniques conduisent Bertrand de Jouvenel à se demander «pourquoi ce que nous appelons «civilisation industrielle» ne s'est pas développée en Chine plutôt qu'en Europe». A cette question mal posée, notre auteur ne pouvait manquer de suggérer une réponse hasardeuse: «On peut espérer que l'auteur le plus capable de fournir une réponse, Joseph Needham, le fera dans la

suite de son grand ouvrage.»⁷⁵ Bertrand de Jouvenel savait-il que les historiens sus-mentionnés et plusieurs autres avaient abondamment traité des préconditions culturelles de l'essor de la civilisation technique européenne au Moyen âge ? En tout cas, il ne mentionne jamais le célèbre article de l'historien américain Lynn White, «The Historical Roots of Our Ecological Crisis» publié par la revue *Science* en 1967, article mettant en cause l'interprétation du christianisme qui prévalut au Moyen âge en Europe occidentale et qui fut à l'origine d'une controverse considérable restée centrale pour l'écologie politique⁷⁶. On n'en trouve nulle trace dans *La civilisation de puissance*, ouvrage qui pourtant est de neuf ans postérieur à l'article de Lynn White.

De même que *La civilisation de puissance* ignore Lynn White, cet ouvrage ignore les principaux auteurs qui illustrèrent la science écologique, l'écologie politique ou ce que l'on appelle à présent la bioéconomie pendant les années 1960 et au début des années 1970, à savoir Barry Commoner, Paul et Ann Ehrlich, les frères Eugen et Howard Odum, Barbara Ward et René Dubos ainsi que Nicholas Georgescu-Roegen, pour n'en citer que quelques-uns parmi les principaux⁷⁷.

Ces quelques remarques critiques n'enlèvent rien au mérite de Bertrand de Jouvenel qui fut véritablement un initiateur de l'écologie politique, mais elles signalent qu'il ne tint véritablement ce rôle qu'en 1957, ses ouvrages ultérieurs de 1968 et surtout de 1976 ne prenant pas suffisamment en considération les nombreuses contributions que d'autres auteurs avaient apportées entre-temps à son sujet.

Nous avons recensé ci-dessus quelques-unes des explications qui peuvent rendre compte de la méconnaissance par la plupart des historiens de l'écologie du rôle d'avant-garde qui revient à Bertrand de Jouvenel dans l'émergence de l'écologie politique. A ces bonnes raisons, il convient peut-être d'en ajouter une moins bonne qui, toutefois, est surtout valable pour les historiens français. Bertrand de Jouvenel, qui au début des années 1930 figu-

rait dans la gauche du Parti radical, rallia en 1936 le Parti du peuple français (PPF) de Doriot, pour le quitter, il est vrai, après Munich, en 1938. Mais, compte tenu de l'évolution ultérieure de Doriot vers le fascisme et de de l'attitude ambiguë dont Bertrand de Jouvenel fit montre pendant la Guerre à l'égard de Otto Abetz, de Vichy et plus encore de la France libre, après la Libération il fut considéré par beaucoup en France comme un «pestiféré», pour reprendre le terme qu'il utilise lui-même dans ses mémoires, et ce bien que son républicanisme, ses convictions démocratiques et son hostilité à l'antisémitisme n'aient jamais été sérieusement contestés⁷⁸.

Nous avons rencontré un problème analogue dans l'étude de la pensée politique d'Henri de Man dont l'attitude pendant la seconde Guerre mondiale prête davantage encore à la critique que celle de Bertrand de Jouvenel. La position que nous avons adoptée pour le premier de ces auteurs nous paraît valable également pour le second, à savoir qu'il importe de faire la différence entre la doctrine politique d'un auteur et ses engagements politiques qui, dans bien des cas, sont tributaires de circonstances biographiques fortuites, de mobiles psychologiques inconscients ou même de failles de caractère dont la résultante peut être très en retrait, pour ne pas dire plus, par rapport aux impératifs éthiques proclamés par la doctrine dont l'intéressé se réclame encore, mais à tort⁷⁹. Cette position de principe nous fait tenir en suspicion l'amalgame entre nazisme et écologie opéré notamment par Luc Ferry dans l'essai, au demeurant très insuffisamment informé, qu'il publia en 1992 et auquel un jury genevois, plus mal informé encore, crut pouvoir décerner le Prix Jean-Jacques Rousseau de la Ville de Genève⁸⁰.

A notre avis, il convient de considérer les trois contributions de Bertrand de Jouvenel à l'écologie politique que nous avons passées en revue, de même que le reste de son œuvre, en faisant abstraction des ambiguïtés de notre auteur avant et pendant la seconde Guerre mondiale. Et force est de constater que le pre-

mier de ces textes fait de lui l'un des premiers explorateurs d'une problématique qu'il développe avec une conviction sans faille, mais une information de plus en plus lacunaire, dans ses ouvrages de 1968 et de 1976. C'est donc simplement lui rendre justice que de le reconnaître et le présenter comme un pionnier méconnu de l'écologie politique.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Bertrand de JOUVENEL, *Du pouvoir, histoire naturelle de sa croissance*, Editions du Cheval ailé, Genève, 1945, 2^e édition, 1947, 3^e édition Hachette, Paris, 1972.
2. Bertrand de JOUVENEL, *De la souveraineté. A la recherche du bien public*, Editions Médicis, Paris, 1955.
3. Bertrand de JOUVENEL, *De la politique pure*, 1^{re} édition française, Calmann-Lévy, 1963, 2^e édition, 1977, 308 pages.
4. Bertrand de JOUVENEL, *L'art de la conjecture*, Editions du Rocher, Monaco, 1964.
5. Hugues de JOUVENEL, *Biographie de Bertrand de Jouvenel*, document dactylographié daté du 11-01-1987.
6. Pour une liste de ses publications, cf. *Encyclopedia Universalis*, 1988, pp. 568-569. Il semble que la pensée politique de Bertrand de Jouvenel n'ait guère suscité d'études récentes. En tout cas, celles que nous avons consultées l'abordent toutes dans une perspective classique qui fait l'impasse sur notre approche et notre sujet. Il s'agit de Evelyne PISIER, *Autorité et liberté dans les écrits politiques de Bertrand de Jouvenel*, PUF, Paris, 1967, 92 pages; Michael Richard DILLON, *A Study of Authority: The Political Thought of Bertrand de Jouvenel*, University of Notre Dame, 1970, 199 pages; Franklin Edward ROBINSON, *Jouvenel on the Common Good*, Southern Illinois University, 1971, 142 pages; William Raymond LUCKEY, *Intermediate Institutions in the Political Thought of Bertrand de Jouvenel*, Fordham University, 1979, 231 pages.
7. Bertrand de JOUVENEL, *La civilisation de puissance*, Fayard, Paris, 1976, 206 pages. Les mots entre guillemets sont repris de la page 136.
8. *Bulletin SEDEIS* n° 671 a) du 1er mars 1957, 23 pages, «De l'économie politique à l'écologie politique» constitue le chapitre 6 de *La civilisation de puissance*, op. cit., pp. 49 à 77.
9. Bertrand de JOUVENEL, *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, Futuribles, Paris, 1968, 389 pages.
10. Un auteur américain, Rudolf HEBERLE avait publié une contribution intitulée «Principles of Political Ecology», in *Soziologische Forschung in unserer Zeit. Ein Sammelwerk Leopold von Wiese zum 75. Geburtstag*, Karl Gustav Specht éd., Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1951, p. 186 à 196. Toutefois, comme le reconnaît explicitement son auteur, il utilise l'expression «écologie politique» comme synonyme de «sociologie électorale», soit dans un sens purement métaphorique.
11. Cf. notamment Adrian ATKINSON, *Principles of Political Ecology*, Belhaven, London, 1991. Relevons toutefois que cet auteur cite à tort Rudolf Heberle et l'ouvrage collectif sus-mentionné publié par Gustav Specht comme relevant de son sujet!
12. Donald WORSTER, *Nature's Economy. The Roots of Ecology*, Sierra Club Books, San Francisco, 1977, 404 pages. Cet ouvrage a été traduit et publié en français sous un titre dénaturant la richesse du titre original, à savoir *Les pionniers de l'Ecologie. Une histoire des idées écologiques*, Editions Sang de la Terre, Paris, 1992, 412 p. Au sujet de l'origine étymologique commune des mots «économie» et «écologie», cf. la note 21 ci-après.
13. Pascal ACOT, *Histoire de l'écologie*, Presses universitaires de France, Paris, 1988, 285 pages.
14. Jean-Paul DELÉAGE, *Histoire de l'écologie, une science de l'homme et de la nature*, La Découverte, Paris, 1991, 330 pages.
15. Tim HAYWARD, *Ecological Thought. An Introduction*, Polity Press, Cambridge, 1995, 259 p.
16. Jean-Marc DROUIN, *Réinventer la nature. L'écologie et son histoire*, préface de Michel Serres, Desclée de Brouwer, Paris, 1995; Jean JAKOB, *Les sources de l'écologie politique*, Arléa-Corlet, Condé-sur-Noireau, 1995.
17. Herman E. DALY éd., *Economics, Ecology, Ethics. Essays toward a Steady-State Economy*, W. H. Freeman and Company, San Francisco, 1980, 372 pages; Herman E. DALY and John B. COBB Jr, *For the Common Good. Redirecting*

- the Economy towards the Community, the Environment and a Sustainable Future*, Green Print, London, 1989, 483 p.
18. Juan MARTINEZ-ALIER, *Ecological Economics. Energy, Environment and Society*, Blackwell, Oxford, UK, and Cambridge, USA, 1987, 287 p.
 19. José Manuel NAREDO, *La economía en evolución, Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, Siglo XXI de España, Madrid, 1987, 538 p. : cf. pp. 264, 266 et 273.
 20. Franck Dominique VIVIEN, *Economie et écologie*, La Découverte, Paris, 1994, p. 51.
 21. Ivo RENS et Jacques GRINEVALD, «Jalons pour une historiographie de l'écologie politique», in CADMOS, *Revue trimestrielle de l'Institut universitaire d'études européennes de Genève et du Centre européen de la culture*, Genève, printemps 1979, pp. 18 à 26. Dans une note de bas de page de cet article nous écrivîmes alors : «On sait que le mot écologie est dérivé du grec oikos qui signifie l'habitat, la maison, et que c'est ce même terme grec qui forme la racine du mot économie, beaucoup plus ancien. Cette simple chronologie rappelle que la circulation des concepts entre ce que nous appelons l'écologie d'une part et l'économie d'autre part n'a jamais été à sens unique, d'où certaines ambiguïtés inévitables. Notons ici qu'en 1931, dans le grand traité de H. G. WELLS, J. HUXLEY & G. P. WELLS, *The Science of Life*, Ed. Cassel and Company, Londres, au chapitre V, p. 578, la science de l'écologie est ainsi définie : «Ecology is biological economics». Il n'est pas inutile de se souvenir que la théorie pré-évolutionniste de «l'économie de la nature», avec son paradigme de l'équilibre, préétabli par la sagesse divine dans l'esprit des linnéens, constitue la protohistoire de l'écologie...» (ibidem, pp. 18 et 19) Au sujet de ce paradigme et de ses rapports avec la théologie naturelle, cf. Jean-Marc DROUIN, *Réinventer la nature. L'écologie et son histoire*, op. cit. p. 39 et ss.
 22. Michel et Calliope BEAUD ainsi que Mohamed Larbi BOUGUERRA, éd., *L'état de l'environnement dans le monde*, La Découverte/Fondation pour le progrès de l'homme, Paris, 1993, pp. 30-34. Cf. aussi Jacques GRINEVALD, «A propos de la naissance de l'écologie», in *La Bibliothèque naturaliste*, 1990, 10, pp. 5-12 et «La révolution bioéconomique de Nicholas Georgescu-Roegen», *Stratégies Energétiques, Biosphère & Société*, Genève, 1992, pp. 23-24.
 23. Rachel CARSON, *Silent Spring*, Houghton Mifflin, New York, 1962, traduit en français sous le titre *Le printemps silencieux*, préface de Roger Heim, Plon, Paris, 1963.
 24. Paru en français sous le titre *Changer ou disparaître. Plan pour la survie*, Fayard, Paris, 1972.
 25. *Bulletin SEDEIS* n° 671 a) du 1^{er} mars 1957, op. cit. p. 8 et *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 57.
 26. *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 92.
 27. Il parle notamment d'«écosystème» dans *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 89 et de «biosphère» dans un texte de 1965 reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 240.
 28. Cf notamment sa préface, «Réflexions d'un cheval philosophe», à *La civilisation de puissance*, op. cit. p. IX à XVI et passim.
 29. «Introduction au problème de l'Arcadie», 1965, reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., pp. 205-206.
 30. Ibidem, p. 210.
 31. *La civilisation de puissance*, op. cit. p. III. Relevons que Bertrand de Jouvenel ne cite de Henry Adams que *The Education of Henry Adams*, dont la première édition, hors commerce, datée de 1903, et non point *A Letter to American Teachers of History*, J. S. Furst, Baltimore, 1910, repris in *The Degradation of the Democratic Dogma*, Macmillan, New York, 1919, qui traite de ce sujet d'une façon nettement plus approfondie.
 32. «Introduction au problème de l'Arcadie», 1965, reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 210, note 10.
 33. Pour ce qui est de la prolifération des machines, cf. notamment *La civilisation de puissance*, op. cit. p. V, 73 et 153 où Bertrand de Jouvenel se réfère à l'utopie anti-technologique *Erewhon* que Samuel Butler publia en 1872 (et dont une traduction française parut chez Gallimard en 1920). Pour ce qui est de la prolifération des personnes morales, cf. notamment *La civilisation de puissance*, op. cit. p. XV, 10, 25, 34, 35 et 153.
 34. *La civilisation de puissance*, op. cit. pp. 89 et 127.
 35. Le Rapport PALEY, de son vrai titre *A Report to the President by the President's Materials Policy Commission*, 5 vol., Washington, 1952, donne des indications chiffrées pour les Etats-Unis sur l'importance des prélèvements sur la

- Nature en matières premières. Ce document, dont Bertrand de Jouvenel fait grand cas, est commenté par lui dans un texte de 1965 intitulé «Pour une conscience écologique» reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 243 et cité par lui dans *La civilisation de puissance*, op. cit. pp. 79 à 81. Le rôle historique de la Commission Paley est notamment retracé dans *The Global 2000 Report to the President. Entering the Twenty-First Century*, (commandité par le Président Carter) Penguin Books, volume 1, p. 689 et ss.
36. «Pour une conscience écologique», 1965, reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 245. Même idée dans *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 92.
 37. *Restoring the Quality of the Environment. Report of the Environmental Pollution Panel*, President's Science Advisory Committee, White House, Washington, nov. 1965, p. 115, cité in *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 91. Le chapitre sur le CO₂ est signé par R. Revelle et d'autres dont Keeling. Mention est faite de ce Rapport dans Eugène P. ODUM, *Fundamentals of Ecology*, Saunders, Philadelphia, 3^e éd., 1971, p. 546. (Cf infra, note 71)
 38. «La terre est petite», 1959, reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 77 et surtout la citation de Henri Rousseau figurant dans l'Annexe non datée du même ouvrage, p. 304.
 39. Alfred LOTKA, *Elements of Mathematical Biology*, (éd. or. 1924), New York, Dover, 1956, p. 227. Cet ouvrage de Lotka (1880-1949), considéré comme un classique de l'écologie théorique, est cité par l'auteur in *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 191. Au sujet de la place du savant suédois Svante August Arrhénius (1859-1927), cf. l'étude de Jacques GRINEVALD, «L'effet de serre de la Biosphère. De la révolution thermo-industrielle à l'écologie globale» in *Stratégies Énergétiques, Biosphère & Société*, Genève, mai 1990, p. 9 à 34, et particulièrement p. 14.
 40. *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 370.
 41. *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 30.
 42. «La terre est petite», 1959, reproduit in *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., pp. 66 à 77.
 43. «Recherche et Développement», 1965, reproduit in *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 326.
 44. *Bulletin SEDEIS* n° 671 a) du 1^{er} mars 1957, op. cit. p. 20 et *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 74.
 45. *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 242.
 46. «L'économie politique de la gratuité», 1957, et «Recherche et Développement», 1965, reproduits in *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 21 et 326.
 47. «Pour une conscience écologique», 1965, reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 247.
 48. *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 148.
 49. «Jardinier de la terre», 1967, reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 379.
 50. *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 130.
 51. «L'économie politique de la gratuité», 1957, reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 22.
 52. *La civilisation de puissance*, op. cit. pp. 79 et 11 et ss.
 53. Ibidem, p. 58 et *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., pp. 25, 126 et ss.
 54. «Pour une conscience écologique», 1965, reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 238.
 55. *Bulletin SEDEIS* n° 671 a) du 1^{er} mars 1957, op. cit. p. 9 et *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 59. L'ouvrage de Vito Volterra (1860-1940), mathématicien et théoricien de l'écologie auquel se réfère Bertrand de Jouvenel est intitulé en français *Leçons sur la théorie mathématique de la lutte pour la vie*, rédigées par Marcel Brélot, Paris, 1931.
 56. *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 128.
 57. «Sur la stratégie prospective de l'économie sociale», 1966, reproduit dans *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., pp. 289-290.
 58. *La civilisation de puissance*, op. cit. pp. 190 et 191.
 59. Ibidem, p. 145.
 60. Ibidem, p. 113.
 61. Ibidem, p. 118.
 62. Ibidem, p. 132.
 63. Ibidem, p. 115.
 64. Ibidem, p. 118 et ss.
 65. Ibidem, p. 135 et ss.
 66. Ibidem, p. 139.
 67. *Bulletin SEDEIS* n° 671 a) du 1^{er} mars 1957, op. cit. p. 10 et 13 et *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 60 et 64.
 68. *Bulletin SEDEIS* n° 671 a) du 1^{er} mars 1957, op. cit. p. 7 et *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 56.

69. Cf. Donald WORSTER, *Nature's Economy. The Roots of Ecology*, p. 31 et ss.
70. Le *Bulletin SEDEIS*, n° 671 a) du 1^{er} mars 1957, op. cit. p. 7 et *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 56 se réfèrent explicitement à George L. CLARKE, *Elements of Ecology*, John Wiley & Sons Ltd, New York and Chapman & Hall, Ltd, London, 534 pages.
71. George Clarke cite d'ailleurs à la page 516, parmi ses références bibliographiques, la première édition du traité d'Eugène P. ODUM, *Fundamentals of Ecology*, Saunders, Philadelphia, 1953. La deuxième édition de ce monument de la science écologique date de 1959 et la troisième (et définitive ?) de 1971 et elle est parue chez le même éditeur que les deux précédentes. En sens inverse, on trouve plusieurs mentions de George Clarke dans la troisième édition des *Fundamentals of Ecology*. De même, le frère cadet d'Eugène Odum, Howard T. ODUM, cite également George Clarke dans *Environment, Power and Society*, John Wiley & Sons, New York, 1971, p. 66. Enfin, l'écologiste français François RAMADE signale le traité de Clarke, dont il reprend pratiquement le titre dans son diptyque *Éléments d'écologie: Ecologie fondamentale*, McGraw-Hill, Paris, (éd. or. 1984), 2^e tirage corrigé 1987, et *Éléments d'écologie: Ecologie appliquée*, McGraw-Hill, Paris, (éd. or. 1974), 4^e édition 1989.
72. On est frappé de ne trouver ni dans *Arcadie* ni dans *La civilisation de puissance* aucun développement sur ce thème ni aucune allusion à un Gaston BOUTHOU, auteur de *La surpopulation dans le monde*, Payot, Paris, 1958. Dans son remarquable ouvrage, *Les catastrophes écologiques*, McGrawHill, Paris, 1987, François RAMADE voit dans «l'explosion démographique» la première de ces catastrophes. Pour un inventaire plus récent de ce problème, y compris dans sa dimension historique, cf. le dossier «L'explosion démographique contre le développement durable» in *Stratégies Energétiques, Biosphère & Société*, Genève, 1993-1994.
73. Charles SINGER et al. *A History of Technology*, Oxford Clarendon Press, 1958, cité in *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., pp. 156 et 321 ainsi que *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 22.
74. Abbot Payson USHER, «The History of Population and Settlements in Eurasia» in *The Geographical Review*, cité in *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 133 ainsi que *La civilisation de puissance*, op. cit. p. 62.
75. *Arcadie. Essai sur le mieux-vivre*, op. cit., p. 233.
76. Cet article a été reproduit dans de nombreux ouvrages, notamment dans Robin CLARKE, ed., *Notes for the Future, an alternative history of the past decade*, Thames and Hudson, London, 1975, pp. 99 à 106. L'ouvrage de René DUBOS, *Les dieux de l'écologie*, paru en 1973 dans la collection *Ecologie* de Fayard, s'inscrit dans cette controverse.
77. Dans la période en question, Barry COMMONER publia notamment en 1966 *Science and Survival*, New York, Viking Press, paru en français en 1969 sous le titre *Quelle terre laisserons-nous à nos enfants ?*, Seuil, Paris, puis, en 1971, *The Closing Circle: Nature, Man and Technology*, Knopf, New York, paru en français en 1972 sous le titre *L'encerclement, Problèmes de survie en milieu terrestre*, Seuil, Paris; Paul EHRLICH publia en 1968 *The Population Bomb*, Ballantine, New York, paru en français sous le titre *La bombe «P»*, Fayard, Paris, en 1972, puis avec sa femme Ann Ehrlich, *Population, Resources, Environment. Issues in Human Ecology*, Freeman, San Francisco, 1970, paru en français sous le titre *Population, ressources, environnement*, Fayard, Paris, en 1972; Eugen ODUM publia en 1971 la troisième édition des *Fundamentals of Ecology*, Saunders, Philadelphia, tandis que son frère cadet Howard ODUM publiait la même année *Environment, Power and Society*, Wiley-Interscience; Barbara WARD and René DUBOS publièrent en 1972, en vue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain qui se tint cette année à Stockholm *Only One Earth, The Care and Maintenance of a Small Planet*, Penguin Books, paru en français encore en 1972 sous le titre *Nous n'avons qu'une Terre*, Fayard, Paris; enfin Nicholas GEORGESCU-ROEGEN publia en 1966 *Analytical Economics: Issues and Problems*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, partiellement traduit en français et publié en 1970 sous le titre *La science économique. Ses problèmes et ses difficultés*, Dunod, Paris, puis, en 1971, son *magnum opus*, *The Entropy Law and*

the Economic Process, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.

78. Bertrand de JOUVENEL, *Un voyageur dans le siècle 1903-1945*, Editions Robert Laffont, Paris, 1979, p. 456 et ss et passim.
79. Cf. notamment Ivo RENS et Michel BRÉLAZ, «Introduction» et Ivo RENS, «Pacifisme et internationalisme dans la dernière partie de l'œuvre d'Henri de Man» in «Sur l'œuvre d'Henri de Man, Rapports présentés au Colloque international organisé par la Faculté de droit de l'Université de Genève les 18, 19 et 20 juin 1973 sous la présidence du professeur Ivo Rens», *Revue euro-*

péenne des sciences sociales et Cahiers Vilfredo Pareto, Genève, n° 31 de 1974, respectivement pp. 7 à 9 et pp. 243 à 271 ainsi que la Préface que nous avons écrite avec Michel Brélaz à notre réédition commune de Henri de Man, *Au delà du marxisme*, Seuil, Paris, 1974, pp. 7 à 27.

80. Luc FERRY, *Le nouvel ordre écologique. L'arbre, l'animal et l'homme*, Grasset, Paris, 1992. Parmi les nombreuses réactions négatives que souleva cet essai, cf. la critique dévastatrice qu'en fit Jacques GRINEVALD dans *Stratégies Énergétiques, Biosphère & Société*, Genève, 1993-1994, p. 144.

Ce texte a été publié dans l'ouvrage collectif réuni et publié par Alain Clavien et Bertrand Muller, *Le goût de l'histoire, des idées et des hommes. Mélanges offerts au professeur Jean-Pierre Aguet*, Editions de l'Aire, Vevey, 1996.

INFORMATION

Déclaration de l'Association pour l'Appel de Genève à l'occasion du 50^e anniversaire de l'avènement de l'ère nucléaire

Communiqué de presse publié dans *Le Courrier de Genève*
des samedi 15 et dimanche 16 juillet 1995 et
dans *Les services publics* de Lausanne du 24 août 1995

Il y a cinquante ans, des scientifiques et militaires américains faisaient exploser, le 16 juillet 1945, dans le désert du Nouveau-Mexique, à Alamogordo, la première bombe atomique de l'histoire, où quelques kilos de plutonium dégagèrent la puissance de 20 000 tonnes d'explosif classique (TNT).

Conçu par des scientifiques, souvent pacifistes mais soucieux de ne pas laisser le III^e Reich imposer son millénium à la faveur de la mise au point de cette arme anti-cités, et lancé par le président Franklin Roosevelt, le Projet Manhattan qui visait à la mise au point de cette même arme eut lieu de 1942 à 1945, dans le secret le plus absolu sous l'autorité du général Leslie Groves et sous la direction scientifique de Robert Oppenheimer.

En 1945, ces mêmes personnalités n'hésitèrent pas à conseiller au président Harry Truman, qui entre-temps avait succédé au président Franklin Roosevelt, d'utiliser l'arme atomique contre le Japon sans avertissement préalable afin d'écourter la guerre et d'économiser des vies américaines. Hiroshima fut détruite par une bombe à l'uranium le 6 août, et Nagasaki par une bombe au plutonium le 9

août 1945. Ces expériences *in vivo* coûtèrent la vie dans l'immédiat à plus de 200 000 personnes, dans leur immense majorité des civils, auxquelles il convient d'ajouter au moins autant de victimes différées atteintes par les radiations ionisantes.

Par delà les motivations militaires de ces massacres, qui font toujours l'objet de controverses, force est de constater que les conséquences pour l'espèce humaine et la Biosphère furent d'une ampleur telle qu'elles justifient qu'on en parlât immédiatement comme de l'avènement d'une nouvelle ère.

Dans l'ordre politico-militaire, les historiens s'accordent de plus en plus à considérer que l'utilisation de l'arme atomique contre le Japon visait aussi et peut-être surtout à intimider l'URSS et qu'elle fut à tout le moins l'un des détonateurs de la guerre froide. Mais plus fondamentalement, elle marqua le début d'une course aux armes de destruction massive et l'amorce de leur prolifération accélérée à notre époque même, comme le relève Jacques Attali dans un récent Rapport au Secrétaire général des Nations Unies: «La probabilité grandit de voir de nouveaux pays ou même des entités non

étatiques – sectes, groupes terroristes, cartels mafieux – se doter des moyens de fabrication et de lancement d'une telle arme, en même temps que se multiplient les pulsions de violence créant les conditions géopolitiques de son usage» (*Economie de l'Apocalypse. Trafic et prolifération nucléaires*, Fayard, Paris, 1995, p. 10). Au demeurant l'existence même, à l'heure actuelle, malgré un début de démantèlement des arsenaux nucléaires, d'un stock de plus de 50 000 armes nucléaires représentant l'équivalent de plus d'un million de bombes d'Hiroshima constitue une menace sans précédent.

Dans l'**ordre économique**, à la faveur de la prétendue neutralité de la science et de la technique qui fait que toute technologie est présentée comme pouvant être utilisée aussi efficacement pour le bien que pour le mal, quantité d'atomistes s'empressèrent de faire miroiter aux yeux de l'opinion publique et des politiques le nouvel Eldorado qu'était censée apporter une production pratiquement illimitée d'énergie d'origine nucléaire toujours moins chère dans des centrales fondées tout d'abord sur la fission par neutrons lents, puis sur la surgénération, en attendant la fusion thermo-nucléaire sur le modèle de celle qui a lieu au sein de l'astre solaire.

Toutefois, ces perspectives prométhéennes comportaient comme contrepartie l'extension du secret-défense à d'importants secteurs de la vie économique, la contamination radioactive des travailleurs du nucléaire, principalement aux deux extrémités du «cycle du combustible» (extraction du minerai, et stockage ou retraitement des combustibles usés) et l'apparition d'un risque technologique majeur nouveau aux conséquences presque illimitées dans le temps. En outre, dans la mesure où l'électro-nucléaire contribua à concurrencer le prix des combustibles fossiles déjà bradés, son entrée en lice favorisa le gaspillage énergétique qui aboutit au remplacement massif des travailleurs par des robots et autres machines, donc à la montée du chômage que seul le recours aux énergies renouvelables et aux

technologies douces eût permis de contrer, comme l'Appel de Genève l'avait déjà proclamé en 1978 (Cf. APAG, *Livre jaune sur la société du plutonium/ Yellow Book on the Plutonium Society*, La Baconnière, Neuchâtel, 1981, p. 54).

Dans l'**ordre écologique**, les explosions d'Alamogordo, de Hiroshima et de Nagasaki, mais plus encore l'accumulation des essais d'armes nucléaires et thermo-nucléaires qui suivirent, d'abord dans l'atmosphère, puis sous terre, ainsi que l'apparition et l'extension de l'électro-nucléaire amorcèrent la contamination radioactive de la Biosphère par des substances dont plusieurs ont certes une demi-vie fort brève, quoique souvent aussi fort agressives sur le vivant, mais dont d'autres, non moins nocives, sont dotées d'une demi-vie de plusieurs siècles, de plusieurs millénaires ou même davantage.

La découverte puis la dénonciation de cette contamination et de plusieurs autres par ces spécialistes des relations du vivant avec l'environnement que sont les écologistes dès les années 1960 contribua à une certaine prise de conscience, dans les pays industrialisés d'abord, de la vulnérabilité de la Biosphère, mais il s'en faut de beaucoup que nos contemporains et nos Etats aient pris la mesure de l'empoisonnement délibéré de la Biosphère que comporte le nucléaire civil et militaire.

Sur un **plan philosophique**, l'avènement de l'ère nucléaire consacre l'accès brutal, car à l'échelle historique, de l'humanité au rang de force géologique au côté du vivant, sa folle prétention à conquérir la toute-puissance, son rejet des valeurs judéo-chrétiennes inhérentes à la personne et de la tradition humaniste qui en est issue, son indifférence quant au sort des générations à venir qui hériteront d'une Terre polluée, son acceptation d'une sécurité militaire fondée sur la dissuasion nucléaire, donc sur la menace du massacre systématique des innocents, la contamination de la société civile par la raison d'Etat propre au nucléaire tant civil que militaire, enfin l'embrigadement progressif de la science par le complexe militaro-

industriel. C'est ce qu'atteste la disproportion systématique des budgets de la recherche en faveur des sciences dures tributaires de projets mégatechnologiques qui ne peuvent qu'accroître les disparités entre riches et pauvres au sein des nations industrialisées et l'écart croissant entre nations sur-développées et nations sous-développées. Enfin et surtout, l'avènement de l'ère nucléaire a mis en cause le principe d'espérance en laissant les humains toujours plus désemparés face à la terreur de l'avenir qui apparaît désormais dans les socié-

tés industrialisées comme l'un des principaux leviers du pouvoir.

Cinquante ans après l'avènement de l'ère nucléaire, l'Association pour l'Appel de Genève réaffirme solennellement sa condamnation du modèle de développement qui va de Alamogordo, Hiroshima et Nagasaki à la crise mondiale actuelle et proclame son adhésion à un modèle de civilisation fondé sur les énergies renouvelables et les technologies douces, une certaine austérité économique et une plus grande modestie scientifique.

LITTÉRATURE

Lu jadis

Albert CAMUS, «Combat du 8 août 1945» in *Essais*, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, Paris, 1977, pp. 291-293.

Albert Camus est né le 7 novembre 1913 à Mondovi (département de Constantine de l'Algérie alors française). À la suite du décès de son père tué en France durant la Première guerre mondiale, il est élevé par sa mère dans le quartier populaire de Belcourt à Alger et connaît la pauvreté. Adolescent studieux, passionné de théâtre, il poursuit ses études tout en effectuant divers travaux. En 1930, il souffre des premières atteintes de la tuberculose mais poursuit néanmoins ses études jusqu'à l'obtention du diplôme d'études supérieures. Il traite des rapports de l'hellénisme et du christianisme à travers les œuvres notamment de Plotin et de Saint-Augustin. De son adolescence et de sa jeunesse, Camus retiendra deux images essentielles. D'une part le double signe de la pauvreté matérielle et de l'éclat du soleil : «la misère m'empêcha de croire que tout est bien sous le soleil et dans l'histoire; le soleil m'apprit que l'histoire n'est pas tout». D'autre part, la maladie lui apprend qu'il est seul et lui permet de prendre conscience de la nature mortelle de l'homme.

Durant la Seconde guerre mondiale, Camus prend la direction du journal de la résistance *Combat*. Ses éditoriaux et ses articles atteignent par leur valeur et la portée de leur contenu une dimension exemplaire. En prise directe avec l'histoire en train de se faire, ils affirment le désir de liberté et de justice et la nécessité du dialogue. Laissant une œuvre philosophique, romanesque et théâtrale cou-

ronnée par le prix Nobel de Littérature en 1957, Camus meurt dans un accident de voiture en 1960.

Dans le journal *Combat* du 8 août 1945, Camus fait part de sa réaction à la suite du bombardement atomique d'Hiroshima du 6 août 1945 et exprime en premier lieu sa révolte : indignation contre l'amoralité du monde occidental soumis à une logique absurde qui ne délivre l'homme d'une tyrannie que pour l'asservir à une autre et ériger la terreur en principe au nom de la liberté. C'est aussi une rébellion contre les médias qui banalisent et «célèbrent» ce qui est tragique et dissertent au lieu d'informer, et contre la prétendue neutralité de la science face aux implications politiques, écologiques et morales que peuvent avoir ses découvertes. En second lieu, ce texte est un appel, un cri d'alarme en vue d'une prise de conscience de l'ampleur des conséquences et des suites probables de cet événement. C'est une invitation à «quelques réflexions et beaucoup de silence».

L'intérêt du texte de Camus est double : il dégage non seulement la position de l'auteur face à des événements – en l'occurrence le nucléaire et la terreur – et face à l'ensemble de leurs implications sur l'espèce humaine, mais encore il met en évidence sa vision globale de la société et les remèdes qu'il envisage pour sa survie. La révolte qui se dégage du texte revêt plusieurs formes et est d'abord dirigée contre les médias et «la civilisation mécanique [qui, par le bombardement d'Hiroshima, venait] de parvenir à son dernier degré de sauvagerie».

En ce qui concerne les médias, rappelons que Camus, journaliste, connaît particulière-

ment bien ce milieu et ses règles de déontologie. Le reproche qu'il leur adresse est précisément de ne pas respecter ces règles. Au lieu de traiter et d'enregistrer les événements et les découvertes «selon ce qu'elles sont», de les «[annoncer] au monde pour que l'homme ait une juste idée de son destin», les médias les banalisent, les accompagnent «d'une foule de commentaires enthousiastes», dissertent élégamment «sur l'avenir, le passé, les inventeurs, le coût» et, surtout, ils «[entourent] ces terribles révélations d'une littérature pittoresque ou humoristique».

Par ailleurs, la révolte de Camus pose la question de la responsabilité des hommes de science face à leurs découvertes et face à l'utilisation qui en est faite avec les conséquences politiques, écologiques et morales qui en découlent. Finalement, l'absence d'éthique est le reproche fondamental de Camus à l'égard des scientifiques.

La révolte de Camus – qui conserve toute son actualité – est un appel à une remise en question de la société et de son fonctionnement. «Déjà, on ne respirait pas facilement dans un monde torturé. Voici qu'une angoisse nouvelle nous est proposée, qui à toutes les chances d'être définitive. On offre sans doute à l'humanité sa dernière chance.» Des remèdes, ils n'en existent qu'un seul; la raison qui veut la paix, «seul combat qui vaille d'être mené». Cependant, il ne s'agit pas de n'importe quelle paix, mais d'une paix qui plaide «en faveur d'une véritable société internationale, où les grandes puissances n'auront pas de droits supérieurs aux petites et aux moyennes nations, où la guerre, fléau devenu définitif par le seul effet de l'intelligence humaine, ne dépendra plus des appétits ou des doctrines de tel ou tel Etat». Il va falloir «choisir définitivement entre l'enfer et la raison».

Ce très court texte d'Albert Camus – trois pages – a une portée à la fois politique, morale et véritablement écologique, bel exemple du penseur «visionnaire révolté».

Pascal Marclay, Genève

Albert SCHWEITZER, *Paix ou guerre atomique*, Ed. Albin Michel, Paris, 1958, 60 p.

Depuis 1945, année de Hiroshima et de Nagasaki, l'humanité vit dans la hantise d'une guerre nucléaire. Vu les «progrès» atteints concernant le perfectionnement des armes nucléaires – pour autant que l'on puisse parler à ce sujet de «progrès» – toutes les hypothèses, tous les scénarios de conflagration nucléaire sont possibles et comportent inéluctablement des conséquences désastreuses. Bien que les contextes social, politique et économique aient changés, la problématique de l'utilisation militaire du nucléaire garde toute sa pertinence et, dans le fond, reste la même.

Publié en 1958, *Paix ou guerre atomique* d'Albert Schweitzer constituait un avertissement explicité en trois chapitres intitulés «Appel». En tant qu'avertissement, l'ouvrage est une analyse simple et précise des implications et des risques médicaux, chimiques, physiques, politiques et écologiques du nucléaire pour l'espèce humaine et son environnement. Ce texte protestait contre les essais d'armes atomiques et plus généralement prenait position en faveur de l'abandon de telles armes tenues pour incompatibles avec la survie d'une société libre.

Le premier «Appel» posait la question du «péril que constitue pour toute l'humanité la contamination de l'atmosphère par les particules radioactives issues des explosions expérimentales», et relatait des divergences sur le sujet entre les scientifiques dans un premier temps puis, dans un second temps, entre les scientifiques et les Etats. Le tout, dans le but d'amener une prise de conscience de la nécessité d'une renonciation définitive et «immédiate aux explosions expérimentales [et d'envisager] une atmosphère favorable aux négociations sur l'interdiction de l'usage des armes nucléaires».

Schweitzer écrivait alors: «Le moment est venu de comprendre et de reconnaître que le problème de la continuation ou de la cessation des explosions expérimentales est de la compétence du droit des gens. C'est l'humanité

tout entière qui est mise en péril par ces essais. C'est elle qui exige leur cessation. Tout l'y autorise. [...] Il ne reste pas de temps à perdre. Il n'est pas admissible que le danger soit encore augmenté par de nouvelles explosions.»

Dans le deuxième «Appel», Schweitzer montrait combien «nous sommes obligés aujourd'hui de compter avec la menace atomique». Il en expliquait l'origine et décrivait ce qui arriverait au cas où elle viendrait à se réaliser. Cet appel, pessimiste à l'extrême, l'auteur le fit en vue d'une prise de conscience de la fragilité de la situation, l'enfer qu'elle signifiait pour l'humanité, et plus particulièrement pour les Européens, alors soumis au bon vouloir des grandes puissances détentrices de l'arsenal nucléaire et de ses stratégies. Selon l'auteur, l'unique moyen, la seule échappatoire, consistait en une renonciation aux armes nucléaires car une paix garantie que par ces dernières est intolérable.

Le troisième et dernier appel de l'ouvrage invitait les nations détentrices de l'arme nucléaire (à l'époque les Etats-Unis, l'Union soviétique et l'Angleterre), et elles seules, à des négociations au sommet en vue d'une renonciation aux armes atomiques. «Les essais atomiques et l'emploi d'armes nucléaires portent en eux-mêmes les motifs absolument contraignants de leur arrêt et de leur suppression. [...] Ils constituent en effet les pires violations imaginables du droit des gens. [...] Les essais mettent en danger dès le temps de paix la santé et la vie des hommes.» Enfin les armes nucléaires, dans le cas de leur utilisation, «sont une infraction bien plus grave encore au droit des gens, parce qu'elles rendront inhabitables les territoires neutres par une augmentation énorme de la radioactivité et parce qu'elles sont un non-sens et une horreur au-delà de toute imagination, et mettent en question l'existence même de l'humanité».

On comprend les remous que pouvait susciter une telle prise de position à l'époque où la course aux armes nucléaires n'en était encore qu'à ses balbutiements. Et même si les propositions semblent pertinentes, elles appa-

raissent rétrospectivement utopiques au regard du déroulement des événements des cinquante dernières années. Toutefois, force est de reconnaître la dimension écologique prémonitoire de cet ouvrage qui fut bel et bien perçue comme telle, notamment par Rachel Carson qui, en 1962, mit en exergue de *Silent Spring* cette citation d'Albert Schweitzer: «L'homme a perdu l'aptitude à prévoir et à prévenir; il finira par détruire la Terre.»

Pascal Marclay, Genève

**Henri GUITTON, *Entropie et gaspillage*,
Ed. Cujas, Paris, 1975, 165 p.**

Il y a vingt ans, en 1975, Henri Guitton publiait un petit livre, aujourd'hui injustement oublié: *Entropie et gaspillage*. Bien que rédigé au sortir des «trente glorieuses», période durant laquelle la dissipation des ressources naturelles avait commencé d'être dénoncée, il ne s'agit nullement d'un ouvrage de circonstance mais bien au contraire d'un texte dont la pertinence demeure entière et qui, de ce fait, mérite d'être lu ou relu. D'où cette recension qui se propose moins d'en présenter un résumé que de souligner quelques-uns des axes qui le structurent.

Après un premier chapitre relatif au concept d'*entropie physique*, le deuxième est consacré à l'étude de la notion de *gaspillage*. Henri Guitton, au rebours de l'opinion dominante selon laquelle la science économique doit demeurer étrangère à toute préoccupation éthique, avance que les économistes ne se sont guère consacrés à l'analyse du gaspillage «probablement parce que le gaspillage est un problème moral qui ne paraît pas être fondamental quand on fait de l'économie une attitude qui ne veut pas s'occuper de finalité, et que [...] pour qu'il en soit autrement, il faut que les épreuves s'abattent sur l'humanité» (pp. 39-40). Toutefois, la notion de gaspillage

ne va pas de soi. Il peut s'agir, dans une première acception, d'une « dépense au hasard, sans but, sans calcul » (p. 41), d'une destruction sans contrepartie créatrice. Mais comme il est bien souvent difficile d'affirmer – ainsi que le montrent l'*Évangile de Marc*, chapitre 14, versets 3 et suivants, et la théorie keynésienne! – qu'un acte, fut-il de gaspillage, est dépourvu de finalité, on peut retenir une seconde définition dans laquelle « le gaspillage ne serait pas une destruction définitive, sans appel [...] mais plutôt une interruption [...], une utilisation incomplète des biens [...], un avortement d'utilité » (pp. 43-44), le gaspillage étant alors défini comme un degré de non-utilisation. Après avoir finement montré que le *Livre des Rois* (livre I, chap. 17 et livre II, chap. 4) constitue une allégorie... de la théorie keynésienne, Henri Guitton consacre la suite du chapitre au gaspillage des ressources, de l'espace, des hommes (le chômage) et du temps et insiste sur l'utilité d'un recours aux activités de récupération.

Dans le troisième chapitre, l'auteur intègre l'entropie à l'analyse économique en développant le thème selon lequel le processus économique est à la fois entropique et néguentropique. L'équilibre de la théorie économique est alors rapproché de l'entropie physique. Henri Guitton met ensuite en évidence que le monde de l'onérosité – auquel appartient l'acte économique – est celui de la bipolarité tandis que le monde de la gratuité est celui de l'unilatéralité. Face à la question de la « valorisation du gratuit » (p. 93), il convient de faire le départ entre la « valeur métaphysique » de ce qui est au-delà de la mesure (la vie humaine) et la valeur des choses qui n'ont pas de prix mais pourraient en avoir un (un paysage, un monument). Notant que la conquête spatiale a fait prendre conscience à l'humanité de la valeur du gratuit terrestre, l'auteur se révèle sceptique concernant l'évaluation de ce dernier et indique que s'il faut évoquer les calculs récapitulant ce gratuit, ceux-ci ne sauraient avoir qu'un sens symbolique et éducatif avant de souligner qu'« il faut donc bien savoir

poser le problème du gratuit [mais que] sous son aspect formel il est insoluble, [que] l'incommunicabilité des deux mondes est inéluctable [et qu']il faudra toujours se contenter de jeter entre eux, çà et là, quelques passerelles » (pp. 95-96). Passerelles dont l'existence est cependant essentielle dans la mesure où existe une « ruse de la gratuité » qui fait qu'une ressource libre est toujours gaspillée. Face à ces problèmes, l'économiste doit donc se situer dans l'entre-deux de l'onéreux et du gratuit, du calcul et de la grâce.

Dans le dernier chapitre, consacré aux *leçons de l'entropie*, Henri Guitton, parallèlement à de nombreuses réflexions sur les notions d'exactitude ou de temps, appelle à la promotion d'une croissance qualitative et à l'enrichissement du concept d'équilibre.

En conclusion, on trouve notamment une réflexion sur l'insuffisance du modèle mécaniste d'explication du monde face à l'idée d'une nouvelle croissance organique.

Au moment où, face à la montée du sous-emploi et des périls écologiques, la science économique s'abîme dans les arcanes de l'« ir-réalisme des hypothèses », la contemplation narcissique de l'équilibre général et le perfectionnement obsessionnel d'un formalisme sans rivages, la lecture d'*Entropie et gaspillage* s'impose. Car l'un des mérites principaux de cet ouvrage est de mettre en évidence la nécessité pour l'économiste d'ouvrir sa réflexion à des domaines et à des concepts qu'une vision étroite de notre discipline qualifie avec désinvolture de non économiques. Qu'un économiste du renom de Henri Guitton (à qui la *Revue d'Economie Politique*, Sirey, Paris, a consacré un supplément à son n° 6/1994) ait relevé, et combien brillamment un tel défi constitue pour tous les économistes soucieux de la fidélité de leur discipline à son objet, un exemple à méditer et, bien sûr, à imiter.

Jean-Paul Maréchal, Rennes

Ouvrages récents

Riane EISLER, *Le Calice et l'Épée*, traduit de l'anglais par Eléonore Bakhtadzhé, R. Lafont, Paris, 1989, 302 p.

Riane Eisler se profile, dans son ouvrage *Le Calice et l'Épée*, paru en 1987, comme un auteur interdisciplinaire. En effet, elle s'appuie sur des travaux de divers scientifiques, tels que des archéologues, des anthropologues, des physiiciens, des chimistes..., qu'elle semble concilier avec talent. L'originalité de son ouvrage ne réside pas seulement dans cette approche, mais également dans sa perception de l'histoire de l'humanité, en rupture avec un évolutionnisme classique, puisqu'elle suggère une discontinuité historique importante, notamment dans les relations entre hommes et femmes. Riane Eisler a exhumé un passé enfoui où régnait une harmonie au sein du genre humain, entre les moitiés féminine et masculine. A l'instar d'autres scientifiques, elle a mis en évidence des civilisations du paléolithique et du néolithique fonctionnant sur une logique de non domination, en fait, très éloignées du modèle qui prévaut actuellement. Ces sociétés, d'une essence résolument pacifique, partageaient une dévotion pour les valeurs féminines, n'impliquant pas une subordination de l'homme à la femme. Selon Riane Eisler, la brutalité et la violence qui semblent caractériser nos sociétés ne constituent pas un modèle unique dans l'histoire de l'humanité, il est apparu après un basculement qui laissa place à un système social marqué par une culture de domination. Une partie importante de son ouvrage est consacrée à ce virage cataclysmique survenu dès le V^e millénaire avant notre ère. Pour saisir les mécanismes de ce passage qui déterminera les millénaires à venir, Riane Eisler s'appuie sur la théorie de la transformation culturelle, lui permettant, notamment, de mettre en lumière

les instants d'incertitude pendant lesquels une société peut basculer vers un modèle alternatif ou perdurer dans un système.

Le Calice et l'Épée exerce une séduction, au niveau de son contenu théorique, dans la mesure où il fait montre d'une grande érudition, tout en proposant un schéma explicatif simple, voire simplificateur : un modèle très ancien ayant fonctionné sur des valeurs féminines et un autre, le plus « récent », faisant prévaloir les valeurs masculines ou androcratiques. Le premier semble avoir correspondu à des civilisations accomplies et harmonieuses, propices au développement spirituel et matériel et cela dans un respect profond de la vie. Alors que le second, déchiré par la brutalité, la violence, est en proie à une régression spirituelle et au culte de la mort.

Riane Eisler, auteur féministe engagé, ne s'est pas limitée dans cet ouvrage à une description de ces deux étapes successives, mais a opéré un travail de militante, particulièrement dans son analyse du monde contemporain. Elle perçoit, dans ce dernier, une brèche d'optimisme dans laquelle elle nous incite à nous engouffrer, puisque nous semblons avoir atteint une phase d'incertitude où de nouvelles valeurs féministes, écologistes et pacifistes entrent en rivalité avec celles du système établi. Dans le modèle eislerien associant hommes et femmes dans une harmonie égalitaire, on peut regretter que l'auteur n'ait pas davantage développé les apports masculins qui ne semblent pas niés mais curieusement restent occultés, ce qui a pour conséquence de fragiliser son édifice théorique, auquel on aspire pourtant à croire.

Sandrine Baume, Genève

Eugen DREWERMANN, *Le Progrès meurtrier*, traduit de l'allemand par Stefan Kempfer, Editions Stock, Paris, 1993, 368 p.

Le Progrès meurtrier, dont la première édition date de 1981, est l'œuvre d'un théologien catholique, Eugen Drewermann, fort controversé, en particulier par l'institution de son Église. En effet, ses propos iconoclastes se distancient très nettement de ceux que l'on pourrait attendre d'un représentant du monde catholique. On peut noter que cet auteur a été profondément inspiré par la psychologie de l'inconscient et le romantisme allemand, dont toute son œuvre sera teintée, notamment le *Progrès meurtrier*, où il plaide pour une mystique poétique ancrée dans la nature.

Dans cet ouvrage, après avoir laissé une large place à l'énumération et à la description de faits attestant d'une accélération de la destruction de la nature, il présente sa thèse sur les origines de cette dégradation causée par l'Homme. C'est, selon lui, la philosophie occidentale judéo-chrétienne qui a entraîné l'Homme occidental à une attitude « particulière » à l'égard de la nature, le conduisant à s'extraire de son milieu. Cette dissociation a conduit une partie de l'humanité à un anthropocentrisme exacerbé, cause d'une dysharmonie dans les relations Homme-Nature, ou plutôt d'une rupture d'Unité. Les thèmes de l'Unité et sa perte jalonnent le *Progrès meurtrier* presque tout entier.

Selon Drewermann, l'anthropocentrisme magnifié par le christianisme porte en lui une valorisation excessive des forces rationnelles et du concept de Progrès, ce dernier étant contradictoire avec les notions d'Unité et d'harmonie puisqu'il engage à dépasser un ordre naturel. En outre, la condamnation des forces émotionnelles et la négation de l'inconscient correspondent à un refus d'une parenté essentielle entre l'Homme et le monde animal... donc à une vision anthropocentrique.

Si l'on résume à grands traits les critiques que Drewermann adresse à l'Église catholique, on peut en distinguer deux principales :

d'une part, il lui reproche d'avoir détérioré les relations entre l'Homme et son milieu ambiant et d'autre part de l'avoir mis dans une mauvaise posture face à lui-même puisqu'elle étouffe en lui sa nature inconsciente et émotionnelle. Bien loin de se détourner des forces religieuses, Drewermann plaide pour une religion qui redonne à l'homme le goût d'une intimité avec la nature et d'une harmonie intérieure.

Faire endosser à la culture judéo-chrétienne la responsabilité de la dégradation de notre environnement, c'est une thèse qui a déjà été défendue par Lynn White, auquel on adresse plusieurs critiques, qui peuvent valoir également pour Drewermann. D'autres cultures, étrangères à la philosophie occidentale, ne se sont pas montrées moins conquérantes face à leur milieu ambiant. D'autre part, on peut relever l'ambivalence du message biblique plaidant tantôt pour une domination de l'homme sur la nature, tantôt pour un respect de la création. Pour ma part, l'intérêt de cet ouvrage repose assez largement sur les liens que Drewermann a su tisser entre le respect que les humains ont à l'endroit de la Nature et celui qu'ils adoptent à l'égard de leur nature consciente et inconsciente, rationnelle et émotionnelle.

Sandrine Baume, Genève

Franco ROMERIO, *Energie, Economie, Environnement, le cas du secteur de l'électricité en Europe entre passé, présent et futur*, Librairie Droz, Genève-Paris, 1994, 540 p.

A ceux qui espèrent un débat idéologique sur les thèmes (ô combien brûlants) du titre – Energie, Economie, Environnement – il faut tout de suite dire qu'il s'agit d'une thèse universitaire qui, ainsi le veut la loi du genre, se maintient constamment à un haut niveau scientifique et se garde de toute phraséologie en usage chez ceux, idéologues ou journalistes, qui s'adressent directement au grand public.

Qui plus est, il s'agit d'une thèse d'économie, et le doctorat ès sciences économiques et sociales conféré brillamment à l'auteur a été obtenu sans concession à la facilité. Qu'on en juge sur le premier exemple conceptuel rencontré dans le texte, l'optimum de Pareto, fondement d'un édifice imposant de la théorie néo-classique, et avec lequel l'auteur prend tranquillement ses distances, affirmant à cette occasion des préoccupations sociales aussi bien qu'écologiques, ces dernières introduites sur une citation de Georgescu-Roegen. Ces concepts apparaissent bien étrangers à la pensée de Pareto qui est très marquée, est-il observé finement, par le contexte historique du XIX^e siècle.

Avant de parler du mérite des deux parties III et IV, qui sont surtout informatives et constituent le cœur de l'ouvrage, un peu plus de la moitié des pages, signalons que l'originalité majeure de la thèse, à nos yeux, réside dans la construction conceptuelle qui nous est proposée par Franco Romerio, autrement dit la grille d'analyse qui est annoncée (partie I) puis discutée en détail (partie II). Cet outil conceptuel doit nous permettre d'évaluer les politiques suivies par les Européens, non seulement du point de vue de l'économie traditionnelle, mais aussi à l'aune des exigences de l'environnement. On trouvera ce dernier analysé dans la partie V, avec ses deux volets, celui des approvisionnements – le prélèvement opéré sur les ressources naturelles – et les pollutions, elles-mêmes élargies de manière à comprendre, non seulement la pollution atmosphérique (très peu n'est dit, curieusement, des pollutions telluriques et aquatiques), mais aussi les risques du nucléaire et les problèmes des déchets.

Les parties III et IV contiennent un historique solidement documenté, et illustré de nombreux tableaux et graphiques, sur les politiques et caractéristiques du marché (partie III) et de l'offre (partie IV) de l'électricité dans l'ensemble de l'Europe et dans trois pays particuliers, à savoir Angleterre, France, Suisse. Ces deux parties seront pour les cher-

cheurs futurs une référence obligée en raison de la solidité des sources et de la richesse de l'information. A noter une intéressante analyse des méthodes et erreurs de prévision de la production électrique, ainsi que les dernières prévisions disponibles, parfois prolongées jusqu'en l'an 2020.

La partie environnement (Partie V) est précise aussi, fondée sur une solide connaissance des données de la technologie mais elle est d'une autre nature, en raison des appréciations portées sur la pollution de l'air, sur les problèmes de sécurité des centrales nucléaires et enfin sur le confinement des déchets hautement radioactifs. Franco Romerio aborde ces trois grands volets environnementaux en historique qui se défend de tout a priori, mais qui juge aussi sans complaisance. A titre d'exemple, la sécurité nucléaire est évaluée d'abord du point de vue théorique, à la lumière des calculs effectués par les experts avant 1986, puis comparée avec ce qu'on sait maintenant de l'accident de Tchernobyl – en tenant compte qu'il faudra attendre plusieurs décennies pour effectuer un bilan définitif, « compte tenu des temps de latence des phénomènes biologiques induits par les radiations » (p. 398). La conclusion, exprimée sobrement, mais clairement, est « qu'un accident nucléaire très grave peut provoquer plusieurs milliers de victimes et des effets sur la santé de quelques dizaines de milliers de personnes » (p. 399) – très au delà de ce qui avait été prévu par les études antérieures. Quant aux coûts, ils sont qualifiés de gigantesques (p. 398). On peut rapprocher ces citations des développements méthodologiques trouvés dans le résumé de l'ouvrage sur la notion d'incertitude, « qui doit être définie et mesurée » (p. 443), sur la perception de l'incertitude, et sur la gestion des situations d'incertitude. Cette sage dissertation ne semble guère s'appliquer à des risques majeurs, comme celui dramatiquement illustré par l'accident de Tchernobyl. L'énormité même des dommages, tel que décrits dans l'ouvrage, défie la possibilité de donner une définition quelconque de l'incertitude en termes de

dommage mesuré, affecté d'une probabilité elle-aussi évaluée. D'ailleurs, il est dit plus loin (p. 448) que «le risque n'a pas fait l'objet d'une analyse à la hauteur des défis». Cette remarque pourrait introduire une définition des «risques majeurs» qui bousculent nécessairement la théorie économique, et que l'auteur a eu l'occasion d'approfondir après la mise sous presse de l'ouvrage.

On a mentionné ci-dessus ce qui est dit de l'accident de Tchernobyl, mais il faudrait citer de nombreuses autres analyses, toujours faites au scalpel, et dont les conclusions semblent souvent sans appel – ainsi du jugement sévère porté sur la «surgénération» sur laquelle on ne s'étendra pas ici. De l'ensemble des analyses économiques et environnementales, apparaissent des conclusions mesurées sur une prospective possible des sources futures d'approvisionnement électrique où gaz et charbon se voient pourvus d'un avenir prometteur, bien que la production de dioxyde de carbone reste préoccupante.

Ici intervient une remarque simple et de bon sens soulignée dans le livre: en comparant les coûts des différents types de centrales, on oublie un autre terme possible de comparaison, à savoir le coût d'une politique d'utilisation rationnelle de l'énergie qui diminuerait sensiblement la consommation. Exprimons ici un regret, à savoir que l'auteur n'ait pas examiné, même brièvement, le poids futur de l'Asie dans le bilan énergétique mondial, et donc la nécessité absolue de contenir les moyennes de consommation de tous les continents au dessous des moyennes actuelles de l'OCDE pour contenir la pollution locale et globale dans des limites acceptables. Cet argument aurait singulièrement renforcé l'importance majeure que revêtiront de plus en plus les politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Félicitons l'auteur, par contre, d'opposer le concept de long terme des économistes (vingt ans au plus) aux périodes longues nécessaires pour traiter correctement le problème du réchauffement de la planète, ou la

durée de surveillance des dépôts de déchets radioactifs. Un bon repère mis en place. Ainsi l'auteur, par petites touches, de chapitre en chapitre, mène une démarche dont les attributs principaux me paraissent être une volonté de clarté d'abord, le souci aussi de serrer la réalité et de faire ressortir les zones grises du débat économie-environnement et les zones de franc désaccord. Les spécialistes de ces deux disciplines, ceux des sciences de l'ingénieur, les historiens enfin trouveront intérêt à suivre les raisonnements de l'auteur, et notamment le débat qui traverse l'œuvre, le va-et-vient des décideurs politiques entre deux modèles de politique énergétique: ceux qui recherchent d'abord l'indépendance économique (modèle A) et ceux qui privilégient la protection primaire de l'environnement (modèle B). Le choix entre ces deux modèles est discuté avec honnêteté, clarté et humilité – ce qui sera peut-être récusé par les fanatiques de tous bords, mais ce qui fait en définitive la valeur de ce travail.

En guise de conclusion, et sur un plan épistémologique, observons qu'en faisant place à l'histoire comme discipline tierce entre économie et écologie, et entre économie et sciences de l'ingénieur, Franco Romerio suggère une recherche qui éclairerait bien des débats conceptuels des spécialistes de ces disciplines. Il s'agirait d'étudier et de définir le substrat culturel dans lequel est née et s'est développée chacune d'entre elles, et qui explique pour une bonne part son axiomatic et le «climat» dans lequel baignent ses affirmations favorites. Ainsi, on notera que la tendance des économistes à préconiser des évolutions progressives, à l'aide par exemple de politiques d'incitations, cadre bien avec une certaine culture de l'instant et la foi en des évolutions réversibles autour du point d'équilibre. Au contraire, chez les écologistes, on perçoit la crainte toujours présente d'évolutions irréversibles manifestées, au cours des âges, par les grands bouleversements passés, par exemple les extinctions d'espèces. Entre ces perspectives séparées par des abîmes,

Romerio ne tranche pas, mais son humble attachement aux réalités concrètes et sa volonté de clarté sont en définitive féconde pour les débats futurs.

Jacques Royer, Genève

Nicholas GEORGESCU-ROEGEN, *La Décroissance, entropie, écologie, économie*, présentation et traduction de Jacques Grinevald et de Ivo Rens, Editions Sang de la Terre, Paris, 1995, 254 pages.

Nicholas Georgescu-Roegen, économiste américain d'origine roumaine, nous a quitté le 30 octobre 1994. Il laisse en héritage une œuvre riche et originale par ses apports critiques et épistémologiques à la science économique. Deux ouvrages essentiels méritent d'être cités : *The Entropy Law and the Economic Process*, publié en 1971, et *Energy and Economic Myths* publié en 1976.

La Décroissance constitue une nouvelle édition entièrement revue et augmentée de l'ouvrage *Demain la décroissance* paru en 1979. Les traducteurs, Jacques Grinevald et Ivo Rens, présentent quatre textes mettant en relief l'apport révolutionnaire et novateur de l'auteur à la science économique. Le lecteur de langue française peut ainsi découvrir les éléments centraux de la thèse de N. Georgescu-Roegen : d'une part, les implications de la thermodynamique (essentiellement la loi d'entropie) pour la compréhension du processus économique et, d'autre part, l'avènement d'un nouveau paradigme économique, appelé la bioéconomie, bouleversant le dogme de l'économie standard.

Cette deuxième édition a le mérite de présenter une longue introduction dans laquelle Jacques Grinevald et Ivo Rens resituent l'intérêt de la thèse entropique et écologique de l'auteur dans la perspective du « développement durable » à l'échelle de la Biosphère.

Ce point est fondamental pour comprendre la dimension cosmologique de la loi d'entropie et apprécier l'intérêt de la bioéconomie. C'est une « nouvelle alliance » de l'homme et de la nature qui est nous est proposée.

La première partie de l'ouvrage présente l'apport le plus révolutionnaire de Georgescu-Roegen avec l'introduction de la loi d'entropie dans la théorie économique. Les fondations biophysiques de l'économie sont ainsi révélées : le processus économique « ne produit ni ne consomme de la matière-énergie ; il se limite à absorber de la matière-énergie pour la rejeter continuellement » (p. 55). Cependant, la raison d'être du processus économique n'est pas la production d'un flux de déchets « mais un flux immatériel : la joie de vivre » (p. 60). La loi d'entropie oriente de manière irrévocable le fonctionnement du processus économique.

La deuxième partie de l'ouvrage resitue la problématique écologique et entropique de l'auteur à l'échelle de l'humanité en portant un éclairage sur un certain nombre de « mythes » fameux : celui de la croissance, du progrès technique illimité ou encore de l'état stationnaire. Le processus économique est appréhendé comme une extension de l'évolution exosomatique de l'espèce humaine, en continuation de l'évolution biologique. Le développement discontinu (marqué par des inventions imprévisibles) et irréversible des technologies caractérise l'évolution bioéconomique des sociétés humaines, quel que soit leur stade de développement. Il en résulte une raréfaction constante et absolue de la dot terrestre de matière-énergie utilisable conformément aux principes de la thermodynamique. La généralisation de la loi d'entropie à la matière est fondamentale car elle implique l'impossibilité d'un recyclage total. La vision de Georgescu-Roegen est ici explicite : le système de référence, la Terre, est du point de vue de la matière un système fermé et dans un tel système, l'entropie de la matière ne peut que croître.

Les deux dernières parties de l'ouvrage présentent deux articles conduisant à un pro-

gramme bioéconomique fort: celui de la décroissance. Après avoir remis en cause le «dogme énergétique» et généralisé la loi d'entropie, l'auteur conclut que le développement futur de l'humanité n'est possible que dans une perspective de décroissance, l'état stationnaire ne pouvant constituer qu'une «voie mythique». Là est probablement la rupture la plus forte avec le rêve mécaniste du «mouvement perpétuel». Le message scientifique de Georgescu-Roegen est ici très clair: l'entropie ancre le développement des sociétés humaines dans le devenir cosmique et la finitude de l'histoire de la Terre. La basse entropie accessible dans les gisements minéralogiques et énergétiques est la «ressource» la plus rare: plus précisément, «c'est la matière de basse entropie accessible qui constitue, de beaucoup, l'élément le plus critique du point de vue bioéconomique» (p. 117).

En conséquence, tout «développement durable» devrait nécessairement passer par une harmonisation des niveaux de développement entre générations, harmonisation qui devrait être accompagnée d'une stratégie globale de conservation des ressources énergétiques et minéralogiques. Georgescu-Roegen, en posant le problème entropique à l'échelle globale, au niveau de l'humanité toute entière et dans sa dimension anthropologique, nous invite à considérer le temps historique et irrévocable pour mesurer la dimension «finie» du monde dans lequel vit l'*Homo Sapiens*. La portée de son œuvre est profondément «jonasienne» et éminemment philosophique!

Enfin, notons que nous apprécions la bibliographie très complète qui figure dans cette seconde édition. En effet, par rapport à la première édition, un plus grand nombre de références de l'auteur ainsi qu'une sélection de textes sur l'auteur sont présentés. Pour terminer, nous ne pouvons que conseiller fortement la lecture de l'ouvrage... A consommer sans modération!

Sylvie Ferrari, Saint-Denis de la Réunion

René PASSET, *Une économie de rêve! Contes et mécomptes d'Ecomonopolie*, Calmann-Lévy, Paris, 1995, 149 p.

Si l'on excepte par exemple *César Birotteau* de Balzac ou *Sainte Jeanne des abattoirs* de Brecht, l'économie apparaît comme le parent pauvre de l'univers de la fiction. René Passet, Professeur de science économique à l'Université de Paris 1 et connu pour avoir renouvelé en profondeur l'analyse économique des problèmes d'environnement par son célèbre ouvrage *L'Economie et le vivant* (paru chez Payot en 1979), comble avec intelligence, humour et élégance cette lacune en inaugurant un genre nouveau: le conte économique, et en prenant pour sujet à la fois la théorie néo-classique aujourd'hui dominante et le monde qu'elle tend à façonner par ses recommandations et par la diffusion de l'idéologie qui la sous-tend. En parfait humaniste, René Passet sait qu'une logique d'action, en l'occurrence l'ultralibéralisme, ne se juge qu'aux conséquences pratiques de son application. Toutefois, au lieu de mettre celles-ci en évidence dans un nouvel article, il a décidé de les faire apparaître dans le cadre d'un univers imaginaire, en fait d'une planète: Ecomonopolie, dont les habitants, les Ecomonopoliens, lointains descendants de petits singes ayant adopté la station verticale, guident leur comportement sur les lois d'une prétendue science, l'Eco-monopolytique, derrière laquelle on aura évidemment reconnu la *doxa* néo-classique qui embrume aujourd'hui tant de cervelles dirigeantes. Par cette fable qui nous introduit au sein d'un monde où la rationalité économique libérale occupe une situation de monopole dans la détermination des choix, René Passet met remarquablement en évidence les causes des dysfonctionnements économiques souvent dramatiques que nous observons quotidiennement.

Dans les dix chapitres, les dix contes devrait-on dire, qui constituent cet ouvrage sont par exemple examinées les questions que posent la monnaie, la commercialisation des

organes humains, l'exploitation des ressources épuisables, les anticipations rationnelles ou le développement durable. A chaque fois, un personnage ou un groupe de personnages fait vivre un pan de la doctrine néo-classique. Ainsi, Minime décide de maximiser le revenu qu'il peut tirer de son corps en vendant ses organes et finit, honneur suprême, par mourir en état... d'optimisation. De son côté, le père Magloire fait croître la richesse en ne cessant de creuser un trou pour enfouir le matériau du précédent, lui-même destiné à recevoir des immondices... Le sommet de la prospérité est atteint lorsqu'une moitié de la planète produit les déchets que l'autre s'active à enfouir.

Au total, donc, un livre drôle et précis (les marges sont remplies de citations de sommités économiques) aux niveaux de lecture multiples et qui nous montre ce que la théorie économique peut enfanter lorsqu'elle devient oublieuse de son objet: le bien-être de l'homme.

Jean-Paul Maréchal, Rennes

Dorothee SÖLLE, *Teshouva ou comment quitter les cathédrales de la mort* (titre original: *Teschuwa, Umkehr. Zwei Gespräche*, Pendo-Verlag, Zürich, 1989), Editions Michel Servet, Bienne (Suisse), 1995.

Après des études de philologie classique et de philosophie, Dorothee Sölle se consacra à la théologie qu'elle enseigna à l'Union Theological Seminary de New York. Elle habite aujourd'hui Hambourg.

Ce petit volume présente deux entretiens. Dans le premier, grâce aux questions pertinentes de Klara Obermüller, docteur en sciences humaines et rédactrice de l'hebdomadaire helvétique *Die Weltwoche*, et à la logique du discours, le lecteur découvre l'itinéraire spirituel de la théologienne protestante allemande.

Née à Cologne en 1929, contrainte comme ses parents à la prudence durant la tourmente,

c'est en lisant Goethe, Schiller, Hölderlin, que «je me suis sentie de plus en plus chez moi», dit-elle. Plus tard, ayant réalisé «que le monde universitaire allemand avait totalement failli en ce qui concerne le national-socialisme», son évolution théologique déboucha sur une conscience politique. «Jusque-là, affirme-t-elle, j'avais suivi de véritables cours d'empêchement à la religion! Le maître se bornait à lire tous les dogmes auxquels nous devons croire.» Et de rappeler que la tradition judéo-chrétienne, au contraire, fonde sa pensée, non sur une idéologie, mais sur une histoire humaine, celle d'un peuple, Israël, qu'elle médite afin d'en tirer des enseignements concrets: «Des esclaves sont libérés; Dieu fait sortir les captifs de la maison de servitude en Egypte et les rend libres» (p. 46).

Dès lors, il s'agit de «nous libérer de la contrainte inscrite dans notre société et ses structures économiques et écologiques, qui pousse à poursuivre le pillage et la destruction du monde. [...] La plupart des péchés que nous commettons le sont par omission, mutisme, complicité, consentement et obéissance aveugle. Nous péchons parce que nous laissons faire» (pp. 49-51). Aussi le problème du péché n'est «plus tellement l'onanisme que le prix du pain», déclare-t-elle au risque de heurter ceux qui ont du christianisme une perception moralisante. Pourtant l'homme demeure capable de «retournement», de «revirement»; c'est le sens du vocable hébreu *teshouva*.

Si le second entretien, avec Peter Bichsel, n'a pas la qualité d'un véritable dialogue, il aborde néanmoins des questions urgentes. Relevons ces mots de l'écrivain suisse alémanique: «Ce sont les optimistes qui ont détruit notre monde en proclamant: continuons ainsi, il n'y a pas de raisons que ça n'aille pas, ça a toujours été» (p. 102). Avec une conviction, non exempte de naïveté feinte, ces derniers récitent leur credo à propos de la promotion du nucléaire, de la croissance économique, de l'exploitation éhontée du Tiers monde et de ses ressources naturelles, de l'élimination des déchets, etc.

Enfin, Dorothee Sölle effleure le dialogue entre juifs et chrétiens; elle s'avoue «incapable de surmonter» cette remarque d'un théologien israélite: «On me demande souvent si le judaïsme a été anéanti par l'holocauste. Ma réponse est non; le christianisme, en revanche, oui.»

Avec bonheur, l'auteur convie ses lecteurs à une réflexion éthique qui, par delà les problèmes sociaux et environnementaux, veut néanmoins garder quelque espérance lucide quant au futur spirituel de l'humanité. Il faut aussi saluer l'excellente traduction de l'allemand de Dominique Hartmann à Genève, et la bienfaisance typographique.

Joel Jakubec, Coppet

Fritz GASSMANN, *L'effet de serre, modèles et réalités*, Société suisse pour la Protection de l'environnement et Georg Editeur, coll. Les Précis de l'environnement, Genève, 1996.

Le 19 juillet 1996 se terminait à Genève la deuxième conférence des parties de la Convention sur les changements climatiques. Le résultat de cette rencontre fut relativement décevant. Sur l'ensemble des Etats industrialisés, quatre seulement déclarèrent pouvoir atteindre l'objectif modeste – un préalable en réalité – de stabiliser d'ici l'an 2000 les émissions de gaz carbonique à la valeur de 1990. La conférence de Genève ne put guère aller plus loin que confirmer le mandat donné en 1995 par la première conférence, tenue à Berlin, à savoir, préparer un protocole précisant les étapes ultérieures de réduction que s'imposeraient les pays industrialisés aux échéances 2005, 2010 et 2020. L'état de la situation a surtout mis en évidence le manque de volonté politique; l'essentiel est encore à faire. Mais il y a aussi des motifs de satisfaction: l'instrument juridique adéquat existe, c'est-à-dire la convention. Et surtout, à travers les polémiques

qui ont obligé les lobbies du pétrole et les Etats pétroliers à jouer à visage découvert, les bases scientifiques établies par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ont été officiellement validées.

Les scientifiques s'affirment ainsi clairement face aux décideurs. Naturellement le débat n'est pas clos au sein de la communauté scientifique; mais il doit être tranché selon des règles scientifiques, et elles seules. Les choses se décantent peu à peu en fonction de l'avancement de la recherche, tout comme se fut le cas, dans l'histoire des sciences, lors des grandes controverses sur l'hérédité, l'évolution, la dérive des continents ou encore le géocentrisme et l'héliocentrisme. Dans le livre très documenté *L'effet de serre, modèles et réalités*, le physicien suisse Fritz Gassmann témoigne, dans ce débat, des doutes et des certitudes d'un homme de science. Son ouvrage n'a pas pour but d'asséner des vérités ni de trancher, mais d'exposer au lecteur les conditions de la recherche scientifique, particulièrement les aléas de la modélisation avec les risques de simplifier à outrance un réel extraordinairement complexe et insuffisamment exploré qui en découlent. Mais aussi sa nécessité, car selon Ichtiague Rasool, «les modèles servent notre connaissance des systèmes complexes de la planète; ils nous aident à expliquer leur interaction et à comprendre le climat et les systèmes biogéochimiques, c'est-à-dire les systèmes qui incluent les interactions biologiques, physiques et chimiques» (in *Système Terre*).

Gassmann nous mène au cœur des doutes quant à la possibilité d'anticiper les changements climatiques, l'ampleur des dangers, la pertinence des méthodes disponibles. Mais il présente aussi l'autre face de la médaille: ce que nous savons de l'histoire du climat terrestre montre la grande fragilité – ou plutôt labilité – des faits; un rien, et tout peut basculer. Il rappelle les extinctions qui décimèrent périodiquement le vivant, la mécanique implacable des glaciations, le fait que quelques degrés, en plus ou en moins, de température *moyenne*, marquent la différence

entre une période glaciaire et l'interglaciaire suivante... Le fameux « effet papillon » dont il relate la découverte symbolise excellemment l'adage selon lequel de grands effets sont le résultat de petites causes.

Nous ne connaissons pas l'avenir ni ne savons si l'augmentation des températures perceptible au cours du siècle et de la décennie bientôt écoulés est déjà due à l'homme. Par contre il est incontesté que la teneur en gaz carbonique et autres gaz anthropogènes à effet de serre a augmenté dans l'atmosphère et que cette augmentation est due à la libération massive de carbone fossile depuis la révolution industrielle – dont chacun sait qu'elle eut pour moteur le charbon puis le pétrole. Ainsi se dégage tout naturellement le bien-fondé du principe de précaution à l'échelle des nations et de chacun de nous. Gassmann conclut fort pertinemment son récit – son cri d'alarme – et son témoignage personnel de scientifique par cette importante interrogation : « lecteur, quelle est votre contribution ? »

René Longet, Genève

Louise LASSONDE, *Les défis de la démographie, quelle qualité de vie pour le XXI^e siècle ?* Editions La Découverte, Paris, 1996, 228 pages (des traductions anglaise et espagnole paraîtront incessamment).

C'est une mine d'informations remarquable que nous livre Louise Lassonde en collaboration avec le Laboratoire de démographie de l'université de Genève (notamment avec Madame Claudine Sauvain-Dugerdil) et d'auteurs d'horizon divers : démographie bien évidemment, mais aussi sociologie, économie, anthropologie, voire philosophie et théologie. Au fil des pages le lecteur prend connaissance d'une bibliographie, tant d'ouvrages scientifiques que de commentaires de presse ; c'est dire que l'ouvrage de Louise Lassonde (docteur

en démographie de l'Université de Montréal) passe sans cesse d'une vision scientifique et synthétique du sujet à une appréhension existentielle, avec humour parfois, des données en jeu – donnant parfois lieu à une typographie, des tableaux et cartes symboliques quelque peu abscons, mais pouvait-il en être autrement ?

La Conférence internationale des Nations unies sur la population et le développement qui se tint au Caire en 1994 est le prétexte de l'étude de Louise Lassonde. L'auteur esquisse d'abord un bref développement historique – nous apprenons ainsi que la première conférence scientifique sur la population eut lieu à Bruxelles en 1853 dans le but de préciser les méthodes de recensement – et termine par les trois dernières rencontres internationales sur le thème de la population : à Bucarest en 1974, à Mexico en 1984, et enfin au Caire en 1994. Chaque conférence connut « une ligne de fracture idéologique différente » lors des débats : en 1974, l'antagonisme mondial quant à la démographie aurait été Nord-Sud, en 1984, Est-Ouest, et enfin en 1994, entre conceptions laïque et théocratique de la société, c'est-à-dire entre « partisans des droits individuels en matière de reproduction et de sexualité et ceux qui estiment que les Etats ont le droit de les restreindre au nom de valeurs culturelles et de croyances religieuses » que d'aucuns avaient trop vite voulu ignorer (pp. 22-23).

Les chapitres suivants traitent des nombreux défis à l'aube du troisième millénaire liés à la démographie. L'ouvrage explicite et commente les recommandations et orientations – parfois *in extenso* – des débats internationaux du Caire. Ils concernent la sexualité, la famille, sa planification, l'avortement, le statut de la femme, de l'enfant, la santé, l'éducation, le travail, la pauvreté, les politiques de sédentarisation, les migrations... tous paramètres autant évolutifs que la démographie, et qui furent donc par ailleurs l'objet de conflits entre *Weltanschauung* théocratique et laïque de la société, c'est-à-dire entre délégués d'Etats musulmans, d'Etats catholiques

rassemblés autour du Saint-Siège (en général d'Amérique centrale et du Sud) et d'États hérités du modèle et des traditions démocratiques occidentales, plus particulièrement anglo-saxonnes et souvent le résultat de la Réforme protestante. Conflit qui n'est pas prêt de s'achever; Madame Lassonde en démontre et démonte avec habileté et finesse de jugement les diverses alliances et groupes d'intérêt, comme son étiologie culturelle et théologique.

L'intérêt de l'ouvrage ne réside pas tant dans la description ni l'inventaire – somme toute banal et bien connu – des défis auxquels la société devra faire face prochainement, que dans la manière de les affronter que propose l'auteur. D'un constat descriptif, l'auteur passe à une réflexion méthodologique; le passage n'est pas toujours aisé, mais la matière est sans doute ardue. Son but n'est point la statistique démographique, moins encore la présentation guère rassurante de courbes hyperboliques d'accroissement de la population dans les années à venir – préoccupation que l'on rencontre parmi d'autres chez Paul R. et Anne H. Ehrlich, François Meyer, François Ramade (on lira dans cette optique «L'explosion démographique contre le développement durable», in *Stratégies énergétiques, Biosphère & Société* 1993-1994) – mais, sachant qu'au milieu du siècle prochain la population mondiale aura quasi doublé, d'envisager les possibles aménagements de la vie planétaire: «Les nouveaux enjeux de la démographie ne relèvent plus tant de la croissance quantitative de la population que de la manière dont les sociétés s'organiseront pour faire face aux mutations qui les traversent» (p. 190). Ainsi, poursuit-elle, la problématique démographique n'a plus pour fondement le critère quantitatif, «mais normatif et qualitatif, c'est-à-dire éthique» (p. 13).

En effet, selon les critères économique et écologique, le monde d'aujourd'hui est déjà *surpeuplé*: le chômage, du point de vue de la rationalité économique peut être assimilé à une surpopulation, et dans la perspective écologique la capacité de charge de la planète

Terre (expression empruntée au Worldwatch Institute, *L'Etat de la Planète* 1994, traduit de l'anglais, La Découverte, Paris, 1994) n'est pas loin d'être atteinte. Par ailleurs la thermodynamique enseigne que le stock de basse entropie accessible est *fini* et que sa dégradation est irrévocable et irréversible, s'accroissant avec son utilisation, par conséquent avec l'accroissement de la population. Seul donc, avance-t-elle, le critère éthique justifie non seulement le droit d'exister, mais encore celui de vivre dignement, des deux à quatre milliards d'humains qui s'ajouteront inéluctablement à la population mondiale dans les cinquante ans à venir. Une telle option postule une éthique-en-situation, qui «n'est ni législatrice ni théoriciste» mais «une éthique de l'incertain» (p. 220), et exige que l'on définisse les urgences économiques à partir des réalités démographiques en respectant de surcroît les équilibres de la biosphère. «Cette approche, ajoute madame Lassonde, se démarque radicalement des politiques démographiques passées qui reposaient sur le raisonnement inverse, et dont l'objectif consistait à rendre les tendances démographiques compatibles avec les critères économiques du bien-être tels que définis par l'idéologie de l'économie dominante» (p. 198). Raisonnement inverse hélas toujours présent dans l'essor du néo-libéralisme.

Quête transdisciplinaire, ouverture sur la terminologie et la pratique onusiennes, source critique d'informations, mais surtout invite à la réflexion sur la précarité et l'incertitude des lendemains et les choix à venir – avec, en filigrane et sur les traces de Hans Jonas, «la durabilité écologique» (p. 218) et la qualité de vie – résumé, nous semble-t-il, l'ouvrage de Louise Lassonde. Le souci qu'elle exprime d'un développement économique et écologique, social et individuel, harmonieux à l'échelle mondiale et macroéconomique, devrait pénétrer plus généralement les milieux qui font profession d'éthique!

Joel Jakubec, Coppet

René PASSET, *L'Economie et le vivant*, Economica, Paris, 1996, 291 p.

L'Economie et le vivant appartient à cette précieuse catégorie des ouvrages de référence qui ignorent la morsure du temps. Paru en 1979 chez Payot puis réimprimé chez le même éditeur en 1984 pour une collection de poche, il était depuis quelques années devenu introuvable. Couronné par l'Académie des Sciences Morales et Politiques, il s'agit d'un livre à la fois novateur et inclassable qui, rejoignant Nicholas Georgescu-Roegen (sauf sur le concept de néguentropie), propose de nouvelles bases épistémologiques à l'analyse des rapports entre l'agir économique et le monde vivant et bouleverse l'analyse économique des dommages causés à l'homme et à la nature par l'activité de production.

Une réédition s'imposait donc et il convient de féliciter les Editions Economica de l'avoir réalisée. D'autant plus que ce qui nous est proposé aujourd'hui n'est pas une simple réimpression. En effet, l'ouvrage s'ouvre désormais sur un avant-propos inédit de vingt-deux pages dans lequel René Passet fait le point sur la mutation techno-économique contemporaine. Il aborde à ce propos la question du «développement durable», de l'émergence de l'«immatériel», de la «destruction créatrice» ou encore de l'éthique et de la responsabilité envers les générations futures. Mais la nouveauté de cette deuxième édition ne s'arrête pas là. En effet, si le texte originel de 1979 est reproduit *in extenso*, l'auteur y a inclus, dans une typographie différente, des données actualisées (par exemple pp. 17, 22, 64, 70, 71...) ainsi que des développements portant sur des avancées théoriques récentes (par exemple pp. 185-187, 217-220...).

Trois parties structurent l'ouvrage. Dans la première, intitulée: *le conflit des logiques*, René Passet met tout d'abord en évidence que l'extension de la sphère d'activité économique s'est paradoxalement accompagnée de la réduction du champ de la pensée économique. En effet, celle-ci, qui chez les Physiocrates

(XVIII^e siècle) faisait fond sur les rythmes de reproduction de la nature et voyait dans le «don gratuit» de cette dernière la condition de possibilité de l'activité économique elle-même, s'est progressivement réduite au cours du temps pour se cantonner à la fin du XIX^e siècle à l'étude du seul équilibre du marché. Or, les mécanismes de reproduction de la biosphère étant fondamentalement différents de ceux réglant l'offre et la demande, nous assistons désormais à un conflit de logiques qui met aux prises la sphère économique et la biosphère; l'extension de la première menaçant en effet la stabilité de la seconde.

Une approche bio-économique s'impose donc qui fait l'objet de la deuxième partie. Après avoir insisté sur le fait qu'à partir du moment où l'activité économique remet en cause la reproduction du milieu il devient aussi important de devancer la formation des raretés que d'en assurer la gestion cohérente (p. 86), l'auteur analyse les comportements économiques. Il montre notamment que la vraie finalité de l'homme est d'être physiquement et socialement (pp. 101, 102) et qu'en conséquence la recherche de l'avoir n'a de sens que relativement à cet objectif (p. 102). D'où la grossière erreur que commet l'économie libérale en qualifiant d'irrationnel – et donc en ignorant – tout comportement qui n'est pas une simple recherche du maximum d'avantages au prix minimum. Par ailleurs, René Passet met en évidence que tout acte économique a une double dimension, énergétique et informationnelle. Dans ces conditions, il apparaît que l'essence de l'acte économique ne peut plus être ramenée à la simple maximisation à court terme des gains monétaires; il est en fait de «gérer un patrimoine énergétique en vue d'en assurer la reproduction et le développement dans le temps; [de] structurer, grâce au travail, les flux énergétiques par de l'information afin de satisfaire, au moindre coût, aux impératifs individuels et sociaux de l'être» (p. 129).

Enfin, la troisième partie est consacrée à l'élaboration d'un *mode d'intégration réussie*

de l'activité économique dans la biosphère. La nécessité d'une évaluation chiffrée des phénomènes identifiés dans la partie précédente conduit l'auteur à consacrer des développements approfondis à la mesure de l'information et à l'analyse éco-énergétique. Puis, reprenant un des acquis de l'analyse systémique selon lequel un sous-système ne saurait prétendre gouverner les systèmes qui l'incluent, René Passet met en évidence que la question à laquelle doit répondre l'économiste n'est pas de savoir si des normes s'imposent mais à quel système il convient de les emprunter (p. 216). Or, la sphère économique étant incluse dans la sphère humaine, elle-même incluse dans la biosphère, l'objectif de développement durable exige que soient insérés comme autant de normes dans les fonctions d'utilité sociale ou de préférence gouvernementale les mécanismes et régulations par lesquels le milieu naturel et les sociétés assurent leur reproduction. Cette « gestion normative sous contrainte », comme la nomme l'auteur, qui consiste à emprunter à chaque niveau d'organisation les normes qui lui sont propres ramène l'économie à sa vraie place, « celle d'un sous-système dont les finalités restent subordonnées au respect des régulations des systèmes qui l'englobent » (p. 220).

Comme on le voit, l'*Economique et le vivant* pose, à l'écart de tous les réductionnismes (voir par exemple la critique de l'approche éco-énergétique pp. 188-193) les bases d'une théorie et d'une pratique économiques renouvelées dont l'unique objet est l'amélioration du bien-être de l'homme. A mille lieues du discours apologétique et mathématisé sur la supériorité absolue du marché, René Passet renoue avec la meilleure part de l'économie politique et ouvre, face à la double crise sociale et écologique qui menace d'emporter nos sociétés, un chemin qu'il est urgent de poursuivre.

Jean-Paul Maréchal, Rennes

Lester, R. BROWN éd., *State of the World 1996*, Earthscan, Londres, 1996, 249 pages.

Publication phare de l'Institut Worldwatch, l'incontournable *État de la planète* vient de paraître en anglais et sera bientôt disponible en français (automne 1996) de même qu'en vingt-six autres langues. Treizième édition de ce « rapport annuel sur le progrès de l'humanité vers une société soutenable », il rassemble dix articles sur l'état du tandem environnement et développement. C'est avec la pertinence d'auteurs remarquablement informés que l'équipe de l'Institut Worldwatch aborde les questions liées à l'écologie planétaire et démontre son autorité vraisemblablement inégalée. « Pluridisciplinaire, l'*État de la planète* rassemble et croise les regards de spécialistes des sciences de la Terre et des hommes qui mettent au cœur de leurs travaux la question des équilibres et des ressources naturels. A partir de ce point de vue, la lecture du monde change, les priorités s'inversent et de nouvelles problématiques surgissent », commentait Jean-Paul Besset dans le *Le Monde* du 27 février dernier.

Passé maître dans l'art d'une approche véritablement globale et planétaire, le fondateur et directeur de l'Institut Worldwatch, Lester R. Brown, synthétise l'édition 1996 en titrant sa contribution « L'accélération de l'histoire ». En publiant *Who will feed China* en juin 1995, Brown a attisé le feu du vieux débat malthusien sur les limites des terres disponibles pour nourrir l'humanité. Exportatrice de 8 millions de tonnes de céréales en 1994, la Chine en importa 16 en 1995, devenant ainsi le deuxième importateur mondial de céréales après le Japon. En acquérant le statut de puissance économique, le Japon commença lui aussi à accroître ses importations. A l'époque, cela eut pour effet de stimuler la production alimentaire mondiale. Celui engendré par la formidable croissance en Chine, aujourd'hui, est bien différent. Avec une population dix fois supérieure, une économie mondiale toujours plus interdépendante,

la croissance économique chinoise fait augmenter le prix des aliments dans le monde entier. «L'augmentation généralisée du prix des céréales en 1995, approximativement du tiers pour le blé, le riz et le maïs, s'est traduite par une augmentation du prix du pain, des pâtes et des céréales pour le petit-déjeuner, ainsi que des produits d'élevage dérivés de l'industrie céréalière – viande, lait et œufs.» L'auteur rappelle que l'extraordinaire croissance de la production depuis un demi-siècle se fondait sur l'amélioration des techniques de production, sur un usage croissant d'engrais, sur la disponibilité de terres arables et sur l'abondance des réserves en eau (les chapitres 3 et 4 sont consacrés à la question de l'eau). Or tous ces atouts vont se tarissant. De plus, la population mondiale croît de 90 millions chaque année et l'industrialisation occupe des terres autrefois vouées à l'agriculture. Cette industrialisation explique, en partie, l'assèchement des réserves en eau dans certaines parties du monde. En mai 1995, le Vietnam imposa un embargo temporaire sur l'exportation du riz vers la Chine. La difficulté de contrôler l'inflation au Vietnam suite à l'augmentation du prix du riz, difficultés liées à ces exportations vers la Chine, força le gouvernement vietnamien à prendre une telle décision.

Pour Lester Brown, la «capacité de charge» de la planète ne résistera pas au rythme effréné de la croissance démographique – doublement de la population mondiale d'ici 2050. Pourtant, fidèle au style et à l'approche de l'Institut Worldwatch, il souligne également les indicateurs encourageants. Par exemple: la stabilisation de la population a été atteinte dans une trentaine de pays européens et au Japon. Ces pays représentent 819 millions de personnes, soit 14% de l'humanité. Malheureusement, cette stabilisation se fait pour des raisons qui ne sont pas toujours réjouissantes. La décroissance importante de la population en Russie, notamment (890 000 âmes annuellement!), est une conséquence de la crise économique – comme ce fut le cas durant la Grande Dépression aux Etats-

Unis, souligne l'auteur – et de l'accident nucléaire de Tchernobyl qui provoqua une augmentation importante du nombre d'enfants victimes de malformations. Une autre tendance, qui enthousiasme véritablement Lester Brown celle-là, est le développement de l'électricité éolienne. La production de cette source d'énergie est passée de 3050 mégawatts à 3710 mégawatts en 1994, une croissance de 22 % pour cette seule année. Brown n'hésite pas à affirmer ce que Électricité de France doit qualifier d'hérésie: «Aux Etats Unis, le potentiel du vent au Nord et au Sud Dakota ainsi qu'au Texas pourrait facilement satisfaire les besoins en électricité de tout le pays. En Europe, l'énergie provenant du vent pourrait, en théorie, satisfaire tous les besoins en électricité du continent. Avec une vingtaine de gouvernements nationaux qui prévoient d'exploiter cette ressource, une croissance rapide dans les années à venir paraît inévitable.» Décidément, Lester Brown n'a pas peur de déclencher la polémique!

Un chapitre particulièrement remarquable est l'apport innovateur et original de Aaron Sachs, *Faire respecter les droits de l'homme et la justice environnementale*. Ce sont des domaines faits pour collaborer, dit-il. Il relate le cas tragique de Chico Mendes, le *seringueiro* assassiné en 1988 par un grand propriétaire terrien dans une région reculée de l'Amazonie brésilienne. Mendes défendait une exploitation de la forêt respectueuse de l'environnement par la récolte du latex utilisé pour la fabrication de caoutchouc et de noix sauvages. Sachs rappelle que l'entente entre défenseurs de l'environnement et défenseurs des droits de l'homme ne fut pas spontanée mais qu'elle est le résultat de l'évolution des deux milieux militants. Inde, Équateur, Honduras, Oregon aux Etats Unis: les exemples de chevauchement entre droits de l'homme et justice environnementale sont nombreux et impliquent habituellement un conflit d'intérêts quant à l'usage de la terre et de ses ressources. Le cas le plus scandaleux est la pendaïson de Ken Saro-Wiwa, le leader du *Movement for the*

Survival of the Ogoni People avec sept autres de ses camarades de lutte. Une lutte contre la Shell qui, par l'extraction du pétrole, détruit l'écosystème du territoire sur lequel et duquel vit depuis des siècles cette minorité du Nigeria, l'*Ogoniland*. La multinationale pétrolière apporte son soutien, bien rendu, au régime militaire nigérian.

Dans ces deux cas, le chevauchement entre droits de l'homme et justice environnementale est clair. Mais comment lie-t-on défense des droits de l'homme et justice environnementale planétaire ? Concernant la détérioration de la couche d'ozone ou le changement climatique, l'enchevêtrement des deux concepts ne saute pas aux yeux. C'est pourtant ce que réussit à démontrer remarquablement Aaron Sachs en jonglant avec les disciplines. Lisez seulement : « Dans le contexte écologique, la principale différence entre les droits civils et politiques d'une part et les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part, est que les premiers sont largement des droits procéduraux alors que les seconds sont de fond : les gens exercent leurs droits individuels (comme le droit de libre expression) pour protéger leurs droits communautaires liés à l'environnement (le droit à une couche d'ozone intacte). » Pour l'auteur, le chevauchement entre droits de l'homme et ordre du jour environnemental s'intègre dans l'histoire internationale même des droits de l'homme. En 1948, à peine trois ans après l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale adopta la Déclaration universelle des droits de l'homme, le premier consensus international moral concernant ce que les individus peuvent attendre de la société civile. A côté des libertés civiles individuelles qui sont à la base du mouvement, de la liberté d'expression à la condamnation de la torture, la Déclaration couvrait également des droits plus larges, davantage communautaires comme la santé, l'alimentation, le logement et le travail – précisément les droits qui sont au cœur du mouvement environnemental. Et Sachs d'expliquer : « Les droits très concrets des communautés combinent la morale et la perspective

scientifique pour soutenir la protection de la vie ; ils ont le rôle crucial de présenter ce que les gens devraient attendre de leur environnement, comme de l'air et de l'eau propres. Ils [les membres de ces communautés] définissent ce qu'est une injustice environnementale. Mais ce sont les droits procéduraux qui fournissent peut-être le terrain commun des deux mouvements, au niveaux individuel, communal et même national, car il s'agit des droits qui permettent aux individus de travailler pour la prévention d'injustices environnementales. » Selon Sachs, la justice environnementale est un concept puissant qui ramène chacun au niveau d'une dépendance que nous partageons tous : celle d'un environnement sain.

Notons également les apports de Christopher Flavin sur l'évidence croissante d'un changement climatique observable sous la forme d'extrêmes dont la fréquence est inhabituelle. Celui de Sandra Postel sur les moyens d'inventer une politique pour un usage soutenable de l'eau et celui de Janet Abramovitz qui aborde la préservation de l'eau douce, les effets des barrages et l'origine des inondations. Gary Gardner se demande, quant à lui, comment protéger les ressources agricoles. Chris Bright explique la menace des invasions biologiques (arrivée soudaine de plantes, d'insectes ou d'animaux exotiques dans un milieu donné), leurs effets en cascades, les moyens de transport de ces éléments exotiques, comment ils peuvent nuire à l'économie et comment ce phénomène peut être contrôlé. Pour sa part Anne Platt cherche l'origine des maladies infectieuses, tandis que Hal Kane démontre qu'un virage vers des industries soutenables est en voie de réalisation (la production d'acier à partir de ferraille passe de 5 % à 35 % aux Etats-Unis grâce au développement de mini-fonderies, le recyclage du papier est une *révolution*). Enfin, David M. Roodman explique comment une modification de la fiscalité peut orienter l'économie de marché vers des politiques environnementales plus judicieuses.

Benoît Lambert, Genève

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES, BIOSPHERE & SOCIÉTÉ, est une publication annuelle de la Fondation Biosphère et Société domiciliée à Genève. Fondée en 1990, elle est parrainée par les institutions suivantes:

ASSOCIATION POUR L'APPEL DE GENÈVE (APAG),

Case postale 113, CH-1211 Genève 17; fax (4122) 735 09 42

Lancé en 1978 par une trentaine d'intellectuels suisses, parmi lesquels Denis de Rougemont et plusieurs professeurs d'université représentant les sciences sociales et naturelles, l'Appel de Genève dénonçait la légèreté avec laquelle fut décidé par des instances technocratiques de plusieurs pays d'Europe occidentale le programme surrégénérateur dont Superphénix à Creys-Malville, en France, et Kalkar, en Allemagne, devaient être les « têtes de pré-séries industrielles ». Il refusait cette fuite en avant mégatechnologique, et surtout l'absence de débat démocratique dans l'adoption de ce projet qui risquait d'imposer subrepticement une société policière.

L'Association pour l'Appel de Genève, elle, eut pour tâche de diffuser à l'échelle de l'Europe, en français, allemand, italien, anglais et espagnol, ce manifeste qui recueillit 50 000 signatures. Participant à plusieurs débats, elle publia en 1981 le *Livre jaune sur la société du plutonium* (Ed. de la Baconnière, Neuchâtel). Suite à la catastrophe de Tchernobyl, elle lança une souscription publique afin de commanditer auprès de deux physiciens nucléaires allemands, Jochen Benecke et Michael Reimann, une *Expertise du risque du Superphénix* (Sollner Institut, Munich, 1989).

Présidée d'abord par les professeurs Ivo Rens, Lucien Borel, Charles Enz, et aujourd'hui par le pasteur Joel Jakubec, elle alimente toujours le débat sur les choix énergétiques et participe aux procédures administratives contre Superphénix. La création de *Stratégies énergétiques, Biosphère & Société* est due à son initiative.

CENTRE UNIVERSITAIRE D'ÉTUDE DES PROBLÈMES DE L'ÉNERGIE (CUEPE),

4, chemin de Conches, case postale 81, CH-1231 Conches-Genève; tél. (4122) 789 13 11, fax (4122) 347 86 49. Le CUEPE publie régulièrement les résultats de ses travaux et colloques concernant l'énergie.

Crée en 1978, le CUEPE est un centre d'études rattaché directement au rectorat de l'Université de Genève. Il a pour buts: (a) de coordonner et promouvoir, au sein de l'université, la recherche et l'enseignement interdisciplinaires dans le domaine de l'énergie et de ses implications environnementales et sociales; (b) d'offrir des services à la collectivité, tels que des expertises, des cours, séminaires ou colloques de formation continue; (c) de mettre à disposition un centre d'information et de documentation ouvert aux chercheurs et à la collectivité. Le Centre dispose de locaux où se déroule la recherche interdisciplinaire, d'un secrétariat et d'une bibliothèque spécialisée dans les problèmes de l'énergie. La recherche est réalisée par des groupes de chercheurs sous la responsabilité de professeurs rattachés à différents instituts ou facultés. Elle porte principalement sur: (a) l'énergétique du bâtiment; (b) l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables; (c) l'analyse de la demande d'énergie et de ses conséquences socio-économiques et environnementales. Des séminaires et des colloques sur les thèmes de l'énergie et de l'environnement sont organisés par le Centre dans le but de fournir un lieu de rencontre et d'échanges interdisciplinaires tant pour les membres du Centre que pour toute autre personne interne ou externe à l'université oeuvrant dans le domaine de l'énergie. Son directeur est M. Fabrizio Carlevaro, professeur d'économétrie à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève.

FÉDÉRATION RHÔNE-ALPES DE PROTECTION DE LA NATURE (FRAPNA),

Université Claude Bernard de Lyon I, F-69622 Villeurbanne; tél. (33) 78 94 93 86, fax (33) 78 93 62 00. Publications périodiques: RANA (Rhône-Alpes Nature), ainsi que huit Bulletins départementaux.

Fondée en 1971 par quelques militants naturalistes, la FRAPNA est l'antenne régionale de France-Nature-Environnement (Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature). Son objectif est la protection de l'environnement naturel, de la flore et de la faune, dans la Région Rhône-Alpes. Représentée par une section dans chacun des huit départements de la Région (Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Haute-Savoie), elle regroupe ainsi 270 associations et près de 7 000 adhérents et emploie une trentaine de permanents dont des objecteurs de conscience du Service national mis à sa disposition par le Ministère français de l'environnement. M. Pierre Beaudouin en est le président.

Depuis 1978, la FRAPNA est agréée au titre de la Loi du 10 juillet 1976 sur la Protection de la Nature et du Code de l'urbanisme et peut donc ester en justice en ces domaines. Depuis 1984, elle est reconnue d'utilité publique, ce qui lui permet notamment de bénéficier de dons, legs et exonérations et lui facilite la maîtrise foncière (achat, location ou agrément) de réserves écologiques et biologiques. Elle participe à de très nombreuses instances officielles sur l'environnement aux niveaux local, départemental, régional et national. En collaboration avec le Centre ornithologique Rhône-Alpes (CORA), 24 sites naturels sont ainsi protégés sur quelque 400 hectares.

SOCIÉTÉ SUISSE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (SPE) – SCHWEIZERISCHE GESELLSCHAFT FÜR UMWELTSCHUTZ (SGU),

Secrétariat pour la Suisse romande: 6, rue Saint-Ours, CH-1205 Genève; tél. (41 22) 329 99 29, fax (41 22) 320 39 77. Secrétariat pour la Suisse alémanique: Merkurstrasse 45, CH-8032 Zürich; tél. (41 01) 251 28 26, fax (41 01) 251 29 41.

Publications périodiques: *SPE-Info* (en français), *SGU Bulletin* (en allemand).

Fondée en 1971, la SPE/SGU est une association dotée de deux secrétariats se partageant les deux principales régions linguistiques de la Suisse. Elle contribue à la sensibilisation et à l'information de l'opinion publique et des décideurs politiques, économiques et administratifs, sur les enjeux de l'environnement. Sur la question de l'énergie, elle soutient l'APAG et participe aux procédures de droit administratif engagées contre la Centrale nucléaire de Creys-Malville, et considère comme primordiale la réussite de la transition vers des sources d'énergie renouvelables. Elle participe au suivi, en Suisse, de la Conférence de Rio en 1992 des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement. Elle est présidée par Madame Margrit Huber, avocate, à Zurich; M. Gilles Petitpierre, professeur à la Faculté de droit de Genève et ancien conseiller aux États, est vice-président et M. René Longet, le directeur romand.

La SPE publie des livres de vulgarisation écologique aux Editions Georg à Genève, notamment *Les additifs alimentaires*, *La gestion des déchets*, *Les sols*, *L'eau*, *L'air*, *La radioactivité*, *L'alimentation*, *La diversité biologique*, *Le bruit*.

La Direction des affaires culturelles et sociales de la Fédération des Coopératives Migros à Zürich, les Fondations Veillon à Lausanne et Wilsdorf à Genève, le Fonds général de l'Université de Genève, les Services industriels de la Ville de Lausanne, la Loterie romande à Genève, ainsi que des dons anonymes ont fait bénéficier *Stratégies énergétiques*, *Biosphère & Société* de leur appui.

**

Précédents volumes:

Le nucléaire contre l'effet de serre ?

La radioactivité et le vivant

L'utilisation rationnelle de l'énergie I

L'utilisation rationnelle de l'énergie II

L'explosion démographique contre le développement durable

Le soleil pour un développement durable

Ont notamment collaboré:

Raymond Avriller, Abraham BEHAR, Bella et Roger BELBEOCH, Lucien BOREL, Yves-Luc BOULLIS, Beat BÜRGENMEIER, François BURNIER, Fabrizio CARLEVARO, Jean-Paul DELEAGE, Charles P. ENZ, Suren ERKMAN, Sylvie FAUCHEUX, Sylvie FERRARI, Orio GIARINI, Michael GRAETZEL, Hubert GREPPIN, Jacques GRINEVALD, Joel JAKUBEC, Louise LASSONDE, Philippe LEBRETON, Pierre LEHMANN, Yves LENOIR, René LONGET, Jean-Paul MARECHAL, Jean MARTIN, François MEYER, Jacques MOSER, Pierre RADANNE, François RAMADE, Ivo RENS, Walter STAHEL, Lukas VISCHER.



Imprimerie
MÉDECINE & HYGIÈNE

Graphisme — Photocomposition
Photolitho — Impression
Duplication — Mailing
Travaux d'expédition

46, chemin de la Mousse
1225 Chêne-Bourg
Téléphone 022/ 869 00 11
Fax 022/ 869 00 10

ACHEVÉ D'IMPRIMER
SUR LES PRESSES DE L'IMPRIMERIE
MÉDECINE ET HYGIÈNE
GENÈVE
NOVEMBRE 1996

Depuis une trentaine d'années la question dite de l'environnement, en fait celle de l'impact de nos sociétés industrielles sur la Biosphère, a fait irruption dans l'arène politique provoquant l'apparition de mouvements et de partis écologistes, et plus généralement sa prise en compte par la plupart des forces politiques, d'abord dans les pays avancés, puis dans les autres. D'emblée cette problématique politique nouvelle s'est présentée comme échappant à la souveraineté nationale de tous les Etats du fait notamment des dimensions transfrontalières des pollutions et des perturbations climatiques, de sorte que la communauté internationale a généré un nombre croissant d'instruments internationaux, d'abord souvent bilatéraux ou régionaux, puis à vocation mondiale, mais de plus en plus en porte-à-faux par rapport au système des Nations Unies.

Et tandis que nombre de publicistes continuaient à ne traiter que les thèmes politiques traditionnels, d'autres, précédés par quelques éthiciens, scientifiques et juristes, entreprirent d'explorer les contraintes nouvelles que la science écologique contemporaine impose à toute réflexion sérieuse sur l'action politique à l'ère nucléaire, qui est aussi celle des mutations socio-économiques dues à l'industrialisation de l'agriculture, à la révolution informatique et aux manipulations génétiques. Or, à notre époque, une telle réflexion ne peut pas ne pas prendre en compte les besoins des générations futures, d'où l'apparition du concept novateur d'équité intergénérationnelle.

Le présent volume expose les principales réponses élaborées par le droit international public aux problèmes nouveaux que l'extension de la civilisation industrielle à l'échelle mondiale et son devenir posent désormais aux sociétés humaines, toujours organisées en Etats prétendus souverains, mais souvent désarmés par l'ampleur planétaire possible des dommages environnementaux et des risques et menaces écologiques. Ces réponses sont tributaires d'une opinion publique de plus en plus sensibilisée aux dommages, risques et menaces en question, mais aussi à de nouvelles controverses philosophiques et scientifiques ainsi qu'aux enjeux éthiques et politiques des choix de société qui les sous-tendent.