

## LA CONFÉRENCE DE RIO : GRANDEUR OU DÉCADENCE DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT ?

PAR

**Marc PALLEMAERTS**

CHARGÉ DE COURS EN DROIT INTERNATIONAL  
DE L'ENVIRONNEMENT À LA V.U.B.  
SUPPLÉANT À L'U.L.B.

Le présent article s'efforce de dresser le bilan de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui a eu lieu à Rio de Janeiro en juin 1992, et d'esquisser les perspectives qui s'en dégagent quant à l'évolution future du droit international de l'environnement. Plutôt que de tenter une analyse exhaustive des résultats de la CNUED, analyse qui, compte tenu de la diversité et de l'ampleur des textes adoptés à Rio, est impossible dans les limites qui me sont imparties, j'axerai mon article sur les thèmes principaux abordés par la Conférence et dans le cadre des processus de négociation annexes : les principes généraux du droit international de l'environnement, la protection et l'exploitation des forêts, le changement climatique, la conservation de la diversité biologique, et la lutte contre la désertification. Les questions institutionnelles, qui pourraient faire à elles seules l'objet d'un article à part entière, ne seront pas abordées (1). En guise de conclusion, je vous livrerai quelques réflexions critiques sur le déclin du caractère normatif du droit international de l'environnement et sur les connotations idéologiques du nouveau concept de « droit international du développement durable ».

Tant des instruments déclaratoires à caractère non contraignant que des instruments conventionnels classiques sont issus du processus de la CNUED. Dans la première catégorie, il faut mentionner tout d'abord la « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » (2), déclaration politique à portée générale, et la « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial

(1) Voir à ce sujet L.A. KIMBALL, « Towards Global Environmental Management : The Institutional Setting », *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, pp. 18-42.

(2) *Rio Declaration on Environment and Development*, Doc. A/CONF.151/5/Rev. 1, 13 juin 1992. La version anglaise a été publiée dans *International Legal Materials*, 1992, p. 874.

sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts » (3). En outre, la Conférence de Rio adopta le programme « Action 21 », mieux connu sous sa dénomination anglaise « Agenda 21 » (4), un volumineux catalogue de recommandations sur les aspects les plus divers de la politique de l'environnement et du développement, comprenant un préambule et 40 chapitres couvrant près de 500 pages. Ces trois documents furent officiellement transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies, qui les « fit siens » par sa résolution 47/190 du 22 décembre 1992.

Au chapitre des instruments juridiquement contraignants, le processus de la CNUED a donné naissance à trois conventions à vocation universelle. Deux de ces conventions ont été ouvertes à la signature des États à Rio même : la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (5) et la Convention sur la diversité biologique (6). Il convient de relever que ces conventions n'ont pas été négociées dans l'enceinte du Comité préparatoire de la CNUED (PrepCom), mais sont le résultat de processus de négociations formellement distincts qui ont été menés parallèlement aux travaux préparatoires de la Conférence. La Convention sur les changements climatiques fut élaborée par un Comité intergouvernemental de négociation instauré par une résolution de la 45<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies (7), tandis que la Convention sur la diversité biologique fut négociée au sein d'un groupe d'experts *ad hoc*, mandaté en 1989 par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (8) et rebaptisé Comité intergouvernemental de négociation en 1991. La troisième convention, celle sur la lutte contre la désertification (9), qui a été soumise à la signature des États à Paris le 14 octobre 1994, est en quelque sorte un résultat différé de la CNUED, la décision politique d'entamer la négociation de cette convention ayant été prise à Rio, dans le cadre d'un compromis Nord-Sud global. Elle fut élaborée par un Comité intergouvernemental de négociation établi à la suite d'une résolution de la 47<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies (10).

Plutôt que d'examiner successivement chacun des instruments énumérés ci-dessus, je procéderai donc à une analyse thématique, en évoquant paral-

(3) *Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests*, Doc. A/CONF.151/6/Rev. 1, 13 juin 1992, *I.L.M.*, 1992, p. 881.

(4) Résolution I de la CNUED, Annexe II, Doc. A/CONF.151/26, Vol. I, II & III.

(5) *United Nations Framework Convention on Climate Change*, adoptée à New York, le 9 mai 1992, *I.L.M.*, 1992, p. 849.

(6) *Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro, 5 juin 1992, *I.L.M.*, 1992, p. 818.

(7) Résolution 45/212 du 21 décembre 1990.

(8) Décision 15/34 du 25 mai 1989.

(9) Le texte final de la convention, tel qu'arrêté par la 5<sup>e</sup> et dernière session du Comité intergouvernemental de négociation le 17 juin 1994, figure au document A/AC.241/27 (12 septembre 1994).

(10) Résolution 47/188 du 22 décembre 1992.

lèlement les différents instruments, contraignants ou non, dans la mesure où ils contiennent des dispositions pertinentes à chacun des thèmes concernés.

## I. — LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

L'un des objectifs de la Conférence de Rio, tel qu'énoncé par la résolution 44/228 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui décida de l'organisation de la CNUED et en fixa l'ordre du jour, était de « promouvoir le développement du droit international de l'environnement », et notamment d'examiner « la possibilité et l'opportunité de définir les droits et devoirs généraux des États dans le domaine de l'environnement » (11). Il convient donc d'examiner en quelle mesure la Conférence s'est acquittée de cette tâche.

Le Comité préparatoire confia l'examen du point de son ordre du jour intitulé « principes relatifs aux obligations et aux droits généraux » au groupe de travail sur les questions juridiques et institutionnelles (Groupe de travail III). Après de longues et laborieuses négociations (12), ses travaux aboutirent à la rédaction d'un projet de principes (13) qui fut adopté par consensus au cours de la dernière session du PrepCom (14) et finalement entériné par la Conférence elle-même, sans aucune modification substantielle, sous le titre « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » (15). La Déclaration comprend un préambule et 27 principes.

La Déclaration de Rio n'est pas le premier instrument déclaratoire à portée universelle relatif à l'environnement adopté dans l'enceinte des Nations Unies. Ses antécédents sont la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972, résultat de la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement (16), et la Charte mondiale de la Nature, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982 (17). C'est donc à la lumière de ces textes antérieurs qu'il faut évaluer la Déclaration de Rio. Avant d'entamer l'analyse des textes de Rio, je situerai brièvement les deux ins-

(11) Résolution 44/228 du 22 décembre 1989, § I.15 (d).

(12) Voir l'excellente analyse du processus de négociation d'un point de vue tiers-mondiste par I. PORRAS, « The Rio Declaration : A New Basis for International Co-operation », *Review of European Community and International Environmental Law*, 1992, pp. 245-253.

(13) Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.33/Rev. 1 (2 avril 1992).

(14) Doc. A/CONF.151/5 (7 mai 1992).

(15) Résolution I de la CNUED, Annexe I, Doc. A/CONF.151/26, Vol. I, pp. 8-12. Les modifications de la version française définitive de la déclaration par rapport au texte adopté par le PrepCom sont d'ordre rédactionnel et semblent inspirées par un souci de concordance des différentes versions linguistiques.

(16) La Déclaration de Stockholm comporte un préambule et 26 principes. Sa version française a été publiée dans la *Chronique mensuelle des Nations Unies*, juillet 1972, pp. 89-94.

(17) Résolution 37/7 du 28 octobre 1982.

truments antérieurs dans le contexte général du développement du droit international de l'environnement.

A. — *Les antécédents et rétroactes  
de la Déclaration de Rio*

Même s'il était entendu dès le début de son élaboration qu'il s'agissait d'un texte juridiquement non contraignant (18), la Déclaration de Stockholm — qualifiée dès 1973 de « fondement d'une législation internationale à venir » (19) — a servi de base pour le développement ultérieur du droit international de l'environnement sous la forme de nombreuses conventions tant bilatérales que multilatérales. Beaucoup de concepts et principes juridiques qui avaient vu le jour dans la Déclaration de Stockholm ont été repris et élaborés ultérieurement soit dans le préambule, soit même dans le dispositif de ces multiples instruments conventionnels. En outre, certains principes énoncés dans la Déclaration sont considérés par la doctrine comme reflétant des règles de droit international coutumier (20). Selon cette doctrine, un certain nombre de principes généraux, « en voie de formation » (21), « émergents comme nouvelles règles de droit coutumier » (22), pouvant être considérés « à des degrés divers, (...) comme faisant partie ou devant faire partie des règles coutumières de droit international » (23), se dégagent de la Déclaration de Stockholm, d'autres instruments de type résolutoire et de la pratique conventionnelle consécutive à la Conférence de Stockholm (24).

Le second texte non contraignant à portée universelle émanant des Nations Unies est la Charte mondiale de la Nature, adoptée par l'Assemblée

(18) Voir à ce propos l'excellente analyse des travaux préparatoires de la Déclaration de Stockholm par le professeur L. SOHN, « The Stockholm Declaration on the Human Environment », *Harvard International Law Journal*, 1973, pp. 423-515.

(19) A. KISS & J.-D. SICHAULT, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement », *A.F.D.I.*, 1972, pp. 603-628, spéc. p. 627.

(20) C'est notamment le cas du fameux Principe 21 relatif à la responsabilité des Etats en matière de pollution transfrontière, sur lequel nous reviendrons plus loin. Voir A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 1989, p. 34 ; P. BIRNIE & A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 89-92 ; L. SOHN, *o.c.*, pp. 491 et seq.

(21) A. KISS, « Dix ans après Stockholm, une décennie de droit international de l'environnement », *A.F.D.I.*, 1982, pp. 784-793, spéc. p. 793.

(22) P.-M. DUPUY, « Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats : bilan et perspectives », in Académie de droit international, *L'avenir du droit international de l'environnement*, Colloque 1984, Nijhoff, Dordrecht/Boston, 1985, pp. 29-50, spéc. p. 38.

(23) A. KISS, « L'état du droit de l'environnement en 1981 : problèmes et solutions », *J.D.I.*, 1981, pp. 499-543, spéc. p. 542.

(24) Il est hors du propos du présent article de dresser l'inventaire complet de ces principes généraux et d'en analyser de façon exhaustive le contenu matériel et la valeur juridique. De nombreux autres auteurs l'ont déjà fait. Voir notamment A. KISS, *Droit international de l'environnement, o.c.*, ch. IV ; P. BIRNIE & A. BOYLE, *International Law and the Environment, o.c.*, ch. 3 ; P.-M. DUPUY, *o.c.* ; M. KAMTO, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement », *R.J.E.*, 1993, pp. 11-21.

générale en octobre 1982, sur proposition du Zaïre (25). Cette Charte proclame une série de principes généraux destinés à guider l'action des États, des organisations internationales et même des individus vis-à-vis de la nature. Même si elle ne couvre pas l'ensemble de la problématique de l'environnement, étant axée spécifiquement sur la conservation des ressources naturelles vivantes, la Charte marque néanmoins un pas important dans l'évolution du droit international de l'environnement en général. Selon le professeur Kiss, elle « y a apporté une contribution importante en précisant et étendant la portée de certains principes de Stockholm d'une part et en y ajoutant d'autres de l'autre. » (26)

L'origine du débat sur les principes généraux — « les droits et devoirs généraux des États dans le domaine de l'environnement » selon les termes de la résolution 44/228 — dans le cadre du processus de la CNUED remonte aux recommandations de la « Commission mondiale sur l'environnement et le développement ». Dans son rapport publié en 1987, cette Commission, établie en 1983 sous la présidence du premier ministre norvégien, Mme Gro Harlem Brundtland, et comptant parmi ses membres l'éminent juriste indien Nagendra Singh, alors président de la Cour internationale de Justice, proposa l'élaboration, sous l'égide de l'Assemblée générale des Nations Unies, d'une déclaration universelle, suivie plus tard d'une convention mondiale sur l'environnement et le développement durable, « to consolidate and extend relevant legal principles in a new charter to guide state behaviour in the transition to sustainable development. » (27)

Afin de préparer le terrain, la Commission Brundtland chargea un groupe d'experts juridiques, comprenant des spécialistes de premier plan tant de pays industrialisés que de pays en développement, de rédiger une série de principes juridiques pouvant figurer dans un tel instrument (28). Le projet de codification des principes généraux du droit international de l'environnement, tel qu'envisagé par ces experts, était ambitieux. Dans l'esprit du professeur Kiss, l'un des membres du groupe, il s'agissait de « développer » les principes figurant dans la Déclaration de Stockholm et la Charte mondiale de la Nature et de « préciser leur contenu juridique », ces principes devant être « inscrits dans une convention universelle pour la protection de la bio-

(25) Voir A. KISS, *Droit international de l'environnement, o.c.*, pp. 43-45.

(26) *Ibid.*, p. 93.

(27) WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford/New York, 1987, p. 332. Une traduction française du rapport a été publiée sous le titre *Notre avenir à tous*, Le Fleuve, Montréal, 1988.

(28) Le rapport de ce groupe d'experts a été publié sous le titre *Environmental Protection and Sustainable Development : Legal Principles and Recommendations*, J.G. LAMMERS (ed.), Graham & Trotman/Nijhoff, London/Dordrecht/Boston, 1987.

sphère, à l'instar des Pactes des Nations Unies visant à assurer la protection des droits de l'homme dans le monde entier. » (29)

Force est de constater que les propositions de la Commission Brundtland reçurent d'emblée un accueil mitigé de la part de l'Assemblée générale. Si celle-ci, dans son document « Etude des perspectives en matière d'environnement jusqu'à l'an 2000 et au-delà », adopté quelques mois après la publication du rapport Brundtland (30), exprima encore un soutien conditionnel à l'idée d'une codification des principes généraux du droit international de l'environnement, codification qui « pourrait » mener à la conclusion d'une convention universelle, le libellé de sa résolution 44/228, adoptée deux ans plus tard, trahit clairement les fortes réticences de certains gouvernements à s'engager sur cette voie. En effet, ce n'est que du bout des lèvres que l'Assemblée générale donna mandat à la CNUED d'étudier « *la possibilité et l'opportunité* de définir les droits et devoirs généraux des États dans le domaine de l'environnement » (31).

Malgré les appréhensions de l'Assemblée générale, le Secrétaire général de la Conférence, le Canadien Maurice Strong (32), essaya de mobiliser les esprits au sein du Comité préparatoire en proposant, dans son discours introductif à la première session du PrepCom en août 1990, l'élaboration, au titre de ces « droits et devoirs généraux des États » dont il était question dans le mandat de la Conférence, d'une « Charte de la Terre » (*Earth Charter*), un document succinct mais inspirateur « setting out the basic principles for the conduct of people and nations towards each other and the Earth to ensure our common future » (33). Une proposition de texte en ce sens fut soumise au PrepCom par la délégation canadienne (34), mais ne fut pas accueillie favorablement par la majorité des États participants. Finalement, le concept de « Charte de la Terre », jugé trop « écocentrique » par les pays en voie de développement, fut abandonné en faveur d'une déclaration politique de type classique, fortement inspirée par une proposition intro-

(29) A. KISS, « Le droit international de l'environnement : formulation et mise en œuvre universelle », in A. POSTIGLIONE (ed.), *Per un tribunale internazionale dell'ambiente*, Giuffrè Editore, Milan, 1989, pp. 211-220, spéc. p. 215.

(30) Résolution 42/186 du 11 décembre 1987, Doc. A/RES/42/186, p. 38, § 103.

(31) Résolution 44/228 du 22 décembre 1989, § I.15 (d). Sauf indication contraire en bas de page, toutes les italiques sont de l'auteur.

(32) Qui n'en était pas à son premier essai puisqu'il fut déjà à la tête du secrétariat de la Conférence de Stockholm vingt ans plus tôt et ne parvint pas à lui faire accepter sa conception d'une déclaration énonçant les droits et obligations des gouvernements et citoyens en matière de protection de l'environnement. Voir à ce propos M. PALLEMAERTS, « International Environmental Law from Stockholm to Rio : Back to the Future ? », *Review of European Community and International Environmental Law*, 1992, pp. 254-266, spéc. pp. 254-255.

(33) « Introductory Statement made by the Secretary-General of the Conference at the First Session of the Preparatory Committee », Doc. A/CONF.151/PC/5/Add. 1 (6 août 1990), tel que cité dans S.P. JOHNSON, *The Earth Summit*, Graham & Trotman/Nijhoff, London/Dordrecht/Boston, 1993, p. 25.

(34) Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.5 (16 août 1991).

duite conjointement par la Chine et le Groupe des 77 (35), et banalement intitulée « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ».

Le résultat final est donc très éloigné de l'ambition originale des partisans de la « Charte de la Terre », qui était d'aboutir à un texte d'une stature équivalente à celle de la Déclaration universelle des droits de l'homme, un texte qui aurait énoncé les principes, droits et obligations généraux des États en matière d'environnement et qui aurait constitué la clef de voûte de l'édifice juridique existant en matière de droit international de l'environnement. L'analyse comparée de la Déclaration de Rio et de ses principaux antécédents — la Déclaration de Stockholm et la Charte mondiale de la Nature — révèle non seulement que l'on n'a guère progressé, depuis le rapport Brundtland, dans l'élaboration des principes généraux du droit international de l'environnement, mais aussi que, sur certaines questions fondamentales, on est même en train de régresser plutôt que d'avancer. Même si, à en croire son préambule, la Déclaration de Rio entend « réaffirmer » la Déclaration de Stockholm et cherche « à en assurer le prolongement », on doit constater que la CNUED, malgré son coup de chapeau préambulaire à cet antécédent historique et juridique, dès qu'elle passe à l'ordre du jour, procède en fait au « détricotage » de cette déclaration antérieure qu'elle prétend réaffirmer et renforcer...

#### B. — *La relation entre environnement et développement*

La relation entre la protection de l'environnement et le développement économique était sans aucun doute le thème central de la CNUED. Le concept de « développement durable », qui est censé réaliser la synthèse entre ces deux objectifs, figure dans la moitié des 27 principes de la Déclaration de Rio. Il faut donc s'interroger sur la portée exacte de cette notion dans le contexte de la Déclaration et sur ses implications juridiques en ce qui concerne les principes généraux du droit international de l'environnement. Sur le plan juridique, la relation entre environnement et développement soulève d'intéressantes questions quant au rapport entre le droit international de l'environnement, d'une part, et le droit économique international et le droit international du développement de l'autre.

Il est frappant que la Déclaration de Rio ne contient aucune définition explicite du concept de « développement durable ». On en est réduit à glaner quelques bribes d'éléments de définition éparpillés tout au long des 27 principes de la Déclaration. Ainsi peut-on lire que « les êtres humains sont au centre » de l'idée de « développement durable » (principe 1<sup>er</sup>), qu'il y a lieu de « satisfaire équitablement les besoins (...) des générations présentes et futures » (principe 3), que « la protection de l'environnement doit faire par-

(35) Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.20 (4 mars 1992).

tie intégrante du processus de développement » (principe 4), que « l'élimination de la pauvreté (...) constitue une condition indispensable du développement durable » (principe 5), au même titre que l'élimination des « modes de production et de consommation non viables » (principe 8), et que la promotion d'un « système économique international ouvert et favorable » doit elle aussi contribuer à la réalisation du « développement durable » (principe 12). S'il est impossible de dégager de cet agglomérat de notions diverses une définition cohérente du développement durable, c'est bien parce qu'il n'existe aucun consensus réel autour d'une telle définition au sein de la communauté internationale (36). A la lecture de la Déclaration de Rio et de ses travaux préparatoires, on constate qu'il existe, au contraire, une confusion sémantique croissante et parfois même délibérément entretenue entre les concepts de « protection de l'environnement », « développement durable », « développement » tout court et « croissance économique » (37).

Dans le rapport Brundtland, le concept de « développement durable » avait été défini comme « le développement qui satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs » (38). Cette définition présentait à la fois l'avantage de la simplicité et celui d'une valeur symbolique et dès lors mobilisatrice indéniabla, tout en restant suffisamment ambiguë pour ne pas menacer directement les intérêts en place. Sans remettre en cause le principe du « développement » comme méthode pour satisfaire les « besoins » des générations présentes, elle reconnaissait explicitement — et c'est là que résidait sa signification juridique potentielle — que les générations futures ont, elles aussi, des intérêts, voire même des droits, dignes de protection. Par la résolution du 11 décembre 1987 sur l'« Etude des perspectives en matière d'environnement jusqu'à l'an 2000 et au-delà » (39), sa première réponse politique à la publication du rapport Brundtland, l'Assemblée générale des Nations Unies avait, dans un premier temps, souscrit à cette définition (40), sans pour autant essayer de l'élaborer davantage. Dans le cadre du processus préparatoire de la CNUED, tout essai de concrétisation, à fortiori de « juridification », de la définition Brundtland semble avoir été définitivement abandonné.

(36) Quoi qu'en dise la Commission européenne, dont le représentant à Rio déclarait attendre de la Conférence « un consensus sur le concept même de développement durable ». Voir le discours du Commissaire A. Matutes devant la 2<sup>e</sup> séance plénière de la CNUED, le 3 juin 1992, p. 5.

(37) Pour une discussion plus approfondie de ces questions sémantiques, voir M. PALLEMAERTS, « La conférence de Rio et l'avenir du droit international de l'environnement : critique du symbolisme politico-juridique en éco-géopolitique », *Cahiers internationaux de symbolisme*, 1992, pp. 105-122.

(38) « Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs ». World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, o.c., p. 43 (traduction de l'auteur).

(39) Résolution 42/186 du 11 décembre 1987.

(40) Voir Doc. A/RES/42/186, p. 7, § 2 *in fine*.

Si le principe 3 de la Déclaration de Rio, dans une disposition manifestement inspirée par le rapport Brundtland, reconnaît que « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures », il est très significatif qu'il est question ici de « droit au développement » et non pas de « droit au développement durable ». Il semble que le souci du Groupe des 77 ait été de souligner la prééminence du « droit au développement », dans son acception classique, sur l'impératif de la durabilité (41).

Le principe 4 de la Déclaration, qui traite de l'intégration des politiques d'environnement et de développement, est pour le moins ambigu : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. » En effet, l'intégration est une arme à double tranchant : cette disposition peut être lue tout aussi bien comme imposant la prise en compte des contraintes écologiques dans la politique de développement (42), que comme condamnant toute politique de l'environnement ne faisant pas « partie intégrante du processus de développement », c'est à dire incompatible avec les impératifs du développement économique.

Cette tendance à la subordination implicite, voire même explicite de la politique de l'environnement aux politiques économiques et commerciales se manifeste plus clairement encore dans d'autres dispositions de la Déclaration de Rio. Ainsi, la Déclaration affirme que « les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière (...) de développement à laquelle ils s'appliquent » (principe 11), précise que l'utilisation des instruments économiques dans le cadre de la politique de l'environnement et plus particulièrement l'application du principe « pollueur-payeur » doit se faire « sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement » (principe 16) et stipule, en paraphrasant l'art. XX du GATT, que « les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne

(41) Selon I. PORRAS, *o.c.*, p. 248, « developing country negotiators intended to ensure that the right to development would not be transformed into a right to 'sustainable' development. (...) Environment and development are equal partners in 'sustainable development' but the right to development comes before sustainable development. » Il s'agit donc d'une conception diamétralement opposée à celle de N. SINGH, qui soulignait dans ses écrits sur les implications juridiques de la notion de développement durable : « *The right to development does (...) have certain limitations inasmuch as it cannot be asserted at the expense of the community or even at the expense of neighbouring States whose prospects may be jeopardized. (...) The imperative of sustainability has to be recognized in relation to any right to development.* » N. SINGH, « Sustainable Development as a Principle of International Law », in : *International Law and Development*, P. DE WAART, P. PETERS & E. DENTERS (eds.), Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1988, pp. 1-12, spéc. p. 3 & p. 5.

(42) C'est dans ce sens premier que le principe d'intégration est inscrit à l'art. 130R, § 2, du Traité établissant la Communauté européenne, tel que modifié par le Traité de Maastricht : « Les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté. »

devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux » (principe 12) (43).

La confusion sémantique est totale mais délibérée dans la première phrase du principe 12, qui constitue une tentative de réinterprétation du concept de développement durable comme synonyme de croissance économique. On peut y lire, effectivement, que « les États devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, *propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays*, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement ». L'origine de ce passage se trouve dans la résolution 44/228 de l'Assemblée générale, qui affirmait déjà que « la promotion de la croissance économique *dans les pays en développement* joue un rôle essentiel dans la solution des problèmes liés à la dégradation de l'environnement » et soulignait « l'importance d'un climat économique international propre à *favoriser une croissance économique et un développement soutenus* » — soutenus et non pas soutenables, la nuance est importante — « *dans tous les pays* et assurant la protection et une saine gestion de l'environnement » (44).

Alors que la première affirmation de la résolution 44/228 pouvait être déduite des recommandations de la Commission Brundtland, celle-ci ne s'était certainement pas prononcée, dans son optique du développement durable, en faveur d'une « croissance économique *soutenue dans tous les pays* ». Les deux paragraphes de la résolution, qui déjà gommaient certaines nuances du rapport Brundtland, ont été amalgamés en une seule phrase dans la Déclaration de Rio. A la lecture du principe 12, on y discerne en filigrane l'équation réductrice « croissance économique dans tous les pays = développement durable = protection de l'environnement ». Dans l'optique de la Commission Brundtland, la protection de l'environnement n'est cependant pas envisagée comme résultante mais comme *préalable* du développement durable, tandis que celui-ci n'est en aucune manière la résultante automatique et nécessaire de la croissance économique.

Par le biais d'une interprétation discutable du concept de développement durable, la Déclaration de Rio confère à la croissance économique une nouvelle légitimité écologique (45). Non seulement à la croissance économique,

(43) La question de la légitimité des mesures de politique commerciale motivées par des considérations écologiques au regard des instruments multilatéraux relatifs au commerce international a été âprement débattue au cours des négociations sur le chapitre 39 d'« Action 21 ». Les dispositions du § 39.3 (d) de cet instrument complètent et nuancent sur certains points celles du principe 12 citées ci-dessus. Voir Doc. A/CONF.151/26 (Vol. III), pp. 112-113.

(44) Résolution 44/228 du 22 décembre 1989, §§ I.5-6.

(45) La suppression d'une phrase précisant que « la croissance économique doit s'effectuer dans les limites de la capacité de charge de l'écosystème terrestre » dans les projets de compromis de la présidence est très significative à cet égard. Comparer Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.33 (31 mars 1992), p. 5, principe 14 et L.33/Rev. 1 (2 avril 1992), p. 4, principe 12.

mais aussi à l'ordre économique mondial libéral, qui, sous l'étiquette de « système économique international ouvert », acquiert pour la première fois un caractère normatif dans un instrument international relatif à l'environnement, les États s'engageant à « promouvoir » ce système afin « de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement ». La conséquence juridique de ce glissement idéologique pourrait bien s'avérer être, en fin de compte, ni plus ni moins que la reconnaissance de la primauté du droit économique international, et plus particulièrement du droit du commerce international, sur le droit international de l'environnement. Cette tendance se manifeste déjà dans certains textes conventionnels, notamment dans la Convention-cadre sur les changements climatiques (46).

Même si, comme il ressort de l'analyse ci-dessus, la Déclaration de Rio reflète bien le souci principal des pays en voie de développement, qui était d'affirmer la primauté des impératifs de développement sur les impératifs écologiques, et est de ce fait qualifiée par certains commentateurs de « victoire » pour le Tiers Monde (47), on peut se demander si, même du point de vue étroit du développement et des rapports économiques Nord-Sud, cette Déclaration constitue, au-delà des principes, un réel progrès par rapport à certains acquis de Stockholm. En effet, contrairement aux idées reçues, les problèmes de développement n'étaient pas du tout absents des débats de la Conférence de Stockholm. La dichotomie « environnement-développement » constituait déjà il y a vingt ans un des thèmes principaux du débat au sein de la communauté internationale sur la politique internationale de l'environnement (48). Le texte même de la Déclaration de Stockholm — où figure plus souvent le mot « développement » que ne figure le mot « environnement » dans la Déclaration de Rio — en témoigne. Il est particulièrement intéressant de comparer les dispositions de la Déclaration de Stockholm sur le développement avec celles de Rio.

En 1972, la Déclaration de Stockholm affirmait déjà que « dans les pays en voie de développement, la plupart des problèmes de l'environnement sont la conséquence du sous-développement » (préambule, § 4) et que dès lors « le développement économique et social est indispensable si l'on veut

(46) Voir l'art. 3, § 5, de la Convention-cadre, cité ci-après.

(47) I. PORRAS, *o.c.*, p. 247.

(48) A ce propos, les analyses lucides du professeur J.-P. HARROY méritent tout particulièrement d'être rappelées : « Le Tiers Monde et les problèmes de l'environnement : ses réactions à Santiago et à Stockholm », *Bull. Séanc. Acad. r. Sci. Outre-Mer*, 1973, pp. 210-219 ; « L'environnement dans le dialogue Nord-Sud », in : H.M. FODHA & J.-J. SYMOENS (eds.), *Les problèmes de l'environnement dans le Tiers Monde*, Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, Bruxelles, 1987, pp. 79-91. Voir aussi A. KISS & J.-D. SIGAULT, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement », *o.c.*, pp. 623-625, et le compte-rendu journalistique de C.-M. VADROT, *Déclaration des droits de la nature*, Stock, Paris, 1973, ch. 4.

assurer un environnement propice à l'existence et au travail de l'homme » (principe 8). Elle invitait les États à « adopter une conception intégrée et coordonnée de leur planification du développement » (principe 13) afin de « concilier les impératifs du développement et la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement » (principe 14). Elle soulignait la nécessité de « tenir compte des échelles de valeurs prévalant dans chaque pays et des possibilités d'application de normes qui sont valables pour les pays les plus avancés mais qui peuvent ne pas être adaptées aux pays en voie de développement » (principe 23). Elle reconnaissait explicitement que le meilleur remède pour « les déficiences de l'environnement imputables à des conditions de sous-développement » était « d'accélérer le développement par le transfert d'une aide financière et technique substantielle » (principe 9) et appelait « une assistance internationale supplémentaire » afin de permettre aux pays en voie de développement de faire face aux « dépenses que peut entraîner l'intégration de mesures de préservation de l'environnement dans la planification de leur développement » (principe 12).

La Déclaration de Stockholm faisait même écho à certaines revendications du Tiers Monde dans le cadre du débat sur un « nouvel ordre économique international » (49), là où elle affirmait que « les ressources non renouvelables du globe doivent être exploitées de telle façon (...) que les avantages retirés de leur utilisation soient partagés par toute l'humanité » (principe 5) et que « pour les pays en voie de développement, la stabilité des prix et une rémunération adéquate des produits de base et des matières premières sont essentielles pour la gestion de l'environnement » (principe 10). Même la très « écocentrique » Charte mondiale de la Nature dénonçait dans son préambule « l'incapacité d'instaurer parmi les peuples et les États un ordre économique approprié ». En souscrivant à la notion ambiguë de « système économique international ouvert et favorable » (50) dans le principe 12 de la Déclaration de Rio, le Tiers Monde n'a-t-il pas implicitement renoncé à sa revendication d'un « nouvel ordre économique international » ? (51)

(49) La Conférence de Stockholm eut lieu quelques semaines après la 3<sup>e</sup> session de la CNUCED à Santiago. Voir J.-P. HARROY, « Le Tiers Monde et les problèmes de l'environnement : ses réactions à Santiago et à Stockholm », *o.c.*, pp. 215 et seq.

(50) La différence entre cette notion et la proposition de texte américaine (« Open and free markets at the national, regional and international levels are fundamental to the achievement of sustainable development. » Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.21, p. 4, principe 13) ne semble somme toute que marginale.

(51) *Contra* P. HASSAN, « Toward an International Covenant on the Environment and Development », *Proc. A.S.I.L.*, 1993, pp. 513-522, qui voit dans le principe 12 de la Déclaration de Rio une « recognition of the need for an equitable international economic system with fairer prices and trade policies » (p. 517).

C. — *Les obligations générales  
en matière de pollution transfrontière*

La Déclaration de Stockholm énonçait un principe fondamental que la majorité de la doctrine considère comme faisant partie du droit coutumier international (52) : le fameux principe 21, qui affirme que :

« Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale. »

S'il est vrai qu'elle réaffirme en premier lieu le principe de la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles, qui est sans aucun doute un principe fondamental du droit international, la Déclaration de Stockholm y juxtapose le principe tout aussi fondamental de la responsabilité écologique des États, qui conditionne l'exercice de cette souveraineté. C'est bien dans ce sens que ce principe était compris dans la Charte des droits et devoirs économiques des États — le « texte-phare » du « nouvel ordre économique international » — adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies deux ans après la Déclaration de Stockholm, et qui, tout en rappelant que les États ont « la responsabilité de veiller à ce que les activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne nuisent pas à l'environnement d'autres États ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale », précisait que :

« La protection, la préservation et la valorisation de l'environnement pour les générations présentes et futures sont la responsabilité de tous les États. Tous les États s'efforceront d'arrêter leurs propres politiques en matière d'environnement et de développement conformément à cette responsabilité. » (53)

Qu'est-il advenu du principe de responsabilité dans la Déclaration de Rio ? On le retrouve à la deuxième place des 27 principes de la Déclaration, et non plus à la vingt-et-unième, comme dans la Déclaration de Stockholm, ce qui, à première vue, peut inciter le lecteur à un certain optimisme. Le principe de la responsabilité internationale des États pour la pollution transfrontière a-t-il donc acquis une plus grande prééminence, un plus grand poids dans la Déclaration de Rio ? Malheureusement, on découvre à l'analyse du principe 2 de la Déclaration de Rio qu'il n'en est rien, et qu'il s'agit bien au contraire d'une régression manifeste habilement masquée sous l'apparence d'une « montée en grade ».

(52) Pour une analyse exhaustive de ce principe, qu'A. KISS qualifie de « principe fondamental » du « droit international commun de l'environnement », voir le chapitre IV de son traité, *Droit international de l'environnement*, *o.c.*

(53) Charte des droits et devoirs économiques des États, Résolution 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974, art. 30.

En effet, le texte de Rio est identiquement le même que celui adopté en 1972 à Stockholm, à une différence près, et elle est très significative : le principe de la responsabilité dans la version de Rio stipule que « les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources » non seulement « selon leur politique d'environnement » — ce qui figurait déjà dans la version de Stockholm — mais aussi selon leur politique « *de développement* » — un ajout tout sauf innocent (54). Il est surprenant que d'éminents spécialistes n'ont même pas remarqué cette différence entre les deux textes, ou du moins n'ont pas jugé nécessaire de la relever, se bornant à constater « la confirmation des principes de Stockholm » (55).

A la lumière de notre analyse précédente de l'évolution du discours politico-juridique international sur la relation entre environnement et développement, il est pourtant aisé de saisir les motivations de cette mention explicite des politiques nationales de développement sur le même pied que celles d'environnement dans le contexte du principe 2 de la Déclaration de Rio. Le qualificatif « selon leur politique d'environnement » dans le principe 21 de la Déclaration de Stockholm donnait, selon l'expression du professeur Kiss, « une couleur plus 'écologique' » au principe de l'exploitation souveraine par les États de leurs ressources naturelles, principe qui fut affirmé à l'origine dans un contexte économique (56). Dans la formulation de Stockholm, les droits souverains des États sur leurs ressources se trouvent situés dans un contexte *écologique*, qui conditionne en quelque sorte les modalités de leur exercice. Dans la formulation de Rio, ce contexte est atténué par l'allusion aux politiques de développement, qui joue le rôle de contre-poids.

La mention explicite de ces politiques dans le principe 2 de la Déclaration de Rio leur confère une sorte de légitimité *a priori* au regard du droit international de l'environnement. On pourrait en conclure qu'après Rio, la « dili-

(54) Il faut cependant noter que la Convention sur la diversité biologique, que nous examinons ci-dessous, reproduit textuellement dans son art. 3, sous le titre neutre de « principe », le principe 21 de la Déclaration de Stockholm, dans sa version originale. Il s'agit d'un fait unique dans le dispositif d'un instrument conventionnel à vocation universelle. Cette discordance entre la convention et le principe 2 de la Déclaration de Rio tient peut-être au fait que la Convention sur la biodiversité a été négociée dans une enceinte plus « technique » (le PNUE) que la Déclaration de Rio et la Convention-cadre sur le climat, toutes deux négociées dans un organe subsidiaire de l'Assemblée générale. En se référant aux dommages à l'environnement en général, et non pas à la diversité biologique ou aux ressources génétiques *sensu stricto*, l'art. 3 semble avoir une portée qui dépasse de loin le champ d'application des autres dispositions de la Convention sur la biodiversité. Les parties contractantes à cette convention pourront-elles pour autant être considérées comme liées par le principe de responsabilité en dehors du contexte étroit de la diversité biologique ? Ce n'est pas évident.

(55) A. KISS & S. DOUMBLE-BILLE, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement », *A.F.D.I.*, 1992, pp. 823-843, spéc. p. 840. Dans le même sens : A. KISS, « Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro », *R.J.E.*, 1993, pp. 45-74, spéc. p. 71 et p. 65, où cet auteur ne mentionne même pas le principe 2 parmi les principes de la Déclaration de Rio « ayant une signification pour le droit international. »

(56) A. KISS, *Droit international de l'environnement*, o.c., p. 80.

gence due » par un État aux autres États et à la communauté internationale, dans l'exercice de son droit souverain d'exploiter ses ressources naturelles, ne peut plus être appréciée principalement par référence à sa politique d'environnement, mais se trouve aussi conditionnée par sa politique de développement. Ceci semble en tout cas avoir été le premier souci de la Chine et des pays du Groupe des 77, qui, dans leur projet de déclaration introduit au cours de la 4<sup>e</sup> session du PrepCom, proposaient la « relecture » suivante du principe 21 de la Déclaration de Stockholm :

« Les États ont un droit souverain sur leurs propres ressources naturelles. Conformément à leurs propres politiques en matière d'environnement et de développement, ils ont la responsabilité de veiller à ce que les activités exercées dans le cadre de leur juridiction ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres États ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale. » (57)

Le fait que cette disposition fut proposée sous l'intitulé « souveraineté nationale sur les ressources naturelles », indique que, pour ses auteurs, il s'agissait d'abord et avant tout de réaffirmer le principe de souveraineté, qu'ils estimaient menacé d'« érosion » par le discours en faveur d'une gestion « planétaire » de certaines ressources, émanant du Nord (58). Dès la seconde mouture de leur proposition, la Chine et le Groupe des 77 décidèrent d'en revenir à la formulation initiale du principe 21 de Stockholm, avec la seule addition des mots « et de développement », qui résumait bien l'essentiel de leurs revendications (59). C'est dans cette mouture-là que fut finalement adopté le principe 2 de la Déclaration de Rio (60).

La Conférence de Stockholm avait esquivé la question délicate de l'élaboration des règles de droit international relatives à la mise en œuvre du principe de responsabilité, notamment sous l'aspect de la *réparation* des dommages causés par la pollution transfrontière. Le principe 22 de la Déclaration de Stockholm se bornait à inviter les États à « coopérer pour développer davantage le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologi-

(57) Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.20 (4 mars 1992), p. 1, principe 1<sup>er</sup>.

(58) Sur ce « new globalising rhetoric » et sa perception par les pays du Tiers Monde, voir I. PORRAS, *o.c.*, pp. 251-252. Il faut cependant remarquer que les plaidoyers en faveur d'une certaine internationalisation de la gestion de l'environnement planétaire et d'une limitation concomitante de la souveraineté nationale n'émanent pas exclusivement des pays riches. Dans la doctrine, d'éminents juristes latino-américains et africains se sont aussi exprimés dans ce sens. Voir notamment M.J. MARGARINOS DE MELLO, « International Law and Environment », in A. POSRIGLIONE (ed.), *Per un tribunale internazionale dell'ambiente, o.c.*, pp. 777-803, et, de façon plus nuancée, A.O. ADEDE, « A Profile of Legal Instruments for International Responses to Problems of Environment and Development », *Environmental Policy and Law*, 1991, pp. 224-232, spéc. pp. 230-231, qui observe que si des limitations de souveraineté s'avèrent nécessaires, elles ne peuvent évidemment pas s'appliquer exclusivement aux pays du Tiers Monde.

(59) Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.20/Rev. 1 (19 mars 1992), p. 2, principe 2.

(60) Bien que les mots « et de développement » soient demeurés entre crochets jusqu'à la fin des négociations. Voir la proposition de compromis proposée par le président du Groupe de travail III, Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.33 (31 mars 1992).

ques » causés par la pollution transfrontière. A la lumière du principe 13 de la Déclaration de Rio, le constat du professeur Kiss en 1991 qu'« on n'a pas beaucoup avancé dans ce domaine » (61) apparaît comme un euphémisme. En effet, ce principe énonce que :

« Les États doivent élaborer une législation *nationale* concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer *diligemment et plus résolument* pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas *d'effets néfastes de dommages* causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle. »

On remarque que l'objet des règles de droit international à « développer davantage » est formulé de façon plus restrictive qu'à Stockholm : non seulement la question de l'indemnisation des victimes individuelles de la pollution semble être du ressort exclusif du droit interne, mais en plus l'applicabilité de la responsabilité internationale est limitée aux seuls cas « *d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement* » alors qu'à Stockholm il s'agissait de « pollution et d'autres dommages écologiques » en général. Dans ce contexte régressif, l'injonction aux États à « coopérer diligemment et *plus résolument* » — plus résolument qu'à Rio peut-être ? — est d'un cynisme déconcertant...

Malgré le recul inquiétant, analysé ci-dessus, quant à la formulation du principe général de la responsabilité des États en matière d'incidences écologiques transfrontières et la question de leur réparation, on peut néanmoins enregistrer un modeste progrès quant à deux autres modalités procédurales de la mise en œuvre de ce même principe. Il s'agit de l'obligation de *notification* des situations d'urgence pouvant entraîner des effets néfastes sur l'environnement d'autres États (principe 18) et du devoir *d'information et de consultation préalables* des États susceptibles d'être affectés par des « effets transfrontières sérieusement nocifs » d'activités projetées (principe 19). Cette dernière question avait été longuement débattue au cours de la Conférence de Stockholm (62), qui n'avait pu arriver à un accord sur une disposition libellée comme suit :

« Les États doivent fournir toutes informations utiles sur les activités menées ou les faits nouveaux survenus dans les limites de leur juridiction ou relevant de leur contrôle lorsqu'ils considèrent que ces informations sont nécessaires pour parer au risque d'incidences préjudiciables à l'environnement dans les régions situées au-delà des limites de leur juridiction nationale. » (63)

(61) A. Kiss, « Environnement et développement ou environnement et survie ? », *J.D.I.*, 1991, pp. 263-282, spéc. p. 280.

(62) Pour une analyse détaillée de ce débat, voir L. SOHN, *o.c.*, pp. 496-502. Voir aussi A. KISS & J.-D. SICHAULT, *o.c.*, p. 614.

(63) Doc. A/CONF.48/4/Rev. 1, principe 20.

Un consensus s'étant avéré impossible à Stockholm, la question fut renvoyée devant l'Assemblée générale des Nations Unies, qui adopta à ce propos une résolution à tel point ambiguë (64) qu'elle estima utile d'adopter simultanément une autre résolution précisant qu'il ne fallait pas y voir une quelconque intention de déroger aux principes 21 et 22 de la Déclaration de Stockholm (65) ! Le principe 19 de la Déclaration de Rio, qui consacre non seulement le devoir d'information mais aussi celui de *consultation*, marque incontestablement un progrès par rapport à ces résolutions adoptées par l'Assemblée générale en 1972. Il y a cependant lieu d'observer que ces obligations étaient déjà considérées par la doctrine comme faisant partie du droit international général *avant Rio*, en tant que corollaires nécessaires du principe général de responsabilité (66).

Pour conclure ce chapitre, il faut encore signaler le principe 17 de la Déclaration de Rio, relatif aux études d'impact :

« Une étude d'impact sur l'environnement, *en tant qu'instrument national*, doit être entreprise dans le cas d'activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs *importants* sur l'environnement et *dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente*. »

Si la doctrine estimait que l'obligation d'évaluer préalablement les incidences sur l'environnement de projets susceptibles d'avoir des effets *transfrontières* pouvait également être déduite du principe général de responsabilité (67), ce principe de la Déclaration de Rio s'applique à tous les projets susceptibles d'avoir des effets « importants » sur l'environnement, même à l'intérieur du territoire de l'État d'implantation du projet. Cependant, le critère de la dépendance d'une décision d'une autorité nationale, tout comme celui de l'importance des effets, laisse une très grande latitude aux États quant à la détermination du champ d'application de ce principe. De telles conditions restrictives ne figuraient pas dans la Charte mondiale de la Nature, qui prévoyait simplement que « les activités pouvant perturber la nature seront précédées d'une évaluation de leurs conséquences et des études concernant l'impact sur la nature des projets de développement seront menées suffisamment à l'avance. » (68) S'il existe une obligation coutumière d'évaluer les incidences en cas de risque d'effets *transfrontières*, celle-ci est évidemment indépendante du droit interne en matière d'autori-

(64) Résolution 2995 (XXVII) du 15 décembre 1972. Voir les commentaires de L. SOHN, *o.c.*, pp. 501-502.

(65) Résolution 2996 (XXVII) du 15 décembre 1972.

(66) Voir à ce sujet P.-M. DUPUY, *o.c.*, pp. 40-42. Voir aussi mon étude plus détaillée « International Legal Aspects of Long-Range Transboundary Air Pollution », parue dans l'*Annuaire de La Haye de droit international*, 1988, pp. 189-224, spéc. p. 194 et n. 31

(67) P.-M. DUPUY, *o.c.*, pp. 39-40, estime qu'il s'agit d'un « principe émergent » du droit international général, et considère même qu'il s'applique tant aux incidences sur l'environnement interne qu'aux effets transfrontières. Voir aussi A. KISS, *Droit international de l'environnement*, *o.c.*, p. 95-98.

(68) Charte mondiale de la Nature, Résolution 37/7 du 28 octobre 1982, § 11 (c). Voir aussi § 16.

sations. Or, dans la Déclaration de Rio, la qualification expresse de l'étude d'impact d'« instrument national » ainsi que l'absence de toute référence aux incidences transfrontières et l'accentuation du pouvoir de décision des « autorités nationales compétentes » semblent indiquer le souci des auteurs du principe 17 de le situer en dehors de tout contexte d'obligations internationales, par opposition aux principes 18 et 19. Faut-il en déduire une négation, du moins implicite, de l'existence d'une obligation coutumière d'évaluer les incidences de projets susceptibles d'avoir des effets transfrontières ?

D. — *La relation entre environnement  
et droits de l'homme*

La Déclaration de Rio place d'emblée l'humanité « au centre des préoccupations relatives au développement durable » (69). Ce faisant, elle entend nettement se démarquer de toute approche « écocentrique » des problèmes d'environnement, et prendre le contre-pied des conceptions philosophiques (70) qui avaient inspiré la proposition de « Charte de la Terre » : l'idée, exprimée éloquemment par le Secrétaire général des Nations Unies, qu'« au-delà du contrat social conclu avec les hommes, il faut maintenant conclure un *contrat éthique et politique avec la nature, avec cette Terre même*, à qui nous devons notre existence » (71). La planète, dont il était question, à l'origine, de rédiger la charte, ne se retrouve guère, en tant que sujet à part entière, dans la Déclaration de Rio, dont le préambule se borne tout au plus à « reconnaître que la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance. »

En ce qui concerne la place de l'être humain dans la nature et les rapports entre l'humanité et son environnement, la « Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain », malgré son intitulé délibérément anthropocentrique, était somme toute encore assez nuancée. Elle affirmait, au début de son préambule, que « l'homme est à la fois créature et créateur de son environnement » — une affirmation difficilement contestable qui appelait à une certaine humilité de l'être humain vis-à-vis de la nature, en reconnaissant que l'être humain est partie intégrante de l'écosystème planétaire et que toute action humaine est donc, forcément, limitée par certaines contraintes écologiques. La Charte mondiale de la Nature était encore plus explicite sur ce point. Tout en proclamant que « l'humanité fait partie de la nature », elle reconnaissait aussi expressément la « valeur intrinsèque » de

(69) Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, principe 1.

(70) Citons ici les ouvrages de M. SERRES, *Le contrat naturel*, Bourin, Paris, 1990, et E. MORIN & A.-B. KERN, *Terre-patrie*, Seuil, Paris, 1993. Pour une exploration des implications des théories de Michel Serres pour le droit de l'environnement, voir S. GUTWIRTH, « Autour du contrat naturel », in P. GÉRAUD, F. OST & M. VAN DE KERCHOVE (eds.), *Images et usages de la nature en droit*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1993, pp. 75-131.

(71) Discours de clôture de M. Boutros Boutros-Ghali à la CNUED, Doc. A/CONF.151/26 (Vol. IV), p. 76.

la nature, en affirmant que « toute forme de vie est unique et mérite d'être respectée, quelle que soit son utilité pour l'homme » (72). Par contraste, à la lecture de son principe premier, la Déclaration de Rio apparaît comme le triomphe de l'anthropocentrisme délirant, là où elle clame que « les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable ».

La CNUED ayant si emphatiquement proclamé son souci de mettre l'humanité au centre de ses préoccupations, on est en droit de se demander si cette profession de foi humaniste s'est traduite dans les textes par un renforcement des droits de l'homme dans leur rapport avec la protection de l'environnement et le développement économique et social. Ce rapport avait été nettement établi dans la Déclaration de Stockholm, dont le principe 1<sup>er</sup> proclame que « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permet de vivre dans la dignité et le bien-être ». Cette disposition fait pendant au premier alinéa du préambule qui affirme que l'environnement est « indispensable » au bien-être de l'homme et surtout « à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux, y compris le droit à la vie même ».

Ces dispositions de la Déclaration de Stockholm, même si elles ne reconnaissent pas explicitement le droit à un environnement sain en tant que tel, avaient au moins le mérite, en établissant un lien conceptuel entre une série d'éléments du discours juridique classique sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement, de reconnaître que le problème de la protection de l'environnement en droit international pouvait, devait même, être envisagé aussi sous l'angle des droits de l'homme (73).

La rédaction de la Déclaration de Rio offrait à la communauté internationale une occasion de dépasser le stade de la Déclaration de Stockholm, tout en se situant dans son prolongement logique, en consacrant clairement l'existence d'un droit de l'homme à un environnement sain et en élaborant son contenu juridique. C'est notamment ce que proposaient les experts juridiques de la Commission Brundtland (74). Des propositions en ce sens furent aussi soumises au PrepCom par plusieurs gouvernements, tant du

(72) Charte mondiale de la Nature, Résolution 37/7 du 28 octobre 1982, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> paragraphe du préambule.

(73) Sur le rapport entre protection de l'environnement et droits de l'homme, voir l'ouvrage collectif sous la direction de P. KROMAREK, *Environnement et droits de l'homme*, Unesco, Paris, 1987.

(74) L'art. 1<sup>er</sup> de leur projet de principes juridiques stipule : « All human beings have the fundamental right to an environment adequate for their health and well-being. » *Environmental Protection and Sustainable Development*, o.c., p. 25.

Nord que du Sud (75). Mais l'occasion fut néanmoins manquée. Sur le point des droits de l'homme comme sur tant d'autres, la Déclaration de Rio est fort décevante (76).

Après avoir affirmé que « les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable », le principe 1<sup>er</sup> de la Déclaration de Rio, dans sa deuxième phrase, précise qu'« ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ». Ce texte est le résultat de négociations sur la base d'une proposition initiale de la Chine et du Groupe des 77 rédigée comme suit :

« Les êtres humains sont au centre des préoccupations écologiques. De ce fait, la qualité de l'environnement est fonction de la satisfaction des besoins humains fondamentaux. Il faut garantir aux êtres humains une vie saine, d'où sont absentes la faim, la maladie et la pauvreté. » (77)

Dans l'esprit des auteurs de cette proposition, il s'agissait manifestement ni plus ni moins que de *renverser* la relation entre la qualité de l'environnement et la réalisation des droits humains fondamentaux, telle qu'établie dans la Déclaration de Stockholm. Alors que celle-ci envisageait la qualité de l'environnement comme une condition nécessaire, « indispensable » même, à la dignité et au bien-être de l'homme et donc à « la pleine jouissance de ses droits fondamentaux », la proposition citée qualifie la qualité de l'environnement de « *fonction de* » — *résultante* donc, et non plus *préalable*, comme dans les textes de Stockholm — « la satisfaction des besoins humains fondamentaux ».

Au cours des négociations, diverses formulations furent proposées (« droit à une vie saine et prospère dans un environnement salubre », « droit de vivre dans un environnement sain », etc. (78)) pour incorporer la notion du droit à l'environnement dans le projet de texte du Groupe des 77, sans en altérer l'approche anthropocentrique. Mais toutes ces propositions furent rejetées et, en fin de compte, le consensus se fit sur un texte formulé de façon fort peu juridique, où le qualificatif flou « en harmonie avec la nature » fait office de seule référence explicite mais très atténuée à la dimension écologique des droits de l'homme. La notion centrale de « droit à une vie saine » n'est en fait qu'un amalgame du droit à la vie et du droit

(75) Voir Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.8/Rev.1 (30 août 1991), pp. 8-10, spéc. §§ 13 (Australie), 16 (Colombie), 20 (G77). Voir aussi les propositions de « Charte de la Terre » introduites par le Pérou et le Canada. La proposition péruvienne comprenait « le droit de toute personne à jouir d'un environnement sain et équilibré ». Doc. A/CONF.151/PC/83 (23 juillet 1991) La proposition canadienne affirmait dans son préambule « que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être ». Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.5 (16 août 1991). Au début des travaux du Groupe de travail III, il n'y avait donc pas de polarisation Nord-Sud sur cette question.

(76) Voir, dans le même sens, D. SHELTON, « What Happened in Rio to Human Rights ? », *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, pp. 75-93.

(77) Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.20 (4 mars 1992), p. 1, principe 2

(78) Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.33 (31 mars 1992), p. 1.

à la santé, deux droits de l'homme déjà reconnus dans de nombreux instruments internationaux, tandis que le concept pour le moins original de « droit à une vie *productive* » constitue manifestement — tout comme la mention du droit au développement dans le principe 3 et l'engagement, au principe 5, de « coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté (...) afin de (...) mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde » — le *quid pro quo* de l'abandon des références explicites au thème des besoins fondamentaux et de la pauvreté dans le principe 1<sup>er</sup>. Cette ode à la « vie productive », reflet d'un économisme réducteur primaire, symbolise que s'il y a une conception du développement « durable » sur laquelle peuvent s'accorder les élites du Sud comme du Nord, c'est bien la conception productiviste...

Selon la conseillère juridique de la délégation costaricaine à la CNUED, l'objectif principal des pays en voie de développement dans les négociations sur le principe 1<sup>er</sup> de la Déclaration de Rio était de souligner que « l'environnement est au service de l'homme et non pas l'homme au service de l'environnement » (79). On voit cependant mal en quoi la reconnaissance expresse d'un droit de l'homme à un environnement sain — conception par définition anthropocentrique de la protection de l'environnement — aurait pu porter préjudice à cette préoccupation. Quoi qu'il en soit, il serait injuste d'attribuer aux seules appréhensions des gouvernements du Tiers Monde, confrontés à une contestation croissante, tant interne qu'externe, de leurs politiques de « développement » par divers groupes et mouvements sociaux (80), la responsabilité de l'absence, dans la Déclaration de Rio, d'affirmation claire d'un droit humain à un environnement viable. Cette lacune est aussi le résultat de l'opposition de certains gouvernements du Nord, réticents eux aussi à donner de nouveaux moyens de lutte aux mouvements écologistes et une nouvelle légitimité internationale à leurs revendications (81). L'échec de l'initiative néerlandaise-norvégienne visant à l'élaboration, dans l'enceinte de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, d'une sorte de « charte des droits environnementaux »,

(79) I. PORRAS, *o.c.*, p. 247 (traduction libre de l'auteur).

(80) Sur cette contestation des modèles établis de « développement » par divers mouvements sociaux dans les pays du Tiers-Monde, voir notamment les actes du colloque *Global Development and Environment Crisis : Has Humankind a Future ?*, Asia-Pacific Peoples Environment Network/Sahabat Alam Malaysia, Penang, 1988.

(81) Il faut remarquer ici que la notion d'un droit à un environnement sain était singulièrement absente de la proposition de déclaration introduite par la délégation américaine au Prep-Com (Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.21), alors que les États-Unis avaient proposé la reconnaissance expresse d'un tel droit du temps de la Conférence de Stockholm. Voir L. SOHN, *o.c.*, p. 453.

comme contribution européenne au processus préparatoire de la CNUED, est très révélateur à cet égard (82).

La reconnaissance du « droit au développement » dans le principe 3 de la Déclaration de Rio était une revendication importante des pays en voie de développement (83). Le fait qu'ils aient obtenu gain de cause malgré l'opposition de certains pays occidentaux (84) constitue indiscutablement un succès diplomatique pour eux. Mais s'agit-il pour autant d'un progrès au niveau du développement des règles de droit international relatives aux droits économiques et sociaux ? On peut en douter, puisque le texte du principe 3 n'indique pas le *sujet* de ce « droit au développement » ni n'en précise le contenu juridique. A l'étude des travaux préparatoires, on constate que le souci principal des pays du Groupe des 77 était l'affirmation du droit au développement comme « droit inaliénable des États et des peuples » (85) et non pas comme droit humain individuel. Sur le point du droit au développement conçu comme droit de l'homme, les dispositions de la Déclaration de Rio n'ont aucune « valeur ajoutée » par rapport à celles de la « Déclaration sur le droit au développement », adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1986 (86), qui proclame que « le droit au développement est un *droit inaliénable de l'homme* en vertu duquel *toute personne humaine* et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique » et affirme que « l'être humain est le *sujet* central du développement et doit donc être le participant actif et le *bénéficiaire* du droit au développement » (87).

(82) Cette initiative faisait suite aux recommandations de la Conférence de la CSCE sur l'environnement, qui eut lieu à Sofia en 1989, et de la Conférence ministérielle sur le développement durable organisée à Bergen en mai 1990, qui invita les gouvernements membres de la Commission économique pour l'Europe (CEE) des Nations Unies « to contribute to the preparation of a document on environmental rights and obligations for possible adoption at the 1992 Conference on Environment and Development ». (*Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region* du 16 mai 1990, § 16 (g)) Un avant-projet de « charte » qui avait été élaboré par un groupe d'experts réunis à Oslo à l'initiative du gouvernement norvégien (*Draft ECE Charter on Environmental Rights and Obligations*, adopted at Experts Meeting in Oslo, 29-31 October 1990, Doc. ENVWA/R.38) se heurta à une forte opposition de la part des États-Unis et du Royaume-Uni et ne fut jamais adopté par la CEE ni à fortiori officiellement soumis à la CNUED. Voir *Report of the Ad Hoc Meeting on Environmental Rights and Obligations*, Doc. ENVWA/AC.7/2 (10 juillet 1991). On notera cependant que les travaux de la CEE sur ce thème ont repris après Rio et pourraient aboutir à l'adoption par la conférence ministérielle de Sofia en octobre 1995 de « Directives pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement ». Voir *Rapport final de l'Équipe spéciale sur les droits et obligations en matière d'environnement*, Doc. CEP/WG.1/R.6 (27 mars 1995).

(83) Voir la proposition de la Chine et du Groupe des 77, Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.20 (4 mars 1992), p. 1, principe 3.

(84) Menés par les États-Unis, qui firent acter leurs réserves formelles quant au principe 3 au procès-verbal de la Conférence. Voir Doc. A/CONF.151/L.3/Add.41 (11 juin 1992), p. 2, § 7 et Doc. A/CONF.151/26 (Vol. IV) (28 septembre 1992), p. 21.

(85) Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.20/Rev. 1 (19 mars 1992), p. 3, principe 3.

(86) Résolution 41/128 du 4 décembre 1986. Les États-Unis votèrent contre l'adoption de cette Déclaration.

(87) Déclaration sur le droit au développement, art. 1, § 1 & art. 2, § 1.

Dans leur souci de mettre « l'environnement au service de l'homme » (88), les auteurs de la Déclaration de Rio semblent aussi et surtout avoir mis l'homme au service du développement. Ceci apparaît en filigrane dans la formulation du principe 22 de la Déclaration, relatif aux populations autochtones et aux collectivités locales :

« Les *populations* et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable. »

On remarque que, dans ce texte, la reconnaissance par les États de l'identité, de la culture et des intérêts — et non pas des droits, nuance importante — des *populations et communautés* autochtones — qui ne sont pas qualifiées de « peuples » pour ne pas suggérer qu'elles pourraient être titulaires d'un quelconque droit à l'autodétermination — est en quelque sorte fonction de leur « rôle vital » dans la « gestion de l'environnement » et de leur « participation efficace » au processus du « développement durable » (89). Le principe 22 est le reflet d'une conception purement utilitariste des cultures indigènes et d'une approche instrumentale de leur protection (90).

A la lecture de ce principe et d'autres dispositions de la Déclaration de Rio, on peut même se demander si, dans l'optique de certains des auteurs de cette Déclaration, l'homme est vraiment considéré comme un *sujet*. Selon la formule du principe 1<sup>er</sup>, analysé ci-dessus, l'homme est certes « au centre des préoccupations », mais les êtres humains ne se trouvent-ils pas de cette façon réduits à des *objets*, objets du développement durable, tel qu'il est planifié et exécuté par les élites nationales et internationales ? Si la Déclaration de Rio leur accorde encore un droit à une « vie saine (...) en harmonie avec la nature », ce droit se trouve placé explicitement dans la perspective d'une logique productiviste. Et ce « droit » à une « vie productive », dont il est question dans le même principe, n'est-il pas implicitement envisagé avant tout comme un *devoir* de produire, auquel est subordonné le droit de « vivre en harmonie avec la nature » ?

(88) Selon l'expression de I. PORRAS. Cf. *supra* note 79.

(89) Le langage de la proposition de texte du Groupe des 77, où il est question des « activités productives des cultures autochtones » (Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.20/Rev. 1 (19 mars 1992), p. 6, principe 21), est particulièrement révélateur à cet égard.

(90) Une telle conception sous-tend aussi le Traité sur la coopération en Amazonie, conclu à Brasilia le 3 juillet 1978 par les pays du bassin amazonien. (Voir la traduction anglaise dans *I.L.M.*, 1978, p. 1045.) Pour une analyse de ce traité sous l'angle de la protection de l'environnement et des droits des populations indigènes, voir M. PALLEMAERTS, « Development, Conservation and Indigenous Rights in Brazil », *Human Rights Quarterly*, 1986, pp. 374-400, spéc. pp. 396-398.

N'ayant pas pu s'accorder sur une reconnaissance explicite et matérielle du droit de l'homme à un environnement sain, les gouvernements réunis à Rio ont néanmoins su atteindre un consensus sur certains principes qui peuvent être considérés comme des modalités procédurales de la mise en œuvre de ce droit (91). En effet, le principe 10 de la Déclaration reconnaît, en des termes très généraux et vagues, les droits individuels d'accès à l'information relative à l'environnement (92), de participation à la prise de décision et d'accès aux moyens de recours (93). Seulement, la façon peu juridique et parfois ambiguë dont ces droits sont formulés — sans d'ailleurs utiliser le mot « droit », ce qui n'est certainement pas une coïncidence — ne prête pas à beaucoup d'optimisme quant à la volonté réelle des États de les mettre en œuvre. En effet, les gouvernements se sont ménagé de nombreuses échappatoires en se réservant la faculté de déterminer souverainement, « au niveau national », *qui* sont les « citoyens concernés » et *comment* assurer leur participation « au niveau *qui convient* », *quelles* sont les informations relatives à l'environnement auxquelles les citoyens peuvent « dûment » avoir accès et ce qu'il faut entendre par un « accès *effectif* » aux moyens de recours.

Si le principe 10 constitue malgré tout un élément positif au bilan de la CNUED, il ne faut pas oublier que la Charte mondiale de la Nature déclarait déjà, en 1982, que « toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays, de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement » et qu'« au cas où celui-ci subirait des dommages ou des dégradations, elle aura accès à des moyens de recours pour en obtenir réparation » (94). Sans pour autant reconnaître le droit d'accès à l'information relative à l'environnement de façon générale, la Charte prévoyait aussi que les résultats d'études sur les incidences des politiques et activités sur la nature « seront *portés à la connaissance du public* par des moyens appropriés et en temps voulu pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions. » (95) Il mérite aussi d'être rappelé que la Déclaration de Stockholm, si elle ne s'étendait pas sur les droits à l'information et à la participation, n'en proclamait pas moins, dans un langage aux relens de mili-

(91) Une certaine doctrine estime d'ailleurs que le « droit à l'environnement » n'est en fin de compte rien de plus qu'un droit « essentiellement (...) procédural, comme tant d'autres droits fondamentaux ». A. KISS, « Environnement et développement ou environnement et survie ? », *o.c.*, p. 267.

(92) Droit reconnu dans la Communauté européenne par la Directive du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (90/313/CEE) *J.O.C.E.*, n° L 158 du 23 juin 1990, p. 56. Voir M. PALLEMAERTS (ed.), *Le droit à l'information en matière d'environnement*, E. Story-Scientia, Bruxelles, 1991.

(93) Pour une analyse de ce principe sous l'angle du droit comparé, voir notamment M. FÜHR & G. ROLLER (eds.), *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe*, Verlag Peter Lang, Frankfurt, 1991.

(94) Charte mondiale de la Nature, Résolution 37/7 du 28 octobre 1982, § 23.

(95) *Ibid.*, § 16.

tantisme, que « la lutte légitime des peuples de tous les pays contre la pollution doit être encouragée » (principe 6) ! Ironie de l'histoire, cette phrase fut introduite dans la Déclaration sur proposition de la Chine (96), avec le soutien d'autres pays du Tiers Monde, qui auraient aujourd'hui beaucoup de difficulté à reconnaître la légitimité de la lutte que mènent leurs propres populations indigènes contre la dégradation de leur environnement par des projets de « développement »...

#### E. — *Autres principes généraux*

Au catalogue des principes généraux énoncés par la Déclaration de Rio, notons encore quelques nouveautés, parfois très relatives : le principe de précaution, le principe du « pollueur-payeur » et le principe des « responsabilités communes mais différenciées ».

Faisant écho à de nombreuses déclarations politiques et à certains instruments juridiques récents (97), le principe 15 de la Déclaration de Rio prévoit qu'« 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. » Ainsi le principe de précaution, qui était à l'origine un principe reconnu par certains États au niveau national et ensuite régional, se trouve désormais consacré au niveau mondial. Remarquons néanmoins que le principe de précaution, sous la forme embryonnaire et imparfaite d'un devoir d'*abstention*, était déjà sous-jacent à certaines dispositions de la Charte mondiale de la Nature, qui stipule que « les activités qui *risquent* de causer des dommages *irréversibles* à la nature seront évitées » et que les autres activités comportant « un degré élevé de risques » pour la nature « ne devraient pas être entreprises » lorsque leurs « effets nuisibles *éventuels* (...) ne sont qu'*imparfaitement* connus » (98).

Il est hors du propos du présent article d'entreprendre une étude comparative du principe 15 de la Déclaration de Rio et des autres formulations, antérieures et postérieures, du principe de précaution, et d'en analyser

(96) Voir L. SOHN, *o.c.*, p. 462. Dans sa déclaration générale à la Conférence de Stockholm, citée par C.-M. VADROT, *o.c.*, p. 109, la délégation chinoise, en assimilant la destruction de l'environnement aux autres « crimes des impérialistes, des colonialistes, des néo-colonialistes et de leurs groupes capitalo-monopolistiques, » exprima son appui aux « peuples à travers le monde dans leur juste lutte contre les politiques de pillage, d'agression et de guerre menées par les superpuissances ainsi que leur juste lutte contre la pollution ».

(97) Voir, par exemple, l'art. 130R, § 2, du Traité établissant la Communauté européenne, tel que modifié par le Traité sur l'Union européenne.

(98) Charte mondiale de la Nature, Résolution 37/7 du 28 octobre 1982, § 11 (a) & (b).

toutes les implications juridiques (99). Si la reconnaissance universelle de ce principe peut être considérée comme un progrès dans l'optique du développement du droit international de l'environnement, il convient de noter que l'application de mesures de précaution en vertu du principe 15 est subordonnée aux « capacités » des différents États. Il reste à voir si l'évolution indéniable au niveau du *discours* juridique aura un effet tangible sur la formulation et la mise en œuvre concrètes des normes *matérielles* du droit international de l'environnement. En effet, le débat classique sur l'incertitude scientifique, qu'entend évacuer le principe de précaution, pourrait bien revenir hanter la politique internationale de l'environnement sous de nouvelles formes, par le biais de la nécessaire appréciation du risque et de la « gravité » ou « irréversibilité » des dommages et de l'« effectivité » des mesures.

Le principe 16 appelle les États à « 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 ». Si d'aucuns se réjouissent du fait que le principe « pollueur-payeur », qui, avant Rio, était « considéré (...) au plan international comme un principe d'ordre essentiellement économique, est désormais consacré comme un principe *juridique* » (100), force est de constater que le principe 16 est formulé en des termes fort peu prescriptifs (« devraient s'efforcer de promouvoir », « en principe ») et ne donne au principe « pollueur-payeur » aucun contenu juridique précis. Par ailleurs, l'application de ce principe, dans la mesure où elle doit se faire « sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement », est soumise à des conditions économiques restrictives.

La Conférence de Rio a donné satisfaction à une revendication importante des pays en voie de développement en reconnaissant explicitement, dans le principe 7 de la Déclaration, qu'« étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais *différenciées*. » Le thème des « responsabilités différenciées » a émergé dans le débat international sur l'environnement et le développement comme réponse des pays du Tiers Monde aux appels à assumer leur part de « responsabilité commune » pour la protection de l'environnement mondial en participant aux efforts internationaux pour faire face à certains problèmes écologiques à dimension planétaire, telle la

(99) Pour une analyse plus approfondie du principe de précaution, voir L. GÜNDLING, « The Status in International Law of the Principle of Precautionary Action », in : D. FREESTONE & T. IJLSTRA (eds.), *The North Sea : Perspectives on Regional Environmental Co-operation*, Graham & Trotman/Nijhoff, London/Dordrecht/Boston, 1990, pp. 23-30 ; J. CAMERON & J. ABOUCHAR, « The Precautionary Principle : A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment », *Boston College International and Comparative Law Review*, 1991, pp. 1-27 ; E. HEY, « The Precautionary Concept in Environmental Policy and Law : Institutionalising Caution », *Georgetown International Environmental Law Review*, 1992, pp. 275-303.

(100) A. KISS & S. DOUMBLE-BILLE, *o.c.*, p. 841.

protection de la couche d'ozone et la prévention des changements climatiques. Il s'agit dans leur esprit d'arriver à une répartition équitable du « fardeau » de la protection de l'environnement au niveau mondial, en tenant compte de la responsabilité historique prépondérante des pays riches dans la dégradation du patrimoine écologique commun, ou, en d'autres termes, d'appliquer le principe « pollueur-payeur » à l'échelle des relations inter-étatiques. Cette idée était clairement reflétée dans le préambule de la résolution 44/228 de l'Assemblée générale des Nations Unies selon lequel « la responsabilité de limiter, réduire et éliminer les dommages subis par l'environnement mondial incombe aux États qui en sont la cause, doit être en proportion des dommages qu'ils ont causés et doit correspondre à leurs possibilités et responsabilités respectives. » (101) Le principe 7 de la Déclaration de Rio est un peu moins explicite, les pays développés se bornant à admettre « la responsabilité qui leur incombe (...) compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent », alors que les négociateurs du Sud avaient essayé d'obtenir une reconnaissance expresse de la « responsabilité principale » du Nord (102). Quoi qu'il en soit, on peut constater que le principe des « responsabilités communes mais différenciées » se traduit dans les textes conventionnels récents par une différenciation juridique des obligations des différentes catégories de parties contractantes (103), différenciation qui semble bien s'affirmer comme un nouveau principe général du droit international de l'environnement.

Sur le plan des principes généraux, malgré quelques éléments positifs, les résultats de la Conférence de Rio sont dans l'ensemble très insatisfaisants. Il faut en tout cas faire preuve de beaucoup d'optimisme pour y voir un « renforcement du droit international coutumier » (104). La Conférence elle-même n'a-t-elle pas, dans un passage d'« Action 21 », fait l'aveu implicite de son échec en suggérant un nouvel « examen de la faisabilité de l'élaboration des droits et obligations de caractère général des États, selon qu'il conviendra, dans le domaine du développement durable, comme prévu dans la résolution 44/228 de l'Assemblée générale » ? (105) Certains gardent malgré tout l'espérance intacte, tel Maurice Strong, qui, dans son discours de clôture à

(101) Résolution 44/228 du 22 décembre 1989, préambule, 15° al.

(102) Cf. l'intitulé du principe 5 de la proposition de la Chine et du Groupe des 77, Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.20 (4 mars 1992).

(103) Pour une analyse générale de cette tendance, voir D.B. MAGRAW, « Legal Treatment of Developing Countries : Differential, Contextual and Absolute Norms », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1990, pp. 69-99.

(104) S. DOUMBLE-BILLE, « Vers un nouveau droit international ? », *L'Événement européen*, n° 23-24, septembre 1993, pp. 245-257, spéc. p. 255. Voir, dans le même sens, le discours prononcé au cours du sommet de la Conférence par le premier ministre portugais, M. Anibal Cavaco Silva, au nom des États Membres de la Communauté européenne, se réjouissant de la Déclaration de Rio « qui met à jour et qui, par la même occasion, renforce la Déclaration de Stockholm de 1972. » Doc. A/CONF.151/26/Rev. 1 (Vol. III), p. 5.

(105) Action 21, § 39.5, Doc. A/CONF.151/26 (Vol. III), p. 113.

Rio, exprimait son espoir de voir la Déclaration de Rio « continuer à évoluer vers ce que beaucoup souhaitent, c'est-à-dire une Charte de la Terre qui pourrait être adoptée à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies en 1995 » (106).

## II. — LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FORÊTS

L'affrontement Nord-Sud au sujet de la question des forêts tropicales a donné naissance à Rio à un nouveau type d'instrument international, qui entrera sans aucun doute dans les annales du droit international : la « déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité ». Cet intitulé alambiqué symbolise parfaitement le compromis ambigu qui a permis aux deux parties de sauver la face à Rio, mais qui n'a guère contribué de façon positive au développement du droit international de l'environnement. En faisant de la conclusion d'une convention mondiale sur la protection des forêts une de leurs revendications principales dans le cadre du processus de la CNUED, et en focalisant l'attention sur le problème de la destruction des forêts tropicales, les pays industrialisés ont provoqué une véritable levée de boucliers dans les pays tropicaux, qui a transformé ce qui aurait dû être un dialogue multilatéral sur la gestion des ressources forestières de la planète en une confrontation politique bipolaire Nord-Sud, dont le premier enjeu, reléguant le débat de fond à l'arrière-plan, devint une lutte de symboles sur la *forme* d'un éventuel instrument international (107).

Les sommets du G7 jouèrent un rôle déterminant dans les préliminaires du débat à la CNUED. En 1989, dans leur déclaration à l'occasion du Sommet de l'Arche à Paris, les chefs d'État ou de gouvernement des sept pays les plus industrialisés, en évoquant le déboisement comme une menace pour l'atmosphère, déclaraient que « la préservation des forêts *tropicales* est un enjeu de première importance, pour *le monde entier* » et appelaient à « une gestion avisée des forêts *tropicales* » (108), tout en « reconnaissant le droit souverain des pays en développement d'utiliser leurs ressources naturelles » (109). En revanche, cette déclaration était fort laconique sur la question des forêts tempérées, présentée exclusivement comme un problème de

(106) Doc. A/CONF.151/26 (Vol. IV), p. 80. Voir aussi l'allocation du premier ministre canadien, M. Brian Mulroney, au cours du sommet de la Conférence, appelant à « relancer l'idée d'une Charte de la Terre énonçant les droits et devoirs en matière d'environnement. » Doc. A/CONF.151/26/Rev. 1 (Vol. III), p. 82.

(107) Pour une analyse plus approfondie de ce débat, dans sa phase tant préalable que postérieure à la CNUED, voir H.M. SCHALLY, « Forests : Toward an International Legal Regime ? », *Yearbook of International Environmental Law*, 1993, pp. 30-50.

(108) Le texte anglais parle de « sustainable use », terme qui serait mieux traduit par « utilisation durable » que par « gestion avisée ».

(109) Déclaration économique, Sommet de l'Arche, Paris, 14-16 juillet 1989, §§ 42-43, *Bull. C.E.*, 1989, n° 7/8, p. 139.

protection contre les polluants acides et non pas comme un problème d'utilisation durable, le Groupe des 7 considérant apparemment la gestion de ces forêts comme très « avisée » (110). Au Sommet de Houston, un an plus tard, les dirigeants des pays du G7, en constatant une fois de plus que « la destruction des forêts *tropicales* a atteint des proportions alarmantes », lançaient un appel à la communauté internationale à entamer des négociations « sur *une convention ou un accord global* nécessaire pour freiner la destruction de la forêt, protéger la diversité biologique, (...) et lutter contre les menaces pesant sur les forêts *dans le monde entier* » (111).

Même si l'objet des négociations internationales proposées, ainsi que formulé à Houston, n'excluait pas les forêts autres que tropicales, les dirigeants des principaux pays du Tiers Monde concernés virent dans les appels du G7 une attitude hypocrite des nantis, qui, tout en stigmatisant la destruction des forêts tropicales et en l'élevant au rang de préoccupation mondiale, n'étaient pas prêts à discuter de la gestion de leurs propres ressources forestières, tout aussi importantes pour l'environnement planétaire (112). Ceci explique l'opposition virulente du Sud à l'idée même d'une convention mondiale sur les forêts, perçue comme le prélude d'une pente glissante menant vers « l'internationalisation » de la gestion des forêts tropicales et l'érosion de la souveraineté nationale « inaliénable » sur les ressources naturelles, acquise de haute lutte après la décolonisation (113). Cette opposition se manifesta par une multiplication de déclarations politiques à haut niveau servant de réplique à celles du G7 (114) et par une stratégie de blocage au sein du PrepCom, menée par la Malaisie et l'Inde, visant à prévenir toute décision politique d'ouvrir des négociations sur un instrument international juridiquement contraignant, tout en affrontant les pays industrialisés sur leur propre terrain par l'élargissement du débat aux forêts non tropicales. Le texte sur les forêts n'ayant pu faire l'objet d'un accord au sein du PrepCom, celui-ci transmet à la Conférence elle-même un document

(110) *Ibid.*, § 44

(111) Déclaration économique, Sommet de Houston, 9-11 juillet 1990, §§ 66-67, *Bull. C.E.*, 1990, n° 7/8, p. 195.

(112) A titre d'illustration, signalons deux études mettant en parallèle la destruction des forêts tropicales avec celle des forêts tempérées et boréales : A. SCHNEIDER, *Deforestation and « Development » in Canada and the Tropics : The Impact on People and the Environment*, Centre for International Studies, Sydney, Nova Scotia, 1989 ; C.V. BARBER, N.C. JOHNSON & E. HAFIELD, *Breaking the Logjam : Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States*, World Resources Institute, Washington, 1994.

(113) Pour un plus ample développement de ces arguments, voir l'exposé d'un haut fonctionnaire indien, M. SANWAL, « The Sustainable Development of All Forests », *Review of European Community and International Environmental Law*, 1992, pp. 289-294.

(114) Voir notamment le rejet explicite de tout instrument contraignant dans les déclarations ministérielles de New Delhi (9 avril 1992) et Kuala Lumpur (29 avril 1992), respectivement *Joint Communiqué of the SAARC Environment Ministers Conference*, § 12, Doc. A/CONF.151/12, pp. 5-6 et *Declaration of the Second Ministerial Conference of Developing Countries on Environment and Development*, § 16, version anglaise publiée dans S.P. JOHNSON, *o.c.*, pp. 35-39.

truffé de crochets (115), sur lequel les négociations se poursuivirent à Rio même et ne furent finalement conclues qu'*in extremis* au niveau ministériel à deux jours de la fin de la CNUED (116).

L'intitulé du texte adopté par consensus à l'issue de ces tractations est en lui-même un véritable résumé des négociations : « Déclaration de principes, *non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial* sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de *tous les types de forêts* » (117). On y lit le souci des négociateurs d'arriver à un texte qui, tout en n'étant pas juridiquement contraignant, fait néanmoins « autorité », qui peut représenter, au choix du lecteur, soit un « consensus mondial » soit un premier pas *vers* un consensus *futur* qui nous échappe encore, qui réconcilie la conservation et l'exploitation des forêts sous le vocable neutre de « gestion » et qui traite de « tous les types de forêts », qu'elles soient tropicales ou non, sur un pied d'égalité. La notion de « déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité », avec sa connotation d'instrument international du « troisième type », de catégorie intermédiaire entre le « hard law » et le « soft law », amusera sans aucun doute les théoriciens des sources du droit international, partisans ou adversaires de la « normativité relative » (118).

Sans vouloir entrer dans ce débat théorique, je me hasarderai quand même à quelques observations. D'un point de vue juridique, le qualificatif « non juridiquement contraignant » semble redondant, puisque la déclaration de principes est par définition non contraignante. Le qualificatif « faisant autorité » est tout aussi incongru, puisque, quoiqu'étant apparemment destiné à « neutraliser » le caractère dévalorisant du qualificatif précédent, il suggère involontairement qu'il existe des déclarations de principes qui, même aux yeux de leurs signataires, ne font *pas* autorité. Or, si tout le monde sait qu'une déclaration de principes n'a pas, en elle-même, d'autorité au sens *juridique* du terme, son autorité au sens politique ou moral est censée être sa raison d'être dans l'esprit des gouvernements qui y souscrivent. Evidemment, on sait aussi que les normes énoncées dans une déclaration de principes peuvent progressivement acquérir le statut juridiquement contraignant de normes coutumières par le biais de la pratique et de l'*opinio iuris* des États. Mais ceci ne dépend pas de l'intitulé de la déclaration initiale. Même si l'on stipule expressément dans son titre qu'elle n'est pas juridiquement contraignante, son contenu pourrait néanmoins le devenir si

(115) Doc. A/CONF.151/6, dont la version anglaise est publiée dans S.P. JOHNSON, *o.c.*, pp. 104-108.

(116) Pour un bon résumé du processus de négociation, voir S.P. JOHNSON, *o.c.*, pp. 103, 108-111.

(117) Doc. A/CONF.151/26 (Vol. III) (14 août 1992), pp. 124-130.

(118) Selon le titre du fameux article de P. WEIL, « Vers une normativité relative en droit international ? », *R.G.D.I.P.*, 1982, pp. 5 *et seq.* Pour un *status questionis* récent, voir U. FASTENRATH, « Relative Normativity in International Law », *E.J.I.L.*, 1993, pp. 350-340.

la pratique des États venait à évoluer dans un certain sens. Ce n'est d'ailleurs pas en soulignant dans sa dénomination qu'elle ne l'est pas au moment de son adoption qu'on pourrait empêcher une telle évolution ultérieure.

Sous l'apparence *formelle* d'un « consensus mondial », la Déclaration de principes masque en fait l'absence totale de consensus *matériel* dans la communauté internationale sur les questions relatives à l'exploitation et la protection des forêts. Il n'est donc pas étonnant que ce texte ne contienne pas beaucoup de dispositions présentant un intérêt juridique. La plupart des 15 « principes/éléments » de la Déclaration sur les forêts constituent des variations « forestières » sur les thèmes généraux de la Déclaration sur l'environnement et le développement ou énoncent des banalités sans aucun contenu prescriptif, où chaque allusion à la fonction écologique ou valeur intrinsèque des forêts est immédiatement compensée par une référence équivalente à leur fonction économique ou valeur utilitaire, où toute évocation du thème de leur protection est accompagnée par une évocation parallèle ou symétrique du thème de leur exploitation ou « développement ». Je me bornerai donc à relever quelques points saillants.

La philosophie générale de la Déclaration est bien résumée dans son principe 2 (a), qui est libellé comme suit :

« Les États ont le droit *souverain et inaliénable* d'utiliser, de gérer et d'*exploiter leurs forêts conformément à leurs besoins en matière de développement* et à leur niveau de développement économique et social, ainsi qu'à des politiques *nationales* compatibles avec le développement durable et leur législation, y compris la conversion de zones forestières à d'autres usages dans le cadre du plan général de développement économique et social et sur la base de politiques rationnelles d'utilisation des terres. »

En soulignant les droits « souverains et inaliénables » des États sur leurs ressources naturelles, ainsi que par ses références emphatiques aux politiques *nationales* et à la législation *interne*, cette disposition suggère que la gestion et l'exploitation des ressources forestières n'est soumise à aucune contrainte ou restriction découlant du droit international. La seule condition expresse à laquelle les politiques forestières nationales sont soumises est d'être « compatibles avec le développement durable », une notion dont, comme nous l'avons vu ci-avant, le contenu normatif est pour le moins incertain, sinon inexistant. Dans ces conditions, c'est donc à chaque État qu'il incombera de déterminer ce qui est compatible avec le « développement durable » et ce qui ne l'est pas. Ceci apparaît aussi à la lecture du principe 8 (d), où il est stipulé que l'exploitation des forêts sera guidée par les « politiques et priorités *nationales* en matière de développement et selon des directives *nationales* respectueuses de l'environnement », tout en indiquant qu'« il convient de *prendre en considération, le cas échéant et selon que de besoin*, les méthodes et critères *pertinents* internationalement acceptés », méthodes et critères qui n'existent pas à présent et qui ont peu de chance

d'être « acceptés » à l'avenir, compte tenu de l'opposition tenace à toute « internationalisation » de la gestion des forêts, qui se manifeste si clairement dans la Déclaration.

Faisant écho au principe 12 de la Déclaration de Rio, la Déclaration sur les forêts contient aussi quelques dispositions qui concrétisent, dans le contexte spécifique des activités sylvicoles, la subordination de la politique environnementale à la politique économique et commerciale. Ainsi, elle recommande de « favoriser un commerce international ouvert et libre » de produits forestiers (119). La libéralisation de ce commerce est présentée comme un moyen « de permettre aux pays producteurs de mieux conserver et gérer leurs ressources forestières renouvelables » et se trouve de la sorte légitimisée d'un point de vue écologique (120). Plus spécifiquement, la Déclaration recommande d'« éliminer ou éviter les mesures unilatérales, incompatibles avec les obligations internationales ou accords internationaux, qui visent à restreindre et/ou à bannir le commerce international du bois d'œuvre et d'autres produits forestiers, afin de parvenir à une gestion forestière écologiquement viable à long terme » (121). De cette façon, les propositions de mesures commerciales visant à taxer voire interdire les importations de bois tropicaux provenant d'exploitations forestières écologiquement non viables, qui sont à l'examen dans différents pays industrialisés, peuvent être condamnées comme anti-écologiques car contraires à l'objectif à long terme d'une gestion durable des forêts tropicales.

Pour conclure, relevons encore quelques incongruités dans le texte de la Déclaration. On notera que son préambule évoque « le droit au développement socio-économique sur une base durable ». Il s'agit certes d'une différence notoire par rapport au principe 3 de la Déclaration sur l'environnement et le développement (122), mais le dispositif de la Déclaration tend à relativiser l'importance de cette nuance. Le qualificatif « sur une base durable », qui ne figurait pas dans le projet transmis par le PrepCom, semble avoir fait office de *quid pro quo* symbolique, dans les ultimes tractations ministérielles, pour l'évocation explicite du « droit » au développement. Par ailleurs, on remarquera aussi le libellé du principe 5 (a), selon lequel « les politiques forestières nationales devraient reconnaître et protéger comme il convient l'identité, la culture et les droits des populations autochtones », et qui contraste ainsi avec le principe 22 de la Déclaration de Rio.

Au chapitre des incongruités, il faut enfin ranger le principe 1<sup>er</sup> de la Déclaration sur les forêts. Il est frappant que celui-ci reprenne textuellement, dans son paragraphe (a), le texte du principe 21 de la Déclaration de

(119) *Ibid.*, p. 130, § 13 (a)

(120) *Ibid.*, § 13 (b)

(121) *Ibid.*, § 14.

(122) Cf. *supra* texte précédant la n° 41.

Stockholm, dans sa version originale. Compte tenu de l'esprit général de la Déclaration sur les forêts, on se serait plutôt attendu au texte du principe 2 de la Déclaration de Rio, avec son ajout relatif aux politiques de développement. Dans certaines versions (123), le texte au paragraphe (a) figure cependant entre guillemets, comme pour indiquer qu'il s'agit d'un élément étranger dans le corps de la Déclaration, d'une relique d'un autre âge. En plus, le paragraphe (a) du principe 1<sup>er</sup> est suivi d'un paragraphe (b), dont on a quelque peine à saisir le lien logique avec ce qui précède, si ce n'est qu'en l'interprétant comme destiné à « contre-balancer » le paragraphe (a) et à en conditionner l'application. Ce paragraphe (b) stipule :

« Le coût marginal total approuvé de réalisation des avantages associés à la conservation et à l'exploitation écologiquement viable des forêts nécessite une coopération internationale accrue et doit être équitablement partagé par la communauté internationale. »

Cette disposition semble suggérer qu'au cas où un État se verrait contraint d'adopter une politique de conservation ou d'exploitation écologiquement viable de ses forêts, afin d'éviter de causer des dommages à l'environnement d'autres États ou de zones situées en dehors de toute juridiction nationale par des modes d'exploitation écologiquement non viables, le coût marginal de ces mesures devrait être « équitablement partagé par la communauté internationale ». Ceci revient cependant à nier l'existence d'une obligation internationale coutumière des États d'exploiter leurs ressources forestières sans causer de dommages écologiques transfrontières. Car, si une telle obligation existe, les règles relatives à la responsabilité internationale impliquent qu'il incombe aux États concernés de s'en acquitter à leurs propres frais, sans pouvoir subordonner le respect de cette obligation à l'octroi d'une aide financière internationale. Dans cette hypothèse, la prévention ou l'élimination des effets transfrontières préjudiciables n'est d'ailleurs pas un « avantage » ou une faveur accordée librement par l'État gérant les forêts en question, mais un *droit* dans le chef de l'État affecté.

La meilleure façon d'illustrer le caractère rétrograde de la Déclaration de principes sur les forêts est de comparer ses dispositions avec celles de l'Accord sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, conclu à Kuala Lumpur le 9 juillet 1985 par les pays membres de l'ASEAN, dont la Malaisie, qui mena au PrepCom l'opposition contre une convention mondiale sur les forêts. Les parties à cet Accord, une convention régionale négociée de leur propre initiative par six pays en voie de développement sans aucune participation du monde industrialisé, se sont engagées à gérer leurs ressources naturelles, y compris leurs forêts, de façon durable. L'article 6 de l'Accord, consacré spécifiquement aux ressources forestières, est très explicite :

(123) Notamment la version anglaise du Doc. A/CONF.151/6/Rev. 1, publiée dans *International Legal Materials*.

« The Contracting Parties shall, in view of the role of vegetation and forest cover in the functioning of natural ecosystems, take all necessary measures to ensure the conservation of the vegetation cover and in particular of the forest cover on lands under their jurisdiction. (...) They shall, in particular, endeavour to (...) ensure, to the maximum extent possible, the conservation of their natural forests (...) (and) develop their forestry management plans on the basis of ecological principles with a view to maintaining potential for optimum sustained yield and avoiding depletion of the resource capital. » (124)

Le contraste avec le discours de la Déclaration de principes est frappant. L'Accord de l'ASEAN, en mettant l'accent sur les fonctions écologiques des forêts, apparaît comme étonnamment « écocentrique » en comparaison avec la Déclaration.

La Conférence de Rio, sous l'emprise d'un conflit Nord-Sud aigu et très idéologique, a donc donné naissance à un texte qui risque de *freiner* le développement progressif du droit international en matière de protection des forêts plutôt que de l'encourager. Les négociations de la CNUED ont été nettement empreintes d'hostilité à tout développement de normes matérielles de droit international dans ce domaine. Si le préambule de la Déclaration affirme qu'il s'agit d'un « *premier consensus mondial sur les forêts* » et laisse la porte ouverte à un éventuel futur réexamen de ses principes « dans la perspective d'une coopération internationale ultérieure sur les questions liées aux forêts », certains observateurs estiment qu'une nouvelle négociation internationale sur la question est peu probable dans un avenir prévisible (125). Dans l'attente de l'émergence improbable d'un nouveau « consensus mondial », ce « premier » consensus risque donc de « faire autorité » bien longtemps (126), en figeant le débat international sous une chape de phraséologie consensuelle vide de toute substance normative réelle.

### III. — LA CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

Dans le domaine de la diversité biologique, contrairement à celui des forêts, le processus de la CNUED a abouti à l'adoption d'un instrument contraignant, à savoir la Convention sur la diversité biologique, négociée sous l'égide du PNUE. Il serait cependant erroné de croire que la protec-

(124) ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, Kuala Lumpur, 9 juillet 1985, art. 6, §§ 1 & 2 (g), publié dans I. RUMMEL-BULSKA & S. OSAFO (eds.), *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, Vol. 2, Grotius Publications, Cambridge, 1991, pp. 343-351. En 1992, l'Accord avait été ratifié par trois parties seulement (Indonésie, Philippines et Thaïlande) et n'était pas encore entré en vigueur. W. BURHENNE (ed.), *Droit international de l'environnement — Traités multilatéraux*, E. Schmidt Verlag, Berlin, p. 985 :51/1.

(125) S.P. JOHNSON, *o.c.*, p. 111.

(126) L'« autorité » de la Déclaration a été explicitement reconnue dans le projet de nouvel Accord international sur les bois tropicaux négocié sous l'égide de la CNUCED, qui s'y réfère dans son préambule et même dans son article 1<sup>er</sup>. Voir Doc. TD/TIMBER.2/L.9 (25 janvier 1994).

tion de la « diversité biologique » était, avant l'adoption de cette convention, un domaine vierge du droit international de l'environnement. Bien au contraire, il existait déjà dans ce domaine, sous d'autres « étiquettes » il est vrai, un volume impressionnant de règles conventionnelles ayant pour objet la conservation de la faune et la flore sauvages et des habitats naturels. Ces conventions, tant régionales que mondiales, visaient le plus souvent la protection d'espèces particulières, voire de groupes d'espèces déterminés (p. ex. les oiseaux sauvages ou les espèces migratrices), et parfois la préservation de certains types d'habitats ou écosystèmes en général (p. ex. les zones humides) (127). La Convention sur la diversité biologique marque l'émergence d'une approche plus globale de la conservation de la nature en droit international, ainsi que la reconnaissance de sa dimension économique sous l'aspect des « ressources génétiques » et de leur exploitation, notamment pour le développement de la biotechnologie. C'est finalement cet aspect économique qui fut le plus controversé et qui mobilisa toute l'énergie des négociateurs.

La Convention est certes juridiquement contraignante, mais fait-elle pour autant « autorité », dans le sens d'imposer à ses parties contractantes des règles de conduite précises en matière de conservation et d'« utilisation durable » de la diversité biologique ? A l'analyse, on constate que l'autorité de la Convention en ce sens est très relative. En effet, toutes les obligations matérielles des parties relatives à l'identification et la surveillance des éléments de la diversité biologique (art. 7), à la conservation *in situ* (art. 8) et la conservation *ex situ* (art. 9), à l'utilisation durable (art. 10), aux mesures d'incitation (art. 11) et aux études d'impact (art. 14) (128) sont conditionnées par la phrase « dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra ». Il ne s'agit donc pas d'obligations de résultat, mais tout au plus d'*obligations de moyens conditionnelles*.

La conditionnalité apparaît non seulement dans le libellé de chacune des dispositions énumérées, mais se trouve renforcée par une disposition générale à l'art. 20, § 4, de la Convention, qui stipule que « les pays en développement ne pourront s'acquitter effectivement des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention *que dans la mesure où les pays développés s'acquitteront effectivement des obligations qui leur incombent* en vertu

(127) Pour un aperçu général, voir N. DE SADELEER, « La conservation de la nature au-delà des espèces et des espaces : l'émergence des concepts écologiques en droit international », in : P. GÉRARD, F. OST & M. VAN DE KERCHOVE (eds.), *Images et usages de la nature en droit*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1993, pp. 165-206. Pour une étude exhaustive du droit international de la conservation de la nature, voir S. LYSTER, *International Wildlife Law*, Grotius Publications, Cambridge, 1985.

(128) Pour une analyse plus approfondie de la Convention sous ces différents aspects, voir C. SHINE & P. KOHONA, « The Convention on Biological Diversity : Bridging the Gap between Conservation and Development », *Review of European Community and International Environmental Law*, 1992, pp. 278-288 ; F. BURHENNE-GUILMIN & S. CASEY-LEFKOWITZ, « The Convention on Biological Diversity : A Hard Won Global Achievement », *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, pp. 43-59.

de la Convention *s'agissant des ressources financières et du transfert de technologie.* » Voici donc un exemple concret, dans une disposition conventionnelle, de l'application du principe des « responsabilités communes mais différenciées » consacré par la Déclaration de Rio. Sur le plan de la conservation de la diversité biologique, l'importance de la Convention ne réside donc pas dans l'énoncé de normes de conduite contraignantes, mais plutôt dans l'établissement d'un cadre conceptuel global pour les politiques et mesures de conservation, caractérisées auparavant par une approche essentiellement sectorielle et fragmentée, et dans la création d'un cadre institutionnel (art. 23) et d'un mécanisme de financement (art. 21) destiné à renforcer la coopération internationale et les politiques nationales.

D'un point de vue juridique, l'intérêt principal de la Convention réside en ses dispositions concernant l'accès aux ressources génétiques et aux technologies et le partage des avantages économiques qui résultent de leur exploitation. En « réaffirmant », dans son préambule, « que les États ont des droits souverains sur leurs ressources biologiques », la Convention prend emphatiquement le contre-pied des théories considérant la diversité biologique comme un patrimoine commun de l'humanité (129). Elle reconnaît tout au plus, dans un autre considérant, « que la conservation de la diversité biologique est une *préoccupation commune à l'humanité* ». Le régime établi par la Convention est donc axé sur une gestion *nationale* des ressources génétiques, dont le fondement juridique est établi dans l'art. 15, § 1<sup>er</sup> :

« Etant donné que les États ont droit de souveraineté sur leurs ressources, le pouvoir de déterminer l'accès aux ressources génétiques appartient aux gouvernements et est régi par la législation nationale. »

Ce droit souverain des États de régir l'accès aux ressources génétiques situées sur leur territoire est contre-balançé par le § 2 du même article, qui engage les parties contractantes à « créer les conditions propres à faciliter l'accès aux ressources génétiques aux fins d'utilisation écologiquement rationnelle par d'autres parties contractantes et de ne pas imposer de restrictions allant à l'encontre des objectifs de la (...) Convention ». Si un État ne peut donc pas refuser arbitrairement tout accès à ses ressources génétiques — ce qui irait à l'encontre de l'objectif d'« utilisation durable » de la diversité biologique fixé dans l'art. 2 de la Convention — les refus motivés par le caractère non « écologiquement rationnel » des utilisations proposées se trouvent donc légitimisés. L'accès est soumis au « consentement préalable donné en connaissance de cause » de l'État gestionnaire des ressources génétiques et pourra être subordonné à des « conditions convenues d'un commun accord », conditions qui pourront avoir trait notamment au « partage juste et équitable des résultats de la recherche et de la mise en valeur ainsi que des avantages résultant de l'utilisation commerciale des ressources

(129) Dans la doctrine, voir notamment C. DE KLEMM, « Le patrimoine naturel de l'humanité », in : *L'avenir du droit international de l'environnement, o.c.*, pp. 117-150, spéc. 138-140.

génétiques » auxquelles l'accès est accordé. Plus prosaïquement, l'art. 15 de la Convention permet donc aux États de monnayer le droit d'accès à leurs ressources génétiques et d'en retirer ainsi un avantage économique.

Par ailleurs, la Convention contient des dispositions relatives au transfert des technologies « nécessaires à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique ou utilisant les ressources génétiques » (art. 16). L'accès à ces technologies et leur transfert s'effectuera « selon des modalités mutuellement convenues » entre les parties concernées. Pour les pays en voie de développement, des conditions d'accès et de transfert « justes et les plus favorables, y compris (...) des conditions de faveur et préférentielles s'*il en est ainsi mutuellement convenu* » sont prévues. Leur octroi est cependant explicitement subordonné à la « protection adéquate et effective » des droits de propriété intellectuelle dont font l'objet les technologies en question. Une disposition spécifique (art. 19, § 2) prévoit l'accès « prioritaire » des pays en développement aux résultats et avantages « découlant des biotechnologies fondées sur les ressources génétiques » qu'ils ont fournies, à des conditions qui restent à convenir « d'un commun accord » entre les parties concernées.

En ce qui concerne la biotechnologie, il faut encore noter les dispositions très controversées relatives au transfert d'organismes génétiquement manipulés d'un État vers un autre. L'art. 19, § 4, impose aux parties de fournir à l'État sur le territoire duquel l'organisme sera introduit « tout renseignement *disponible* sur l'impact défavorable potentiel » de l'organisme transféré ainsi que « toute information *disponible* » concernant les mesures de sécurité à prendre. Le principe du « consentement préalable donné en connaissance de cause » par l'État de destination n'a cependant pas fait l'objet d'un accord et les procédures à respecter en cas de transfert restent à déterminer, « éventuellement sous forme d'un protocole » additionnel à la Convention (art. 19, § 3). Cette question devra donc encore être réglée par des négociations ultérieures entre les parties contractantes.

Ce sont notamment ces dispositions relatives à la biotechnologie, ainsi que celles concernant le transfert de technologies et la protection des droits de propriété intellectuelle, qui ont suscité quelques appréhensions de la part de certains pays industrialisés, les considérant comme une menace potentielle pour leurs intérêts économiques. En fin de compte, ils se sont ralliés au consensus général et ont signé la Convention à Rio. Il reste encore à voir, bien entendu, s'ils la ratifieront aussi. Seuls les États-Unis, qui avaient déjà fait acter leurs réserves lors de la signature de l'Acte final des négociations (130), refusèrent dans un premier temps de signer la Convention. Le président Bush fit sensation à Rio en annonçant son refus de signer cet accord, qu'il accusa « de retarder la biotechnologie et de menacer la pro-

(130) Voir la déclaration des États-Unis, publiée dans *I.L.M.*, 1992, p. 848.

tection des idées » (131). Un an plus tard, cependant, la nouvelle administration américaine décida que la Convention n'était pas, après tout, si menaçante que ça et le vice-président Gore annonça, au cours de la première réunion de la Commission pour le développement durable, la signature de l'accord par les États-Unis, qui intervint finalement le 4 juin 1993, dernier jour utile.

#### IV. — LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Le problème des changements climatiques, plus communément évoqué comme « l'effet de serre », fut propulsé à l'avant-plan de la scène internationale par le sommet de La Haye, premier sommet écologique Nord-Sud convoqué en mars 1989 à l'initiative du président Mitterrand et du premier ministre néerlandais, Ruud Lubbers. L'objectif de la diplomatie franco-néerlandaise n'était pas d'organiser une conférence universelle dans un cadre institutionnel établi, mais plutôt de réunir un petit nombre de pays considérés à l'époque comme ayant des positions « progressistes » sur les questions d'environnement. Réunis au Palais de la Paix, les chefs d'État ou de gouvernement d'une bonne vingtaine de pays, tant du Nord que du Sud (132), ou leurs représentants personnels, y ont solennellement signé une déclaration politique (133), dont le dernier alinéa précise, de façon très inusuelle, qu'elle n'est pas destinée à être enregistrée conformément à l'art. 102 de la Charte des Nations Unies (134), comme si quelqu'un aurait pu la méprendre pour un traité...

D'emblée, cette déclaration établit un lien entre le problème de la pollution atmosphérique et les droits de l'homme en des termes qui contrastent fortement avec le langage insipide de la Déclaration de Rio :

« Le droit de vivre est à la base de tous les autres. Sa garantie est un devoir absolu pour les responsables de tous les États du monde. Les conditions mêmes de la vie sur notre planète sont aujourd'hui menacées par les atteintes graves dont l'atmosphère est l'objet. »

(131) Discours du Président Bush au Sommet de la CNUED, Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. III), p. 87.

(132) Les pays représentés étaient la RFA, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, la Jordanie, le Kenya, Malte, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Sénégal, la Suède, la Tunisie, le Venezuela et le Zimbabwe. La Belgique ne fut pas invitée, ce qui donna lieu à un mini-incident diplomatique entre Bruxelles et La Haye. Voir à ce propos la réponse du Secrétaire d'État à l'Environnement, Mme M. Smet, à la question n° 87 de Mme N. Maes du 24 mars 1989, *Bull. Q. & R.*, Chambre, 1989, p. 5814.

(133) Déclaration de La Haye, 11 mars 1989, Doc. A/44/340 (22 juin 1989). La version française a été publiée dans *R.J.E.*, 1990, p. 429, la version anglaise dans *I.L.M.*, 1989, p. 1308.

(134) Curieusement, cet alinéa a été omis dans certaines versions publiées de la Déclaration, comme celle parue dans la *Revue juridique de l'environnement*.

La déclaration évoque tant la détérioration de la couche d'ozone que l'accumulation des gaz à effet de serre. Elle constate l'ampleur planétaire de ces problèmes et en déduit que des solutions ne pourront y être trouvées qu'au niveau mondial. Ceci nécessite, selon les signataires de la déclaration,

« non seulement la mise en œuvre des principes existants mais aussi *une approche nouvelle, par l'élaboration de nouveaux principes de droit international, notamment des mécanismes de décision et d'exécution nouveaux et plus efficaces* ».

Plus concrètement, la déclaration envisage la création d'une « nouvelle autorité institutionnelle » internationale dotée de compétences normatives en matière de lutte contre le réchauffement planétaire et habilitée à recourir « à toutes procédures de décision efficaces *même si, dans certains cas, un accord unanime n'a pu être atteint* ». La mise en œuvre effective des mesures décidées par cette autorité serait soumise au contrôle de la Cour internationale de Justice. En conclusion, les États signataires invitaient tous les pays à se joindre à eux pour élaborer les conventions-cadres et autres instruments juridiques nécessaires à la création de cette institution et à la mise en œuvre des principes énoncés dans la déclaration.

La Déclaration de La Haye fut saluée par certains auteurs comme l'amorce d'un développement important, voire même d'une révolution, dans le droit international de l'environnement, parce qu'elle reconnaissait implicitement que la communauté internationale ne pourrait faire face au problème de l'effet de serre qu'en remettant en cause les sacro-saints principes de la souveraineté nationale et de la décision unanime dans les enceintes internationales (135). Elle constitue un point de référence particulièrement intéressant pour l'évaluation des résultats du processus de la CNUED en matière de lutte contre les changements climatiques.

Les manœuvres diplomatiques préliminaires à l'ouverture de négociations formelles pour la conclusion d'une convention sur les changements climatiques débutèrent quelques semaines après le sommet de La Haye, à la 15<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du PNUE. L'encre sur le parchemin de la Déclaration de La Haye était à peine sèche que déjà les signataires, qui s'étaient pourtant explicitement engagés à promouvoir ensemble le développement de leur initiative commune au sein des Nations Unies, s'entre-déchiraient à propos de l'opportunité de « prendre note » des éléments principaux de cette déclaration dans le préambule d'un projet de décision du Conseil d'administration. Certains signataires s'opposèrent à toute référence, même préambulaire, au passage de la déclaration évoquant la nécessité de développer « de nouveaux principes de droit international »

(135) Pour une analyse de la déclaration de La Haye sous l'angle du droit international, voir P. SANDS, « The Environment, Community and International Law », *Harvard International Law Journal*, 1989, pp. 393-420.

et des « mécanismes de décision nouveaux et plus efficaces » (136). En fin de compte, la décision du Conseil, tout en invitant le Directeur exécutif du PNUE à « entamer des préparatifs en vue de négociations concernant une convention-cadre sur le climat », se borna à « noter » sans plus « que les représentants à un niveau politique élevé de 24 États ont adopté à La Haye une déclaration » sur les menaces pesant sur l'atmosphère, sans en évoquer le contenu (137). La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies établissant le Comité intergouvernemental de négociation un an et demi plus tard ne fit plus référence du tout au texte de La Haye (138). L'esprit planétaire, l'élan communautaire, la profession de foi en des mécanismes et institutions supra-nationaux, qui s'étaient manifestés au sommet de La Haye, du moins en apparence, avaient fait long feu...

Comme tous les autres « produits » de Rio, le texte de la Convention-cadre sur les changements climatiques, issu d'un long et difficile processus de négociation, est un exercice d'équilibrisme subtil sur les thèmes sous-jacents de la tension entre souveraineté nationale et responsabilité collective pour la protection de l'environnement planétaire, entre développement et environnement. Ces thèmes se manifestent le plus clairement dans le préambule et dans les dispositions concernant l'objectif de la Convention (art. 2), les principes généraux de la coopération qu'elle instaure (art. 3) et les engagements des parties (art. 4).

Le préambule « rappelle les dispositions pertinentes » de la Déclaration de Stockholm, sans référence explicite au principe 21, et reproduit ensuite textuellement le principe de responsabilité dans sa version « revue et corrigée » telle qu'il figure dans le principe 2 de la Déclaration de Rio. La Convention consacre ainsi la déchéance silencieuse du principe 21 de Stockholm, dans sa version « classique », remplacée par la formule plus « équilibrée » du principe 2 de Rio. Sur le même registre, un paragraphe préambulaire suivant « réaffirme » avec emphase « que le principe de la souveraineté des États doit présider à la coopération internationale destinée à faire face aux changements climatiques » (139).

Ces dispositions préambulaires sont le résultat d'un compromis entre une proposition de texte rappelant « les dispositions pertinentes de la déclara-

(136) Voir le 10<sup>e</sup> alinéa du préambule du projet de décision introduit par six signataires de la Déclaration de La Haye conjointement avec la Suisse, le Royaume-Uni et l'URSS, Doc. UNEP/GC.15/CW/CRP.4 (18 mai 1989). Ce projet souleva des objections d'autres signataires de la Déclaration, qui ne souhaitaient pas de référence à ces passages. Ce qui irrita la délégation française au point d'observer sèchement que « certains gouvernements cherchent à remettre en cause les engagements souscrits par leurs chefs d'Etat à La Haye ». On notera aussi le projet de décision des Etats-Unis, Doc. UNEP/GC.15/CW/CRP.1 (18 mai 1989), qui, tout en prenant note « avec intérêt » de la Déclaration dans son préambule, en donne un résumé fort édulcoré.

(137) Décision 15/36 du 25 mai 1989, Doc. A/44/25, pp. 177-181.

(138) Résolution 45/212 du 21 décembre 1990.

(139) Projet de Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Doc. A/AC.237/18 (Partie II)/Add. 1(15 mai 1992), p. 2.

tion de Stockholm, *et en particulier le principe 21* », et une proposition émanant du Groupe des 77 visant à compléter le texte du principe 21 en y ajoutant qu'« *en conséquence* (sic) les considérations écologiques ne devraient pas servir de prétexte à une ingérence dans les affaires intérieures des pays en développement » (140). Cette tentative de réinterprétation du principe 21 faisait peu de cas de la logique juridique formelle. Déduire un droit à la non-ingérence écologique du principe de la responsabilité des États pour les dommages écologiques transfrontières revient en effet à la négation de l'essence même de ce principe de responsabilité, qui implique logiquement et nécessairement l'existence de certaines limites à l'exercice de la souveraineté nationale, limites qui ne doivent pas pour autant être perçues comme « une ingérence dans les affaires intérieures » de quelque État que ce soit (141).

L'objectif de la Convention est formulé comme suit à son art. 2 :

« L'objectif ultime de la présente Convention (...) est 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. » (142)

On remarquera que, s'il est question de « stabiliser » les concentrations de gaz à effet de serre, il ne s'agit là que d'un objectif « ultime ». Le *niveau* auquel et le *déla*i dans lequel cette stabilisation doit être réalisée sont énoncés en des termes particulièrement vagues et sujets à interprétation. Les parties ont assurément des opinions très divergentes sur ce qui constitue une perturbation « dangereuse » du climat. Le libellé de l'art. 2 comporte d'ailleurs l'acceptation implicite des changements climatiques comme inévitables dans une certaine mesure, pour autant que les écosystèmes puissent s'y « adapter naturellement ». En outre, la réalisation de l'objectif, du moins le délai de sa réalisation, est explicitement subordonnée à la condition que « le développement économique puisse se poursuivre », « d'une manière durable » il est vrai.

Ces différents thèmes sont développés plus avant dans l'art. 3 sur les « principes » qui doivent « guider » l'application de la Convention. Ces prin-

(140) Voir le texte de négociation révisé annexé au « Rapport du Comité intergouvernemental de négociation d'une Convention-cadre sur les changements climatiques concernant les travaux de sa cinquième session (première partie), tenue à New York du 18 au 28 février 1992 », Doc. A/AC.237/18 (Partie I) (10 mars 1992), p. 24.

(141) Cette proposition de texte était inspirée par un passage de la Déclaration de Pékin du 19 juin 1991, adoptée par une « Conférence ministérielle des pays en développement sur l'environnement et le développement », réunie à l'invitation de la Chine. Voir *Beijing Declaration on Environment and Development*, publiée dans *Environmental Policy and Law*, 1991, pp. 267-269, spéc. § 6, p. 268.

(142) Doc. A/AC.237/18 (Partie II)/Add.1 (15 mai 1992).

cipes sont en fait des variations sur les principes de la Déclaration de Rio : « l'intérêt des générations présentes et futures » et les « responsabilités communes mais différenciées » (§ 1), la prise en compte de la « situation spéciale des pays en développement » (§ 2), le principe de précaution (§ 3), la promotion d'un « système économique international qui soit porteur et ouvert » (§ 5), etc. On notera l'absence de toute référence aux droits de l'homme, contrastant avec la Déclaration de La Haye. Même le droit au développement reconnu dans le principe 3 de la Déclaration de Rio est formulé explicitement, dans l'art. 3, § 4, de la Convention, comme un droit des *États*. D'un point de vue juridique, on remarquera tout particulièrement le dernier alinéa de l'art. 3, inspiré par le principe 12 de la Déclaration de Rio, et qui stipule qu'« il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce. » Cette disposition élargit à toutes les mesures destinées à lutter contre l'effet de serre les restrictions découlant du droit économique international, telles qu'énoncées dans le principe 12 précité, alors que ce dernier s'applique aux seules « mesures de politique commerciale ». Ainsi, la Convention consacre explicitement, dans une disposition juridiquement contraignante, la primauté des impératifs commerciaux sur la mise en œuvre de ses propres dispositions relatives aux mesures de lutte contre les changements climatiques. Les pays producteurs de pétrole ne manqueront pas d'invoquer cette disposition si jamais la Communauté européenne en venait à concrétiser son projet de taxation des sources d'énergie (143). Par ailleurs, les négociateurs de la Convention peuvent se targuer d'avoir inventé un nouveau concept en droit international de l'environnement : l'étude d'impact économique, destinée à évaluer « les effets préjudiciables à l'économie » des mesures de protection de l'environnement, dont il est question à l'art. 4, § 1(f).

Le principe des « responsabilités communes mais différenciées » s'est traduit très concrètement dans l'art. 4 de la Convention, qui différencie les engagements des parties selon leur appartenance à différentes catégories : pays développés, pays en transition vers une économie de marché, pays en développement, etc. Les principales obligations communes à toutes les parties sont l'établissement, la mise en œuvre et la mise à jour régulière de « programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux contenant des

(143) Proposition de Directive du Conseil introduisant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et l'énergie, Doc. COM(92) 226 final, *J.O.C.E.* n° C196 du 3 août 1992. Voir le communiqué de la 3<sup>e</sup> session du Conseil conjoint CE-Conseil de coopération du Golfe, Koweït, 16 mai 1992, Doc. 6541/92 (Presse 87), § 6, selon lequel les représentants des États du Golfe ont « exprimé leur préoccupation au sujet de la taxe énergie/carbone envisagée par la Communauté (...) qui risque d'affecter les relations commerciales mutuelles entre la CE et le CCG. » Voir aussi les virulentes critiques algériennes dans A. GAID, « Le faux nez de l'écotaxe », *L'Événement européen*, n° 23-24, septembre 1993, pp. 105-112.

mesures visant à atténuer les changements climatiques » (art. 4, § 1(b)) ainsi que l'établissement et la mise à jour périodique d'inventaires des émissions anthropiques de gaz à effet de serre sur leur territoire et de leur absorption, inventaires qui doivent être communiqués à la Conférence des Parties (§ 1(a)). En plus de ces obligations générales, les pays développés s'engagent à prendre des mesures « pour atténuer les changements climatiques en *limitant* (leurs) émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en protégeant et renforçant (leurs) puits et réservoirs de gaz à effet de serre », ceci en « reconnaissant que le retour, d'ici à la fin de la présente décennie, aux niveaux antérieurs d'émissions (...) contribuerait à une (...) modification » des « tendances à long terme (...) conformément à l'objectif de la Convention » et en « tenant compte », notamment, « de la nécessité d'une croissance économique forte et durable » (art. 4, § 2(a)). Cette disposition, résultat d'un compromis entre les positions américaine et européenne, n'impose pas explicitement de *réduction* des émissions mais seulement une *limitation* à un niveau non précisé, qui pourrait donc se situer au dessus du niveau actuel. On remarquera la formulation non prescriptive de la phrase évoquant le « retour aux niveaux antérieurs d'émissions », qui est en fait rédigée de façon tautologique, mais qui permet à la Communauté européenne — qui s'était prononcée en faveur d'une stabilisation des émissions de dioxyde de carbone à leur niveau de 1990 d'ici à l'an 2000, alors que les États-Unis s'opposaient à tout objectif chiffré — de sauver la face.

Dans l'art. 4, il est aussi question d'engagements financiers de la part des pays riches, revendication principale des pays en développement. Les pays développés s'engagent à fournir « des ressources financières nouvelles et additionnelles » pour couvrir certains types de coûts découlant de l'application des mesures prévues dans la Convention par les pays en développement (art. 4, § 3) ainsi qu'une aide financière pour faire face aux frais d'adaptation aux effets des changements climatiques encourus par les pays particulièrement vulnérables à ces effets (art. 4, § 4). Comme la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre sur les changements climatiques contient une clause de conditionnalité — on pourrait même y voir une condition suspensive — qui lie explicitement « la mesure dans laquelle les pays en développement Parties s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention » au respect par les pays développés de leurs engagements relatifs à l'assistance financière et aux transferts de technologies (art. 4, § 7). De cette façon, les pays en développement, qui depuis la fin des années '80 s'insurgeaient contre les « nouvelles conditionnalités écologiques » imposées par certains pays industrialisés et institutions financières internationales à leur aide au développement, ont réussi à *renverser* le mécanisme de la conditionnalité et de faire de l'aide financière « nouvelle et additionnelle » une condition expresse de leur participation à la mise en œuvre des conventions internationales en matière d'environnement. Il s'agit incontestablement d'un grand succès diplomatique pour eux.

L'analyse des dispositions de la Convention, que je ne saurais pousser plus loin dans les limites du présent article (144), démontre que celles-ci n'imposent pas directement d'obligations matérielles précises aux parties contractantes en ce qui concerne la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Tout au plus crée-t-elle un cadre juridique et institutionnel pour la poursuite des négociations sur cette question ainsi que sur les autres aspects de la problématique des changements climatiques (145). Elle consacre aussi le principe de transferts financiers vers les pays en développement et établit les bases d'un mécanisme de financement à cet effet. En fait, elle instaure un régime aux contours flous, dont le contenu concret reste encore à négocier. Ceci est bien la fonction principale de la Conférence des Parties, qui s'est réunie pour la première fois à Berlin du 28 mars au 7 avril 1995, et qui est habilitée à prendre, « dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour favoriser l'application effective de la Convention » (art. 7, § 2). Bien entendu, ces décisions — il s'agit en fait de recommandations — devront se prendre par consensus, sauf si les parties devaient s'accorder, par consensus évidemment, de fixer des procédures de décision à la majorité pour certaines matières (art. 7, § 3). On est donc bien loin des « nouveaux mécanismes de décision » dont il était question dans la Déclaration de La Haye.

Afin de permettre à la Conférence et ses organes subsidiaires de jouer leur rôle de forum de négociation continue, la Convention impose aux parties un certain nombre d'obligations de nature formelle, telles l'élaboration de programmes d'action nationaux (dont le contenu matériel est laissé à leur entière discrétion) et la communication à la Conférence des Parties de certaines informations lui permettant d'évaluer l'application de la Convention (art. 12). La Conférence dispose de la faculté d'adopter des protocoles additionnels à la Convention (art. 17), ce qui lui permettra, le cas échéant, de couler dans des instruments contraignants des mesures d'application concrètes sur lesquelles les parties seraient tombées d'accord. Il faudra donc attendre les résultats des négociations en vue de l'adoption d'un « protocole ou autre instrument juridique » précisant les obligations des pays industrialisés parties au-delà de l'an 2000 — négociations qui ont été lancées par une décision de la Conférence des Parties du 7 avril 1995 (146) — avant de pou-

(144) Pour une analyse plus approfondie voir P. SANDS, « The United Nations Framework Convention on Climate Change », *Review of European Community and International Environmental Law*, 1992, pp. 270-277 ; D. BODANSKY, « Managing Climate Change », *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, pp. 60-74.

(145) Comme l'a observé un théoricien des régimes internationaux, la simple création d'une structure institutionnelle peut avoir une fonction essentiellement symbolique : « organizations of this type can fill the need for tangible symbols of the success of efforts to create negotiated regimes without placing severe restrictions on the freedom of action of the participants. » O. YOUNG, *International Cooperation : Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, Ithaca/London, 1989, p. 47.

(146) Doc. FCCC/CP/1995/L.14 (7 avril 1995).

voir émettre un jugement définitif sur la contribution de la Convention-cadre sur les changements climatiques au développement du droit international de l'environnement.

#### V. — LA LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION

Les pays africains, qui se sentaient quelque peu laissés pour compte par les conventions sur la diversité biologique et les changements climatiques, dont les mécanismes de financement bénéficieront principalement à certains pays asiatiques et latino-américains, dotés d'une grande diversité biologique ou d'importants besoins en énergie, avaient fait de la convention sur la désertification leur principale revendication à la CNUED (147). Après quelques hésitations de la part des pays industrialisés, et notamment de la Communauté européenne (148), l'Afrique réussit finalement à obtenir de la CNUED, non pas la négociation d'une convention sur la désertification parallèlement et simultanément à la négociation des conventions sur le climat et la diversité biologique, mais une décision politique d'entamer des négociations *après* la CNUED. Cette décision fut prise sous la forme d'une recommandation à l'Assemblée générale des Nations Unies, contenue dans le chapitre 12 du programme « Action 21 », et priant celle-ci « de créer sous son égide un comité intergouvernemental de négociation pour l'élaboration d'une convention internationale sur la lutte contre la désertification, dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, en vue de mettre au point cette convention d'ici à juin 1994. » (149) L'Assemblée générale donna suite à cette recommandation par sa résolution 47/188 du 22 décembre 1992.

Le comité de négociation mis sur pied à la suite de cette résolution remplit sa mission dans le délai fixé par l'Assemblée générale. Le texte de la « Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique » (150) fut définitivement adopté à l'issue de sa 5<sup>e</sup> session en juin 1994 et ouvert à la signature des États à l'occasion d'une conférence diplomatique spéciale à Paris le 14 octobre 1994. Il convient de rappeler ici que cette convention n'est pas le premier instrument élaboré par les Nations Unies dans ce domaine. En effet, une importante « Conférence des Nations Unies sur la désertification » avait déjà eu lieu à Nairobi en 1977

(147) Voir la position commune des pays africains pour la CNUED, adoptée par la 2<sup>e</sup> Conférence ministérielle africaine sur l'environnement et le développement à Abidjan le 14 novembre 1991, Doc. A/CONF.151/PC/120 (26 mars 1992), annexe I, § 58(v).

(148) S.P. JOHNSON, *o.c.*, p. 243.

(149) Action 21, § 12.40, Doc. A/CONF.151/26 (Vol. II), pp. 59-60.

(150) Doc. A/AC.241/27 (12 septembre 1994).

et avait adopté un volumineux « Plan d'action pour lutter contre la désertification », qui est resté largement lettre morte (151). Il reste à voir si l'existence d'un instrument juridiquement contraignant suffira à rendre la coopération internationale dans ce domaine plus efficace.

Il m'est impossible ici d'entrer dans le détail des dispositions de la nouvelle convention. Je me bornerai à quelques observations d'ordre très général. La convention sur la désertification est très proche, dans sa structure, de la convention-cadre sur le climat, qui semble dorénavant faire office de « modèle » pour l'élaboration de nouveaux régimes mondiaux dans le domaine de l'environnement. Elle comporte d'abord une disposition énonçant son objectif en des termes très généraux, suivie d'une disposition énumérant un certain nombre de « principes » devant guider son application. Le corps de la convention est constitué par une série d'articles décrivant les obligations des parties, qui, selon le principe de la « responsabilité commune mais différenciée », sont différentes pour les pays développés et les pays en développement affectés par la désertification. L'obligation principale de ces derniers est d'élaborer et mettre en œuvre des programmes d'action nationaux de lutte contre la désertification, tandis que les pays développés s'engagent à leur fournir une assistance à ces fins. La convention contient aussi des dispositions relatives à l'échange d'informations, à la coopération scientifique et technique, et aux transferts de technologies, et des dispositions institutionnelles et financières fortement inspirées par celles de la convention sur le climat.

En substance, l'objectif principal de ce texte semble bien être la création d'un cadre juridique et institutionnel pour la coordination de la coopération internationale et d'un mécanisme de financement permettant aux pays africains, désignés comme les bénéficiaires prioritaires, d'obtenir eux aussi une assistance financière spéciale comparable à celle prévue pour la lutte contre l'effet de serre et la détérioration de la couche d'ozone et pour la protection de la diversité biologique.

## VI. — CONCLUSION :

### LE « DROIT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE » ENTRE UTOPIE ET APOLOGIE

La Conférence de Rio a-t-elle rempli sa mission de « promouvoir le développement du droit international de l'environnement » ? Comme il ressort de l'analyse ci-dessus, le bilan est plutôt mitigé. La prolifération quantita-

(151) Voir Conférence des Nations Unies sur la désertification, *Résumé, plan d'action et résolutions*, Nations Unies, New York, 1978. Dans sa décision 15/23 du 25 mai 1989, le Conseil d'administration du PNUÉ notait encore « avec inquiétude » que « les efforts internationaux consentis » pour l'exécution de ce plan d'action étaient restés « insuffisants, particulièrement en raison du manque de ressources financières. » Doc. A/44/25, p. 155.

tive des textes incantatoires et même conventionnels n'équivaut pas nécessairement au « développement progressif » du droit international de l'environnement au sens qualitatif du terme. Si développement il y a, il semble être plutôt *régressif* que progressif sur certains plans.

Pour compléter le tableau, jetons encore un coup d'oeil sur la façon dont la Conférence elle-même a appréhendé l'objet de sa mission, le droit international de l'environnement et son développement futur. A cet égard, il me semble particulièrement significatif que le terme même de « droit international de l'environnement » ne figure pas dans la Déclaration de Rio. En effet, son principe 27 invite les États à coopérer « au développement du *droit international dans le domaine du développement durable* ». Ce nouveau concept de « droit international du développement durable » semble appelé à se substituer au concept de droit international de l'environnement, tel qu'il était envisagé jusqu'à présent. Tel était bien l'objectif de la délégation brésilienne lorsqu'elle proposa que l'expression « droit international de l'environnement » soit systématiquement remplacée par celle de « droit international du développement durable » dans l'ensemble du texte d'« Action 21 » (152).

Les implications de cette redésignation sont explicitées au chapitre 39 d'« Action 21 », le chapitre consacré aux instruments et mécanismes juridiques internationaux. L'enjeu de ce choix d'une nouvelle terminologie est bien plus que symbolique ; ce n'est rien de moins qu'un véritable *changement de paradigme* qui est envisagé. L'objectif que se fixe la communauté internationale dans ce chapitre est « la poursuite du développement du *droit international concernant le développement durable*, en accordant une attention particulière à l'*équilibre délicat* entre les questions relatives à l'environnement et celles relatives au développement ». Il s'agit notamment « de préciser et de *renforcer les liens* entre les instruments ou accords internationaux en vigueur en matière d'environnement et les accords ou instruments pertinents dans les domaines économique et social » (153). En clair : le droit international de l'environnement doit être « rééquilibré » pour mieux prendre en compte la priorité du développement économique sur la protection de l'environnement. On peut effectivement lire, dans un paragraphe suivant, qu'il « faudra peut-être *réexaminer* » certains instruments juridiques internationaux existants dans le domaine de l'environnement « pour bien rendre compte des préoccupations et des intérêts des pays en développement et assurer leur administration équilibrée » (154). L'« intégration des préoccupations relatives à l'environnement et au développement » est pré-

(152) Voir P.H. SAND, « UNCED and the Development of International Environmental Law », *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, pp. 3-17, spéc. p. 17.

(153) Action 21, § 39.1 (a) & (b), Doc. A/CONF.151/26 (Vol. III) (14 août 1992), p. 111.

(154) *Ibid.*, § 39.1 (c).

sentée comme un moyen « d'accroître l'efficacité du droit international dans ce domaine » (155).

Certains auteurs voient dans ces recommandations un prélude à « un renouvellement profond du droit international de l'environnement » (156). Ceci m'apparaît comme un euphémisme. Il me semble qu'on assiste en fait à une *remise en cause* de la *légitimité*, voire l'existence même, du droit international de l'environnement en tant que *corpus* autonome de règles de droit international ayant pour objet « de protéger la biosphère » (157). L'objet de ce nouveau « droit international du développement durable », dont la Conférence de Rio annonce l'émergence, est en effet d'ordre différent : il s'agit de la *promotion du développement durable* (158). Le préambule de la Déclaration de Rio est révélateur à cet égard, là où la CNUED proclame son souci d'œuvrer pour la protection de « l'intégrité du *système mondial de l'environnement et du développement* ». Ce n'est donc plus l'intégrité de la *biosphère* en tant que telle qu'il est question de protéger, mais celle d'un nouveau « système mondial », né de la fusion entre environnement et développement. Dans la poursuite de cette finalité nouvelle, le droit international du développement durable ne risque-t-il pas, en fin de compte, de se réduire à une réédition, voire même à un simple appendice d'une autre branche du droit international : le droit international du développement *tout court* (159) ?

Cette altération de la finalité du droit international de l'environnement s'accompagne d'une autre tendance, que je qualifierais de déclin de son caractère prescriptif, de sa qualité normative (160). On a vu plus haut comment de nombreuses dispositions des textes issus du processus de la CNUED s'avèrent, à l'analyse, vides de substance juridique, dépourvues de contenu normatif concret. Le débat qui a eu lieu au sein du PrepCom sur le chapitre 39 d'« Action 21 » révèle en fait le rejet implicite, par certains gouvernements, de l'idée même que la coopération internationale dans le domaine de l'environnement doit être régie par des règles *juridiques*, dont le non-respect est, en principe, susceptible d'être sanctionné. Cet état d'esprit s'est manifesté concrètement par le refus de toute utilisation, dans les textes anglais, du mot « compliance », traduit en français par l'expression de « respect » des engagements internationaux, et son remplacement par les termes « effective, full and prompt implementation » (« application effective,

(155) *Ibid.*, § 39.3 (b), p. 112.

(156) A. KISS & S. DOUMBLE-BILLE, *o.c.*, p. 841.

(157) C'est ainsi qu'A. KISS définit l'objet du droit international de l'environnement dans son traité *Droit international de l'environnement, o.c.*, p. 13.

(158) Dans le même sens voir S. DOUMBLE-BILLE, *o.c.*, p. 252, qui définit l'objet de ce qu'il qualifie de « nouveau droit international de l'environnement né de ce 'mariage' entre environnement et développement » comme étant « d'assurer l'encadrement juridique du développement durable », en estimant néanmoins que ce nouveau droit « conserve toute sa valeur ».

(159) Pour un exposé général de cette discipline, voir G. FEUER & H. CASSAN, *Droit international du développement*, Dalloz, Paris, 1985.

(160) A. KISS & S. DOUMBLE-BILLE, *o.c.*, p. 843, font état d'« une certaine impression de dilution de la rigueur du droit ».

pleine et sans délai ») dans l'ensemble du texte du chapitre 39 (161). Dans la même veine, les termes anglais « avoidance of disputes » ont été préférés aux termes « prevention of disputes », qui, aux yeux de certaines délégations, pouvaient suggérer l'intervention d'une instance extérieure aux parties (162). Quelle meilleure façon d'« éviter » les différends que d'élaborer des textes « juridiques » n'imposant aucune obligation précise ?

Dans sa contribution magistrale à la théorie du droit international, Martti Koskenniemi nous montre comment le discours juridique international se caractérise par une oscillation perpétuelle entre l'apologie et l'utopie, en cherchant tout à la fois à respecter l'autonomie souveraine des États et à affirmer le caractère normatif du droit international (163). En droit international de l'environnement, cette dialectique se manifeste sous la forme de l'opposition entre la souveraineté des États et leur responsabilité commune pour la protection de l'environnement, entre les nécessités économiques nationales et les impératifs écologiques planétaires. En tirant les conclusions du colloque de l'Académie de La Haye sur « L'avenir du droit international de l'environnement » en 1984, René-Jean Dupuy observait que « ce droit (...) ne peut être qu'un droit de finalité, c'est-à-dire, il ne faut pas craindre de le dire, *un droit utopique*, au sens élevé du terme. » (164) La Conférence de Rio, en soumettant le droit international de l'environnement à une finalité économique, en le transformant en un « droit international du développement durable » fortement teinté d'idéologie (165), a nettement fait pencher la balance du côté de l'apologie.

(161) Voir Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/L.32 (28 mars 1992), §§ 3(e), 6(a) & 7(a) et Doc. A/CONF.151/L.3/Add.39 (11 juin 1992), §§ 3(b), (g) & (h).

(162) Agenda 21, §§ 39.3(h) & 39.9. Il n'y a pas de différence dans la version française, où les deux expressions ont été traduites de façon identique comme « prévention des différends ». « Éviter les différends » aurait pourtant été une traduction plus fidèle de « to avoid disputes ».

(163) M. KOSKENNIEMI, *From Apology to Utopia : The Structure of International Legal Argument*, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki, 1989.

(164) R.-J. DUPUY, « Conclusions du colloque », in : *L'avenir du droit international de l'environnement*, o.c., p. 503.

(165) Pour une excellente analyse critique de la dimension idéologique du droit international du développement, voir M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Relations between the Ideology of Development and Development Law », in : F. SNYDER & P. SLINN (eds.), *International Law of Development : Comparative Perspectives*, Professional Books, Abingdon, 1987, pp. 57-65.