

Droit de l'environnement et société ouverte – le monde, l'Europe et les juristes*

par Ludwig Krämer**

1. Développement durable: dégénération d'une notion

Lorsqu'on regarde la politique et son compagnon, le droit de l'environnement, en ce début du 21^e siècle, on constate qu'ils se globalisent de plus en plus. Le nombre de conventions internationales traitant de l'environnement s'accroît, si l'on compte les seules conventions, protocoles et accord multilatéraux dans ce domaine. Les Nations

Unies ont joué, depuis la première conférence mondiale sur l'environnement à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, un rôle de plus en plus important. Elles n'ont pas seulement été l'instigateur et l'animateur de la conférence de Stockholm 1972 et de ses deux conférences de suivi, à savoir la conférence de Rio de Janeiro en 1992, et de la conférence de Johannesburg en 2002 ("Rio plus dix"). Elles ont aussi initié un nombre impressionnant de conventions environnementales, aussi bien au niveau global qu'au niveau régional, aussi bien à caractère horizontal que dans les différents secteurs comme l'eau, l'air, la biodiversité, le climat ou les déchets.

La nécessité de protéger l'environnement a été insé-

* Discours prononcé par Prof. Dr. Krämer lors de la remise du prix Elizabeth Haub à l'Université Libre de Bruxelles, le 23 octobre 2002.

** L'auteur est fonctionnaire de la Commission de la Communauté Européenne. Il n'exprime ici que son opinion personnelle.

rée dans les constitutions de nombreux Etats, en partie même sous la forme d'un droit des citoyens à un environnement sain, donc d'un droit de l'homme. De plus, le droit de l'environnement est fréquemment mentionné dans des traités et accords internationaux touchant principalement d'autres domaines tels que le transport maritime ou le transport aérien, l'agriculture ou l'énergie. On voit se déployer, au delà des Etats individuels, des structures et infrastructures environnementales internationales ou transnationales, des agences ou administrations, des centres de recherche, d'information ou d'observation, des comités et organismes d'une grande variété, partiellement inspirés par les travaux internationaux, et partiellement créés par un souci d'efficacité ou de volonté d'améliorer la situation environnementale actuelle.

Ce développement spectaculaire de la politique, de l'infrastructure et du droit de l'environnement dans les trente dernières années se laisse peut-être comparer au développement de la démocratie elle-même. Dans ce domaine aussi, on constate une globalisation progressive des notions propre à la structure démocratique: les Etats incluent le mot "démocratique" dans leur appellation officielle, ils se dotent d'un parlement, d'un gouvernement, de tribunaux et d'autres structures. Et cette tendance, entamée bien avant l'évolution dans le domaine de l'environnement, s'est accélérée après la deuxième guerre mondiale et encore après la fin du conflit est-ouest. Au niveau mondial, des structures ont été instaurées qui reprennent le modèle parlement, gouvernement, tribunaux, banques et institutions financières et autres structures.

Et pourtant: nous savons tous qu'on est bien loin d'un système démocratique mondial et que dans beaucoup d'Etats les opinions de ce qui est une "démocratie" divergent, pour ne pas dire plus. L'environnement, autour duquel ces réflexions circulent, est dans une situation comparable. De façon simplifiée, on peut dire qu'"Etat" et "démocratie" correspondent dans leurs relations réciproques à "environnement" et "développement durable". Depuis maintenant une petite quinzaine d'années la notion de "développement durable" est progressivement devenue le leitmotiv de la politique et du droit de l'environnement, au niveau international aussi bien qu'au niveau régional ou national. Il est probablement difficile de trouver une seule personne politique quelque part dans le monde qui ne se prononce pas en faveur d'un développement durable. Force est de constater aujourd'hui que rarement on a vu se transformer une notion si vite et si généreusement.

La notion de développement durable avait été conçue au début comme une notion qui permettrait essentiellement aux pays en voie de développement de poursuivre un essor économique qui en même temps serait respectueux de l'environnement.¹ La "World Commission on Environment and Development" (Commission Brundtland, d'après sa présidente) définissait en effet en 1987 que le développement durable comme "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs".² Beaucoup de créativité juridique a ensuite été déployée

pour donner à cette phrase un contenu; ces efforts ne sont pas à reprendre ici.³ La déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement édicte dans son principe 27 que les Etats et les peuples doivent coopérer "in the further development of international law in the field of sustainable development".⁴ En 2001, P. Birnie et A. Boyle écrivent à propos de la notion: "What is lacking is any comparable consensus of the meaning of sustainable development or on how to give it concrete effect in individual cases. In these circumstances, states retain substantial discretion in interpreting and giving effect to the alleged principle, unless specific international action has been agreed" (Ce qui manque est un consensus comparable sur la notion de développement durable, ou comment lui donner un effet dans des cas concrets... les Etats gardent une discrétion considérable pour donner effet à ce soi-disant principe).⁵ Et P. Sands constate prudemment que "dans la mesure où le droit international reconnaît ce principe", celui-ci reflète une série d'engagements et d'obligations procéduraux et substantielles.⁶

Au courant des années qui ont suivi la conférence de Rio de 1992, la notion a été transformée d'abord en un terme qui vise en même temps une croissance économique, un développement social et une protection appropriée de l'environnement. La déclaration de Johannesburg sur le développement durable reconnaît, il est vrai, que le "global environment continues to suffer" (no. 13). Cependant, les considérants qui suivent (nos 16 à 37) parlent du développement durable une fois et pas l'autre, mentionnent la pauvreté et la faim, le sida, les drogues, et le crime organisé, l'émancipation de la femme, les petites îles et les populations indigènes. Tout cela est très important, certes. Mais la protection de l'environnement proprement dite n'y apparaît plus.

Pris dans son ensemble, le développement durable, dans le quotidien politique, est utilisé en ce début du 21e siècle comme la devise pour favoriser une croissance économique des entreprises, à condition qu'elles respectent les règles sociales et environnementales existantes. Cependant, dans le domaine social, le problème est qu'au niveau international il n'existe que peu de règles contraignantes. L'Organisation International du Travail (OIT/ILO) a élaboré, depuis plus de 80 ans, des normes sociales internationales. Ces "core labour standards" établissent au moins pour tout le monde ce que devrait constituer la justice sociale dans la pratique quotidienne. Le plus grand problème de ces normes est qu'elles sont généralement mal appliquées et leur application est mal contrôlée. Les règles sociales internes des différents Etats sont protégées contre toute critique internationale, pour autant que ces règles ne contredisent pas les droits élémentaires de l'homme, tels que l'interdiction du travail des enfants, du travail d'esclaves etc.

Dans le domaine du droit de l'environnement, la situation est pire. En effet, il manque une organisation internationale comme l'OIT et, par conséquent, des normes comparables manquent. Les déclarations telles que celle de Rio sur l'environnement et le développement ou l'Agenda 21 restent générales et prêtent, même si l'on s'ex-

prime prudemment, à des interprétations multiples. Des règles internationales contraignantes dans le domaine de l'environnement font presque entièrement défaut.

En l'absence de telles règles, on recourt à la formule magique du développement durable: le recours à l'énergie nucléaire se justifie par le souci d'un développement durable, tout comme le rejet de cette technologie. L'utilisation augmentée des organismes génétiquement modifiés s'explique par le souci de développement durable, tout comme la crainte d'embrasser cette technologie sans hésitations. La pratique de nettoyer les réservoirs des navires en mer ne rencontre pas d'objection en vertu du principe de développement durable, tout comme les émissions de polluants ou de bruit en provenance des avions. De manière générale, les quelques cinq cents conventions internationales multilatérales qui s'adressent aux Etats sont d'une telle généralité que toute pratique d'un Etat est considérée comme étant conforme au développement durable – quelque la pratique soit. Cette constatation est à nuancer pour quelques rares conventions, comme la CITES. Cependant, en général, l'observation reste valable: on ne déduit pas du principe de développement durable une obligation précise de comportement ou de résultat, mais on déclare n'importe quelle pratique conforme au principe du développement durable.

Vu au niveau des opérateurs économiques, il est presque une lapalissade de constater que les opérateurs économiques ne sont presque jamais affectés par les dispositions des conventions environnementales. En effet, ces conventions suggèrent aux Etats, mais non pas aux opérateurs économiques privés, de développer la protection sociale et environnementale. Dans ces conditions, il est facile pour les opérateurs économiques, trop souvent même encouragés ou soutenus par les gouvernements, de prendre le volet du "développement durable" qui répond à leurs objectifs, à savoir la croissance économique, et à le promouvoir ou le pousser. Ainsi, la demande d'un "développement durable" devient en tout premier lieu une invitation, voire une demande à la promotion de la croissance économique. A juste titre donc, me semble-t-il, peut-on parler d'une "notion pervertie".⁷

Dès lors, il faut se demander ce que font les juristes pour donner à remplir la notion de développement durable un contenu qui la protège d'une telle perversion. Sans que les efforts des juristes de droit international public soient sous-estimés, on a vu peu de résultats de leurs efforts, au niveau global, régional ou national, qui aient réussi à donner un contenu concret au "développement durable": l'exigence d'intégrer la protection de l'environnement et le développement économique, le droit au développement, l'utilisation durable et la conservation des ressources naturelles, l'équité inter-génération, l'équité intra-génération, le principe de pollueur-payeur et les éléments procéduraux du développement durable seraient, nous entendons, des contenus de la notion⁸ qui, cependant, n'orientent ni le comportement des Etats ni celui des opérateurs économiques.

Peut-être l'éducation d'un juriste ne le pousse-t-elle pas à dénoncer la qualité juridique d'un texte, surtout lors-

que ce texte constitue un compromis politique qui a été difficilement atteint au niveau mondial. Quoiqu'il en soit, on a parfois l'impression que l'on s'est contenté de voir le "développement durable" cité partout et utilisé dans des formes comme "mobilité durable", "publicité durable", "gestion durable", "énergie durable" (qui inclut l'énergie nucléaire) et autres formules similaires.

2. Droit de l'environnement ou slogans politiques?

La question qu'on doit se poser ici, est de savoir si cet état des lieux ne reflète pas plutôt une attitude générale. En d'autres termes: est-ce que les juristes de l'environnement sont contents d'établir, en particulier au niveau mondial, des notions vagues et générales – et en fin de compte sujettes à être perverties – qui prétendent à protéger, préserver ou améliorer la qualité de l'environnement, sans véritablement contribuer à l'établissement d'une telle protection? Je crois que tel est en effet le cas et qu'il est temps de réfléchir sur le droit de l'environnement mondial. Voici, pour preuve, quelques exemples.

Le problème de l'état des lieux du droit de l'environnement commence déjà par l'infrastructure mondiale dans ce domaine: on est frappé de constater que les différentes manifestations des Nations Unies sur l'environnement en général se contentent toutes de la forme de soft law, que ce soit la résolution sur la souveraineté sur les ressources naturelles, la déclaration de Stockholm 1972, la Charte mondiale pour la nature, les déclarations de Rio et de Johannesburg ou l'Agenda 21. Ce caractère faible du droit de l'environnement ne fait que refléter la faiblesse de la structure du PNUE: le PNUE n'a même pas réussi à avoir le statut d'une organisation-fille des Nations Unies, mais reste ce que dit son nom, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement. La différence avec l'OIT et l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) est frappante. Sur le fond, on constate que ces deux organisations mondiales s'efforcent d'augmenter le nombre de règles de base sur les droits sociaux ou sur le commerce international. Les normes de l'OIT étaient déjà mentionnées. En ce qui concerne l'OMC, il suffit de mentionner l'accord Trips.

Responsabilité environnementale des entreprises

Les conséquences se montrent, par exemple, dans la discussion sur la responsabilité sociale des entreprises (corporate social responsibility)⁹. Lorsque l'on se demande quelles règles une entreprise d'un pays industrialisé qui est active dans un pays en voie de développement devrait suivre, on retrouve inévitablement l'exhortation de promouvoir le développement durable. De là, on peut facilement conclure que l'entreprise doit promouvoir la croissance économique (pour cela, elle n'a pas besoin de règles explicites). En ce qui concerne les aspects sociaux, l'entreprise peut s'orienter à partir des règles de l'OIT telles celles concernant l'interdiction du travail des enfants, du travail de nuit ou sur la sécurité des travailleurs. Par contre, dans le domaine de l'environnement, on cherche en vain un catalogue de règles à suivre. Ni le code de con-

duite de l'OCDE ni les efforts de M. Kofi Annan sur le "Global Compact" vont au delà des généralités. On n'y trouve pas d'information sur ce qu'une entreprise doit faire pour protéger l'environnement. Tout ce qu'une entreprise sait, semble-t-il, en ce qui concerne l'environnement, est qu'elle doit aspirer à un développement durable. Mais cet emballage d'obligations n'inclut pratiquement pas de matière environnementale.

A titre d'exemple, on cite les règles de l'OCDE. L'OCDE a publié des lignes d'orientation (guidelines) pour les entreprises multinationales, et les a révisées en 2000.¹⁰ En ce qui concerne l'environnement, le texte suggère que les entreprises devraient:

- 1) établir et maintenir un système de gestion environnemental de l'entreprise;
- 2) fournir à ses employés et au public des informations adéquates sur les impacts potentiels des activités de l'entreprise sur l'environnement, la santé et la sécurité et entreprendre des communications et consultations adéquates sur ces aspects;
- 3) Evaluer et traiter dans le processus décisionnel les impacts prévisibles sur l'environnement, la santé et la sécurité liés aux procédures, biens ou services de l'entreprise.
- 4) Ne pas utiliser, conformément à la compréhension scientifique et technique des risques, l'absence de certitude scientifique complète comme raison de reporter des mesures économiquement efficaces pour prévenir ou minimiser des dommages lorsqu'il y a des risques de dommages sérieux pour l'environnement, tenant compte aussi de la santé humaine et de la sécurité;
- 5) prévoir des plans pour prévenir, mitiger et contrôler les dommages environnementaux et de santé découlant de leurs activités;
- 6) chercher à continuellement améliorer les prestations environnementales de l'entreprise;
- 7) prévoir une éducation et formation adéquates du personnel;
- 8) contribuer au développement des politiques publiques qui sont positives pour l'environnement et économiquement efficaces.

On peut se demander si, vraiment, une entreprise multinationale se sent responsable de modifier de façon significative son attitude à l'égard de l'environnement en vertu d'une telle liste de clauses – dont évidemment seulement l'essentiel a été mentionné ici. En effet, la liste contient tant de conditionnels, de généralités et de nuances que pratiquement n'importe quel comportement d'une entreprise peut se réclamer d'être en conformité avec ces orientations.

Les efforts pour formuler de façon quelque peu plus concrète les exigences environnementales auxquelles toute entreprise multinationale européenne sérieuse devrait, à mon avis, se soumettre lorsqu'elle exerce des activités de production ou de commerce en dehors de l'Union européenne, a abouti à la liste suivante:

- 1) se conformer à un système de gestion environnementale – ISO 14001 ou EMAS – pour ses activités;

- 2) respecter, dans la mesure où ceci est compatible avec les normes environnementales de l'Etat hôte, les normes environnementales de l'Union européenne;
- 3) prévoir, lorsque l'entreprise produit, stocke ou utilise des substances ou produits dangereux, un plan de prévention d'accidents, ainsi qu'un plan d'urgence en cas d'accident pour ses employés et la population adjacente;
- 4) établir un plan pour réduire progressivement, dans toute la mesure possible, l'émission de gaz à effet de serre;
- 5) ne pas utiliser l'amiante et autres substances ou produits dont l'utilisation est interdite ou sérieusement restreinte en vertu du droit de l'Union européenne, à moins qu'une telle utilisation ne soit explicitement exigée par l'Etat où l'activité est exercée;
- 6) ne pas utiliser des substances ou produits interdits en vertu de la Convention POP;
- 7) ne pas utiliser des substances qui sont interdites ou dont l'utilisation est restreintes en vertu du Protocole de Montréal sur la couche d'ozone;
- 8) décharger les déchets seulement aux mises en décharge autorisées ou dans des installations de traitement des eaux usées;
- 9) rejeter les eaux usées dans les rivières, les lacs ou les eaux côtières seulement après traitement;
- 10) établir un service de plaintes environnementales et des consommateurs qui traite les plaintes reçues;
- 11) publier à intervalle régulier un rapport sur les prestations environnementales, en particulier les émissions dans l'air, les eaux et le sol;
- 12) prévoir une éducation et une formation adéquates pour les employés dans les domaines de l'environnement, de la santé et de la sécurité, y compris sur le traitement de substances et produits dangereux et la prévention d'accidents.

Quoiqu'il en soit des divergences sur les formulations individuelles de cette liste et de celle de l'OCDE, une telle liste a au moins le mérite de permettre à toute organisation environnementale ou de droit de l'homme, aux organisations internationales et à d'autres personnes ou organisations intéressées d'examiner avec suffisamment de clarté si oui ou non une entreprise adopte un comportement environnemental responsable. Et l'exigence d'insérer dans les règles internationales sur le commerce des clauses sur les "core labour standards" pourrait bien être complétée par une exigence similaire quant aux "core environmental standards" – si les juristes parvenaient à dépasser le stade des généralités juridiques.

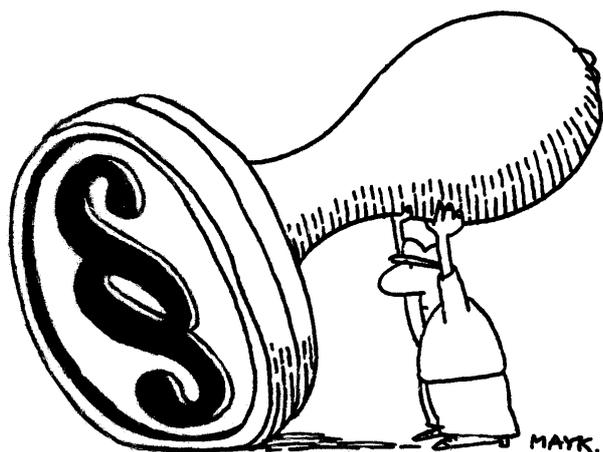
Précaution et autres principes

Des observations similaires peuvent être faites sur une autre notion du droit international public, la précaution. Dès son apparition au niveau mondial elle a fait l'objet de fortes contestations. Tout le monde se souvient comment les Etats Unis sont intervenus lors de la conférence de Rio afin de mettre en cause la Déclaration de Rio sur l'Environnement et Développement, et la désignation de la précaution comme "principe".¹¹ Finalement, l'étiquette est

devenue "approche" dans le principe 15 de la Déclaration et son contenu – limité au risque de dommages sérieux ou irréversibles et aux mesures "cost-effectives" – est resté vague. La mise en oeuvre de la précaution dans les différentes conventions et protocoles internationaux a démontré par la suite que la notion n'est pas vraiment en mesure de modifier de façon significative l'approche des problèmes de l'environnement, qu'il s'agisse du changement climatique, de la biosécurité, de la circulation de pétroliers ne possédant qu'une coque, du transfert de déchets dangereux ou du problème de l'élimination finale des déchets nucléaires.

Les mêmes critiques sont à soulever par rapport au principe du pollueur-payeur, indépendamment de la question si oui ou non ce principe fait partie du développement durable. On n'a pas réussi à donner à ce principe un contenu juridique quelconque, mais présente plutôt toute disposition (générale) qui mentionne des coûts comme une de ses émanations, au lieu de déduire du principe des conséquences juridiques.

Le dernier exemple est le droit de l'homme à un environnement sain. Malgré bien des efforts dans les conventions et accords internationaux, dans les déclarations et résolutions internationales, on n'a pas réussi à donner un contenu clair, efficace et pratique à ce droit qui reste plu-



Courtesy: FAZ

tôt la formulation d'une idée platonique, mais dont la concrétisation est interprétée différemment d'une longitude à l'autre.

Qu'il s'agisse de la pollution des mers par les hydrocarbures, ou de tout accident d'un pétrolier, le droit international du transport maritime est incapable de protéger l'environnement; qu'il s'agisse du droit des victimes en cas d'accident industriel ou nucléaire, la responsabilité civile et environnementale est largement fictive; qu'il s'agisse des règles sur le changement climatique, des dispositions sur la biodiversité ou du transfert de déchets en provenance des pays industrialisés vers les pays en voie de développement, actuellement le droit international de l'environnement n'est même pas en mesure d'assurer le maintien du status quo. Les règles sont telles qu'il n'y a

presque pas d'incitation à utiliser moins de ressources naturelles, à polluer moins ou à modifier le comportement vis-à-vis de l'environnement. Et on peut se demander quelle est la contribution des juristes de l'environnement pour dénoncer cette situation. Peut-être que les juristes font déjà trop intégralement partie du système et réfléchissent sur le sexe des anges au lieu de prononcer les vérités qui s'imposent. Vu l'efficacité des règles internationales pour protéger l'environnement, il me semble que l'on pourrait doubler le nombre de conventions internationales sur l'environnement du type actuel, sans atteindre une amélioration significative de l'état de cet environnement.

Mais, répondra-t-on, sans les conventions internationales de l'environnement et les efforts inlassables pour les élaborer, les négocier, les mettre à jour et les discuter, la situation serait bien pire. C'est certainement vrai – mais ceci est un argument pour les hommes politiques ou les pauvres, mais non pas pour les juristes. Ce sont eux qui connaissent et comprennent les astuces de l'élaboration et, plus encore, de la mise en oeuvre de textes juridiques internationaux. Petite consolation d'entendre que le déclin avance moins vite qu'il ne pourrait! Les juristes sont payés, je pense, pour protéger l'environnement contre son appauvrissement et pour élaborer des règles efficaces, et non pas pour rendre son déclin plus édulcoré en élaborant et acceptant, avec tout le poids de leur autorité professionnelle, des règles inefficaces.

Y a-t-il plus de force dans le deuxième argument qui consiste à dire que si les conventions internationales de l'environnement ne sont pas idéales, elles reflètent néanmoins ce qui est possible, vu la réticence de nombreux Etats à l'égard d'une protection de l'environnement, l'indifférence environnementale de la Russie et de la Chine et les priorités économiques et commerciales des Etats Unis? L'argument ne me semble pas pertinent, parce que l'argument avancé ici consiste à dire que dans bien de domaines touchant l'environnement, l'absence de règles internationales ne changerait pas la situation.

Mais la question reste: que peut-on, que doit-on faire? Cette allocution ne prétend pas pouvoir donner une réponse à cette question; elle doit se satisfaire de quelques réflexions à ce sujet.

La première réflexion qu'il convient de faire est de savoir si élaborer des conventions globales dans le domaine de l'environnement est une bonne approche. Dans les enceintes environnementales au niveau international, on constate de plus en plus fréquemment que l'approche des pays en voie de développement et des pays industrialisés divergent de façon fondamentale. Tandis que les pays en voie de développement cherchent, lors des discussions internationales environnementales, avant tout le développement économique, la lutte contre la pauvreté et l'accès aux marchés agricoles et autres marchés des pays industrialisés, les pays industrialisés souhaitent des règles environnementales contraignantes générales, mais sont eux-mêmes divisés en deux camps: d'un côté les Etats Unis et leurs alliés en la matière, à savoir le Japon, l'Australie, le Canada et la Corée du Sud, qui préconisent avant tout un commerce libre sans ou avec peu de règles

environnementales obligatoires; de l'autre, en particulier la Communauté européenne, la Norvège et la Suisse qui cherchent, de façon simplifiée, à exporter leurs systèmes de protection environnementale. Sur une chose, cependant, ces deux groupes des pays industrialisés sont bien d'accord: ils ne sont pas prêts à changer leur style de vie afin de consommer moins de ressources, polluer moins ou partager leurs richesses. Cette attitude provoque le refus des pays en voie de développement d'accepter des réglementations trop contraignantes. La description, faite il y a dix ans, reste valable à ce jour:

"Une autre raison pourquoi le 'pacte global' n'a pas été conclu à Rio... est la résistance des pays de l'OCDE à faire quoi que ce soit concernant leur propre style de vie, ou même d'admettre qu'il présente un problème. Les pays en voie de développement considéraient ceci comme entièrement injuste, leur propre avenir étant mis en péril seulement parce que l'Ouest avait déjà utilisé autant de capital environnemental de la terre, y compris par exemple sa capacité d'absorber ou de neutraliser les déchets... quelques pays de l'OCDE, en particulier les Etats Unis, étaient très réticents d'examiner le fait ou l'idée que leur style de vie, leur sens de Manifest Destiny, était une des causes profondes de la désintégration planétaire générale. Ceci n'était pas ce que le Rêve Américain visait... Donc, le G 77 se sentait trompé parce que nous ne voulions pas admettre notre 'responsabilité historique'..."¹²

Le langage trop général et trop vague des conventions internationales trouve certainement une de ses causes dans les efforts pour dépasser ces scissions et divergences. Mais est-ce que le prix payé n'est pas trop cher? Si la thèse est correcte que les conventions environnementales globales ne protègent pas efficacement la planète, elles servent peut-être comme moyen pour apaiser les esprits (des juristes et d'autres), pour mieux accepter cette globalisation économique, puisqu'on peut toujours démontrer qu'il y a des conventions pour mitiger les excès.

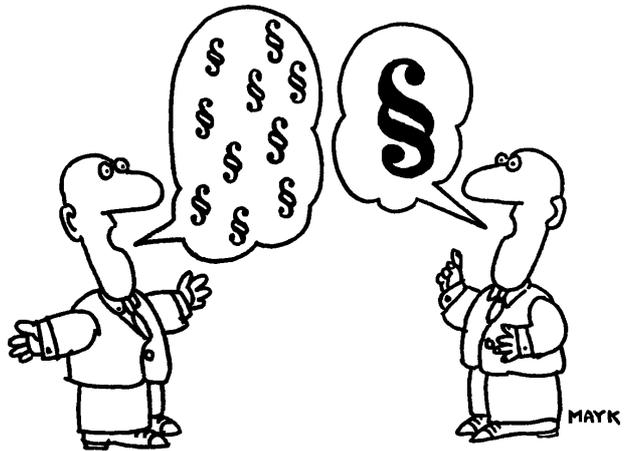
3. Régionaliser la globalisation environnementale

Une autre possibilité serait de ne pas s'orienter vers des conventions globales dans le domaine de l'environnement, mais de pousser davantage vers des conventions régionales. De telles conventions régionales auraient peut-être la chance de contribuer davantage à des solutions qui sont plus ciblées pour les régions concernées et auraient donc une meilleure chance d'être rédigées de façon plus concrètes et appliquées plus efficacement. Elles permettraient – espérons-le – de mettre sur pied des systèmes et mécanismes de surveillance, de contrôle, et de participation des citoyens et pourraient donc adresser quelques-unes des grandes faiblesses des conventions mondiales environnementales: d'une part le manque de contrôle efficace de leur mise en oeuvre et de leur application, d'autre part leur caractère intergouvernemental à outrance. En effet, on enseigne dans les écoles primaires que l'environnement ne connaît pas de frontières; mais lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures concrètes pour appliquer les règles qui visent à protéger l'environnement, les juristes et les diplomates sont bien là pour nous expliquer que l'ap-

plication des règles a bien des frontières. Quelle absurdité au début du troisième millénaire: légiférer au niveau global et appliquer ces législations au niveau national.

Il est temps que les conventions sur l'environnement adressent le problème de la souveraineté nationale dans la mise en oeuvre et l'application des textes, même si les Etats Unis et autres Etats se refusent à une telle évolution.¹³ Dès aujourd'hui, on essaie par des moyens indirects comme des contrôles financiers de la Banque Mondiale et les autres organismes financiers, quelquefois aussi par les Etats-créditeurs, de lier les questions économiques et environnementales. Et ainsi la dépendance de la globalisation et du développement économique augmente de façon continue. Un lien plus étroit entre l'assistance économique et la protection environnementale semble indispensable; mais de nouveau ceci est plus facile à atteindre dans un contexte régional que global.

Il est évident que des conventions environnementales régionales ne constituent pas une remède-miracle. Les exemples des conventions européennes pour la mer du Nord, la mer Baltique et la mer Méditerranée¹⁴ le démontrent clairement. Tandis que les deux premières conventions fonctionnent, grosso modo, de façon satisfaisante,



Courtesy: FAZ

on peut difficilement en dire autant de la Convention sur la Méditerranée. Les différences semblent essentiellement reposer d'une part sur les mécanismes qui examinent, surveillent ou contrôlent le fonctionnement des conventions entre les différentes réunions des parties, mais aussi dans le suivi des décisions de mise en oeuvre, de peaufinement et d'évolution des dispositions des conventions. Si cette observation est correcte, elle confirme la thèse que le droit de l'environnement doit s'occuper davantage de la dégradation progressive, lente, mais continue de l'environnement et ne peut pas s'occuper en premier lieu à réparer les dommages causés.¹⁵

Dans le domaine de l'air, les conventions européennes, élaborées sous les auspices de l'UN/ECE, sont en quelque sorte hermaphrodites entre conventions globales et européennes: limitées de facto au territoire européen, la participation des Etats Unis est presque une garantie pour que les règles de contrôle de mise en oeuvre ainsi que la

surveillance continue de leur application effective ne soient pas très développées. La mention du continent européen comme modèle d'une régionalisation efficace des règles environnementales n'est pas faite par erreur. En effet, il y a deux atouts dont cette zone géographique dispose dans l'enjeu de rendre plus vertes les politiques nationales et internationales. En premier lieu, les efforts de l'intégration européenne ont dès à présent des répercussions considérables sur la protection de l'environnement en dehors des Etats membres de l'Union européenne. Il ne faut pas seulement rappeler l'impact sur le droit de l'environnement en Norvège ou en Suisse, mais aussi dans les pays de l'Europe de l'Est candidats à l'accession à l'Union européenne – dix Etats en 2004, probablement deux autres Etats en 2007, et toute une série d'Etats, notamment dans les Balkans, en salle d'attente. Au total, l'approche juridique aux problèmes de l'environnement devient lentement mais progressivement plus similaire, appuyée et soutenue par des infrastructures équivalentes et suivant des orientations rapprochées. En deuxième lieu, l'Europe n'a plus tout à fait la même approche par rapport au problème de la souveraineté nationale dans le domaine de l'environnement que, par exemple, les Etats du tiers monde ou, encore, les Etats Unis. Il semble que l'on soit plus facilement prêt en Europe à accepter des contrôles continus de l'application des règles environnementales, exercées par le secrétariat des conventions ou des comités établis par leurs conférences respectives.

Il y a une raison majeure à ce que les efforts d'assurer une protection adéquate de l'environnement devraient envisager de se concentrer sur les solutions régionales européennes: lorsque l'on regarde aujourd'hui à partir d'un pays en voie de développement ou d'un pays qui est sur le point de devenir un pays industrialisé – on pense à la Corée du Sud, la Malaisie, Singapour, le Brésil, le Chili, la Tunisie, le Maroc et d'autres – vers les pays industrialisés, on peut voir deux modèles pour combiner le progrès économique et la protection sociale et environnementale dans la coopération entre les Etats, et combiner les efforts en Amérique de Nord et en Europe. Quel que soit le modèle que l'on suit, les formes de coopération dans la recherche de solutions juridiques originales, de protection du droit, et de sa mise en oeuvre, sont considérablement plus élaborées, plus nuancées et plus détaillées au niveau régional que dans les textes environnementaux au niveau global. La phraséologie verbale de protéger l'environnement a moins de chances de l'emporter sur le plan régional que sur le plan global.

Les juristes peuvent y contribuer. Leur rôle pourrait être plus important au niveau régional que sur le plan international – à condition qu'ils aient le courage de se solidariser avec l'environnement et non pas avec le pouvoir. "Entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui libère" nous dit La Rochefoucauld. L'environnement, le partenaire faible dans notre société, menacé tous azimuts, a bien besoin de plus de lois et de plus de juristes qui formulent, mettent en oeuvre, contrôlent l'application et font évoluer ces lois afin de maintenir un environnement qui permet aussi aux générations futures d'exister. Il est temps de quitter les belles paroles.

Notes

¹ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987; version française: Notre avenir à tous. Montréal 1988.

² "Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."

³ Voir, per exemple, S. Doumbé-Billé: Vers un nouveau droit international? L'événement européen 9/1993, p. 245; M. Pallemarts: La Conférence de Rio: grandeur ou décadence du droit international de l'environnement, RBDI 1995, 1.175 P.-J. Hammond: Is there anything new in the concept of sustainable development? in: L. Campidoglio et autres (eds): The Environment after Rio. London 1994, p. 185; A. Kiss: Le droit international à côté de Rio de Janeiro et à Rio de Janeiro. RJE 1993,45; E. Brown-Weiss (ed): Environmental Change and International Law. New York 1992; M. Prieur et S. Doumbé-Billé (eds): Droit de l'environnement et développement durable. Paris 1994; P. Sands (ed.) Greening International Law. London 1994. P. Birnie-A. Boyle: International Law & The Environment 2e éd. Oxford 2002, p. 84; E. Rehbinder: Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit; in: Gesellschaft für Umweltrecht (ed.): Umweltrecht im Wandel – Bilanz und Perspektiven. Berlin 2002, p. 52; D. Murswiek: "Nachhaltigkeit" – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes. Natur und Recht 2002, p. 641.

⁴ Voir à cet égard S. Doumbé-Billé: Droit international et développement durable, dans: M. Prieur et C. Lambrechts (eds): Les hommes et l'environnement. En hommage à Alexandre Kiss. Paris 1998, p. 244, qui observe (p. 256) que la version française de ce principe parle de "la poursuite du développement du droit international dans le domaine du développement durable", et qui commente amplement cette nuance par rapport au texte anglais.

⁵ Patricia Birnie et A. Boyle (note 3 ci-dessus) p. 95 (traduction par l'auteur); cette observation est pratiquement identique de celle de la première édition de 1992.

⁶ P. Sands, Principles of International Environmental Law, Manchester and New York 1995, Vol. I, p. 208: "To the extent that international law recognises a 'principle of sustainable development', the term needs to be taken in the context of its historic evolution as reflecting a range of procedural and substantive commitments and obligations. These are primarily, but not exclusively, recognition of: the need to take into consideration the needs of present and future generations; the acceptance, on environmental protection grounds, of limits placed upon the use and exploitation of natural resources; the role of equitable principles in the allocation of rights and obligations; and the need to integrate all aspects of environment and development."

⁷ Voir Sadruddin Aga Khan: Le développement durable, une notion pervertie, Le Monde diplomatique, décembre 2002, p. 16. L'auteur voit cette perversion dans les aspects suivants: (1) le monde des affaires a rendu la notion synonyme de croissance durable; (2) on a fait accompagner cette notion par "utilisation durable" qui masque des comportements destructeurs pour les ressources notamment naturelles; (3) des pots-de-vin de quelques 80 milliards de dollars versés annuellement par les pays de l'OCDE, ce qui contribue au commerce illicite d'espèce de faune et de flore; (4) la notion favorise la mainmise des grandes firmes internationales qui essayent de remplacer les responsabilités étatiques; (5) la notion abrite celle de la consommation durable, ce qui est un égarement du vocabulaire, face à la malnutrition et la pauvreté dans le monde.

⁸ La présentation suit Birnie et Boyle (note 3) p. 86 et ss. sur le contenu de la notion.

⁹ Au moins l'Union européenne définit la responsabilité sociale des entreprises comme "l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes", COM (2002) 347 du 2 juillet 2002.

¹⁰ Organisation de Coopération et de Développement Economique. The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Review 2000, DAF/IME/WPG(2000) 9 du 8 Septembre 2000.

¹¹ Voir S. Johnson: The Earth Summit, The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). London-Dordrecht-Boston 1993, passim et en particulier p. 117; D. Freestone: The Road from Rio: International Environmental Law After the Earth Summit. Journal of Environmental Law 1994, 193.

¹² S. Johnson (note 12 ci-dessus) p. 7 (traduction de l'auteur).

¹³ Les discussions en ce début du 21e siècle concernant la souveraineté nationale et l'ingérence militaire, au nom de la lutte contre le terrorisme ou non, montre quelle importance on attache à la souveraineté nationale lorsque des intérêts propres sont en cause.

¹⁴ Convention OSPAR pour la protection de l'environnement dans l'Atlantique Nord-Est, de Helsinki pour la protection de l'environnement marin de la mer Baltique et de Barcelone concernant la protection de l'environnement de la Méditerranée.

¹⁵ En effet, les efforts déployés pour rédiger des régimes de responsabilité civile pour les dommages causés à l'environnement sont diamétralement opposés aux résultats atteints par les compensations qui sont actuellement payées pour de tels dommages.

