



Article scientifique

Article

2005

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Environnement et développement durable : les premiers pas qui appellent des réformes

Boisson de Chazournes, Laurence

How to cite

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. Environnement et développement durable : les premiers pas qui appellent des réformes. In: Agir, 2005, p. 91–97.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:42312>

Laurence Boisson de Chazournes¹

***ENVIRONNEMENT
ET DÉVELOPPEMENT DURABLE :
LES PREMIERS PAS
QUI APPELLENT DES RÉFORMES***

Des premiers pas récents

La réalisation des objectifs de la protection de l'environnement et de la promotion du développement durable s'inscrit dans une perspective qui associe les court, moyen et long termes. Ceux qui ont permis que l'importance de ces objectifs soit reconnue aux échelons national et international ne connaîtront pas tous les fruits de leurs actions. Pourtant les constats relatifs aux dégradations de l'environnement sont bien souvent alarmants et les défis nombreux¹.

La notion d'environnement est dynamique et évolutive. Elle pose des exigences en ce sens. En outre, elle fait place à différentes conceptions. La première est utilitariste ou anthropomorphiste. L'environnement est appréhendé de manière extérieure à l'être humain. Il doit satisfaire les besoins de celui-ci. La seconde repose sur une conception écosystémique, l'homme étant un élément d'un ensemble ; on ne trouve pour l'heure que quelques traces de cette conception². Face à ces conceptions, le rôle de l'État est appelé à évoluer : de souverain aux privilèges patrimoniaux, il doit devenir le gardien de ressources au bénéfice de l'humanité en son entier. Il doit de ce fait rendre des comptes dans des domaines liés à l'exploitation de ressources naturelles, domaines qui relevaient traditionnellement de sa compétence « interne ». Ainsi en est-il dans les domaines de la gestion et de l'exploitation des forêts, du gaz ou du pétrole. Les actions préconisées devant faire immiscion dans des domaines jusqu'alors non « sensibilisés » aux aspects de protection de l'environnement, leur acceptation se fait donc au gré de compromis, pas à pas.

L'intérêt pour la protection de l'environnement a connu une éclosion à partir des années 1970. La convocation sous les auspices des Nations unies

¹ Laurence Boisson de Chazournes est Professeure et Directrice du Département de droit international public et organisation internationale, Faculté de droit, Université de Genève et Professeure invitée à l'Institut universitaire de hautes études internationales et à l'Université d'Aix-Marseille III.

d'une conférence sur l'environnement humain, première conférence internationale jamais consacrée à la protection de l'environnement à l'échelon universel, tenue en juin 1972 à Stockholm, constitue une étape décisive pour ancrer la protection de l'environnement dans les agendas international et nationaux³. La Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain et les instruments qui sont adoptés dans son sillage sont porteurs d'une nouvelle vision. Le rapport de l'homme à l'environnement ainsi que le sens de la finitude des ressources naturelles sont parmi les concepts-clé. Un « Plan d'action pour l'environnement » est adopté. Ses dispositions s'articulent autour de trois vecteurs : évaluation de l'environnement, gestion de l'environnement et mesures de soutien⁴. Ils vont permettre l'édification des bases de l'action internationale en ce domaine. C'est également en application des recommandations de la Conférence de Stockholm que l'Assemblée générale des Nations unies décide de créer une institution ayant vocation à promouvoir l'environnement, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), celui-ci prenant la forme d'un organe subsidiaire de l'Assemblée générale.

Diverses étapes marquent ensuite la maturation des efforts en matière de protection internationale de l'environnement. Les premiers pas sont sectoriels, répondant à des enjeux géographiques ou à des objectifs précis. Des actions ont été menées et des conventions internationales conclues pour lutter contre certaines pratiques génératrices de pollution, pour protéger certaines espèces animales et végétales ou pour promouvoir une meilleure protection de l'environnement dans des régions géographiques déterminées. Des stratégies sont dessinées pour lutter contre les pollutions transfrontières.

Ces premiers pas sont suivis de plus grandes enjambées à partir des années 1980. Elles se sont traduites par l'adoption de conventions internationales dont le but était de tenter de répondre à des enjeux plus complexes, marqués par l'interdépendance de multiples facteurs. C'est dans ce contexte qu'ont été adoptés les instruments relatifs à la protection de l'environnement global. On a pris progressivement conscience que les distances géographiques ne peuvent plus être considérées comme des remparts contre la dégradation de l'environnement. Les phénomènes de détérioration de la couche d'ozone, de l'effet de serre, de l'appauvrissement de la diversité biologique ou encore de désertification relèvent de l'environnement global et doivent être appréhendés dans une perspective universelle et multisectorielle. L'enjeu est de gérer un problème de protection de l'environnement en son entier, sans le parcelliser, en prenant en compte l'interdépendance des phénomènes naturels et des actions humaines à l'origine des dégradations. Des actions sont prévues à de nombreux échelons (universel, régional, national et local), afin qu'elles se complètent et se renforcent. L'enjeu lié à ces conventions est de gérer un problème de protection de l'environnement dans sa totalité, sans le fractionner, en tenant compte de l'interdépendance des phénomènes naturels et des actions humaines à l'origine des dégradations. La prise en compte des intérêts communs et différenciés de l'ensemble des pays

– en développement et développés – est une clef de voûte des systèmes mis en place.

La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio en juin 1992 a permis de saisir l'ampleur du chemin parcouru, ainsi que d'identifier les nouvelles voies à suivre. Deux grandes préoccupations sont apparues pendant l'intervalle des 20 années la séparant de la Conférence de Stockholm : d'une part, la détérioration de l'environnement, notamment de sa capacité à entretenir la vie, et d'autre part, l'interdépendance de plus en plus manifeste entre le développement économique à long terme et la nécessité d'une protection de l'environnement. La protection de l'environnement dans sa dimension planétaire s'est imposée, de même que la nécessité de forger des alliances entre environnement, développement et commerce international afin de promouvoir un développement durable. Le Sommet de Johannesburg sur le développement durable, réuni pendant l'été 2002, a rappelé ces enjeux, tout en les plaçant dans le contexte plus large de la poursuite des objectifs définis par la *Déclaration du Millénaire* de l'Assemblée générale⁵. Dans ce contexte, le concept de développement durable est devenu la base matricielle de toute réflexion, mettant l'accent sur les liens entre environnement et développement, dans le souci de protéger les droits des générations présentes et futures.

L'approche multisectorielle, aussi importante soit-elle, n'est pourtant pas suffisante pour répondre à tous les défis. Les relations entre les conventions doivent s'inscrire dans une perspective holistique permettant de lier les efforts menés au sein de chaque régime pour établir par exemple des liens entre changements climatiques et biodiversité, ou encore entre biodiversité et désertification. Quelles stratégies mettre en place pour cela ? C'est là un défi, car on touche au paroxysme de l'action intégrée au plan économique, social et politique. Il faudrait faire fi des cloisonnements conventionnels et institutionnels déjà édifiés et relativement bien consolidés. La voie internationale à suivre est semblable à celle qui devrait l'être à l'échelon interne : elle consiste à mettre en relation l'ensemble des politiques nationales en vue d'atteindre les objectifs identifiés. L'un des enjeux est alors celui de se demander quel est l'équilibre institutionnel le plus apte à répondre à ces nécessités d'intégration. Dans ce contexte, la promotion du développement durable peut jouer un rôle significatif, en conduisant à une définition nouvelle du partage des tâches et des responsabilités dans tous les domaines de l'action publique et privée.

En outre, la mise en œuvre de la protection internationale de l'environnement ne peut se comprendre qu'en mettant en relation les dimensions internationale, nationale et locale. De nombreux acteurs ont un rôle à jouer, qu'il s'agisse des États, des organisations internationales, des ONG et associations scientifiques ou du secteur privé. Il y a alors nécessité d'aménager des mécanismes de concertation, voire de transaction, pour permettre à chacun de faire entendre sa voix et de faire valoir ses intérêts. Le local doit vivre à l'heure du global et le global doit s'intégrer dans le local.

Une éthique internationale en émergence : des caractéristiques particulières

Le caractère en « émergence » de l'éthique environnementale est notamment illustré par les techniques juridiques utilisées dans les instruments internationaux choisis pour promouvoir la protection de l'environnement et le développement durable. La *soft law* ou « droit programmatoire » constitue le réceptacle par excellence de l'éthique environnementale et le canal par lequel cette dernière se structure et se consolide progressivement. Ainsi, l'éthique environnementale repose sur une politique juridique « prospective », c'est-à-dire tournée vers la réalisation d'objectifs non pas immédiats mais à plus ou moins long terme. D'où la référence aux agendas⁶ et aux plans ou programmes d'actions⁷. Dans le domaine des traités, la technique des conventions-cadre⁸ est privilégiée. Ces conventions posent les pierres de fondation d'un système qui ensuite sera consolidé par des protocoles⁹, des annexes ainsi que par les décisions adoptées par les Réunions ou les Conférences des Parties contractantes. Tous ces instruments permettent une sédimentation de la prise de conscience et de l'action qui doit en découler.

L'éthique environnementale est également une éthique de la prévention. La protection de l'environnement nécessite une autre logique que celle très confinée de la réaction ou du curatif. L'éthique environnementale est demandeuse d'anticipation. Comme il l'a été relevé par le Professeur de Sadeleer : « *Bien qu'il se décompose en une mosaïque de polices générales et spéciales, le droit de l'environnement présente une incontestable unité. Sa prétention est d'assurer une véritable maîtrise des risques en prévenant leur apparition tout en tolérant un certain degré de nuisances. Et si les mesures préventives ne parviennent pas à éliminer totalement les risques écologiques, elles ont au moins le mérite de réduire leur survenance dans les limites de l'indemnisable. Les dommages écologiques ne devraient d'ailleurs se produire que de manière accidentelle ; s'ils surviennent, c'est parce qu'ils constituent la part perdue du progrès scientifique et technique. Ils peuvent d'autant plus facilement être réparés qu'ils sont devenus exceptionnels* »¹⁰.

En outre, la protection de l'environnement fait place à l'incertitude scientifique. Le vecteur principal de cette dernière est le principe de précaution. Celui-ci est porteur d'un nouveau paradigme : celui de la gestion de l'incertitude. Le droit et l'action politique sont pour l'heure réticents à admettre cette dimension. Reconnaître un tel principe comme principe d'action, c'est admettre qu'on doit anticiper l'incertain. En effet, la temporalité de la précaution est le futur. C'est également admettre qu'on doit prendre des décisions sur la base de données qui laissent place au doute. Les situations escomptées ne se produiront peut-être jamais.

Le droit et la politique sont-ils capables d'intégrer en leur sein ce paradigme du futur incertain ? Pour l'heure, il convient de relever qu'ils s'accommodent difficilement du flou et du relativisme de l'éthique de la précau-

tion. Une telle situation est source de tensions avivées notamment par des opinions publiques qui mettent de plus en plus en doute la parole des politiques.

Des relais institutionnels insuffisants

Le régime actuel ne saurait se satisfaire de l'essaimage institutionnel qui caractérise la gestion de l'environnement. De nature transversale, les exigences de protection de l'environnement n'ont de cesse de forcer la porte d'autres systèmes de normes ainsi que d'autres institutions pour trouver application. La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992 a tenté de concilier les potentiels conflits et interférences au moyen du concept de développement durable. La Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, adoptée en 2002, rappelle d'ailleurs que le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement sont des « *piliers interdépendants et complémentaires du développement durable* »¹¹. La gestion du développement durable, principe-clé de la protection de l'environnement, appelle de ce fait à une nouvelle conception des rapports entre institutions internationales.

Au delà de l'action du PNUE et de celle d'autres institutions dans la sphère environnementale, se pose la question de la nécessité de créer au sein du système onusien une « Organisation mondiale de l'environnement » (OME), ou en tout cas, de renforcer de manière significative le mandat du PNUE pour lui donner plus de poids sur l'échiquier international. Cette refonte institutionnelle s'avère nécessaire pour rééquilibrer les différents piliers du développement durable. Le pilier social est depuis longtemps représenté au sein des Nations unies grâce, entre autres, à l'Organisation internationale du travail (OIT). Le pilier économique bénéficie du poids prépondérant des Institutions de *Bretton Woods* mais aussi et surtout de celui de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Les relations entre commerce et environnement occupent d'ailleurs une place importante dans l'agenda des négociations internationales et sont sujettes à controverses. Même si la Déclaration de Doha de la Conférence ministérielle de l'OMC se félicite de « *la coopération suivie de l'OMC avec le PNUE* »¹², ce dernier ne jouit pas de la même stature internationale que l'OMC, ni du même pouvoir d'action.

Faut-il alors créer une institution spécialisée dans le cadre du système des Nations unies ou faut-il resserrer les liens institutionnels entre les organes, organisations et mécanismes existants, en identifiant des centres de gravité en matière d'action environnementale ? La dernière option semble plus apte à s'inscrire dans l'air du temps, celui de la flexibilité et du réseau. Il est nécessaire dans tous les cas que des initiatives conduites dans le domaine institutionnel viennent renforcer les efforts menés dans les domaines réglementaires et opérationnels¹³.

Environnement, développement durable et sécurité collective

Au gré des prises de conscience, des liens commencent à être forgés entre la protection de l'environnement, la promotion du développement durable et la gestion de la sécurité collective. Le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau rendu public en décembre 2004, souligne ainsi les menaces que fait poser la dégradation de l'environnement sur la sécurité, eu égard aux risques d'épidémies, aux catastrophes naturelles et à la pauvreté¹⁴. Comment alors répondre à ces menaces ? Les experts restent relativement silencieux sur les moyens d'action, appelant sous la forme de propos généraux à une mise en œuvre renforcée des engagements internationaux, à une meilleure cohérence de la protection internationale de l'environnement ou encore à l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto sur les changements climatiques. N'est-il pourtant pas temps de rappeler que la résilience de l'environnement est un paradigme erroné et qu'il faudrait mener des actions d'envergure, même si certaines ne produiront leurs fruits que sur le très long terme ?

Publications récentes :

- avec Jean-François Quéguiner et Santiago Villalpando (dir.), *Crimes de l'histoire et réparations : les réponses du droit et de la justice*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 401 pages.
- avec C. Romano et R. Mackenzie (dir.), *International Organizations and International Dispute Settlement : Trends and Prospects*, Ardsley, Transnational Publishers, Inc., New York, 2002, 283 pages.
- « Rien ne change, tout bouge, ou le dilemme des Nations Unies. Propos sur le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement », *Revue générale de droit international public*, n° 1, 2005.

Notes :

¹ Sur l'état de la planète, voir Global Environmental Outlook 3, *Past, Present and Future Perspectives*, PNUE, Earthscan, 2002.

² Voir par exemple, Préambule de la charte mondiale de la nature : « L'humanité fait partie de la nature et la vie dépend du fonctionnement ininterrompu des systèmes naturels qui sont la source d'énergie et de matières nutritives [...] Toute forme de vie est unique et mérite d'être respectée, quelle que soit son utilité pour l'homme, et, afin de reconnaître aux autres organismes vivants cette valeur intrinsèque, l'homme doit se guider sur un code moral d'action » ; voir également, Préambule de la convention sur la diversité biologique : « Conscientes de la valeur intrinsèque de la diversité biologique et de la valeur de la diversité et de ses éléments constitutifs sur les plans environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, cul-

turel, récréatif et esthétique [...] Conscientes également de l'importance de la diversité biologique pour l'évolution et pour la préservation des systèmes qui entretiennent la biosphère [...] Affirmant que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité [...] ». Pour le texte de ces instruments, voir L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano, *Protection de l'environnement : Recueil d'instruments juridiques*, Pedone, Paris, 1999.

³ Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies sont disponibles à l'adresse électronique suivante : <<http://www.un.org/french/documents/resga.htm>>

⁴ Doc. A/CONF.48/14.

⁵ A/RES/55/2.

⁶ Voir Agenda 21 de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement de 1992.

⁷ Voir Plan d'action de la Conférence de Johannesburg sur le développement durable.

⁸ Voir Convention-cadre sur les changements climatiques, Convention sur la diversité biologique.

⁹ Protocole de Kyoto sur les changements climatiques, Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique.

¹⁰ N. de Sadeleer, « Le principe de prévention – Analyse coût-bénéfice de la mesure préventive », in *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, sous la direction de S. Maljean-Dubois, CERIC, La Documentation française, Paris, 2002, p. 43.

¹¹ Par. 5 de la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable (2002).

¹² Paragraphe 6 de la Déclaration de Doha de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du Commerce, disponible sur le site Internet <http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.doc>.

¹³ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Nations unies, 2005. Le Rapport est disponible sur le site Internet <<http://www.un.org/documents/>>.

¹⁴ *Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, *Un monde plus sûr : une responsabilité partagée*, Nations unies, 2004. Le Rapport est disponible sur le site Internet <<http://www.un.org/french/secure-world/index.html>>.