

Mamadou Fays

Ancien Directeur de recherche au CNRS
Membre de l'Académie des sciences de Hongrie
Président du Conseil européen du droit de l'environnement

Jean-Pierre BEURIER
Professeur à l'Université de Nantes
Membre du Conseil européen du droit de l'environnement
Consultant des Nations unies auprès de l'UNITAR

**DROIT
INTERNATIONAL
DE
L'ENVIRONNEMENT**

Troisième édition

PARIS
Editions A. Pedone
13, rue Soufflot
2004

LES SOURCES DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

65. Il a été souligné que la sauvegarde de l'environnement constituait pour l'humanité une tâche nouvelle et que le système juridique international devait relever ce « défi » en élaborant un ensemble de règles visant à protéger l'environnement tant à l'intérieur des limites des juridictions étatiques qu'à l'extérieur de ces limites.

Cette nouvelle tâche a succédé à d'autres auxquelles le droit international se devait d'apporter une solution après la fin de la seconde guerre mondiale : protection internationale des droits de l'homme, développement des pays pauvres, exploitation et exploitation de l'espace cosmique et des fonds marins. Des méthodes existaient donc déjà pour résoudre de nouveaux problèmes. Il n'en reste pas moins que la formation du droit international de l'environnement est particulièrement révélatrice : il s'est créé plus rapidement que le droit international des droits de l'homme ou le droit du développement et était bien moins abstraite que les règles régissant l'espace cosmique ou les fonds marins. En quelque sorte, le droit des gens s'est trouvé confronté au problème de son propre développement, d'où l'importance des sources formelles qui permettent d'identifier les nouvelles règles.

66. Pour le droit international traditionnel, ces sources sont définies par l'article 38 alinéa 1 du Statut de la Cour internationale de justice, rédigé en 1920 et indiquant la provenance des règles que la Cour devait appliquer. Sont ainsi cités successivement les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit, les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées et, comme moyens auxiliaires, les décisions judiciaires internationales et la doctrine. Pour généralement acceptée qu'elle soit, cette énumération ne permet de saisir ni la formation du droit international à son stade actuel — ce qui est pourtant capital pour comprendre l'évolution intervenue dans un nouveau domaine — ni les diverses formes que peut revêtir une règle de droit aux divers stades de son développement. En particulier, tous les textes, issus d'organes internationaux échappent à l'énumération, alors qu'ils jouent un rôle non négligeable dans le développement du droit international en général et tout spécialement dans celui du droit de l'environnement.

Compte tenu de ces remarques, nous envisagerons d'abord les sources « traditionnelles » du droit international énonçant les règles qui peuvent intervenir dans la protection de l'environnement, ensuite les nouvelles sources du droit, issues principalement de conférences et d'organisations internationales.

I. - Conventions internationales

On peut relever un certain nombre de caractéristiques communes aux règles conventionnelles relatives à la protection de l'environnement, malgré la disparité des instruments.

A. Importance des mesures d'application

67. Les traités relatifs à la conservation de l'environnement interviennent souvent de manière particulièrement caractéristique dans la sphère d'activité traditionnelle des gouvernements. En effet, ces traités leur imposent de contrôler des déversements de substances polluantes, d'instaurer des systèmes d'autorisation pour des rejets ou pour l'exportation ou l'importation de certains produits (substances chimiques, déchets, articles provenant d'animaux ou de plantes sauvages), de surveiller leurs ressortissants ou les navires battant leur pavillon et/ou de prendre des sanctions pénales. Aussi est-il fréquent que dans ce domaine l'application de règles internationales entraîne l'adoption d'actes législatifs relevant du droit interne des États contractants. On parle à ce sujet de self-executing et de non self-executing treaties (traités auto-exécutives), autrement dit de traités dont l'application à l'intérieur des États contractants ne nécessite que l'accomplissement de procédures constitutionnelles telles que la ratification ou l'approbation et d'autres qui ne peuvent être mis en œuvre que si des mesures législatives correspondantes sont prises. À vrai dire, parler de traités qui peuvent ou ne peuvent pas être exécutés ne correspond pas entièrement à la réalité, car souvent un même instrument peut comprendre des dispositions pouvant et ne pouvant pas être appliquées telles quelles.

68. Ainsi de telles clauses peuvent comporter l'obligation pour les États Parties d'édicter des règles législatives ou réglementaires données. La Convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage prévoit que les États de l'aire de répartition d'une espèce migratrice spécifiée à l'annexe I de la Convention, interdisent le prélèvement d'animaux appartenant à cette espèce (art. 3, al. 5). Les États peuvent aussi être appelés à désigner des organes chargés de certaines fonctions : entretenir des contacts avec des autorités d'autres Parties contractantes (Convention nordique pour la protection de l'environnement, Stockholm, 19 février 1974, art. 4), délivrer des autorisations pour des activités réglementées (Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées de disparition, art. 9). Particulièrement intéressantes sont les dispositions conventionnelles qui engagent les États contractants à prendre des sanctions pénales à l'encontre des personnes qui en violeraient les dispositions. Ainsi l'article 8 de la Convention de Washington du 3 mars 1973 dispose que :

« 1. Les Parties prennent les mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la présente Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions. Ces mesures comprennent :

a) des sanctions pénales frappant soit le commerce, soit la détention de tels spécimens, ou les deux ;

b) la confiscation ou le renvoi à l'État d'exportation de tels spécimens. »

B. Mécanismes permanents de coopération

69. Au cours du développement du droit international de l'environnement, la nécessité est devenue de plus en plus évidente de créer des mécanismes de coopération de caractère permanent entre États Parties aux traités relatifs à l'environnement. La grande majorité des traités concernant la conservation de l'environnement contient des dispositions institutionnelles, attribuant des compétences plus ou moins étendues à des organismes internationaux. Ces organismes peuvent être des organisations internationales déjà existant, auxquelles de nouvelles fonctions sont confiées. Ainsi, la Convention de Londres du 2 novembre 1973 sur la pollution de la mer par les navires donne à l'Organisation maritime internationale (OMI) compétence pour recevoir des notifications et des rapports sur les événements entraînant ou pouvant entraîner le rejet de substances nuisibles (art. 8) ainsi que des renseignements sur les règles, procédures et autorités nationales pouvant venir en ligne de compte pour l'application de la convention (art. 11) ou des renseignements sur les résultats des enquêtes menées au sujet de tout accident ayant causé une pollution (art. 12). L'OMI joue aussi un rôle protocolaire en ce qui concerne l'administration de la convention (art. 13, 14, 15, 18, 19), dans la procédure d'amendement (art. 16) et dans la promotion de la coopération technique (art. 17). Toutes ces fonctions peuvent être résumées en trois catégories de tâches : gérer la Convention, rassembler et, le cas échéant, rediffuser des informations, suivre l'application des dispositions comportant des engagements de la part des États.

70. Des attributions analogues sont souvent confiées à des organisations créées par les traités eux-mêmes pour leurs propres besoins, surtout lorsqu'il s'agit de coopération régionale ou subrégionale. Il existe de par le monde des dizaines de commissions internationales créées pour assurer la coopération permanente dans le cadre de traités concernant la pollution des eaux douces (par exemple la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution, créée par l'Accord de Berne du 29 avril 1963), la pollution de la mer (art. 12 de la Convention d'Helsinki du 22 mars 1974 sur la protection de l'environnement marin dans la mer Baltique) ou la protection de la vie sauvage (art. 7 à 13 de la Convention de Camberra du 20 mai 1980 sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique). En règle générale, ces organisations ont des structures comprenant une Conférence des Parties, un Secrétariat et un Conseil scientifique chargé de les conseiller. Toutefois, dans certains cas, notamment

pour des structures de coopération subrégionale et bilatérale, il n'y a même pas de secrétariat permanent. Souvent la question peut être posée de savoir si l'organisation ainsi créée possède une personnalité juridique internationale distincte de celle de ses membres.

71. Les mécanismes de coopération peuvent aussi intervenir dans le règlement de différends qui pourraient surgir entre États Parties à la convention. Ainsi, l'article 18 alinéa 1 de la Convention de Berne du 19 septembre 1979 prévoit que le Comité permanent institué par cette convention « facilite autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté à laquelle l'exécution de la convention donnerait lieu ». En cas d'échec, l'affaire doit être soumise à l'arbitrage. Cette procédure revient souvent dans les traités visant à la conservation de l'environnement mais, bien entendu, avec des variantes : le mécanisme de coopération prévu par la convention fait d'abord une tentative pour résoudre le différend et s'il n'y parvient pas, la question est soumise à un autre mode de règlement, notamment l'arbitrage ou le recours à la Cour internationale de justice, les Parties gardant toujours une large liberté de choix. (Voir par exemple la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, art. 20 et annexe VI).

C. Contrôle sur l'application de traités

72. En règle générale, en droit international les Parties contractantes à un traité en contrôlent elles-mêmes l'application qui en est faite par d'autres Parties. Cette méthode reste, bien entendu, fondamentale pour les dispositions conventionnelles visant à protéger l'environnement, mais souvent les traités concernant ce domaine prévoient aussi des formes déterminées de contrôle.

Tout d'abord, le contrôle peut être confié à des États désignés par le traité. Ainsi, l'article 218 de la Convention sur le droit de la mer prévoit que lorsqu'un navire se trouve volontairement dans un port ou à une installation terminale au large, l'État du port peut ouvrir une enquête et, lorsque les éléments de preuve le justifient, intenter une action pour tout rejet effectué au-delà de ses eaux intérieures, de sa mer territoriale ou de sa zone économique exclusive par le navire en infraction aux règles et normes internationales applicables.

73. Une des tâches généralement confiées aux Conférences des Parties que toutes les grandes conventions multilatérales ont créées, est de surveiller l'application par les États Parties des règles qu'ils ont adoptées. La technique généralement suivie est le système des rapports périodiques (reporting system) inspiré essentiellement par les instruments internationaux protégeant les droits de l'homme. Les États Parties à un traité donné doivent adresser périodiquement des rapports à un organe créé ou désigné par ce traité sur la façon dont ils s'acquittent de leurs obligations conventionnelles consenties dans le cadre du traité. Ainsi, l'article 16 de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles du 15 septembre 1968 prévoit que les États contractants adresseront à l'Organisation de l'Unité africaine le texte des lois,

décrets, règlements et instructions en vigueur dans leurs territoires et destinés à assurer l'application de la convention, de même que des rapports sur les résultats obtenus dans l'application des dispositions de la convention et enfin, sur demande, tout renseignement permettant de rassembler une documentation sur les matières traitées par la convention. La Convention de Londres du 2 novembre 1973 sur la pollution de la mer par les navires prévoit également la communication régulière de renseignements en y ajoutant entre autres un rapport annuel qui présente, sous une forme normalisée par l'Organisation maritime internationale, les statistiques relatives aux sanctions effectivement infligées pour les infractions à la convention (art. 11). L'article 7, alinéa 2 e) de la Convention-cadre sur les changements climatiques de 1992 prévoit que des rapports seront adressés à la Conférence des Parties à cette convention qui :

« évalue, sur la base de toutes les informations qui lui sont communiquées conformément aux dispositions de la Convention, l'application de la Convention par les Parties, les effets d'ensemble des mesures prises en application de la Convention, notamment les effets environnementaux, économiques et sociaux et leurs incidences cumulées, et les progrès réalisés vers l'objectif de la Convention ».

74. En règle générale, c'est le secrétariat chargé de gérer la convention qui reçoit et transmet les rapports nationaux. Ses fonctions peuvent être celles d'une boîte postale (Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, art. 11, al. c) mais dans certains cas, il peut demander des renseignements complémentaires aux gouvernements auteurs des rapports (Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, art. VIII, al. 7 et XII, al. 3d). Il peut aussi être chargé de faire la synthèse des rapports reçus (Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'ozone, art. 7, al. 1 b) et de la transmettre à la Conférence des Parties.

75. On peut être sceptique sur les mérites du système des rapports, estimant que les gouvernements qui les rédigent peuvent embellir leur action. Toutefois, le fait même de devoir rédiger ces textes exerce sur eux une certaine pression. En outre, le plus souvent ces rapports sont discutés au sein de l'organe de contrôle et les représentants des autres États, voire dans certains cas ceux d'organisations non gouvernementales, peuvent adresser des questions ou des demandes d'information à l'auteur du rapport. Le ressort du système est d'ordre psychologico-politique : certes, les États ne protègent pas toujours l'environnement comme ils devraient le faire, mais ils tiennent généralement à leur image de marque dans un domaine où l'opinion publique est particulièrement sensibilisée et cherchent à éviter les reproches formulés à ce sujet à leur encontre.

76. Dans les systèmes conventionnels les plus avancés, un organe international spécialement créé ou désigné à cet effet est chargé du contrôle. Ainsi, la Convention de Canberra du 20 mai 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique prévoit la création d'un système d'observation et

de contrôle de la mise en œuvre de la Convention, comportant des procédures relatives à la visite à bord et à l'inspection de navires opérant dans la zone de la convention par des observateurs et inspecteurs désignés par les membres de la Commission internationale instituée en vertu de la Convention.

77. Un autre système novateur a été institué dans le cadre du Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 concernant certaines substances appauvrissant la couche d'ozone. Un comité d'application peut recevoir des communications des États Parties et demander des renseignements à un État qui est considéré comme n'ayant pas satisfait à ses obligations. Il transmet ses constatations à la Réunion des Parties en les accompagnant, s'il l'estime nécessaire, de recommandations. À son tour, la Réunion des Parties peut adresser des recommandations à l'État intéressé et celui-ci doit informer la Réunion des Parties des suites qu'il a données à la recommandation.

D. Procédures allégées pour modifier des traités

78. Une des principales caractéristiques du droit de l'environnement, interne aussi bien qu'international, est la nécessité de pouvoir rapidement l'adapter aux changements qui peuvent intervenir dans les conditions de la protection du milieu naturel. L'état de l'environnement peut se modifier, la pollution de telle ou telle mer ou de cours d'eau peut augmenter à la suite de l'apparition de nouvelles substances ou de nouveaux modes de production ou de consommation, des espèces de la faune sauvage peuvent courir le risque de disparaître, sans que des règles existantes puissent y faire obstacle si elles ne sont pas adaptées à la nouvelle situation. En outre, nos connaissances elles-mêmes évoluent en ce qui concerne la biosphère, sa détérioration, la propagation et les effets des pollutions, ainsi que les remèdes qui peuvent y être apportés. Comment le droit, dont l'essence même est la stabilité des règles, réagit-il à ce besoin d'ajustement ? Le plus souvent les changements intervenus dans la matière même n'affectent pas le cadre général des traités mais seulement certaines des dispositions, en particulier celles qui prescrivent des normes techniques : substances dont le rejet dans un milieu donné doit être interdit ou réglementé, espèces de la faune ou de la flore sauvages menacées d'extinction. La solution généralement adoptée est d'inscrire ces précisions dans des annexes, si bien qu'il suffit de modifier ces dernières sans toucher au corps principal du traité. Comme les annexes font généralement partie intégrante du traité, il est nécessaire que ce dernier prévoit expressément une procédure allégée, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la signature et à la ratification d'un nouveau traité.

On peut citer à titre d'exemple la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage en Europe. L'article 16 concerne l'amendement du traité lui-même et suit les règles générales applicables en la matière, conformément aux articles 39 et 40 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Autrement dit, ces amendements doivent recueillir l'acceptation de toutes les Parties contractantes, donnée selon les prescriptions constitutionnelles de chacune d'elles. Par contre, l'article 17 de la Convention,

qui ne concerne que les annexes, prévoit que des amendements peuvent être proposés par le Comité permanent établi par la Convention. De telles propositions sont communiquées aux Parties contractantes et à l'expiration d'une période de trois mois, tout amendement entre en vigueur à l'égard des États qui n'ont pas notifié d'objections.

79. La procédure allégée peut varier d'un traité à l'autre : une approbation formelle (et non seulement l'acquiescement tacite) peut être demandée aux États (Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique, Londres, 1^{er} juin 1972, art. 9, al. 1 et 2) ; ou même l'entrée en vigueur automatique peut être prévue pour les États n'ayant pas notifié leur opposition après un certain délai alors qu'un nombre déterminé d'acceptations a été enregistré (Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, Londres, 29 décembre 1972, art. 15, al. 2). On peut donc véritablement parler d'une procédure de modification des traités à deux vitesses : la petite vitesse pour les clauses générales des traités, une plus grande pour les dispositions déterminant des normes « techniques » qui, par ailleurs, peuvent contenir des éléments essentiels des traités.

E. Fréquence de mesures programmatiques

80. Il est conforme aux traditions juridiques de concevoir les traités comme comportant des engagements précis des États contractants en vue d'accomplir certains actes ou, au contraire, de s'abstenir de comportements déterminés. La nature même des problèmes d'environnement est telle que souvent il est impossible de définir le contenu des engagements pour l'avenir, tant il existe de paramètres qui déterminent la solution des problèmes à résoudre. Il en est ainsi, notamment, lorsqu'il s'agit de pollutions pouvant produire leurs effets à des distances assez longues. C'est précisément le cas de la Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur les pollutions atmosphériques transfrontières à longue distance, c'est-à-dire « à une distance telle qu'il n'est généralement pas possible de distinguer les apports des sources individuelles ou groupes de sources d'émission ». Aussi, à défaut de pouvoir fixer des obligations précises, le devoir des États contractants est surtout la coopération dans le domaine de la recherche, avec la mise en œuvre d'un programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques (art. 8 et 9). Les Parties contractantes s'engagent aussi à élaborer des politiques et des stratégies qui leur serviront à combattre les rejets de polluants atmosphériques. De même, la Convention de Paris du 4 juin 1974 pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique prévoit l'élimination « au besoin par étapes », de la pollution d'origine tellurique par les substances figurant sur la liste « noire » annexée à la convention, l'établissement de programmes complémentaires ou conjoints de recherche scientifique et technique, ainsi que la mise en place progressive d'un réseau d'observation permanente (art. 4, 10 et 11).

Dans tous les cas, il s'agit bien de règles juridiques obligatoires, car les États contractants ont nettement manifesté leur volonté de s'engager. Cependant, le

contenu même des engagements est bien différent de celui des règles traditionnelles : il ne crée pas des devoirs précis mais donne essentiellement des indications quant à la coopération à laquelle s'engagent les États, en en désignant les objectifs et parfois aussi les modalités. C'est encore une spécificité du droit international de l'environnement qui, par sa nature même, doit tenir compte de la dimension temps, c'est-à-dire des évolutions à moyen et à long terme.

F. Utilisation de conventions-cadre

81. Une autre technique permettant de faire évoluer le droit international de l'environnement est celle des traités-cadre. Les États désireux d'apporter une amélioration à l'état de l'environnement dans un domaine déterminé élaborent une convention les engageant à coopérer et à poser les grands principes de l'action. Les modalités précises de leurs obligations sont ensuite déterminées par des protocoles additionnels, c'est-à-dire des traités ayant une existence juridique indépendante en ce qui concerne les conditions de leur entrée en vigueur et de leur application. Si en règle générale ces instruments sont destinés aux Parties à la convention principale, dans certains cas des États non Parties à cette dernière peuvent adhérer à ces protocoles additionnels (Convention de Lima concernant la protection de l'environnement marin du Pacifique du Sud-Est du 20 novembre 1981).

La technique des conventions-cadre a été souvent utilisée pour établir des règles concernant des parties déterminées de la mer, appelées les « mers régionales » : Méditerranée, Golfe persique, Afrique occidentale, Caraïbes, etc. Elle a aussi permis d'établir et de développer des règles en ce qui concerne la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance : la Convention de Genève du 13 novembre 1979 a été complétée par une série de protocoles dont un, concernant la pollution par des émanations de soufre, a été actualisé le 14 juin 1994. Une des grandes conventions internationales globales, celle de 1992 relative aux changements climatiques, porte même le titre de convention-cadre. Dans tous ces cas, on assiste au développement de tout un système conventionnel établissant un régime international particulier.

II. - Droit international coutumier

82. L'article 38 alinéa 1 du Statut de la Cour internationale de justice définit la coutume comme la « preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit ». Le droit international de l'environnement étant un nouveau phénomène en droit international, la question pouvait se poser de savoir si des règles coutumières pouvaient se former dans un laps de quelques années seulement.

La réponse à la question a été très rapidement donnée sur le plan du droit international général par la Conférence sur le droit de la mer, tenue entre 1973 et 1982 et qui a abouti à l'adoption d'une des conventions internationales les plus importantes de l'histoire. Au cours de cette longue élaboration, à laquelle tous

les États du monde ont participé, un certain nombre de règles déjà en vigueur ont été codifiées, mais il s'est aussi formé un consensus sur des questions nouvelles et sur la base de ce consensus une pratique internationale s'est formée, avant même l'adoption de la convention. C'est, en particulier, le cas de la Zone économique exclusive (partie V de la convention, art. 55 à 75) pour laquelle il a été reconnu dès le départ que l'État côtier a des droits souverains aux fins notamment, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques et qu'il possède le droit de juridiction en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin (art. 56, al. 1). De même, il a été entendu dès le départ que parmi les droits qu'exerce l'État côtier à l'intérieur des limites de sa mer territoriale sur les navires en passage inoffensif figurent les compétences concernant la conservation des ressources biologiques de la mer ainsi que la préservation de son environnement et la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution (art. 21, al. 1 d et f).

83. Dans d'autres domaines, relevant entièrement de la protection de l'environnement, on a assisté, au cours des quelques décennies qui nous séparent de la naissance de cette nouvelle branche du droit, à l'émergence plus lente de règles coutumières. La formulation de principes non obligatoires, dont il sera question plus bas, y joue certainement un rôle important : sans y être formellement obligés, des États appliquent et invoquent des normes énoncées dans des déclarations de conférences ou d'institutions internationales. Ce processus peut être renforcé par la fréquente répétition de certaines règles dans des textes conventionnels. Il en a été ainsi avant tout du devoir de l'État de ne pas causer ou laisser causer de dommage à l'environnement d'autres États, règle résultant de la jurisprudence internationale et formulée par la Déclaration de Stockholm (principe 21) avant d'être reprise et réaffirmée par un grand nombre d'autres instruments, tant obligatoires que non obligatoires et consacrée par la jurisprudence de la Cour internationale de justice. Le devoir de coopération, énoncé par le principe 24 de la Déclaration de Stockholm est aussi acquis, d'autant plus qu'il exprime un principe général qui est à la base de tout le système des Nations unies. D'autres principes se sont également affirmés, comme :

- le devoir d'information préalable et de consultation entre États lorsqu'il s'agit de projets pouvant mettre en cause l'environnement d'un autre État,
- le devoir d'évaluer les conséquences d'activités pouvant exercer des effets néfastes sur l'environnement,
- l'égalité d'accès des résidents de tous les pays susceptibles d'être affectés par un dommage aux procédures administratives et judiciaires de l'État où se situe l'origine de la détérioration - réelle ou possible - de l'environnement,
- l'interdiction de toute discrimination dans la législation d'un État et son application selon le lieu où se produisent des effets préjudiciables à l'environnement (voir sur ces principes le chapitre V).

84. Il est aussi possible que la maturation d'une nouvelle règle intervienne assez rapidement sur la base d'un consensus qui se traduit davantage dans

L'acceptation générale de la règle elle-même que dans l'établissement d'une pratique, c'est-à-dire le comportement de tel ou tel Etat. Un accident nucléaire et ses conséquences ont illustré ce qui précède. Le 26 avril 1986, une explosion s'est produite dans un réacteur de la centrale nucléaire de Tchernobyl sur le territoire de ce qui était alors l'Union soviétique. Bien que près de 50 000 personnes fussent évacuées dans les jours qui ont suivi l'accident, le gouvernement soviétique n'en a informé d'autres Etats que bien plus tard et ne s'est expliqué d'une façon complète sur les événements qu'au cours d'une réunion spéciale organisée par l'Agence internationale de l'énergie atomique entre le 25 et le 29 août 1986. Pourtant, dès les heures qui ont suivi l'accident, un nuage radioactif s'est formé et s'est dirigé vers la Scandinavie d'abord, puis vers le Sud de l'Europe en traversant une partie du continent : Autriche, RFA, Suisse, Italie, Yougoslavie. Or l'une des règles qui ressort le plus nettement de la pratique — notamment conventionnelle — des Etats est le devoir d'informer d'urgence les autres Etats susceptibles d'être affectés de toute situation ou de tout événement pouvant soudainement causer des effets nuisibles à leur environnement. En définitive, dès le 26 septembre 1986, 58 Etats ont signé à Vienne une convention sur la notification rapide des accidents nucléaires qui est entrée en vigueur avec une rapidité inhabituelle le 27 octobre suivant. Comme son titre l'indique, elle prévoit que les Etats doivent notifier sans délai tout accident nucléaire qui entraîne ou entraînera probablement des conséquences pour un autre Etat au point de vue de la sûreté radiologique (art. 1, al. 1). Les informations à fournir sont détaillées par la convention (art. 5). Ainsi, une règle coutumière a été codifiée avec une rapidité que les circonstances seules expliquent. En plus, les conditions et les modalités de son application ont été précisées, du moins en ce qui concerne les accidents nucléaires potentiels.

En somme, on peut désormais parler d'un droit coutumier faisant partie du droit international de l'environnement, droit essentiellement composé de principes sur le fondement de concepts qui sous-tendent toute la matière.

III. — Principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées

85. Cette troisième source du droit international selon l'énumération de l'article 38 alinéa 1 du Statut de la Cour internationale de justice a toujours donné lieu à des débats doctrinaux, en particulier entre les deux guerres mondiales. Aujourd'hui, le concept même de « nation civilisée » est contestable, en admettant qu'il ait jamais eu de sens. Toujours est-il qu'il convient de penser avant tout à des principes juridiques qui se retrouvent dans la majorité des systèmes de droit, sinon dans leur totalité. En ce qui concerne l'environnement, la pullulation des textes législatifs dans les différents pays permettra sans doute de dégager de telles règles après un temps nécessaire à la consolidation de cette poussée. Toutefois, dès maintenant, on peut penser à des principes tels que le principe de prévention des dommages à l'environnement, le principe de l'évaluation préalable de l'impact sur l'environnement d'activités

potentiellement dommageables, le principe que les dommages à l'environnement doivent être réparés ou le principe que la survie des espèces menacées d'extinction doit être assurée.

IV. — Décisions judiciaires et doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations

86. Selon le texte même du Statut de la Cour internationale de justice, ces sources sont des moyens auxiliaires de détermination des règles de droit. En réalité, l'importance réelle des arrêts ou des avis consultatifs rendus par la Cour de La Haye, par des arbitres ou par d'autres juridictions internationales est bien plus grande. Ces décisions sont plutôt considérées comme la formulation, la consécration ou la révélation de règles coutumières, selon le cas. C'est ainsi que la sentence arbitrale du 11 mars 1941, intervenue dans l'affaire de la Fondérie de Trail, est considérée comme ayant jeté les fondements du droit international de l'environnement, du moins en ce qui concerne les pollutions transfrontières. Confirmée par le principe plus général énoncé dans l'arrêt de la Cour internationale de justice rendu le 9 avril 1949 dans l'affaire du détroit de Corfou (« Aucun Etat ne peut utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats »), la règle ainsi posée est devenue une des premières normes du droit international de l'environnement. Il en était ainsi d'autant plus qu'une allusion des arbitres chargés de l'affaire du lac Lanoux, évoquant l'hypothèse d'une pollution d'eau transfrontière dans leur sentence du 19 novembre 1956, allait dans le même sens (voir chapitre V). Enfin, la Cour internationale de justice a définitivement reconnu l'existence du droit international de l'environnement et certains de ses principes dans son avis consultatif de 1996 sur la licéité de la menace et de l'emploi d'armes nucléaires ainsi que dans son arrêt de 1997 relatif à l'affaire du projet Gabçikovo-Nagymaros (voir chapitre VII, § III).

87. Quant à « la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations », elle croît rapidement en quantité et en qualité. Elle a pu fournir une contribution importante au développement de certaines règles. Il en a été ainsi, en particulier, en ce qui concerne le « droit à l'environnement », formulé d'abord en 1972 par le premier principe de la Déclaration de Stockholm et interprété ensuite par certains auteurs comme ayant tout un contenu procédural, comprenant l'information du public, sa participation aux processus de décision et son accès aux recours en matière d'environnement. Cette solution a été consacrée au terme d'une rapide évolution par la Déclaration de Rio de Janeiro de 1992 (principe 10) et par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998. De même, le « droit des générations futures », principe généralement accepté aujourd'hui, a été d'abord avancé par la doctrine.

88. Des associations scientifiques ont également formulé des principes applicables dans ce domaine. Ainsi, la résolution d'Athènes de l'Institut de droit international sur la pollution des cours d'eau et des lacs en droit international,

en date du 12 septembre 1979 ainsi que les nombreux travaux de l'International Law Association depuis les célèbres règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des cours d'eau internationaux (août 1966) sur la pollution marine d'origine tellurique (New York, août 1972), sur les relations entre l'eau, d'autres ressources naturelles et l'environnement (Belgrade, 1980) et sur les pollutions transfrontières en général (Belgrade, 1980) montrent un consensus dans la doctrine sur un certain nombre de principes. Plusieurs des solutions ainsi proposées ont été retenues et développées dans des conventions internationales, en particulier dans celle élaborée par la Commission du droit international des Nations unies relative aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, adoptée le 21 mai 1997. On peut également mentionner les activités du Conseil européen du droit de l'environnement, organisme scientifique composé de spécialistes du droit de l'environnement en provenance des pays membres de l'Union européenne, qui depuis 1974, cherche à dégager des solutions juridiques applicables aux pays européens à partir d'études de droit comparé.

V. - Nouvelles sources de droit

89. Déjà au XIX^e siècle, des conférences internationales adoptaient des vœux, c'est-à-dire des textes non obligatoires pour les États qui y ont participé. Cette procédure a été remise à l'honneur pour les nouveaux domaines que le droit international devait régler, dont la protection de l'environnement. Les recommandations et les déclarations de principes émanant de conférences comme celle de Stockholm en 1972 et de Rio de Janeiro en 1992, ainsi que de celles organisées entre les deux dans le cadre du Programme des Nations unies pour l'environnement (Vancouver, 1976 ; Mar del Plata, 1977 ; Nairobi, 1978) ont revêtu une grande importance pour l'évolution du droit international de l'environnement.

90. La multiplication des organisations intergouvernementales a, de son côté, considérablement augmenté le nombre et la diversité des textes non obligatoires. Si dans certains cas, assez peu nombreux en réalité, des organes internationaux sont habilités à adopter des résolutions obligatoires pour leurs membres, pour la plupart de ces organismes le principal moyen d'exprimer leur volonté est la recommandation adressée aux États membres. On peut estimer qu'il s'agit d'une nouvelle source du droit international, non prévue par le Statut de la Cour internationale de justice ou, du moins, d'une nouvelle technique de création de règles juridiques internationales, d'autant plus qu'un organe international est lié par les résolutions qu'il adopte, même si celles-ci ne revêtent pas de caractère obligatoire pour les États membres.

Cette manière de développer le droit international était particulièrement efficace dans les nouveaux domaines qui devaient être réglementés : droits de l'homme, exploration et exploitation de l'espace cosmique, de la Lune et des

autres corps célestes, celles des grands fonds marins, développement et, bien entendu, environnement.

A. Résolutions obligatoires pour les États membres

91. L'une des principales caractéristiques du système institutionnel international est le nombre extrêmement limité d'organes internationaux disposant du pouvoir d'adopter des résolutions qui seraient obligatoires pour les États membres de l'organisation en question. Parmi tous ceux qui peuvent intervenir en matière de protection de l'environnement, on ne peut en mentionner que trois.

1. Conseil de sécurité

92. À titre plutôt exceptionnel, le Conseil de sécurité de l'ONU peut jouer un certain rôle dans ce domaine. Son intervention est prévue par la Convention de Genève du 10 décembre 1976 sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles. Aux termes de l'article 5 de cette convention, tout État Partie qui a des raisons de croire qu'un autre État Partie agit en violation des obligations découlant des dispositions de la convention, peut déposer une plainte auprès du Conseil de sécurité (al. 3). Celui-ci peut entreprendre une enquête (al. 4) et peut décider que l'État ayant porté plainte a été lésé ou risque d'être lésé par suite d'une violation de la convention (al. 5). Toutefois, rien n'est dit des conséquences que comporte une telle décision : sans doute faudrait-il envisager les procédures prévues aux articles 36 et 37 de la Charte des Nations unies qui autorisent le Conseil à recommander des procédures ou méthodes d'ajustement appropriées ou les termes de règlement jugés appropriés.

Toutefois, le Conseil de sécurité peut aussi intervenir dans des situations spécifiques mêlant en cause l'environnement. Ainsi, il a condamné la destruction de ressources naturelles par l'Irak à la suite de son agression contre le Koweït. Sa résolution 687 relève les dégâts à l'environnement et institue un fonds de compensation, notamment pour les dommages ainsi causés.

2. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

93. En principe, l'OCDE peut aussi adopter des décisions obligatoires dans le domaine de la protection de l'environnement, qui, sauf disposition contraire, lient tous les États membres. En pratique, toutefois, les décisions obligatoires adoptées en matière de protection de l'environnement revêtent rarement une importance majeure, l'OCDE étant avant tout un organisme d'étude et de consultation. Aussi a-t-elle le plus souvent recours à la procédure des recommandations. À titre d'exemple, on peut mentionner quelques décisions ayant trait aux échanges d'informations sur les principales données statistiques concernant les diphényles polychlorés (décision du 13 février 1973, C(73)1), à l'acceptation mutuelle des données pour l'évaluation des produits chimiques (décision du 12 mai 1981, C(81)30) ou à l'institution, au sein de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire d'un mécanisme multilatéral de consultation et

de surveillance pour l'immersion de déchets radioactifs en mer (décision du 22 juillet 1977, C(77) 115). Pour formellement obligatoires qu'ils soient, ces textes n'affectent pas véritablement des compétences étatiques essentielles.

3. *Communauté européenne*

94. Il en va autrement de la Communauté européenne. Elle est investie du droit de prendre des instruments qui lient les États membres et cela sous deux formes : soit en tant que règlements obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre, soit en tant que directives liant tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens (art. 189 du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne devenu l'article 249 du Traité d'Amsterdam). C'est ainsi qu'ont été élaborés de nombreux textes ayant caractère obligatoire, surtout sous forme de directives, concernant la pollution des eaux, de l'air, les déchets, mais aussi, dans certains cas, la protection des espèces d'animaux sauvages et les modalités de la coopération des États membres en ce qui concerne les problèmes pouvant affecter l'environnement.

B. *Résolutions non obligatoires pour les États membres*

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

1. *Recommandations-directives*

95. Les recommandations-directives sont la forme la plus courante des actes par lesquels les organisations intergouvernementales s'adressent à leurs États membres. Pour en comprendre la signification, il convient de rappeler les principales caractéristiques de ces organisations.

En adhérant à une institution internationale, les États membres acceptent un certain nombre d'obligations. Il est important de ne pas oublier que cette adhésion s'opère toujours de plein gré. Toutefois, à ce stade, leurs engagements restent abstraits : il reviendra aux organes de l'institution de les expliciter et de les concrétiser face aux situations réelles qui se présentent. Cette opération se fait par la voie de résolutions adoptées par les organes habilités pour parler au nom de l'organisation. Toutefois, comme dans la plupart des cas les États membres tiennent jalousement à leur souveraineté, c'est-à-dire à leur droit d'apprécier les situations qui les concernent et d'agir selon ce qu'ils estiment être leur intérêt, ils se réservent le droit de décider s'ils appliqueront effectivement les résolutions. Dès lors, ces dernières ne peuvent pas être formellement obligatoires : elles sont en fait des directives adressées aux États membres pour leur indiquer la façon dont ils doivent accomplir les engagements pris en adhérant à l'organisation en cause.

Les recommandations-directives jouent un rôle primordial dans les activités de la plupart des organisations intergouvernementales — universelles ou régionales — concernant l'environnement. Il convient de signaler en particulier les recommandations de l'OCDE dans les domaines tels que les rapports entre l'environnement et l'économie, la gestion des ressources naturelles, les déchets, les produits chimiques, les pollutions transfrontières, la gestion des zones côtières et le tourisme.

2. *Programmes d'action*

96. Alors que les recommandations-directives s'adressent généralement aux États membres d'une organisation donnée, les programmes d'action sont des textes internationaux qui peuvent soit avoir comme destinataire essentiellement l'organisation elle-même qui les a élaborés, en prévoyant les actions à entreprendre dans un délai déterminé, soit s'adresser à la communauté des États.

Le Plan d'action pour l'environnement, adopté en 1972 par la Conférence des Nations unies sur l'environnement et composé de 109 recommandations s'adresse tantôt aux gouvernements, tantôt à des organisations internationales, tantôt aux deux. Il contient non seulement des indications concernant l'action à entreprendre, mais aussi des recommandations-directives. En fait, il a servi de fondement à un très grand nombre d'actions intervenues depuis lors sur le plan universel. L'Agenda 21, adopté par la Conférence de Rio en 1992, lui a fait suite. Il comporte quarante chapitres prévoyant des actions précises dans des domaines tels que la conservation et la gestion des ressources aux fins du développement, le renforcement du rôle des principaux groupes pour le développement durable, des arrangements institutionnels internationaux et des instruments et mécanismes juridiques internationaux. Le Plan d'application des résultats du Sommet mondial pour le développement durable, adopté par la conférence tenue à Johannesburg en 2002, peut également être mentionné malgré son caractère plus incitatif que juridique.

97. De même, une organisation qui a en réalité un statut mixte, groupant des États, des organes étatiques et des associations privées, l'Union mondiale pour la nature, a proposé à tous les États du monde en 1980 un programme d'action appelé « Stratégie mondiale de conservation ».

On peut aussi rappeler un programme plus ponctuel, celui que le Programme des Nations unies pour l'environnement a lancé en 1974 pour la protection des parties de la mer particulièrement menacées au point de vue de l'environnement. Certes, ce programme ne constitue pas un acte formel, mais il a donné lieu à des développements importants dans huit zones maritimes et côtières du monde, comportant généralement un ensemble conventionnel et un plan d'action (Méditerranée, golfe Persique, mer Rouge et golfe d'Aden, Afrique de l'Ouest et du Centre, Caraïbes, Afrique Orientale, Pacifique du Sud-Est, Pacifique du Sud).

3. *Recommandations déclaratoires*

98. Parmi les résolutions non obligatoires d'institutions internationales et les textes assimilables émanant de conférences internationales, une place spéciale doit être faite aux textes proclamant des principes de portée générale. Ceux-ci diffèrent des recommandations-directives en ce qu'ils ne prévoient pas d'action précise à entreprendre ; ils se contentent de fixer la ligne générale que devraient suivre les États à qui ils s'adressent. Leur influence sur la formation des règles juridiques peut être importante.

Les systèmes juridiques ont pour objectif de protéger, directement ou indirectement, par les moyens qui leur sont propres, des valeurs reconnues comme étant essentielles par la société correspondante. Toutefois, les sociétés changent sous l'effet de facteurs philosophiques, politiques, économiques, scientifiques et sociaux. Aussi des valeurs reconnues comme essentielles peuvent s'effacer ou, au contraire, émerger. La reconnaissance de l'émergence de nouvelles valeurs, leur consécration par la société et en définitive par le droit est une opération délicate. À la limite, de tels développements peuvent donner lieu à des convulsions sociales ou être liés à des changements fondamentaux de la société. En tout état de cause, une étape particulièrement importante dans l'évolution est la formulation des nouvelles valeurs sociales en passe d'être reconnues. Une telle formulation peut être le fait de déclarations adoptées et proclamées au nom de la société, représentée dans le cas de la communauté internationale par des institutions internationales ou encore par des conférences mondiales.

99. Tout le droit de l'environnement est fondé sur la reconnaissance de nouvelles valeurs au nom de l'humanité. Ainsi, en proclamant que « les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels doivent être préservés dans l'intérêt des générations à venir », la Déclaration de Stockholm de 1972 a reconnu ces ressources comme nouvelles valeurs sociales devant être protégées. Cette reconnaissance était d'autant plus importante qu'y sont inclus des éléments qui auparavant étaient considérés comme n'ayant pas de valeur économique, soit à cause de leur quantité, comme l'air ou l'eau, soit par ignorance, comme la flore et la faune sauvages et les écosystèmes naturels. Ainsi étaient exprimées de nouvelles valeurs sociales dans des textes non obligatoires, en attendant d'être définitivement consacrées par des textes ayant force contraignante.

100. En effet, la plupart des principes affirmés d'abord dans des déclarations se retrouvent ensuite soit au préambule soit dans le dispositif même de textes conventionnels, ou dans le mandat donné à des institutions internationales, voire dans la pratique des États. Sans doute, le droit international de l'environnement n'est pas allé aussi loin dans l'utilisation des principes ainsi formulés qu'un autre domaine, celui de la protection internationale des droits de l'homme où la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948, a été suivie en 1966 par l'adoption de

deux pactes relatifs aux droits de l'homme qui reprennent le contenu de la Déclaration presque dans sa totalité. Les influences de la Déclaration de Stockholm, de la Charte mondiale de la Nature adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 28 octobre 1982 (résolution 37/7) et de la Déclaration de Rio sont plus diffuses, en attendant qu'une convention mondiale — d'ailleurs proposée par un projet de l'UICN — puisse être adoptée codifiant les grands principes régissant le droit international de l'environnement.

101. D'autres déclarations de principes, ayant une portée plus ponctuelle, étaient directement à l'origine d'évolutions pouvant conduire à la création de règles obligatoires. Il en a été ainsi, notamment, de la Charte européenne de l'eau, proclamée par le Conseil de l'Europe le 6 mai 1968, des principes relatifs à la pollution transfrontière proclamés par l'OCDE dans une recommandation adoptée le 14 novembre 1974 (C(74)224), ou des principes de conduite dans le domaine de l'environnement en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États, adoptés par le Conseil d'administration du Programme des Nations unies pour l'environnement le 19 mai 1978.

Il convient d'ajouter que même lorsque les principes ainsi affirmés ne sont pas transformés directement en règles obligatoires de droit international, ils peuvent servir de guide à l'adoption de législations uniformes, ou du moins parallèles, dans les divers États. Il paraît certain que sans les Déclarations de Stockholm et de Rio, un certain nombre de lois nationales n'auraient pas vu le jour ou auraient été différentes.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- BOCKEN (H.), RYCKBOST (D.), *Codification of Environmental Law*, Londres, Kluwer, 1998.
- BROWN-WEISS (E.) et autres, *International Compliance with Nonbinding Accords*, Washington, The American Society of International Law, 1997.
- BROWN-WEISS (E.), JACOBSON (H.K.) et autres, *Engaging Countries*, Cambridge, USA, MIT Press, 1998.
- KISS (A.), « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », A.F.D.I. 1993, p.792-797.
- SOHNLE (J.), « Le paradigme postpositiviste ou révélation d'une méthode spécifique dans l'application du droit international de l'environnement », R.E.D.E., 1998, p.262-286 et 449-464.
- WOLFRUM (R.), *Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law*, Académie de droit international, Recueil des cours, vol. 272, Nijhoff, 1999.