



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

analyses N° 03/2003 | GOUVERNANCE MONDIALE

(ex-Les notes de l’Iddri n°4)

La mise en œuvre du droit international de l’environnement

Sandrine Maljean-Dubois (Ceric)

Les notes de l'Iddri, n° 4

La mise en œuvre du droit international de l'environnement

Sandrine Maljean-Dubois

Centre d'études et de recherches
internationales et communautaires,
Aix-en-Provence

© Iddri, 2003.

Diffusion : 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France
Téléphone : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

Conception : Ulys communication

Sommaire

Avant-propos	5
Introduction	7
La vitalité du droit international de l'environnement	9
Vitalité normative	9
<i>Profusion normative</i>	9
<i>Innovations normatives</i>	12
Vitalité institutionnelle	16
<i>Profusion institutionnelle</i>	16
<i>Innovations institutionnelles : nouveaux acteurs</i>	20
Des déficiences structurelles de mise en œuvre	22
Efficacité, effectivité, effectiveness	22
Difficultés propres à l'ordre juridique international	24
Difficultés propres au droit international de l'environnement..	26
Les mesures pour promouvoir la mise en œuvre	27
L'accompagnement : surveillance et vérification	27
<i>Objet</i>	28
<i>Caractéristiques</i>	30
<i>Techniques</i>	32
Les incitations	39
Les sanctions	42
<i>Dans un cadre non juridictionnel</i>	42
<i>Dans un cadre juridictionnel</i>	47
Conclusion	50
Notes	52
Liste des sigles	64

Les propos contenus dans ce document n'engagent que son auteure
et en aucune manière l'institution à laquelle elle appartient.

Avant-propos

L'« effectivité » des accords internationaux sur l'environnement demeure un des principaux défis posés à la gouvernance mondiale. S'ils se conformaient aux processus classiques de régulation, fondés sur la somme des intérêts particuliers d'Etats souverains, les accords internationaux sur l'environnement seraient peu nombreux et surtout très peu efficaces. Or, il existe un nombre considérable de ces accords, avec des régimes complexes impliquant un grand nombre d'acteurs.

Aujourd'hui, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), souvent considérée comme puissante et efficace, cherche à clarifier ses liens avec les accords multilatéraux d'environnement (AME), traduisant ainsi une partie du désarroi qui existe dans la littérature scientifique à propos de ces accords et des moyens de les rendre efficaces.

Ce document propose un excellent éventail de l'état actuel des connaissances sur l'efficacité des AME. En confrontant d'une manière tout à fait nouvelle les règles du droit aux résultats de la recherche sur les relations internationales, cet article montre le cycle des influences qui s'opère entre le droit, le comportement des Etats et des individus et leur effet cumulé sur l'environnement. Il identifie le rôle joué par les nombreux acteurs impliqués dans ces régimes et souligne le fort caractère innovant du droit environnemental international.

En pratique, chaque nouvel AME a été porteur d'innovations institutionnelles, parfois modestes, comme dans le cas de la

Convention de Ramsar relative aux zones humides, parfois considérables, comme dans le cas du Protocole de Kyoto sur le changement climatique.

Cet article souligne également la différence de conception qui existe entre les accords internationaux fondés sur la réciprocité (partage des bénéfices par exemple) et ceux qui nécessitent une dose de multilatéralisme pour élaborer des solutions communes face aux problèmes qui affectent les biens publics. L'auteur aborde ainsi le point de friction central entre les régimes internationaux du commerce et de l'environnement, source de tant de confusions à l'OMC.

La recherche sur les politiques environnementales internationales est principalement menée en anglais. Cet article, qui a le mérite de l'ouvrir à la littérature française, largement méconnue dans ce domaine, jette un pont entre la recherche française et les travaux menés dans d'autres pays.

Par ailleurs, si les études sur l'effectivité des régimes environnementaux internationaux ne permettent pas encore de tirer des conclusions avec certitude, de nombreuses pistes de recherche ont émergé qui peuvent fournir des réponses utiles. En combinant ces différentes pistes, ce document permet une grande avancée.

Konrad von Moltke

La mise en œuvre du droit international de l'environnement

Que les sources en soient publiques ou privées, qu'ils soient régionaux ou mondiaux, de nombreux et volumineux rapports témoignent régulièrement de la dégradation continue de l'état de l'environnement. A l'entrée dans le XXI^e siècle, les changements environnementaux revêtent une gravité toute particulière et présentent, à plusieurs égards, des risques d'irréversibilité.

Le dernier bilan environnemental publié par le PNUE, GEO3 pour *Global Environmental Outlook*, conclut à la poursuite de la déforestation et de la diminution de la diversité biologique à un rythme sans précédent dans l'histoire de l'humanité¹. Selon ce rapport, « le rythme accéléré du changement et le degré d'interaction entre les régions et entre les problèmes font qu'il est plus difficile que jamais de regarder l'avenir avec confiance »². Le rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde pour 2003 constate que les cinquante prochaines années pourraient voir la population mondiale croître de 50 % pour atteindre 9 milliards de personnes et le produit intérieur brut quadrupler pour atteindre 140 milliards de dollars, cette croissance risquant, par son expansion inconsidérée et sa répartition inégale, de susciter des tensions sociales et environnementales menaçant les efforts de développement et les conditions de vie³.

Depuis plus d'une trentaine d'années, l'outil juridique est sollicité pour protéger l'environnement, et tout particulièrement le droit international dès lors que les enjeux revêtent une forte

dimension transnationale. Le droit international de l'environnement a connu une remarquable expansion aussi bien sur le plan quantitatif qu'au regard des domaines couverts.

Après une phase de « frénésie » normative, durant laquelle il s'agissait de construire un corps de règles et où peu d'attention était portée à la mise en œuvre, le constat d'une relative ineffectivité des instruments adoptés a été dressé. Au début des années 90, doctrine et praticiens amorcent une réflexion sur les causes de ces faiblesses et les moyens d'y remédier⁴. Juristes et théoriciens des relations internationales suivent alors le même mouvement : après s'être intéressés principalement aux conditions de mise en place et au contenu des régimes internationaux, ils s'attachent à leur mise en œuvre⁵. Jusqu'alors, un biais rationaliste avait trop vite conduit à penser que les gouvernements ne s'engagent qu'après avoir déterminé qu'il en va de leur intérêt, que, dès lors, ils mettent généralement en œuvre les traités et se conforment à leurs engagements et que, lorsqu'ils ne le font pas, des sanctions sont employées aussi bien pour « punir » les manquements, que pour décourager d'autres manquements éventuels. La réalité est toute différente, et infiniment plus nuancée, particulièrement dans le domaine de l'environnement où des raisons très diverses peuvent pousser les États à s'engager, où ils le font parfois sans même l'intention de mettre en œuvre l'engagement, où d'autres fois ils cherchent au contraire à le mettre en œuvre, mais ne disposent pas des capacités nécessaires⁶.

La problématique de l'effectivité est devenue peu à peu un champ majeur de recherche en économie, en relations internationales et en droit international⁷. Elle suscite des analyses variées, des plus empiriques aux plus théoriques, les auteurs cherchant à qualifier, voire à quantifier⁸, le degré d'effectivité des instruments et à expliquer les disparités rencontrées. S'inscrivant dans un ordre juridique et institutionnel en pleine évolution, la compréhension de ces phénomènes s'avère un indispensable préalable à toute tentative de renforcer ce corps de règles et d'instruments et, plus largement, d'améliorer la « gouvernance » internationale de l'environnement.

La réflexion revêt une grande actualité. En dépit d'une activité diplomatique soutenue, les chefs d'État et de gouvernement réunis à l'occasion du Sommet Rio + 5, en juin 1997, à New York, déclaraient constater « avec une profonde inquiétude que, pour ce qui est du développement durable, les perspectives d'ensemble sont plus sombres aujourd'hui qu'en 1992 ». Ils s'engageaient « à faire en sorte que le prochain examen d'ensemble de la mise en œuvre d'Action 21, en 2002, fasse apparaître davantage de progrès mesurables sur la voie du développement durable »⁹.

Cinq ans plus tard, la déclaration adoptée à Johannesburg fait écho à ce constat pessimiste : « L'environnement mondial demeure fragile. L'appauvrissement de la diversité biologique se poursuit, les ressources halieutiques continuent de diminuer, la désertification progresse dans les terres naguère fertiles, les effets préjudiciables du changement climatique sont déjà évidents, les catastrophes naturelles sont de plus en plus fréquentes et dévastatrices, les pays en développement de plus en plus vulnérables, et la pollution de l'air, de l'eau et du milieu marin empêche des millions d'individus d'accéder à un niveau de vie correct »¹⁰... Bien qu'il fasse preuve d'une remarquable vitalité, l'effectivité du droit international de l'environnement n'est pas toujours assurée. Son renforcement devient ainsi un enjeu majeur pour l'avenir.

La vitalité du droit international de l'environnement

Cette vitalité s'exprime aussi bien sur le plan normatif qu'institutionnel. Profusion et originalité caractérisent la matière de ce double point de vue, si bien que le droit international de l'environnement offre – conséquence de sa belle vitalité – une image quelque peu brouillonne, voire désarticulée.

Vitalité normative

La vitalité normative du droit international de l'environnement se mesure à la fois au regard de la rapidité et de l'ampleur de son développement et des innovations, en particulier des « nouveaux modes de faire le droit » auxquels il donne lieu.

PROFUSION NORMATIVE

Responsable pour partie de la crise écologique actuelle, le droit se présente aussi comme un des principaux moyens d'y faire face¹¹. Son utilité a été tôt reconnue. Ainsi, au III^e siècle avant Jésus-Christ, l'empereur indien Asoka adoptait le premier édit protégeant différentes espèces de faune¹². Le développement du droit international de l'environnement est toutefois beaucoup plus récent. Si quelques jalons sont posés plus tôt – telle la Convention de Paris relative à la protection des oiseaux utiles à l'agriculture de 1902 –, c'est véritablement dans la seconde moitié du XX^e siècle, et en particulier depuis la fin des années 70, que les réglementations visant la protection de l'environnement connaissent une croissance rapide, de façon concomitante dans la plupart des Etats, « à la suite de la prise de conscience que notre planète est menacée par l'explosion démo-

graphique et ses conséquences, par l'impact d'une technologie toujours plus envahissante et par la multiplication désordonnée des activités humaines »¹³. Sous la pression des opinions publiques, alertées par les scientifiques, relayées par de nombreuses associations et organisations non gouvernementales puis internationales, les gouvernements trouvent dans les instruments juridiques un moyen de lutter contre l'aggravation brutale de l'état de l'environnement¹⁴. Simultanément, la conscience du caractère planétaire du danger et de la solidarité qui unit les éléments de l'environnement, méconnaissant les frontières politiques, stimule une coopération internationale. S'inscrivant d'abord dans un cadre bilatéral, celle-ci se manifeste rapidement aussi sur un plan multilatéral et donne naissance à une activité réglementaire sans précédent par son ampleur et sa rapidité. Les développements sont rythmés par une série de catastrophes écologiques.

Pour René-Jean Dupuy, ce « buissonnement normatif » démontre « à l'évidence combien l'alerte de la conscience des nations a été vive »¹⁵. L'appréhension de la fragilité de l'écosystème planétaire, des menaces croissantes pesant sur lui, font « redécouvrir et pénétrer dans le langage international la vieille notion aristotélicienne et thomiste du « bien commun »¹⁶. C'est à la poursuite de ce « bien commun » que se développe le droit international de l'environnement. Droit international et aussi droit communautaire pour les pays de l'Union européenne précèdent même bien souvent les droits nationaux qu'ils dynamisent et poussent à évoluer.

Aujourd'hui, en faisant abstraction des traités bilatéraux, encore bien plus abondants, plus de cinq cents traités multilatéraux, pour l'essentiel régionaux, ont été adoptés dans le domaine de l'environnement. Plus de trois cents ont été négociés après 1972. La voie conventionnelle a permis de formaliser, secteur après secteur, domaine après domaine, des régimes internationaux, institutionnalisés, organisés et soutenus par des engagements financiers.

Ce foisonnement conventionnel présente certains risques. Poussés par divers facteurs, les Etats multiplient les engagements. Faut-il s'étonner, dès lors, que les moyens de mettre en œuvre les instruments adoptés – les « capacités » dans le jargon onusien – soient insuffisants, aussi bien sur le plan institutionnel que financier, et en particulier dans les pays en développement ?

La multiplication des conventions et autres instruments ne va pas non plus sans poser des problèmes de cohérence. Le droit international souffre d'une relative fragmentation, et d'autant plus forte et préjudiciable qu'elle correspond à un compartimen-

tage institutionnel. Construits dans l'urgence et sans réflexion préalable d'ensemble, les espaces conventionnels ne sont pas hiérarchisés, sauf de très rares exceptions comme les systèmes constitués par une convention-cadre et ses protocoles additionnels. Peu reliés entre eux, ils n'offrent pas non plus l'image d'un réseau, mais davantage celle d'une juxtaposition d'espaces parallèles. Les espoirs exprimés en 1992 dans Action 21 (chapitre 38) sont déçus de ce point de vue. Comme le résume une résolution de l'Institut du droit international de 1997, « le développement du droit international de l'environnement s'est effectué d'une manière non coordonnée, se traduisant par des doubles emplois, des incohérences et des lacunes »¹⁷.

Introuvable au sein du droit international de l'environnement, la cohérence ne caractérise pas non plus les relations entre le droit international de l'environnement et les règles posées dans d'autres champs du droit international, loin des principes du développement durable, dont « le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement » sont les trois « piliers interdépendants et complémentaires »¹⁸. Les relations entre commerce et environnement en fournissent sans doute la meilleure illustration. A Johannesburg, le chapitre du plan d'application sur les relations entre commerce et environnement a été très discuté. Les réticences des pays en développement ont rencontré la circonspection de certains pays industrialisés, au premier rang desquels les Etats-Unis, qui ont tenté de revenir sur les minces acquis de la Déclaration de Doha¹⁹. Le plan d'action, tel qu'il a été adopté, s'en tient finalement aux formulations de cette déclaration, y compris s'agissant des rapports entre les accords environnementaux multilatéraux (AEM) et le droit de l'OMC²⁰. Faisant écho au refus de l'organe d'appel de l'OMC de lire le droit de cette dernière « en l'isolant cliniquement » du droit international public²¹, les références au « soutien mutuel » ou à la « déférence » ne sauraient résoudre les problèmes de désarticulation que rencontre ici l'ordre juridique international. En l'absence d'accord sur une hiérarchisation, ces formules mettent face à face deux corps de règles spéciales, égaux et autonomes. Cette occasion manquée, la clarification des relations entre AEM et accords de l'OMC, si toutefois elle intervient, sera réalisée dans le cadre de l'OMC²². Or, le problème se pose de plus en plus souvent y compris dans le cadre de conventions qui ne s'y prêtent pourtant pas particulièrement, comme celle de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale²³, tandis que les discussions empoisonnent les négociations de nouvelles conventions environnementales recourant de plus en plus large-

ment aux mesures commerciales. L'entrée en vigueur du Protocole de Carthagène sur le commerce international des OGM tout comme celle du Protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre risquent fort d'être conflictuelles de ce point de vue.

Si le développement durable prend un sens, c'est bien pourtant lorsqu'il tente de concilier les différentes politiques sectorielles. Mais la communauté internationale peine encore à relier l'ensemble dans une démarche cohérente. Elle ne semble nullement prête à développer le principe d'intégration des considérations environnementales dans les autres politiques, sur le modèle de la Communauté européenne²⁴. Pourtant, dès 1992, la nécessité de l'intégration était affirmée au principe 4 de la Déclaration de Rio ; un chapitre entier (8) d'Action 21 y était consacré. Le Plan d'application de Johannesburg, avec quelques formulations timides²⁵, n'apporte aucune avancée de ce point de vue, alors qu'il y a là vraisemblablement un enjeu majeur pour l'avenir. L'invocation incantatoire du développement durable ne permet ni de résoudre les incohérences matérielles du droit international, ni de limiter les comportements schizophrènes des Etats, comme en témoigne la longue panne des négociations lancées à Doha sur l'accès aux médicaments génériques²⁶. Défaut de consensus et/ou manque de courage politique, c'est finalement au juge international – vraisemblablement à l'organe de règlement des différends de l'OMC s'agissant des relations entre commerce et environnement – qu'il reviendra de faire la balance, au cas par cas, à l'occasion des différends interétatiques qui lui seront soumis.

Rapides, de grande ampleur, les développements du droit international de l'environnement sont aussi largement novateurs.

INNOVATIONS NORMATIVES

Le droit international de l'environnement est doublement innovant sur le plan méthodologique : lieu d'expérimentation de nouveaux modes de faire le droit, il est aussi le laboratoire de nouveaux outils.

De nouveaux modes de faire le droit

Comme d'autres « nouveaux » domaines du droit, le droit international de l'environnement connaît une grande diversité de sources formelles, de la *lex feranda* à la *lex*. La théorie classique des sources du droit international résiste d'ailleurs assez mal aux coups de boutoir assénés par cette jeune branche et ceci à plusieurs égards.

Les conventions internationales ou traités constituent à ce jour l'outil le plus opérant de coopération interétatique, notamment parce que leur contenu est obligatoire en vertu du prin-

cipe *Pacta sunt servanda* rappelé à l'article 26 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités²⁷. Ces dernières années, l'activisme diplomatique a encore régulièrement nourri le droit international de l'environnement de nouvelles conventions²⁸. Mais, au regard de la modestie des résultats, cette prolifération normative a pris des allures de fuite en avant. La « convention fatigue »²⁹ explique aussi qu'aucune nouvelle convention n'ait été adoptée à Johannesburg. Le Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) marque ainsi un rejet, au moins temporaire, de la voie conventionnelle pour traiter certaines questions conflictuelles appelant des engagements contraignants, telles que la responsabilité des entreprises et notamment des sociétés transnationales, voire l'agriculture « durable » dans ses différents aspects. Le plan d'application affirme au contraire qu'il est nécessaire de « consacrer moins de temps à la négociation des textes à adopter et davantage à l'examen des questions concrètes d'application » (§156)... Par ailleurs, il insiste à de multiples reprises sur la nécessité de ratifier et d'appliquer les différentes conventions existantes³⁰.

Dans une matière jeune et très controversée, les règles coutumières sont peu nombreuses. Hormis l'hypothèse des coutumes « instantanées », la fabrication d'une règle coutumière est très longue et incertaine. Alors, dans l'urgence, mieux vaut chercher d'autres solutions.

La présentation traditionnelle des sources du droit international – listées à l'article 38 §1 du statut de la Cour internationale de Justice, rédigé en 1920 – ne rend pas compte de l'importance de la *soft-law* dans la formation du droit international. Cette *soft-law* – droit mou ou mieux droit « vert » – n'offre d'ailleurs pas un tableau monolithique : actes unilatéraux des Etats, des organisations internationales (recommandations, déclarations, programmes, décisions, etc.) ou de conférences diplomatiques, actes concertés non conventionnels (communiqués, chartes, codes de conduite, mémorandums...), etc. La profusion de la *soft-law* est telle qu'on serait bien en peine d'en dresser un quelconque inventaire³¹. L'environnement appartient ainsi encore aux domaines pour lesquels le « non-droit est quantitativement plus important que le droit »³². Cette abondance de la *soft law* est le symptôme pathologique³³ s'il en est d'une matière encore récente et bien loin d'être consensuelle à l'échelle mondiale, traversée notamment par les fractures Nord-Sud ou euratlantique. Même même si cette *soft-law* est théoriquement placée dans les instruments non contraignants, elle peut avoir une certaine valeur juridique en pratique : le soin mis à négocier le contenu de tels actes, tout comme le fait que les

Etats acceptent parfois l'instauration de mécanismes de suivi et de contrôle de leur application³⁴, en fournissent des indices assez sûrs. Les degrés de normativité et d'effectivité de ces instruments sont en réalité variables. En tous cas, la *summa divisio* entre le *hard* et le *soft*, entre l'obligatoire et le non obligatoire, ne résiste pas à une analyse approfondie³⁵.

La présentation traditionnelle des sources du droit international nie également la participation d'acteurs privés aux modes de formation d'un droit qui, de strictement intergouvernemental à l'origine, devient pourtant peu à peu transnational. Ces évolutions correspondent à l'hétérogénéité croissante de la société internationale, qui compte désormais, à côté des Etats et des organisations internationales traditionnelles, des organismes publics internationaux et même internes, des organisations non gouvernementales et des personnes privées, notamment les entreprises. Ces « nouveaux acteurs » font progressivement « craquer le moule traditionnel du droit international classique » et participent désormais aussi à la formation du droit international³⁶. Ainsi, avec le Sommet mondial pour le développement durable, une conférence onusienne aboutit, pour la première fois, à côté des « engagements » classiques dits de type 1 (et non contraignants) à des engagements dits de type 2. Ces derniers, qui prennent le nom de partenariats, sont des projets concrets associant public et privé. De nature volontaire et assez informels, encadrés par de vagues « lignes directrices³⁷, ils appliquent une idée déjà présente à Rio, selon laquelle le secteur privé et les « principaux groupes » doivent être pleinement associés et mobilisés, les gouvernements ne pouvant agir seuls. Le secrétaire général de l'ONU en a fait son credo. C'est d'ailleurs lui qui, pour promouvoir le « sens civique sur le marché mondial », a pris l'initiative du Pacte mondial ou Global Compact. Lancé en juillet 2000, ce pacte consiste à rechercher un engagement du secteur privé – entreprises, mais aussi syndicats et ONG – sur neuf principes fondamentaux liés aux droits de l'homme, aux normes du travail et à la protection de l'environnement. Il peut déboucher également sur des partenariats³⁸. Les modalités concrètes du suivi et du contrôle de la mise en œuvre de ces partenariats restent toutefois entièrement à définir³⁹.

De nouveaux outils

En 1992, la Déclaration de Rio, dans son principe 16, faisait référence aux instruments économiques, affirmant que les Etats doivent « s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques ». Action 21 allait dans le même sens en prônant notamment l'établissement d'un « plan directeur encourageant la

création de nouveaux marchés dans les domaines de la lutte contre la pollution et de la gestion écologiquement plus rationnelle des ressources »⁴⁰. Plus largement, le droit international et européen porte et influence une diversification des politiques publiques nationales, en promouvant le recours à l'outil économique, tandis que ce dernier est de plus en plus utilisé sur le plan international et à l'échelle européenne, avec les droits de propriété, l'écocertification, les incitations financières ou les marchés de droits négociables⁴¹. La signature, en 1997, du Protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre (GES) à la Convention-cadre sur le changement climatique en fournit la meilleure illustration. Pour la première fois à l'échelle internationale, l'instrument économique est conçu, comme le moyen principal de parvenir aux objectifs de réduction d'émissions polluantes ; l'économie générale du protocole reflète parfaitement la prééminence des stratégies de marché⁴². La Commission européenne avait proposé l'institution d'une écotaxe, assise à la fois sur le carbone et l'énergie, mais les Etats-Unis et le Japon avaient refusé cette option. La Conférence a finalement arrêté le recours aux permis négociables comme outil international de coordination⁴².

Mettre en œuvre cet instrument novateur ne va pas sans difficultés. Par-delà les problèmes éthiques, les obstacles techniques et politiques à la faisabilité de la construction envisagée sont nombreux et bien des interrogations demeurent. Comme le constate D. Wirth, « *leaving aside the political significance of their adoption, the Bonn Agreement and Marrakesh Accords are noteworthy for their high level of technical complexity, extensive use of specialized jargon, and lengthy enumeration of a mass apparent minugia. Indeed, the text would be nearly incomprehensible to almost anyone not directly involved in the negotiation process* »⁴⁴ ...

La mise en œuvre de ce type d'outils est différente dans son principe des instruments classiques fondés sur l'approche *command and control*. On peut constater, avec Dominique Dron, que le Protocole de Kyoto correspond à la conception anglosaxonne individualiste et jurisprudentielle, confiante dans les instruments économiques, pour gérer avec la souplesse nécessaire les rapports entre les êtres humains. Mais même si la puissance publique voit son rôle réduit, un contrôle efficace de la loyauté des échanges et la sanction des fraudes constituent des conditions impératives pour un bon fonctionnement. Ainsi, tout comme la conception, issue du droit romain, communautariste et réglementaire, délimitant *a priori* droits et interdits le plus finement possible, cette approche bute sur le dilemme du contrôle⁴⁵. Dans les deux cas, le contrôle de la mise en œuvre figure comme un enjeu fondamental.

Vitalité institutionnelle

Sur le plan institutionnel également, la profusion se conjugue à l'innovation.

PROFUSION INSTITUTIONNELLE

Si toutes les institutions internationales sont concernées à un titre ou à un autre par le développement durable, deux organes de l'ONU sont plus spécifiquement chargés de ces questions : le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et la Commission du développement durable (CDD).

Créé en 1972, à la suite de la Conférence de Stockholm, le PNUE a été conçu à l'origine comme un catalyseur devant stimuler l'action des autres institutions⁴⁶. L'Assemblée générale se déclarait alors consciente de la « nécessité d'élaborer d'urgence, dans le cadre des organisations des Nations unies, des arrangements institutionnels permanents pour la protection et l'amélioration de l'environnement »⁴⁷. Mais, depuis sa création, le PNUE souffre de déficiences structurelles. De par son statut et ses moyens, il ne peut exercer une grande autorité ni sur les Etats, ni sur les organisations internationales⁴⁸. En particulier, il ne dispose pas de moyens de contrainte⁴⁹. A cela s'ajoute sa structure institutionnelle lourde et complexe, dont beaucoup d'Etats critiquent l'opacité, et qui ne constitue pas un gage d'efficacité.

Quant à la CDD, elle a été créée par le Conseil économique et social, sur recommandation de l'Assemblée générale, à la suite de la Conférence de Rio. Elle a reçu pour mission de s'assurer du suivi efficace de la Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement, d'impulser la coopération internationale, de rationaliser les capacités intergouvernementales en matière de prise de décision et d'évaluer l'état d'avancement de l'application d'Action 21⁵⁰. Alors qu'elle a tenu sa onzième session au printemps 2003 et qu'elle s'est dotée d'un nouveau plan de mise en œuvre, les discussions s'y enlisent, le niveau de représentation des pays est faible ; elle n'est pas un lieu de débat politique⁵¹.

Malgré l'inadaptation et l'inefficacité évidente de la structure institutionnelle actuelle, aucune perspective concrète n'a été tracée à Johannesburg. Les interrogations sur les méthodes et sur l'architecture internationale – ce que le plan de mise en œuvre appelle le « cadre institutionnel » du développement durable à l'échelle internationale – n'ont reçu aucune réponse concrète. Le plan s'en tient à des appels répétés pour améliorer l'efficacité et la coordination. Bien qu'inscrite dans le nouveau

credo international de la « bonne gouvernance », ces dernières n'ont rien de neuf : le principe 25 de la Déclaration de Stockholm recommandait déjà aux Etats de s'assurer que les organisations internationales jouaient un rôle coordonné, efficace et dynamique pour la protection de l'environnement.

S'agissant de la Commission du développement durable, le plan d'action du Sommet mondial du développement durable évoque un « renforcement », alors même que les tentatives actuelles de dynamiser une institution bien éloignée des idées développées par le groupe d'experts de la Commission Brundtland semblent vouées à l'échec⁵². Quant au PNUE, le plan reste tout aussi vague : tout renforcement exigerait davantage de ressources financières. Pour stabiliser et augmenter son financement, la possibilité a été évoquée, de mettre en place un barème de quotes-parts pour les contributions au Fonds pour l'environnement du PNUE. Mais cette simple idée suscite d'importantes controverses. De fait, le plan d'action du SMDD se contente d'appeler l'Assemblée générale à étudier la question « importante et complexe de l'ouverture à tous les Etats membres, du conseil d'administration du PNUE et Forum ministériel mondial pour l'environnement » (§ 140). La question des liens entre le PNUE et la Commission du développement durable n'est pas non plus traitée. Le mandat du PNUE doit-il aller au-delà de l'environnement vers le développement durable ? C'était la conclusion des consultations avec la société civile sur la gouvernance internationale en matière d'environnement qui se sont tenues en mai 2001. Mais qu'adviendrait-il alors de la CDD ?

Au PNUE et à la CDD, à presque toutes les institutions des Nations unies qui, de l'UNESCO à la FAO en passant par l'OIT, l'OMS, l'OMM, l'OMI, l'OACI ou l'AIEA, ont établi des programmes environnementaux, il faut ajouter un phénomène d'« institutionnalisation molle et protéiforme »⁵³ dans le cadre conventionnel.

En effet, au réseau conventionnel très dense auquel a donné naissance le champ de l'environnement sur le plan international, correspond un réseau institutionnel, non moins dense et complexe. La pratique tend, tout au moins depuis le début des années 70, à créer des institutions *ad hoc* pour chaque nouvelle convention adoptée. Ces structures présentent une grande diversité, qui tient en partie à leur date de mise en place, à leur caractère régional ou universel, et à leur objet. Leur nature juridique est incertaine et sans doute variable ; leur composition, leurs attributions et leurs moyens s'avèrent très disparates. Leur organisation semble toutefois converger vers un modèle institutionnel en forme de triptyque, chaque nouvelle convention s'inspi-

rant des précédentes. Les structures de coopération instituées sont composées généralement d'un ou plusieurs organes directeurs de nature politique – instance(s) décisionnelle(s) –, de structures scientifiques – instances consultatives composées d'experts – et de structures administratives chargées du secrétariat ; parfois s'y ajoutent des mécanismes d'échange d'information (*clearing-house mechanism*), des mécanismes financiers ou encore des centres régionaux.

De telles institutions se sont rapidement imposées comme nécessaires dans le domaine de l'environnement. Leur fonctionnement est même souvent considéré comme un indicateur de l'effectivité des instruments concernés⁵⁴. L'institutionnalisation de la coopération contribue à l'application des conventions. En effet, elle facilite l'interprétation de textes, souvent vagues et peu précis à l'origine, et leur adaptation à l'évolution des connaissances sur le milieu et sur les effets des activités humaines sur celui-ci. Elle offre également un support pour l'échange d'informations entre les parties et pour la coopération, ou encore pour l'attribution d'une assistance technique ou financière multilatérale. L'institutionnalisation est aussi essentielle pour que soit mis en œuvre un contrôle efficace de l'application par les Etats contractants de leurs obligations conventionnelles. Les institutions intergouvernementales constituent ainsi un rouage essentiel des conventions environnementales.

La profusion institutionnelle ne va pas sans poser de difficultés pratiques. Ainsi, « l'accroissement de la complexité et du morcellement de la gouvernance internationale en matière d'environnement tient en partie à l'augmentation du nombre des acteurs, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, dans le domaine de l'environnement. En outre, la prolifération des organes des Nations unies et d'autres organismes internationaux qui s'occupent de questions d'environnement ne fait qu'ajouter à cette complexité » : tel est le constat dressé par un récent rapport du PNUE⁵⁵. La situation actuelle y est parfaitement résumée : « La multiplication des institutions, des problèmes et des accords relatifs à l'environnement met les systèmes actuels et notre aptitude à les gérer à rude épreuve. L'accroissement continu du nombre des organes internationaux compétents en matière d'environnement comporte le risque d'une réduction de la participation des Etats du fait que leurs capacités sont limitées alors que la charge de travail augmente, et rend nécessaire l'instauration ou le renforcement de synergies entre tous ces organes. Appuyées mollement et œuvrant en ordre dispersé, ces institutions sont moins efficaces qu'elles ne pourraient l'être, tandis que les ponctions sur leurs ressources continuent d'aug-

menter. La prolifération des exigences internationales a imposé des contraintes particulièrement lourdes aux pays en développement, qui, souvent, ne disposent pas des moyens nécessaires pour participer efficacement à l'élaboration et à l'application des politiques internationales en matière d'environnement »⁵⁶.

Dans ces conditions, les questions d'articulation institutionnelle deviennent centrales. Elles ont fait l'objet d'une série de décisions intergouvernementales ; diverses initiatives ont été lancées pour réfléchir aux moyens d'améliorer le fonctionnement du (non-) système. Le renforcement de la coopération inter-institutions suscite à son tour la création de nouveaux organes et institutions dits de « coordination »⁵⁷. Certes, la coopération s'ébauche entre espaces conventionnels⁵⁸, mais toutes les possibilités sont loin d'être explorées⁵⁹. Un regroupement géographique des secrétariats conventionnels, l'amélioration de la coopération entre eux, sont sans doute souhaitables. De nombreuses pistes sont à explorer dans cette thématique du *clustering*. En revanche, toute tentative de centralisation ou de hiérarchisation accrue – des propositions ont été faites en ce sens – semble à exclure, pour des raisons aussi bien pratiques que psychologiques. L'expérience déjà ancienne de l'OMI dans le domaine de la pollution des navires montre qu'une centralisation est possible, si elle est instituée dès le début. Il est bien plus difficile d'y travailler « après-coup », car cela implique de contrer tous les féodalismes locaux qui se sont constitués.

Dans le même temps, reste sans réponse l'une des principales questions : les relations entre les institutions environnementales – conventionnelles ou pas – et l'Organisation mondiale du commerce. Les blocages politiques pour octroyer un statut d'observateur aux secrétariats des AEM ne facilitent pas l'échange d'informations, alors que le secrétariat de l'OMC participe à de nombreuses conférences et réunions d'AEM sur simple manifestation de son souhait d'y participer⁶⁰.

Les propositions de création d'une Organisation mondiale de l'environnement, soutenues notamment par la France depuis plusieurs années, ont à nouveau été rejetées. Mais constitueraient-elles une panacée ? En dépit de son intérêt théorique, l'opportunité même d'une telle institution est très discutée : la création de l'OME n'irait-elle pas à l'encontre des objectifs d'intégration, au moment même où s'amorce une prise de conscience de la nécessité de l'intégration ? Ne risque-t-elle pas de casser les dynamiques créées dans le cadre des conventions environnementales, qui ont bénéficié de leur souplesse et reposent justement sur leur caractère décentralisé⁶¹ ? Ne risquerait-elle pas de se superposer aux institutions existantes sans parve-

nir à les remplacer ni à les articuler ? Ne peut-on craindre l'avènement d'une « super-bureaucratie » internationale ?

INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES : NOUVEAUX ACTEURS

La scène internationale s'est peu à peu ouverte. Les Etats et leurs sujets dérivés – les organisations intergouvernementales, y conservent un statut privilégié. Mais les acteurs non étatiques, notamment les organisations non gouvernementales et les entreprises, mais aussi les « peuples autochtones » par exemple, y jouent un rôle croissant. Ces évolutions sont particulièrement sensibles et nécessaires dans le domaine de l'environnement⁶². Elles sont toutefois freinées dans une société internationale conçue, à l'origine, par et pour l'Etat.

De nombreux instruments internationaux prônent le développement d'une démocratie participative. Il en est ainsi du principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 aux fins duquel « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer au processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ». Ou encore, sur le plan conventionnel, d'un traité adopté à Aarhus le 25 juin 1998, sous l'égide de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe, qui porte sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement⁶³. Mais ces développements sont prônés essentiellement sur le plan interne. La démocratisation de la société internationale se heurte aux résistances opposées par des Etats jaloux de leurs prérogatives, scellant par là-même l'impuissance du droit international à ordonner une société mondialisée *de facto*⁶⁴.

Sous la pression des « nouveaux acteurs », les verrous politiques et juridiques cèdent toutefois progressivement, au moins partiellement.

Ainsi ces nouveaux acteurs sont-ils associés à l'élaboration comme à la mise en œuvre des règles internationales. Ils participent de plus en plus largement aux négociations des instruments classiques et notamment des conventions. Dans les années 70,

cette participation était encore sporadique – voir le rôle joué par l'UICN dans la négociation de certaines conventions de protection de la nature ou dans l'élaboration de la Charte mondiale de la nature adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1982. Elle est aujourd'hui devenue la règle. ONG, entreprises, représentants de l'industrie, communautés locales, ces nouveaux acteurs ne bénéficient toutefois pas des mêmes droits et privilèges que les « anciens » acteurs. Leur situation est toute différente, et bien plus favorable, lorsqu'il s'agit d'alimenter les « nouvelles sources » du droit international, notamment les « partenariats ».

S'agissant de la mise en œuvre, nous reparlerons ci-dessous du rôle des ONG dans les procédures internationales de contrôle. Le fonctionnement du panel d'inspection de la Banque mondiale, l'association des ONG à certains mécanismes conventionnels, la reconnaissance de la possibilité de soumettre des *amicus curiae* devant l'organe de règlement des différends de l'OMC en fournissent autant d'illustrations. Même le prétoire international – Tribunal international du droit de la mer, Cour permanente d'arbitrage, procédures du Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements, procédures de la Chambre de commerce et d'industrie, système de règlement des différends dans le cadre de l'Aléna (Accord de libre-échange nord-américain) – s'ouvre progressivement aux acteurs privés, individus ou entreprises, à l'exception notable de la Cour internationale de Justice. Les individus sont aujourd'hui les sujets du droit international des droits de l'homme : le droit de l'homme à « un environnement sain » et la capacité d'agir sur le plan international sont progressivement reconnus. C'est particulièrement vrai dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme. Bien que la convention ne reconnaisse pas le droit de l'homme à un environnement sain, la juridiction strasbourgeoise traite de plus en plus souvent d'affaires dans lesquelles est alléguée une violation de cette convention en relation avec des questions environnementales. Par une interprétation dynamique, elle favorise peu à peu l'émergence d'un tel droit. Ce droit est protégé indirectement, à travers d'autres droits, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit de propriété ou encore des droits plus procéduraux tel le droit à un procès équitable ou à un recours effectif. Le juge européen a ainsi consacré, de façon prétorienne, le droit à l'information environnementale⁶⁵. Dans une récente décision, la Cour va beaucoup plus loin et considère non seulement que « la violation du droit à la vie est envisageable en relation avec des questions environnementales », mais que le droit à la vie, consacré par l'article 2 de la convention, a été violé suite aux

décès causés par l'effondrement d'une décharge municipale sur un bidonville en Turquie⁶⁶.

Foisonnant et novateur, sur le plan tant normatif qu'institutionnel, le droit international de l'environnement est souvent qualifié de « laboratoire » du droit international. Le constat de cette belle vitalité ne doit pas masquer les difficultés aussi nombreuses qu'aiguës rencontrées pour mettre en œuvre des règles définies.

Par-delà des difficultés conjoncturelles, le droit de l'environnement souffre structurellement de déficiences de ce point de vue.

Des déficiences structurelles de mise en œuvre

Pour être *effective* au sens anglais, les normes du droit international de l'environnement doivent répondre à une double condition d'efficacité et d'effectivité. Mais l'*effectiveness* du droit international de l'environnement rencontre des difficultés : les unes, d'ordre général, tiennent aux spécificités du droit international ; les autres, d'ordre particulier, tiennent au champ de l'environnement.

Efficacité, effectivité, effectiveness

Si l'on s'en tient au seul plan conventionnel, pour que les normes posées soient concrètement réalisées, encore faut-il que les conventions répondent à une double condition : être efficaces et effectives.

Avec C. de Visscher, on peut tenir « pour efficaces les dispositions d'un acte international (...) quand, considérées en elles-mêmes, elles sont en adéquation aux fins proposées »⁶⁷. Cette première condition n'est pas aisément remplie dans le domaine de l'environnement. Par manque de connaissance ou par défaut de consensus, les objectifs environnementaux à atteindre ou les méthodes à suivre sont souvent peu clairement formulés. Ce niveau de réflexion mène hors des frontières du droit, dès lors qu'il s'agit de répondre, à partir d'une analyse substantielle, à la question : la qualité de l'environnement ou l'état de la ressource peuvent-ils être améliorés grâce au régime ou au traité ? Encore faut-il connaître les « besoins » de l'environnement ou de la ressource et être en mesure de les combler, ce qui s'avère plus ou moins facile selon les cas.

Ensuite, les normes doivent être effectives, car l'efficacité d'un instrument international ne préjuge pas de son effectivité.

Avec C. de Visser, on peut tenir pour effectives les dispositions d'un traité « selon qu'elles se seront révélées capables ou non de déterminer chez les intéressés les comportements recherchés »⁶⁸. Or, la remarque d'ordre général de cet auteur selon laquelle « trop (de traités) dotés d'une efficacité certaine et pourvus d'adhésions nominales nombreuses restent démunis d'effectivité »⁶⁹ s'applique bien au droit international de l'environnement. Si les progrès de la coopération internationale sont notables (encore faut-il que les instruments entrent en vigueur rapidement et reçoivent une participation large et adaptée à leur objet), l'application nationale, notamment par la transcription des normes internationales dans les droits internes, demeure insuffisante. La plupart des obligations ne sont pas auto-exécutoires ; de plus, les mécanismes classiques de réaction à la violation substantielle d'une obligation conventionnelle sont mal adaptés lorsque l'obligation constitue un engagement unilatéral, exempt de réciprocité. Cela contribue à rendre difficile la mise en œuvre des règles posées⁷⁰.

A priori, si ces deux conditions – efficacité et effectivité – sont remplies, *in fine* la qualité de l'environnement ou l'état de la ressource sera amélioré grâce au régime ou traité (*problem-solving*)⁷¹. Le régime ou traité est alors *effective* au sens anglais ; l'*effectiveness* couvrant ces deux aspects⁷². L'*effectiveness of* est analysée comme l'« *impact of a given international institution in terms of problem-solving or achieving its policy objectives* »⁷³. Outre le caractère polysémique du terme, l'évaluation de l'*effectiveness* n'est toutefois pas aisée en raison de la complexité de systèmes sociaux et de systèmes écologiques en perpétuelle évolution, mais aussi de la difficulté d'établir un lien de causalité entre la mesure de politique internationale et le résultat observé⁷⁴. La chaîne d'action reliant les régimes, les politiques, les personnes à l'environnement naturel est complexe et incertaine, discontinue⁷⁵. Certains succès politiques ne sont pas conjugués avec des réussites sur le plan environnemental⁷⁶. Des indicateurs adéquats de cette effectivité font encore défaut.

L'*effectiveness* est multidimensionnelle. Le régime pourra être jugé *effective* s'il :

- ▀ assure la protection de l'environnement ;
- ▀ conduit au respect des règles et standards posés ;
- ▀ conduit à la modification souhaitée du comportement humain ;
- ▀ est transposé aux différents niveaux institutionnels (régional, national, local) par l'adoption de lois, règlements et la conduite de certaines activités administratives ;

► a un impact à travers sa seule existence, indépendamment de l'adoption de mesures spécifiques⁷⁷.

Or, rares sont les régimes qui réunissent toutes ces dimensions. Cela n'est possible que lorsque les problèmes environnementaux sont bien délimités et bien compris, et que les changements économiques et sociaux requis sont réduits. Le plus souvent, un régime n'est *effective* qu'au regard de l'une ou l'autre de ces dimensions⁷⁸.

Pour des raisons pratiques, ce premier jalon d'une recherche que l'Iddri souhaite poursuivre voit son champ doublement limité. D'abord, l'étude s'en tient à la deuxième condition de l'*effectiveness*, l'effectivité. Ensuite, alors que la mise en œuvre peut être analysée à deux niveaux, dans l'ordre juridique interne et dans l'ordre juridique international, l'étude s'en tient au second.

Difficultés propres à l'ordre juridique international

Le droit international bute sur un dilemme. Le besoin d'une hiérarchie et d'une contrainte – pour négocier, coopérer, définir des instruments de régulation et les appliquer – n'a jamais été aussi vif. Mais la société internationale actuelle demeure une société de juxtaposition d'entités souveraines non hiérarchisées, encore marquée par le primat du consentement. L'une des caractéristiques de l'ordre juridique international, dont les Etats sont les principaux acteurs, est que ces derniers sont à l'origine de la formation du droit – tout au moins des sources classiques – et sont chargés de son exécution. Les Etats sont libres de s'engager ou non : en acceptant des normes externes, ils s'autolimitent. Sauf très rares exceptions, dans une « logique intersubjective », l'accord de l'Etat demeure seul à l'origine des obligations à sa charge⁷⁹. Le volontarisme fait obstacle au développement d'un droit commun⁸⁰. En témoigne l'échec de constructions collectivistes passées, tel le patrimoine commun de l'humanité, ou la panne actuelle des *jus cogens*, obligations *erga omnes*, crimes internationaux de l'Etat et autres normes intransgressibles du droit international, avec leurs prolongements dans le droit des traités ou de la responsabilité. Les progrès dans la construction d'un ordre public international sont tout relatifs. Ils le sont également dans la reconnaissance de l'environnement comme « une valeur commune à l'humanité toute entière, dont la préservation est l'affaire de la communauté internationale dans son ensemble, et que l'on retrouve dans les règles qui lui sont applicables la plupart des principes relatifs au patrimoine commun de l'humanité : absence de réciprocité, obligation de conservation et de gestion rationnelle, non-appropriation »⁸¹. Il

est un fait que les Etats conservent des compétences quasi-exclusives et ont une responsabilité première en la matière. L'engouement – surtout doctrinal – pour le concept de bien public mondial ne devrait pas changer la donne, tout au moins dans l'immédiat, en raison de ses imprécisions juridiques⁸².

Malgré d'importants progrès aussi bien institutionnels que normatifs, le célèbre passage du *Lotus* selon lequel « les règles de droit liant les Etats procèdent de la volonté de ceux-ci » demeure valide⁸³. Les conceptions patrimoniales ne sont « pas en adéquation avec la structure de la société internationale, d'où sont absentes la hiérarchie des organes et l'intégration, nécessaires à la détermination plus précise de leur substance et à leur mise en œuvre »⁸⁴. Et il est bien difficile d'élaborer des règles dans un « secteur comme l'environnement, où il existe un intérêt général, mais dont la prise en charge supposerait l'acceptation de contraintes supérieures à la somme des intérêts individuels »⁸⁵. Il ne faut jamais occulter le fait que le droit international « n'a cessé d'être élaboré et mû par les intérêts individuels des Etats et en fonction du rapport de leur puissance respective ». Si « tout a changé, puisque tant de nouveau est apparu pour régler des problèmes inédits ou modifier des règles préexistantes (...), rien n'a vraiment changé, puisque le plus fondamental, sinon dans les principes substantiels, du moins dans les modes de fonctionnement, s'est conservé. Bel exemple d'homéostasie ? »⁸⁶.

L'exemple de succès le plus convaincant réside dans la restauration de la couche d'ozone. En décembre 2000, des scientifiques annonçaient que, selon leurs observations et calculs, il était possible que la couche d'ozone se reconstitue d'ici cinquante ans si les gouvernements continuaient à respecter les engagements du Protocole de Montréal adopté en 1987⁸⁷. Cette belle réussite du droit international de l'environnement demeure toutefois exceptionnelle : la couche d'ozone a bénéficié de circonstances assez particulières⁸⁸. Il est plus fréquent que la mise en œuvre des conventions environnementales se heurte en pratique à de grandes difficultés : lenteur des processus, faiblesse des contenus, reflétant par définition un consensus d'autant plus minimal que les Etats concernés sont nombreux et diversifiés, insuffisance des financements et moyens d'application, faiblesse du contrôle, absence de sanctions du non-respect. A lui seul, le domaine du changement climatique illustre cette problématique. D'un côté, le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique introduit le régime international sans aucun doute le plus abouti et le plus original pour la gestion d'un bien commun, un régime qui,

sur le strict plan juridique, se révèle d'une « complexité déroutante »⁸⁹. D'un autre côté, la lenteur des négociations et des progrès, l'insuffisance des engagements, trop modestes et peu lisibles⁹⁰, se conjuguent à l'impossibilité de contraindre les États-Unis, principal émetteur de gaz à effet de serre, à participer, au rythme trop lent des ratifications et aux questions complexes de contrôle et de mise en application.

Les difficultés générales sont encore aggravées dans le domaine de l'environnement.

Difficultés propres au droit international de l'environnement

Dans le champ de l'environnement, la violation d'une obligation conventionnelle résulte rarement d'un acte délibéré et prémédité. La mise en œuvre des règles est rendue difficile par trois facteurs : la mollesse des normes – abondance de la *soft law*, caractère souvent très général des obligations, faiblement contraignantes, non quantifiées, atténuées – ; le caractère non auto-exécutoire de la plupart des obligations ; le fait que les mécanismes classiques de réaction à la violation substantielle d'une obligation conventionnelle sont mal adaptés lorsque l'obligation constitue un engagement unilatéral, exempt de réciprocité⁹¹. Les manquements trouvent aussi leur source dans les difficultés d'interprétation de conventions peu claires et/ou, peu précises, ou encore dans l'incapacité de la convention à évoluer et à prendre acte de changements de circonstances – nouvelles découvertes scientifiques par exemple. Le foisonnement normatif est également source de difficultés, comme cela a été rappelé ci-dessus : le droit international de l'environnement est un corps de règles construit dans l'urgence, au coup par coup. Il souffre d'incohérences internes, voire de problèmes d'articulation externes dus à des cloisonnements normatifs et institutionnels par rapport à d'autres corps de règles – commerce, investissement, droit de l'homme etc.

Les insuffisances de la mise en œuvre trouvent aussi leur source dans l'incapacité matérielle à se conformer à des obligations internationales dont l'application a souvent un coût économique et social très important. Pour rendre compte de la réalité dans son ensemble, l'analyse juridique doit être au moins complétée par des analyses sociologiques et économiques. De ce point de vue, la théorie des régimes⁹² contribue à expliquer les différences de résultats et d'effectivité d'un régime à l'autre. Dans une réflexion plus prospective, elle permet d'ébaucher les formes que doivent prendre les dispositifs internationaux pour être les plus efficaces et effectifs.

Les analyses d'Oran Young rendent bien compte des difficultés pratiques rencontrées par les régimes ou institutions internationales. Ces difficultés sont rangées en trois catégories :

- des problèmes d'adéquation (*fit*), de décalage entre les besoins de l'environnement, des écosystèmes et les institutions (*institutional misfits*). En tant que construits sociaux, les institutions devraient pouvoir être adaptées aux caractères biogéophysiques des problèmes environnementaux. Pourtant, il existe des décalages et, même lorsqu'ils sont identifiés en tant que tels, il est difficile d'y remédier ;
- des problèmes d'interactions (*interplay*), qui concernent les liens horizontaux ou verticaux existant entre les différentes institutions ;
- des problèmes d'échelle (*scale*), qui concernent les différences d'évolution à différentes échelles spatiales et temporelles⁹³.

Les difficultés rencontrées ont entraîné le développement de techniques spécifiques de mise en œuvre, en cherchant à adapter le droit et les procédures aux enjeux.

Les mesures pour promouvoir la mise en œuvre

En raison des difficultés de mise en œuvre, les premiers traités internationaux de protection de l'environnement figuraient, aussitôt adoptés, au rang des *sleeping treaties*. Comme dans d'autres nouveaux champs du droit international (droits de l'homme, désarmement notamment), l'importance des mesures d'application du droit a été reconnue peu à peu. En fonction des domaines et de l'échelle d'intervention (régionale ou universelle), toute une panoplie de mesures est aujourd'hui expérimentée pour promouvoir le droit international de l'environnement. Ces mesures doivent idéalement permettre de prévenir les cas de non-conformité par la coopération, de s'assurer de la conformité, de fournir une assistance en cas de non-conformité, un mécanisme de règlement des différends et des mesures d'exécution forcée⁹⁴. Ces différents aspects sont étroitement mêlés : les processus sont dynamiques et les mêmes faits peuvent donner lieu, dans le temps, à toute la panoplie des mesures⁹⁵.

Aussi peut-on considérer que ces mesures vont de l'accompagnement à la sanction, en passant par l'incitation.

L'accompagnement : surveillance et vérification

Dans la mise en œuvre de leurs obligations internationales, les Etats sont « accompagnés » par des procédures internatio-

nales de surveillance et vérification (*implementation review mechanisms*). L'intervention du juge étant exceptionnelle et à plusieurs égards inadaptée pour ce qui est du contrôle des obligations conventionnelles (qui constituent l'essentiel du corpus environnemental sur le plan international), les Etats ont établi des procédures non juridictionnelles spécifiques, s'inspirant pour partie de techniques éprouvées dans d'autres champs, mais aussi largement innovantes. Ces procédures n'ont pas pour seul objet le contrôle de la mise en œuvre par les Etats de leurs obligations internationales. Elles permettent aussi de préciser et de concrétiser ces obligations, souvent vagues à l'origine, dont elles favorisent un apprentissage collectif (*learning by doing*). L'accroissement de la transparence permet également d'asseoir la confiance et de limiter les comportements de « passager clandestin » (*free riding*).

OBJET

Le champ de l'environnement a donné naissance à de nombreuses procédures d'examen périodique, dites aussi de surveillance et vérification (*monitoring*). Elles permettent d'évaluer le comportement des parties, – l'appréciation peut être générale et ne pas viser à mettre en cause le comportement d'une partie déterminée –, ou viser de façon précise les comportements individuels pour les connaître ou les corriger. Elles permettent aussi d'apprécier l'efficacité des normes convenues, ce qui peut conduire à les adapter.

Le respect du droit par les sujets de droit international est traditionnellement présumé, de sorte qu'un Etat n'a pas à démontrer *ab initio* qu'il agit conformément au droit⁹⁶. La mise en place d'organes multilatéraux auxquels seront confiées ces tâches et la définition de procédures appropriées est un élément nouveau de la vie internationale : dans le passé, les hypothèses de violation du droit étaient très rarement prévues de façon explicite dans les instruments internationaux, les Etats étant peu portés à se désigner eux-mêmes comme cibles des réactions possibles. Les engagements qu'ils acceptent sont généralement conformes à leurs intérêts et ils n'ont pas de raison de les méconnaître – c'est l'exemple du traité de commerce. Or, dans le domaine de l'environnement, souvent les Etats ne tirent pas d'avantage direct de l'adhésion à une convention ; cette adhésion est réalisée pour le bien commun ou pour les générations futures. Elle peut même heurter leurs intérêts. Ils rencontrent des difficultés d'autant plus vives pour la mise en œuvre. La problématique est donc inversée.

Les premières conventions ne prévoyaient pas de techniques de contrôle spécifiques et internalisées, pas plus qu'elles n'insti-

tutionnalisait la coopération entre parties contractantes, condition *sine qua non* de ce type de contrôle. Ces conventions étaient très peu effectives.

A partir du milieu des années 70, la coopération s'institutionnalise et des techniques de contrôle variées sont expérimentées, s'inspirant à certains égards du secteur des droits de l'homme. La plus utilisée de ces techniques est sans conteste le « système des rapports ». C'est aussi la technique employée, hors du cadre conventionnel, par la Commission du développement durable pour évaluer la mise en œuvre d'Action 21. Non dénuée d'intérêt, elle ne figure cependant pas parmi les moyens les plus poussés de contrôle du droit international et rencontre d'importantes limites.

A partir des années 90, à côté et à l'appui des techniques classiques de contrôle de deuxième génération, les conventions environnementales se caractérisent par la réinvention, sous une forme plus souple, de la réaction à l'illicite. La procédure de non-conformité (*non compliance*) introduite dans le cadre du Protocole de Montréal sur les substances qui détruisent la couche d'ozone, constitue le modèle initial, largement copié depuis. Une telle procédure, reprise dans le cadre de la Convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière⁹⁷, vient d'être finalisée dans le cadre de la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux⁹⁸. Elle se dessine aussi pour la mise en œuvre du Protocole de Carthagène sur le commerce international des organismes génétiquement modifiés⁹⁹. Quant à elles, les négociations sur le changement climatique ont donné naissance à un système de contrôle extrêmement original, qui s'inspire des procédures de non-conformité expérimentées jusqu'alors tout en les dépassant largement. Il est vrai que le fonctionnement des mécanismes de flexibilité institués par le Protocole de Kyoto repose sur la confiance et la crédibilité. Le contrôle et la sanction éventuelle du non-respect – toute la question dite de l'observance – deviennent alors un enjeu majeur, pour garantir la bonne marche et « empêcher le système de produire de la “fausse monnaie” inopérante »¹⁰⁰. Un groupe d'experts avait été mis en place, dès 1998, pour faire des propositions. Particulièrement controversée, l'observance a été l'une des dernières questions réglées dans les Accords de Bonn et Marrakech en 2001. La Conférence des parties de la Convention-cadre sur le changement climatique a alors adopté un texte définissant les procédures et mécanismes relatifs au respect des dispositions du Protocole de Kyoto. Elle a recommandé pour adoption à la première réunion des parties au protocole¹⁰¹. S'il n'a donc rien de définitif, ce projet ardemment débattu dessine les grandes lignes du futur mécanisme.

CARACTÉRISTIQUES

Ces procédures ont essentiellement une finalité de promotion du droit. Pour prendre un exemple, dans le cadre du Protocole de Kyoto, l'objectif affiché est bien de « de faciliter, de favoriser et de garantir le respect des engagements (...) ». En effet, le suivi figure parmi les moyens d'assurer une mise en œuvre plus effective du droit international de l'environnement. Il ressort même de l'analyse qu'un contrôle poussé est partiellement en mesure de compenser la relative mollesse du droit international de l'environnement. Cette finalité n'est pas sans conséquences sur les techniques utilisées. De ce point de vue, les procédures, novatrices, déjà décrites par ailleurs¹⁰², revêtent deux caractères principaux : le contrôle est institutionnalisé et systématique.

Caractère institutionnalisé

Tout d'abord, les procédures sont institutionnalisées. Collectivisé, le contrôle perd son caractère réciproque traditionnel pour devenir multilatéral. Il est confié aux organes *ad hoc* créés par les différentes conventions de protection de l'environnement – conférences des parties, comités et secrétariats – qui jouent là un rôle fondamental¹⁰³. Cela contribue d'ailleurs à une meilleure acceptation par les Etats. Si l'exercice varie en fonction des systèmes conventionnels, il relève généralement d'une pluralité d'acteurs et est partagé, bien qu'inégalement, entre les conférences des parties et les secrétariats. Les structures administratives ou les organismes indépendants – organes experts ou ONG – se voient confier ou exercent officieusement des attributions en matière de contrôle au sens strict, et notamment de récolement de l'information et de traitement de celle-ci. Mais seul l'organe politique maîtrise généralement la suite à donner au contrôle, c'est-à-dire possède le pouvoir de recommandation et de sanction, en cas de constatation d'un manquement. S'il est possible de lui reprocher son manque d'objectivité, son intervention présente des avantages indubitables en termes de réalisme et d'autorité. Le *peer-review* est un choix assumé dans le cadre de plusieurs espaces conventionnels, comme la Convention sur la sûreté nucléaire de 1994.

Les ONG fournissent souvent un appui important. Le statut d'observateur durant les sessions des organes politiques leur est généralement accordé de manière libérale et elles participent de plus en plus massivement. Mais elles n'ont pas le droit de vote et leur participation n'est généralement pas admise aux séances de travail informelles ou restreintes, pourtant décisives.

Cette pluralité d'intervenants permet de parler de véritables « filières de contrôle », pour reprendre une expression de Jean

Charpentier, l'intervention successive ou parallèle de plusieurs organes, tantôt indépendants, tantôt politiques, minorant finalement les inconvénients et majorant les avantages inhérents à chacune des modalités de contrôle, contribuant ainsi à renforcer l'efficacité¹⁰⁴.

Caractère systématique

Le caractère essentiellement préventif du contrôle tient à plusieurs raisons, parmi lesquelles la nature des obligations contrôlées : le fait que les dommages à l'environnement sont bien souvent irréversibles et que, dans ces conditions, mieux vaut les prévenir. De plus la matière est relativement récente et, de ce fait, en pleine évolution. Enfin, parce qu'elle est « sensible », les Etats donnent la préférence à des procédures politiques de contrôle, plus souples et qu'ils maîtrisent davantage.

Parce qu'il est préventif, le contrôle ne s'exerce pas en réaction à la violation d'une obligation ; il n'a pas de caractère séquentiel. Au contraire, il a tendance à être continu. On peut parler ainsi de contrôle systématique, qui s'exerce, dans la plupart des cas, *a priori*, et non pas *a posteriori*. Il s'attache non seulement aux violations des obligations, mais à la menace de telles violations.

D'ailleurs, ces procédures ne débouchent pas, généralement, sur une condamnation des Etats « fautifs », mais sur une assistance à la mise en œuvre, qu'elle soit financière, technique, juridique ou autre. La coopération remplace la sanction ou la réparation. Les procédures mêlent si bien des aspects de réaction et de sanction que d'incitation ou de promotion, qu'il devient difficile de distinguer ces différentes facettes.

Gardant à l'esprit le fait que les conventions ont été adoptées pour le « bien commun », sans que les Etats en retirent de bénéfices à court ou moyen terme, il importe en effet plus de promouvoir les obligations qu'elles contiennent que d'en sanctionner le non-respect. L'utilisation de sanctions risquerait d'ailleurs de ne pas servir l'objet de la convention et en particulier de décourager la participation des Etats. C'est ainsi qu'on ne parle plus de « violation », mais de « situation » de non-conformité, voire de « dossier ». Les termes de différend, d'Etats parties à un différend, de défendeurs, de demandeurs ou de requérants, cèdent la place à ceux de « parties concernées » ou « intéressées » par une « situation » ou tout simplement à la – on ne peut plus neutre – formulation de « parties contractantes ». Le choix de ce vocabulaire témoigne bien de la volonté de se démarquer des procédures contentieuses traditionnelles, alors même qu'il s'agit clairement d'un mécanisme de réaction à l'illi-

cite¹⁰⁵. Les moyens de sanctionner le non-respect proprement dit sont peu nombreux. Lorsqu'ils existent, ils ont une valeur dissuasive et sont destinés en réalité à prévenir les manquements.

Duale dans son principe, la procédure élaborée dans le cadre du Protocole de Kyoto repose d'ailleurs sur un comité de contrôle du respect des dispositions, divisé en deux groupes (les *branch*) nommés « groupe de la facilitation » et « groupe de l'exécution ». Le groupe de la « facilitation » (*facilitative branch*), pluridisciplinaire, a pour fonction de conseiller et de porter assistance, sur le plan économique et financier, aux Etats rencontrant des difficultés pour remplir leurs engagements, avant même le début d'une période d'engagement. Pour ce faire, il doit tenir compte des « capacités respectives des parties », ainsi que « des circonstances qui entourent les questions dont il est saisi ». La démarche est d'abord pédagogique. Les propositions antérieures qui visaient à habiliter ce groupe à déclarer publiquement un manquement potentiel ou effectif, à donner des avertissements ou à saisir l'autre branche en cas d'inobservation de ses recommandations n'ont pas été retenues¹⁰⁶.

Répondant à un esprit différent, le groupe de l'« application » (*enforcement branch*) est en revanche d'une nature quasi-juridictionnelle. La procédure devant ce groupe comporte d'ailleurs certaines garanties s'agissant notamment de la durée, des droits de la défense, et ménage un droit de recours devant la réunion des parties. Chargé du contrôle de la mise en œuvre du protocole par les seuls pays de l'annexe I, il est compétent pour décider de l'éligibilité aux mécanismes de flexibilité et du respect des objectifs en fin de période.

TECHNIQUES

L'approche comparative a conduit à élaborer une grille d'analyse des modalités de contrôle, à partir de critères qualitatifs portant sur les sources d'information, le statut et les compétences des institutions de contrôle et le contenu des informations collectées. On peut dès lors évaluer l'efficacité des dispositifs existants. L'échelle court d'un niveau zéro – « traités dormants » – à un niveau optimal où les organes de contrôle assurent des fonctions très poussées et intrusives. Le suivi systématique – où il s'agit de prévenir les violations – peut être complété par un suivi réactif – où il s'agit de réagir à des manquements soupçonnés.

Le suivi systématique

L'objectif du contrôle est de connaître le plus précisément possible les modalités pratiques de mise en œuvre des conven-

tions sur le territoire des différents Etats membres et de suivre cette mise en œuvre régulièrement. Il s'agit davantage de récolter des informations que de contrôler le comportement des Etats de manière strictement juridique. A cet effet, différentes techniques de suivi systématique sont expérimentées. A un premier niveau, rudimentaire, le contrôle repose sur un simple échange d'informations entre les parties au traité. Les obligations étatiques en la matière sont souvent étendues et formalisées par un « système de rapports ». Cette technique de contrôle, la plus utilisée par les conventions, entraîne l'obligation pour chaque Etat partie de présenter des rapports périodiques, rendant compte de ses activités dans le champ de la convention. Le système des rapports est une pièce maîtresse dans le récolement de l'information et, même lorsque d'autres techniques complémentaires sont éprouvées, il demeure la clef de voûte de l'ensemble de la procédure de contrôle. La technique est utilisée avec plus ou moins de vigueur et d'efficacité selon les conventions, mais elle est peu à peu améliorée. L'obligation conventionnelle est souvent renforcée : le contenu des rapports est précisé par la pratique de questionnaires, la diffusion de modèles de fiche, de lignes directrices, etc. Mais ce système n'est pas parfait. Le risque inhérent à l'origine gouvernementale de l'information est que les Etats ne laissent filtrer que quelques renseignements donnant de la réalité une image déformée voire idéalisée. De plus, d'une manière générale, les Etats remplissent mal leurs obligations et n'envoient pas systématiquement les rapports et, lorsqu'ils le font, les rapports sont peu précis et lacunaires. Il faut dire que pour beaucoup d'Etats, notamment les Etats en développement, la procédure est lourde, presque trop lourde, et les ressources humaines et financières sont insuffisantes pour l'appliquer. Certains secrétariats réfléchissent aux moyens de soulager les Etats et d'aider les pays en développement à s'acquitter de leurs obligations au titre du *reporting-system*. Mais les propositions de standardisation et d'harmonisation entre plusieurs espaces conventionnels n'ont pas abouti sur le plan international. En revanche, un premier pas a été effectué sur le plan communautaire, où l'usage du système des rapports est généralisé dans les directives de protection de l'environnement¹⁰⁷.

La technique est plus poussée aussi lorsque la tâche des institutions conventionnelles – généralement les secrétariats – ne se limite pas à recevoir les rapports pour les faire suivre aux parties sans intervenir sur le fond. C'est le cas lorsque, une fois les rapports étatiques collectés, les structures administratives traitent et analysent les informations pour dresser, à leur tour, des rapports dits « de synthèse » ou « rapport sur les rapports »

(selon la terminologie de la Cites – Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction –, signée à Washington en 1973. Ces rapports de synthèse sont plus facilement exploitables qu'une série de rapports juxtaposés. Ils sont précieux en ce qu'ils fournissent un « tableau » de la mise en œuvre de chaque convention, disposition par disposition. En outre, en traitant les informations reçues dans les rapports, les organes de contrôle mettent à jour des problèmes de non-conformité.

Mais la qualité du rapport de synthèse dépend de la fourniture à temps des rapports nationaux et de leur qualité propre. Elle varie aussi en fonction de la marge de manœuvre reconnue aux secrétariats, de la possibilité par exemple d'utiliser dans ce document des sources complémentaires d'information et notamment non gouvernementales. En effet, les ONG fournissent un appui croissant : grâce à leurs activités de veille, elles révèlent les difficultés de mise en œuvre dans certains Etats, ou les violations. Leur association tempère les inconvénients liés au caractère gouvernemental de l'information contenue dans les rapports. Elle est plus ou moins développée selon les systèmes conventionnels. Tantôt l'intervention des ONG est officieuse, tantôt elle est officialisée par la reconnaissance du statut d'observateur. Elle peut même aller plus loin : certaines, telle l'UICN dans le système de la Cites, ou un groupement d'ONG dans le cadre du Protocole de Montréal sur l'ozone, ont obtenu un statut d'ONG « partenaires ». L'UICN assume aussi les tâches de secrétariat de la Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale. Toujours est-il que beaucoup participent au suivi de l'application des traités, contribuant ainsi à améliorer les mécanismes de contrôle. Dans le système de la Convention de Berne de 1979 sur la conservation de la vie sauvage en Europe, les ONG se sont vues reconnaître un véritable « droit de pétition » et peuvent déclencher, par leurs courriers, l'ouverture de « dossiers » concernant certains Etats. Dans le cadre de l'Alena, les ONG peuvent adresser des communications au secrétariat de la Commission de coopération environnementale, alléguant que l'un des trois Etats n'assure pas l'application efficace de sa propre législation environnementale ; ces communications peuvent là aussi aboutir à l'ouverture de « dossiers » et à la conduite d'enquêtes.

Il est à noter aussi que, dans certains espaces conventionnels, le système des rapports est complété par des inspections systématiques, c'est-à-dire réalisées régulièrement en dehors de l'identification ou du soupçon de tout manquement aux obligations internationales. Ainsi, la Convention de Canberra du

22 mai 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique institue un mécanisme permanent de contrôles et d'inspections, réalisés par les parties contractantes elles-mêmes¹⁰⁸. Lors des négociations qui ont conduit à l'adoption du Protocole de Madrid du 4 octobre 1991 au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, l'institution d'un corps permanent d'inspection a même été proposée. Mais elle n'a pas été retenue en raison de ses incidences financières¹⁰⁹.

De même, la convention baleinière internationale a été révisée en 1977 pour autoriser l'établissement d'un système international d'observation (IOS), qui fonctionne, sur une base volontaire, par des échanges bilatéraux d'observateurs qui se rendent sur les bateaux ou à terre. Ces observateurs font ensuite rapport à la Commission baleinière notamment sur d'éventuelles infractions constatées¹¹⁰.

Il est encore rare que ce contrôle régulier soit complété et appuyé par des mécanismes indépendants chargés de recueillir des données sur l'environnement. C'est l'un des rôles qui se dessinent pour l'Agence européenne de l'environnement et le Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, s'agissant de la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement : mission est donnée désormais à l'Agence de « contribuer à la surveillance des mesures environnementales »¹¹¹. A l'échelle internationale, le système EMEP (Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe) fait encore figure d'exception. Mis en place par le protocole du 28 septembre 1984 à la Convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière¹¹², il fonctionne comme un réseau composé de stations de surveillance implantées sur le sol des différents Etats parties. Il transmet annuellement les informations recueillies à l'Organe exécutif de la Convention de Genève par le biais d'un rapport. L'EMEP permet ainsi de compléter voire d'invalidier les informations transmises par les Etats parties dans le cadre du système des rapports. Même si un tel programme de surveillance n'a pas « pour objectif d'identifier les Etats enfreignant leurs obligations, (...) la comparaison possible entre les informations qu'(il transmet) et celles obtenues dans le cadre des systèmes de contrôle sur la base de la présentation de rapports étatiques exerce une pression indirecte sur les Etats, pouvant les inciter à modifier leur comportement »¹¹³. Un tel appui à la technique plus classique du système des rapports mériterait sans aucun doute d'être étendu hors du champ de cette convention. C'est tout le sens des propositions d'Oran Young relatives à GEOMAP,

un mécanisme d'observation, de surveillance et d'évaluation de l'état de l'environnement, financé par le PNUE et le PNUD, qui travaillerait étroitement avec les secrétariats des conventions internationales¹¹⁴. Pour l'instant, dans un cadre conventionnel, même lorsque des organes experts sont établis, ils ne jouent pas, ou alors très ponctuellement, un tel rôle, pour lequel ils ne reçoivent généralement ni mandat ni financement.

Si le suivi systématique de la mise en œuvre des conventions fait soupçonner ou met en évidence un manquement, les organes de contrôle doivent pouvoir réagir : le suivi devient réactif.

Le suivi réactif

Les organes de contrôle doivent notamment être en mesure de se procurer des informations complémentaires, en menant des enquêtes, voire en conduisant des inspections sur place. Ce sont des mécanismes anciens – Commission du Rhin de 1804 – mais encore en plein développement. Un nombre croissant de conventions autorisent les organes de contrôle à procéder à des enquêtes – si l'on entend enquête au sens large, comme comprenant l'ensemble des moyens qui leur permettent de jouer un rôle actif dans le traitement de l'information. Ils ne se contentent donc pas de recevoir l'information passivement, mais demandent aux parties des compléments d'information.

Plusieurs espaces conventionnels ne reconnaissent pas cette possibilité. Ainsi, dans le cadre de la Convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière et de plusieurs de ses protocoles, le secrétariat n'a aucune possibilité d'enquête. Il n'est pas non plus autorisé à vérifier les données soumises dans les rapports étatiques, ni à prendre des mesures si les rapports soumis sont inadéquats¹¹⁵.

D'autres systèmes conventionnels confèrent un rôle renforcé aux secrétariats. Ainsi, dans le cadre de la Cites, les données contenues dans les rapports nationaux sont saisies par des moyens informatiques. Il est alors possible d'effectuer des analyses comparatives qui fournissent des informations nouvelles et surtout permettent d'identifier certaines fraudes et violations. Cette identification peut aussi être réalisée à partir d'autres informations, provenant de sources non gouvernementales ou gouvernementales. Lorsque le secrétariat considère que les dispositions de la convention sont incorrectement mises en œuvre, il en informe la partie concernée ; celle-ci doit dans un délai maximal d'un mois, adresser une réponse et fournir les informations éventuellement requises¹¹⁶. A partir de là, le secrétariat tient un registre des cas de violation de la convention. La Conférence des parties l'a chargé de lui remettre, à chacune de

ses sessions, un rapport sur l'examen des infractions présumées, sur la base des articles 12 et 13. Le secrétariat y recense les transactions douteuses qui ont pu être observées et/ou traitées dans l'intervalle entre les conférences¹¹⁷.

De même, le secrétariat du Protocole de Montréal s'est vu reconnaître d'importantes prérogatives. Il peut lui-même déclencher la procédure de « non-conformité » au vu des informations transmises ou non transmises par l'Etat dans le cadre du *reporting system*. Le secrétariat peut également décider de mettre en route la procédure à partir d'informations recueillies auprès d'autres sources, y compris non étatiques, comme des ONG. Ces dernières trouvent là un moyen de participer indirectement à la mise en œuvre du protocole. Elles font ainsi une entrée par la « petite porte », la « grande porte » leur ayant été fermée, lorsque les parties contractantes, après de vives discussions, ont finalement décidé de ne pas les autoriser formellement à ouvrir la procédure¹¹⁸.

L'inspection « réactive », forme la plus aboutie de l'enquête, est bien entendu le moyen le plus efficace, car elle permet de collecter l'information à la source et limite le filtrage par les Etats. D'autres champs du droit international, et notamment le désarmement, ont considérablement développé les procédures d'inspection. Dans le champ de l'environnement, même si cela demeure exceptionnel, des inspections – le terme lui-même n'est pas toujours employé, mais c'est bien de cela qu'il s'agit – sont organisées dans le cadre de certaines conventions. Elles sont effectuées par des experts indépendants, accompagnés de personnel administratif. Cependant, l'assentiment préalable de l'Etat territorial est requis. Les inspections ne peuvent d'ailleurs être menées à bien sans sa collaboration. De ce point de vue, le champ de l'environnement est moins avancé que d'autres secteurs de coopération internationale – le désarmement par exemple.

Depuis 1984, date à laquelle le Comité permanent en a approuvé le principe, des inspections sont menées dans le cadre de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Elles ont lieu à la demande du comité permanent, et avec l'autorisation de l'Etat concerné, en particulier lorsque des dossiers « délicats » sont ouverts¹¹⁹. Elles sont réalisées par un expert indépendant, mais dont la désignation, faite par le secrétaire général du Conseil de l'Europe, doit être approuvée par la partie concernée. Un mandat précis lui est confié par le comité. A la demande de ce dernier ou de son président, l'expert est accompagné durant sa visite par un membre du secrétariat et par un représentant de la

partie concernée. A la suite de son inspection, il fournit un rapport d'expertise à ce dernier. Plusieurs inspections de ce type ont été conduites et les rapports n'ont pas toujours été du goût des Etats inspectés¹²⁰.

Un mécanisme voisin dit « mission consultative » fonctionne dans le cadre de la Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale. Mais la procédure, qui tient à la fois, très habilement, de l'assistance technique et du contrôle, est sans doute plus coopérative. Une cinquantaine de missions – la dernière à Donana en Espagne, en octobre 2002 – ont eu lieu depuis sa création. Il est certain qu'en échange d'une assistance technique, le secrétariat gagne un droit de regard sur la mise en œuvre de la convention sur le territoire de la partie en cause, même si ce droit est fortement encadré et ne peut en tout état de cause être exercé sans l'accord de cette dernière¹²¹.

Des inspections peuvent également avoir lieu dans le cadre du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Dans le cadre de la procédure de non-conformité, le Comité d'application doit avant tout assurer une solution à l'amiable, qui soit acceptée par les parties concernées et la partie intéressée. Il dispose à cet effet de certains pouvoirs d'enquête : il peut « demander, lorsqu'il le juge nécessaire, par l'intermédiaire du secrétariat, un complément d'information sur les questions qu'il examine », ou procéder à une inspection sur place, mais seulement « sur l'invitation de la partie intéressée »¹²².

Un mécanisme original, sans équivalent, fonctionne dans le cadre de l'OCDE. Il s'agit de l'examen systématique des performances environnementales. Bien qu'extra-conventionnel, il est susceptible d'apporter un appui non négligeable au contrôle de la mise en œuvre par les Etats de leurs obligations conventionnelles. Ce seul exemple illustrerait le dynamisme de la matière. Comme le souligne H. Smets, alors que ces examens auraient été inacceptables il y a quinze ans, les pays leur attachent désormais un grand intérêt et souhaitent vivement la continuation de ce programme d'activités, qui leur donne une vue extérieure et impartiale sur les forces et les faiblesses de leur action¹²³.

Ainsi, le système des rapports, l'enquête et l'inspection sont des procédures de plus en plus abouties, même si le système des rapports est géré avec plus ou moins de vigueur selon les conventions, ou s'il n'existe pas encore un droit général de l'enquête et de l'inspection, mais plutôt des accords sectoriels. Plus que par un réaménagement de ces procédures, une amélioration passerait par des moyens plus importants conférés aux secrétariats, dont les effectifs sont la plupart du temps insuffisants pour mener à bien

cette tâche. Le suivi des rapports, pourtant essentiel, s'avère de ce fait très inégal. Enquêtes et inspections sont encore peu développées, non seulement parce qu'un bon nombre d'Etats les considèrent comme une entorse à leur souveraineté ou une ingérence dans leurs affaires intérieures, mais parce que les moyens de les mener à bien ne sont pas disponibles.

La stratégie de « promotion du droit » ne passe pas seulement par l'accompagnement que constitue le contrôle. Lorsque des difficultés dans la mise en œuvre voire des manquements sont identifiés, les organes de contrôle combinent, dans leur réaction, incitations et sanctions.

Les incitations

Les mesures incitatives regroupent essentiellement l'assistance technique et financière. Elles sont toutefois relativement limitées en raison de l'insuffisance des moyens.

Ainsi, l'assistance technique dans le cadre des conventions connaît des développements intéressants, mais reste largement subordonnée aux moyens financiers disponibles. S'agissant des transferts de technologie, et malgré la multiplication des centres conventionnels d'information sur les technologies (*technology clearing house*), les mécanismes conventionnels s'avèrent très limités.

De même, la mise en œuvre des conventions environnementales souffre de l'insuffisance des financements. Les incitations financières reposent sur des mécanismes conventionnels, de plus en plus nombreux, mais assez limités dans leur montant. Les fonds instaurés par les conventions sont alimentés par des contributions volontaires, par essence variables et peu prévisibles et, surtout, en diminution en période de crise.

La sixième Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique à La Haye, en mai 2002, l'illustre bien. Elle s'est avérée très conflictuelle dès lors qu'il s'est agi de définir des moyens d'action précis, avec des échéances et des financements, d'accès aux ressources génétiques et d'espèces envahissantes, en particulier sur les questions de forêt. Elle n'a débouché sur aucun engagement en la matière. La conférence avait été précédée par la Déclaration de Cancún de douze grands pays « méga-divers » en développement. Ils rappelaient qu'ils abritent 70 % de la diversité biologique de la planète et demandaient la création d'un fonds international alimenté par les pays du Nord¹²⁴.

Si cette formule n'a pas été retenue, la coopération économique revêt tout de même ici ou là des formes relativement novatrices. Elle s'appuie, notamment, sur des mécanismes financiers

conventionnels, tels le Fonds pour la conservation des zones humides de la Convention de Ramsar créé en 1990, ou le Fonds multilatéral institué par le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone créé en 1991. Destinés à aider les pays en développement à s'acquitter de leurs obligations conventionnelles, ils sont innovants à bien des égards¹²⁵. Principal levier financier des conventions environnementales, le Fonds pour l'environnement mondial, empreint de souplesse et de pragmatisme dans son fonctionnement, s'avère également un outil original pour mettre en œuvre des conventions¹²⁶. Reposant sur des contributions volontaires, il vient, à l'occasion sa troisième reconstitution, d'être doté de 2,9 milliards de dollars, ce qui devrait couvrir ses opérations jusqu'en 2006¹²⁷. Il voit dans le même temps ses domaines d'application élargis à la Convention sur la désertification qui, jusqu'à présent, n'avait bénéficié que de financements dérisoires, et à la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants.

Plusieurs espaces conventionnels traitent ainsi l'environnement de manière holistique, tissant avec lui les questions du développement, de l'accès aux ressources, des droits de propriété intellectuelle, de l'assistance financière et du partage des bénéfices¹²⁸. Là encore, le Protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre établit le système le plus original. Ce protocole est exemplaire dans le principe, puisqu'il ne fixe d'objectifs de réduction que pour les pays développés, en application du principe des responsabilités communes mais différenciées. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui ont motivé le retrait américain. En raison de leur poids démographique, la Chine et l'Inde sont d'ores et déjà parmi les plus grands émetteurs planétaires de gaz à effet de serre, bien que la contribution par habitant y soit encore faible. En 2020, les pays en développement devraient rejeter davantage de gaz à effet de serre que les pays industrialisés. Les Etats-Unis souhaitent que ces émissions soient intégrées dans les mécanismes de marché du protocole : les coûts marginaux d'amélioration y étant très faibles, cela aurait pu permettre de diviser par cinq le prix de la tonne de carbone économisée¹²⁹. Outre le fait qu'il s'agissait d'une tentative ouverte de s'exonérer de leurs efforts nationaux, cela portait atteinte au compromis initial selon lequel le Nord, en raison de sa responsabilité première dans la dégradation de l'atmosphère, prendrait les premières mesures avant d'associer le Sud.

La Déclaration de Delhi adoptée à l'issue de la huitième Conférence des parties sur le changement climatique, le 1^{er} novembre 2002, réaffirme la nécessité de ratifier le Protocole de Kyoto, selon la formule adoptée lors du SMDD, mais ne

mentionne pas la nécessité d'une « plus large participation » aux engagements du protocole après 2012. Les Européens souhaitent une telle mention pour signifier l'ouverture d'un dialogue avec les pays du Sud envisageant un contrôle des émissions de gaz à effet de serre. Les PED refusent de s'engager sur l'avenir alors que les pays développés ne restreignent pas leurs émissions de manière significative, notamment les Etats-Unis, dont les émissions continuent de croître rapidement. Il est difficile de convaincre les pays en développement d'entrer dans le système sans gagner leur confiance : « En dépit de la théorie économique, et sans rien ôter à la justesse de ses calculs, il n'est pas possible, dans le monde réel, d'initier une démarche diplomatique crédible, qui engage les Etats sur le long terme, en commençant par repousser à un horizon lointain les efforts des principaux responsables »¹³⁰. Or, pour l'heure, le dispositif n'est pas assez attractif pour les pays en développement¹³¹.

En attendant une intégration de ces derniers, l'Accord de Bonn a confirmé la mise en place, au rang des mécanismes de flexibilité, du mécanisme de développement propre (MDP), déjà évoqué. Le MDP autorise un pays à financer dans un autre des investissements de développement plus économes en énergie et en CO₂ que ce qui aurait été réalisé normalement et de partager, selon des règles non encore établies, les bénéfices de l'opération en termes de crédit d'émissions de façon moins onéreuse qu'en finançant des mesures de réduction nationale. Le MDP doit bénéficier aux pays en développement – réduire leurs émissions grâce à des projets d'investissement menés chez eux – et aux pays industrialisés – remplir à moindre coût leurs engagements chiffrés de limiter et de réduire les émissions. Il est sensé générer un « second marché » de droits d'émission qui devrait, si les coûts de transaction ne se révèlent pas trop élevés, contribuer à abaisser le prix de référence de la tonne de carbone¹³². Un comité exécutif a été mis en place pour en surveiller le fonctionnement. Les crédits générés – les réductions d'émission certifiées (REC) – sont calculés et certifiés par un auditeur externe et ne sont officiellement « émis » qu'après approbation du projet par le comité exécutif du MDP. Une partie de ces crédits sera prélevée afin d'alimenter un fonds destiné à financer des actions d'adaptation dans les pays en développement¹³³.

Sur le plan institutionnel, notons que la décision d'allouer des incitations sous une forme ou une autre appartient aux seuls organes politiques et s'appuie sur leur appréciation. Mais elle repose sur une collaboration avec les secrétariats. Ainsi, l'institutionnalisation de la coopération joue là aussi un rôle fondamental. La présence des ONG offre bien souvent une caisse de

résonance à des débats qui resteraient discrets sans cela : elle transforme un débat secret entre représentants des Etats en réunion publique, aucune de ces organisations n'étant soumise à une obligation de réserve.

Les sanctions

D'une manière générale, le droit international admet, dans le cadre d'un traité multilatéral, qu'un Etat réponde à la violation d'une obligation conventionnelle par un autre Etat, en suspendant à son tour, partiellement ou totalement, l'application du traité¹³⁴. Ce type de réaction est en principe inadapté dans le cadre des conventions de protection de l'environnement. La menace de contre-mesures peut être efficace si les Etats ont effectivement un intérêt mutuel à une mise en œuvre correcte du traité. Elle ne l'est plus dès lors que les obligations que celui-ci contient sont non réciproques et fondées sur la notion d'un intérêt général et supérieur, du « bien commun ». Le droit international n'est toutefois pas totalement démuné s'agissant de forcer l'exécution, puisque la possibilité de sanction existe malgré tout aussi bien dans un cadre non juridictionnel, que dans un cadre juridictionnel.

DANS UN CADRE NON JURIDICTIONNEL

Les institutions conventionnelles ne sont pas totalement démunies. Certaines sanctions sont théoriquement envisageables et effectivement mises en œuvre. Ces sanctions, collectives, s'avèrent plus adaptées que les sanctions individuelles dès lors que les traités contiennent des obligations non réciproques (pas de *do ut des*) et que le but est d'assurer le respect d'une règle objective.

Il peut s'agir d'abord de sanctions « morales » ou « psychologiques » : l'effet *name and shame* joue pleinement dans le domaine de l'environnement, où il peut se révéler utile et efficace. La stigmatisation d'un Etat par la publication de rapports, dans des résolutions ou même des débats, lors des conférences des parties, est renforcée par la présence des ONG, qui servent de relais auprès des opinions publiques.

Il peut s'agir ensuite de sanctions disciplinaires : suspension du droit de vote, voire suspension de l'ensemble des droits et privilèges inhérents à la qualité de partie.

Il peut s'agir enfin de sanctions économiques, consistant principalement au retrait des avantages que trouvent les Etats à participer aux conventions environnementales¹³⁵ : déclassement d'un site inscrit sur une liste internationale ou labellisé, retrait de subsides financiers, suspension des missions d'assistance, etc. Ces

sanctions sont par nature ponctuelles et limitées. Ponctuelles, parce que toutes les conventions ne procurent pas de tels avantages et ne sont donc pas en mesure de les retirer, mais aussi parce que les conventions qui les procurent le font elles-mêmes de manière très ponctuelle¹³⁶. Limitées, car ces sanctions doivent correspondre à la violation en cause. Il n'est pas encore question de déclasser un site pour manquement à une obligation autre que celle de conserver le site en question. De même, lorsqu'on retire des subsides financiers, le retrait correspond à un manquement dans l'utilisation de ces ressources et non pas à un manquement à la convention, qui n'aurait qu'un rapport éloigné avec leur versement.

Enfin, ces réactions n'interviennent qu'en dernier ressort, car elles vont contre l'objet des conventions. Ainsi, dans le cadre de la convention Unesco du patrimoine mondial de 1972, l'exclusion d'un bien de la « liste » est envisagée si ce bien a perdu les caractéristiques qui avaient déterminé son inscription, ou encore si ses qualités intrinsèques étaient déjà, au moment de son inscription, menacées et que les mesures nécessaires indiquées par l'Etat partie n'ont pas été prises dans le laps de temps proposé¹³⁸. Bien entendu, elle intervient en dernier recours et le comité cherche à l'éviter, en particulier au moyen d'une coopération technique, dont l'UICN a la charge pour les sites naturels. En tout état de cause, l'exclusion d'un site ne favorisera pas sa conservation, qui est l'objectif recherché. En revanche, la menace d'une exclusion peut y contribuer. En effet, classer un site sur une liste internationale témoigne de la reconnaissance de son importance et de sa valeur internationale. En cela, il est flatteur pour l'Etat territorial, qui n'a aucun intérêt à ce qu'il soit déclasser. Même s'il le souhaitait, pour avoir les « mains libres » sur ce site, la publicité faite autour du déclassement pourrait l'en dissuader. Par là, le déclassement d'un site s'apparente à une sanction psychologique, du même ordre – même si elle comporte alors des effets matériels – que la simple constatation d'un manquement. En même temps, cette sanction va plus loin : le classement d'un site facilitant le drainage de financements internationaux, le déclassement peut entraîner une perte concrète d'avantages financiers.

Il en est de même du retrait de subsides financiers. Il pénalise l'Etat qui cherchera à l'éviter, mais contredit les objectifs de la convention dans la mesure où les fonds ont été alloués pour favoriser son application. Ce type de sanction n'est pas encore réellement appliqué. Pourtant, la multiplication des mécanismes financiers conventionnels pourrait permettre de le développer. Cela renforcerait le contrôle, d'autant que, dès l'instant où les Etats reçoivent des financements internationaux, ils sont tenus de

rendre compte de l'utilisation qu'ils en font. Pour cela, il peuvent faire parvenir des rapports sur leur utilisation ou accepter des missions de contrôle, même si celles-ci ne sont *a priori* pas obligatoires. C'est ainsi que les systèmes semblent évoluer, comme l'illustre l'exemple du Fonds de la Convention de Ramsar¹³⁸.

De plus, les conventions qui prônent le recours à des outils économiques ou emportent des mesures commerciales sont mieux loties que les conventions strictement environnementales – protection de la nature par exemple. En effet, elles réservent la possibilité d'exclure – temporairement – le commerce des produits réglementés entre les Etats parties et l'Etat en manquement.

De telles sanctions sont adoptées dans le cadre de la Cites. Bien qu'elle vise à protéger les espèces menacées, cette convention comporte des éléments de réciprocité qui permettent de mettre en œuvre des contre-mesures. Les contre-mesures peuvent être individuelles. Par exemple, la convention permet aux Etats importateurs de contrôler son application par les Etats exportateurs, notamment la délivrance et la validité des permis d'exportation, et de refuser l'importation du spécimen s'ils l'estiment non conforme aux conditions définies conventionnellement. Cette possibilité a été utilisée plusieurs fois, notamment par les Etats-Unis et la Communauté européenne, pour obtenir le respect de la convention par des Etats comme Singapour ou l'Indonésie¹³⁹. Elle est toutefois contestée, car les Etats exportateurs voient dans ce regard porté sur leur politique une ingérence dans leurs affaires intérieures. Les contre-mesures collectives sont préférables, car moins subjectives par nature, moins arbitraires et donc moins contestables. Sur le fondement de l'article XIV, la Conférence des parties peut ainsi demander aux parties de cesser d'accepter des documents délivrés par certains Etats, les privant en cela de commercer avec les autres parties. La Bolivie, les Emirats arabes unis, le Salvador, la Thaïlande, la Chine ou Taiwan ont ainsi figuré sur la « liste noire » de la Cites. Pour l'Etat destinataire, il s'agit bien d'une sanction. En revanche, pour les Etats sensés mettre en œuvre la mesure, il ne s'agit que d'une recommandation, qu'ils sont donc libres de ne pas suivre, mais à laquelle ils se conforment car ils se sentent « enserrés » par diverses contraintes politiques. La possibilité n'est utilisée que rarement ; son pouvoir symbolique n'en est que plus fort¹⁴⁰.

Le principe est voisin dans le cadre de la procédure de non-conformité établie pour le Protocole de Montréal sur la couche d'ozone. Les sanctions n'y interviennent qu'en dernier ressort, seulement lorsque les recommandations, incitations et mesures d'assistance internationale demeurent sans effets et que l'Etat

collabore insuffisamment ou même fait preuve de mauvaise volonté. Comme le dit L. Boisson de Chazournes, « on trouve l'idée qu'un Etat partie ne pourrait pas se passer des bénéfices de la coopération internationale. Les avantages de celle-ci l'ayant incité à devenir partie au protocole, ils devraient également le conduire à respecter ses obligations »¹⁴¹. Quant à leur contenu, les sanctions consistent ici en un retrait des principaux avantages que procure le protocole. La liste indicative des mesures qui pourraient être prises prévoit la « suspension, conformément aux dispositions du droit international applicables à la suspension des effets d'un traité, de droits et de privilèges spécifiques découlant du protocole, pour une durée limitée ou illimitée, notamment ceux concernant la rationalisation industrielle, la production, la consommation, les échanges, le transfert de technologie, les mécanismes de financement et les arrangements institutionnels »¹⁴². Il s'agira principalement du retrait ou du refus de subsides financiers, ou de l'assistance technique, ces mesures s'adressant plus spécifiquement aux pays en développement. Il peut s'agir aussi de la suspension de l'assistance bilatérale et/ou multilatérale, cette dernière étant procurée dans le cadre d'un fonds multilatéral, le FEM par exemple. En effet, la stratégie opérationnelle de ce dernier prévoit que « [e]n cas de non respect des obligations du protocole [...], tout financement [au titre du FEM] peut faire l'objet des procédures prévues à cet effet par le Protocole de Montréal. Ces procédures sont engagées et menées par le secrétariat et le comité d'application du protocole. Elles comprennent la notification des motifs d'inexécution, l'évaluation des retards prévisibles dans l'application des mesures de réglementation et d'établissement d'un calendrier révisé des engagements. L'aide du FEM sera conforme à la "liste indicative de mesures qui pourraient être prises par une réunion des parties au Protocole de Montréal au sujet de l'inexécution des dispositions du protocole" ainsi qu'aux recommandations pertinentes des parties au protocole »¹⁴³.

Mais il y a également la possibilité de décider de sanctions commerciales, la mesure pouvant alors toucher indifféremment les pays en développement et les pays développés. En 1995, lorsque les cinq pays d'Europe centrale et orientale ont déclenché la procédure, ils demandaient un moratoire, un délai supplémentaire pour éliminer les substances concernées. En l'espèce, le comité a adopté les conclusions des groupes d'experts et décidé d'un certain nombre de mesures. Le cas le plus épineux était celui de la Russie, invitée à cesser l'exportation de plusieurs substances réglementées¹⁴⁴. Les autres parties contractantes étaient invitées – *shall not import* – à interdire toute importation

des produits concernés en provenance de Russie. Cette dernière a vivement réagi, considérant que la réaction s'apparentait à une sanction et, dès lors, trahissait l'esprit du protocole et de la procédure¹⁴⁵. La décision a d'ailleurs été adoptée sans son accord. Loin d'une sanction « molle », il s'agit d'une sanction sans doute beaucoup plus lourde que celle qui pourrait être décidée par le juge ou l'arbitre dans le cadre d'une procédure « classique »¹⁴⁶. Dès lors, il est difficile de parler de *soft responsibility*¹⁴⁷. Pourtant, dans cette affaire, la réunion des parties recommandait une série de mesures d'assistance internationale pour s'assurer de l'élimination des substances « ozonocides » (§ 9, a)). Sanctions et incitations se retrouvent donc ici étroitement – et paradoxalement – mêlées. Pendant plusieurs années, la réunion des parties a gardé sous surveillance la Russie, qui demeurait en situation de non-conformité, tout en assouplissant peu à peu ses décisions. Lors de sa dernière session, elle a constaté des progrès importants, ce qui l'a conduite à recommander fermement une assistance internationale, en particulier dans le cadre du FEM¹⁴⁸. Les décisions suivantes ont été bien mieux reçues par la Russie¹⁴⁹.

Il existe actuellement un débat entre les Etats parties quant à l'opportunité de durcir la procédure, en développant les sanctions. Lors de la quinzième réunion du groupe de travail à composition non limitée, en 1997, des propositions ont été faites en ce sens, en particulier par le Canada. Mais de nombreux délégués se sont alors inquiétés, arguant que les sanctions vont contre l'esprit d'un protocole et qu'une telle modification risquerait fort d'être contre-productive¹⁵⁰. A la suite des discussions, les parties ont établi un groupe de travail *ad hoc* sur la non-conformité, composé d'experts juridiques et techniques. Il est chargé d'examiner la procédure et de faire les conclusions et recommandations appropriées aux parties afin de la rendre plus élaborée et de la renforcer¹⁵¹.

Dans le cadre du Protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre, le groupe de l'application devrait être chargé d'appliquer les « mesures consécutives » dans les cas de non-respect des dispositions. Ces mesures « visent à rétablir le respect des dispositions pour assurer l'intégrité de l'environnement et doivent inciter à ce respect ». Même si cela n'est pas automatique, elles peuvent prendre la forme de sanctions. Pour chaque tonne de gaz à effet de serre qu'un pays émet au-delà de son objectif, il devra ainsi réduire ses émissions de 1,3 tonne supplémentaire pendant la deuxième période d'engagement du protocole, qui commencera en 2013. Un Etat défaillant pourra également voir suspendue sa faculté de vendre des crédits d'émission. Tel qu'il

est projeté, ce système possède un degré de raffinement et de complexité jusqu'à ce jour inégalé pour un mécanisme conventionnel de contrôle dans le domaine de l'environnement. En outre, il est obligatoire de fait dès lors que l'éligibilité d'un Etat est tributaire de son assujettissement aux procédures de contrôle du respect des dispositions. Il reste toutefois à en éprouver le fonctionnement.

Les procédures évoquées jusqu'à présent revêtent un caractère non-juridictionnel. C'est d'ailleurs en partie parce que le contrôle contentieux a été jugé mal adapté dans le domaine de l'environnement que des procédures non contentieuses se sont développées. Il n'en demeure pas moins qu'un contrôle juridictionnel est susceptible d'être mis en œuvre en amont, en aval ou parallèlement à ces procédures. Cela est d'autant plus nécessaire que les sanctions décidées dans un cadre non juridictionnel ne suffisent pas toujours à modifier les comportements des Etats : « quand le choix a été pour un Etat entre la perte du bénéfice de l'appartenance à une organisation internationale et le maintien de ses options propres, fussent-elles illégales, il a toujours été exercé au profit du maintien des priorités nationales »¹⁵².

DANS UN CADRE JURIDICTIONNEL

Dans le domaine de l'environnement, les Etats font preuve d'une certaine défiance à l'égard de mécanismes juridictionnels internationaux. Leurs traditionnelles réticences envers le recours au juge international sont ici encore plus marquées, pour plusieurs raisons : les obligations définies, même sur le plan conventionnel, sont souvent vagues ; bien des éléments de l'environnement ne présentent pas de valeur marchande ou une faible valeur marchande ; les spécificités des dommages environnementaux sont de nature à décourager le déclenchement de telles procédures¹⁵³.

Dans son principe 22, la Déclaration de Stockholm invitait déjà les Etats à développer le droit international en ce qui concerne la « responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités, menées dans les limites de la juridiction de ces Etats ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction ». Mais la matière se caractérise encore aujourd'hui par sa pauvreté conventionnelle¹⁵⁴. La pratique n'a pas non plus contribué à développer le droit de la responsabilité. En effet, la quasi-totalité des litiges interétatiques a été réglée par la négociation d'accords de compensation, conclus sans référence à des règles de contentieux international¹⁵⁵, tout au moins lorsqu'un glissement n'était pas effectué vers le droit international privé.

Plusieurs conventions ont ainsi pour objet de faciliter le règlement de ce type de litige, en « canalisant » la responsabilité des opérateurs (exploitants ou propriétaires), en prévoyant la constitution de fonds de compensation pour verser des indemnités lorsque l'opérateur est insolvable ou que les dommages dépassent un certain montant, en développant des systèmes de responsabilité « objective », en déterminant la compétence de juridiction ou en assurant l'exécution des jugements¹⁵⁶. Cette translation de la responsabilité n'a cependant pas été effectuée dans tous les secteurs ; seules certaines activités sont couvertes, tels les transports de marchandises dangereuses, notamment les hydrocarbures ou l'énergie nucléaire. Les Etats font preuve de réticences envers une généralisation de ces principes, comme en témoigne l'absence de ratification de la (trop ?) ambitieuse Convention de Lugano du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement ou la lenteur des travaux de la Commission dans l'élaboration d'une directive sur ce sujet¹⁵⁷.

Si le juge international a vu son intervention marginalisée pendant longtemps, il est, ces dernières années, sollicité de manière croissante s'agissant des questions environnementales. La Cour internationale de Justice a rendu un important arrêt de ce point de vue en 1997¹⁵⁸. Une grande part de la jurisprudence du nouveau Tribunal international du droit de la mer concerne l'environnement¹⁵⁹, tandis que les organes de règlement des différends de l'OMC – groupes spéciaux et organe d'appel – se voient soumettre des différends relatifs à des mesures commerciales à vocation environnementale¹⁶⁰. Ces dernières années, la Cour européenne des droits de l'homme a eu à connaître plusieurs affaires possédant une dimension environnementale¹⁶¹, tandis que la nouvelle Cour pénale internationale pourrait avoir – même si cela sera difficile – à juger de crimes de guerre à dimension environnementale¹⁶². Enfin, la Cour permanente d'arbitrage a produit en 2001 un règlement facultatif pour arbitrer les différends relatifs aux ressources naturelles et/ou à l'environnement, qui ménage d'intéressantes possibilités.

Par-delà la diversité de ces juridictions, inégalement armées, notamment sur le plan procédural, l'étude de leurs récentes décisions témoigne de leur capacité à « juger » des différends à composante environnementale. Les organes de règlement des différends de l'OMC eux-mêmes intègrent de manière croissante les préoccupations « non commerciales ». Dans l'affaire des crevettes II, l'organe d'appel ne dément-il pas la critique d'indifférence à l'égard de ce domaine, ouvrant par son interprétation la porte aux mesures unilatérales de protection de l'environnement ?¹⁶³

Il faut ajouter que les mécanismes de règlement pacifique des différends que prévoient très souvent les conventions environnementales – y compris jusqu’à la saisine de la Cour internationale de Justice ou la constitution d’un tribunal arbitral – ne sont pas utilisés. Le contrôle systématique devient ainsi un simple substitut de ces mécanismes, alors que les procédures non contentieuses et contentieuses mériteraient d’être mieux articulées. L’intervention du juge pourrait constituer le prolongement des violations constatées à l’issue du contrôle systématique. Certes, à l’opposé du suivi systématique, la responsabilité internationale et les mécanismes de règlement pacifique des différends ne sont pas préventifs, mais visent tout au contraire à corriger une application incorrecte dans un cas d’espèce. Ils sont donc par essence postérieurs à une violation. Si le mécanisme de la responsabilité étatique apparaît à lui seul comme un moyen de réaction insuffisant et inadapté, ne peut-il pas être utilisé en complément des procédures non contentieuses ? Cette possibilité est réservée par la plupart des conventions environnementales, mais n’a jamais été utilisée. Toutefois la matière est relativement récente et en pleine évolution.

Pour prendre un exemple, la Convention de Vienne de 1985 sur la couche d’ozone comporte, dans son article 11, une clause classique de règlement des différends, prévoyant le recours aux mécanismes pacifiques « en cas de différend entre parties touchant l’interprétation ou l’application de la présente convention ». Sont prévus la recherche d’une solution par voie de négociation et, en cas d’échec, l’appel aux bons offices ou à la médiation d’une tierce partie. De surcroît, en ratifiant la convention, les parties peuvent déclarer accepter le recours à l’arbitrage comme obligatoire, selon les modalités déterminées par la Conférence des parties, ou la soumission du différend à la Cour internationale de Justice, lorsque les autres procédures ont échoué. Si l’activation de la clause compromissoire n’est pas possible, pour défaut de réciprocité, la convention prévoit une conciliation (art. 11, §§ 4 et 5). Cette clause offre théoriquement un support pour mettre en œuvre la responsabilité des Etats pour violation des obligations conventionnelles, bien qu’elle n’ait jamais été utilisée à cet effet. Son utilité potentielle est évidente : elle pourrait prolonger les violations constatées à l’issue du contrôle systématique, en particulier dans les cas de manquements répétés et de refus de collaboration. Le texte de la convention ne reconnaît pas clairement un droit d’action populaire, à la différence par exemple de ce qui est prévu dans le secteur des droits de l’homme. Toutefois, les termes utilisés, ainsi que l’intérêt juridique qu’ont les Etats à ce que le traité soit respecté peuvent nous

porter à conclure qu'une telle clause pourrait être interprétée très largement. L'hypothèse de recours collectifs est peut-être envisageable. Ils sont sans doute plus acceptables lorsqu'on songe aux précédents de recours étatiques devant les organes de la Convention européenne des droits de l'homme.

Malheureusement, au sein du protocole, qui contient les obligations les plus précises, ne figure aucune clause de cette nature. On peut bien entendu penser que les Etats ont fort prudemment fait correspondre la sanction dure aux obligations molles et prévu une sanction molle pour les obligations dures... Mais le mécanisme de la convention est à première vue applicable au Protocole de Montréal. L'article 11, § 6, de la convention ne prévoit-il pas que les dispositions relatives au règlement des différends s'appliquent « à tout protocole, sauf dispositions contraires du protocole en question ». Or, le protocole ne contient pas de dispositions contraires. En revanche, la décision de 1992 de la réunion des parties, établissant la procédure de non-conformité, précise que cette dernière « s'applique sans préjudice de la procédure relative au règlement des différends prévue à l'article 11 de la Convention de Vienne ». Ainsi donc, on peut considérer avec P.-M. Dupuy, que l'invocation des mécanismes classiques de responsabilité est et demeure possible, bien que ces mécanismes se révèlent moins adaptés que la procédure *ad hoc* de non-conformité¹⁶⁴. Quoi qu'il en soit, si l'utilisation de ces mécanismes n'est pas exclue, ils ne sont que subsidiaires au regard de la procédure spéciale définie par les parties¹⁶⁵.

Notons enfin que le juge international n'est pas le seul à pouvoir intervenir. La Cour de Justice des Communautés européennes peut aussi mettre en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement, dès lors que ces conventions ont pénétré l'ordre juridique communautaire – par adhésion de la Communauté ou la transposition de leur contenu. Même si les arrêts de la Cour de Justice des Communautés ne sont pas toujours rapidement ni parfaitement exécutés, la participation de cet acteur singulier modifie le contexte juridique dans lequel les conventions sont mises en œuvre¹⁶⁶. On peut penser également au rôle croissant du juge interne dans le contrôle de la mise en œuvre du droit international de l'environnement.

Conclusion

L'éclatement normatif et institutionnel du droit international de l'environnement se retrouve sur le plan des moyens de mise en

œuvre. Dans cet univers décentralisé, en dépit des transferts de l'un à l'autre, chaque espace conventionnel a dessiné ses propres procédures. Elles varient selon l'ancienneté de la coopération, leur caractère régional ou leur vocation universelle, selon qu'il s'agit d'instruments économiques ou d'outils plus classiques de type *command and control*, selon qu'il s'agit de procédures coopératives et/ou conflictuelles, selon l'objet des traités et la présence ou non d'une dimension commerciale, etc. Largement originales et novatrices, les mesures d'application contribuent à affermir ce champ de coopération internationale. Les évolutions sont relativement rapides, même s'il faut du temps pour que les Etats s'habituent à une *compliance culture*. De ce point de vue, la vitalité du droit international de l'environnement est encourageante, à un moment où les « poussées régressives » du système juridique international sont plus nombreuses que ses progrès¹⁶⁷. Une série de questions « nouvelles » appellent à leur tour une coopération internationale. La sauvegarde de l'environnement peut ainsi être étudiée dans une perspective la dépassant, interrogeant tout à la fois l'adaptabilité et l'adaptation du droit international aux évolutions politiques, économiques et sociales, alors que les interrogations sur l'existence, les fondements, la validité et le fonctionnement de ce dernier sont renouvelées. Pour certains, le sujet résume même « à lui seul toute la problématique de la régulation mondiale »¹⁶⁸.

Notes

Cette note doit beaucoup aux nombreuses et stimulantes discussions tenues avec Laurence Boisson de Chazournes et s'est largement nourrie du contenu de son étude sur « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis », parue dans la *Revue générale de droit international public* (1995). Je renouvelle à Laurence tous mes remerciements pour sa gentillesse, sa disponibilité et sa confiance.

1. Le taux d'extinction des vertébrés pourrait atteindre 15 à 20 % dans les cent prochaines années. PNUE, *L'avenir de l'environnement mondial*, De Boeck, 2002, pp. 121 et ss.

2. *Ibid.*, p. XXVI.

3. Chronique des faits internationaux, RGDI, t. 106, 2002-4, p. 951.

4. Le même mouvement peut être identifié à l'échelle communautaire : cf. la Communication de la Commission européenne 96 (500) sur la mise en œuvre du droit européen de l'environnement, 22 octobre 1996.

5. T. Risse, 2000, Rational choice, constructivism and the study of international institutions. *In* Political Science as discipline? Reconsidering power, choice and the State at century's end. I. Katznelson, H. Milner eds.

6. E. Brown Weiss, H.K. Jacobson, 1998. Engaging countries. Strengthening compliance with international environmental accords. MIT Press, Cambridge, p. 3.

7. Detlef F. Sprinz, 2000. Research on the effectiveness of international environmental regimes: A review of the state of the art. Paper prepared for the Final Conference of the EU Concerted Action on Regime Effectiveness, IDEC, 9-12 novembre 2000, Barcelona, p. 1.

8. Helm Carsten et Detlef F. Sprinz, 2000. Measuring the effectiveness of international environmental regimes. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, n° 5, pp. 630-652 ; Detlef F. Sprinz, 2003. The quantitative analysis of international environmental policy. A paraître *in* Detlef F. Sprinz, Yael Wolinsky (eds.), Cases,

numbers, models: international relations research methods. Ann Arbor, MI The University of Michigan Press.

9. Cf. doc. A/S-19/29, 27 juin 1997, § 6 (*Programme relatif...* en annexe) ; constatation qui trouve son origine dans le Rapport du secrétaire général « Évaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement », E/CN.17/1997/2, 31 janvier 1997.

10. Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, A/CONF.199/L.6/Rev.2, 4 sept. 2002, §13.

11. C. Huglo, C. Lepage-Jessua, 1995. La véritable nature du droit de l'environnement. *In* Esprit, n° 5, pp. 70 et ss.

12. N. de Sadeleer, 1993. La conservation de la nature au-delà des espèces et des espaces : l'émergence des concepts écologiques en droit international. *In* Images et usages de la nature en droit, P. Gerard, F. Ost, M. Van de Kerchrove ed. Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, p. 172.

13. A. Kiss, 1989. Droit international de l'environnement, Pedone, Paris, p. 5.

14. *Ibid.*

15. R.J. Dupuy, 1991. L'humanité dans l'imaginaire des nations, Julliard, Paris, Conférences et essais du Collège de France, p. 240.

16. B. Badie, M.-C. Smouts, 1992. Le retournement du monde, Presses de la FNSP, Dalloz, Paris, p. 215.

17. IDI, 1997. Procédures d'adoption et de mise en œuvre des règles en matière d'environnement, Résolution du 4 septembre, RBDI, n°1997/2, p. 497.

18. Comme le rappelle la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, §1, §5.

19. Déclaration ministérielle adoptée le 14 novembre 2001, Conférence ministérielle, Doha, WT/MIN(01)/DEC/1, 20 novembre 2001.

20. Y compris s'agissant des relations entre la Convention sur la diversité biologique et l'accord sur les ADPIC. Voir le § 100.

21. Rapport de l'Organe d'appel, Etats-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules. WT/DS2/AB/R du 29 avril 1996, p. 19.

22. Voir sur les différentes modalités de clarification envisageables : L. Boisson de Chazournes, M. M. Mbengue, 2002. La Déclaration de Doha de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce et sa portée dans les relations commerce-environnement. RGDIP, t. 106, 2002-4, pp. 880 ss.

23. A propos des freins au commerce international que peut entraîner une politique de préservation contre les espèces « exotiques », voir Summary of the Eight Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Ramsar Convention on Wetlands, 16-18 novembre 2002, Earth Negotiations Bulletin, n° 18, vol. 17, p. 16.

24. « Les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté » (art. 6 du Traité de Rome révisé).

25. Voir not. le §140.

26. Cf. le texte de la Déclaration sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique, DWT/MIN(01)/DEC/2, 20 novembre 2001, not. son §4 qui précise que ledit accord « peut et devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des membres de l'OMC de protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments ». Voir le communiqué de presse PRESS/329, « M. Supachai regrette que les gouvernements n'aient pas pu se mettre d'accord sur les questions de santé et de développement », 20 décembre 2002.

27. « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».
28. Voir pour le détail la chronique de A. Kiss, 2001. Cinq années de droit international de l'environnement. RJE, n°4.
29. M.-C. Smouts, 2001. Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale. Presses de sciences po., p. 215.
30. Notamment aux conventions PIC et POP (§23, a)), à la Convention de Bâle (e), à celle des Nations unies sur le droit de la mer (§30, a)), à la Convention sur la diversité biologique et à son Protocole sur la biosécurité (§44).
31. A. Kiss, J.-P. Beurier, 2000. Droit international de l'environnement. Pedone, 2^e éd., p. 57 ss.
32. Doyen Carbonnier, 1963. L'hypothèse de non-droit. Archives de philosophie du droit, p. 553.
33. Selon le mot de Prosper Weil, 1982. Vers une normativité relative en droit international ? », RGDIP, p. 5-47.
34. Voir le rôle de la Commission du développement durable dans le suivi d'Action 21.
35. Sur cette problématique, voir D. Shelton (ed.), 2000. Commitment and compliance. The role of non-binding norms in the international legal system, OUP, Oxford, 560 p.
36. D. Carreau, 1994. Droit international. Paris, Pedone, p. 31.
37. Document non coté, disponible sur http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/guiding_principles7june2002.pdf. On trouvera aussi la liste des partenariats adoptés.
38. Renforcer l'ONU. Un programme pour aller plus loin dans le changement, Rapport du secrétaire général A/57/387, 9 sept. 2002. Plusieurs centaines d'entreprises y ont adhéré (une trentaine pour la France) ; liste disponible sur <http://www.unglobalcompact.org/Portal>.
39. Cf. Report of the Secretary-General, Follow-up to Johannesburg and the future role of the CSD. The implementation track, E/CN.17/2003 /2, 18 February 2003, p. 2 ss. Cf. Résumé de la onzième session de la Commission du développement durable, 28 avril-9 mai 2003, Bulletin des Négociations de la Terre, CDD-11 final, 12 mai 2003.
40. Voir Action 21, 1993. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Déclaration de principes relatifs aux forêts, Nations unies, p. 56 ss.
41. Voir S. Maljean-Dubois (dir.), 2002. L'outil économique en droit international et européen de l'environnement. La Documentation française, Paris, 513 p.
42. L. Boisson de Chazournes, 2001. Le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques : à propos de la régulation juridique de stratégies économiques dans le domaine de l'environnement. In L'outil économique en droit international de l'environnement, S. Maljean-Dubois (dir.), La Documentation française, Paris.
43. O. Godard, 1998. Lutte contre l'effet de serre. Quel avenir pour les permis à polluer négociables ? La recherche, n° 314, novembre.
44. D.A. Wirth, 2002. The sixth session (part two) and seventh session of the Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change. AJIL, vol. 96, p. 660.
45. D. Dron, 2001. Environnement : les enjeux du prochain siècle. *Op. cit.* note 2, p. 107.
46. Voy. Ph. Sands, 1995. Principles of international environmental law. Manchester University Press, Manchester, New York, vol. 1, Framework, standards and implementation, pp. 72-73.
47. Résolution 2997(XXVII), Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement.

48. L. A. Kimball, 1992. Toward global environmental management: the institutional setting. *In* YIEL, p. 25.
49. Voy. Ved. P. Nada, 1995. International Environmental Law and Policy. Transnational Pub., New York, p. 101.
50. Ph. Orliange, 1993. La Commission du développement durable. Annuaire français de droit international, vol. 39, pp. 820-832.
51. L. Tubiana, 2000. Environnement et développement. L'enjeu pour la France. Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, p. 65.
52. Cf. Report of the Secretary-General, Follow-up to Johannesburg and the future role of the CSD - The implementation track, E/CN.17/2003 /2, 18 February 2003, p. 2 ss.
53. P. Daillier, A. Pellet, 1999. Droit international public, 6^e éd., LGDJ, n° 737, p. 1225.
54. Voy. P. Sand, 1992. The effectiveness of international environmental law. A survey of existing legal instruments. Grotius Publications, Cambridge, p. 4 et ss. ; A.E. Boyle, 1991. Saving the world? Implementation and enforcement of international environmental law through international institutions. *Journal of Environmental Law*, n° 3, pp. 229 ss. ; R.O. Keohane, P.M. Haas, M.A. Levy, 1994. The effectiveness of international environmental institutions. *In* P.M. Haas, R.O. Keohane, M.A. Levy, *Institutions for the Earth*, pp. 3-4.
55. PNUE, 2001. Gouvernance internationale en matière d'environnement. Rapport du directeur exécutif. UNEP/IGM/1/2, 4 avril, p. 17.
56. *Idem*, p. 19.
57. Cf., déjà en 1997, le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21, §46h), et le Plan de mise en application de 2002, not. §140. En 1998, le secrétaire général de l'ONU a constitué, dans le cadre de ses projets de réforme, une équipe spéciale sur l'environnement et les établissements humains, qui a achevé ses travaux en 1999. Ces derniers ont porté principalement sur la question des liens interorganisations, des instances intergouvernementales, ainsi que de la revitalisation du PNUE. Ses recommandations ont été examinées par le conseil d'administration du PNUE et adoptées par l'assemblée générale dans sa résolution n°53/242. L'une d'elles avait trait à la création d'un groupe de la gestion de l'environnement chargé d'examiner la question de l'amélioration de la coordination entre les organisations et aussi entre les conventions, qui a tenu sa première réunion en janvier 2001. Une autre recommandation avait trait à la création d'un forum ministériel mondial sur l'environnement appelé à se réunir tous les ans à l'occasion de la session du conseil d'administration ; il a tenu sa première réunion en 2000. Enfin, un groupe intergouvernemental de ministres ou de représentants de ministres à composition non limitée sur la gouvernance internationale en matière d'environnement a été établi. Cf. Deuxième réunion, 17 juillet 2001, UNEP/IGM/2/6, 2 août 2001.
58. Notamment progression remarquable du nombre des mémorandums d'accord (ou *memorandum of understanding*, soit *MOUs*) signés entre des conventions, qui témoigne d'une volonté politique accrue de collaborer plus étroitement dans la mise en œuvre de leurs programmes de travail durant cette période (principalement pour les accords sur la biodiversité et les mers régionales). Les mémorandums d'accord se rapportent à des plans de travail communs, des mesures d'application ou à la mise en place d'un mécanisme d'information.
59. Cf. les propositions du Open-Ended Intergovernmental Group of Ministers or their Representatives on international environmental governance. Proposal for a systematic approach to coordination of multilateral environmental agreements. 2nd Meeting, Bonne, 17 July 2001, UNEP/IGM/2/5, p. 8.

60. B. Labat, 2003. Les relations entre les institutions établies sur la base des accords environnementaux multilatéraux (AEM) et l'Organisation mondiale du commerce. In *Droit de l'OMC et protection de l'environnement*, S. Maljean-Dubois dir., Bruylant, Bruxelles.
61. Philippe Le Prestre, 2002. Décentralisation : tous pour un ! *Courrier de la planète*, n° 68, p. 48.
62. Voir K. Von Moltke, 2002. Governments and international civil society in sustainable development: a framework. *International Environmental Agreements*, n°2(4), pp. 339-357.
63. Texte de la convention accessible sur Internet : <http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ppartikler.htm>.
64. Cf. M. Chemillier-Gendreau, 2002. *Droit international et démocratie mondiale. Les raisons d'un échec*. Textuel, Paris, p. 12.
65. Voir S. Maljean-Dubois, 1998. La Convention européenne des droits de l'homme et le droit à l'information en matière d'environnement. A propos de l'arrêt rendu par la CEDH le 19 février 1998 en l'affaire Anna Maria Guerra et 39 autres c. Italie. *Revue générale de droit international public*, 1998/4, pp. 995-1022.
66. Affaire Öneryildiz c. Turquie (Requête n° 48939/99), arrêt du 18 juin 2002, not. §§ 64 ss.
67. C. de Visscher, 1967. *Les effectivités du droit international public*. Pedone, Paris, p. 18.
68. *Ibid.*
69. *Ibid.*
70. A. Kiss, 1991. Un nouveau défi pour le droit international. In *Projet*, vol. 226, p. 53.
71. Kehoane Robert O. *et al.*, 1993. The effectiveness of International Environmental Institutions. In *Institutions for the Earth-Sources of effective international environmental protection*, Peter M. Haas *et al.* Eds., Cambridge, MIT Press, p. 7.
72. Selon la définition de Hasenclever *et al.* « A regime is effective to the extent that it achieves the objectives or purposes for which it was intended and to the extent that its members abide by its norms and rules ». *Interests, power, knowledge: the study of international regimes*. *International Studies Review*, 1996, 40, pp. 177-228.
73. A distinguer de *implementation of « process of putting international rules into legal and administrative practice i.e. incorporating them into domestic law, providing administrative infrastructure and resources necessary to put the rule into practice, and instituting effective monitoring and enforcement mechanisms, both internationally and domestically »* et de *compliance with « rule-consistent behavior, i.e. 'state of conformity or identity between an actor's behavior and a specified rule' »*, selon T. Risse, *Rational choice, constructivism and the study of international institutions*, précité.
74. Konrad Von Moltke, 2000. Research on the effectiveness of international environmental agreements: lessons for policy makers. Paper prepared for the Final Conference of the EU Concerted Action on Regime Effectiveness, IDEC, 9-12 novembre, Barcelona, pp. 4-5.
75. *Ibid.*, p. 4
76. Voir par exemple les analyses de G. Kütting, 2000. Distinguishing between institutional and environmental effectiveness in international environmental agreements: the case of the Mediterranean Action Plan. *The International Journal of Peace Studies*, vol 5, n° 1, <http://www.gmu.edu/academic/ijps>.
77. Konrad Von Moltke, 2000. Research on the effectiveness of international environmental agreements: lessons for policy makers. Paper prepared for the Final Conference of the EU Concerted Action on Regime Effectiveness, IDEC, 9-12 novembre, Barcelona, pp. 5-6.

78. *Ibid.* p. 6. Voir l'ouvrage de O. Young, 1999. The effectiveness of international environmental regimes. Causal connections and behavioral mechanisms. MIT Press, Cambridge, 326 p.
79. Voir J.-F. Marchi, 2002. Accord de l'Etat et droit des Nations unies. Etude du système juridique d'une organisation internationale. La Documentation française, Paris, p. 8.
80. Cf. M. Chemillier-Gendreau, 2000. Droit international et démocratie mondiale. Les raisons d'un échec. *Op. cit.*, p. 12.
81. P. Daillier, A. Pellet, 1999. Droit international public, *op. cit.* note 40, n° 736, p. 1225.
82. I. Kaul, I. Grunberd, M.A. Stern, 2002. Les biens publics à l'échelle mondiale. La coopération internationale au XXI^e siècle. Economica, Paris, 290 p. ; I. Kaul, 2000. Biens publics globaux, un concept révolutionnaire. Le Monde diplomatique, juin, p. 22.
83. CPJI, arrêt du 7 septembre 1927, série I, n° 10.
84. H. Ruiz Fabri, 2000. Le droit dans les relations internationales. Politique étrangère, n° 3-4, p. 665.
85. *Ibid.* p. 666.
86. *Ibid.* p. 660.
87. Ces analyses pourraient toutefois être nuancées à l'avenir. Cf. Summary of the Fourteenth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol and the Sixth Conference of the Parties to the Vienna Convention, 25-29 novembre 2002. Earth Negotiations Bulletin, vol. 19, n° 24, p. 16.
88. Voir l'analyse de J. Theys, S. Faucheux, J.-F. Noël, 1988. La guerre de l'ozone. *In* Futuribles, n° 125, octobre, pp. 51-66 ; S. Faucheux, J.-F. Noël, 1990. Les menaces globales sur l'environnement. Repères, La Découverte, 123 p.
89. A. Kiss, 2001. Cinq années de droit international de l'environnement. RJE, n° 4, p. 573.
90. Plusieurs études concluent que le Protocole, même appliqué, serait bien trop faible au regard des enjeux dans les exigences qu'il pose. H. Morin, Réduire les gaz à effet de serre, un défi « herculéen ». *Op. cit.*, p. 1.
91. A. Kiss, 1991. Un nouveau défi pour le droit international. *In* Projet, vol. 226, p. 53.
92. Définition de Stephan Krasner : « Un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique », S. D. Krasner *et al.*, 1983. International Regimes, Ithaca, Cornell University Press, 372 p.
93. Oran R. Young, 2002. Matching institutions and ecosystems: the problem of fit. Les séminaires de l'Iddri, Iddri.
94. W. Lang, 1996. Compliance control in international environmental law: institutional necessity», *ZaöRV* 56 5, p. 685.
95. E. Brown Weiss, 1997. Strengthening national compliance with international environmental agreements. Environmental Policy and Law, n° 4, p. 297.
96. J. Combacau, S. Sur, 1997. Droit international public. Montchrestien, 3^e éd., p. 197.
97. Decision 1997/2, The Implementation Committee, its structure and functions and procedures for review of compliance, (ECE/EB.AIR/53, annex III) ; http://www.unece.org/env/lrtap/conv/report/eb53_a3.htm ; voir les extraits reproduits dans l'annexe II.
98. Summary of the Sixth Conference of the Parties to the Basel Convention: 9-14 december 2002. Earth Negotiation Bulletin, vol. 20, n° 12, p. 19.
99. CIPC, 2001. Respect des obligations (article 34). Rapport de la réunion d'ex-

perts à participation non limitée sur un régime de respect des obligations prévues par le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, UNEP-CBD-ICCP/2/13/Add.1, 28 septembre, 10 p. En annexe, le projet de procédures et mécanismes de respect des obligations prévues par le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. Voir aussi Résumé des points de vue et interprétations des contenus entre crochets du texte du projet de procédures et de mécanismes de respect des obligations au titre du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. Note du secrétaire exécutif, UNEP/CBD/ICCP/3/4, 6 mars 2002.

100. D. Dron, 2001. Environnement : les enjeux du prochain siècle. RAMSES 2001, p. 101. Voir S. Kerr, 2001. Additionnal compliance issues arising from trading. In *Global emissions trading. Key issues for industrialized countries*, S. Kerr (dir.). Edward Edgar Publishing, p. 85 ss.

101. Décision 24/CP.7, Procédures et mécanismes relatifs au respect des dispositions du Protocole de Kyoto, FCCC/CP/2001/13/Add. 3, p. 68. Selon l'article 18, la réunion des parties devra adopter des « procédures et mécanismes appropriés (...) pour déterminer et étudier les cas de non-respect ».

102. C. Imperiali (dir.), 1998. L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales. *Economica*.

103. R. R. Churchill, G. Ulfstein, 2000. Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: a little-noticed phenomenon in international law. *American Journal of International Law*, vol. 94, p. 623 ss.

104. J. Charpentier, 1983. Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats. *RCADI*, tome IV, vol. 182, pp. 193 et 195.

105. P.-M. Dupuy, 1997. Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? *Revue générale de droit international public*, p. 886.

106. R. Gauthier, 2002. De la nécessité d'instaurer un « comité d'observance » sous l'égide du Protocole de Kyoto. In *Le Protocole de Kyoto. Mise en œuvre et implications*, Y. Petit dir., Presses universitaires de Strasbourg, p. 97.

107. Directive 91/692/CEE du Conseil, du 23 décembre 1991, visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement, JOCE n° L 377 du 31.12.1991 p. 48. Sur le plan international, le PNUE a lancé une initiative pour les conventions relatives à la biodiversité.

108. Le Traité sur l'Antarctique accorde aux parties des droits d'inspection sur site pour contrôler la mise en œuvre de son contenu. La convention de Canberra reprend et étend ces dispositions. Elle institue une sorte d'*actio popularis*. Aux fins de l'article 22 : « 1. Chaque partie contractante s'engage à déployer les efforts appropriés, dans le respect de la charte des Nations unies, afin d'empêcher quiconque de mener des activités qui aillent à l'encontre des objectifs de la présente convention. 2. Chaque partie contractante informe la Commission des activités contraires à la convention dont elle a connaissance ». L'article 24 institue un système d'observation et de contrôle. Il comporte par exemple des procédures relatives à la visite et à l'inspection par des observateurs et inspecteurs désignés par les membres de la Commission, à bord des navires qui se livrent à des opérations de recherche scientifique ou de capture de la faune et de la flore marines dans la zone d'application de la convention. Les inspecteurs font rapport au membre de la Commission qui les a désignés, qui, à son tour fait rapport à la Commission. Le système a été mis en place très tardivement. J. Couratier, 1991. *Le système Antarctique*. Bruylant, Bruxelles, p. 275.

109. J.P. Puissochet, 1991. Le Protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement. In *AFDI*, vol. 37, p. 769. Le mode d'inspection instauré est celui prévu par le Traité sur l'Antarctique dans son article 7. Cepen-

dant, les observateurs peuvent être désignés non seulement par les parties au traité, mais encore par les réunions consultatives « pour effectuer les inspections conformément aux procédures arrêtées par elles ». Les observateurs doivent avoir accès à toutes les parties des stations, installations, équipements, navires et aéronefs, ainsi qu'à tous les documents qui y sont tenus et sont exigés en vertu du protocole. Ils dressent des rapports, qui sont adressés pour commentaires aux parties concernées, puis transmis aux autres parties et au comité institué pour la protection de l'environnement, pour être examinés lors de la réunion consultative suivante. Ils sont ensuite rendus publics. Voir cet article 14 pour le détail de la procédure.

110. A. Chayes et Chayes, 1998. *The new sovereignty. compliance with international regulatory agreements*. Harvard University Press, Cambridge, p. 186.

111. Règlement (CE) n° 933/1999 du Conseil du 29 avril 1999 modifiant le règlement (CEE) n° 1210/90 relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et du Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, JOCE n° L 117 du 05/05/1999 p. 0001-0004.

112. http://www.unece.org/env/lrtap/emep_h1.htm

113. L. Boisson de Chazournes, 1995. La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis. RGDI, p. 60.

114. Oran R. Young, 2002. Matching institutions and ecosystems : the problem of fit. Les séminaires de l'Iddri, Iddri.

115. R. Wolfrum, 1998. Means of ensuring compliance with and enforcement of international environmental law. RCADI, vol. 272, p. 37.

116. Résolution Conf. 7.5. Cit. P.H. Sand, *The Effectiveness of International Environmental Agreements. A Survey of Existing Legal Instruments*, *op. cit.*, p. 83.

117. Cf. Secrétariat CITES, 2002. Interpretation and implementation of the Convention. General Compliance Issues, CoP12 Doc. 26, Douzième Conférence des parties, Santiago, Chili, novembre.

118. M. Koskeniemi, 1992. Breach of treaty or non-compliance? Reflections on the enforcement of the Montreal Protocol. *In Yearbook of International Environmental Law*, p. 131.

119. Le règlement intérieur du Comité prévoit à présent que : « Le Comité peut, dans le cas de situations graves, décider que l'habitat naturel en question soit visité par un expert chargé de recueillir sur place des informations à soumettre au Comité » (article 11). En cas d'urgence, le président du Comité peut autoriser le secrétariat à procéder à la consultation du Comité par correspondance en vue d'aboutir à la décision d'organiser une visite. Les règles applicables à la visite sur les lieux sont déterminées dans une annexe à ce règlement.

120. Voir les remarques de la Grèce à propos du rapport réalisé à la suite de l'inspection de la zone de Zakynthos, *in* Comité permanent, Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Neuvième réunion, 5-8 décembre 1989, Doc. T-PVS (89) 50, p. 45.

121. Il en est de même pour le « Registre de Montreux », puisque, chaque année, les parties doivent fournir des rapports au Bureau sur la situation et la conservation des sites inscrits au registre. Résolution sur un registre des sites Ramsar dont les caractéristiques écologiques ont connu, connaissent ou sont susceptibles de connaître des modifications. Procès-verbaux de la cinquième session de la Conférence des parties contractantes, Convention relative aux zones humides d'importance internationale, Kushiro, Japon, 9-16 juin 1993, UICN, Gland, vol. 1, Res. C.5.4., p. 179. Les « missions consultatives » ont été établies par la Conférence des parties de Montreux dans sa recommandation C.4.7.

122. Cf. Décision IV/5. Rapport de la quatrième réunion des parties au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. UNEP/OzL. Pro.4/15, annexes IV et V, 25 novembre 1992.

123. Henri Smets, 1998. L'examen périodique. In L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect, C. Imperiali dir., Economica, Paris, p. 111.

124. H. Kempf, 2002. Le délicat partage planétaire des fruits de la biodiversité. Le Monde, 12 avril, p. 28.

125. Voir sur le Fonds Ramsar : V. Richard, 2002. Le financement international de la mise en œuvre des conventions environnementales. In L'outil économique en droit international et européen de l'environnement, S. Maljean-Dubois dir., La Documentation française, Paris, p. 455 ss.

126. L. Boisson de Chazournes, 1999. The global environment facility galaxy: on linkages among institutions. Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 3, p. 243 ss. ; V. Richard, Le financement international de la mise en œuvre des conventions environnementales, *op. cit.*, p. 460 ss. Voir le mémorandum d'accord entre le Conseil du FEM et la COP de la Convention sur la diversité biologique, qui en fait un mécanisme d'application des politiques et critères définis par la COP. De même pour le climat, la Conférence des parties le prie d'appuyer la mise en œuvre du cadre défini pour servir de guide aux activités de renforcement des capacités aux fins de l'application de la Convention. Voir Décision 2/CP.7, Renforcement des capacités dans les pays en développement, (parties non visées à l'annexe I), Accords de Marrakech, FCCC/CP/2001/13/Add.1, §5.

127. Donor countries agree to the highest replenishment of the Global Environmental Facility, Press Release n°2002/054/S, 7 août 2002.

128. R. Wolfrum, 1998. Means of ensuring compliance with and enforcement of international environmental law, RCADI, vol. 272, p. 116.

129. D. Dron, Environnement : les enjeux du prochain siècle. *Op. cit.*, p. 100.

130. *Ibid.*, p. 101.

131. A. Reverchon, 2003. Le Conseil d'analyse économique plaide pour le Protocole de Kyoto. Le Monde, 21 janvier, p. V.

132. L. Tubiana. Environnement et développement. L'enjeu pour la France. *Op. cit.*, p. 29.

133. L'Accord de Bonn prévoit la création d'un fonds spécial pour les changements climatiques ainsi qu'un fonds pour les pays les moins avancés au titre de la Convention de 1992 afin d'aider les pays en développement à s'adapter aux effets néfastes des changements climatiques, à se procurer des technologies propres et à limiter l'augmentation de leurs émissions de gaz à effet de serre. De plus, un fonds d'adaptation sera mis en place pour le financement de projets et de programmes spécifiques d'adaptation. Les contributions aux premiers seront volontaires, mais le fonds d'adaptation sera financé en partie par un prélèvement sur le MDP. Les trois fonds seront gérés par le FEM pour assurer un peu de cohérence et de complémentarité dans les sources de financement. Cf. D.A. Wirth, The Sixth Session (Part Two) and Seventh Session of the Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change, *op. cit.*, p. 651.

134. Article 60 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

135. La décision est ici prise dans le cadre du fonctionnement des conventions. Il s'agit d'une véritable décision, un acte juridique qui s'impose à son destinataire, et dont, en outre, la mise en œuvre n'est pas médiatisée par les parties contractantes. Cette possibilité découle du principe du parallélisme des compétences : l'organe qui a attribué un avantage peut le retirer s'il estime que l'État n'en fait pas bon usage. Son principe même n'est de toute façon pas contesté.

C'est plutôt son application qui peut susciter des critiques, en ce que la décision comporte toujours une part de subjectivité, réduite cependant par l'aspect collégial de l'organe décisionnel.

136. Cela est vrai surtout pour les subsides financiers. Le classement de sites peut être réalisé à grande échelle, selon les politiques menées, et couvrir jusqu'à des centaines de sites.

137. Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial naturel et culturel, Unesco, Orientations devant guider la mise en œuvre de la convention du patrimoine mondial, WHC/2/Révisé/B, septembre 1991, §37. La décision est prise par le Comité à la majorité des deux tiers des membres présents et votants.

138. Les parties contractantes bénéficiaires doivent adresser les comptes-rendus de l'utilisation du fonds conformément aux lignes directrices d'application, dits « rapports d'exécution des projets ». L'allocation est souvent couplée avec la mise en œuvre d'une procédure de surveillance continue.

139. P. Sand, 1999. Moyens de mise en œuvre. In J.-M. Lavieille ed., Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts, PULIM, Limoges, p. 355.

140. Cf. M.-L. Lambert, 2000. Le commerce des espèces sauvages : entre droit international et gestion locale. L'Harmattan, Paris.

141. L. Boisson de Chazournes. La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis. *Op. cit.*, pp. 66-67.

142. Liste indicative des mesures qui pourraient être prises par une réunion des parties en ce qui concerne le non-respect des dispositions du protocole. UNEP/OzL.pro.4/15, Annexe 5.

143. Stratégie opérationnelle du Fonds pour l'environnement mondial, Washington D.C., FEM, 1996, p. 76.

144. UNEP/OzL. Pro. 7/12, pp. 52 et ss., décision VII/16. La Russie s'est opposée aux §§ 8-9. Texte de la décision, EPL, 26/2/3 (1996), p. 120.

145. Montreal Protocol. The Vienna Meeting. In EPL, 26/2/3 (1996), p. 71.

146. P.-M. Dupuy, 1998. A propos des mésaventures de la responsabilité internationale des Etats dans ses rapports avec la protection de l'environnement. In Les hommes et l'environnement. En hommage à A. Kiss. M. Prieur éd., Frison Roche, Paris, p. 280.

147. *Ibid.*

148. Sous cette forme : « In the light of the information on the recovery and recycling in the Russian Federation provided by the representative of that country, international assistance, particularly by the Global Environment Facility, should continue to be considered favourably in order to the programme for the phase-out of the production and consumption of ozone-depleting substances in the country ». Cf. Decision IX/31, Compliance with the Montreal Protocol by the Russian Federation, Report of the Ninth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on substances that deplete the Ozone Layer, UNEP/OzL.Pro.9/12, 25 septembre 1997, p. 39. La décision précédente est : Decision VIII/25, Compliance with the Montreal Protocol by Russian Federation, Report of the Eight Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on substances that deplete the Ozone Layer, UNEP/OzL.Pro.8/12, 19 décembre 1996, p. 29.

149. Cf. Report of the Eight Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on substances that deplete the Ozone Layer, UNEP/OzL.Pro.8/12, 19 décembre 1996, p. 17.

150. Cf. Montreal Protocol. Open-ended Working Group of the parties. In EPL, 27/5 (1997), p. 398.

151. Cf. Decision IX/35, Review of the non-compliance procedure. Report of the Ninth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on substances that deplete the Ozone Layer, UNEP/OzL.Pro.9/12, 25 septembre 1997, p. 41.

152. D. Carreau, 1994. Droit international. Paris, Pedone, p. 557.

153. Difficultés d'établissement du lien de causalité entre l'acte incriminé et le dommage, en raison des effets à longue distance et/ou à longue échéance des pollutions, ou en raison de la combinaison de plusieurs sources de pollution, difficultés d'identification de l'auteur de la pollution et donc d'imputabilité de la violation, difficultés de chiffrage du dommage, impossibilité d'une *restitutio in integrum*, etc. Voir M.-P. Lanfranchi, S. Maljean-Dubois, 2000. Le contrôle du juge international sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, qui tente de développer la matière. Texte du projet et commentaires relatifs, adoptés en 2001 ; <http://www.un.org/law/ilc/texts/prevention/preventionfra.htm> p. 399 ss.

154. Selon l'expression de L. Boisson de Chazournes. La mise en œuvre du droit international dans le domaine de l'environnement : enjeux et défis. *Op. cit.*, p. 41. Voir cependant le projet de convention de la Commission du droit international sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, qui tente de développer la matière. Texte du projet et commentaires relatifs, adoptés en 2001 ; <http://www.un.org/law/ilc/texts/prevention/preventionfra.htm> p. 399 ss.

155. L. Boisson de Chazournes. La mise en œuvre du droit international dans le domaine de l'environnement : enjeux et défis. *Op. cit.* note 106, p. 48.

156. Voir par exemple le Protocole à la Convention de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux (10 décembre 1999) ; de même que les travaux dans le cadre du Protocole de Carthagène sur la biosécurité, Responsabilité et réparation des préjudices résultant des mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés. Note du secrétaire exécutif, UNEP/CBD/ICCP/3/3, 6 mars 2002, 11 p.

157. La Convention de Lugano du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, adoptée sous les auspices du Conseil de l'Europe, n'a obtenu aucune ratification à ce jour. Cf. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux, COM/2002/0017 final, JOCE n° C 151 E du 25/06/2002 pp. 132-145.

158. Arrêt du 25 septembre 1997, Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros, Recueil CIJ 1997, vol. XLIII, pp. 286-332.

159. Voir notamment les affaires n° 3 et 4, qui ont donné lieu à l'ordonnance du 27 août 1999, dans l'affaire du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon, Australie c. Japon), mais aussi l'affaire n° 7 concernant la conservation et l'exploitation durable des stocks d'espadon dans l'océan Pacifique Sud-Est (Chili / Communauté européenne) [ordonnances 2000/3 du 20 décembre 2000 et 2001/1 du 15 mars 2001], ou encore la décision du 3 décembre 2001 dans l'affaire n° 10 de l'Usine Mox. (Irlande c. Royaume-Uni) [ordonnances 2001/5 du 13 novembre 2001 et du 3 décembre 2001]. Jurisprudence disponible sur <http://www.itlos.org>.

160. Voir notamment l'affaire dite de l'essence, Etats-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules, Rapport du Groupe spécial du 29 janvier 1996, WT/DS2/R, Rapport de l'Organe d'appel du 22 avril 1996, WT/DS2/AB/R, et l'affaire dite des crevettes, Etats-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevette, Rapport de l'Organe d'appel du 12 octobre 1998, WT/DS58/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel du 22 octobre 2001, WT/DS58/AB/RW.

161. Voir l'exemplaire arrêt du 18 juin 2002 rendu en l'affaire *Öneryildiz c. Turquie* (Requête n° 48939/99).

162. Est dit « crime de guerre » le « fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment (...) des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu » (article 8 iv) du Statut de Rome de la CPI). En revanche, l'atteinte à l'environnement ne figure pas au rang de crimes contre l'humanité (article 7).

163. Rapport de l'Organe d'appel du 22 octobre 2001, WT/DS58/AB/RW. Comment. Ph. Weckel, 2002. Chronique de jurisprudence internationale, RGDIP 2002-1, p. 190 ; H. Ruiz Fabri, 2002. Chronique de règlement des différends – Organisation mondiale du commerce, JDI 2002-3, p. 882 ; L. Boisson de Chazournes, 2003. The use of unilateral trade measures to protect the environment. In *Economic globalization and compliance with international environmental agreements*, Kluwer Law International, p. 190. Dans cette affaire, l'invitation à coopérer et à négocier a abouti directement à la conclusion d'une Convention sur la conservation et la gestion des tortues marines et de leur habitat dans la région de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est, adoptée le 14 juillet 2000 et entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2001.

164. P.-M. Dupuy. Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? *Op. cit.*, p. 897.

165. M. Koskenniemi, 1992. Breach of treaty or non-compliance? Reflections on the enforcement of the Montreal Protocol. In *Yearbook of International Environmental Law*, p. 134.

166. M. P. Lanfranchi, 1998. Les effets de l'adhésion de la Communauté européenne aux conventions internationales. In *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect*, C. Imperiali dir., Economica, Paris, p. 255.

167. M. Chemillier-Gendreau, 1995. Humanité et souverainetés, essai sur la fonction du droit international. La Découverte, Paris, p. 17.

168. B. Badie, M.-C. Smouts. Le retournement du monde. *Op. cit.*, p. 115.

Liste des sigles

AEM	Accord environnemental multilatéral
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CDD	Commission du développement durable
FAO	Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Office des migrations internationales
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
SMDD	Sommet mondial du développement durable
UICN	Union mondiale pour la nature
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture