

INTRODUCTION

Le terme « environnement » est entré dans de nombreuses langues au cours du XX^e siècle, du moins tel qu'on le définit aujourd'hui. Le verbe français « environner » est apparu au XII^e siècle mais ce n'est que depuis le début des années 1960 que l'on utilise de façon régulière le nom qui en dérive. Dans d'autres langues, de nouveaux mots ont été créés à la même époque pour exprimer ce concept : « Umwelt » en allemand, « milieu » en néerlandais, « medio ambiente » en espagnol, « meio ambiente » en portugais, « environment » en anglais traduit la même idée. Ces innovations indiquent que la dégradation de l'environnement n'est connue dans différents pays que depuis quelques décennies seulement. Il s'agit de désigner les constituants biotiques et abiotiques qui entourent le vivant et qui contribue à sa survie.

I

Il a été compris, dès les années 1960, que cette découverte constituait un défi aux sociétés modernes. Aussi, dans la plupart des pays du monde, l'opinion publique, réveillée par des scientifiques, a pris conscience du danger que court notre planète à cause de la multiplication désordonnée des activités humaines, aggravée par l'explosion démographique et par l'impact de technologies pas toujours maîtrisées. Les symptômes de la détérioration de l'environnement étaient devenus indéniables : la pollution des eaux des fleuves, les marées noires sur les côtes, les brouillards empoisonnés, la raréfaction des espèces de la faune et de la flore sauvages témoignaient des risques que les humains ont créés pour leur propre existence. La menace qui pèse sur l'environnement vient principalement du fait que les rapports entre l'homme et la nature ont été bouleversés. A long terme, la biosphère elle-même, la petite partie de l'Univers où la vie est possible et dont nous dépendons tous, est en danger. La question des relations entre l'homme et la nature, c'est-à-dire en fait la biosphère, a ainsi été posée et exigeait une réponse.

Certes, l'histoire ne manque pas d'éléments montrant que depuis longtemps les humains étaient conscients de leur insertion au milieu de la nature, qui conditionne leur vie. Des récits antiques, incorporés dans différentes religions, en témoignent. Ainsi dans le christianisme Dieu établit son alliance non seulement avec les humains, mais aussi avec « les oiseaux, les bestiaux et même les bêtes sauvages » (Genèse, 6 : 19-20 et 9 : 1-2 et 9-10). Dans le bouddhisme, un texte datant du III^e siècle avant notre ère, rapporte un discours tenu à un roi pour lui rappeler que les oiseaux du ciel et les bestiaux ont le même droit à la vie et à la

DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

liberté de leur mouvement que le roi lui-même : la terre appartient au peuple et à tous les êtres vivants, le roi n'en est que le gardien (Mahavamsa, chapitre 14). De nombreuses autres civilisations ont entretenu à leur origine un lien mythique avec la nature ; des cosmogonies commencent par un mariage entre la Terre et le Ciel ou le Temps (Ouranos et Gaïa, par exemple). Dans des cultes africains, amérindiens ou asiatiques, la Terre est la Déesse mère de l'humanité. Elle est donc à la fois la matrice de l'homme et sa mère nourricière. Ainsi, la Terre est sacrée et les animaux comme les plantes sont dignes de respect : des fêtes de fécondité et des cérémonies rituelles avant la chasse ou la cueillette en témoignent. Les Temps Modernes voient la nature comme un modèle pour l'homme digne de respect et source d'imitation.

Les conceptions ont changé avec l'apparition du mercantilisme, soucieux de la valeur marchande des biens, où l'expansion agricole et industrielle a bouleversé les rapports de l'homme avec la nature. Le profond respect que l'être humain avait toujours porté à la nature et dont on trouve la trace dans les Coutumiers des Provinces ou les ordonnances royales en Europe et particulièrement en France, a été progressivement abandonné à la quête du profit : l'homme doit utiliser la nature pour son bien-être, sa vision devient utilitariste.

L'avènement de l'ère industrielle et les progrès foudroyants de la technique ont engendré la croyance que désormais les humains, seuls maîtres du monde, pouvaient tout se permettre et se devaient de « maîtriser la nature ». Cette conception était même intégrée dans certaines idéologies prophétisant une nouvelle société où l'homme serait seul maître de l'Univers, subordonnant tout à la satisfaction des besoins humains. Le matérialisme envahissant les sociétés occidentales, s'étendant par la suite progressivement au reste du monde, conduisait à l'exploitation sans vergogne de la biosphère, considérée d'une manière significative comme étant l'ensemble des ressources naturelles au seul service de l'homme. Même les premières manifestations du souci de vouloir ménager certaines composantes de l'environnement étaient ainsi empreintes d'anthropocentrisme : on ne protégeait des éléments déterminés de la nature – stocks de poissons, oiseaux ou phoques à fourrure – qu'en fonction de leur utilité pour l'homme. C'est au cours des années 1960 qu'une demande en environnement renouvelée va apparaître. Le développement technologique et économique sans précédent va générer des nuisances elles-mêmes sans équivalent dans l'histoire. C'est au sein des sociétés les plus développées et parmi leurs classes les plus aisées que va naître cette demande, car les nuisances sont déjà largement perceptibles à cette époque et risquent de devenir insupportables à terme si elles continuent d'augmenter. Ce sont ces sociétés qui vont faire naître ce besoin d'un environnement de qualité. Les Etats, quant à eux, voulant maintenir la croissance économique ne réagiront qu'à chaud et à minima, presque toujours sous la pression de leurs opinions publiques. Depuis les questions d'environnement ont envahi nos sociétés, aucun acteur politique, économique ou social ne peut plus écarter ces questions, même si c'est plus par démagogie que par conscience. C'est pourquoi, entre les différents pouvoirs et l'environnement les relations restent ambiguës. Au cours de cette période, le

INTRODUCTION

citoyen se sent d'avantage concerné par la dégradation de la nature qu'il est à même de constater, la nature reprend place dans le champ visuel du citoyen.

Après les années 1980, la vision que l'homme a de la nature la place en parallèle avec le développement, l'un ne peut plus aller sans l'autre, enfin après 1992 ce raisonnement glisse vers celui d'une gestion intégrée de la nature et du développement des établissements humains : pas de développement sans protection de l'environnement. Cette vision européenne sera critiquée par les Etats en développement au cours des conférences internationales.

Au début du XXI^e siècle, au terme d'une importante évolution des esprits, on peut déceler plusieurs attitudes par rapport à l'environnement.

- L'anthropocentrisme pur et dur, qui ne considère que l'utilité immédiate des ressources, subordonne tout à l'économie et en particulier à l'économie du marché, dont l'autorégulation devrait primer toute autre règle.
- Dans une certaine mesure le « droit à l'environnement » de tout individu, qui est de plus en plus reconnu, est une variante de l'anthropocentrisme, car il rattache la protection de l'environnement aux besoins humains.
- Une forme atténuée de l'anthropocentrisme entend tenir compte non seulement des besoins actuels de l'humanité, mais aussi de ceux des générations à venir, c'est-à-dire de l'humanité future. Cette conception peut incorporer des réflexions à long terme, basées sur le fait que l'existence humaine sur la Terre est un phénomène relativement récent et n'est pas nécessairement une donnée permanente de la vie sur la planète.
- A l'opposé de l'anthropocentrisme, l'« écocentrisme » soutient que l'homme fait partie de son milieu qui doit être sauvegardé dans son ensemble, comprenant toutes les formes de la vie, sans tenir compte de leur utilité éventuelle pour l'homme.
- Des conceptions éthiques, préconisent la reconnaissance de la responsabilité de l'homme pour la sauvegarde de l'ensemble de la biosphère : l'homme n'en est pas le propriétaire, mais seulement le gestionnaire.
- Enfin, on peut considérer comme une sorte de synthèse la conception récemment apparue de « justice environnementale » qui comprend trois aspects. En premier lieu, elle signifie l'équité entre les humains vivant aujourd'hui, en ce qui concerne la répartition des bénéfices de l'environnement. En deuxième lieu, elle préconise l'équité entre les générations et en particulier entre l'humanité présente et l'humanité future. Enfin, elle introduit la notion d'équité entre espèces, c'est-à-dire entre les humains et les autres espèces vivantes.

DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

II

En ce qui concerne la réponse du droit au défi que constitue la détérioration de l'environnement, on doit rappeler, qu'à la suite des cris d'alarme lancés par des scientifiques au cours des années 1960, l'opinion publique d'une partie du monde a poussé les gouvernements à se préoccuper de l'état de l'environnement. A l'intérieur des États, les textes législatifs destinés à lutter contre la pollution des eaux continentales, de la mer, de l'air et à sauvegarder certains sites ou zones se sont multipliés, mais il a fallu rapidement se rendre à l'évidence que les efforts nationaux seuls ne pouvaient pas sauvegarder l'environnement. Les cours d'eau, les océans, l'atmosphère, la faune et la flore sauvages ne connaissent pas de frontière : un impact majeur à l'intérieur des frontières d'un pays peut provoquer des répercussions sur l'environnement à l'extérieur des frontières, soit sur le territoire d'autres pays, soit sur la haute mer. A cet égard, des marées noires causées par des accidents de pétroliers et l'accident nucléaire de Tchernobyl en 1986 ont constitué des avertissements sérieux et finalement salutaires. Il en est ainsi d'autant plus que les relations étroites entre santé humaine et qualité de l'environnement sont devenues de plus en plus évidentes.

Les sciences de l'environnement – et il y a de moins en moins de branches scientifiques qui pourraient faire abstraction de l'environnement – ont aussi conduit à la compréhension que toutes les composantes de l'environnement sont étroitement liées. Les matières polluantes rejetées dans les cours d'eau finissent par atteindre la mer, les gaz et les particules émis dans l'air retombent sur le sol et sur les eaux de surface, les polluants déposés sur le sol risquent d'empoisonner les nappes d'eau souterraines. Toute la pollution peut avoir comme conséquence ultime de nuire à la santé humaine, à celle des autres êtres vivants et à la végétation. L'état des forêts peut être considéré comme le symbole synthétisant les différents aspects de la dégradation de l'environnement. Or, même les forêts, pourtant toujours situées sur des territoires sous souveraineté étatique, peuvent être de moins en moins protégées en dehors d'une coopération internationale. Comment tenir compte, dans ces conditions, des frontières étatiques ?

Un autre élément décisif modifiant la vision que l'on pouvait avoir de l'environnement était la découverte de problèmes planétaires qui affectent l'environnement : la pollution des océans et la diminution de leurs ressources biologiques, la raréfaction de l'ozone stratosphérique, la menace d'un changement du climat global qui risque de bouleverser la vie de milliards d'humains, la diminution inquiétante de la diversité biologique, la déforestation et la désertification. A ces menaces, les seules parades possibles sont la coopération internationale au niveau mondial, sans distinction entre pays grands ou petits, riches ou pauvres. Il est évident que cette coopération requiert des règles de droit et des institutions internationales pour les élaborer et pour en faciliter et surveiller la mise en œuvre.

Des facteurs économiques poussent aussi à l'action internationale pour sauvegarder l'environnement. Les différences dans la législation de différents pays peuvent défavoriser ceux qui ont édicté des règles protégeant

INTRODUCTION

l'environnement, car le coût de revient de leurs produits risque d'être plus élevé que celui des marchandises produites dans des pays qui n'ont pas de lois équivalentes. De telles différences peuvent aussi favoriser l'exportation de produits et de déchets, voire d'activités, vers des pays plus laxistes dans ce domaine. La libéralisation excessive du commerce mondial peut entraîner de graves conséquences. L'exemple de la Communauté économique européenne montre que la liberté des échanges doit se faire dans un cadre juridique garantissant que l'environnement soit sauvegardé. L'émergence du concept de développement durable, fondé sur les trois piliers – l'économie, le social et l'environnement – peut aider à établir un équilibre à cet égard.

III

Une des caractéristiques du droit de l'environnement, national ou international, est la difficulté de tracer ses contours avec netteté. Le concours d'autres disciplines, relevant des sciences dures ou des sciences sociales, lui est indispensable. On peut véritablement parler d'une chaîne de solidarité qui commence entre autres par la géologie, la physique, la chimie, la biologie, l'écologie, toutes sciences nécessaires pour connaître l'environnement, ses détériorations et les remèdes qui peuvent y être apportés. Les solutions proposées doivent être insérées dans la société humaine, donc la sociologie, l'économie et la politologie ont leur mot à dire. Le droit intervient au bout de la chaîne de solidarité, il doit apporter la formulation juridique des solutions adoptées par les décideurs. Cependant, le droit, pour être efficace, ne peut négliger des solutions déjà expérimentées soit par le passé, soit ailleurs, dans certains pays pionniers. Ainsi, à l'intérieur même du droit de l'environnement, il est nécessaire de recourir au droit comparé, voire, dans certains cas, à l'histoire du droit. Par ailleurs, les règles du droit de l'environnement font très souvent la navette entre droit interne, droit international et, à l'intérieur de la Communauté européenne, droit communautaire : les normes et les principes pouvant être adoptés dans n'importe lequel de ces ordres passent souvent dans un autre ou dans les autres ordres juridiques.

Une autre particularité du droit de l'environnement est la difficulté de marquer ses limites. D'une part, des règles jouant un rôle dans la protection des éléments de l'environnement peuvent avoir d'autres finalités, comme les traités de pêche ou des normes tendant à protéger la santé humaine. D'autre part, le droit de l'environnement ne peut pas ne pas empiéter sur d'autres domaines, comme celui des règles de sécurité en matière de navigation maritime, les normes concernant la construction des navires ou même la formation des équipages. Enfin, on ne saurait oublier que la coopération internationale en matière d'environnement doit être replacée dans l'ensemble du droit international et fondée sur les règles générales de ce dernier, notamment en ce qui concerne le droit des traités, les compétences territoriale et personnelle et la responsabilité internationale.

Bien que ne constituant ainsi qu'une branche d'un ensemble plus vaste, le droit international de l'environnement a apporté des innovations importantes. Certaines sources de droit, comme des instruments adoptés par des institutions

DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

ou des conférences internationales – notamment celles de Stockholm ou de Rio de Janeiro – ont revêtu une importance particulière et jouent un grand rôle dans le développement du droit international. Par ailleurs, les organisations internationales gouvernementales, mais aussi non gouvernementales occupent une place croissante en tant qu'acteurs du droit international de l'environnement. L'individu y tient aussi une place de choix. De nouveaux concepts et de nouveaux principes sont venus élargir la méthode originalement appliquée à des problèmes d'environnement, considérés au départ comme relevant essentiellement de relations bilatérales entre États voisins. Cette évolution a conduit à l'utilisation ou à l'émergence de nouvelles techniques juridiques tant au plan international qu'à l'intérieur des États. Dans l'ensemble, le droit a dû s'adapter au défi de l'environnement en abordant des problèmes tels que l'extinction d'espèces animales ou végétales, la sauvegarde d'écosystèmes et de processus écologiques, le problème de l'impact à long terme d'activités détériorant l'environnement, l'irréversibilité, l'intégration d'instruments économiques dans le droit et surtout la recherche de la prévention des dommages à l'environnement plutôt que d'utiliser les règles de la responsabilité internationale.

Au cours du demi-siècle de son existence, le droit international de l'environnement a connu un développement extrêmement rapide. Plusieurs périodes peuvent être discernées. Au cours des années 1970, la réglementation internationale, parallèlement aux législations nationales, cherchait à protéger avant tout les grands secteurs de l'environnement : mers, eaux continentales, air et vie sauvage. Pendant une deuxième période, une autre méthode s'est superposée à cette approche sectorielle, sans, toutefois, l'occulter : elle consistait à réglementer les substances qui peuvent avoir un impact négatif sur l'environnement : produits chimiques, déchets, matières radioactives. Une troisième période, qui a commencé avec les années 1990, est caractérisée par la protection intégrée de l'environnement, prenant en compte le développement et le contexte économique mondial. Sans abroger les instruments conçus suivant les deux méthodes antérieures, un nombre croissant d'instruments juridiques tend à fonder la réglementation protectrice de l'environnement sur les activités humaines avec leurs multiples facettes.

Le droit international de l'environnement, parti de rien il y a soixante ans grâce à la détermination de quelques uns, est devenu une branche reconnue du droit international. Non seulement les résultats obtenus sont tangibles, mais la discipline a contribué à faire évoluer les mentalités. La coopération transfrontière dans la sauvegarde de l'environnement n'est pas l'un de ses moindres mérites. Cependant, ses succès certains ont des limites, la mondialisation des conséquences de la surpopulation et de son impact sur le changement climatique, ne sont pas de ces questions que le droit peut à lui seul régler.

Le présent ouvrage suit ce cheminement : après avoir rappelé l'objet et la nature du droit international de l'environnement, il en résume l'évolution, puis décrit ses sources et ses acteurs. Les chapitres consacrés aux principes et aux concepts d'une part, aux techniques juridiques utilisées de l'autre, permettent d'éviter des

INTRODUCTION

répétitions dans les chapitres suivants qui ont trait aux différents éléments de l'environnement, au vivant et au contrôle des substances et des activités dangereuses, y compris la guerre qui constitue une menace particulière contre l'environnement. Un chapitre spécial aborde les relations entre commerce international et environnement, problème devenu particulièrement important. Enfin les développements consacrés à la responsabilité internationale sont rassemblés dans un chapitre final avant de clore l'ouvrage par une tentative de dresser un bilan.