



**Programme des
Nations Unies
pour l'environnement**



UNEP

Distr.
GENERALE

UNEP/IEL/WS/3/2
4 octobre 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

**ATELIER DU GROUPE D'EXPERTS SUR LE DROIT
INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DANS
LA PERSPECTIVE DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Troisième (dernière) Réunion
Washington, D.C.,
30 septembre - 4 octobre 1996

**RAPPORT FINAL DU SEMINAIRE DU GROUPE D'EXPERTS SUR LE DROIT INTERNATIONAL
DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA PERSPECTIVE DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

1. L'Atelier du Groupe d'Experts sur le Droit International de l'Environnement dans la perspective du Développement durable a été réuni par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en collaboration avec le Centre pour le droit international de l'environnement et le American University's Washington College, conformément aux Décisions 17/25 et 18/9 du Conseil d'administration du PNUE, en vue d'apporter l'avis d'experts au sujet de la révision à mi-terme du Programme du PNUE pour le développement et l'examen périodique du Droit International de l'environnement durant les années 1990 (Programme de Montevideo II), demandées par la Décision 17/25 et, dans la préparation de cette révision, de contribuer à la mise au point d'une prise de position pour le droit international de l'environnement dans la perspective d'un développement durable (Prise de Position) et d'une étude sur le besoin et la faisabilité de nouveaux instruments pour l'environnement international en vue d'un développement durable (Etude de faisabilité), demandés tous deux par la Décision 18/9. L'atelier a réuni des juristes des milieux académiques et gouvernementaux venus de différentes régions et agissant à titre personnel.

2. La première réunion de l'atelier du Groupe d'Experts s'est tenue à Washington, D.C. du 13 au 15 novembre 1995. Elle a élu son Bureau (Président : Ambassadeur W. Lang, vice-président : Ambassadeur B. Maiorski, rapporteur : Mr. D. Hunter et secrétaire exécutif : Mr. A. Timoshenko). Sur base d'un document d'information préparé par le rapporteur, la réunion a analysé la structure et le contenu de la Prise de position, suggéré pour celle-ci une ligne directrice et recommandé que le travail sur l'Etude de faisabilité soit étudié et revu pendant le processus de préparation de la Prise de position. Il fut accepté d'aborder lors de la préparation de la Prise de position quelques questions clés liées à l'examen du Programme de Montevideo II prévu pour 1997.

3. La deuxième réunion, à Washington, D.C., du 22 au 24 mai 1996, a vu discuter la première version de la Prise de position faite par le président et prenant compte des résultats de l'Atelier des experts internationaux sur la conformité aux accords environnementaux internationaux, rassemblé par le PNUE en collaboration avec le Georgetown University Law Center à Washington, D.C. les 20 et 21 mai 1996 (le rapport de cet Atelier se trouve à l'annexe IV). La première version de l'Etude de faisabilité préparée par un consultant du PNUE a aussi été révisée. La Réunion a abouti à la première lecture du projet de la Prise de position et à des commentaires sur le projet d'Etude de faisabilité.

4. La troisième (et dernière) réunion de l'Atelier, à Washington, D.C., du 30 septembre au 4 octobre 1996, a examiné la seconde version de la Prise de position préparée par le président, l'a révisée, et a préparé la version finale, attachée à ce rapport à l'annexe I. La réunion a aussi revu la version révisée de l'Etude de faisabilité et lui a apporté des commentaires constructifs. On a suggéré que, dès la fin des délibérations de la troisième réunion, le Secrétariat du PNUE finalise, en collaboration avec le rapporteur, l'avant-projet d'Etude de faisabilité à la lumière des dits commentaires (La version finale de l'Etude de faisabilité se trouve à l'annexe II).

5. La réunion a aussi examiné le texte du programme de Montevideo II et fait des observations concernant son application depuis 1993, à la lumière des nouveaux défis qui se font jour pour le développement durable (ces observations se trouvent à l'annexe III).

ANNEXE I

VERSION FINALE DE LA PRISE DE POSITION SUR LE DROIT INTERNATIONAL DE
L'ENVIRONNEMENT DANS LA PERSPECTIVE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Introduction

1. En accord avec le mandat général du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) de faire progresser le développement du droit international de l'environnement, cette Prise de position répond au paragraphe 4 de la Décision 18/9 du Conseil d'administration qui demande que le directeur exécutif du PNUE rédige une "note de synthèse concernant le droit international de l'environnement dans la perspective du développement durable, qui porterait notamment sur les mécanismes de vérification ou d'application, les procédures permettant d'éviter ou de régler les différends, ainsi que les nouveaux concepts et de nouveaux principes, faisant référence aux instruments juridiques internationaux existants ainsi qu'aux directives élaborées par les institutions appartenant ou non au système des Nations Unies". La note de synthèse a été mise au point au cours de trois réunions d'un groupe d'experts du droit international de l'environnement dans la perspective du développement durable, réunies par le PNUE et organisées en collaboration avec le Centre pour le droit international de l'environnement (CDIE).

2. Depuis 1982, l'action du PNUE pour le développement du droit international de l'environnement a été guidée d'abord par le "Programme pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement" (le Programme de Montevideo, 1982) et ensuite par le Programme pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement pour les années 1990 (Programme de Montevideo II, 1993). Le Programme de Montevideo II définit les objectifs, les stratégies et les priorités pour chacun des dix-huit points du programme et il identifie plusieurs sujets supplémentaires qui pourraient donner lieu à des actions pendant cette décennie. La réalisation du Programme de Montevideo II évolue continuellement pour rester en accord avec l'application d'Action 21 et l'évolution des perceptions et des priorités. Dans ce but, la Décision 17/25 du Conseil d'administration a décidé de passer en revue le Programme de Montevideo II au plus tard en 1997. Cette requête a été appuyée par la Décision 18/9 du Conseil d'administration qui a demandé que cette note de synthèse et les autres documents relatifs au droit international de l'environnement dans la perspective du développement durable soient préparés dans le contexte de l'examen du Programme de Montevideo II. La révision du droit international de l'environnement en général et de l'application du Programme de Montevideo II donne un aperçu des activités futures pour le développement du droit international de l'environnement dans la perspective du développement durable.

3. La première partie de la note de synthèse révisé brièvement l'état actuel du droit international de l'environnement, particulièrement en ce qui concerne le rapprochement vers un développement durable. Les parties II-V concernent la vérification et l'application, la prévention des conflits et leur résolution, les nouveaux concepts et principes, et la responsabilité et les compensations respectivement. La partie IV discute le besoin et la faisabilité de nouveaux instruments en droit international de l'environnement, basés sur une étude demandée par le paragraphe 5 de la Décision 18/9 du Conseil d'administration du PNUE. La partie VII recommande des actions prioritaires spécifiques pour la mise au point et la réalisation effective du droit international de l'environnement dans la perspective d'un développement durable.

I. Statut actuel du droit international de l'environnement

4. Le développement durable a été le fondement de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992, qui affirmait non seulement que son but était le développement durable mais ajoutait une signification et une substance critiques à ce concept. Comme le

/...

suggère la Décision 18/9 du Conseil d'administration du PNUE, l'objet de ce Document de position est de réviser le droit international de l'environnement dans la perspective du développement durable.

5. Le droit international de l'environnement s'est développé rapidement comme un domaine spécifique du droit international. Ce domaine contient de nombreuses conventions internationales, des coutumes internationales, des principes généraux du droit, des décisions judiciaires, certaines lois d'organisations internationales, les enseignements de certains spécialistes du droit public international et de nombreux instruments non liants légalement.

6. Depuis la CNUED, la Convention-cadre des NU sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique, et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer sont toutes entrées en application comme l'ont fait nombre de conventions régionales et bilatérales. La Convention des Nations Unies pour combattre la désertification dans les pays connaissant une sérieuse sécheresse et/ou la désertification, particulièrement en Afrique, sera aussi d'application en décembre 1996. Un certain nombre d'instruments non légalement liants, comprenant par exemple les déclarations et les programmes d'action issus de la Conférence internationale du Caire sur la population et le développement, du Sommet mondial de Copenhague pour le développement social, de la quatrième Conférence mondiale des femmes à Beijing, et de la deuxième Conférence des Nations Unies à Istambul sur les établissements humains, ont créé une relation entre la protection de l'environnement et les autres aspects du développement durable. Certaines décisions, judiciaires et autres, y compris l'Avis consultatif, du 8 juillet 1996, de la Cour Internationale de Justice concernant le droit international de l'environnement dans le contexte de la menace ou de l'utilisation des armes nucléaires dans des conflits armés, ont aussi contribué à la mise au point du droit international de l'environnement. Le nombre croissant de traités et d'autres instruments exécutoires qui touchent uniquement et directement des questions d'environnement, ou ceux qui incluent ou tiennent compte des questions d'environnement dans leur cadre réglementaire reflète le souci croissant pour l'environnement et le besoin de coopération internationale. En plus de son intérêt permanent pour les questions spécifiques de gestion des ressources et de santé, le droit international insistera de plus en plus sur les processus et procédures comme dans la Convention de la CEENU d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et pour un instrument légalement exécutoire de mécanisme de consentement préalable qui est actuellement négocié pour certaines substances chimiques dangereuses.

7. En rapport avec les événements qui ont eu lieu depuis la Conférence de 1972 des Nations Unies sur l'environnement humain (Conférence de Stockholm), un nombre croissant d'acteurs sont maintenant impliqués dans le domaine de l'environnement. Les accords internationaux sur l'environnement par exemple, organisent souvent des conférences des parties, des secrétariats, des comités d'application, des organismes techniques et des groupes consultatifs. Les institutions internationales financières et de développement sont de plus en plus impliquées dans la réalisation de traités sur l'environnement puisqu'elles tendent vers un développement durable. De même, les institutions régionales, particulièrement celles qui travaillent à l'intégration économique régionale s'intéressent de plus en plus aux questions d'environnement. Le rôle des acteurs non gouvernementaux, y compris entre autres l'industrie privée, la communauté scientifique, les institutions académiques et les organisations d'environnement et de développement, est reconnu comme de plus en plus critique pour la mise au point et l'application du droit international de l'environnement. Le nombre croissant d'acteurs impliqués dans le domaine de l'environnement offre une flexibilité et des possibilités d'innovation dans la résolution des problèmes d'environnement et de développement durable. C'est aussi un défi lancé à la coordination, la cohérence et au financement adéquat.

8. En raison de la grande variété de questions liées au développement durable, le droit international de l'environnement recoupe d'autres domaines du droit. L'interaction du droit international avec d'autres domaines, comme par exemple, le commerce international, les droits de la propriété intellectuelle, le droit humanitaire ou les droits de l'homme, a suscité une attention croissante et reste un défi majeur pour la réalisation d'un développement durable.

9. Les droits international et nationaux de l'environnement sont interdépendants. Le droit international de l'environnement a des implications dans les priorités, les buts et les stratégies des droits nationaux, tandis que les progrès des constitutions et autres lois nationales peuvent fournir la preuve que les normes internationales en matière d'environnement sont en évolution. Le droit international sert aussi à faire connaître les approches positives entre les Etats, facilitant ainsi l'harmonisation du droit international. Dans certains cas, le droit international de l'environnement fournit un cadre pour l'assistance technique et financière destiné à renforcer les juridictions nationales et à créer un potentiel national pour répondre aux obligations internationales. En retour, le droit international de l'environnement est, la plupart de temps, appliqué au travers du droit national, et son efficacité dépend donc des juridictions nationales.

10. Le statut actuel du droit international de l'environnement reflète les progrès réalisés dans l'application du Programme de Montevideo II. De nombreux développements cités ci-dessus sont étroitement liés au, ou constituent des domaines pertinents du Programme de Montevideo II.

11. En évoluant, le droit international de l'environnement a développé certaines caractéristiques particulièrement importantes dans la perspective du développement durable. Le droit international de l'environnement reflète de plus, en plus une approche intégrée en tenant compte d'objectifs de développement sociaux et économiques. Le droit international de l'environnement reconnaît aussi des disparités dans les niveaux relatifs de développement, considérant des plans d'action, des ressources financières et des transferts de technologies différenciés comme des moyens d'aider les pays en voie de développement à répondre à leurs obligations internationales. Le droit international de l'environnement reflète aussi le rôle croissant d'acteurs qui ne sont pas des Etats et reconnaît le besoin d'une large participation dans les décisions touchant l'environnement et le développement. Plus généralement, en évoluant vers le développement durable, le droit international de l'environnement inspire des concepts, des principes et des idées novateurs et met au point des mécanismes et des procédures facilitateurs dans des domaines comme le développement, la conformité, la prévention et le règlement des conflits. Il joue ainsi un rôle de plus en plus important dans la promotion de l'intégration du développement, et en fournissant un cadre juridique et régulateur pour l'application d'Action 21.

II. Application et mise en conformité

12. Une attention croissante se porte sur l'amélioration de l'efficacité des instruments existants en matière d'environnement, spécialement en améliorant la conformité et l'application. La conformité et l'application peuvent être améliorées partiellement en identifiant et en abordant les problèmes potentiels pendant les négociations sur les instruments internationaux. En fin de compte, pourtant, la conformité et l'application dépendent de l'existence et de l'efficacité d'une législation, d'institutions et de politiques correspondantes au niveau national, y compris celles qui garantissent l'accès aux forums judiciaires et administratifs, et des capacités et de la volonté nationales de les mettre en application. Plus de recherches sont nécessaires, y compris des cas d'étude, pour comprendre les problèmes qui se posent au niveau national et local. Les leçons tirées de ces recherches amélioreront la vérification et l'application et fourniront des informations utiles pour les futures négociations et révisions de traités.

13. Le respect des obligations internationales en matière d'environnement exige souvent des ressources, y compris des technologies et de l'expertise technique qui ne sont pas disponibles, spécialement dans les pays en développement. Un manque de conformité reflète souvent un manque de capacité plutôt qu'un manque de volonté. C'est pourquoi le recours aux sanctions ne serait pas du tout approprié sauf en réponse à des violations flagrantes des normes internationales causées par un manque de volonté et non de capacité. Comme la réciprocité n'est pas souvent possible en matière de sanctions dans le droit international, le retrait des droits d'adhésion est souvent la seule option possible.

14. En raison de la nature mondiale de certains problèmes d'environnement, et du coût potentiellement très élevé de la mise en conformité spécialement pour les pays en développement et les pays en transition, de nouvelles mesures apparaissent qui facilitent et permettent la conformité dans un esprit de partenariat mondial. Ces mécanismes incluent l'attribution de ressources financières supplémentaires, d'assistance technique, de transfert de technologie, de renfort de capacités et des approches de coopération spécifiques telles que l'application commune dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Un récent exemple qui cherche à identifier les mécanismes facilitateurs appropriés est la procédure de non-respect du Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone, qui permet aux Etats de rapporter des difficultés de conformité devant un comité d'application, engageant ainsi l'aide des autres parties pour arriver à la conformité.

15. Créer chez les pays en développement les capacités nécessaires pour respecter leurs obligations internationales reste un des défis les plus cruciaux pour leur permettre la conformité. Certains efforts en vue de leur donner les moyens nécessaires, spécialement les supports financiers et le financement de transfert de technologie de traités internationaux spécifiquement sur l'environnement, sont des particularités uniques et essentielles du droit international de l'environnement. Dans l'avenir, une coopération accrue et de nouvelles associations avec et entre les différents acteurs, y compris, par exemple, les institutions financières, les industries, les organisations non gouvernementales d'environnement et de développement, seront primordiales pour améliorer la conformité et l'application.

16. Les traités internationaux de développement se basent beaucoup sur des rapports autonomes. Les pays sont obligés de faire rapport sur toute une gamme d'activités comprenant, par exemple, les efforts pour limiter le commerce des espèces sauvages menacées, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'élimination de la production de substances détruisant l'ozone, et la préservation de la diversité biologique. Les rapports nationaux sont aussi des éléments importants pour évaluer les progrès dans l'application d'Action 21. Le respect des demandes en matière de rapport peut être amélioré, entre autres, par : l'augmentation des moyens pour rassembler les informations et pour compiler les rapports nécessaires; la rationalisation, l'harmonisation et l'intégration des demandes existantes en matière de rapport; l'augmentation de la transparence et de l'implication du public dans les rapports; et l'adoption de nouvelles technologies et méthodologies pour les rapports. Il faudrait aussi s'adresser à la coopération et à l'assistance internationale pour qu'elles aident les pays en développement et les pays en transition à appliquer des systèmes de rapport cohérents, efficaces et crédibles.

17. En ce qui concerne leurs instruments constitutifs, les secrétariats des traités peuvent aussi jouer un rôle accru en contrôlant la conformité et en améliorant l'application des obligations des Parties. A cet égard, les secrétariats devraient coopérer entre eux dans les domaines où ils ont une expertise et des responsabilités communes. Il faudrait mettre au point des plans nationaux de mise en conformité contenant des repères spécifiques et mesurables et les soumettre aux secrétariats des traités au moment, ou à peu près, de la ratification. Les secrétariats des traités devraient aider les

parties à garantir que la législation nationale respecte les obligations des traités et les plans nationaux de conformité. Les secrétariats devraient aussi coopérer avec les institutions financières internationales pour aider les pays à renforcer leur capacité en vue de respecter leurs obligations internationales. Les institutions financières internationales devraient aussi garantir que les projets qu'elles financent ou soutiennent sont en conformité avec les exigences du droit international et national applicables à l'environnement.

18. Améliorer les mécanismes d'enquête disponibles pourrait améliorer la conformité et l'application. Par exemple, l'examen indépendant de l'OCDE des performances environnementales de chaque pays membre comprend la conformité aux traités internationaux. Une plus large utilisation des moyens d'enquête et des pouvoirs d'inspection pourrait être considérée comme une méthode importante pour identifier et rendre public le non-respect des traités. Les nouveaux pouvoirs d'enquête comme ceux que l'on trouve dans les mécanismes d'inspection de certaines banques multilatérales de développement donnent des exemples importants en matière d'efforts à réaliser. Certaines expériences dans d'autres domaines, par exemple les droits de l'homme, peuvent donner de bonnes leçons pour étendre l'emploi des enquêtes au domaine de l'environnement.

19. Les approches régionales pour améliorer l'application et la conformité peuvent jouer un rôle important à l'avenir. Les processus d'intégration économique régionale, dans la mesure où ils recherchent le développement durable, peuvent contribuer au contrôle et à l'amélioration des performances en matière d'environnement.

20. Le rôle des acteurs qui ne sont pas des Etats pour faciliter la conformité et l'application par un Etat augmente et devrait être renforcé. Beaucoup d'acteurs non étatiques ont de l'expérience et disposent des ressources nécessaires pour contrôler et aider les efforts d'application et attirer l'attention sur des cas de non-respect. Les acteurs non étatiques travaillant en collaboration avec des gouvernements peuvent contribuer significativement à une culture de conformité en créant le potentiel nécessaire à l'application, en aidant au transfert et à la distribution des technologies et des connaissances, et en éveillant la conscience générale aux questions d'environnement. Pour renforcer le rôle des acteurs non étatiques, il faudrait permettre et encourager leur participation à la mise au point et à l'application des instruments internationaux de développement, et les institutions internationales et nationales devraient leur donner un meilleur accès aux informations sur la mise en conformité et l'application.

21. En abordant les questions de conformité et d'application, le Groupe d'Experts a tenu compte des résultats de l'Atelier international des experts sur le respect des accords internationaux sur l'environnement, qui s'est tenu à Washington, D.C. les 20 et 21 mai 1996, et qui était organisé par le PNUE en collaboration avec le Georgetown University Law Center. Le rapport de cet atelier est joint en annexe IV du Rapport final de l'atelier du Groupe d'experts.

III. Prévention et règlement des différends

22. La prévention des conflits joue un rôle particulièrement important en droit international de l'environnement. L'emphasis mise sur la prévention des conflits reflète la nécessité d'anticiper et de prévenir les problèmes environnementaux, ainsi que le reflètent le principe de précaution et le principe de prévention des dommages environnementaux. Le point D du Programme de Montevideo II appuie une stratégie pour "mettre au point des méthodes, procédures et mécanismes propres à favoriser la prise de décisions en connaissance de cause et la création d'un état de compréhension et de confiance mutuelles, en vue d'éviter les différends concernant l'environnement et, lorsqu'il n'est pas possible de les éviter, d'aboutir à un règlement pacifique".

23. Les mécanismes et les procédures de plus en plus importants pour éviter les conflits et bâtir la confiance sont : l'échange des informations disponibles, le recours à des experts ou à des groupes d'experts scientifiques et techniques indépendants, les rapports nationaux, les procédures de notification et de consultation, le mécanisme de consentement préalable, et l'évaluation de l'impact sur l'environnement transfrontière. Les mesures informelles et novatrices, qui coûtent généralement moins cher tout en étant plus souples, devraient être encouragées. En améliorant le respect des obligations internationales, les mécanismes de mise en conformité et d'application repris au point B du Programme de Montevideo II et à la partie II ci-dessus, aident aussi à éviter les conflits.

24. Comme le suggère le Programme de Montevideo II, là où il n'est pas possible d'éviter les conflits, le règlement pacifique de ceux-ci reste critique. D'après la Charte des Nations Unies, les premiers mécanismes pour atteindre le règlement pacifique de conflits incluent la négociation, les demandes de renseignements, la médiation, les conciliations, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours aux organismes ou aux arrangements régionaux et les autres moyens pacifiques laissés au choix de chacun. La plupart des grands régimes environnementaux intègrent maintenant des mécanismes similaires parmi lesquels les parties peuvent choisir, qui vont des procédures non liantes (par exemple les négociations, les enquêtes, la médiation ou la conciliation) aux procédures liantes impliquant un tiers (l'arbitrage ou les règlements judiciaires). Ces mécanismes comprennent de plus en plus souvent des procédures de prévention de conflit et de règlement. La variété d'options permet des opportunités importantes pour une meilleure gestion des conflits environnementaux internationaux.

25. L'utilisation des mécanismes permanents de résolution des conflits peut aussi faciliter le règlement des conflits environnementaux internationaux. A cet égard, il faut remarquer plusieurs développements récents, y compris la création d'une chambre pour l'environnement à la Cour internationale de Justice, la création du tribunal international pour le droit de la mer, et le recours possible devant la Cour permanente d'arbitrage. De tels forums peuvent offrir de nouvelles occasions de régler des conflits environnementaux et insister sur la nécessité de garantir le développement d'un organisme consistant pour le droit international de l'environnement.

26. Les organisations internationales et leurs organismes compétents, tel le PNUE, peuvent jouer un rôle de facilitation et d'assistance dans la prévention ou l'apaisement des conflits environnementaux. Ce rôle peut être renforcé, à la demande des Etats, par l'implication de ces entités dans les recherches d'information, notamment en apportant leur expertise technique. Les organes des Nations Unies pourraient aussi envisager de demander des conseils auprès de la Cour internationale de justice sur les questions litigieuses du droit international de l'environnement. Il faudrait encourager les parties aux traités environnementaux qui établissent les mécanismes pour faciliter la prévention et le règlement des conflits à utiliser de tels mécanismes. Il faudrait encourager particulièrement les organisations régionales à traiter les problèmes qui surgissent au niveau régional. Les exemples actuels d'approches novatrices pour éviter les conflits incluent les commissions d'enquête qui peuvent être créées à la demande de toute partie concernée, en vertu de la Convention de la CEENUE pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et du comité d'application des dispositions du Protocole de Montréal. Etant donné que la prévention est préférable à la réparation, ces approches, et d'autres comparables, devraient être activement encouragées lors de la mise au point du droit international de l'environnement.

27. Tous les pays concernés devraient avoir l'occasion de participer pleinement et efficacement aux mécanismes de prévention et de règlement des conflits. Les procédures pour éviter et régler des conflits devraient être claires et équitables et devraient refléter un calendrier raisonnable. Les pays en développement devraient être aidés dans l'élaboration de leur capacité

et pour l'obtention des ressources nécessaires pour participer pleinement et effectivement à la préparation et aux processus mêmes de prévention et de règlement des conflits.

28. Il faut aussi renforcer le rôle des acteurs non étatiques pour aider à éviter et à résoudre les conflits. Les acteurs non étatiques peuvent, par exemple, apporter une aide technique, faciliter l'échange et la diffusion des informations et mener des enquêtes indépendantes. Il faudrait aussi donner aux personnes affectées et à leurs représentants de meilleures opportunités de protéger leurs intérêts dans les questions d'environnement international. En particulier, dans le contexte de l'intégration économique régionale, ils devraient être à même d'assister aux discussions administratives et judiciaires dans le pays d'où le prétendu dommage est originaire, sans que discrimination soit faite sur base de leur nationalité ou de leur lieu de résidence. Les institutions internationales devraient aussi garantir que les personnes affectées ont à leur disposition des mécanismes objectifs, transparents et indépendants pour soutenir leur réclamation. Il faudrait aussi envisager la possibilité de donner aux acteurs non étatiques un rôle dans les conflits inter-Etats devant les tribunaux d'arbitrage ou judiciaires.

IV. Concepts et principes du droit international de l'environnement

29. Ces dernières années, une variété de concepts d'environnement international et de principes visant un développement durable se sont fait jour dans un certain nombre de contextes différents. Ces concepts et ces principes sont une part importante, et le résultat, du développement du droit international de l'environnement. Ils remplissent différentes fonctions : apporter une cohérence et une consistance au droit international de l'environnement, guider les gouvernements dans les négociations des instruments internationaux futurs, apporter un cadre pour l'interprétation et l'application du droit international de l'environnement dans des cas spécifiques, diriger le développement des lois et des politiques nationales en matière d'environnement et aider à l'intégration du droit international de l'environnement dans les autres domaines du droit international.

30. La nature et le statut des concepts et des principes spécifiques varient en droit international. Certains viennent seulement d'apparaître, d'autres sont plus élaborés. Certains sont légalement liants, d'autres peuvent ne pas l'être. Certains sont soutenus par une abondante pratique nationale, d'autres ne disposent pas de preuves évidentes dans les usages nationaux. Certains sont clairs et d'autres ont besoin d'être encore travaillés.

31. Certains principes largement acceptés du droit international sont très importants pour la protection de l'environnement. Donc, par exemple, le devoir des Etats de coopérer de bonne foi, la demande de règlement pacifique des conflits internationaux, le principe d'égalité entre Etats et la loi de la responsabilité des Etats sont aussi importants pour le droit international de l'environnement que pour le droit international en général.

32. Les sections A à H suivantes abordent certains concepts et principes, qu'ils soient légalement liants ou non, qui sont particulièrement importants pour le développement du droit international de l'environnement dans la perspective d'un développement durable. A cet égard, les principes des Déclarations de Stockholm et de Rio et de la Charte mondiale de la nature sont importants. Il faut aussi remarquer les principes identifiés par le groupe d'experts juridiques de la Commission mondiale de l'environnement et du développement et du projet de convention de l'UICN de 1995 pour l'environnement et le développement. Beaucoup de ces concepts et principes ont aussi été appliqués dans différents contextes dans des traités spécifiques sur l'environnement.

33. Le consensus international se crée pour reconnaître que les concepts et principes discutés plus bas doivent être considérés comme des éléments centraux dans le développement du droit international de l'environnement. On suggère un point de départ pour chaque principe, afin de le travailler davantage et on présente une description de certains de ses éléments de base. Il faudrait examiner les points généraux suivants en fonction de chacun des concepts et des principes :

- a) Le terme "principe", opposé à "concept" est fréquemment utilisé par commodité; il n'est pas destiné à avoir quelque signification légale que ce soit et est donc sans préjudice du statut légal du principe ou du concept.
- b) Quand on arrive à la réalisation et à l'application de ces principes dans les pays en développement, il faudrait prendre en compte leurs besoins et leurs sujets de préoccupation spéciaux.
- c) L'ordre dans lequel ces principes sont présentés n'est d'aucune signification quant à leur importance relative.
- d) Ces principes sont liés entre eux et devraient être considérés de façon intégrée.
- e) Bien que ces principes concernent généralement des objets du droit international, comme des Etats ou des organisations internationales, les acteurs qui ne sont pas objets du droit international sont de plus en plus importants pour l'application et la mise au point de ces principes.

A. Intégration de la protection de l'environnement, du développement social et du développement économique

34. Le développement durable exige l'intégration de l'environnement et du développement. Le Principe 4 de la Déclaration de Rio fournit un point de départ possible pour l'élaboration de ce principe : "Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément". Le paragraphe 6 de la Déclaration de Copenhague clarifie ce point davantage : le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement sont des composantes interdépendantes du développement durable, qui se renforcent mutuellement, qui sont à la base de nos efforts pour atteindre une meilleure qualité de vie pour tous¹.

35. Les éléments de base du principe d'intégration doivent inclure :

- a) Exiger que la prise de décision prenne en compte les dimensions environnementale, sociale et économique des actions proposées pour que, par exemple, les questions environnementales soient intégrées dans des politiques et les activités liées au développement économique et au développement social.
- b) Tenter, en accord avec l'objectif du développement durable, de garantir la conservation et l'utilisation soutenable des ressources mondiales et la sauvegarde des processus écologiques essentiels, tout en cherchant à éradiquer la pauvreté et à atteindre une croissance et un développement économiques durables et la justice sociale.
- c) Reconnaître l'importance des approches à long terme qui tiennent compte des stratégies à long terme et qui peuvent inclure le recours à l'évaluation de l'impact environnemental et social, à l'analyse des risques, des coûts et des bénéfices, et la comptabilité des ressources naturelles.

¹NDLT : La traduction de ce document a été réalisée en l'absence de plusieurs documents de référence en français.

d) Reconnaître que l'intégration de politiques environnementale, sociale et économique exige la transparence et une large participation publique aux prises de décisions gouvernementales.

B. Prévention des dommages environnementaux

36. Un point de départ possible pour l'élaboration de la portée internationale de dommage environnemental est le droit coutumier international, tel qu'il se trouve dans le Principe 2 de la Déclaration de Rio et le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm. Pour la portée nationale de dommage causé à l'environnement, les concepts et les principes sont en voie d'élaboration.

37. Les éléments de base du principe de prévention de dommages environnementaux devraient comprendre :

a) Reconnaître que la protection de l'environnement est en général mieux assurée en prévenant les dommages plutôt qu'en essayant de réparer ou de compenser un dommage qui a eu lieu.

b) Affirmer la préférence pour les politiques et les approches de prévention de la pollution ou de réduction des déchets, y compris, entre autres, des audits périodiques sur la prévention de la pollution, des évaluations d'impact sur l'environnement, l'internationalisation des coûts environnementaux, des analyses de cycles biologiques, l'extention de la responsabilité du producteur et la promulgation d'une législation environnementale effective.

c) Reconnaître que ce principe doit être lu à la lumière de l'avis de la Cour internationale de justice qui dit que : l'existence de l'obligation générale des Etats de garantir que les activités entreprises à l'intérieur de leur juridiction et sous leur contrôle respectent l'environnement des autres Etats ou celui des régions situées en dehors de toute juridiction nationale, fait maintenant partie du *corpus* du droit international concernant l'environnement.

C. Intérêt commun de l'humanité

38. Un point de départ possible pour l'élaboration du principe d'intérêt commun pourrait être : Les menaces pour l'environnement mondial, comme celles qui pèsent sur le climat mondial et sur la biodiversité, affectent l'intérêt commun de l'humanité et sont donc pour elle un sujet de préoccupation commun.

39. Les éléments de base du principe d'intérêt commun pourraient comprendre :

a) Reconnaître que l'environnement constitue un tout dont la conservation préoccupe toute l'humanité et que les questions transfrontières et nationales, qui ne sont pas ou ne peuvent pas être gérées efficacement par des efforts nationaux ou régionaux, peuvent aussi susciter l'inquiétude générale.

b) Reconnaître une responsabilité commune et un intérêt commun de l'humanité pour l'environnement.

c) Reconnaître le besoin de définir un équilibre entre intérêt commun et souveraineté nationale.

D. Partenariat mondial et Coopération internationale

40. Un point de départ possible pour l'élaboration de ce principe est le Principe 7 de la Déclaration de Rio : "Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, protéger et rétablir la

santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre". Ce principe devrait être lu en même temps que d'autres principes de la Déclaration de Rio qui font appel à la coopération internationale.

41. Les éléments de base du principe de partenariat mondial pourraient comprendre :

a) Reconnaître l'interdépendance écologique des Etats et la nécessité d'une large coopération pour aborder et résoudre les problèmes d'environnement.

b) Affirmer l'obligation où se trouve chaque Etat de coopérer de bonne foi aussi en ce qui touche les questions d'environnement et de développement.

c) Reconnaître les différentes capacités et responsabilités des différents pays, reflétant ainsi une relation étroite mais des responsabilités différenciées.

E. Responsabilité commune mais différenciée

42. Le Principe 7 de la Déclaration de Rio fournit un point de départ pour l'élaboration de ce principe : "Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des technologies et des ressources financières dont ils disposent."

43. Les éléments de base du principe de responsabilité commune mais différenciée pourraient comprendre :

a) Exiger que tous soient individuellement et conjointement responsables de la protection de l'environnement mais reconnaître que, en raison des différents niveaux de développement, des pays peuvent avoir des moyens différents de répondre aux problèmes d'environnement.

b) Reconnaître que la différenciation des responsabilités pourrait aller de pair avec le degré de participation au dommage environnemental spécifique.

c) Reconnaître que les différences de moyens et de contributions au dommage environnemental devraient être reflétées entre autres dans : des calendriers différenciés pour l'application ou le respect des obligations internationales, le partage des bénéfices, le support financier international, le transfert de technologies écologiquement acceptables et le support international au développement de capacités.

d) Reconnaître que parmi les responsabilités communes, il y a celle qui demande d'apporter une aide collective et coopératrice aux pays qui ne disposent pas de capacités nationales pour l'application des mesures.

F. Egalité à l'intérieur et entre les générations

44. Un point de départ pour l'élaboration de ce principe pourrait être : Les Etats devraient rencontrer les besoins de développement et d'environnement des générations présentes et futures de façon équitable.

45. Les éléments de base pour l'égalité à l'intérieur et entre les générations pourraient inclure :

1...

- a) Exiger que les générations actuelles utilisent leurs ressources pour répondre aux besoins de leur environnement et de leur développement d'une façon qui protège le développement durable des générations futures.
- b) S'engager à protéger l'environnement à long terme.
- c) Garantir que les intérêts des générations futures sont pris en compte dans les politiques et les décisions concernant l'environnement.
- d) Eviter et, si nécessaire, redresser les dommages disproportionnés causés à l'environnement par des activités économiques.
- e) Garantir une répartition non discriminatoire des bénéfices actuels de l'environnement.

G. Précaution

46. Un point de départ pour l'élaboration du principe de précaution pourrait être : Là où pèsent des menaces de dommages sérieux ou irréversibles, le manque de certitude scientifique absolue quant à la cause et aux effets des dommages causés à l'environnement ne pourra pas servir de raison pour retarder les mesures destinées à prévenir la dégradation de l'environnement.

47. Les éléments de base du principe de précaution peuvent inclure :

- a) Affirmer que l'on préfère anticiper les dommages environnementaux et prendre des mesures pour les éviter, ou choisir les activités qui causent moins de dommages à l'environnement.
- b) Reconnaître que la certitude scientifique, dans la mesure où l'on peut l'obtenir, pour des problèmes d'environnement et de développement, peut arriver trop tard pour pouvoir prendre les mesures nécessaires en réponse aux menaces qui pèsent sur l'environnement.
- c) Reconnaître que là où il y a un risque identifiable de dommage sérieux voire irréversible à l'environnement, y compris par exemple la disparition d'une espèce, une pollution chimique étendue ou des menaces importantes sur des processus écologiques essentiels, il peut être approprié de mettre la charge de la preuve sur celui qui propose l'activité potentiellement dangereuse pour l'environnement.

H. Internationalisation des coûts

48. On pourrait prendre comme point de départ de ce principe : Les Etats devraient prendre, selon leurs moyens, les mesures nécessaires pour garantir que les utilisateurs des ressources naturelles supportent le coût total de leurs activités économiques, y compris le coût environnemental. L'internationalisation des coûts comporte ce qui est maintenant connu comme le principe du pollueur payeur.

49. Les éléments de base pour l'internationalisation des coûts pourraient comprendre :

- a) Reconnaître la nécessité de garantir que les prix des biens et des services reflètent bien le coût total, y compris au niveau de l'environnement, de la production, comme étant un mécanisme premier pour intégrer la protection de l'environnement et les activités économiques, afin d'arriver à un développement durable.
- b) Reconnaître que ce principe peut contribuer à la disparition de barrières commerciales en éliminant les subsides cachés et en facilitant l'harmonisation des normes en matière d'environnement.

c) Reconnaître qu'il est nécessaire de renforcer les capacités et la coopération, pour aider les pays en développement à appliquer le principe pertinent dans leurs propres priorités en matière d'environnement et de développement et de façon à ne pas affecter négativement les utilisations traditionnelles ou indigènes des ressources naturelles.

d) Utiliser les mécanismes d'application, y compris, entre autres, les redevances des utilisateurs, l'émission de taxes, l'élimination des subsides, les normes en matière de pollution et les systèmes de comptabilité favorables à l'environnement, au niveau national et dans le secteur privé.

V. Responsabilité et compensations

50. Selon les principes généraux du droit international, chaque acte internationalement injustifié d'un Etat engage sa responsabilité internationale. Ceci s'applique aussi dans le domaine du droit international de l'environnement. Cette responsabilité impliquerait, en plus de l'arrêt de l'acte injustifié et d'autres obligations, la responsabilité des dommages provoqués, y compris le paiement de compensations appropriées. Les dommages transfrontières causés par un acte ou par une activité qui ne sont pas interdits par le droit international peuvent aussi engager la responsabilité.

51. Les Déclarations de Stockholm et de Rio ont fait appel au développement du droit international quant à la responsabilité et aux compensations pour des dommages causés à l'environnement. Ceci reste un défi majeur pour le développement du droit international. Les avant-projets mis au point jusqu'à présent par la Commission internationale du droit traitent de la prévention, s'intéressent d'abord aux activités qui portent en elles un risque inhérent de dommages transfrontaliers, placent l'obligation d'intervention et non l'obligation du résultat sur l'Etat, laissent ouvert le besoin de définir la responsabilité d'un opérateur, par opposition à l'Etat, pour les dommages significatifs et insistent sur la nécessité de fournir des forums pour le règlement rapide des réclamations pour garantir que ce ne sont pas les victimes innocentes qui doivent supporter les pertes. En plus des régimes déjà en place, les questions concernant les responsabilités sont en discussion sur différentes autres scènes internationales.

52. Les instruments internationaux qui établissent les procédures ou facilitent le règlement des réclamations pour des dommages causés à l'environnement international, grâce à l'utilisation du droit privé international ou du droit national, sont de plus en plus importants. A cet égard, les Etats devraient mettre au point leur droit national au sujet des responsabilités et des compensations et garantir les droits et les réparations aux victimes d'atteintes à l'environnement, y compris les atteintes transfrontières.

53. En se penchant sur les questions relatives à la responsabilité et aux compensations, on a tenu compte du travail de la Réunion du groupe d'experts sur la responsabilité et les compensations pour les dommages causés à l'environnement par des activités militaires, organisée par le PNUE en collaboration avec la Fondation pour le droit international de l'environnement et du développement (en anglais : FIELD), en 1995 et 1996.

VI. Actions prioritaires

54. A la lumière des considérations ci-dessus et de l'examen du Programme de Montevideo II, on peut considérer que sont prioritaires, pour le développement du droit international de l'environnement dans la perspective d'un développement durable, les domaines d'activité suivants :

55. **Application et respect des accords internationaux en matière d'environnement :**

- a) Renforcer la capacité institutionnelle internationale de contrôler le respect des accords, en particulier en augmentant la capacité de récolter et de vérifier des données, d'évaluer les informations scientifiques et techniques et, à la lumière de ces données et de ces informations, de prendre les décisions nécessaires.
- b) Identifier et appliquer les concepts nouveaux et novateurs, les procédures et les mécanismes qui peuvent renforcer l'application et le respect des accords, notamment les mécanismes financiers, le transfert de technologie, les incitatifs économiques et le rôle du secteur privé.
- c) Renforcer à leur demande les programmes d'assistance technique pour les pays qui en ont besoin, pour renforcer leur capacité nationale pour appliquer et respecter les obligations internationales en matière d'environnement.
- d) Explorer les approches régionales qui pourraient renforcer l'application et la mise en conformité.
- e) Développer des mesures et des procédures, telles que la soumission par un Etat de programmes d'application et de mise en conformité lorsqu'il exprime son accord d'être lié par une convention.
- f) Rationaliser et consolider les exigences en matière de rédaction de rapports et de contrôle, en tenant compte des considérations sur le potentiel financier et technique.
- g) Promouvoir les dialogues impliquant les communautés locales en améliorant l'application et le respect des contrôles.
- h) Augmenter la coordination et la coopération entre les secrétariats de la convention, et entre eux et les autres entités internationales, y compris les institutions financières internationales.
- i) Encourager la participation des acteurs non étatiques à l'application et à la mise en conformité; promouvoir la transparence en ce qui concerne la conformité; engager les médias à éveiller la sensibilité du public à la conformité.
- j) Analyser et élaborer davantage les mécanismes de respect à la lumière des succès et des erreurs.
- k) Identifier les moyens par lesquels les nouvelles technologies de l'information pourraient améliorer l'application et le respect du droit international de l'environnement.

56. **Prévention et règlement des conflits**

- a) Souligner le fait que l'application et le respect du droit international de l'environnement sont importants pour éviter les conflits.
- b) Continuer à mettre au point et à utiliser des procédures non contradictoires, flexibles et transparentes pour éviter des conflits, comme étant la méthode préférable pour traiter les problèmes internationaux d'environnement.
- c) Arriver, quand ils ne peuvent être évités, à un règlement pacifique des conflits, comme le demande l'article 33 de la Charte des Nations Unies, y compris par la négociation, les enquêtes, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire devant des forums tels que

la Cour internationale de justice, et le Tribunal international du droit de la mer, le recours à des organismes ou à des arrangements régionaux ou d'autres moyens pacifiques laissés au libre choix, comme l'arbitrage.

d) Envisager l'application de nouveaux concepts, comme le partenariat mondial et les responsabilités communes mais différenciées, aux systèmes de prévention et de règlement des conflits.

e) Prendre des dispositions pour garantir que les Etats, en particulier les pays en développement, ont la capacité de participer pleinement et efficacement à toutes les procédures de prévention et de règlement des conflits.

f) Augmenter l'accès des personnes concernées, quel que soit l'Etat où elles résident, aux procédures judiciaires et administratives concernant des conflits environnementaux transfrontières.

57. Responsabilité et compensations :

a) Mettre au point le droit international au sujet de la responsabilité et des compensations pour les dommages significatifs causés à l'environnement par des activités qui ont lieu à l'intérieur des juridictions ou pour le contrôle de régions situées en dehors des juridictions.

b) Développer le droit national au sujet de la responsabilité et des compensations et assurer des droits et des réparations égaux aux victimes des dommages causés à l'environnement, y compris les dommages transfrontières.

58. Concepts et Principes :

a) Clarifier et préciser les concepts et les principes du droit international de l'environnement (voir en particulier la section IV, ci-dessus) qui pourraient être utiles pour la mise au point ultérieure et l'application du droit international de l'environnement.

b) Considérer, à la lumière de ce qui précède, l'importance de concepts et de principes pour le développement d'instruments mondiaux ou régionaux, dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

59. Autres actions prioritaires :

a) Analyser l'interrelation entre le droit international de l'environnement et les autres domaines du droit.

b) Augmenter la coopération du PNUE avec l'Organisation mondiale du commerce de façon à garantir que les problèmes d'environnement sont traités pleinement et convenablement, et que l'on en tient compte lors du développement du droit et de la pratique en matière de commerce, d'investissements et de propriété intellectuelle.

c) Créer et renforcer les mécanismes pour rendre disponibles aux acteurs non étatiques les informations concernant les obligations internationales en matière d'environnement, de façon à rendre plus efficace leur participation aux processus liés à la protection de l'environnement.

d) Analyser les exigences légales et les conséquences de l'intégration croissante des secrétariats des différentes conventions, qui peut résulter en leur fusion.

e) Explorer les moyens de stimuler la coopération au niveau local dans des matières touchant l'environnement transfrontière.

60. **Nouveaux instruments internationaux pour l'environnement :**

Le paragraphe 5 de la décision 18/9 du Conseil d'administration du PNUE a appelé à une étude de la nécessité et de la faisabilité de nouveaux instruments concernant l'environnement international. Cette étude est attachée au rapport final de l'Atelier en annexe II.

ANNEXE II

Etude sur la nécessité et la faisabilité de nouveaux instruments
pour l'environnement international, dans la perspective
du développement durable.

Table des matières

RESUME GENERAL

1. Introduction
2. La nécessité et la faisabilité de nouveaux instruments
 - a) Introduction
 - b) Critères pour déterminer la nécessité et la faisabilité de nouveaux instruments
 - i) Critères pour déterminer la nécessité
 - ii) critères pour déterminer la faisabilité
 - c) Principaux défis environnementaux et types d'instruments qui peuvent être appropriés pour les traiter
 - 1) Protection, allocation et gestion des ressources d'eau douce partagées
 - 2) Changements climatiques
 - 3) Pollution atmosphérique transfrontière
 - 4) Coopération au niveau local pour les problèmes transfrontières
 - 5) Pollution marine causée par des activités terrestres
 - 6) Protection des sols
 - 7) Réduction et gestion des forêts
 - 8) Régulation des substances et des produits chimiques dangereux
 - 9) Interaction entre le droit international de l'environnement et les autres domaines du droit international
 - 10) Participation du public aux processus de décision sur l'environnement
 - 11) Coordination des mécanismes institutionnels dans les domaines de l'environnement et du développement durable
 - 12) Réalisation d'une compréhension et d'une interprétation communes des concepts et des principes dans le domaine du droit international de l'environnement
 - d) Défis qui sont relevés ou qui l'ont été récemment en différents forums internationaux
 - i) Protection, allocation et gestion des ressources d'eau douce partagées
 - ii) Pollution marine résultant d'activités terrestres
 - iii) Commerce international de substances potentiellement dangereuses
 - iv) Compatibilité des accords multilatéraux sur l'environnement avec le droit de l'OMC
 - v) Participation du public aux processus de décision concernant l'environnement
3. Action recommandée

ANNEXE A
ANNEXE B

RESUME GENERAL

La présente étude répond à la demande du paragraphe 5 de la Décision 18/9 du Conseil d'administration du PNUE, en date du 26 mai 1995, priant le Directeur exécutif d'élaborer une étude de la nécessité et de la faisabilité de nouveaux instruments internationaux concernant l'environnement dans la perspective du développement durable.

L'étude identifie les principaux défis dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement durable, et tente de s'assurer de la nécessité et de la faisabilité de ces instruments pour relever ces défis. Après avoir pris bonne note des efforts qui sont actuellement entrepris pour répondre à certains des défis qui ont été identifiés, l'étude recommande que le PNUE agisse dans les domaines suivants :

1. Prévention de la pollution marine causée par des activités terrestres;
2. Protection, allocation et gestion des ressources d'eau douce partagées;
3. Régulation des substances et des produits chimiques potentiellement dangereux;
4. Changements climatiques;
5. Interaction du droit international de l'environnement avec les autres domaines du droit international;
6. Augmentation de la participation publique aux processus de décision concernant l'environnement et de la coopération au niveau local pour les problèmes transfrontières;
7. Coopération au niveau local;
8. Réduction et gestion des forêts;
9. Développement des concepts et des principes dans le domaine du droit international de l'environnement et du développement durable.

Certains des articles précédents sont inclus dans la liste en raison de leur importance, même si de nouveaux instruments ne sont pas recommandés au stade actuel.

1. Introduction

Dans le contexte de la révision à mi-terme du programme pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement pour les années 1990 (Programme de Montevideo II), le Conseil d'administration, lors de sa dix-huitième session, a adopté la Décision 18/9 le 26 mai 1995. Au paragraphe 5 de cette décision, le Conseil d'administration :

"Prie également le Directeur exécutif, dans la limite des ressources disponibles, d'élaborer une étude de la nécessité et de la faisabilité de nouveaux instruments internationaux concernant l'environnement dans la perspective du développement durable, en examinant en priorité les grands problèmes environnementaux, notamment leurs rapports avec les questions de plus grande portée soulevées par le développement durable, telles qu'exposées dans Action 21, et, en accomplissant cette tâche, de s'inspirer des travaux pertinents déjà effectués par d'autres organismes des Nations Unies et organisations internationales."

La présente étude répond à cette demande du Conseil d'administration.² Ce faisant, elle cherche à contribuer à l'exécution du mandat du Programme de Montevideo II, en particulier au point H de son programme, "les concepts et principes qui revêtent de l'importance pour l'avenir du droit international de l'environnement".³ L'étude identifie les principaux problèmes environnementaux qui peuvent nécessiter l'action internationale en priorité, et examine la nécessité et la faisabilité de nouveaux instruments (section 2). Sur base de cette analyse, l'étude fait des recommandations pour les actions à entreprendre (section 3).

2. La nécessité et la faisabilité de nouveaux instruments

a) Introduction

Cette section examine la nécessité et la faisabilité de nouveaux instruments internationaux concernant l'environnement dans la perspective du développement durable. Des inquiétudes sont parfois exprimées quant au nombre d'instruments internationaux pour l'environnement et au respect de ces instruments. La présente étude reconnaît l'existence de ces préoccupations et tente d'en tenir compte grâce à des critères spécifiques pour déterminer la nécessité et la faisabilité, identifiés plus bas. Après avoir donné la liste de ces critères, cette section entreprend l'identification des problèmes environnementaux principaux et le type d'instruments qui peut être approprié pour les aborder.

b) Critères pour déterminer la nécessité et la faisabilité de nouveaux instruments

De nombreux facteurs concernent la *nécessité* de nouveaux instruments internationaux pour l'environnement dans la perspective du développement durable et la *faisabilité* de ces instruments. Les critères liés à ces deux questions peuvent se recouper quelque peu, mais dans une large mesure, ils sont distincts. Même ainsi, la faisabilité de nouveaux instruments est, dans une certaine mesure, fonction de leur nécessité. Cela veut dire que l'existence d'un haut degré de nécessité pour un nouvel instrument en regard d'un problème particulier signifierait qu'il répond à de nombreux critères pour sa faisabilité. Inversement, un faible degré de nécessité concernant un problème particulier signifierait généralement qu'un instrument n'est pas

²L'étude fait appel entre autres : aux décisions pertinentes du Conseil d'administration du PNUE; à la déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, particulièrement le Principe 27; à Action 21, spécialement ses chapitres 8, 38 et 39; au Programme de Montevideo, notamment l'examen du Programme de Montevideo du 1er août 1991 et le Programme de Montevideo II du 21 mai 1993; aux rapports pertinents du PNUE; aux décisions et aux rapports pertinents de la Commission des Nations Unies pour le développement durable; aux discussions des ateliers des groupes d'experts sur le droit international de l'environnement dans la perspective du développement durable réunis par le PNUE en 1995 et 1996; aux conventions globales, régionales et sousrégionales liées au droit international de l'environnement et au développement durable; aux instruments informels pertinents; au travail et aux activités pertinents des autres organismes des Nations Unies et organisations internationales et aux textes récents.

³Cette étude répond en particulier aux "activités" reprises à ce point du programme.

faisable pour ce problème. Il faudrait donc garder à l'esprit cette relation entre les questions de nécessité et de faisabilité, et donc des critères pour les déterminer, en examinant les listes qui suivent.

i) Critères pour déterminer la nécessité

Les critères pour déterminer la *nécessité* des nouveaux instruments internationaux pour l'environnement dans la perspective du développement durable incluent, mais ne se limitent pas à ce qui suit :

- 1) La question de savoir s'il existe une base scientifique sérieuse pour l'élaboration de principes ou de règles juridiques concernant le problème en question;
- 2) L'urgence du problème, notamment la nature et la gravité des menaces qui pèsent sur l'environnement naturel, la santé humaine et le développement;
- 3) La mesure dans laquelle le problème requiert des réponses juridiques de nature liante;
- 4) L'opportunité de régler le problème au niveau international plutôt que national;
- 5) Savoir si un nouveau régime particulier :
 - a) Encouragerait l'intégration de l'environnement et du développement;
 - b) Serait compatible avec le système existant d'instruments internationaux pour l'environnement;
 - c) Augmenterait la valeur du système existant en comblant des lacunes bien connues;
 - d) Augmenterait la cohérence du droit international de l'environnement dans la perspective du développement durable; et
 - e) Aurait un impact positif sur des questions qui vont au-delà de celles liées directement à l'environnement (par ex. la paix et la sécurité internationale, les droits de l'homme, la participation publique, les populations autochtones);
- 6) Le besoin de clarifier et d'uniformiser les principes existants grâce à la codification et à la systématisation; et
- 7) La mesure dans laquelle le problème est efficacement réglé par les instruments existants. Ce critère comprend des considérations comme des rapports de ratification, le degré de conformité avec l'instrument, sa portée et son niveau de détail.

ii) Critères pour déterminer la faisabilité

Les critères pour déterminer la *faisabilité* des nouveaux instruments internationaux pour l'environnement dans la perspective du développement durable incluent mais ne se limitent pas à ce qui suit :

/...

- 1) La mesure dans laquelle il existe un consensus social⁴ en ce qui concerne le problème et la façon dont il devrait être réglé (s'il existe une législation nationale pertinente, ceci peut être reflété dans la degré d'acceptation d'un régime ou d'un principe donnés dans cette législation, notamment les limites de cette acceptation⁵);
- 2) La politique générale dominante des gouvernements;
- 3) La question de savoir s'il y a eu une déclaration expresse de la communauté internationale sur la nécessité d'un nouvel instrument ou du développement d'un régime existant;⁶
- 4) La question de savoir s'il existe déjà une loi informelle sur la question et si elle est appliquée spontanément, et si l'usage de son application pourrait suggérer qu'un instrument liant correspondant est conseillé;⁷
- 5) La mesure dans laquelle des ressources financières seraient nécessaires et disponibles pour l'application de l'instrument;
- 6) La question de savoir s'il y a déjà eu un dialogue entre les gouvernements;⁸

⁴L'idée de consensus social inclut la position sur la question de personnes individuelles, de l'industrie et des organisations non gouvernementales.

⁵Parmi les exemples de sujets qui sont de plus en plus traités par la législation nationale, se trouvent l'évaluation d'impacts sur l'environnement et la suppression du plomb de l'essence.

⁶Par exemple les prévisions des Déclarations de Stockholm (principe 22) et de Rio (principe 13) appelant au développement de la loi sur la responsabilité et les compensations pour des dommages causés à l'environnement; celles d'Action 21 et de Montevideo II sur les principes du droit international de l'environnement; celles d'Action 21 sur les instruments contraignants sur le mécanisme de consentement préalable (chapitre 19) et sur le régime légal de la protection de l'environnement marin contre les effets néfastes des activités terrestres (chapitre 17); celles de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination, selon un protocole de responsabilité et celle de la Convention sur la diversité biologique selon un protocole de biosécurité

⁷Par exemple, la possibilité de transformer les Directives de Londres pour l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international, amendées, en une convention basée sur le mécanisme de consentement préalable.

⁸Par exemple, comme cela a déjà eu lieu pour certaines questions pendant des réunions de l'UNCED et de la CDD, et pendant les sessions du Conseil d'administration du PNUE.

- 7) La question de savoir s'il existe un forum ou un cadre légal pour les consultations et les négociations;⁹
- 8) La question de savoir s'il existe un accord quant à la forme que pourrait prendre un instrument particulier, ou des options pour cette forme;¹⁰
- 9) La question de savoir si l'on a identifié le niveau géographique approprié (global, régional ou sous-régional) de la régulation légale;¹¹
- 10) La disponibilité de capacités suffisantes, notamment les infrastructures et le personnel formé et compétent, pour régler le problème; et
- 11) La mesure dans laquelle les instruments existants sont appliqués, et si l'addition de nouvelles obligations peut être indûment pénible pour les Etats.

c) Principaux défis environnementaux et types d'instruments qui peuvent être appropriés pour les relever

Cette section tente d'abord d'identifier les principaux défis environnementaux auxquels fait face la communauté internationale. Elle envisage ensuite les types de nouveaux instruments qui peuvent être appropriés pour les relever.

Il y a plusieurs catégories différentes de défis, ou de problèmes, pour lesquels il peut y avoir besoin de nouveaux instruments dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable. On va s'intéresser à deux d'entre eux. La première catégorie inclut les questions sectorielles, c'est à dire, les problèmes environnementaux spécifiques comme la pollution de l'air ou de l'eau. La seconde catégorie n'a rien à voir avec des problèmes d'environnement naturel *per se*, mais plutôt avec la façon dont les Etats traitent ces problèmes. Elle comprend les principes suprêmes et les procédures coopératrices applicables aux problèmes d'environnement en général. A la lumière de ces deux catégories, cette section prend en considération non seulement les défis concernant des secteurs spécifiques de l'environnement, mais aussi ceux de nature plus générale et ceux qui peuvent nécessiter des nouveaux instruments contenant des principes et des procédures applicables aux problèmes d'environnement en général. Alors que les défis sont examinés séparément, il faut garder à l'esprit qu'ils sont en fait largement liés entre eux.

⁹Par exemple, la Conférence des Parties sur la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en ce qui concerne un possible protocole ou un groupe de travail intergouvernemental sur les forêts

¹⁰Par exemple, un protocole à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques; un instrument contraignant sur les forêts.

¹¹Par exemple, le Programme d'action mondial pour la protection de l'environnement marin contre les activités terrestres, qui doit être supporté par les accords régionaux; la Convention de Bonn sur les espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, qui doit être développée grâce à des accords entre les Etats de l'aire de répartition.

Au départ, les principaux défis environnementaux sont identifiés sans chercher à savoir s'ils sont actuellement traités dans des forums adéquats. Le raisonnement qui sous-tend cette approche est le suivant : le fait qu'un problème particulier soit ainsi traité ne signifie pas que le forum sera capable de produire un instrument, qu'un instrument produit va traiter le problème correctement ni que la forme de l'instrument adopté est la meilleure possible. Le travail en cours sur un problème donné sera pris en compte à la section 3 de la présente étude, dans laquelle on recommande une action spécifique.

Afin de garder cette étude dans un registre pratique, le calendrier employé pour identifier les principaux problèmes dans le domaine de l'environnement est la prochaine étape du Programme de Montevideo II.

Les critères utilisés pour identifier les principaux problèmes dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable comprennent ce qui suit : savoir si le problème, ou défi, est bien identifié; le degré de consensus scientifique concernant le défi; la disponibilité des solutions; savoir si le phénomène en question est de nature irréversible, et le délai disponible dans lequel le défi doit effectivement être relevé; l'impact du problème sur les populations vulnérables; l'impact du problème sur les questions de sécurité; et savoir si un problème existe bien dans une région donnée ou si cette région fait déjà l'objet d'une façon ou d'une autre d'un instrument international (par exemple, dans certains cas, des régimes existants ont besoin d'être renforcés alors que dans d'autres régions, il se peut qu'il n'existe aucun régime).

En ce qui concerne les types d'instruments qui peuvent être appropriés, l'expression "nouveaux" instruments inclut, pour l'objet de cette section, non seulement ceux qui relèvent un défi particulier pour la première fois mais aussi ceux qui améliorent des régimes existants mais inadéquats, ou qui codifient des principes ou des règles existants, aussi bien que ceux qui concernent de nouvelles questions.

Le type d'instrument qui peut être approprié pour un problème donné dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment la portée géographique du problème, la présence ou l'absence d'instruments existants, la possibilité de traiter le problème au niveau global, régional ou sous-régional, et tout autre facteur qui peut être pertinent dans ce cas particulier.

Les genres d'instruments disponibles se classent essentiellement en deux catégories : ceux qui sont caractérisés par le niveau où ils sont adoptés, c.à d. au niveau global, régional, sous-régional ou national; et ceux qui sont caractérisés selon qu'ils sont de nature liante ou non, par ex. traités (législations liantes) versus directives (régulations informelles, non liantes).¹² Donc chaque défi ou problème individuel peut être traité par des instruments au niveau global, régional, sous-régional ou national, et les instruments peuvent, à chaque niveau, relever du droit contraignant ou du droit non contraignant.

Comme cela a déjà été indiqué, l'opportunité de chaque type d'instrument pour traiter un problème particulier doit être évaluée en fonction de tous les facteurs pertinents. Dans certains cas, c'est une combinaison de ces genres d'instruments qui peut être appropriée, tel un cadre global de principes qui est appliqué par des accords liants au niveau régional ou peut-être à d'autres niveaux. Par exemple, une convention globale peut

¹²On reconnaît qu'un instrument adopté sous forme informelle, telle une déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies, peut en fait constituer une codification ou un nouvel énoncé de principes existants du droit international général. Cette étude met l'accent sur la forme de l'instrument plutôt que sur le fait qu'un instrument informel particulier pourrait avoir quelque effet légal contraignant.

renfermer un cadre de principes,¹³ un régime régulateur plus détaillé,¹⁴ ou peut même contenir des provisions des deux sortes.¹⁵ De même, des instruments informels peuvent être de nature plus¹⁶ ou moins¹⁷ détaillée.

De plus, il existe une variété de mécanismes possibles pour appliquer les instruments en question. Ceux-ci comprennent l'établissement de listes de substances ou d'activités à réglementer, qui doivent être facilement et rapidement mises à jour; des décisions de comités ou d'autres organismes; l'usage d'annexes, de protocoles d'application provisoire et de techniques similaires; des programmes d'action; des mécanismes financiers; des mécanismes facilitant le transfert de technologies et des mécanismes facilitant le développement de capacités.

Ci-dessous est donnée la liste de ce qui, sur base des critères identifiés plus haut, doit constituer les principaux défis dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable au niveau international, avec le type d'instruments qui peut être approprié pour relever chacun d'eux. L'on présente aussi une brève explication des raisons pour lesquelles chaque point est inclus. Les autres défis qui sont significatifs mais dont on n'estime pas qu'ils accroissent l'importance des défis principaux sont repris à l'annexe B. Les types d'instruments sont identifiés sans considération pour quelque travail en cours que ce soit concernant un problème particulier, de façon à fournir une référence face à laquelle mesurer si un travail est approprié pour relever un défi d'après les critères donnés plus haut. La liste ne reflète pas l'ordre de priorité.

1) Protection, allocation et gestion des ressources d'eau douce partagées

Les Nations Unies reconnaissent depuis longtemps l'importance de la conservation et de l'utilisation harmonieuse des ressources d'eau douce partagées internationalement. Parmi les nombreuses réunions tenues sous les auspices des Nations Unies à ce sujet, il y a la Conférence des Nations Unies sur l'eau (Mar del Plata, du 14 au 25 mars 1977), la réunion interrégionale des Nations Unies sur le développement des bassins fluviaux et lacustres avec un intérêt particulier pour l'Afrique (Addis-Abeba, du 10 au 15 octobre 1988) et la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (Dublin, du 26 au 31 janvier 1992). L'eau douce fait l'objet d'un chapitre entier d'Action 21 :

¹³Par exemple, la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, du 22 mars 1985.

¹⁴Par exemple, la Convention internationale sur la responsabilité civile des dommages résultant de la pollution par les hydrocarbures, du 29 novembre 1969.

¹⁵Par exemple, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, du 10 décembre 1982. Ceci est aussi vrai d'un certain nombre d'accords sur l'environnement qui contiennent des dispositions de nature générale dans l'accord lui-même et des dispositions détaillées dans des annexes.

¹⁶Par exemple, la "Friendly Relations Declaration", déclaration sur des principes de droit international concernant les relations amicales et la coopération entre les Etats en accord avec la Charte des Nations Unies, Résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations Unies (XXV), du 24 octobre 1970.

¹⁷Par exemple, la "Outer Space Declaration", déclaration des principes juridiques gouvernant les activités des Etats dans l'exploration et les utilisations de l'espace extra-atmosphérique, résolution 1962 de l'Assemblée générale des Nations Unies (XVIII), du 13 décembre 1963.

le chapitre 18 sur la protection de la qualité et des réserves d'eau douce et l'application d'approches intégrées au développement, à la gestion et à l'utilisation des ressources d'eau douce. Le point N du Programme de Montevideo II s'intitule : "Protection de l'environnement et gestion intégrée, mise en valeur et utilisation des eaux continentales". Une des stratégies contenues dans ce programme demande de :

"a) Encourager la mise en place de mécanismes de coopération entre les Etats, y compris, le cas échéant, l'élaboration d'instruments juridiques internationaux pour la protection et la gestion intégrée, la mise en valeur et l'utilisation des eaux transfrontières en vue de prévenir, réduire, maîtriser et inverser le processus de dégradation et de prévenir et de résoudre pacifiquement les différends entre les Etats".

En 1970, l'Assemblée générale des Nations Unies a recommandé que la Commission de droit international (en anglais ILC, ou Commission) se charge de l'étude du droit des utilisations des cours d'eau internationaux autres que la navigation, en vue de son développement et de sa codification progressive.¹⁸ La Commission a commencé plus tard à travailler sur ce projet qui a été terminé en 1994. En octobre 1996, l'Assemblée générale doit réunir un Groupe de travail général pour élaborer une convention-cadre sur base des projets adoptés par la Commission. La raréfaction de l'eau douce est bien connue, de même que les différends potentiels au sujet des ressources d'eau douce transfrontières.

Une convention-cadre globale, avec des accords spécifiques pour des régions ou des bassins hydrologiques transfrontières est recommandée pour le second défi en raison des doubles nécessités dans ce domaine : d'abord, établir une série agréée de principes et de règles généraux régissant tous les cours d'eau internationaux; deuxièmement, appliquer et ajuster ces principes et ces règles aux conditions uniques que rencontrent chaque cours d'eau international et les besoins des Etats concernés. Les raisons de la seconde nécessité ne semblent pas avoir besoin de plus amples explications. En ce qui concerne la première nécessité, il y a plusieurs raisons d'établir une série agréée de règles et de principes généraux : fournir un modèle aux Etats qui partagent des ressources d'eau douce, en indiquant les facteurs à considérer dans leurs relations au sujet de ces ressources; établir une liste de normes de base, négociées au niveau global, pour guider les Etats en l'absence d'un accord spécifique applicable; et anticiper et fournir un cadre juridique pour traiter les problèmes croissants qui risquent d'apparaître entre des Etats au sujet des cours d'eau internationaux.

2) Changements climatiques

Les changements climatiques font l'objet du chapitre 9 d'Action 21, la Protection de l'atmosphère. Le Mandat de Berlin, adopté lors de la Première session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en mars 1995, appelle à la création d'un protocole à la convention. Le protocole renforcerait les efforts internationaux pour traiter ce problème extrêmement important en établissant des objectifs spécifiques de réduction et en assurant une assistance financière et le transfert de technologie vers les pays en développement. Le problème des changements climatiques est d'une telle importance que le PNUE devrait continuer à contrôler les efforts qui vont dans ce sens et aider à garantir que le processus se poursuit de façon accélérée et scientifiquement correcte.

¹⁸Le paragraphe 1 de la résolution 2669 de l'Assemblée générale des Nations Unies (XXV), du 8 décembre 1970.

3) Pollution atmosphérique transfrontière

Le chapitre 9 d'Action 21 est consacré à la protection de l'atmosphère. Le quatrième point du programme abordé dans ce chapitre est la pollution atmosphérique transfrontière. A ce propos, le chapitre 9 déclare que les programmes établis en vertu de la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique à longue distance et de ses protocoles ont besoin d'être poursuivis et renforcés et que leur expérience doit être partagée avec d'autres régions du globe. Le point J du Programme de Montevideo II est intitulé : "Lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière". Une des stratégies de ce programme consiste à :

"a) Envisager l'élaboration d'instruments juridiques et de mécanismes internationaux aux niveaux appropriés pour prévenir, contrôler et ramener à des niveaux acceptables les émissions qui causent la pollution atmosphérique transfrontière et leurs effets".

La Convention de 1979 couvre la région de la CEE. Des accords sur ce sujet sont nécessaires dans certaines mais pas toutes les autres régions.

Des accords régionaux seraient plus appropriés en ce qui concerne ce défi. Un instrument global ne semblerait pas nécessaire dans la mesure où il existe déjà un modèle sous la forme de la Convention de 1979 pour la CEE. Comme il a été dit plus haut, Action 21 en appelle au partage de l'expérience avec la Convention de Genève de 1979, et le Programme de Montevideo II identifie aussi ceci comme un besoin important.

4) Coopération au niveau local pour des problèmes transfrontières

Des problèmes transfrontières comme la pollution atmosphérique ou la pollution de l'eau, le traitement des eaux usées et la fourniture d'eau potable sont souvent mieux abordés au niveau local, entre les autorités concernées des deux côtés de la frontière. Cette approche non seulement est la plus directe et souvent la plus efficace, elle aide aussi à empêcher que des problèmes locaux ou régionaux s'aggravent en différends entre Etats, de niveau international; Alors qu'aucun instrument n'est recommandé en ce qui concerne ce problème, on croit que le PNUE pourrait jouer un rôle important en aidant les pays à développer des relations de coopération entre les autorités locales et régionales des pays voisins et, si c'est nécessaire, à la conclusion d'accords régionaux sur la question.

5) Pollution marine due à des activités terrestres

Dans le chapitre 17 d'Action 21, on note que des sources terrestres sont à l'origine de 70 pour cent de la pollution marine. De nombreuses substances polluantes originaires de sources terrestres sont particulièrement inquiétantes pour l'environnement marin parce qu'elles présentent en même temps toxicité, persistance et accumulation dans la chaîne alimentaire. Il n'existe pour le moment aucun dispositif global pour traiter la pollution marine originaire de sources terrestres. Ce chapitre recommande que les Etats envisagent la mise à jour, le renforcement et l'extension des Directives de Montréal [pour la protection du milieu marin contre la pollution d'origine tellurique] qui sont appropriées et qu'ils entament et encouragent le développement de nouveaux accords régionaux, lorsque c'est nécessaire.

Le 3 novembre 1995, un Programme d'action global pour la protection de l'environnement marin contre les activités terrestres fut adopté par une conférence intergouvernementale qui s'était rassemblée dans ce but à Washington, D.C. sous les auspices du PNUE. La conférence a aussi adopté la Déclaration de Washington sur la protection de l'environnement marin contre des activités terrestres. Le point O du Programme de Montevideo II est intitulé "Pollution marine d'origine tellurique". La stratégie qui sous-tend ce point du programme est : "Coopérer à l'élaboration de traités, protocoles et autres instruments régionaux concernant la dégradation de l'environnement

/...

marin due à des activités terrestres, si nécessaire..." Enfin, l'article 207 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1982, aborde aussi la pollution causée par des sources terrestres. Le paragraphe 4 de cet article stipule notamment que les Etats, agissant spécialement par l'intermédiaire d'organisations internationales compétentes ou de conférences diplomatiques, devront s'efforcer d'établir des réglementations globales ou régionales, des normes et des pratiques recommandées pour prévenir, réduire et contrôler la pollution de l'environnement marin à partir de sources terrestres. Cette disposition de la Convention de 1982, qui rassemble maintenant 105 Parties, constitue une reconnaissance particulièrement significative de la nécessité d'une action concertée au sujet de cette question urgente.

Un plan d'action global avec des accords régionaux liants est recommandé pour ce problème parce qu'il y a besoin d'objectifs et de directives globales et aussi d'accords régionaux liants qui adaptent les normes globales aux régions spécifiques.¹⁹ C'est aussi l'approche souhaitée par l'Action 21, soutenue par l'article 207 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer. Un certain nombre de protocoles ont déjà été conclus dans le cadre des programmes régionaux pour la mer.²⁰ Un instrument global informel est peut-être préférable à une convention liante pour plusieurs raisons, notamment une meilleure faisabilité pour le premier, la difficulté d'arriver à un accord sur des principes globaux liants qui s'appliquent à toutes les mers régionales, et les avantages inhérents d'un plan d'action, comme sa flexibilité, son utilisation comme référence et le fait qu'il pourra vraisemblablement être mieux accepté qu'un instrument liant.

6) Protection des sols

L'importance de la protection des sols contre toute dégradation est reflétée dans l'action qu'ont entreprise à ce sujet un certain nombre d'organisations internationales. En 1972, le Conseil de l'Europe reconnaissait l'importance du problème en adoptant la Charte Européenne des sols. Celle-ci fut suivie par une série de principes intitulée la Charte mondiale des sols, adoptée en 1981 par la FAO. L'Action 21 s'occupe des sols dans son chapitre 12 qui traite de la gestion des écosystèmes fragiles, du combat contre la désertification et la sécheresse. Le point B de ce chapitre aborde la lutte contre la dégradation des sols au moyen, inter alia, d'activités de conservation intensive des terres, d'afforestation et de reforestation. Il fait remarquer que la désertification affecte près d'un quart des terres globales. D'autres formes de dégradation du sol, comme le relèvement du niveau marin et la salinisation, affectent d'autres régions du globe. Le point K du programme de Montevideo II est intitulé : "Conservation, gestion et mise en valeur durable des sols et des forêts". Une des activités reprises dans ce programme est de :

¹⁹Le fait qu'un programme d'action ait été accepté dans ce domaine est reconnu à la section 3 (c) (iii) ci-dessous.

²⁰Ceux-ci comprennent : le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique (Athènes, 1980); le Protocole relatif à la protection de l'environnement marin contre la pollution d'origine tellurique (Koweït, 1990); le Protocole relatif à la protection de la région du sud-est du Pacifique contre la pollution d'origine tellurique (Quito, 1983); et le Protocole sur la protection de l'environnement marin de la mer Noire contre la pollution d'origine tellurique (Bucarest, 1992). Un projet de protocole sur la protection de l'environnement marin contre la pollution d'origine tellurique est actuellement à l'étude dans le Plan d'action de la région des Caraïbes.

"a) Promouvoir l'exécution effective du Plan d'action mis en place pour atteindre les buts et objectifs de la Charte mondiale des sols, et notamment préparer des lignes directrices pour la législation nationale et les mécanismes institutionnels nécessaires à son application".

Ces instruments montrent clairement une large reconnaissance du problème et de la nécessité d'augmenter les efforts pour l'affronter efficacement.

Des directives globales ou une déclaration globale sont recommandées pour ce défi en raison de l'importance croissante du problème au niveau mondial. Un instrument liant n'a pas été recommandé parce que, en dépit de cette importance, il pourrait ne pas être suffisamment bien compris aux niveaux politique et social, que ce soit internationalement ou nationalement, pour justifier une telle approche. La recommandation aiderait à appliquer le point K du Programme de Montevideo II mentionné ci-dessus.

7) Destruction et gestion des forêts

Le chapitre 11 d'Action 21 s'intéresse à la lutte contre la déforestation. Il reconnaît qu'il y a de graves faiblesses dans les politiques, méthodes et mécanismes adoptés pour supporter et développer le rôle multiple des arbres, des forêts et des régions boisées aux niveaux écologique, économique, social et culturel.²¹ Il existe un large accord quant au besoin de renforcer les efforts destinés à lutter contre la destruction des forêts partout dans le monde. La déclaration autoritaire, non liante légalement, des principes pour un consensus global sur la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts²², adoptée au Sommet de la terre, a été un premier pas, mais il doit être suivi d'accords au niveau régional sur la protection et la gestion des forêts.

8) Régulation des substances et des produits chimiques potentiellement dangereux.

Les efforts internationaux pour affronter les effets des substances et des produits chimiques potentiellement dangereux pour la santé humaine et pour l'environnement se sont intensifiés à mesure que ces effets étaient mieux compris. En général, la charge chimique croissante dans l'environnement est inquiétante. En ce qui concerne les polluants organiques persistants (POP), par exemple, le travail est en cours, ou vient de se terminer, réalisé par le *Inter-Organization Programme for the Sound management of chemicals (IOMC)*, le Programme international de sécurité des substances chimiques (PISSC) et par le *Intergovernmental Forum on Chemical Safety (IFCS)*. Le Groupe de travail spécialisé de l'IFCS sur les POP a adopté son rapport final lors de sa réunion à Manille, aux Philippines, en juin 1996,²³ déclarant, entre autres, que l'action internationale, notamment un instrument global, juridiquement liant, est nécessaire pour réduire les risques que fait peser sur la santé humaine et l'environnement le rejet des douze POP spécifiés. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ne s'applique qu'aux déchets dangereux. Les efforts s'accroissent pour le moment afin de mettre sous une forme liante les Directives de Londres sur le mécanisme de consentement préalable, en ce qui concerne les produits chimiques qui font l'objet du commerce international. On pourrait y inclure

²¹Action 21, Paragraphe 11.1.

²²A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I), Annexe III.

²³IFCS/WG. POPs/Report.1.

des dispositions sur l'exportation des produits interdits au niveau national. Il existe une lacune sérieuse dans ces réglementations au sujet des déchets radioactifs. Enfin, on reconnaît de plus en plus la menace que font peser sur la reproduction humaine et animale les produits endocriniens.²⁴

Il semble qu'il existe une large reconnaissance d'un instrument global, juridiquement liant, sur les POP. Les instruments régionaux sur ce sujet peuvent aussi se révéler appropriés dans certains cas. Un accord global, juridiquement liant, sur un mécanisme de consentement préalable, est aussi nécessaire dans ce domaine.

9) Interaction entre le droit international de l'environnement et les autres domaines du droit international

Une des bases d'action pour le chapitre 39 d'Action 21 est le besoin de clarifier et de renforcer la relation existant entre les instruments ou les accords internationaux dans le domaine de l'environnement et les accords ou instruments sociaux ou économiques pertinents, en tenant compte des besoins spéciaux des pays en développement. Ces efforts devraient concerner des domaines tels que la compatibilité et la complémentarité entre les accords environnementaux multilatéraux²⁵ et la loi de l'Organisation mondiale du commerce; le règlement des conflits à l'interface entre le commerce et l'environnement; la garantie que les patentes et les autres droits de propriété intellectuelle, réglementés par l'accord TRIPS dépendant de l'Organisation mondiale du commerce, viennent en aide aux objectifs de la Convention sur la diversité biologique, ainsi qu'il est demandé par l'article 16(5) de cette convention, ainsi qu'au transfert de technologie; et la relation du droit international de l'environnement avec le droit international humanitaire et les droits de l'homme (par ex. le protocole I du supplément de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949, articles 35 et 55; et aussi les articles 54 et 56 de ce protocole) ainsi qu'avec les règles du droit international concernant les mouvements de masse des populations dus à des conflits armés. Il est aussi nécessaire d'augmenter la coordination des efforts des différents organismes internationaux pour travailler à l'interaction entre le droit international de l'environnement et les autres domaines du droit international.

En ce qui concerne ce défi, on recommande que le PNUE s'intéresse en particulier à la relation entre les accords environnementaux multilatéraux et les lois de l'Organisation mondiale du commerce. Le fait qu'un travail soit en cours à ce sujet dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce ne signifie pas qu'il n'y ait pas besoin d'une action supplémentaire et séparée. Le travail de l'Organisation mondiale du commerce dans ce domaine est fait dans une perspective commerciale, comme il convient à cette organisation. Le problème devrait aussi être abordé dans la perspective de la protection de l'environnement et du développement durable. Le PNUE est en fait déjà impliqué dans l'examen des impacts commerciaux des accords environnementaux multilatéraux. Il n'y a aucune raison de croire que les deux efforts ne pourraient pas être complémentaires et se soutenir mutuellement, particulièrement puisque le travail entrepris dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce n'est pas encore concrétisé²⁶.

²⁴Voir en général, Theo Colborn, Dianne Dumanoski & John P. Myers, *Our Stolen Future* (1996).

²⁵Notamment la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, le Protocole de Montréal et la Convention de Bâle.

²⁶Lors de la deuxième session de la Commission sur le développement durable, on a remarqué qu'une étroite collaboration était importante entre le GATT et l'Organisation du commerce mondial, en particulier

10) Participation publique aux processus de prise de décisions concernant l'environnement

Le Principe 10 de la Déclaration de Rio dit que les questions d'environnement sont mieux gérées avec la participation de tous les citoyens concernés, au niveau pertinent. Il existe un besoin évident d'améliorer, au niveau national, l'accès des individus aux informations concernant l'environnement et qui sont détenues par les autorités publiques, et de favoriser les opportunités qu'ont les individus de participer aux processus de décision en matière d'environnement.

L'élaboration de principes internationalement applicables concernant la participation publique aux processus de prise de décision en matière d'environnement est recommandée pour ce défi. Un tel instrument pourrait développer les principes inscrits dans le Principe 10 de la Déclaration de Rio. Il pourrait bénéficier de l'expérience de l'OCDE et de la CEE et pourrait servir de modèle pour la négociation d'accords semblables dans d'autres régions.

11) Coordination des mécanismes institutionnels dans les domaines de l'environnement et du développement durable

La prolifération de secrétariats dans les domaines de l'environnement et du développement durable est un phénomène bien connu. Beaucoup de nouvelles conventions sont gérées par leur propre secrétariat, créant la possibilité de voir leurs compétences se recouper et leurs efforts faire double emploi. Des appels ont donc été lancés pour, entre autres, la coordination du travail de ces organismes, afin d'améliorer l'efficacité des efforts des Etats dans les domaines de l'environnement et du développement durable.

Ces appels doivent être soutenus. Alors que l'approche de consolider des secrétariats peut se révéler trop politiquement sujette à controverse pour être faisable, une coordination améliorée de leurs activités produirait des avantages évidents et ne devrait susciter aucune controverse.

12) Réalisation d'une compréhension et d'une interprétation communes des concepts et des principes dans le domaine du droit international de l'environnement

Le chapitre 39 d'Action 21 concerne les instruments juridiques et les mécanismes internationaux. La première base d'action du chapitre 39 est le développement du droit international dans la perspective du développement durable, en accordant une attention spéciale à l'équilibre délicat entre les intérêts de l'environnement et ceux du développement. Le point A du programme de ce chapitre établit que les priorités pour les lois à créer pour le développement durable peuvent inclure un examen de la faisabilité de l'élaboration de droits et d'obligations généraux pour les Etats, si nécessaire, dans le domaine du développement durable, comme c'est stipulé par la Résolution 44/228 de l'Assemblée générale. Un des points contenus dans le Programme de Montevideo II est le point H intitulé : "Concepts et principes qui revêtent de l'importance pour l'avenir du droit international de l'environnement". L'objectif de ce point du programme est "l'élaboration plus poussée, s'il y a lieu, du droit international de l'environnement."

lorsqu'on considère la relation entre les dispositions et les mécanismes de résolution des conflits du système de commerce multilatéral et ceux des accords environnementaux multilatéraux, notamment en ce qui concerne la question du respect des dispositions en matière de commerce des accords environnementaux multilatéraux négociés sous les auspices des Nations Unies. Ces commentaires furent réitérés à la quatrième session de la Commission sur le développement durable.

Beaucoup de progrès ont été faits dans le développement et l'élaboration des concepts et des principes sur l'environnement et le développement durable lors des récentes conventions importantes,²⁷ ainsi que dans les instruments informels, notamment les Déclarations de Stockholm (1972) et de Rio (1992).²⁸ Alors que certains des principes contenus dans ces instruments sont indubitablement de nature juridiquement liante,²⁹ le statut des autres est incertain. Une compréhension et une interprétation communes des concepts et des principes dans les domaines de l'environnement et du développement durable encourageraient la protection de l'environnement et du développement durable, et aiderait les Etats dans leurs négociations de nouveaux instruments. Il est donc recommandé de poursuivre le travail sur l'identification et la mise au point de concepts et de principes généraux dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable, que ce soit lors de réunions organisées à cette fin ou dans le contexte de travaux sur des questions sectorielles ou sur les problèmes dans ce domaine. Les gouvernements devraient être aidés pour arriver à une compréhension et à une interprétation communes des concepts et des principes dans ce domaine.

d) Défis qui sont relevés ou qui l'ont été récemment sur différents forums internationaux

Les défis suivants, identifiés plus haut, sont actuellement relevés, ou l'ont été récemment sur les forums internationaux indiqués.

i) Protection, allocation et gestion des ressources d'eau douce partagées

En 1994, la Commission internationale du droit des Nations Unies (ILC) a adopté en seconde lecture une série d'articles sur le droit des utilisations autres que la navigation des cours d'eau internationaux. Sur la recommandation de l'ILC, l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa Résolution 49/52, a décidé de réunir un Groupe de Travail général pour élaborer une convention-cadre sur le droit des utilisations autres que la navigation des cours d'eau internationaux, sur base des projets adoptés par la Commission du droit international.³⁰ Cette réunion se tiendra pendant trois semaines, en octobre 1996. Le travail est aussi en cours actuellement pour

²⁷Voir, par exemple, les principes avancés dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, article 3; et la Convention sur la diversité biologique, article 3.

²⁸Voir aussi le *Draft International Covenant on Environment and Development* préparé par la Commission de l'UICN sur le droit de l'environnement en collaboration avec le Conseil international du droit de l'environnement, *IUCN Environmental Policy and Law Paper N°31* (Union mondiale pour la nature, 1995).

²⁹Ceci est particulièrement vrai du principe qui établit que les Etats ne causeront pas de dommages significatifs à l'environnement transfrontière, contenu dans le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm et dans le Principe 2 de la Déclaration de Rio. Le statut légal de ce principe a été confirmé très récemment par l'Opinion consultative de la Cour internationale de justice sur la légalité de la menace ou de l'utilisation des armes nucléaires, du 8 juillet 1996 (paragraphe 29).

³⁰Résolution 49/52 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 9 décembre 1994, paragraphe opérationnel 3.

développer des accords régionaux, notamment, par exemple, le projet sous-régional du lac Victoria dépendant du Projet commun PNUE/PNUD sur le droit de l'environnement en Afrique.

ii) Pollution marine causée par des activités terrestres

Le Programme mondial d'action pour la protection de l'environnement marin contre des activités terrestres a été adopté le 3 novembre 1995 par les responsables de haut niveau de la Conférence intergouvernementale pour adopter un Programme d'action mondial pour la protection de l'environnement marin contre des activités terrestres.³¹ On a aussi adopté lors de cette réunion la Déclaration de Washington sur la protection de l'environnement marin contre des activités terrestres.³² De plus, des efforts sont en cours pour développer un instrument sur les polluants organiques persistants (POP).³³

iii) Commerce international des substances dangereuses

Des négociations sont en cours au sujet du mécanisme de consentement préalable dans le domaine des substances chimiques. Les négociations sont destinées à créer un instrument liant sur base de l'amendement des Directives de Londres.

iv) Compatibilité des accords multilatéraux sur l'environnement avec l'Organisation mondiale du commerce

Les relations entre les dispositions du système de commerce multilatéral et les mesures en matière de commerce pour ce qui concerne l'environnement, notamment celles qui se conforment aux accords environnementaux multilatéraux, font l'objet d'analyses depuis un certain nombre d'années dans le contexte du GATT et de l'Organisation mondiale du commerce. Actuellement, le comité, chargé du commerce et de l'environnement (en anglais, CTE) au sein de l'Organisation mondiale du commerce est saisi de la matière. Ce comité préparera un rapport pour la première réunion biennale de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce qui doit se tenir à Singapour en décembre 1996. Des propositions détaillées ont été soumises au CTE par le Japon, la Nouvelle Zélande et la Communauté Européenne. Il n'existe aucun travail comparable entrepris par des organismes intergouvernementaux dont le mandat s'applique principalement dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable.

v) Participation du public aux processus de prise de décision

On travaille actuellement à la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur un projet de convention sur la participation du public aux

³¹Document PNUE (OCA)/LBA/IG.2/7, 5 décembre 1995.

³²Document PNUE (OCA)/LBA/IG.2/6, 5 décembre 1995, pages 16-19.

³³Ceci inclut le travail interorganisation pour la gestion convenable des substances chimiques, qui comprend le PNUE, l'OIT, la FAO, l'OMS, l'UNIDO, et l'OCDE; la préparation du rapport du programme international de sécurité des substances chimiques (PISSC) sur les douze POP sélectionnés; et la réunion intersessionnelle du groupe incluant la réunion du Groupe d'experts sur les POP du forum intergouvernemental sur la sécurité des substances chimiques, qui s'est tenue à Manille, aux Philippines, du 17 au 23 juin 1996, en action internationale.

décisions concernant l'environnement (CEE). Ceci devrait être par nature, un instrument régional. Il pourrait cependant fournir un modèle valable pour les efforts destinés à répondre au Principe 10 de la Déclaration de Rio à un niveau plus général.

3. Action recommandée

A la lumière de l'analyse qui vient d'être faite, et en tenant compte des travaux en cours sur les forums internationaux pertinents, il est recommandé que les organismes internationaux compétents, tels que le PNUE, agissent dans les domaines suivants.³⁴ Certains de ces domaines sont inclus en raison de leur importance même si un nouvel instrument n'est pas recommandé en ce moment, parce que la nécessité et la faisabilité des nouveaux instruments devraient être explorées plus tard.

a) Pollution marine causée par des activités terrestres : au besoin, élaborer et conclure des protocoles régionaux pour appliquer le Programme d'action mondial du 5 décembre 1995.³⁵

b) Protection, allocation et gestion des ressources d'eau douce partagées : Elaborer et conclure des accords ou des protocoles concernant les régions spécifiques ou les bassins hydrologiques internationaux.³⁶

c) Régulation des substances et des produits chimiques potentiellement dangereux : Elaborer et conclure un instrument global juridiquement liant sur les polluants organiques persistants (POP), recommandé par le Forum intergouvernemental sur la sécurité des substances chimiques et sur le mécanisme de consentement préalable.

d) Changements climatiques : Contrôler les efforts, en particulier ceux qui sont réalisés en fonction des instruments légaux appropriés, pour aborder les changements climatiques et aider à assurer que le processus se poursuit de manière rapide et scientifiquement correcte.

e) Interaction du droit international de l'environnement avec les autres domaines du droit : Renforcer la coopération entre les organismes concernés pour garantir que les considérations gouvernementales ainsi que les accords dans les domaines de l'environnement et du développement durable sont

³⁴Ces recommandations ne sont pas données en ordre de priorité.

³⁵Voir le Programme d'action mondial pour la protection de l'environnement marin contre la pollution due aux activités terrestres, document PNUE (OCA)/LBA/IG.2/7, du 5 décembre 1995; et la Déclaration de Washington sur la protection de l'environnement marin contre la pollution due aux activités terrestres, adoptée le 1er novembre 1995 à la réunion de haut niveau de la conférence intergouvernementale pour l'adoption d'un programme d'action mondial pour la protection de l'environnement marin contre la pollution due aux activités terrestres; document PNUE (OCA)/LBA/IG.2/6, du 5 décembre 1995, annexe II, pages 16-19. Le programme d'action mondial envisage, entre autres, le développement d'un instrument au sujet des polluants organiques persistants (POP).

³⁶En élaborant ces accords ou protocoles, les Etats doivent avoir à coeur de prendre en compte, entre autres, l'accord-cadre qui doit être négocié par le Groupe de travail général du Sixième comité de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui commence le 7 octobre 1996, sur base des projets sur le droit des utilisations autres que la navigation des cours d'eau internationaux, préparés par la Commission du droit international.

bien pris en compte lors du développement et de l'application d'autres domaines du droit, en particulier le droit de l'Organisation mondiale du commerce et les accords régionaux sur le commerce et les investissements.

f) Encourager la participation du public aux processus de décision concernant l'environnement : Entreprendre des efforts pour élaborer des principes internationalement applicables, liés à la participation du public aux processus de décision concernant l'environnement, et pour favoriser l'intégration de ces principes dans la législation nationale, si nécessaire.

g) Encourager la participation au niveau local dans les problèmes transfrontières : Encourager le développement de relations de coopération entre les autorités régionales et locales des pays voisins et, lorsque c'est approprié, la conclusion d'accords régionaux à ce sujet.

h) Destruction et gestion des forêts : Promouvoir l'élaboration et la conclusion d'accords régionaux sur la protection et la gestion des forêts, à la lumière de la Déclaration sur les principes sur les forêts.

i) Développement des concepts et des principes dans les domaines du droit international de l'environnement et du développement durable : Poursuivre le travail sur la clarification et le développement des concepts et des principes dans le domaine de la protection de l'environnement dans la perspective du développement durable, que ce soit lors de réunions organisées à cette fin ou dans le contexte de travaux sur des problèmes généraux ou sur des questions sectorielles relevant des domaines de l'environnement et du développement durable. La réalisation d'une compréhension et d'une interprétation communes des concepts et des principes dans ce domaine devrait être encouragée. Il faudrait accorder plus d'attention à l'importance de ces concepts et principes pour l'élaboration d'instruments globaux et régionaux dans ce domaine.

ANNEXE A

Informations générales

En 1982, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a adopté le Programme de Montevideo pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement.³⁷ Le Programme de Montevideo a guidé le PNUE dans le développement du droit de l'environnement, en particulier grâce aux instruments juridiques internationaux dans le domaine de l'environnement.

Le 21 mai 1993, le Conseil d'administration du PNUE, par sa Décision 17/25, a adopté le Programme pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement pour les années 90 (Programme de Montevideo II), en tant que stratégie globale applicable aux activités du Programme des Nations Unies pour l'environnement en matière de droit de l'environnement pour cette décennie. Dans cette décision, le Conseil insiste aussi sur le rôle du PNUE dans le développement progressif du droit de l'environnement comme moyen de réaliser une meilleure adhésion aux et une application plus efficace des conventions internationales sur l'environnement, et pour les processus de négociations des instruments légaux dans le domaine du développement durable, en accord avec le paragraphe 39.1(a) d'Action 21.

Dans le contexte de l'examen à mi-terme du Programme de Montevideo II, le Conseil d'administration a adopté le 26 mai 1995 la Décision 18/9. Au paragraphe 5 de cette décision, repris dans l'introduction de la présente étude, le Conseil d'administration prie le Directeur exécutif d'élaborer une étude de la nécessité et de la faisabilité de nouveaux instruments internationaux dans la perspective du développement durable. La présente étude répond à cette demande.

³⁷Décision 10/21 du Conseil d'administration du PNUE, en date du 31 mai 1982.

ANNEXE B

Autres défis importants dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable

A. Défis

1. Responsabilité et compensations dans le domaine des mouvements transfrontières des déchets dangereux (L'article 12 de la Convention de Bâle envisage l'élaboration d'un protocole de responsabilité)³⁸
2. La perte de biodiversité (les questions à régler incluent la sécurité biologique (un groupe de travail a récemment été créé pour développer un protocole à ce sujet), la responsabilité pour des dommages causés à la biodiversité, la relation entre la protection de la propriété intellectuelle et les objectifs de développement durable de la Convention et les dispositions de la convention au sujet du commerce)
3. La protection de l'environnement en temps de conflits armés (le régime juridique existant est fragmentaire, il a besoin d'être rendu plus cohérent)
4. Les menaces qui pèsent sur des régions dont l'environnement est sensible (montagnes, zones humides, etc.)
5. L'urbanisation et la croissance démographique, les problèmes d'installations humaines notamment leur accroissement, la démographie, la production non soutenable et les schémas de consommation
6. La pollution atmosphérique transfrontière (poursuivre les efforts pour partager l'expérience de la Convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière et ses protocoles dans d'autres régions du monde, et développer les instruments et les mécanismes juridiques internationaux dans ces régions, si nécessaire)
7. Tenter d'éviter des situations d'urgence, y être prêt et y répondre (au niveau mondial)
8. Protection de l'environnement dans les régions du monde communes ou situées en dehors de toute juridiction nationale
9. Sécurité biologique : le contrôle de l'introduction d'espèces exogènes et d'organismes génétiquement modifiés
10. Les problèmes de pollution atmosphérique localisés mais récurrents, particulièrement en milieu urbain
11. Les dommages causés à l'environnement par des activités militaires en dehors des temps de guerre.

B. Défis cités en A, ci-dessus, qui sont relevés ou qui l'ont été récemment sur différents forums internationaux

1. La responsabilité et les compensations dans le domaine des mouvements transfrontières de déchets dangereux (la Conférence des Parties à la Convention de Bâle a créé un groupe de travail spécial d'experts

³⁸Cf. la Convention sur la responsabilité et les compensations pour des dommages résultant du transport par mer de substances dangereuses ou toxiques, adoptée le 3 mai 1996 par la Conférence internationale sur les substances dangereuses et toxiques et sur les limites de la responsabilité, réunie par l'Organisation maritime internationale, à Londres, du 15 avril au 3 mai 1996.

juridiques et techniques, pour analyser et développer un projet de protocole sur la responsabilité et les compensations pour les dommages résultant de mouvements et de rejets transfrontières de déchets dangereux; sa quatrième session s'est réunie à Genève en juin 1996).

2. Biosécurité : le contrôle de l'introduction d'espèces exogènes et d'organismes génétiquement modifiés (la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique a décidé de tenir des négociations à ce sujet).

ANNEXE III

OBSERVATIONS CONCERNANT LE PROGRAMME POUR LE DEVELOPPEMENT ET L'EXAMEN PERIODIQUE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DURANT LES ANNEES 1990

La troisième réunion de l'Atelier du Groupe d'experts sur le Droit international de l'environnement dans la perspective du développement durable a examiné le Programme de Montevideo II et reconnu que c'était un document bien équilibré et viable, et que son application devrait se poursuivre durant les années 1990. Les experts se sont ensuite mis d'accord sur des observations concrètes au sujet des points spécifiques du Programme de Montevideo II qui suivent.

POINT A - Renforcement de la capacité des Etats de participer effectivement à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit de l'environnement

Le problème de s'assurer la participation la plus complète possible des pays en développement et des pays dont l'économie est en transition dans les processus de développement du droit international (conférences, réunions, etc.) est de la plus haute importance. On ne peut donc trop insister sur la nécessité de fournir les fonds nécessaires, même si ce n'est pas un problème juridique.

Les progrès réalisés dans ce domaine auraient été meilleurs si le problème ci-dessus avait été résolu.

Il faut particulièrement insister sur les alinéas c), d), f) et g).

POINT B - Application des instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement

Le progrès significatif réalisé dans ce domaine mérite d'être remarqué.

Des améliorations restent extrêmement importantes dans les systèmes de rapports et de récolte des données. Il est essentiel d'aider les pays en développement et les pays dont les économies sont en transition à créer et à consolider leurs systèmes nationaux.

Il est important de continuer à développer les systèmes et les procédures de non-conformité; leur potentiel pour améliorer le respect par les Etats des obligations de leurs traités est considérable.

Le point B devrait être appliqué en conjonction directe avec le point A.

Il faudrait insister spécialement sur les alinéas b) et d).

POINT C - Opportunité des instruments internationaux existants

Ce point semble moins important que les autres; il subsiste aussi des doutes quant à la justesse du mot "opportunité".

Ce point dépend largement du contenu des instruments internationaux pertinents et il est autorégulateur.

Il faudrait accorder plus d'attention à l'étape des négociations sur la question des moyens d'arriver à l'application effective de l'instrument international.

Il faut insister spécialement sur les alinéas a) iii) et c).

POINT D - Prévention et règlement des conflits

Il faudrait insister davantage sur la prévention et l'apaisement des conflits. Les mécanismes et procédures appropriés ont besoin d'être élaborés et une étude pertinente serait utile.

Il faudrait accorder plus d'attention au développement et à l'application des procédures appropriées au niveau régional et à une plus meilleure transparence et une plus grande ouverture dans la manière d'agir au niveau national.

Le besoin de plus de mesures pour créer la confiance ne peut être trop souligné.

Un développement prometteur est le nombre croissant d'opportunités pour les individus et les organismes internationaux d'accéder aux procédures judiciaires et administratives en matière d'environnement.

L'existence d'obligations liées à la responsabilité peut avoir un effet dissuasif et prévenir les conflits qui concernent l'environnement.

Il est nécessaire d'apporter plus d'aide aux pays en développement et aux pays dont l'économie est en transition, dans tous les domaines couverts par ce point.

Il faudrait insister spécialement sur les alinéas a) iii) et b).

POINT E - Mécanismes juridiques et administratifs permettant de prévenir et de réparer les dommages causés à l'environnement, notamment par la pollution

Il faut insister spécialement et en priorité sur l'alinéa d) qui est de la plus haute importance pour ce point.

Vu la différence évidente entre le niveau de développement de la législation nationale appropriée dans les pays développés et celui des pays en développement, il est nécessaire de travailler à réduire ce fossé.

Une étude est recommandée au sujet de l'usage potentiel, dans les cas appropriés, de la législation criminelle ou administrative, comme moyen d'encourager la prévention et de réparer la pollution et les autres dommages environnementaux.

Ce point devrait être réalisé en conjonction avec l'alinéa d) du point B.

POINT F - Etude d'impact sur l'environnement

Il faudrait remarquer les progrès significatifs qui ont été réalisés ces dernières années, particulièrement grâce aux activités du PNUE.

L'élaboration, au niveau international, de directives concernant les normes et les exigences de l'EIE (évaluation de l'impact sur l'environnement) qui peuvent être utilisées comme modèles au niveau national dans des matières telles que la portée, les méthodologies, les seuils et les critères, est recommandée. La nécessité de développer des capacités est d'une importance particulière.

Il faudrait insister spécialement sur les alinéas c) et f).

POINT G - Sensibilisation, éducation, information et participation du public en matière d'environnement.

Celui-ci est un des points les plus importants de l'ensemble du programme. Pour le rendre plus efficace et plus utile, il devrait couvrir, en particulier, les activités au niveau national. Les connaissances appropriées et les informations devraient atteindre le grand public. Ceci aurait pour effet de favoriser la participation du public aux questions d'environnement.

Sous ce chapeau, il faudrait aussi étudier les schémas de consommation et de production et les évaluer d'un point de vue juridique.

Il faudrait aussi noter le rôle de l'UNITAR.

Il faudrait insister spécialement sur l'alinéa a).

POINT H - Concepts ou principes qui revêtent de l'importance pour l'avenir du droit international de l'environnement

Il faudrait encourager le développement progressif du droit international de l'environnement.

Ne sont pas seulement intéressants les droits des Etats mais aussi, évidemment, ceux des personnes physiques. Il faudrait tenir compte des études qui ont été, ou qui sont, entreprises à ce sujet en marge du Programme de Montevideo et du PNUE.

Il faudrait insister spécialement sur l'alinéa d).

POINT I - Protection de la couche d'ozone stratosphérique

En encourageant l'acceptation la plus large possible et l'application effective du régime impliquant la Convention de Vienne et le Protocole de Montréal, il faudrait tenir compte des amendements et des ajustements de Londres, de Copenhague et de Vienne.

Encourager l'apport d'aide, en mobilisant le support des institutions, des mécanismes et des organisations établies par le régime, notamment le Comité d'application, aux Etats qui sont incapables de remplir leurs obligations, sous forme de transfert de technologie, de développement de capacités, d'élaboration d'une législation et d'assistance financière.

Aborder le problème du trafic illégal de substances qui appauvrissent la couche d'ozone et de l'équipement nécessaire à la production de ces substances.

POINT J - Lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière

Encourager l'acceptation et l'application totale des régimes de traités existants.

Envisager la mise au point d'un "code de bonne conduite" international comprenant des principes tels que la prévention, la prudence, le contrôle, l'internationalisation des coûts, la coopération, l'assistance aux pays en développement, le transfert de technologie et l'éducation, la fourniture d'informations et le développement de capacités.

Encourager, par l'intermédiaire des commissions économiques des Nations Unies ou des organisations régionales compétentes, le développement de plans d'action régionaux pour lutter contre la pollution atmosphérique transfrontière. La conclusion de conventions régionales devrait être

encouragée à l'image de la Convention de Genève de 1979 et des conventions bilatérales existantes.

Il faudrait attirer l'attention sur la nécessité pour les législations nationales de tenir compte des effets transfrontières de la pollution atmosphérique et aussi des principes de non-discrimination et d'égalité d'accès concernant l'information, la participation et les réparations.

Encourager la coopération entre les autorités locales et régionales des pays voisins.

POINT K - Conservation, gestion et mise en valeur durable des sols et des forêts

Encourager une large acceptation et l'application de la Convention sur la désertification, ainsi que de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention sur les changements climatiques.

Coordonner l'application des différentes conventions internationales concernant la conservation, la gestion et le développement durable des sols et des forêts et les activités des institutions internationales qui s'en occupent aussi.

Encourager l'application par les Etats des réglementations internationales en développant les législations nationales et, lorsque c'est nécessaire, en facilitant l'assistance par, entre autres, le développement de capacités, le transfert de technologie, l'internationalisation des coûts, la coopération, l'information et l'éducation.

Encourager l'intégration des politiques régionales et nationales en particulier par la préparation de plans d'action ainsi que par des programmes d'éducation et de formation, pour l'application de ces politiques en vue de pousser la coopération entre les organismes locaux et les acteurs non étatiques.

Encourager la conclusion d'accords mondiaux et régionaux sur la gestion forestière.

POINT L - Transport, manutention et élimination des déchets dangereux

Encourager les initiatives naissantes au niveau régional et l'application des accords régionaux.

Aider les Etats à appliquer les réglementations internationales concernant le contrôle des mouvements transfrontières, en particulier en luttant contre les mouvements illégaux de déchets, en soutenant les efforts régionaux dans ce domaine et, au besoin, en aidant les Etats à se doter des capacités nationales nécessaires.

POINT M - Commerce international de substances chimiques potentiellement dangereuses

Le développement de directives pour les législations nationales et de l'appareil institutionnel basé sur les Directives de Londres devrait être encouragé en attendant la conclusion des négociations en cours sur ce sujet.

Les Directives de Sofia sur l'information et la participation devraient être prises en compte en développant le "droit de savoir" des communautés et les autres programmes de diffusion des informations.

1...

POINT N - Protection de l'environnement et gestion intégrée, mise en valeur et utilisation des eaux continentales

Il faudrait soutenir l'adoption des projets de loi sur l'utilisation autre que pour la navigation des cours d'eau internationaux et il faudrait envisager la mise au point de conventions sousrégionales pour faire suite à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, ainsi que la conclusion des autres conventions de traités régionaux s'inspirant de cette convention.

POINT O - Pollution marine d'origine tellurique

Soutenir l'application du Programme d'action mondial pour la protection de l'environnement marin contre des activités terrestres et de la Déclaration de Washington sur la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres.

Il faudrait développer des protocoles dans le cadre du Programme pour les mers régionales là où de tels protocoles n'existent pas, pour la prévention, la réduction et le contrôle des activités terrestres.

POINT P - Gestion des zones côtières

En vue de développer des directives générales pour la gestion intégrée des zones côtières, il faudrait étudier la cohérence des obligations résultant des instruments internationaux existants.

Il faudrait remarquer l'existence de mesures et de plans d'action concernant les mers et les zones humides régionales et, au besoin, les adapter pour assurer une meilleure gestion des zones côtières, et, là où de tels plans n'existent pas, les développer.

POINT Q - Protection du milieu marin et droit de la mer

Prendre note de la conclusion de l'accord de 1995 pour l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, concernant la conservation et la gestion des peuplements de poissons aux migrations limitées ou très étendues et de l'accord de 1993 de la FAO pour promouvoir le respect par les flottilles de pêche en haute mer des mesures de conservation et de gestion internationales et de leur code de bonne conduite sur la pêche responsable, qui complète la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, pousser l'acceptation la plus large possible de ceux-ci et, dans la mesure du possible, en encourager les principes et les dispositions.

Notant que la convention révisée de 1992 sur la protection du milieu marin de la région de la mer Baltique, la convention de 1992 sur la protection de la mer Noire contre la pollution et la convention de Paris de 1992 sur la protection du milieu marin dans le Nord-Est atlantique, qui intégraient la Convention d'Oslo pour la prévention de la pollution marine par des déversements à partir de bateaux ou d'avions et la Convention de Paris sur la prévention de la pollution marine due à des sources terrestres, appliquent, entre autres, les principes de prévention, de précaution et de l'internationalisation des coûts, encourager une approche nouvelle et intégrée de la protection du milieu marin basée sur ces exemples.

POINT R - Coopération internationale en cas de situations d'urgence présentant un danger pour l'environnement

La base légale pour la coopération internationale dans les situations d'urgence a fait des progrès significatifs ces dernières années, mais des progrès sont encore nécessaires dans ce domaine.

L'alinéa c) a été dûment exécuté.

POINT S - Questions supplémentaires qui pourraient nécessiter un examen au cours de la présente décennie

En ce qui concerne l'application de ce point, il faut tenir compte de l'"étude de faisabilité".

Parmi tous les sujets de discussion mentionnés ou repris sur cette liste, il est important que les alinéas a), b), c) et f) reçoivent l'attention nécessaire et qu'ils soient développés. Les alinéas a) et g) sont de nature très vaste et d'une importance permanente. L'alinéa d), très sensible ces temps-ci et complexe, requiert une attention particulière. En ce qui concerne l'application de cet alinéa, le PNUE doit être encore plus actif au sein de l'organisation mondiale du commerce/CCE pour garantir que les problèmes environnementaux sont complètement pris en compte dans le développement du droit et de la pratique touchant le commerce et l'environnement.

ANNEXE IV

RAPPORT DE L'ATELIER DES EXPERTS INTERNATIONAUX SUR LE RESPECT
DES ACCORDS ENVIRONNEMENTAUX INTERNATIONAUX
WASHINGTON, D.C., 20-21 MAI 1996

1. L'Atelier des experts internationaux sur le respect des accords environnementaux internationaux a été réuni par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), en collaboration avec le Georgetown University Law Center, à Washington, D.C., les 20 et 21 mai 1996.
2. L'Atelier était organisé dans le cadre du Programme du PNUE pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement durant les années 1990 (Programme de Montevideo II), et en particulier le point "B" de ce programme (Application des instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement).
3. L'Atelier s'est ouvert le 20 mai 1996, à 9:30 a.m. Les participants à l'Atelier ont été accueillis, au nom du PNUE, par Mme. J. Fox-Przeworski, Directeur du Bureau régional du PNUE pour l'Amérique du Nord, et par M. Sun Lin, Directeur du Centre d'activité du Programme pour le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière, et, au nom du Georgetown University Law Center, par Mme. E. Brown Weiss.
4. Pendant les deux jours de discussions, les participants ont envisagé les questions suivantes :
 - Les principaux facteurs influençant la mise en conformité;
 - La signification du fait qu'un accord soit ou non liant;
 - Les incitatifs à la mise en conformité, notamment l'assistance financière, les programmes d'industrie, la formation et l'éducation;
 - L'utilité et l'efficacité des contrôles, des rapports, de la transparence et de la "sunshine approach" de la conformité;
 - Les implications pour les politiques; les recommandations en matière de politique.
5. Les participants ont discuté de nombreuses idées pour améliorer le respect des accords environnementaux internationaux et ils ont suggéré de les explorer davantage. Sur base de ces discussions, ils ont spécifiquement recommandé ce qui suit :

Institutions financières internationales

Lier le financement par les institutions financières au respect des accords internationaux.

Lier les schémas d'assurance d'investissement au respect des obligations juridiques internationales pertinentes.

Informar les institutions financières internationales au sujet des obligations juridiques internationales et nationales en matière d'environnement et leur fournir des informations systématiques sur les obligations juridiques internationales auxquelles chaque pays est tenu concernant l'environnement. Les secrétariats devraient tenir les institutions financières internationales au courant des accords et de leur respect au niveau national.

Mécanismes de renforcement de la conformité

Considérer pendant la négociation des traités les problèmes potentiels en matière de conformité et inclure les mesure pour l'encourager.

Développer des plans de conformité pour accompagner la ratification par les pays des accords internationaux. L'Etat qui ratifie devrait informer le secrétariat du plan de conformité national. Les plans de conformité devraient inclure des points de repère. Le secrétariat devrait s'assurer que la législation nationale est conforme aux obligations des traités.

Mettre au point une approche participative pour déterminer les besoins nationaux et établir les priorités. Ceci devrait développer la volonté politique et créer une culture de conformité.

Prévoir la participation effective de la société civile, y compris les industries et les organisations non gouvernementales, en mettant au point et en appliquant les traités. L'implication des médias et la promotion de la transparence sont des éléments positifs.

Renforcer la coordination horizontale entre les organisations et les départements principaux au niveau national, et la coordination verticale entre les unités nationales et départementales du gouvernement.

Renforcer les institutions nationales concernées par la mise en conformité, y compris les systèmes judiciaires et législatifs.

Contrôles, rapports et diffusion de l'information

Renforcer les exigences des traités en matière de rapports par les mesures suivantes : des formats de rapports uniformes pour que les données soient comparables; exigences de rapports succincts de données (principe de frugalité); équité quant aux rapports des données et à l'accès aux rapports.

Développer des procédés internationaux pour dépister les substances dangereuses pour l'environnement. Ceux-ci devraient intégrer les progrès technologiques les plus récents.

Encourager les dialogues sur place qui impliquent les communautés locales. Ceux-ci devraient être pacifiques, aider à développer les capacités locales et surveiller les efforts en vue de l'application et du respect de l'accord.

6. L'Atelier a conclu ses délibérations le 22 mai 1996, à 5:30 p.m.

7. Les participants à l'Atelier y assistaient à titre personnel. Alors qu'ils sont en général d'accord avec les recommandations pour améliorer la conformité, ils ne sont pas nécessairement d'accord avec tout ce qui est inscrit dans le rapport.