

Première partie

Les caractères
du droit international
de l'environnement

La volonté de comprendre le fonctionnement d'une discipline peut rappeler une histoire racontée par Kostas Axelos¹ : « Sept habitants de l'Atlantide partent en promenade. Ils arrivent devant une grotte. Quel lieu pour l'imagination ! s'écrie le poète. Quel splendide thème pictural ! dit le peintre. Quel endroit favorable à la prière ! psalmodie le prêtre. Quel emplacement rêvé pour un guet-apens ! avoue le bandit. Quelle superbe cachette ! murmure l'usurier. Quel refuge pour notre amour ! rêve l'amoureux. C'est une grotte ! dit le penseur. »

Ne pourrait-on pas dire la même chose pour le DIE ? Sept personnes découvrent des conventions de DIE. Un industriel soupire : « Voilà des contraintes économiques ! ». Un scientifique observe : « Voilà des données prises en compte ! ». Un militant d'association insiste : « Voilà un texte qui mérite d'être appliqué ! ». Un homme politique approuve : « Voilà un compromis correct ! ». Un financier avertit : « Voilà qui promet un budget important ! ». Un étudiant se réjouit : « Voilà des règles à retenir ! ». Un juriste qui voudrait avoir une analyse critique, globale et créatrice, dirait : « ce sont des conventions de droit international de l'environnement ! »

Si l'on veut essayer d'appliquer une telle analyse aux caractères du DIE, il faut, bien sûr, examiner les caractères classiques d'une discipline donnée tels que, par exemple, son objet, sa nature, ses sources, mais il faut aussi examiner des caractères souvent passés sous silence ou peu analysés en tant que tels, par exemple ses enjeux et son contexte. Enfin, n'est-il pas nécessaire d'avoir une vue globale relative aux forces et aux faiblesses du DIE ?

Nous envisagerons donc tour à tour sept chapitres traitant à chaque fois de deux éléments liés entre eux : La nature et l'objet du DIE (Chapitre 1), l'histoire et les acteurs du DIE (Chapitre 2), les enjeux et le contexte du DIE (Chapitre 3), les sources et techniques du DIE (Chapitre 4), les institutions et juridictions du DIE (Chapitre 5) et l'application et les sanctions du DIE (Chapitre 6) ; enfin, nous évoquerons, sous forme d'un bilan des chapitres précédents, les forces et faiblesses du DIE (Chapitre 7).

1. *Arguments d'une recherche*, Éditions de Minuit, 1969, p. 205.

CHAPITRE 1

La nature et l'objet du DIE

Qu'est-ce que le DIE ? Est-ce une discipline juridique ? Une branche du droit international public ? Quel est son objet ? Peut-on le resituer dans les générations de droits ?

Son objet (**Section 1**) participe de sa nature (**Section 2**) et réciproquement. Nous les analyserons tour à tour.

Section 1 – La nature du droit international de l'environnement

Nous prendrons ici le terme de « nature » comme représentant l'ensemble des caractères fondamentaux qui définissent le droit international de l'environnement. Le DIE est une discipline juridique : comment la situer ? (§ 1) Il est également un système de règles juridiques : quelle est sa spécificité ? (§ 2)

§ 1. Le DIE, une discipline juridique

Comme toute discipline du droit, le DIE a certaines ambitions scientifiques : il regroupe une partie des connaissances. Toutefois, n'est-il pas amené à prendre en compte aussi d'autres disciplines juridiques ? (A) Qu'en est-il surtout de la rencontre entre le droit et la science écologique ? (B)

A. Le DIE et les disciplines juridiques

1. Le DIE fait partie du droit international public

Le DIE est une partie du droit international public (DIP). Le DIP est constitué par le droit international général et par un ensemble de domaines d'application qui sont autant de branches du DIP : ainsi par exemple du droit de la mer, du droit humanitaire, du droit international des droits de l'homme ou encore du droit international de l'environnement. Ce dernier est une branche relativement jeune qui présente une certaine originalité par rapport au DIP¹. Lorsque des problèmes de pollutions transfrontières ont commencé à se poser, certains juristes ont été tentés de raisonner en termes de logiques classiques de DIP, en particulier de conflits transfrontières et de réparations de dommages. Or le DIE et les conventions internationales qui le sous-tendent reposent surtout sur une logique de prévention.

Le DIE s'est développé à partir des différents secteurs de l'environnement ; il a atteint en quarante ans une ampleur considérable. Il peut être qualifié de discipline juridique dans la mesure où il comprend des textes, des principes, des procédures, des institutions et des obligations consacrés à un important domaine spécifique, à savoir l'environnement, ce qui contribue à lui conférer une certaine autonomie. Le DIE n'est cependant pas indépendant du DIP et cela pour au moins trois raisons. D'abord, il n'a pas l'exclusivité de ses sources et de ses techniques : il demeure du droit international appliqué à l'environnement. Ensuite, il présente des interdépendances importantes avec les droits de l'homme, le droit de la mer, le droit du désarmement... Enfin, dans le DIP existent des conventions portant sur des domaines divers qui sont plus ou moins destructrices ou, au contraire, protectrices de l'environnement ; le DIE n'a-t-il pas vocation à intervenir aussi dans ces domaines ? Finalement, cette branche du droit particulièrement créatrice n'est-elle pas un des levains dans la pâte du DIP ?

1. Olivier Mazaudoux, préface de M. Chemillier-Gendreau, *Les Rapports entre le DIE et le DIP*, Pulim, 2008.

2. L'apport du DIE au droit international public (DIP)

Du point de vue des fondements : l'intérêt commun de l'humanité est central en DIE ; n'a-t-il pas vocation à dépasser les souverainetés étatiques sur lesquelles repose essentiellement le DIP¹ ?

Du point de vue des sources : les grandes déclarations du DIE jouent un rôle clé dans la mesure où certains principes qu'elles consacrent ont migré dans des conventions, des législations ou des constitutions ; le DIP peut trouver là une autre dynamique.

Du point de vue du contenu des principes : l'arrivée de l'écologie dans le droit signifie la prise en compte de l'incertitude, du long terme, de l'irréversibilité, ce qui se traduit notamment par les principes de précaution et de prévention en DIE, principes qui s'étendent à une partie du DIP ; ils investissent ainsi peu à peu le droit international du commerce.

Du point de vue des règles conventionnelles : certes, il n'y a pas à ce jour, comme pour le droit de l'espace par exemple, une Convention globale sur l'environnement, mais il y a une incorporation de la protection de l'environnement dans certaines conventions globales de DIP, par exemple dans celle de 1982 sur le droit de la mer.

Du point de vue des acteurs : la place des ONG en DIE, par exemple, peut contribuer à créer une dynamique dans d'autres domaines du DIP.

Enfin du point de vue des institutions : le DIE fait preuve en la matière d'une dynamique importante² (cf. chap. 5).

3. Le DIE représente une partie du droit de l'environnement

Le droit de l'environnement comprend le droit national de l'environnement propre à chaque pays et le droit continental ou sous-continental de l'environnement lorsqu'il existe (notamment au sein de l'Union européenne). Le DIE participe à l'ensemble du droit de l'environnement dont il représente le niveau planétaire à travers de nombreuses conventions et déclarations. Il y a un enrichissement réciproque entre le DIE et les droits nationaux et régionaux de l'environnement. Ces derniers peuvent contribuer à la naissance de telle règle générale de DIE ou de telle règle plus spécifique. De plus, le DIE peut, à travers des déclarations, inspirer telle ou telle législation. Non seulement les pays évitent généralement d'adopter des lois et règlements qui risquent d'être incompatibles avec le DIE, mais, en outre, les États parties aux conventions s'engagent à appliquer les règles qu'elles contiennent.

4. Le DIE rencontre d'autres disciplines juridiques

Droit privé ou droit public national contribuent à enrichir le DIE ou bien se trouvent interpellés par lui. La notion, par exemple, de patrimoine commun de l'humanité peut être enrichie et comparée avec la notion de patrimoine dans diverses autres disciplines juridiques et, en même temps, les interpeller en termes de générations futures. Il en est de même de la notion de responsabilité.

B. Le DIE et les disciplines autres que juridiques

1. Le DIE prend en compte une interdisciplinarité importante

Quelles autres disciplines le DIE va-t-il rencontrer ? Quels en seront les effets ? Une règle de DIE sera le produit de différentes forces ; elle va faire intervenir pour son élaboration comme pour son application un certain nombre de disciplines. Ainsi sont présentes les sciences de la terre qui ont pour objet l'origine,

1. Sur ce thème, voir Catherine Le Bris, *L'humanité saisie par le droit international public*, Paris, LGDJ, 2012, notam. p. 59 et s.

2. Voir *infra* 1^{re} Partie, Chapitre 5.

la nature et l'évolution du globe terrestre (géochimie, géophysique, géologie...) ainsi que l'ensemble des sciences, notamment les sciences naturelles, mais aussi les sciences humaines, à travers l'économie, la sociologie, la démographie...

2. Le DIE est particulièrement influencé par la science écologique

L'écologie, en tant que discipline scientifique, étudie les relations des êtres vivants avec leur environnement¹. Si le mot a plus de cent cinquante ans (il date de 1866 ; il est d'un biologiste allemand, E.H. Haeckel), en 1935, avec un botaniste anglais (A.G. Tansley) apparaît la notion d'écosystème ; à la fin des années 1960, l'écologie scientifique se développe en intégrant les connaissances de la biologie, de la géologie, de la climatologie...

On distingue l'écologie fondamentale qui consiste à étudier la structure et le fonctionnement des écosystèmes et l'écologie appliquée qui consiste à prendre en compte l'action des êtres humains pour éviter ou limiter la dégradation de l'environnement et favoriser une gestion écologiquement rationnelle de la nature².

La rencontre du droit et de l'écologie n'est pas évidente. En effet, le droit a tendance à s'appuyer sur des certitudes scientifiques ; or, l'incertitude scientifique doit être prise en compte par le droit lorsque sont en cause des risques de dommages graves ou irréversibles. De plus, le droit organise souvent la protection des biens, en particulier par rapport à des intérêts économiques ; or, l'écologie va l'appeler à protéger des écosystèmes pour leur valeur intrinsèque. Par ailleurs, le droit agit sur le court, le moyen et le long terme ; or l'écologie appelle ce droit à prendre, certes, des mesures d'urgence, mais aussi à s'inscrire dans le très long terme par rapport aux écosystèmes et aux générations futures. Enfin, le droit cherche à réparer des dommages, mais comment prendre en compte l'irréversibilité ? Le DIE s'est efforcé d'intégrer cette approche ; par exemple, s'agissant de la conservation de la nature, on est passé d'une gestion économique à une écologie fondée, d'abord, sur la protection d'espèces menacées d'extinction, puis sur la protection d'écosystèmes, puis, enfin, sur la conservation du patrimoine génétique.

Le système juridique international cherche ainsi à relever un véritable défi. Comme l'écrit François Ost : « Globalité, complexité, irréversibilité, incertitude [...]. Comment le droit pourrait-il se réappropriier tous ces traits de l'écologie ? La question de la traduction du langage scientifique de l'écologie dans le langage normatif des juristes est posée³ ».

§ 2. Le DIE, un système de règles juridiques

Le DIE est un système de règles énoncées et appliquées au sein de la société internationale organisant, au nom de certaines valeurs et à partir de certaines modalités, une protection de l'environnement. Quel est le domaine d'application du DIE ? (A) Ses règles présentent-elles une certaine spécificité ? (B) Quelles sont les valeurs de ce système ? (C)

A. Le DIE, un système déployé dans une application très vaste

Il est possible d'apprécier ce domaine d'application, en partant des règles de DIE au sens strict pour aller vers un ensemble beaucoup plus vaste.

1. Edgar Morin, « La pensée écologisée », *Le Monde diplomatique*, octobre 1989.

2. Michel Prieur, « Le Droit de l'environnement » in coll. « mention Droit », Eyrolles, 2007, chap. 14.

3. François Ost, *La Nature hors-la-loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, 1995, p. 96. Voir aussi Martine Remond-Gouilloud, *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement*, PUF, 1989.

Au sens restreint, sont prises en compte les conventions qui sont spécifiques à l'environnement. Au sens plus large, sont également considérées les conventions qui ont un objet plus vaste mais qui comportent des dispositions relatives à l'environnement (ainsi par exemple la Convention sur le droit de la mer du 10.12.1982).

Au sens très large, il est aussi possible de s'intéresser aux conventions qui n'ont pas pour objet l'environnement et qui ne contiennent aucune disposition relative à l'environnement mais qui peuvent avoir des effets négatifs sur la protection de l'environnement (ainsi par exemple une Convention de commerce ne contenant pas de clauses environnementales) ou au contraire des effets positifs sur l'environnement (par exemple un traité de désarmement).

Au sens, enfin, du droit prospectif, il est possible d'ajouter les projets de conventions élaborées à l'initiative d'ONG¹, d'institutions universitaires, etc. Ces projets n'ont pas de valeur juridiquement contraignante mais peuvent contribuer à inspirer les États.

B. Le DIE, un système porteur d'une spécificité forte

On retrouve en DIE des dispositions bien connues en DIP telles que des règles relatives à la coopération. Leur particularité est ici d'être particulièrement présentes. On retrouve également de nombreuses dispositions relatives au droit de l'environnement, tant en ce qui concerne les procédures, par exemple l'étude d'impact, qu'en ce qui concerne le contenu de dispositions relatives aux luttes contre les pollutions ou à la conservation de la nature. Par ailleurs, des notions telles que celles de patrimoine commun de l'humanité ou de générations futures ont en DIE une importance évidente. Il en est de même des principes tels que celui de précaution. Le long terme n'est pas propre au DIE mais il a en ce domaine et dans l'ensemble de ce droit un poids essentiel.

Il faut souligner que les conventions du DIE ont un objet propre, des moyens financiers et institutionnels particuliers.

Enfin, le DIE repose bien entendu sur les États parties aux conventions mais il en appelle aussi souvent à un ensemble d'acteurs qui participent à la protection de l'environnement. Le fait que l'intérêt commun de l'humanité soit pris en compte, ne tend-il pas à une sorte de dépassement de la société interétatique ? Les conventions de DIE ont quelque chose de traités-lois qui sont censés donner des avantages communs à toutes les Parties, c'est-à-dire une amélioration de l'environnement pour tous.

C. Le DIE, un système fondé sur un ensemble de valeurs

Le DIE est fondé sur les valeurs de la solidarité et d'une société écologiquement viable.

1. Quelles valeurs de solidarité ?

Le droit à l'environnement s'est inscrit dans la conquête des droits de solidarité, dits droits de la troisième génération, avec notamment le droit au développement et le droit à la paix². Le DIE en appelle aux solidarités entre les acteurs (États, organisations internationales, ONG...) mais aussi aux solidarités entre les générations présentes et futures ainsi qu'aux solidarités entre les êtres humains et le vivant.

2. Quelles valeurs d'une société écologiquement viable ?

Les valeurs qui sous-tendent le DIE visent à penser et organiser des limites au cœur des activités humaines. Il s'agit de donner la priorité à la protection de l'environnement mais également à la santé, à la culture ou encore à des conditions de travail décentes.

1. Voir, par exemple, le projet de Convention sur le statut international des déplacés environnementaux et le projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement du CIDCE, <https://cidce.org/fr/declarations-declarations/>.

2. Voir 1^{re} Partie, Chap. 3, Section 2, par. 3.

Les règles du DIE (et leurs auteurs) sont appelées à se situer par rapport à certaines valeurs, par exemple : économiser des ressources naturelles, développer les énergies durables, lutter contre les gaspillages, se déplacer, produire et consommer autrement, recycler les déchets, développer massivement les énergies renouvelables ou encore opter pour la décroissance¹.

À cet égard, le DIE est un droit idéologique au sens premier du terme « idéologie » : il constitue un « système plus ou moins cohérent d'images, d'idées, de principes éthiques, de représentations globales et, aussi, de gestes collectifs, [...] de discours mythiques ou philosophiques, d'organisation des pouvoirs, d'institutions² » ; il porte une certaine conception de l'humanité et des liens qui l'unit à son environnement.

Section 2 – L'objet du droit international de l'environnement

S'il est aisé d'affirmer que le DIE a pour objet la protection de l'environnement au niveau international, encore faut-il définir juridiquement ce terme d'environnement ainsi que les formes de cette protection (§ 1).

La question de l'intérêt d'une telle protection renvoie à la nature et aux êtres humains ; en d'autres termes, ce DIE conduit-il à consacrer un droit à l'environnement et/ou un devoir général de protection de l'environnement ? (§ 2)

§ 1. La protection internationale de l'environnement

Le DIE a-t-il précisé ce qu'il faut entendre par environnement ? (A) Et a-t-il indiqué ce que signifie la « protection » de celui-ci ? (B) Enfin, comment situer le DIE face aux crises écologiques ? (C)

A. L'environnement selon le DIE

1. Quels sont les éléments qui composent l'environnement ?

La déclaration de Stockholm affirme dans son principe 2 : « Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin. »

S'agissant des traités, il est possible de mentionner la Convention sur la responsabilité civile pour les dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (Lugano, 21.6.1993, art. 2.10) qui donne une définition encore plus large de l'environnement : « L'environnement comprend les ressources naturelles abiotiques et biotiques telles que l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, et l'interaction entre les mêmes facteurs, les biens qui composent l'héritage culturel et les aspects caractéristiques du paysage. »

2. Quelle est la valeur de l'environnement pour le DIE ?

Le DIE met en avant trois conceptions.

En premier lieu, il affirme qu'indépendamment de tout autre critère (valeur économique, utilité pour l'être humain), toute forme de vie a une valeur intrinsèque. La Charte mondiale de la nature de 1982³ proclame que : « Toute forme de vie est unique et mérite d'être respectée, quelle que soit son utilité pour l'homme et, afin de reconnaître aux autres organismes vivants cette valeur intrinsèque, l'homme doit se guider sur un code moral d'action ». C'est là une vision écocentrique partagée par une partie du DIE.

1. Jean-Jacques Gouguet, « Développement durable et décroissance, deux paradigmes incommensurables », in *Mélanges Prieur, Pour un droit commun de l'environnement*, Dalloz, 2007, p. 123 à 145.

2. Voir Servier J., *L'idéologie*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », 1982, p. 4. Sur l'idéologie et le droit, voir aussi Catherine Le Bris, *L'humanité saisie par le droit international public*, Paris, LGDJ, 2012, p. 47 et s.

3. Préambule, al. 4.

En deuxième lieu, le DIE affirme aussi que la valeur de l'environnement est liée aux êtres humains. Ainsi selon la déclaration de Rio de 1992¹, « les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ». C'est là une vision anthropocentrique partagée par une partie du DIE.

En troisième lieu, le DIE essaie de faire une synthèse des deux conceptions précédentes, par exemple à travers la notion de patrimoine mondial que l'on veut préserver, et pour l'humanité, et en lui-même. La Convention sur le patrimoine mondial (Paris, 1972, art. 2) affirme que les biens du « patrimoine naturel » ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de « la science » ou de « la conservation » ou de « la beauté naturelle ». C'est là une vision à la fois anthropocentrique et écocentrique. Le DIE essaie de dépasser une nature conçue uniquement comme un objet de droit ou uniquement comme un sujet de droit en mettant en avant la notion de projet de droit (patrimoine).

Michel Prieur est proche de cette synthèse lorsqu'il écrit : « L'homme est bien entendu au cœur des problèmes d'environnement, mais il fait intrinsèquement partie d'un ensemble d'éléments interdépendants en liens étroits avec toutes les composantes du milieu naturel : les ressources naturelles telles que l'air, l'eau, le sol, la faune, la flore et leurs interactions, le paysage, les biens qui composent l'héritage culturel. Le droit de l'environnement va organiser les relations de l'homme avec ces composantes² ».

3. La notion de patrimoine mondial fait-elle partie de la définition de l'environnement selon le DIE ?

Selon la Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972³, « certains biens du patrimoine culturel et naturel présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'élément du patrimoine mondial de l'humanité tout entière. » De façon plus générale, il est désormais admis que les éléments de l'environnement (air, eau, sol, ressources naturelles, faune, flore, paysage), qu'ils soient sous juridiction nationale ou dans des espaces internationaux, doivent être protégés dans l'intérêt des générations présentes et futures.

4. Quelles sont les interdépendances mises en avant par le DIE ?

Le DIE conçoit l'environnement à la fois comme porteur de paix et de développement.

En premier lieu, l'environnement est un facteur de paix ainsi que l'a affirmé l'Union internationale pour la conservation de la nature lors de sa 15^e assemblée générale (1987) : « La paix est une condition indispensable à la conservation de la nature, de même que la conservation contribue elle-même à la paix grâce à l'utilisation écologique des ressources naturelles. » Le Conseil de sécurité a, pour la première fois le 17 avril 2007, débattu des changements climatiques et de leurs capacités à engendrer des conflits⁴. Le principe de ce débat a été controversé par certains États membres, mais l'évolution est désormais amorcée même si elle reste craintive. Le 27 mai 2016, l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement (UNEA, nouvel organe directeur du PNUE depuis juin 2014) a adopté une résolution dans laquelle est reconnu le rôle d'écosystèmes en bonne santé et d'une gestion durable des ressources dans la réduction des risques de conflit armé⁵.

1. Principe 1.

2. Michel Prieur, « Le Droit de l'environnement », Paris, Eyrolles, 2007, coll. « mention Droit », chap. 14, p. 295.

3. Point 6 du préambule.

4. Voir la déclaration du président du Conseil de sécurité du 25 juin 2007 concluant ce débat (Doc. NU S/PRST/2007/22).

5. Résolution 2/15, Protection de l'environnement dans les régions touchées par les conflits armés, UNEP/EA.2/Res.15.