

Du régional à l'universel : la généralisation des préoccupations environnementales

Alexandre Kiss

Les préoccupations relatives aux ressources dont disposent les hommes n'ont jamais manqué. L'homme préhistorique faisait déjà des réserves de nourriture pour lui et sa famille. Dans certaines sociétés organisées, des principes ont émergé tels que la gestion des biens « en bon père de famille » responsable de l'avenir de sa descendance. La déforestation au Liban ou en Grèce dans l'Antiquité, destinée à la construction navale, est un phénomène qui ne s'est jamais démenti. Les ressources soumises à une exploitation massive risquent de faire défaut dans un avenir plus ou moins lointain. Au XIX^e siècle, le problème de la pénurie des ressources a acquis une dimension internationale avec la rivalité des pêcheurs hauturiers, notamment au large du Canada, et a obligé certains gouvernements à conclure des accords de pêche afin de répartir l'accès aux stocks halieutiques. Cette pratique n'a fait que prendre de l'importance au cours des dernières décennies. De même, une législation internationale a vu le jour afin de réglementer l'exploitation d'autres ressources de la faune sauvage. Des accords internationaux conclus en 1911 protègent les phoques à fourrure afin de répartir la chasse et les bénéfices qui en résultent entre les chasseurs de différents pays. Ces dispositions, visant des objectifs très concrets, se sont intensifiées avec la reconnaissance de l'utilité de certaines espèces. Une des premières conventions mondiales visant à la protection d'espèces sauvages dans un but autre que leur exploitation est la convention de Paris du 19 mars 1902 « pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture ». L'objet de cette convention est significatif. Ainsi, la condamnation des « oiseaux nuisibles », en particulier des rapaces nocturnes et diurnes – dont la plupart sont protégés aujourd'hui – en dit long sur les motivations de cette convention.

Les années 1930 ont apporté des progrès dans ce domaine avec l'adoption de la convention de Londres du 8 novembre 1933, relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel. Ce traité peut être considéré comme précurseur car il prévoyait la création de parcs nationaux et la protection stricte de certaines espèces animales. Toutefois, il ne devait s'appliquer qu'à l'Afrique – en grande partie colonisée à l'époque – et excluait toute application à un territoire métropolitain des pays colonisateurs. Un autre progrès a été accompli aux Amériques avec la convention de Washington du 12 octobre 1940 pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique. Toutefois, ses dispositions étaient peu contraignantes.

En matière de lutte contre la pollution, de modestes progrès ont été enregistrés dans des cadres géographiques restreints. Le Canada a été condamné dans un arbitrage qui les opposait aux États-Unis pour y avoir causé des dommages par une pollution aérienne.

En outre, un nombre croissant d'accords visant à diminuer la pollution des cours d'eau ont été conclus entre États voisins. Des initiatives privées prises dans certains pays aboutissant bien souvent à la création d'associations pour la protection de la nature en général, ou de certaines espèces particulièrement menacées, ont abouti en 1948 à la création, à Fontainebleau, et à l'initiative du gouvernement français, de l'International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (UICN). Officiellement considéré comme une organisation non gouvernementale (ONG), cet organisme joue le rôle d'une véritable institution internationale, grâce à son rôle de recherche et d'initiative. Il regroupe 82 États, 111 agences

gouvernementales et 800 ONG en provenance de 133 pays. L'UICN s'occupe de tous les domaines de la protection de la nature, intervient comme interlocuteur dans toutes les négociations internationales et contrôle la mise en œuvre d'accords internationaux relatifs à la protection de l'environnement. Ses activités sont soutenues financièrement par la World Wildlife Foundation (WWF), créée en 1961 en tant que fondation privée de droit suisse.

Ces développements, dénotant une meilleure compréhension des dangers émergents menaçant l'environnement, étaient sous-tendus par une évolution des mentalités. Un ouvrage comme *Silent Spring* de Rachel Carson (1962) a connu un énorme succès, notamment aux États-Unis, et préparé la voie à une législation sur la protection de l'environnement. Celle-ci a servi de modèle, ou tout au moins de déclencheur dans les avancées législatives connues dans d'autres pays. Cette tendance a été renforcée par une évolution des mentalités. Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les progrès de la reconstruction et les Trente Glorieuses ont fait croître la consommation dans la plupart des pays industrialisés. Cependant, de nombreuses personnes – surtout des jeunes – se montrèrent désabusés devant ce modèle de société. C'est ainsi qu'au cours des années 1960 une partie croissante de la population s'est interrogée sur le sens et les objectifs de la « société de consommation ». Les événements de mai 1968 se situaient dans cette perspective. En même temps, la détérioration progressive de l'environnement est devenue manifeste, si bien qu'un groupe d'experts internationaux s'est réuni cette même année au sein du « club de Rome », ONG dont le premier rapport posait la question des limites de la croissance en étudiant les relations entre l'évolution de la population mondiale, son activité et ses ressources¹. Diverses tendances religieuses et philosophiques se sont également posé la question de la place de l'homme dans l'univers et ses relations avec la Nature. En dehors de la réflexion sur les textes fondateurs des grandes religions et sur les fondements éthiques de la civilisation moderne, il en est résulté un regain d'intérêt pour les traditions et les cultures des peuples indigènes considérés comme héritiers d'une sagesse millénaire.

La perception des dangers menaçant l'environnement a entraîné une prise de conscience internationale. En 1968, l'Organisation des Nations unies (ONU) a décidé la convocation d'une conférence mondiale sur le « milieu humain ». Ce sera la conférence de Stockholm de 1972. Au cours de la même année, le Conseil de l'Europe adopta une déclaration sur la lutte contre la pollution de l'air et une charte européenne de l'eau rappelant que ces deux éléments ne connaissent pas de frontière. En 1968 également, les chefs d'Etat et de gouvernement africains ont signé une convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, alors en avance sur son époque.

Ces développements, dont l'importance est soulignée par des cas de pollution marine, ont déclenché ce qui peut être appelé l'« ère écologique », bientôt officiellement consacrée par la conférence de Stockholm tenue en juin 1972 et rassemblant quelque 6 000 personnes provenant de 113 États.

La déclaration adoptée par la conférence de Stockholm est la véritable charte de la protection de l'environnement au plan national comme international. Elle énonce les principes fondamentaux qui doivent régir une large part des activités des États et des populations. Elle affirme le droit fondamental de l'homme à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être, ouvrant ainsi la voie à une évolution qui a conduit à la reconnaissance progressive du « droit à l'environnement ». Il est aussi souligné que l'homme a le devoir de protéger l'environnement car les ressources naturelles du globe – qui comprennent aussi l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, ainsi que des écosystèmes – doivent être préservées dans l'intérêt

des générations actuelles et à venir. Ces principes sont accompagnés de règles visant à leur mise en œuvre ainsi que d'un long plan d'action pour l'environnement comportant 109 recommandations. Suite à la conférence de Stockholm, l'assemblée générale des Nations unies de 1972 a créé un organe subsidiaire, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), chargé de promouvoir la coopération internationale dans ce domaine. Toutefois, considéré comme un « catalyseur » d'actions d'autres organismes ou États, le PNUE n'a pas le statut d'institution spécialisée indépendante de l'assemblée générale des Nations unies. Depuis un certain nombre d'années, des initiatives ont été lancées, notamment par la France, pour lui accorder une certaine indépendance.

Avant et au cours des années suivant la conférence de Stockholm, des pays en développement ont manifesté des réserves, estimant que la protection de l'environnement ne concernait véritablement que les pays industrialisés, principaux pollueurs. Ils craignaient aussi que les préoccupations mondiales relatives au développement ne soient reléguées au second plan par celles afférant à l'environnement, malgré ce qu'affirmaient la déclaration et le plan d'action de Stockholm. Toutefois, il est devenu évident pour tous que la détérioration de l'environnement est fréquemment liée à la pauvreté et à ses conséquences. Une série de conférences mondiales, organisées par l'ONU entre 1976 et 1978 sur les établissements humains, sur la gestion des ressources en eau et sur la désertification souhaitaient en faire la démonstration. Dès lors, le lien entre environnement et développement était établi.

Dans les années précédant la conférence de Stockholm, une intense coopération internationale s'est mise en place avec la préparation de conventions internationales portant sur la lutte contre la pollution marine, la protection des zones humides et de certaines espèces de la faune sauvage. Par la suite, on assista à un véritable essor de la protection des différents secteurs environnementaux prioritaires : la faune et la flore sauvages appelées « la vie sauvage », le milieu marin, les cours d'eau et lacs ainsi que l'atmosphère. Dans les législations nationales et internationales, les règles se multiplièrent. La Communauté économique européenne (CEE) y superposa également ses règles communautaires. Une partie des conventions internationales ainsi élaborées devait établir des coopérations régionales dans les différents secteurs de l'environnement. Mais d'importants traités internationaux ont également été signés. Ils concernent la responsabilité des pollueurs, la protection des océans contre la pollution, le commerce international des espèces de la flore et de la faune sauvages menacées d'extinction, la protection d'espèces migratrices et la sauvegarde de l'héritage naturel de l'humanité. Pratiquement toutes les institutions internationales spécialisées se sont intéressées à des questions d'environnement, notamment en traitant de l'agriculture, de la météorologie, de la coopération scientifique, de la santé ou des transports maritimes.

Les années 1970, caractérisées par la conférence de Stockholm et ses prolongements, ont conduit à de nouveaux développements dans la coopération internationale pour la protection de l'environnement. Des dizaines de traités internationaux sont entrées en vigueur et commencé à porter leurs fruits, mais il était indispensable de comprendre que d'autres méthodes devaient les compléter. C'est ainsi que s'y est ajoutée une série de règles internationales portant sur les substances pouvant nuire à l'environnement et dont les effets sont susceptibles de se manifester dans n'importe quel secteur : substances chimiques ou radioactives, déchets de toutes sortes, armes chimiques ou bactériologiques. Ce développement, qui débute dans les années 1980, continue parallèlement à l'application et au renforcement des règles protégeant les différents secteurs de l'environnement. Il a également reçu un nouvel élan avec la prise de conscience de phénomènes de portée incontestablement mondiale : la découverte de l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique et, par la

suite, celle de l'effet de serre dû au réchauffement du climat.

Il est devenu dès lors évident que tous les pays du monde, développés ou en voie de développement, pouvaient être touchés par la détérioration de l'environnement mondial. C'est dans cette perspective qu'ont commencé, à l'initiative de l'UICN, de la WWF et du PNUE, les préparatifs d'une deuxième conférence mondiale désormais consacrée au développement durable. En 1987, le « rapport Brundtland » – du nom de la ministre norvégienne qui dirigeait sa préparation – a consacré la notion de développement durable, objectif inscrit par la suite dans la déclaration adoptée en 1992 par la conférence mondiale de Rio de Janeiro. Le développement durable ainsi désigné comme objectif doit satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures. La protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément (principes 3 et 4 de la déclaration). Un volumineux programme d'action appelé Agenda 21 a complété et détaillé les principes ainsi adoptés. Ses quarante chapitres prévoient des actions précises dans quatre domaines :

- dimensions sociales et économiques (lutte contre la pauvreté, modification des modes de consommation, dynamique démographique, santé) ;
- conservation et gestion des ressources aux fins du développement (lutte contre les pollutions, préservation de la diversité biologique) ;
- renforcement du rôle des principaux groupes (femmes, jeunes, populations autochtones, organisations non gouvernementales) ;
- moyens d'exécution.

Même s'il s'agit d'une notion relativement vague, la conférence de Rio de Janeiro a définitivement consacré l'intégration de la protection de l'environnement dans le processus de développement. En réalité, le gage de la protection de l'environnement est la « durabilité » du développement. Les critères de cette dernière notion sont également peu clairs. S'agit-il essentiellement de la lutte contre la pauvreté, d'une meilleure protection de la santé et des conditions de vie ainsi que de l'amélioration générale de l'instruction ? Le sommet mondial sur le développement durable, tenu à Johannesburg en 2002, dix ans après la conférence de Rio, a proclamé le principe de la responsabilité collective, afin de conforter et d'approfondir les fondements interdépendants du développement durable. Ces derniers se renforcent mutuellement, qu'il s'agisse du développement économique, du développement social ou de la protection de l'environnement. Ce processus se manifeste à tous les niveaux : local, national, régional et mondial. En conséquence, le plan d'application accompagnant la déclaration évoque l'élimination de la pauvreté, la modification des modes de consommation et de production – souvent trop néfastes sur l'environnement pour être durables –, la protection et la gestion des ressources naturelles indispensables au développement économique et social, la mondialisation, le rôle de la santé dans le développement durable, le développement de certaines régions comme l'Afrique ou certains États insulaires, ainsi que le renforcement du cadre institutionnel qui doit mettre en œuvre le plan d'application. En conséquence, la protection de l'environnement se trouve incorporée dans un processus très vaste mais dont les contours sont mal définis.

Néanmoins, selon certains, on assiste à la dissolution de la protection de l'environnement dans le développement durable et à la minoration des instruments juridiques et des institutions – la mode actuelle propose de parler de « gouvernance environnementale ». Autant d'évolutions sans doute inévitables et qui ne sont peut-être pas entièrement négatives. En effet, l'évolution du droit international de l'environnement a atteint une troisième étape. Après avoir protégé les secteurs environnementaux prioritaires et contrôlé les substances

dommageables pour la Nature, une nouvelle méthode voit le jour, visant à contrôler les activités humaines qui peuvent nuire à l'environnement. Les activités qui concernent directement la sauvegarde de l'environnement naturel comprennent, en dehors de la protection de la nature, les soins pour les forêts, l'agriculture de montagne et la conservation des paysages. Le tourisme, l'urbanisation, l'industrialisation, les transports et les industries de l'énergie sont autant d'activités à contrôler. Il y a une tendance, particulièrement prononcée au sein du Conseil de l'Europe, vers un retour à la politique d'aménagement du territoire, tombée quelque peu en disgrâce après la conférence de Stockholm – qui lui avait pourtant été favorable – en raison des échecs et de l'effondrement de la planification centralisée dans les anciens pays communistes. C'est ainsi que sont apparues et se sont multipliées les concertations internationales tendant à protéger des régions aux caractéristiques communes du point de vue de leur environnement, et ce quelles que soient leurs frontières : régions montagneuses (Alpes, Carpates) et mers régionales (Méditerranée et son littoral, mer Noire, mer Caspienne).

Ainsi, bien qu'intégrée dans l'ensemble quelque peu flou du développement durable, l'action internationale pour la sauvegarde de l'environnement progresse. Elle est encadrée par des conventions internationales, mondiales, régionales, voire bilatérales, dont le nombre est proche du millier. La question est de savoir comment l'on définit un traité environnemental. Un traité portant sur l'énergie, les transports ou créant une zone de libre-échange, voire sur les règles applicables en cas de conflit armé peut avoir des retombées non négligeables dans ce domaine. En tout état de cause il est permis de penser que l'essentiel de la législation internationale visant à protéger l'environnement a été élaboré. Une des caractéristiques majeures des principales conventions qui en énoncent les règles est que, contrairement aux traités internationaux traditionnels, elles ne comportent que des obligations pour les États contractants, sans leur assurer un avantage autre que le service de l'intérêt général – de l'humanité – comme c'est aussi le cas des conventions internationales protégeant les droits de l'homme. Dans ces conditions, la société civile doit sérieusement épauler l'acceptation et la mise en œuvre de ces instruments. Il convient d'ajouter qu'à défaut d'une institution spécialisée pouvant favoriser et centraliser la coopération internationale dans ce domaine, toutes les grandes conventions relatives à l'environnement comportent des organes devant se réunir régulièrement pour examiner leur mise en œuvre et éventuellement assurer leur mise à jour, opération particulièrement importante dans un domaine où non seulement l'état de l'environnement se modifie facilement mais où nos connaissances évoluent aussi.

Il est permis de penser qu'en dehors de la création de nouveaux cadres de coopération entre États et entre peuples, l'apport principal de la protection de l'environnement aux relations internationales est, d'une part, qu'elle impose d'appliquer des méthodes d'action intégrant de nombreuses activités humaines, et d'autre part, qu'elle oblige à prendre en compte dans la gestion des ressources naturelles, non seulement le court terme, mais aussi le long, voire le très long terme.

Alexandre Kiss

L'auteur

Alexandre Kiss est directeur de recherche émérite au CNRS, professeur, président du Conseil européen du droit de l'environnement, membre de l'Académie des sciences de Hongrie.

¹ Voir *The Limits to Growth*, Rapport Meadows, rédigé par un groupe de chercheurs du Massachusetts Institute of Technology (MIT), paru en 1972.

Revue des revues de l'adpf, sélection de mai 2006

Alexandre KISS : « Du régional à l'universel : la généralisation des préoccupations environnementales »
article publié initialement dans la *Revue Internationale et stratégique*, n°60, hiver 2005.

Traducteurs :

Anglais : David Macey
Arabe : Rawya Sadek
Chinois : Yan Suwei
Espagnol : Erika Gil Lozada
Russe : Alla Beliak

Droits :

- © Alexandre Kiss pour la version française
- © David Macey/Institut Français du Royaume Uni pour la version anglaise
- © Rawya Sadek/Centre Français de Culture et de Coopération du Caire – Département de Traduction et d'Interprétation pour la version arabe
- © Yan Suwei/Centre Culturel Français de Pékin pour la version chinoise
- © Erika Gil Lozada/Institut Français d'Amérique Latine pour la version espagnole
- © Alla Beliak/Centre Culturel Français de Moscou pour la version russe