

LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT OU LE SOMMET DE LA PLANÈTE TERRE, RIO DE JANEIRO

Pierre Marc JOHNSON*

I. LE CONTEXTE DE LA CNUED
II. LES RÉSULTATS DE RIO
III. LES RÉSULTATS FORMELS DE RIO

IV. SUIVIS ET DROIT INTERNATIONAL
A. Évolution des institutions onusiennes
B. Le changement d'approche des institutions financières multilatérales
C. Mécanismes des rapports nationaux

On me permettra d'abord de rappeler, au moment où nous abordons la section des actualités de cette réunion de la Société, certains des facteurs qui expliquent la tenue de cette réunion sans précédent de Rio.

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) a été convoquée par la résolution 228 de la 44^e Assemblée générale de l'Organisation, en décembre 1989. Cette décision donnait un mandat d'une grande amplitude au Secrétaire général de la Conférence, M. Maurice Strong, s'inspirant de celui de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, la Commission Brundtland, qui avait présenté son rapport en 1987.

Ce sont à la fois le cri d'alarme lancé par cette Commission et les pressions des pays en voie de développement, appuyés par certains pays industrialisés, notamment les pays scandinaves, qui ont donné lieu à cette décision de tenir à Rio une Conférence spéciale sur l'environnement et le développement. Un an plus tard, l'Assemblée générale décidait de faire de la CNUED un sommet des chefs d'État et de gouvernement.

Le substrat de la réunion était formé de nombre de problématiques globales préoccupant les pays industrialisés et impliquant également les pays en voie de développement : déperdition de la couche d'ozone, changements climatiques imprévisibles causés par l'effet de serre, conséquences de la surpopulation dans les pays en voie de développement, désertification et déforestation, pollution des océans et des mers, surconsommation au Nord et les effets des disparités de richesse entre le Nord et le Sud.

La CNUED aura été l'amorce d'une réponse institutionnelle, et donc juridique, au sentiment d'urgence créé par ces pressions insoutenables sur les ressources de la planète. En quelques chiffres, voici comment s'est présenté l'événement : quatre comités préparatoires pléniers, étalés sur plus de dix-huit mois; une douzaine de conférences sectorielles, spécialisées et régionales, comme celle de Dublin sur l'eau ou celle de Bergen pour les pays de l'OCDE; cent soixante dix-sept délégations nationales; cent dix-sept chefs d'État et de gouvernement; mille six cent cinquante organismes non gouvernementaux (ONGs) au Forum global; trente mille participants dont plus de trois mille journalistes.

I. Le contexte de la CNUED

Pour mieux situer cette Conférence quant à ses objets, on pourra faire un rapprochement de contexte avec les efforts déployés au cours de la décennie 1970, dans la tentative d'élaboration d'un Nouvel Ordre Économique Mondial (NOEM).

Il faut d'abord reconnaître que la CNUED devait opérer dans un contexte plus réaliste et moins idéologique que celui du NOEM, notamment par le fait que nous vivons maintenant une situation quasi universelle d'acceptation des règles de base et de la structure constitutive de la finance et du commerce international. On constate aussi une bonne dose de réalisme de la part des décideurs publics quant à ce que le système multilatéral peut ou ne peut pas accomplir en matière d'environnement et de développement. L'abandon progressif des régimes à économie planifiée de façon centrale, accompagné d'une lente et, espérons-le, inexorable démocratisation des pays en voie de développement constituent aussi des éléments radicalement changés par rapport à la situation d'il y a vingt ans. À cela il faut ajouter la fin de la Guerre froide qui permet une certaine normalisation du discours politique et des rapprochements idéologiques inattendus. Finalement, il importe de souligner l'amélioration relative du rapport de force du bloc des pays du Sud en termes de pouvoir de négociation, puisque certaines des solutions aux préoccupations des pays du Nord vis-à-vis les menaces globales pesant sur les écosystèmes ne peuvent être mises en œuvre que par des actions et des réformes dans les pays du Sud.

On pourrait croire que les mécanismes générateurs de droit devraient mieux fonctionner dans un tel contexte. Il faut espérer que tel sera le cas, même si l'exemple de l'évolution trop lente et parfois tortueuse du droit international traitant des questions de sécurité, depuis la fin de la Guerre froide, nous invite à la prudence.

II. Les résultats informels de Rio

Ce sont les résultats informels de Rio qui sont les plus importants, en dépit de l'importance non négligeable que l'on se doit d'accorder à l'adoption de textes juridiques internationaux sur lesquels je reviendrai plus loin.

En effet, la dynamique qui a accompagné la préparation du Sommet ainsi que la tenue même de ce forum de chefs d'États et de gouvernements créent des conditions qui forceront des changements graduels aux législations internes de nombreuses démocraties, et même de certains États non démocratiques. Ainsi

*Professeur à la Faculté de droit de l'université McGill, Me Johnson était conseiller spécial du Secrétaire général de la Conférence. L'auteur tient à remercier André Beaulieu, chercheur au Centre de médecine, d'éthique et de droit de l'université McGill pour sa participation à la préparation de cette communication.

en est-il des conséquences d'une opinion publique devenue, dans les démocraties du Nord, hypersensible aux enjeux tant globaux que régionaux et locaux en matière d'environnement. La présence des chefs d'États et de gouvernements aura aussi favorisé une forme de socialisation de ceux-ci et de leur entourage quant aux questions contenues dans l'abondante documentation préparée par le Secrétariat de la CNUED; ce rapprochement des contenus aura donné lieu à une normalisation du vocabulaire et à des clarifications importantes. Les impacts juridiques de ce débroussaillage conceptuel ne sont pas négligeables.

Par ailleurs, à des degrés différents, nous le savons, dans de nombreux États, la tenue du Sommet aura permis une implication systématique à la fois des administrations centrales, et des ministères de l'énergie, de l'agriculture, des forêts, des finances, de l'aménagement, dans des dossiers qui étaient traditionnellement vus comme du ressort des seuls ministères de l'environnement et des affaires étrangères. Cela, à terme, devrait entraîner une vision élargie des bureaucraties publiques nationales, comme de certains appareils politiques, autour des questions visant la prise en compte des effets sur l'environnement des politiques et des activités économiques tout en entraînant une percolation qui, inspirée de l'Agenda 21, le plan d'action central de Rio, favorisera l'émergence de législations et de pratiques administratives nationales adéquates dans ce domaine.

La présence remarquée de la communauté des affaires constitue aussi un apport informel notable au processus de Rio. Le *Business Council on Sustainable Development* (BCSD) ainsi que la Chambre de commerce internationale ont cheminé parallèlement à la CNUED en produisant des documents qui ne manqueront pas d'influencer les milieux industriels et les gens d'affaires à travers le globe. Surtout, cette implication du monde des affaires permet que soit amorcé un changement de réflexes : la résistance automatique et obligatoire du monde de l'industrie devant les enjeux environnementaux est remise en cause; de plus, on voit émerger chez certains le début de la vision d'un nouveau contexte d'affaires où les déchets et les émissions polluantes sont vus d'abord et avant tout comme les symptômes d'une mauvaise gestion et d'une productivité inadéquate.

Finalement, la présence massive des organisations non gouvernementales et intergouvernementales confirmait leur rôle doublement indispensable de chiens de garde et de précurseurs dans le domaine environnemental.

III. Les résultats formels de Rio

Une réunion d'une envergure aussi inhabituelle devait générer, tout au long du processus préparatoire, des résultats formels allant bien au-delà d'un simple communiqué final.

Il y a d'abord la *Déclaration de Rio*¹. C'est une construction à l'architecture lourde et au génie fragile : elle ne constitue ni une déclaration solennelle et inspirante comme la Déclaration universelle des droits de l'Homme, et n'est pas non plus une simple déclaration finale; elle est un assemblage d'objectifs souvent contradictoires, voire même irréconciliables et elle forme, avec ses vingt-sept principes, un arbitrage qui se voudrait un équilibre entre les intérêts du Nord et ceux du Sud.

Le Canada a fait savoir assez clairement qu'il souhaitait qu'à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, en 1995, il puisse y avoir une reformulation du texte qui viendrait conférer aux enjeux d'environnement et de développement une solennité partagée qui fait défaut au texte de la Déclaration à ce jour.

Il y a ensuite la *Convention sur la protection de la bio-diversité*². Signé à Rio par cent cinquante-quatre pays, à l'exception des États-Unis qui devront sans doute revoir leur position, ce texte affirme l'importance de la reconnaissance d'une valeur universelle au patrimoine génétique que l'on retrouve dans le monde animal et végétal qui nous entoure. La Convention prévoit l'établissement de zones de protection des espèces afin que soit préservé le patrimoine génétique et elle amorce, bien que timidement, l'idée d'un partage qui serait plus équitable entre Nord et Sud des biotechnologies et des bénéfices que celles-ci apportent.

Également, et contre toute attente diraient certains, une *Convention-cadre sur les changements climatiques*³ fut signée à Rio. Le but ultime de cette deuxième convention est de réduire les émissions de gaz à effet de serre à un niveau qui cesse de représenter une menace pour les écosystèmes globaux. Une Convention-cadre du type de celle de la Convention de Vienne qui donna lieu au *Protocole de Montréal*⁴, tel que modifiée par la réunion des parties à Londres en 1990, la Convention sur les changements climatiques représente un resserrement du processus de négociation sanctionné par la symbolique des signatures et des ratifications.

À ces instruments plus traditionnels, est venue s'ajouter une *Déclaration sur les forêts*⁵ dont la teneur, l'énergie et la dynamique sont faibles.

Ce qu'il faut surtout remarquer, cependant, c'est l'adhésion de l'ensemble des États au texte de l'Agenda 21. Il s'agit d'un plan d'action de plus de six cents pages, essentiellement rédigé par le Secrétariat de la CNUED et formant un imposant *corpus* qui vient définir les interventions possibles des États, des groupes et des entreprises, et proposer des orientations susceptibles d'être adoptées par la communauté internationale. L'Agenda 21 n'est pas une convention contraignante au sens du droit international; c'est peut être, à la limite, une sorte de « droit programmatoire » incitant les pays à agir dans un cadre de référence analogue dans leurs initiatives domestiques face aux menaces identifiées à l'égard des écosystèmes globaux.

IV. Suivis de Rio et droit international

Le droit international est souvent un droit d'institutions autant, sinon plus, que de principes. À cet égard, l'état du droit international du développement et de l'environnement est plus ou moins chaotique, marqué par l'existence de centaines de traités, de déclarations et de conventions bilatérales, régionales et globales : l'accélération de l'encadrement de ces nouveaux contenus a donné lieu à des flous juridiques et des imprécisions qui continuent de défier la recherche de cohérences satisfaisantes pour les juristes.

Ce flou souvent rébarbatif et où les contradictions abondent n'a cependant pas empêché que ce que les anglo-saxons appellent le *soft law* génère une abondante activité juridique interne des États participant à l'élaboration du droit international de l'environnement. Ainsi, à titre d'exemple, en 1972, l'article 28 de la *Déclaration de Stockholm*⁶, qui revient à dire « tu ne pollueras pas ton voisin » était à peine plus qu'un vœu pieux;

² Convention sur la diversité biologique, reproduite dans (1992) 96 R.G.D.I.P. 952.

³ Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, reproduite dans (1992) 96 R.G.D.I.P. 925.

⁴ Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, reproduit en version anglaise dans (1987) 26 I.L.M. 1547.

⁵ Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forest, reproduit en version anglaise dans (1992) 31 I.L.M. 881.

⁶ Doc. N.U. A/CONF. 48/14/Rov. 1, pp. 3 à 6 (1972).

¹ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, reproduite dans (1992) 96 R.G.D.I.P. 975.

pourtant, dans les deux décennies qui ont suivi Stockholm, le principe fut inséré dans de nombreux textes et marqua la pratique des États. De même en est-il du principe du pollueur-payeur, que proposait, dans un brouillard épais, l'OCDE au tout début des années 1970; ce concept fait maintenant partie de l'arsenal de base de nombreuses politiques publiques et de nombreux instruments juridiques nationaux et internationaux sur l'environnement dont, entre autres, l'article 16 de la Déclaration de Rio elle-même.

Ainsi, la Déclaration de Rio, toute pleine de ses difficultés, contient néanmoins des principes dont on peut espérer qu'ils inspireront les législations nationales et les instruments internationaux sur des objets spécifiques reliés à l'utilisation des ressources, la disposition des déchets et la pollution des espaces communs à l'humanité. C'est le cas du principe de précaution qui veut écarter l'incertitude scientifique comme justification de l'inaction devant un risque sérieux (article 15); le principe d'anticipation et de prévention (article 8) qui invite à la rigueur et la prudence en matière d'utilisation et l'occupation de l'environnement naturel; le principe de la nécessité d'une responsabilité des États en matière d'études d'impact (article 17), et celui de l'équité entre les générations (article 3 de la Déclaration et article 3(1) de la Convention sur les changements climatiques) présentés comme des impératifs d'État en matière d'environnement et de développement.

Cela n'aura évidemment pas empêché, au grand déplaisir de plusieurs, que soit réitéré avec force le principe de la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles (article 2 de la Déclaration et article 3 de la Convention sur la bio-diversité). La capacité inhibitrice des souverainetés, lorsqu'il s'agit de s'attaquer aux problèmes globaux, s'annonçant coriace là comme ailleurs.

Alexandre Kiss faisait remarquer récemment que le Sommet de Rio ne représentait pas une tentative, même partielle, de codification en matière de droit international de l'environnement. Il insistait cependant pour dire que la « transition du normatif vers l'institutionnel » dans le droit international de l'environnement était clairement amorcée par Rio. Autrement dit, le contenu opératoire des instruments juridiques qui émergent de Rio sera plus important que leur contenu normatif comme tel. C'est donc à travers la qualité de la mise en oeuvre, du suivi institutionnel, de la surveillance et du contrôle des décisions de Rio que l'on pourra mesurer le succès de cette vaste entreprise.

Trois grandes avenues de suivi de Rio, toutes liées intimement au droit international, apparaissent d'ores et déjà: ce sont l'évolution des institutions onusiennes, le changement d'approche des institutions financières multilatérales et le mécanisme des rapports nationaux.

A. Évolution des institutions onusiennes

Tout d'abord, la 47^e Assemblée générale considérera les suggestions faites par la CNUED dont celle de créer la Commission du développement durable et de la doter d'un mandat de suivi de l'Agenda 21; elle ferait rapport au Conseil économique et social et peut-être même à l'Assemblée générale, et devrait se réunir au plus tard à l'été 1993. Cette création se fait dans le contexte d'une réforme bureaucratique importante menée par le bureau du Secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros Boutros-Ghali. Une partie du débat se situe autour du niveau, de la visibilité et de l'indépendance du Secrétariat de la Commission sur le développement durable. Le Secrétaire général, à toutes fins pratiques, dans le cadre de la réforme des agences, et la reformulation des mandats, fonctions et structures des programmes de l'organisation, influencera de façon marquante l'allure que prendra la suite des événements et l'ampleur que l'on donnera à l'effort systématique d'intégration de

l'environnement au développement. Il se pourrait que la porte reste ouverte à la fois à l'idée d'une mise en forme solennelle de la Déclaration de Rio à l'occasion du cinquantième anniversaire de la fondation de l'Organisation et que se tienne une réunion — qui sait, un autre Sommet — en 1997 afin de revoir Rio. La création d'un Comité avisier de haut niveau pour l'Assemblée générale qui serait composé de scientifiques éminents et de personnes préoccupées d'environnement et de développement à être choisies par le Secrétaire général est également envisageable puisque ce modèle a été adopté dans les deux Conventions signées à Rio. Le renforcement du PNUC et du PNUD comme bras agissants de l'Agenda 21 apparaît comme une nécessité incontournable, tout comme il faut s'attendre à une présence constante des ONGs et peut-être d'un rôle accru pour celles-ci, compte tenu de leur participation considérable et des précédents établis dans le processus de la CNUED.

B. Le changement d'approche des institutions financières multilatérales

La matérialisation onusienne du suivi de Rio sera accompagnée de modifications importantes dans l'approche et les méthodes des institutions de Bretton Woods. La Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement, qui contrôlent de grandes ressources financières destinées au développement, étaient présentes tout au long du processus de Rio et elles entendent amorcer, dès cet automne, une nouvelle réflexion sur quatre points majeurs reliés à leur rôle dans le financement de projets importants ayant un effet sur les ressources et leur utilisation.

L'importance que jouent les évaluations d'impacts environnementaux dans les projets et les politiques, y compris les programmes d'ajustement du FMI sera revue, ainsi que les protocoles de mitigation d'impacts environnementaux des projets de développement. Également partie de cette remise en cause, on retrouve ce que le professeur Di Castri, le directeur du programme environnement à l'UNESCO, a appelé « le développement planétaire équilibré » : cela implique une tentative ambitieuse d'intégrer l'environnement et le développement dans une même vision qui tienne compte de l'effet de juxtaposition des grandes décisions impliquant des financements par les institutions de Bretton Woods. Finalement, les institutions financières se pencheront sur l'équilibre de la représentation dans les mécanismes de prise de décisions : même si ce sont toujours les gros contributeurs qui contrôlent les votes dans différentes instances, il y a des signes d'ouverture à une meilleure représentation des pays récipiendaires des dépenses des banques régionales, de la Banque mondiale et du FMI, d'autant plus que cette ouverture s'est déjà manifestée, dans une certaine mesure dans le Protocole de Montréal, et au Fond mondial pour l'environnement de la Banque (le GEF).

C. Mécanismes des rapports nationaux

Quant aux rapports et plans nationaux, il s'agit de documents officiels faisant rapport sur l'état de l'environnement, ou d'un problème environnemental ou développemental spécifique, dans une juridiction nationale particulière. Il y a présomption que ces rapports seront préparés en collaboration ou avec la participation de la société civile. Ils seront remis à un secrétariat international (la Commission sur le développement durable ou le Secrétariat d'une convention en particulier) et rendus publics, permettant ainsi des études comparatives. Le mécanisme des rapports nationaux implique la préparation, la divulgation publique et la diffusion de plans d'actions nationaux pour améliorer la situation visée par un instrument juridique donné, ou encore pour la mise en place d'interventions prévues

à l'Agenda 21. On retrouve ce mécanisme à plusieurs endroits dans les textes de Rio; ainsi en est-il des recommandations de l'Agenda 21, au chapitre 38.13(b) et 38.38; à l'article 4(a) et 4(b) de la Convention-cadre sur les changements climatiques qui prévoit des inventaires nationaux des émissions et des puits de carbone, et des programmes nationaux de réduction des émissions comme de conservation des puits; à l'article 26 de la Convention sur la diversité biologique qui prévoit des rapports nationaux périodiques sur la mise en vigueur de ses dispositions et des progrès accomplis par le signataire.

Il y a de nombreux avantages à l'approche des rapports nationaux. Elle implique la mobilisation des administrations nationales en fonction d'objectifs élaborés par le Sommet, avec des engagements politiques qui, dans le cas des démocraties, feront que les gouvernements devront en répondre auprès de leur opinion publique et cela, sans qu'il n'y ait de structures nouvelles et coûteuses mises sur pied. Par ailleurs, cette pratique pourrait générer, à terme, des effets juridiques importants puisque des déclarations unilatérales et officielles d'intentions par un État peuvent avoir, dans certaines circonstances, une portée juridique concrète en droit international.

Les résultats des efforts déployés dans la préparation et la tenue du Sommet de Rio ne deviendront apparents et ne se matérialiseront que si l'Assemblée générale des Nations Unies met en place des conditions qui assurent une certaine efficacité et crédibilité au Secrétariat de la Commission sur le Développement Durable, que si les institutions de Bretton Woods sont systématiques et agissent avec célérité dans leurs projets de réformes, que si les conventions sont rapidement ratifiées par les signataires et que si les mécanismes des rapports et plans nationaux sont instaurés avec détermination.