
Le choix du concept de développement durable plutôt que celui du patrimoine commun de l'humanité afin d'assurer la protection de l'atmosphère

Pierre-François Mercure*

Les négociations relatives aux problématiques des modifications climatiques et de la destruction de la couche d'ozone ont, dès leurs débuts, été marquées par un affrontement entre pays développés et pays en développement sur la question de la gestion équitable des ressources de l'atmosphère. Bien que ces dernières constituent des ressources naturelles communes pour l'humanité, les pays en développement n'ont pas jugé bon d'insister afin qu'elles soient consacrées patrimoine commun de l'humanité. Ils comprirent qu'ils pouvaient aussi efficacement atteindre des objectifs favorisant leur développement économique, par l'application du concept de «développement durable». La collaboration indispensable des pays en développement dans la gestion de ces ressources leur a donné la monnaie d'échange nécessaire pour assurer la prise en compte de leurs demandes visant l'établissement «à la pièce» d'un nouvel ordre économique international. Il est toutefois possible que les normes qui découleront de cette nouvelle dynamique des relations Nord-Sud ne permettront pas l'adoption de mesures propres à assurer une gestion adéquate de ces nouvelles préoccupations environnementales.

From the outset, negotiations concerning climate changes and ozone depletion issues were marked by confrontations between developed and developing countries regarding the equitable management of the atmosphere's resources. Although these natural resources are common to humankind, developing countries did not stress the need to have them recognized as part of the common heritage of humankind. They realized, instead, that they could just as efficiently achieve their economic development goals through the application of the concept of "sustainable development". Developing countries' essential co-operation in the management of these resources gave them the necessary leverage to have their demands for the "piecemeal" establishment of a new international economic order met. It is, however, possible that the norms that will emerge from the new North-South power dynamics will not adequately answer the need to manage and protect the environment.

* Avocat. L'auteur détient une maîtrise en environnement de l'Université de Sherbrooke et un D.E.A. en droit et économie du développement de l'Institut du droit de la paix et du développement de l'Université de Nice - Sophia Antipolis. Le présent texte a été préparé à partir d'un chapitre de mémoire présenté en 1995 pour l'obtention du D.E.A. qui avait pour titre «L'évolution du concept de patrimoine commun de l'humanité appliqué aux ressources naturelles».

© Revue de droit de McGill

McGill Law Journal 1996

Mode de référence : (1996) 41 R.D. McGill 595

To be cited as: (1996) 41 McGill L.J. 595

*Sommaire***Introduction**

- I. Les caractéristiques du concept de patrimoine commun de l'humanité**
 - A. *La genèse du concept de P.C.H.***
 - B. *Le contenu juridique du concept de P.C.H.***
 1. L'humanité — sujet de droit international
 2. Les mécanismes juridiques institutionnels permettant la gestion du P.C.H.

- II. Les relations Nord-Sud existant lors des négociations concernant la gestion de l'atmosphère**
 - A. *Les facteurs qui exercèrent une influence importante sur le choix des mécanismes de gestion***
 1. Les différentes conceptions du statut juridique de l'atmosphère
 2. La protection de l'atmosphère conditionnée par les travaux de la Commission Bruntland
 - a. *Les travaux de la Commission Bruntland et l'élaboration du concept de «développement durable»*
 - b. *Le développement économique des P.E.D. : préalable indispensable à la protection de l'atmosphère*
 - B. *Le cadre de gestion retenu par les conventions***
 1. Le processus d'échange environnement-développement et l'évolution du processus normatif relatif à l'atmosphère
 - a. *L'évolution rapide du cadre normatif relatif à la couche d'ozone*
 - b. *Les négociations portant sur l'effet de serre — premiers signes de rupture entre P.D. et P.E.D.*
 2. L'inadéquation des mécanismes mis en place par les conventions

Conclusion

Introduction

La *National Air and Space Agency* déclarait dans un rapport présenté au congrès américain en 1986 que «[l]’émission dans l’atmosphère de polluants en trace comme les CFC ou le CO₂ est la plus grande expérience à l’échelle planétaire que l’humanité ait jamais tentée — et personne ne peut avec certitude en apprécier les conséquences»¹. L’augmentation de la concentration de ces deux substances serait responsable de la modification graduelle de la qualité de l’atmosphère : le bioxyde de carbone («CO₂») et les chlorofluorocarbones («C.F.C.») agissent sur le climat en causant une hausse de la température à la surface de la Terre, un phénomène aussi appelé «l’effet de serre», et les C.F.C. provoquent en plus la destruction de la couche d’ozone moyenne², mince de trois millimètres³.

L’hypothèse selon laquelle les activités industrielles de l’homme modifieraient le climat a pour la première fois été émise en 1910 par le physicien Svante Arrhénius⁴. Ce n’est cependant qu’au début des années 1980 que la communauté internationale commença à manifester ses inquiétudes face à ce phénomène⁵. L’utilisation de combustibles fossiles pour créer l’énergie nécessaire à la fabrication de l’électricité et au fonctionnement du matériel de transport produit des émanations gazeuses, notamment le CO₂⁶. Bien que les conséquences de l’effet de serre ne soient pas déterminées avec précision, l’hypothèse la plus vraisemblable laisse entrevoir une hausse de la température moyenne de la Terre au cours du siècle prochain de l’ordre de 2,5 à 5,5 degrés Celsius⁷, ce qui provoquerait des inondations causées par une élévation du niveau des mers de vingt à cent-soixante centimètres⁸.

¹ Cité dans J. Theys, S. Fauchoux et J.-F. Noël, «La guerre de l’ozone» (1988) 125 *Futuribles* 51.

² Voir A. Kiss, «Du nouveau dans l’air : des «pluies acides» à la couche d’ozone» (1985) 31 *Ann. fran. dr. int.* 812 à la p. 820.

³ «[C]’est l’espace qu’occuperait la couche d’ozone si elle était uniformément répartie à la surface de la Terre» («La guerre de l’ozone», *supra* note 1 à la p. 52, note 3).

⁴ Voir Note, «L’effet de serre : La prévision de Svante Arrhénius» (1989) 131 *Futuribles* 11.

⁵ À partir du moment de la publication, en 1980, du rapport annuel du Programme des Nations unies pour l’environnement («P.N.U.E.»), où il était indiqué que les parties les plus basses des continents seraient submergées (voir Doc. off. PNUE, 35^e année (1980), aux pp.7-9).

⁶ Le CO₂ et les gaz qui lui sont associés contribueraient pour les deux-tiers aux émissions responsables de l’effet de serre alors que le méthane («CH₄») et les C.F.C. se partageraient le tiers restant (voir B. Dessus, «Des axes de lutte contre l’effet de serre» dans M. Beaud, C. Beaud et M. Larbi Bouguerra, dir., *L’état de l’environnement dans le monde*, Paris, Découverte, 1993, 409 à la p. 410). La part de responsabilité attribuée aux C.F.C. pourrait être plus importante et atteindre une proportion représentant plus de la moitié de celle du CO₂ (voir D.D. Caron, «La protection de la couche d’ozone stratosphérique et la structure de l’activité normative internationale en matière d’environnement» (1990) 36 *Ann. fran. dr. int.* 704 à la p. 710, note 22). Voir aussi «La guerre de l’ozone», *supra* note 1 à la p. 55.

⁷ Voir L. Starke, *Des raisons d’espérer, préparer notre avenir commun*, Montréal, Sciences et Culture, 1992 à la p. 51. Pour une meilleure compréhension de ce phénomène, voir : G. Mégie, «Changement de la composition chimique de l’atmosphère et effet “retard”» (1989) 308 *E. hum.*

Les C.F.C., qui neutralisent les molécules d'ozone situées dans la stratosphère, servent notamment de gaz propulsants d'aérosols et de fluides réfrigérants⁹. La couche d'ozone filtre certains rayons émis par le soleil qui pourraient être nocifs à différentes formes de vie sur Terre, notamment les rayons ultraviolets qui sont à l'origine de la prolifération des cancers de la peau et des affections oculaires chez l'homme et de la perturbation du système immunitaire des êtres vivants en général. En 1985, la découverte, par des chercheurs britanniques, d'un trou dans la couche d'ozone au dessus de l'Antarctique a, en quelque sorte, provoqué la mobilisation de l'opinion publique mondiale face à ce problème¹⁰.

Ces deux phénomènes renvoient à des modes de production et de consommation qui sont surtout localisés dans les pays développés («P.D.») mais dont les effets affectent l'ensemble de la communauté internationale. Les problèmes posés par la gestion de ces ressources naturelles que sont l'atmosphère et la couche d'ozone, se sont manifestés, d'une part, par la demande faite par les pays en développement («P.E.D.») aux P.D. de réduire leur consommation énergétique et leur production de biens et d'autre part, par la demande faite par les P.D. aux P.E.D. de prendre en compte la protection de l'environnement dans le choix de leur modèle de développement.

La dialectique environnement-développement a pour la première fois été discutée sur la scène internationale lors de la Conférence des Nations unies tenue à Stockholm en 1972¹¹. Les P.E.D. ont alors affirmé que le développement économique constituait pour eux une priorité absolue et que les problèmes environnementaux ne devaient pas freiner la réalisation de cet objectif. Ils soutenaient de plus que

31 ; J. Merle, «Cycles et effets "retard" : l'exemple des océans» (1989) 308 E. hum. 36 ; S.I. Rasool, «L'environnement global, science et politique» (1989) 308 E. hum. 42.

⁸ Voir A. Comolet, «Le réchauffement global de la planète : Ses effets sur les activités humaines et les équilibres écologiques» (1988) 118 *Futuribles* 3 à la p. 12. Les conséquences pourraient être importantes notamment sur les écosystèmes en général et sur les systèmes agricoles (voir Comolet, *ibid.* aux pp. 11-14).

⁹ Et aussi d'agents gonflants de mousses plastiques ou de solvants. Les halons que l'on retrouve dans les extincteurs chimiques seraient aussi incriminés (voir «La guerre de l'ozone», *supra* note 1 à la p. 57).

¹⁰ Voir «La guerre de l'ozone», *ibid.* à la p. 54. J. Theys et autres indiquent que c'est en 1974 que furent pour la première fois mis en cause les C.F.C. dans la destruction de la couche d'ozone (*ibid.* à la p. 53).

¹¹ Où fut adoptée la *Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain*, 16 juin 1972, 11 I.L.M. 1416 [ci-après *Déclaration de Stockholm*]. La gestion des déchets toxiques et la pollution transfrontalière causée par les pluies acides furent les préoccupations qui amenèrent la convocation de la Conférence de Stockholm. Cependant, les questions relatives à la dégradation de l'atmosphère et à la disparition du potentiel génétique étaient aussi, à cette époque, des préoccupations de la communauté internationale.

les questions de pollution concernaient avant tout les pays industrialisés qui en étaient les principaux responsables¹².

Les P.E.D. demandèrent l'inclusion de dispositions mentionnant que le développement économique et social est indispensable à la protection de l'environnement, que le meilleur moyen de remédier au sous-développement est d'augmenter l'aide financière et technique, et que les politiques nationales d'environnement devraient renforcer le potentiel de progrès des pays pauvres et non l'affaiblir¹³. Ces principes seront repris quinze ans plus tard dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement («Commission Brundtland») ¹⁴ qui les fera apparaître sous le vocable de «développement durable»¹⁵, à une époque où une action concertée à l'échelle planétaire sera plus que jamais nécessaire, afin d'assurer la gestion des «nouvelles préoccupations environnementales» auxquelles l'humanité n'était que peu conscientisée lors de la Conférence de Stockholm : les modifications climatiques et la destruction de la couche d'ozone¹⁶. Les négociations visant à assurer une gestion de ces ressources naturelles de l'humanité se feront dans un contexte différent de celui dans lequel se déroulèrent celles qui concernaient l'espace extra-atmosphérique, la Lune et les grands fonds marins¹⁷. Ces différences sont de deux ordres.

¹² Il est affirmé aux principes 2-7 de la *Déclaration de Stockholm, ibid.*, que les États signèrent à la conclusion de la Conférence, que les ressources du globe sont : «[L]'air, l'eau, la terre, la flore et la faune ainsi que les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels et doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir». Il est aussi mentionné que l'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages, que les ressources renouvelables doivent être utilisées en tenant compte de leur capacité de régénération et que les ressources non renouvelables ne doivent pas être épuisées. L'idée de patrimoine commun de l'humanité est donc présente en filigrane lors de la Conférence de Stockholm (voir A. Mahiou, «Procédures de décision et droit international» (1992) 33 R. Tiers-Monde 429 à la p. 437).

¹³ Voir A. Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pédone, 1989 à la p. 34.

¹⁴ Voir Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1989 (Présidente : G.H. Brundtland). La Commission reçut son mandat de l'Assemblée générale des Nations unies.

¹⁵ Le concept de développement durable a été présenté dans le rapport de la Commission Brundtland diffusé en avril 1987. Pour la définition du développement durable, voir la partie II.A.2.a, ci-dessous.

Pour certains, le développement durable serait une notion issue du nouvel ordre économique international et constituerait le véhicule permettant la réalisation des nouveaux objectifs de la communauté internationale (Nguyen Q. Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1994 à la p. 979). Le développement durable serait porteur, selon cette hypothèse, des éléments constitutifs du nouvel ordre économique international (voir à ce sujet *infra* note 82). Voir aussi *infra* note 22 en ce qui concerne la définition du nouvel ordre économique international.

¹⁶ L'expression «atmosphère» que nous utiliserons dans cet article fera référence au milieu ambiant dans lequel s'effectuent les modifications chimiques à l'origine de ces deux phénomènes. L'expression «atmosphère» comprendra donc la stratosphère dans laquelle se situe la couche d'ozone.

¹⁷ En ce qui concerne l'espace extra-atmosphérique, voir : A.D. Roth, *La prohibition de l'appropriation et les régimes d'accès aux espaces extra-terrestres*, Paris, Presses universitaires de France, 1992 ; J. Dutheil de la Rochère, «La Convention sur l'internationalisation de l'espace» (1967) 13 Ann. fran. dr. int. 607 à la p. 647. En ce qui concerne la Lune et les corps célestes, voir C.Q. Christol, «The Common

Premièrement, lors des discussions entourant la gestion de l'espace extra-atmosphérique, de la Lune et des grands fonds marins, ce sont les P.E.D. qui réclamaient la collaboration des P.D. afin d'assurer une gestion équitable de ces ressources. Au contraire, pour la gestion de l'atmosphère, ce seront les P.D. qui réclameront la collaboration des P.E.D. afin d'en assurer la protection.

Deuxièmement, les P.E.D. n'avaient aucune monnaie d'échange pour faire appliquer le principe de gestion équitable qui est à la base du concept de patrimoine commun de l'humanité («P.C.H.») dans les négociations sur l'espace extra-atmosphérique, la Lune et les grands fonds marins¹⁸. Leur collaboration, indispensable à la résolution des problèmes environnementaux globaux, constituera désormais cette monnaie d'échange. En effet, les P.D. pouvaient exploiter l'espace extra-atmosphérique, la Lune et les grands fonds marins, sans la collaboration des P.E.D., alors qu'ils ne pourront désormais assurer la gestion de l'atmosphère qu'avec leur collaboration ; dans le premier cas, la clé du partage était entre les mains des P.D. tandis qu'elle sera entre celles des P.E.D. dans le second¹⁹.

Les P.E.D., suite à l'adoption des traités portant sur l'espace extra-atmosphérique, la Lune et les grands fonds marins²⁰, se rendirent compte que l'acceptation de la notion de P.C.H. par les P.D. et son inclusion dans certains de ces traités, ne garantissaient pas nécessairement une gestion équitable de ces ressources. Les P.E.D. constatèrent en effet que les P.D. pouvaient progressivement dénaturer le concept et lui enlever toute sa portée, sans qu'ils ne puissent réellement les empêcher d'agir dans le sens de leurs intérêts. Les P.E.D. décidèrent alors de ne pas insister sur l'inclusion du concept de P.C.H. dans le domaine de l'atmosphère. En effet, ils estimaient qu'il leur serait possible de faire inclure les éléments essentiels de ce concept dans de futurs traités, s'assurant ainsi que la gestion de l'atmosphère serait accomplie selon des caractéristiques propres à un P.C.H. La notion de développement durable leur permettrait d'atteindre cet objectif²¹.

Heritage of Mankind Provisions of the December 5, 1979 Moon Treaty» (1982) 6 Ann. dr. m. a. 429. En ce qui concerne les grands fonds marins, voir T. Treves, «L'entrée en vigueur de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et les conditions de son universalisme» (1993) 39 Ann. fran. dr. int. 850.

¹⁸ Sous la réserve, dans ce dernier cas, de certaines concessions qu'ils pouvaient faire dans le cadre plus général des négociations portant sur le droit de la mer.

¹⁹ Ces remarques s'appliquent aussi à la question de la diversité biologique. En ce qui concerne les négociations qui se déroulaient dans ce secteur, voir M.A. Hermitte, «La Convention sur la diversité biologique» (1992) 38 Ann. fran. dr. int. 844.

²⁰ Voir : *Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes*, 27 janvier 1967, R.T. Can. 1967 n° 19, 610 R.T.N.U. 205 [ci-après *Traité sur l'espace extra-atmosphérique*] ; *Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes*, 5 décembre 1979, 18 I.L.M. 1434, 20 Ind. I.L.L. 329 (en vigueur le 11 juillet 1984) [ci-après *Accord sur la Lune*] ; *Convention des Nations unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, 21 I.L.M. 1261, UN Doc. A/CONF 62/122 [ci-après *Convention sur le droit de la mer*].

²¹ La situation était différente en ce qui concernait les ressources génétiques puisque les P.E.D. jouissaient d'un atout supplémentaire : la plupart des ressources menacées étaient situées sur leur

Dans cette nouvelle dynamique des relations Nord-Sud, les P.E.D. n'accepteront de collaborer avec les P.D. à la résolution de la problématique de l'atmosphère qu'en échange de l'engagement des P.D. que des mesures seront prises afin d'assurer leur développement. Cette situation risque de freiner les négociations entre les deux blocs et de retarder l'adoption de mesures propres à assurer une protection adéquate de ce milieu.

La présente étude vise à mettre en lumière les mécanismes retenus par la communauté internationale afin d'assurer la préservation et la réhabilitation de l'atmosphère. Elle entreprend l'analyse des relations Nord-Sud, dans le contexte de la recherche par les P.E.D. d'une plus grande équité de la part des P.D. à leur égard. Le travail effectué ne peut se comprendre sans relever préalablement les caractéristiques du concept de P.C.H. (I). Il sera ensuite question de la stratégie des P.E.D. de lier leur développement économique à la protection de l'atmosphère et du statut juridique attribué à cette ressource, qui ont tous deux été conditionnés par le contexte particulier dans lequel se firent les négociations (II).

I. Les caractéristiques du concept de patrimoine commun de l'humanité

Le concept de P.C.H. fut élaboré afin de permettre de corriger progressivement les inégalités économiques entre les P.D. et les P.E.D. On ne peut saisir toute sa portée qu'en faisant préalablement sa genèse (A). De plus, l'évolution et la maturation de ce concept lui conféreront des attributs et lui donneront un contenu juridique précis (B).

A. La genèse du concept de P.C.H.

L'individu a toujours été convaincu de la nécessité d'une solidarité avec ses semblables afin d'assurer son plein épanouissement. Cette solidarité visait à faire prévaloir les intérêts de l'humanité sur ceux des États, sujets traditionnels du droit international. Elle devint progressivement porteuse de valeurs morales fondées sur le principe d'une répartition plus équitable des ressources mondiales et dont l'accomplissement devait se faire par de nouveaux mécanismes institutionnels.

Les pays pauvres issus de la grande période de décolonisation des années soixante ont fait appel à cette solidarité internationale afin de rendre les conditions de vie de leurs habitants compatibles avec les critères de la décence matérielle, à défaut de les rendre compatibles avec ceux que la décence morale imposait aux mieux nantis à leur égard. L'action des P.E.D. visait l'atteinte d'un nouvel ordre

territoire. Les P.E.D. décidèrent alors de soumettre ces ressources à la souveraineté de l'État dans lequel elles se trouvaient. Toute référence au concept de P.C.H. devenait alors inopportune.

économique international²² qui avait pour objectif de procurer «à chacun son dû»²³ dans la répartition des ressources mondiales. Ce dernier élément est d'ailleurs vite devenu essentiel à ce «nouvel ordre» qui devait inspirer les relations Nord-Sud. Le concept de P.C.H. a concrétisé cette vision de partage égal des ressources et est devenu pour les P.E.D. un symbole véhiculant des promesses d'équité entre les États.

La notion de société internationale, forgée il y a plusieurs siècles et toujours à la base des relations internationales contemporaines, renvoie à la coexistence d'États souverains, tandis que le concept de communauté internationale, plus récent, fait appel à l'idée d'une identité des intérêts, droits et obligations des différents peuples. La notion d'humanité élargit ces perspectives et bien que son contenu soit encore mal défini, elle comprendrait les communautés humaines passées, présentes et futures, formant une entité dont les caractéristiques seraient l'immanence, la transtemporalité et la transspatialité²⁴.

Les nouveaux États indépendants qui, pour la plupart, accusaient un retard important dans leur niveau de développement lors de leur accession à la souveraineté politique, utilisèrent le concept du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes afin d'affirmer leur souveraineté sur les ressources naturelles situées sur leur territoire²⁵. Après s'être assurés la maîtrise de celles-ci, les nouveaux États en vinrent à revendiquer leur juste part des ressources naturelles appartenant à la communauté internationale²⁶.

Le concept de P.C.H. en tant qu'instrument de développement des P.E.D. fut présenté en 1967 par M. Arvid Pardo, à l'Assemblée générale des Nations unies. Ce dernier exposa que les ressources des grands fonds marins devaient être exploitées en priorité dans l'intérêt de l'humanité toute entière, en tenant particulièrement

²² Les P.E.D. demandèrent premièrement que les questions de développement soient abordées par une approche globale destinée à l'instauration d'un nouvel ordre économique international, lors du quatrième Sommet des pays non alignés tenu par 77 P.E.D à Alger, en septembre 1973. Le nouvel ordre comportait deux axes de revendications : l'égalité souveraine des États qui ne pouvait se concrétiser que par une indépendance économique accrue des P.E.D. par rapport aux P.D. et l'appel à une plus grande solidarité de la communauté internationale, par un traitement préférentiel accordé aux P.E.D., afin de corriger les inégalités de fait entre les États (voir Dinh, Daillier et Pellet, *supra* note 15 à la p. 978). Voir *infra* note 82 afin de connaître le contenu du nouvel ordre demandé par les P.E.D. Voir à propos du nouvel ordre économique international : M. Bettati, *Le nouvel ordre économique international*, Paris, Presses universitaires de France, 1983 ; J. Brasseur, *Introduction à l'économie du développement*, Paris, Armand Colin, 1993 aux pp. 77-92.

²³ M. Bedjaoui, «Le droit au développement» dans *Droit international : bilan et perspectives*, t. 2, Paris, Pédone, 1991, 1247 à la p. 1262.

²⁴ Voir P.-M. Dupuy, *Droit international public*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1993 à la p. 520 [ci-après *Droit international*]. Sur la notion d'humanité en général, voir R.-J. Dupuy, *L'humanité dans l'imaginaire des nations*, Paris, Julliard, 1991.

²⁵ Voir : *Déclaration sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, Rés. AG 1803 (XVII), Doc. off. AG NU, 17^e sess., Supp. A/52/17 (1973) ; G. Abi-Saab, «La souveraineté permanente sur les ressources naturelles» dans Bedjaoui, dir., *supra* note 23, 639 à la p. 643.

²⁶ Voir Bedjaoui, *supra* note 23 aux pp. 1263-64.

compte des besoins des pays pauvres²⁷. L'*Accord sur la Lune*²⁸, adopté en 1979, fera des ressources contenues dans les corps célestes un P.C.H. dont la finalité sera l'amélioration du niveau de vie des pays pauvres. Ce même objectif sera adopté pour le P.C.H. que constituent les grands fonds marins. L'introduction du concept de P.C.H. s'est donc faite sous l'influence des P.E.D. et répondait à leur «incapacité de bénéficier effectivement des libertés dont jouissent les États les plus puissants à cause des limites technologiques et financières qui s'imposaient à eux»²⁹.

Le concept de P.C.H. fut appliqué à certaines ressources naturelles à une époque où les P.E.D. revendiquaient un nouvel ordre économique international. Toutefois, ils se rendirent compte rapidement que leurs espoirs de partage, suscités par l'application du concept à ces ressources, s'estompaient à mesure que reculait la dimension idéologique qui caractérisait le nouvel ordre économique international. La survenance de problèmes environnementaux globaux permit aux P.E.D. de revendiquer, sous le couvert du concept de développement durable, l'application en leur faveur des éléments constitutifs de ce nouvel ordre, le volet idéologique en moins.

Au cours des années quatre-vingt, la communauté internationale prit conscience des graves problèmes environnementaux affectant certaines ressources naturelles communes de l'humanité et de la nécessité d'apporter des correctifs à court terme à des situations menaçant la survie de l'espèce humaine à plus ou moins brève échéance. Lorsque les ressources étaient peu utilisées, la vision traditionnelle de ressources abondantes, voire inépuisables, semblait garantir des opportunités égales quant à leur utilisation. Toutefois, la constatation que beaucoup d'entre elles étaient épuisables ou menacées par la pollution obligea à rechercher de nouveaux mécanismes visant leur répartition équitable tant pour les générations présentes que futures³⁰. Des références constantes seront faites à la notion d'humanité dans les différents traités qui seront signés dans le domaine environnemental, mais aucune référence spécifique ne sera faite au concept de P.C.H. Par ailleurs, on retrouvera l'essence de ce concept à travers celui de développement durable. Les traités cherchant à protéger les ressources naturelles communes de l'humanité viseront donc non seulement à protéger ces ressources, mais aussi à promouvoir le développement économique des P.E.D.³¹.

²⁷ Voir A.-C. Kiss, «La notion de patrimoine commun de l'humanité» (1982) 175 R.C.A.D.I. 99 aux pp. 114-15 [ci-après «La notion de P.C.H.»].

²⁸ *Supra* note 20.

²⁹ Roth, *supra* note 17 à la p. 111.

³⁰ Voir *ibid.* à la p. 110.

³¹ Certains estiment que les traités relatifs à la protection de ressources communes dans le domaine de l'environnement n'auraient comme finalité que la défense d'intérêts communs, comme c'est le cas en ce qui concerne le patrimoine culturel et naturel (voir : K. Kouassi, «Le concept de patrimoine commun de l'humanité et l'évolution du droit international public» (1985) 39 Rev. jur. polit. 949 à la p. 952 ; *Droit international*, *supra* note 24 à la p. 505).

Les relations Nord-Sud à travers lesquelles a été débattu le concept de P.C.H. se sont donc tissées autour de la gestion des biens communs de l'humanité, constitués d'abord par des richesses jusqu'alors inexploitées (espace extra-atmosphérique, Lune, corps célestes et grands fonds marins) et ensuite par d'autres richesses sur-exploitées et menacées par la pollution (atmosphère, couche d'ozone et diversité biologique). C'est dans le cadre de la recherche d'un système de gestion équitable de ces ressources communes que s'insère le concept de P.C.H., concept qui sera retenu ou rejeté par les États dans la gestion de certaines de celles-ci au gré des intérêts économiques qui l'emporteront lors des diverses négociations.

Selon certains auteurs³², le P.C.H., compris dans le sens d'une répartition équitable des bénéfices provenant de l'exploitation de ressources naturelles communes, ne serait pas un concept juridique reconnu ; les deux seules conventions internationales y faisant référence, soit la *Convention sur le droit de la mer*³³ et l'*Accord sur la Lune*³⁴, n'ayant pas encore été ratifiées par un nombre suffisant d'États représentatifs des intérêts de la communauté internationale dans les domaines d'application de ces traités. D'autres³⁵ soutiennent toutefois que les références fréquentes faites à cette notion à l'Assemblée générale des Nations unies, ainsi que l'application volontaire de certaines dispositions de ces traités par les États, surtout en droit de la mer, auraient créé une coutume internationale servant de fondement à une acceptation par les États des principes fondamentaux du P.C.H.

B. Le contenu juridique du concept de P.C.H.

La proposition de M. Pardo est à la base du régime juridique que les États signataires de la *Convention sur le droit de la mer* conféreront aux grands fonds marins en 1982, en faisant de ceux-ci un P.C.H.³⁶ L'expression même de P.C.H. impliquera à partir de la première intervention de M. Pardo un contenu juridique spécifique, que la doctrine précisera³⁷ et que les États refuseront de conférer à certains biens lorsqu'ils choisiront des expressions telles que «apanage de l'humanité»³⁸ ou «préoccupation de l'humanité toute entière»³⁹, ces biens pouvant toutefois revêtir une ou plusieurs des caractéristiques propres à un bien qualifié de P.C.H.

³² Voir : L. Peyrefitte, *Droit de l'espace*, Paris, Dalloz, 1993 aux pp. 74-75 ; *Droit international public*, *ibid.* aux pp. 496-98.

³³ *Supra* note 20.

³⁴ *Supra* note 20.

³⁵ Voir «La notion de P.C.H.», *supra* note 27 à la p. 235.

³⁶ Voir *ibid.* aux pp. 114-19.

³⁷ Voir *ibid.* à la p. 135 et les références que cite l'auteur, *ibid.* à la note 86.

³⁸ Expression retenue pour qualifier l'espace extra-atmosphérique dans le *Traité sur l'espace extra-atmosphérique*, *supra* note 20, art. 1.

³⁹ Expression retenue pour qualifier l'atmosphère dans la *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 9 mai 1992, 31 I.L.M. 849 [ci-après *Conventions sur les changements climatiques*]. Le texte français est reproduit dans *Notre avenir à tous*, *supra* note 14 aux pp. 237-58.

Un bien peut être considéré P.C.H. si la gestion qu'on en fait répond aux six principes suivants⁴⁰ : 1) le bien ne doit être susceptible d'aucune appropriation nationale ; 2) le bien doit être utilisé exclusivement à des fins pacifiques ; 3) le bien doit être accessible à tous afin d'y effectuer de la recherche scientifique et les résultats doivent être publics ; 4) l'utilisation du bien ou de ses ressources doit tenir compte du renouvellement de la ressource lorsque celle-ci est non renouvelable⁴¹ et de l'intérêt des générations futures tout autant que présentes⁴² ; 5) l'exploitation du bien et des ressources qu'il comporte doit être faite dans l'intérêt de l'humanité toute entière en portant une attention particulière aux pays les plus pauvres ; 6) le bien doit être géré par un organisme représentant les intérêts de tous les États.

Le bien considéré P.C.H. peut être autant un bien dont l'exploitation produit des revenus qu'un bien qui nécessite des investissements afin d'en assurer la protection. L'espace extra-atmosphérique, la Lune et les grands fonds marins entreraient dans la première catégorie, tandis que les biens visés par la *Convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*⁴³ entreraient dans la deuxième. Les ressources naturelles communes de l'humanité, telles l'atmosphère et le patrimoine génétique, entreraient dans les deux catégories puisque leur exploitation permet la réalisation de revenus et leur surexploitation requiert des investissements pour assurer leur réhabilitation. Le concept de P.C.H. s'appliquerait toujours dans un esprit d'inégalité compensatoire au profit des P.E.D., ces derniers devant jouir d'une proportion plus élevée des revenus provenant de l'exploitation des biens compris dans la première catégorie et les P.D. assumant une part plus importante des sommes requises pour assurer la protection des biens compris dans la deuxième catégorie. Un bien considéré comme P.C.H. peut être sous la juridiction souveraine d'un État, comme le sont les biens visés par la *Convention sur le patrimoine culturel et naturel*⁴⁴, ou n'être soumis à aucune juridiction étatique particulière, comme l'est l'atmosphère.

À ce stade, deux questions méritent une attention particulière : premièrement, l'humanité peut-elle être un sujet de droit international ? (1) et deuxièmement, par quel mécanisme institutionnel l'humanité peut-elle gérer un bien commun ? (2)

⁴⁰ Voir C.C. Joyner, «Legal Implications of the Concept of the Common Heritage of Mankind» (1986) 35 I.C.L.Q. 190.

⁴¹ Voir «La notion de P.C.H.», *supra* note 27 à la p. 241.

⁴² Ce principe serait inhérent au concept de P.C.H. : «L'humanité d'aujourd'hui serait considérée comme le *trustee*, le dépositaire des ressources naturelles de la planète avec l'obligation de les transmettre aussi complètement que possible aux générations à venir» («La notion de P.C.H.», *ibid.* à la p. 129). En ce qui concerne les droits des générations futures voir : A. D'Amato, E. Brown Weiss et L. Gündling, «Agora: What Obligation Does Our Generation Owe to the Next? An Approach to Global Environmental Responsibility» (1990) 84 A.J.I.L. 190 ; P.W. Birnie et A.E. Boyle, *International Law and the Environment*, New York, Oxford University Press, 1992 aux pp. 211-12.

⁴³ R.T. Can. 1976 n° 45, 11 I.L.M. 1358 (en vigueur le 17 décembre 1975) [ci-après *Convention sur le patrimoine culturel et naturel*].

⁴⁴ Voir *ibid.*

1. L'humanité — sujet de droit international

En droit international, seules les entités dont la personnalité juridique est reconnue peuvent être des sujets de droit. La personnalité juridique, octroyée par un traité ou par la coutume, confère des droits et des obligations à celui qui en est investi. C'est donc la volonté concertée des États qui autorise la reconnaissance de la personnalité juridique à des sujets de droit et qui en précise le contenu par l'attribution de compétences⁴⁵.

Préalablement à la détermination du statut juridique de l'humanité, le contenu de cette notion doit être précisé. Il peut être intéressant d'établir une comparaison avec le droit interne. L'humanité est à la communauté internationale des États en droit international ce que la nation est à l'État en droit interne. L'humanité, comme la nation, serait une entité abstraite et indivisible et sa représentativité dans l'ordre juridique international ne pourrait se faire que par la communauté des États, comme celle de la nation ne peut se faire que par l'État dans l'ordre juridique interne⁴⁶. L'humanité ne requerrait pas dans ce cas qu'on lui attribue une personnalité juridique propre, la protection de ses intérêts et l'accomplissement de ses obligations étant déjà assurés par la communauté des États.

Rien n'interdirait cependant d'attribuer à la communauté internationale des États une personnalité juridique et de la considérer comme un sujet de droit international au même titre que les États. Cette personnalité juridique serait toutefois considérée comme moins «affirmée» que celle des États puisqu'en droit positif actuel, la communauté internationale des États ne possède pas des droits aussi étendus quant à leur nature que ceux des États⁴⁷.

Si l'on considère l'humanité comme une notion qui ne renvoie plus à la solidarité entre États mais à une forme de communauté regroupant l'espèce humaine dans une dimension transtemporelle, nous devrions alors en déduire qu'il serait difficile de lui attribuer la personnalité juridique⁴⁸, la personne humaine ne jouissant pas, sauf exceptions, de la personnalité juridique en droit international⁴⁹. En l'absence d'un traité ou de règles coutumières conférant la personnalité juridique à l'humanité, il pourrait être soutenu que la communauté internationale des États serait investie de la mission d'assurer une représentativité à l'humanité.

⁴⁵ Voir Dinh, Daillier et Pellet, *supra* note 15 à la p. 395.

⁴⁶ Voir A. Piquemal, *Le fond des mers [:] patrimoine commun de l'humanité*, Nice, Université de Nice, Institut de la paix et du développement, 1973 à la p. 30.

⁴⁷ Voir Dinh, Daillier et Pellet, *supra* note 15 à la p. 393.

⁴⁸ Voir Kouassi, *supra* note 31 aux pp. 953-54.

⁴⁹ Voir Dinh, Daillier et Pellet, *supra* note 15 aux pp. 97-108, 618-74.

2. Les mécanismes juridiques institutionnels permettant la gestion du P.C.H.

La communauté internationale des États est une notion abstraite et lui attribuer des droits et obligations pose le problème de sa représentativité au niveau international afin d'assurer une gestion effective du P.C.H. Deux situations sont susceptibles de se présenter lorsqu'est en vigueur un traité international qui confère certains droits et obligations à l'humanité : premièrement, le traité ne prévoit pas l'établissement d'une autorité internationale chargée de l'accomplissement des tâches relatives à la gestion du bien ou ; deuxièmement, le traité prévoit l'instauration d'une autorité internationale ou en désigne une qui existe déjà afin de réaliser ces tâches.

Le P.C.H. serait difficilement mis en oeuvre dans la première situation. Il serait en effet étonnant que les États puissent opérer un dédoublement fonctionnel leur permettant d'agir en tant qu'agents de la réalisation du droit international tout en servant leurs propres intérêts. Ils ne pourraient dès lors effectuer une répartition équitable des bénéfices d'exploitation⁵⁰. Les espaces internationalisés attribués à l'humanité requièrent en effet un encadrement normatif de l'activité des États et le procédé de l'internationalisation négative caractéristique du dédoublement fonctionnel doit nécessairement être complété par une «concentration organique des compétences de gestion attribuées à une institution unique»⁵¹. Ainsi, bien que l'espace extra-atmosphérique ait été déclaré «apanage de l'humanité»⁵², l'absence de dispositions relatives à la constitution d'une autorité internationale chargée d'assurer sa protection rend impossible une gestion conforme aux critères de protection du P.C.H.

La deuxième situation ne pose pas de problèmes puisque l'organisme désigné agira comme mandataire de la communauté internationale et en fera un ordre juridique supranational dont les pouvoirs seront déterminés par le traité l'instituant. Le système mis en place afin d'assurer la gestion de la Zone internationale constituée par les grands fonds marins («Zone») prévoit la création d'une telle entité, dont l'une des responsabilités sera d'assurer une répartition équitable des bénéfices provenant de l'exploitation des ressources de cette Zone. Dans ce cas, la condition essentielle de l'établissement d'un organisme international de gestion du bien commun est remplie et justifie à ce titre la qualification de P.C.H. de ce bien.

Les États, jaloux de préserver leur souveraineté, ont toujours manifesté peu d'enthousiasme à la création d'organismes supranationaux. Le courant de libéralisme du début des années quatre-vingt-dix, suscité par les bouleversements dans l'ex-Union soviétique pourrait représenter une entrave supplémentaire à la création

⁵⁰ Voir *ibid.* à la p. 90.

⁵¹ *Droit international*, *supra* note 24 à la p. 520.

⁵² *Traité sur l'espace extra-atmosphérique*, *supra* note 20, art 1.

de ce type d'organismes, à commencer par ceux dont la vocation serait économique, comme c'est le cas pour l'Autorité des grands fonds marins⁵³.

Alors qu'il peut sembler presque désuet de suggérer la création de structures supranationales dans le domaine économique, tel n'est pas le cas en ce qui concerne la gestion des problèmes environnementaux globaux⁵⁴. L'idée de confier à une telle autorité la gestion de problèmes comme la dégradation de l'atmosphère fit d'ailleurs l'objet en 1989 de la *Déclaration de la Haye sur l'environnement*⁵⁵ dans laquelle les vingt-quatre États signataires, au nombre desquels l'on retrouvait tout autant des P.D.⁵⁶, que des P.E.D.⁵⁷, acceptèrent de renoncer à une partie de leur souveraineté au profit de l'organisme à être créé. Bien que les traités conclus concernant la protection de l'atmosphère ne firent pas de cette ressource un P.C.H., la *Déclaration de La Haye* fournit une indication sur le statut éventuel de l'atmosphère, statut qui serait proche de celui d'un bien géré comme un P.C.H.

Les P.E.D. sont généralement favorables à la création d'une structure supranationale ayant le mandat de gérer les problèmes environnementaux globaux, puisqu'ils espèrent ainsi, comme ils le croyaient pour la gestion des grands fonds marins, profiter de leur majorité au sein de l'Assemblée des Nations unies pour agir dans leur intérêt⁵⁸. Les P.D. étaient de façon générale opposés à la création de ce

⁵³ Voir : J.-P. Lévy, «La Commission préparatoire de l'autorité des fonds marins», (1988) 3 Collec. esp. & ress. m. 115 ; J.-P. Lévy, «La Commission préparatoire de l'autorité internationale» (1987) 2 Collec. esp. & ress. m. 134.

⁵⁴ Voir : G. Palmer, «New Ways to Make International Environmental Law» (1992) 86 A.J.I.L. 259 ; *Droit international*, *supra* note 24 aux pp. 247-53 ; R.-J. Dupuy, «Humanité et environnement» (1993) 12 Ann. dr. m. a. 493 ; P.-M. Dupuy, «Humanité, communauté et efficacité du droit» dans R. Ago *et al.*, dir., *supra* note 25, 133 aux pp. 146-47 ; B. Conforti, «Humanité et renouveau de la production normative» dans R. Ago *et al.*, dir., *ibid.* 113 aux pp. 118-19.

⁵⁵ *Hague Declaration on the Environment*, 11 mars 1989, 28 I.L.M. 1308 [ci-après *Déclaration de La Haye*]. On y mentionne qu'il faut reconnaître «climate change as a common concern of mankind» (*ibid.* à la p. 1308).

⁵⁶ Parmi les douze P.D. signataires on retrouvait notamment la France à qui revenait l'initiative de la rencontre, mais aussi la R.F.A., l'Australie, le Canada, l'Italie, le Japon et les Pays-Bas.

⁵⁷ Il y en avait plus de douze parmi lesquels le Brésil, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, le Sénégal et le Vénézuéla.

⁵⁸ *L'Accord relatif à l'application de la Partie XI de la C.N.U.D.M.*, Rés. 263 (1994) [ci-après *Accord de New York*], modifie la *Convention sur le droit de la mer* et restreint de façon importante les pouvoirs de l'Assemblée de l'Autorité, organe qui devait assurer aux P.E.D., en raison de leur majorité, le contrôle des décisions de l'Autorité. L'Assemblée de l'Autorité, qui constituait l'organe suprême dans la gestion des grands fonds marins, voit son pouvoir s'éroder au profit du Conseil de l'Autorité dont les P.D. ont le contrôle. Il est prévu que les politiques générales de l'Autorité seront arrêtées par l'Assemblée en collaboration avec le Conseil et que l'Assemblée appuiera ses décisions en ce qui concerne les questions administratives, budgétaires et financières, sur les recommandations du Conseil (voir J.-P. Beurrier et P. Cadenat, «L'entrée en vigueur de la Convention de Montego-Bay : approche statistique des États ratificateurs» (1994) 8 Collec. esp. & ress. m. 22). *L'Accord de New York* amenuise aussi la portée des gains que les P.E.D. firent dans d'autres secteurs lors des négociations qui précéderent l'adoption de la *Convention sur le droit de la mer*, notamment en ce qui concerne la

type de structures dans le domaine environnemental, mais la *Déclaration de La Haye* marque un changement d'attitude notable de leur part bien que des pays aussi importants que les États-Unis et le Royaume-Uni continuent de s'y opposer⁵⁹. Le revirement de position de la part des P.D. est en grande partie attribuable à leur conviction, de plus en plus marquée, que les problèmes environnementaux globaux sont à ce point graves pour la survie de l'homme qu'il serait imprudent de ne faire appel qu'à la bonne volonté des États pour leur résolution. Aucun P.D. n'a aujourd'hui la capacité ou la volonté de jouer le rôle d'une autorité mondiale dans le domaine de l'environnement et comme le souligne P. Streeten, «cette situation est unique dans l'histoire et peut paraître inquiétante mais nous avons l'occasion de créer un ordre mondial qui ne serait plus fondé sur la domination et la dépendance mais sur l'égalité, le pluralisme et la coopération»⁶⁰.

L'un des résultats du Sommet de Rio fut la création de la Commission du développement durable qui tint sa première réunion à New York, du 14 au 25 juin 1993, un an jour pour jour après la tenue du Sommet⁶¹. Malgré son caractère purement consultatif, cet organisme a comme champ d'action le développement et l'environnement et pourrait préfigurer à la création d'une éventuelle autorité internationale jouissant de véritables pouvoirs politiques. Il y a cependant lieu de s'interroger sur la pertinence de créer un organisme supranational ayant un tel champ d'action, puisqu'un marchandage risque alors de résulter des négociations entre P.D. et P.E.D. et que les compromis atteints pourraient ne pas toujours aller dans le sens de la protection de l'environnement.

Il serait préférable d'envisager la création d'une autorité internationale de gestion des P.C.H. dont la mission serait l'exploitation et la protection des différents patrimoines au profit de l'humanité. Cet organisme adopterait des mesures en faveur de la conservation de certains patrimoines à partir des bénéfices réalisés de l'exploitation d'autres patrimoines. Cette conditionnalité de l'autofinancement imposée à l'Autorité obligerait cette dernière à assurer, par exemple, la protection de l'atmosphère à partir des revenus provenant de l'exploitation des grands fonds marins. Une quote-part des bénéfices réalisés pourrait néanmoins être attribuée automatiquement aux P.E.D, permettant ainsi au concept de P.C.H. de conserver son caractère compensatoire en faveur des P.E.D. Les P.D. chercheraient à exploiter les P.C.H. présentant un potentiel de rentabilité, afin de financer, avec de l'argent qu'ils n'auraient pas à déboursier, des mesures visant la protection de l'environnement de certains P.C.H. Un tel système inciterait véritablement les États à exploiter des P.C.H., ce qui n'est pas le cas avec la structure élaborée pour l'exploitation des grands fonds marins.

question des transferts de technologie et celle non moins importante de l'indépendance de l'entreprise chargée de mener les activités d'exploration et d'exploitation dans la Zone.

⁵⁹ Ces deux derniers pays n'ont d'ailleurs pas signé la *Déclaration de La Haye*, *supra* note 55.

⁶⁰ P. Streeten, «Des institutions pour un développement durable» (1992) 33 R. Tiers-Monde 455 à la p. 465.

⁶¹ Voir P. Orliange, «La Commission du développement durable» (1993) 39 Ann. fran. dr. int. 820.

L'un des problèmes que pose l'Autorité des grands fonds marins tient au fait que ce sont les entreprises privées ou publiques des P.D. qui ont un intérêt à exploiter les ressources de la Zone et non les États en tant que tels. Le système proposé inciterait les P.D. à exploiter le plus rapidement possible les grands fonds marins afin de trouver les revenus nécessaires au financement de mesures propres à assurer la protection de l'environnement. Les P.E.D. auraient aussi intérêt à ce que l'exploitation se fasse le plus tôt possible puisqu'une partie des bénéfices réalisés leur reviendrait. Bien que la création d'un organisme de gestion des P.C.H. soit très hypothétique, il peut néanmoins être soutenu qu'il serait d'une grande efficacité pour la protection de l'environnement tout en assurant aux P.E.D. un partage équitable des ressources communes.

Certains mécanismes devront permettre une répartition équitable des bénéfices en portant une attention particulière aux pays les plus pauvres. Cette question revêt une grande importance puisque l'application du concept de P.C.H. vise une répartition équitable des bénéfices résultant de l'exploitation d'une ressource commune par la technique juridique — déjà connue en droit du développement — qu'est l'inégalité compensatoire au profit des pays les plus démunis⁶². Une répartition équitable devrait avoir comme fondement un partage entre États sur la base du nombre de leurs habitants en tenant compte d'un facteur d'inégalité compensatoire en faveur des P.E.D.

Cette approche de répartition des bénéfices est celle que préconisent les P.E.D. dans le secteur de l'exploitation de ressources environnementales telle l'atmosphère. Ils n'avancent toutefois plus l'idée de l'application du principe d'inégalité compensatoire en leur faveur, principe qui aurait pour effet de leur réserver une part d'utilisation plus importante de ces ressources pour l'avenir⁶³. Les P.E.D. atteignent cependant des objectifs qui les favorisent et qui peuvent être assimilés à une forme d'inégalité compensatoire en faisant assumer aux P.D. une partie plus grande des dispositions financières à prendre pour assurer la restauration de ces ressources. Cette inégalité se base sur la prémisse que les P.D. ont fait une utilisation cumulative totale plus importante de ces ressources que les P.E.D.

II. Les relations Nord-Sud existant lors des négociations concernant la gestion de l'atmosphère

L'opposition entre P.D. et P.E.D. sur le statut juridique à attribuer à l'atmosphère constitua la toile de fond des négociations visant à assurer la gestion de ce milieu dont la caractéristique intrinsèque est la transspatialité. Elles se firent aussi dans le contexte de l'application du concept de développement durable. Ces facteurs exercèrent une influence importante sur le choix des mécanismes de ges-

⁶² Voir G. Feuer et H. Cassan, *Droit international du développement*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1991 à la p. 33.

⁶³ L'opposition des P.D. rendrait d'ailleurs l'application de telles mesures pratiquement impossible.

tion de cette ressource (A). Ils conditionnèrent de plus le cadre de gestion de cette ressource tel que retenu par les conventions (B).

A. *Les facteurs qui exercèrent une influence importante sur le choix des mécanismes de gestion*

Les P.D. considéraient l'atmosphère comme une sorte de *res communis*, tandis que les P.E.D. la considéraient comme un bien commun de l'humanité. La conception des P.D. fixera le cadre de gestion de cette ressource (1). Les travaux de la Commission Brundland permettront cependant aux P.E.D. d'intégrer des mécanismes de gestion de l'atmosphère qui satisferont leurs attentes (2). La protection de l'atmosphère sera par conséquent subordonnée à la prise en compte par les P.D. des préoccupations des P.E.D. en matière de développement, conformément à l'esprit du rapport de la Commission Brundland.

1. Les différentes conceptions du statut juridique de l'atmosphère

Les difficultés qu'éprouvent les P.E.D. et les P.D. quant à la gestion de l'atmosphère tiennent en partie au fait que les États ne s'entendent pas sur le statut juridique à attribuer à ce milieu. Selon les P.E.D., l'atmosphère est un bien commun à tous, ce qui implique qu'elle est sujette à une utilisation équitable entre tous les êtres humains et qu'elle constitue une «ressource naturelle de l'humanité»⁶⁴. C'est d'ailleurs cette conception qui explique le soutien des P.E.D. à la notion de P.C.H. appliquée à l'atmosphère⁶⁵. Le concept de P.C.H. ne sera toutefois pas retenu dans les systèmes qui seront mis en place pour assurer la gestion de cette ressource⁶⁶. Les P.D., quant à eux, écartent toute connotation d'équité ou de partage dans l'utilisation de l'atmosphère et la considèrent comme un bien commun dont il faut assurer l'intégrité et la protection. Ces deux conceptions renvoient à des modèles de

⁶⁴ Pierre-Marie Dupuy parle de «ressources de l'humanité» en désignant «celles qui sont affectées au P.C.H. et dont l'exploitation, permise par les développements récents de la technologie, doit être conduite conformément aux intérêts de cette dernière» (P.-M. Dupuy, «Technologie et ressources naturelles, "nouvelles" et "partagées"» dans *Droits et libertés à la fin du XX^e siècle : influence des données économiques et technologiques : études à Claude-Albert Colliard*, Paris, Pédone, 1984, 207 à la p. 229). Bien que l'auteur n'inclue sous ce vocable que les ressources de l'espace extra-atmosphérique et celles des grands fonds marins, l'atmosphère posséderait les caractéristiques qui la feraient entrer dans cette catégorie.

⁶⁵ Voir Birnie et Boyle, *supra* note 42 à la p. 391.

⁶⁶ Voir notamment la *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, 22 mars 1985, R.T. Can. 1988 n° 23, 26 I.L.M. 1516 (en vigueur le 22 septembre 1988) [ci-après *Convention de Vienne*] et les protocoles qui en découleront, ainsi que dans la *Convention sur les changements climatiques* de 1992, *supra* note 39. Les parties feront de la protection de l'atmosphère un sujet de préoccupation pour l'humanité toute entière (voir F.L. Kirgis, Jr., «Standing to Challenge Human Endeavors That Could Change The Climate» (1990) 84 A.J.I.L. 525). Cette notion impliquerait le droit pour chaque État de demander l'application de mesures juridiques afin d'en assurer la protection, en l'absence de tout préjudice à son égard (voir Birnie et Boyle, *ibid.* à la p. 156).

développement différents mais aussi à des systèmes de gestion de cette ressource dont les finalités ne sont pas les mêmes.

La conception des P.D., qui se fonde sur la notion de *res communis*, implique que tous les États ont le droit d'utiliser l'atmosphère, mais d'une manière à ne pas causer de préjudice à d'autres États utilisateurs. Les principes de bon voisinage et d'utilisation équitable de ressources naturelles partagées, bien qu'ayant surtout trouvé application dans les questions de pollution transfrontalière⁶⁷, seraient susceptibles de s'appliquer à des pollutions ayant des conséquences à l'échelle planétaire. Cette vision, qui considère l'atmosphère comme une sorte de réservoir pouvant recevoir des polluants provenant d'activités industrielles, ne reconnaît aucune valeur économique à ce milieu⁶⁸. Les P.D., qui sont les principaux utilisateurs de l'atmosphère à des fins industrielles, ont évidemment tout intérêt, d'un simple point de vue économique, à avoir accès à ce milieu au meilleur coût possible. Si l'on appliquait le raisonnement des P.D., la protection de l'atmosphère ne pourrait se justifier par sa simple valeur environnementale ou par son utilité au profit d'autres formes de vie ou même de générations futures. Pour les P.D., la gestion de l'atmosphère est donc plutôt assimilée à la gestion d'un bien menacé par la pollution et à celle «d'une crise dont la cause est diffuse et dont les effets sont universels [...]»⁶⁹ constituant «des crises écologiques globales»⁷⁰. Selon cette conception, on attribue à l'atmosphère un statut qui est semblable à celui du patrimoine culturel et naturel de l'humanité et dont la gestion a comme finalité la «défense d'intérêts communs»⁷¹, écartant ainsi toute idée d'une utilisation équitable.

Bien que la position des P.E.D. ne s'appuie pas simplement sur des motivations à caractère purement environnemental, elle favorise une utilisation de l'atmosphère qui en assure l'intégrité pour les générations présentes et futures. En effet, les P.E.D. considèrent l'atmosphère comme une ressource naturelle de l'humanité puisqu'elle se trouve dans un espace international, qui par définition n'est pas soumis à la souveraineté ou à la juridiction d'un État, au même titre que le sont les ressources naturelles se retrouvant dans l'espace extra-atmosphérique, comme l'orbite géostationnaire, ou dans les grands fonds marins, comme les nodules polymétalliques⁷². On accorde à l'atmosphère le statut juridique de P.C.H. puisque cette ressource naturelle de l'humanité doit être utilisée de façon équitable avec des conséquences semblables à celles qui sont susceptibles de se produire dans les domai-

⁶⁷ Voir P.-F. Mercure, «Principes de droit international applicables au phénomène des pluies acides» (1991) 21 R.D.U.S. 373.

⁶⁸ Voir F. Yachir, «Théorie économique et environnement» (1992) 33 R. Tiers-Monde 417 à la p. 423.

⁶⁹ A. Lipietz, «Les négociations écologiques globales : enjeux Nord-Sud» (1994) 35 R. Tiers-Monde 31 [ci-après «Enjeux Nord-Sud»].

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Kouassi, *supra* note 31 à la p. 952. Voir aussi P. Reuter, *Droit international public*, 6^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1983 aux pp. 27-37.

⁷² Mahiou assimile l'atmosphère à une ressource internationale au même titre que le seraient les grands fonds marins et l'espace extra-atmosphérique (voir Mahiou, *supra* note 12 à la p. 431).

nes étudiés précédemment. Les États disposeraient alors d'un droit d'utilisation de l'atmosphère dont l'étendue serait proportionnelle au nombre d'habitants de chaque État, étant entendu que cette utilisation ne pourrait se faire que compte tenu des impératifs d'une protection de cette ressource naturelle au profit des générations présentes et futures⁷³.

Cette vision a le mérite de reconnaître certains droits aux utilisateurs de l'atmosphère — les êtres humains — et d'assurer une gestion équitable de cette ressource. Elle a cependant été quelque peu occultée lors des négociations qui ont précédé les signatures de la *Convention de Vienne*⁷⁴, en 1985, et de la *Convention sur les changements climatiques*⁷⁵, en 1992, à cause du compromis auxquels les P.E.D. et les P.D. en sont arrivés et qui a trouvé sa manifestation dans le concept de développement durable.

Les P.E.D. jugèrent inopportun d'insister pour que soit inclus le concept de P.C.H. dans ces conventions, sachant qu'ils pouvaient obtenir à plus long terme l'équité qu'ils réclamaient par l'intermédiaire du concept de développement durable. Ainsi, la *Convention de Vienne* ne fera pas référence à l'humanité, les parties contractantes se contentant de déclarer dans le préambule qu'elles reconnaissent «les conséquences potentiellement dangereuses sur la santé humaine et l'environnement des modifications de la couche d'ozone»⁷⁶. Selon certains auteurs, la définition donnée à l'expression «couche d'ozone» en ferait une ressource commune à tous, au même titre que le serait la haute mer⁷⁷. Cependant, le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*⁷⁸, adopté en vertu de l'article 8 de la *Convention de Vienne*, impose aux États des quotas d'utilisation par habitants, ce qui confère à cette ressource un important aspect d'un bien qualifié de P.C.H. Quant à la *Convention sur les changements climatiques*, son préambule indique que les changements de climat et leurs effets sont «un sujet de préoccupation pour l'humanité toute entière»⁷⁹ mais n'intègre aucune mesure concernant une utilisation équitable de l'atmosphère. La couche d'ozone et l'atmosphère constitueraient des ressources naturelles de l'humanité pour la protection desquelles les États auraient un intérêt commun, qu'ils subissent ou non des dommages résultant de leur dégradation⁸⁰. Cette protection serait assurée par l'application de mesures prévues par le droit international.

⁷³ Voir A. Lipietz, «Environnement : le face-à-face Nord/Sud» (1992) 55 Pol. int. 341 à la p. 344.

⁷⁴ *Supra* note 66.

⁷⁵ *Supra* note 39.

⁷⁶ *Convention de Vienne*, *supra* note 66, préambule.

⁷⁷ Voir Birnie et Boyle, *supra* note 42 à la p. 412.

⁷⁸ 16 septembre 1987, U.K.T.S. 1990 n° 19, 26 I.L.M. 1541 (en vigueur le 1^{er} janvier 1989) [ci-après *Protocole de Montréal*].

⁷⁹ *Convention sur les changements climatiques*, *supra* note 39, préambule.

⁸⁰ Voir Birnie et Boyle, *supra* note 42 à la p. 391.

2. La protection de l'atmosphère conditionnée par les travaux de la Commission Bruntland

Les négociations qui ont précédé la signature des conventions sur l'atmosphère se sont déroulées de façon parallèle à la tenue des travaux de la Commission Bruntland qui avait pour objectif de définir des solutions à la gestion de problèmes environnementaux globaux, notamment ceux causés par la dégradation de l'atmosphère. La Commission Bruntland élabora le concept de développement durable, qui servira d'instrument de développement économique des P.E.D.

a. *Les travaux de la Commission Bruntland et l'élaboration du concept de «développement durable»*

Le rapport de la Commission Bruntland rendu public en avril 1987 et qui fut à la base des discussions de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement tenue en 1992⁸¹, contient, sous une forme renouvelée, les demandes des P.E.D. portant sur la réalisation des éléments constitutifs du nouvel ordre économique international⁸², ainsi qu'un plan d'action pour la protection de l'environnement. À travers un débat environnemental, les P.E.D. semblent avant tout poursuivre leur revendication des éléments constitutifs du nouvel ordre économique international. Ce débat deviendrait le prétexte, pour les P.E.D., de réaffirmer une solidarité du genre humain, principalement en ce qui concerne les conditions de vie universelles, mais aussi la protection des ressources naturelles communes⁸³. La Commission Bruntland dont le mandat était de proposer des solutions aux problèmes environnementaux globaux en tenant compte des impératifs de développement des P.E.D.⁸⁴, élabora le concept de développement durable afin de s'assurer leur concours dans l'atteinte de cet objectif. Elle définit le développement durable comme étant :

⁸¹ Par résolution adoptée le 22 décembre 1989, l'Assemblée générale des Nations unies décidait de tenir la Conférence de Rio et créait un comité préparatoire dont le mandat se limitait à l'étude des problèmes soulevés dans le rapport de la Commission Bruntland (voir *Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement*, Rés. AG 44/228, Doc. off. AG NU, 44^e sess., Supp. n° 49 (1989)). Voir aussi A.-C. Kiss et S. Doumbe-Bille, «La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement» (1992) 38 Ann. fran. dr. int. 823.

⁸² Il suffit pour se convaincre de cette affirmation de se reporter au troisième chapitre du rapport de la Commission Bruntland intitulé «Le rôle de l'économie mondiale» (*Notre avenir à tous*, supra note 14 à la p. 79) dans lequel la Commission traite des revendications traditionnelles des P.E.D. en faveur d'un nouvel ordre économique international : 1) allègement de la dette externe (voir *ibid.* aux pp. 87-89) ; 2) accroissement de l'aide internationale (voir *ibid.* aux pp. 90-93) ; 3) stabilisation du cours des matières premières (voir *ibid.* aux pp. 94-98) ; 4) réduction du protectionnisme (voir *ibid.* à la p. 98) ; 5) facilitation des transferts de technologie (voir *ibid.* aux pp. 104-106) ; 6) établissement d'un code de bonne conduite pour les firmes transnationales (voir *ibid.* aux pp. 101-104) ; 7) établissement de garanties contre les fluctuations des recettes d'exportation (voir *ibid.* aux pp. 94-95) et on retrouve, finalement, la promotion de l'industrialisation des P.E.D. (voir *ibid.* à la p. 255). Seule la réforme du système monétaire international ne semble pas être envisagée.

⁸³ Voir D. Gaurier et P.-J. Hesse, «La permanence d'un mythe : patrimoine commun des pauvres ou patrimoine commun de l'humanité ?» (1991) 11 Ann. dr. m. a.-s. 61.

⁸⁴ Voir *Notre avenir à tous*, supra note 14 à la p. 425.

[U]n développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- * le concept de «besoins», et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et
- * l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir⁸⁵.

Le développement durable est donc un compromis entre P.D. et P.E.D. et «[c] n'est pas l'environnement qu'il s'agit de préserver, mais avant tout le développement»⁸⁶. Ce concept résulte du fait que les P.D., qui ne se soucient des conséquences de leur mode de développement qu'une fois atteints des seuils critiques, ne se soucient guère plus du sort des P.E.D. qui réclamaient l'établissement d'un nouvel ordre économique international depuis près de vingt-cinq ans. Les limites dans l'application de ce concept tiennent au fait que cette double négligence des P.D. les obligera à trouver des ressources financières colossales afin de financer, d'une part, le développement des P.E.D, sans quoi ces derniers refuseront de collaborer à la protection de l'environnement et d'autre part, la restauration de l'environnement global. Les P.D. se sont ainsi pris à leur propre piège en voulant gagner sur tous les plans à la fois : l'exploitation inconsidérée de la nature et celle du Tiers-Monde.

Le développement durable n'apparaît ainsi que comme un mécanisme lourd dont l'application s'avérera toute relative quant à la résolution des problèmes environnementaux globaux, puisque, contrairement à ce qu'affirme la Commission Bruntland⁸⁷, l'environnement et le développement sont deux problématiques qui sont fondamentalement distinctes ; croire régler les deux simultanément relève de l'inconscience ou de l'utopie. Le seul lien logique que l'on puisse faire entre les deux problématiques est que la dégradation de l'environnement global a de multiples causes, l'une de celles-ci étant l'état de sous-développement de la majorité des pays. Ainsi, les solutions envisageables pour résoudre ces problèmes requièrent des approches différentes. Il sera difficile pour les P.D. de tenter d'appliquer des mesures propres à corriger une situation environnementale, sans que les P.E.D. ne manifestent une volonté de résoudre préliminairement un aspect particulier de leur développement et constituant un des éléments revendiqués sous le couvert du nouvel ordre économique international. La protection de l'environnement sera ainsi une valeur monnayable pour les P.E.D. en échange de mesures relatives au développement. Conséquemment, les P.D. n'accepteront de financer le développement qu'en

⁸⁵ *Ibid.* à la p. 51.

⁸⁶ S. Latouche, «Développement durable : un concept alibi. Main invisible et mainmise sur la nature» (1994) 35 R. Tiers-Monde 75 à la p. 80.

⁸⁷ «Environnement et développement ne sont pas deux défis distincts ; ils sont liés, inexorablement» (*Notre avenir à tous, supra* note 14 à la p. 43).

échange de la participation des P.E.D. à la solution des problèmes environnementaux globaux⁸⁸.

L'échange «environnement-développement» sera le mécanisme par lequel de futurs compromis seront atteints entre P.D. et P.E.D. quant à la gestion des ressources naturelles de l'humanité et il ne faudrait pas se surprendre que cette nouvelle stratégie des P.E.D. fasse son apparition dans tous les domaines des négociations Nord-Sud où des préoccupations des P.D. ne seraient résolues qu'avec le concours des P.E.D. Les acteurs sont conscients de ces nouvelles règles du jeu et on peut déjà trouver des manifestations de ce «marchandage» de la nature à travers la technique de l'échange dette-nature⁸⁹.

La réalisation de chacune des étapes d'un plan de gestion global de l'environnement devient ainsi conditionnelle à l'aval des P.E.D. Comme l'écrivit la Commission Brundtland : «[L]environnement et le développement deviennent ainsi liés inexorablement»⁹⁰. Toutefois, il est à prévoir que l'adjonction de ces deux concepts ne donne pas que des résultats positifs, ce que la Commission se garde bien d'évoquer. L'activité normative dans le domaine de l'environnement «court le risque soit d'être impossible à gérer, soit de ne pas être conduite de façon systématique»⁹¹. Les conditions relatives au développement imposées par les P.E.D. pourraient être de plus en plus lourdes financièrement pour les P.D. et l'ampleur des demandes des P.E.D. pourrait se calquer sur un schéma de proportionnalité par rapport à la gravité des atteintes à l'environnement et à la santé des habitants des P.D. Une rupture entre ces deux concepts⁹², qui résulterait d'un blocage dans les négociations entre P.D. et P.E.D., risque alors de se produire dans un secteur particulier. Les P.D. seraient alors peut-être obligés de choisir entre la protection de l'environnement ou la stabilité des équilibres économiques globaux ou même le maintien de la paix mondiale. Les P.D. soutiennent que les problématiques de la protection de l'environnement et du rétablissement des inégalités entre P.D. et P.E.D. doivent être abordées de façon concomitante, tandis que les P.E.D. soutien-

⁸⁸ Voir A. Mahjoub et M.L. Bouguerra, «Quel nouvel ordre mondial ?» dans Beaud, Beaud et Larbi Bouguerra, dir., *supra* note 6, 158 aux pp. 159-60. Birnie et Boyle affirment : «The problem of achieving "sustainable development" is, however, easier to identify than to resolve and is essentially one of negotiating balanced solutions taking account of both developmental and environmental factors in the particular context of the problem in issue» (Birnie et Boyle, *supra* note 42 à la p. 4).

⁸⁹ Pour une discussion de ce mécanisme appliqué à la pollution atmosphérique, voir A. Bauer et G. Illing, «Échanges dette-environnement : comment financer la protection de la forêt tropicale ?» (1992) 29 *Prob. écon.* 19.

⁹⁰ *Notre avenir à tous*, *supra* note 14 à la p. 43.

⁹¹ Caron, *supra* note 6 à la p. 722.

⁹² Cette rupture résulterait d'une mésentente entre P.D. et P.E.D. sur la valeur que chaque partie attribuerait aux considérations environnementales, d'une part, et à celles relatives au développement, d'autre part, dans le cadre des négociations portant sur un problème environnemental global particulier. Cette rupture risquerait de perturber l'évolution de nombreux secteurs économiques, mais aussi l'ensemble des équilibres financiers et stratégiques à l'échelle planétaire. Cette constatation est d'ailleurs conforme aux discours que tiennent de plus en plus les politiciens (voir J. Theys, «Les enjeux économiques des "changements globaux"» (1989) 308 *E. hum.* 51 à la p. 55).

ment que ce dernier élément devrait prévaloir sur tous les autres. Les P.E.D. rejettent l'argumentation des P.D. à l'effet que la menace que fait peser sur l'humanité la dégradation de l'environnement global serait trop importante pour que ce problème ne soit abordé qu'après le rétablissement des inégalités entre les deux blocs. Ces derniers estiment en effet que beaucoup de vies humaines sont sacrifiées à cause des conditions de sous-développement dans lesquelles se retrouvent de nombreux P.E.D. et que le nombre de ces dernières est aussi important que celui attribuable à une dégradation de l'environnement.

Les négociations sur l'atmosphère furent les premières portant sur un problème environnemental global dans lequel les intérêts des P.D. et ceux des P.E.D. se sont opposés. Elles représentent aussi un précédent en ce qu'elles ont abouti à la signature de conventions qui s'inscrivent dans la philosophie du développement durable.

b. Le développement économique des P.E.D. : préalable indispensable à la protection de l'atmosphère

L'affrontement Nord-Sud qui précéda la conclusion des accords visant la protection de l'atmosphère se fit sous le signe de la recherche par les P.E.D. d'une plus grande équité dans l'utilisation de cette ressource. Les P.E.D. tentèrent de donner la priorité aux questions de développement sur celles concernant l'environnement dans un débat qui, pour les P.D., ne devait avoir comme finalité que la protection de l'atmosphère.

Les P.E.D. pouvaient facilement faire du développement une condition à leur participation à des négociations sur l'atmosphère, puisque l'utilisation qu'en faisaient les P.D., pour une large part responsables de sa dégradation, était liée à leurs modes de production et de consommation et, de façon plus générale, aux «comportements économiques traditionnels» de leurs habitants⁹³. Les P.E.D. avaient d'ailleurs toujours soutenu que ces comportements avaient été un important facteur à l'origine de leur état de sous-développement. Ils soutenaient maintenant que les P.D. exploitaient l'atmosphère d'une manière tout aussi inconsidérée qu'ils l'avaient fait jadis des ressources des pays colonisés. Ils demandaient que l'on tienne compte de leurs intérêts avant de tenir compte des intérêts de l'atmosphère, dont la sauvegarde ne renvoyait selon eux qu'à la protection du niveau de vie des résidents des P.D.

Les conventions sur la protection de l'atmosphère⁹⁴ ont en grande partie été l'aboutissement de négociations qui visaient l'application de certains éléments «à la

⁹³ La Commission Brundtland a d'ailleurs choisi de traiter la question de l'atmosphère non pas dans la partie de son rapport concernant le patrimoine commun, mais dans celle concernant la consommation énergétique (voir *Notre avenir à tous*, *supra* note 14 aux pp. 209-13).

⁹⁴ Tout comme celle sur la diversité génétique d'ailleurs.

pièce» du nouvel ordre économique international que réclamaient les P.E.D.⁹⁵. Les négociations se firent donc dans l'esprit de ce qu'il est convenu d'appeler un nouveau «partenariat lié» entre P.D. et P.E.D. Cette nouvelle forme de collaboration aura cependant des limites qui imposeront des contraintes à la sauvegarde de l'atmosphère et constitueront un lourd handicap à la résolution éventuelle des problèmes qui y seront associés. Ainsi, la résolution des problèmes atmosphériques, complexes de par leur nature même, ne pourra plus être abordée que dans le cadre non moins complexe de la négociation d'une réallocation des richesses du monde afin d'assurer un développement équitable des nations.

La mention générale que l'on retrouve dans le préambule de la *Convention de Vienne* à l'effet que les parties doivent «tenir compte de la situation et des besoins particuliers des P.E.D.»⁹⁶ trouve toute sa signification à travers les importants gains des P.E.D. en matière de financement, de transfert de technologies et en ce qui concerne l'utilisation équitable de l'ozone. Les gains enregistrés sur ces deux derniers aspects furent même plus importants que ceux faits sur les mêmes sujets en droit de la mer. Les P.D. n'eurent en effet d'autre choix que de faire d'importantes concessions en matière de transfert de technologies, sans quoi l'Inde et la Chine menaçaient de ne pas adhérer à la *Convention de Vienne*⁹⁷. De plus, on retrouve à l'annexe II de cette convention l'énoncé de la conditionnalité imposée aux P.D. afin que les P.E.D. collaborent à la résolution du problème environnemental⁹⁸. Benedick résume ces dispositions de la façon suivante :

The protocol text now formally acknowledged that "developing the capacity [of article 5 parties] to fulfil the obligations [...] will depend upon the effective implementation" of the financial mechanism and technology transfer (annex II, article 5). This statement represented the reality, but it did not go so far to release parties from their treaty obligations⁹⁹.

Les P.E.D. obtinrent de plus que les P.D. soient entièrement responsables du financement des mesures de protection de la couche d'ozone et qu'il ne se fasse pas à partir de sommes déjà allouées au titre d'aide publique au développement¹⁰⁰.

⁹⁵ M.A. Hermitte indique que Mostapha Tolba, Directeur exécutif du P.N.U.E., fit un discours le 19 février 1990 à Genève, portant sur la diversité biologique dans lequel il parla de la construction d'un «ordre environnemental global». On peut faire à cet effet un certain parallèle entre la gestion de l'atmosphère et celle de la diversité biologique (voir Hermitte, *supra* note 19 à la p. 852).

⁹⁶ *Supra* note 66, préambule.

⁹⁷ Voir R.E. Benedick, *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1991 aux pp. 188-89, 196.

⁹⁸ Voir *Convention de Vienne*, *supra* note 66, art. 5, 10(a).

⁹⁹ Benedick, *supra* note 97 à la p. 196.

¹⁰⁰ Voir *Adjustments and Amendments to the Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer*, 29 juin 1990, 30 I.L.M. 537 [ci-après *Protocole de Londres*]. Voir sur les négociations relatives au financement, Benedick, *ibid.* aux pp. 152-57.

En ce qui concerne l'utilisation équitable de l'ozone, le gain fait par les P.E.D dans une convention relative à l'utilisation d'une ressource naturelle commune est sans précédent. Cet épisode des négociations fut cependant l'un des plus âpres et les P.D. durent finalement accepter que chaque État jouisse d'un quota d'utilisation de l'ozone proportionnel au nombre de ses habitants. De plus, les P.D. devaient réduire leur consommation de C.F.C. dans un certain délai et les P.E.D. avaient le droit d'augmenter la leur pendant une certaine période afin d'assurer leur développement¹⁰¹, puisque leur consommation de C.F.C. était nettement inférieure à celle des P.D au moment de la signature de la *Convention de Vienne*.

La *Convention sur les changements climatiques* donna lieu à une autre réalité, soit celle d'un conflit entre les P.D. et les P.E.D. sur une question environnementale ; les P.E.D. demandaient l'inclusion de plusieurs dispositions faisant référence à leur développement économique. Le ton adopté par les parties à cette Convention démontre d'ailleurs clairement que les préoccupations d'une grande partie des États présents ne portaient pas sur les modifications climatiques de la planète et ce malgré le préambule qui affirme que les changements climatiques et leurs effets néfastes constituent «common concern of humankind»¹⁰². En effet, les P.E.D. affirmèrent clairement que la protection de l'atmosphère n'était pas leur priorité et que les mesures adoptées dans ce domaine ne devaient pas compromettre leur développement économique. Le préambule de la Convention, qui en exprime l'essence, dispose que des actions ne devraient être entreprises par les parties que «taking into full account the legitimate priority needs of developing countries for the achievement of sustained economic growth and the eradication of poverty»¹⁰³. La Convention n'imposera pas d'obligation ferme en matière de transfert de technologie et de financement, ni en ce qui concerne la question de quota, mais ces éléments seront sans doute au coeur des négociations qui entoureront l'adoption d'autres mesures dans les protocoles qui suivront.

B. Le cadre de gestion retenu par les conventions

Le cadre de gestion de l'atmosphère retenu par les États sera élaboré à partir des compromis auxquels ils arriveront en application du processus d'échange environnement-développement. Les P.E.D. enregistreront certains gains en faveur de leur développement mais les mécanismes de protection de l'atmosphère qui en résulteront et qui seront mis en place n'apporteront qu'une solution partielle à la résolution des problèmes posés par la dégradation de cette ressource naturelle commune. De plus, les mesures adoptées ne permettront pas d'influencer de façon significative, du moins dans un avenir rapproché, le processus de réhabilitation de l'atmosphère.

¹⁰¹ Voir *Protocole de Montréal*, supra note 78, art. 2, 5(1).

¹⁰² *Convention sur les changements climatiques*, supra note 39, préambule.

¹⁰³ *Ibid.*

1. Le processus d'échange environnement-développement et l'évolution du processus normatif relatif à l'atmosphère

Les mesures adoptées pour protéger la couche d'ozone seront susceptibles de résoudre plus rapidement cet aspect particulier de la problématique de la dégradation de l'atmosphère que celles qui seront mises en place en ce qui concerne l'effet de serre. Cette différence tient à plusieurs facteurs, notamment au fait que les effets de la destruction de la couche d'ozone se faisaient sentir dans les P.D. au moment des négociations, que l'exercice d'un contrôle dans ce domaine était facilité par le nombre plus restreint d'intervenants et que la collaboration des P.E.D. à la résolution de ce problème était moins nécessaire qu'elle ne l'était pour l'effet de serre.

a. *L'évolution rapide du cadre normatif relatif à la couche d'ozone*

Les effets tangibles de la destruction de la couche d'ozone sur la santé des habitants des P.D. ont joué un rôle important dans l'accélération du processus normatif dans ce secteur. Le fait que les premières victimes de cette atteinte à l'environnement furent des australiens, des «blancs développés du sud»¹⁰⁴ créa un sentiment d'urgence dans les populations des pays industrialisés. En mai 1985, la découverte d'un trou dans la couche d'ozone au dessus de l'Antarctique¹⁰⁵, phénomène qui explique l'augmentation des cancers de la peau chez les habitants de régions australes à peau blanche, de même que la confirmation du rôle causal des C.F.C. à ce phénomène¹⁰⁶, permettent de comprendre la vitesse à laquelle les P.D. réagirent pour mettre en place des structures propres à éviter que ce phénomène ne les atteigne éventuellement. Ce contexte, ainsi que l'annonce de la compagnie américaine Dupont de Neumours, fabricant du quart des C.F.C. produits dans le monde, qu'elle espérait mettre au point dans un avenir très rapproché des substituts aux C.F.C. qui seraient non dommageables pour la couche d'ozone¹⁰⁷, menèrent à l'adoption du *Protocole de Montréal* en septembre 1987¹⁰⁸. Ce dernier permettait d'appliquer des normes précises de réduction de la production et de la consommation des C.F.C., comme le prévoyait la *Convention de Vienne*¹⁰⁹. Le *Protocole de Montréal* fut suivi par le *Protocole de Londres* en 1990¹¹⁰ et le *Protocole de Copen-*

¹⁰⁴ «Enjeux Nord-Sud», *supra* note 69 à la p. 32.

¹⁰⁵ Voir Caron, *supra* note 6 à la p. 706, note 18.

¹⁰⁶ Voir *ibid.* à la p. 708.

¹⁰⁷ La compagnie souhaitait ainsi devenir le leader mondial dans les produits de substitution aux C.F.C. Elle se rendra compte éventuellement des obstacles importants à franchir pour mettre au point ces substituts (voir : «La guerre de l'ozone», *supra* note 1 à la p. 62 ; V.T. Sheridan, «Le point de vue d'un industriel : La mobilisation sur le dossier des CFC» dans Beaud, Beaud et Larbi Bouguerra, dir., *supra* note 6, 145 à la p. 148).

¹⁰⁸ *Protocole de Montréal*, *supra* note 78. Voir aussi Birnie et Boyle, *supra* note 42 aux pp. 406-407.

¹⁰⁹ Voir : *Protocole de Montréal*, *ibid.*, art. 2 ; *Convention de Vienne*, *supra* note 66, art. 2, annexe 1.

¹¹⁰ *Supra* note 100. Voir aussi Birnie et Boyle, *supra* note 42 à la p. 407.

hague en 1992¹¹¹, qui permirent de devancer les échéances de l'arrêt de production des gaz responsables de la destruction de la couche d'ozone¹¹².

La période qui précéda l'adoption du *Protocole de Montréal* fut caractérisée par une mobilisation sans précédent des industriels dans un débat concernant l'environnement¹¹³. Les enjeux économiques étaient en effet très importants pour les entreprises des P.D. qui fabriquaient quatre-vingt quinze pour cent des C.F.C. produits dans le monde, dans un marché qui aurait été en pleine expansion si ce n'eût été des limitations imposées¹¹⁴. Quant aux P.E.D., ils ne fabriquaient que les derniers cinq pour cent¹¹⁵. La consommation de C.F.C. se faisait aussi principalement dans les P.D., la plus forte augmentation de la demande venant, ces dernières années, des P.E.D.¹¹⁶.

Bien que les P.E.D. aient participé aux discussions entourant la négociation du *Protocole de Montréal*, leurs intérêts ne furent pas véritablement pris en compte quant à la réduction de la production des C.F.C. et quant à la détermination de l'échéancier de leur arrêt de production, tandis que le furent ceux des «lobbies» des producteurs et des consommateurs des P.D. La Chine et l'Inde refusèrent de signer le Protocole, ne l'estimant pas équitable, car il ne permettait pas une consommation par habitant équivalente entre tous les États. Le *Protocole de Montréal* reconnaissait en effet aux P.E.D. une consommation de C.F.C. de 0,3 kilogramme par habitant au cours d'une année¹¹⁷ mais de 0,5 kilogramme par habitant dans les P.D.¹¹⁸. La Chine et l'Inde estimaient qu'une telle limitation de leurs émissions par rapport à celle imposée aux P.D. ne pouvait être acceptée à moins qu'elle soit accompagnée des mesures suivantes : premièrement, la mise en place d'une nouvelle structure internationale chargée de la gestion de l'atmosphère ; deuxièmement, la reconnaissance d'un droit à l'assistance et au transfert de technologie aux P.E.D. ; et troisiè-

¹¹¹ *Protocole de Copenhague*, 24 novembre 1992, UN EP/Oz L. Pro. 4/2/Rev. 2, 4/L.1/Rev. 2. Notons que le *Protocole de Montréal*, *supra* note 78, a également été modifié par les amendements de Nairobi.

¹¹² Voir J.-F. Noël, «Les limites du protocole de Montréal» dans Beaud, Beaud et Larbi Bouguerra, *dir.*, *supra* note 6, 337 à la p. 339.

¹¹³ Voir à ce sujet, «La guerre de l'ozone», *supra* note 1 aux pp. 57-60.

¹¹⁴ Ce taux de croissance serait de l'ordre de 10 à 15 pour cent par an (*ibid.* à la p. 58).

¹¹⁵ Les entreprises américaines dont la production représente 35 pour cent du marché mondial, réalisent un chiffre d'affaires d'environ cinq milliards de dollars au seul chapitre de la production et cette industrie créerait 700 000 emplois directs et indirects aux États-Unis. La Communauté économique européenne («C.E.E.») contribuerait à la production mondiale pour 35 pour cent, le Japon pour 15 pour cent, l'ex-Union soviétique pour dix pour cent et le reste serait réparti entre divers pays dont la Corée du Sud et la Thaïlande (voir *ibid.* à la p. 59).

¹¹⁶ Notamment pour des besoins en réfrigération et climatisation, mais aussi pour des industries d'électronique qui utilisent ce produit et qui sont localisées en Asie du Sud-Est (voir *ibid.*).

¹¹⁷ Voir *Protocole de Montréal*, *supra* note 78, art. 5(1) amendé. Les P.E.D. signataires dont la consommation de C.F.C. était inférieure à 0,3 kilogramme se voyaient néanmoins reconnaître un délai de dix ans dans l'application de mesures à leur égard (voir *ibid.*, art. 5). Voir aussi *ibid.*, art. 2A-E.

¹¹⁸ Voir *ibid.*, art. 2(6). La consommation moyenne est de un kilogramme aux États-Unis et de 0,8 kilogramme dans la C.E.E.

mement, l'établissement d'un lien entre la participation au régime et la situation particulière des P.E.D.¹¹⁹. D'autres P.E.D. signèrent le *Protocole de Montréal*¹²⁰ sur la base de l'engagement des P.D. de procurer aux P.E.D. l'aide financière et les technologies qui leurs permettraient de se conformer aux objectifs de ce protocole, bien qu'aucune disposition à cet effet n'y fut incluse¹²¹.

En 1988, un événement important allait modifier la dynamique des relations entre P.D. et P.E.D. et amener la révision du *Protocole de Montréal* : la prise en compte presque exclusive des intérêts des firmes productrices de C.F.C. allait céder la place aux intérêts des P.E.D. et faire des États les seuls maîtres du jeu dans les développements ultérieurs sur la question de la couche d'ozone¹²². L'Agence américaine de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency*) publia une étude qui exposait les conséquences néfastes d'une diminution de la couche d'ozone sur la santé humaine. Toutefois, ce qui changea véritablement la nature des négociations et accorda un rôle plus important aux P.E.D. dans le débat fut l'énoncé que les C.F.C. contribuaient de façon significative au phénomène de l'effet de serre¹²³.

Il devenait dès lors évident que la question de la sauvegarde de l'atmosphère ne pouvait être abordée sans la collaboration des P.E.D., puisque tous les États reconnaissaient que la réduction des gaz à effet de serre demandait une action concertée. Cette collaboration semblait plus nécessaire dans le domaine du réchauffement de la planète que dans celui de la destruction de la couche d'ozone, puisque les P.E.D. ne pouvaient pas produire de C.F.C. dans un avenir prévisible à cause du monopole technologique des P.D. dans ce domaine. La contribution des P.E.D. à la dégradation de la couche d'ozone paraissait donc à court et moyen terme négligeable, ce qui n'était pas le cas pour le phénomène de l'effet de serre, les P.E.D. y contribuant de façon grandissante par leur consommation énergétique mais aussi par d'autres activités se déroulant sur leur territoire, notamment la déforestation.

Ainsi, l'adhésion de la Chine et de l'Inde au *Protocole de Montréal* était nécessaire afin que les mesures prises par les P.D. dans la gestion globale de l'atmosphère ne soient pas entravées par ces pays dont la population représente le tiers de l'humanité. En dépit de la résistance initiale des États-Unis à accéder aux

¹¹⁹ Voir Caron, *supra* note 6 à la p. 711.

¹²⁰ Sur les 55 pays participants, 27 signèrent le *Protocole de Montréal* dont neuf P.E.D. Tous les pays producteurs de C.F.C., à l'exception de l'U.R.S.S., y adhèrent (voir «La guerre de l'ozone», *supra* note 1 à la p. 62).

¹²¹ En 1991, aucun transfert de technologie n'avait été fait et n'était même en vue (voir M.L. Bouguerra, «L'enjeu Nord-Sud pour les CFC» dans Beaud, Beaud et Larbi Bouguerra, dir., *supra* note 6, 336 à la p. 337).

¹²² Voir S. Fauchoux, «Le jeu des firmes et des États dans la "bataille de l'ozone"» dans Beaud, Beaud et Larbi Bouguerra, dir., *ibid.* 334 à la p. 336.

¹²³ J. Hoffman et M. Gibbs, *Future Concentrations of Stratosphere Chlorine and Bromure*, vol. 2 (U.S. E.P.A. Report 400/1-88/5, 1988). Voir aussi Bowman, «Global Trends in Total Ozone» (1988) 235 *Science* 48. Voir aussi «La guerre de l'ozone», *supra* note 1 à la p. 55.

préoccupations de ces deux pays, le *Protocole de Londres* modifia celui de Montréal¹²⁴. Les P.D. acceptèrent des dispositions qui prévoyaient le transfert de technologie et la création d'un fonds de compensation pour les P.E.D. ayant signé le *Protocole de Montréal*, geste qui permit à la Chine et à l'Inde d'adhérer à ce protocole¹²⁵. Les négociations sur la couche d'ozone démontrèrent pour la première fois que les P.D. ne pouvaient pas agir de manière efficace dans la gestion de problèmes environnementaux globaux sans la participation des P.E.D. et elles furent l'occasion pour les P.E.D. d'évaluer la nature et l'étendue des concessions que les P.D. étaient prêts à faire afin de s'assurer leur participation. Le processus d'échange environnement-développement était ainsi «enclenché» dans la gestion de l'atmosphère et les préoccupations des P.E.D. en matière de développement allaient se manifester sur une autre scène, celle de l'effet de serre, sur laquelle surgirent des signes de rupture avec les P.D.¹²⁶

b. *Les négociations portant sur l'effet de serre — premiers signes de rupture entre P.D. et P.E.D.*

Selon des estimations effectuées, les P.D. seraient responsables de quatre-vingt pour cent du CO₂ accumulé dans l'atmosphère, mais ne contribueraient qu'à la moitié des émissions, ce pourcentage devant être ramené à quarante pour cent vers le milieu du prochain siècle. De façon inverse, les études démontrent que la part des P.E.D. devrait passer de vingt à quarante pour cent au cours de la même période et celle des pays de l'ex-Union soviétique se stabiliser autour de vingt à vingt-cinq pour cent¹²⁷.

La complexité de la résolution du problème de l'effet de serre tient au fait que cette question est directement liée à celle, non moins complexe, des choix énergétiques¹²⁸ qui doivent être faits par les sociétés, ce qui renvoie aux modèles de développement tout autant des P.D. que des P.E.D.

¹²⁴ Voir Caron, *supra* note 6 à la p. 711.

¹²⁵ La Chine et l'Inde ont signé le Protocole en 1992 (voir *ibid.* à la p. 711).

¹²⁶ Des signes de rupture pourraient aussi se manifester dans le domaine de la protection de la couche d'ozone si la consommation de C.F.C. par habitant atteignait 0,3 kilogramme en Chine et en Inde tel que le permet le *Protocole de Montréal*. La réalisation d'une telle hypothèse aurait comme conséquence de provoquer une destruction accélérée de la couche d'ozone (voir «La guerre de l'ozone», *supra* note 1 à la p. 63).

¹²⁷ Voir J. Theys, «Les enjeux économiques des "changements globaux"» (1989) 308 E. hum. 51 à la p. 56. Aux États-Unis, il est émis chaque année en moyenne 5.7 tonnes de CO₂ par habitant. Ce chiffre est de 3.5 tonnes pour l'ex-Union soviétique et de 2.2 pour la C.E.E. et le Japon. Dans les P.E.D., le niveau d'émission est moindre : 0.6 tonne en Chine, 0.4 tonne au Brésil et 0.2 tonne en Inde (voir B. Dessus, «Des axes de lutte contre les effets de serre» dans Beaud, Beaud et Larbi Bouguerra, dir., *supra* note 6, 409 à la p. 410).

¹²⁸ Puisque le principal gaz responsable de l'effet de serre, le CO₂, provient de la combustion de matières fossiles.

Les P.E.D. soutiennent que toute solution équitable au problème de l'effet de serre doit tenir compte d'une augmentation inévitable de la consommation d'énergies fossiles de leur part et inversement, d'une réduction graduelle de celle des P.D., à moins que d'autres sources énergétiques moins polluantes ne soient disponibles à très court terme. Cette argumentation, qui découle de la prémisse que l'atmosphère serait un P.C.H., aurait pour conséquence d'attribuer à chaque pays un quota dans l'utilisation de cette ressource au *pro rata* de sa population. Selon cette approche, les P.E.D. auraient un déficit d'utilisation de l'atmosphère et les P.D. un surplus¹²⁹. La position des P.D. diffère selon le groupe dans lequel on se situe. La C.E.E.¹³⁰ et le Japon, bien que n'endossant pas la théorie du P.C.H., veulent en arriver à un compromis avec les P.E.D. et seraient prêts à considérer l'application de mesures propres à opérer un gel des émissions de CO₂. Les États-Unis, à l'inverse, rejettent toute idée de limitation des émissions de cette substance¹³¹ et favorisent une position «attentiste», se basant sur des études qui concluent aux effets incertains du réchauffement de la planète¹³².

Les négociations sur le climat se déroulèrent au sein de plusieurs organismes. La première conférence internationale portant sur les modifications climatiques fut tenue à Genève, en 1979, sous les auspices de l'Organisation météorologique mondiale. Le Programme des Nations unies pour l'environnement, l'*International Council of Scientific Unions*, et l'Organisation météorologique mondiale lancèrent le programme mondial sur les climats afin d'effectuer une étude sur les conséquences des changements climatiques. Il fallut cependant attendre la fin des années quatre-vingt avant que les gouvernements ne fassent des déclarations, lors de différentes rencontres régionales ou internationales portant sur les modifications climatiques, à l'effet qu'ils réduiraient leurs émissions de CO₂¹³³. Ces déclarations, qui constituaient dans bien des cas des positions de négociations, étaient trop inconsistantes pour que l'on puisse en inférer l'existence d'une coutume liant les États¹³⁴.

Le 6 décembre 1988, l'Assemblée générale des Nations unies décida de mandater le comité intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, créé par le Programme des Nations unies pour l'environnement et l'Organisation météorologique mondiale, pour faire la revue des éléments susceptibles d'être intégrés dans une éventuelle convention sur les changements climatiques. Ces éléments devaient être

¹²⁹ Voir A. Agarwal et S. Narain, *Global Warming in an Unequal World: A Case of Environmental Colonialism*, New Delhi, Center for Science and Environment, 1991, cité dans Lipietz, *supra* note 73 à la p. 344, note 8.

¹³⁰ La C.E.E. évoque des questions de sécurité internationale pour négocier avec les P.E.D. (voir «Enjeux Nord-Sud», *supra* note 69 à la p. 41).

¹³¹ Voir Lipietz, *supra* note 73 à la p. 353. Une étude de 1990-1991 du *World Resources Institute*, organisme du gouvernement américain, indique que la contribution des P.E.D. à l'effet de serre serait équivalente à celle des P.D. si l'on tient compte du méthane dégagé par les rizières et les bovins du sud (voir *ibid.* à la p. 344, note 4).

¹³² Voir «Enjeux Nord-Sud», *supra* note 69 à la p. 39.

¹³³ Voir Birnie et Boyle, *supra* note 42 à la p. 413, note 144.

¹³⁴ Voir *ibid.* à la p. 413.

repris par le comité intergouvernemental de négociation formé à Genève en 1990, lors de la deuxième conférence sur le climat dont le mandat était de préparer le texte d'une convention qui devait être soumis à la signature des États lors de la conférence de Rio. La question de la protection de l'atmosphère fut non seulement discutée au sein du premier groupe de travail du Comité préparatoire de la Conférence de Rio, mais aussi au sein d'instances régulières des Nations unies, notamment de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement. Ces travaux aboutirent à l'adoption d'un texte fort décevant pour les environnementalistes, dans lequel on peut constater la survenance d'un conflit entre les P.D. et les P.E.D. sur la question de la gestion d'un bien commun. Ce résultat est attribuable en grande partie à l'inclusion du concept de développement durable dans l'entente conclue entre les parties.

2. L'inadéquation des mécanismes mis en place par les conventions

L'insertion du concept de développement durable dans les conventions sur l'atmosphère força les parties à adopter une technique juridique propre à assurer l'élaboration progressive des normes de protection de cette ressource. En effet, la création normative ne pouvait se faire qu'à mesure que des ententes étaient conclues entre les parties sur des questions relatives tant au développement qu'à la protection proprement dite de l'atmosphère. L'essence même du concept de développement durable, qui contraint les P.D. et les P.E.D. à négocier sur une base constante afin que le processus d'échange environnement-développement produise tous ses effets, dictait le choix d'une technique juridique adaptée. La technique des conventions cadres fut celle retenue par les parties.

Une convention cadre est un document «ayant pour but, non pas de fixer des règles de fond, mais d'établir un cadre institutionnel produisant de telles règles»¹³⁵. Puisque les conventions cadres impliquent que les parties s'engagent à poursuivre le processus de négociation, elles prévoient toutes la mise en place d'une structure institutionnelle qui offrira un cadre pour les négociations ultérieures¹³⁶. L'utilisation de conventions cadres constitue une technique juridique propre aux questions environnementales et consiste en un échelonnement dans le temps du processus de création de normes, ces dernières étant éventuellement insérées dans des ententes subséquentes qui portent généralement le nom de protocoles¹³⁷. Deux circonstances peuvent justifier leur utilisation dans le domaine environnemental : premièrement, lorsque les parties ne peuvent pas fixer de normes sur tous les aspects d'un problème, compte tenu de l'état limité des connaissances scientifiques sur le sujet¹³⁸ ; et deuxièmement, lorsque bien que les parties puissent fixer de telles normes d'un point de vue scientifique, elles ne veulent pas en fixer, soit parce qu'elles n'ont pas

¹³⁵ Caron, *supra* note 6 à la p. 707.

¹³⁶ Voir A.-C. Kiss, «Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement» (1993) 39 Ann. fran. dr. int. 792.

¹³⁷ Voir *ibid.* aux pp. 792, 795.

¹³⁸ Voir Caron, *supra* note 6 à la p. 723.

atteint de consensus sur tous les aspects des questions discutées lors des négociations, soit parce qu'elles veulent aborder éventuellement de nouvelles questions non encore débattues.

La portée des négociations qui ont précédé la signature des conventions sur l'atmosphère et le contenu de celles-ci font partie de la seconde catégorie, bien qu'il est indéniable que l'incertitude scientifique ait été un frein à l'élaboration de normes exhaustives dans ce domaine. Cependant, il est à prévoir que ce sont les questions de développement économique qui joueront un rôle prédominant dans le ralentissement d'un éventuel processus d'élaboration de normes. Le préambule de la *Convention sur les changements climatiques* donne d'ailleurs le ton sur lequel s'effectueront les négociations dans le futur :

[T]aking into full account the legitimate priority needs of developing countries for the achievement of sustained economic growth and the eradication of poverty [...] developing countries [...] need access to resources required to achieve sustainable social and economic development and [...] in order for developing countries to progress towards that goal, their energy consumption will need to grow¹³⁹.

L'effet combiné du choix de la technique des conventions cadres et de l'application du concept de développement durable est susceptible de ralentir la réhabilitation de l'atmosphère. On peut en effet imaginer que, dans une situation particulière où il y aurait un consensus scientifique et une volonté politique d'appliquer certaines normes, les P.E.D. empêcheraient leur adoption, à cause du refus des P.D. de répondre à leurs demandes en matière de développement.

Conclusion

La survenance des problèmes environnementaux globaux que constituent l'augmentation des gaz à effet de serre et la destruction de la couche d'ozone a permis aux P.E.D. de faire comprendre aux P.D. que la sauvegarde de l'environnement planétaire ne peut désormais se faire qu'à condition de prendre en compte les objectifs de développement du Tiers-Monde. Le concept de développement durable élaboré par la Commission Brundtland est à l'origine de ce qui constituera, au vingt et unième siècle, la stratégie des P.E.D. afin d'assurer le transfert de ressources financières nécessaires à leur développement. Ainsi, les problèmes environnementaux globaux deviendront la monnaie d'échange des P.E.D. dans ce qui sera une course à la protection de l'environnement au profit des États développés et une course pour le franchissement des étapes du développement au profit du Tiers-Monde. Le destin des P.D. et celui des P.E.D. étant ainsi liés, aucun des deux groupes ne pourra prétendre à l'autarcie.

¹³⁹ *Convention sur les changements climatiques*, supra note 39, préambule.

Cette nouvelle dynamique des relations Nord-Sud, qui se perpétue de nos jours, risque de ne servir ni la cause de l'environnement ni celle du développement, puisque la résolution de ces deux problématiques ne pourra se faire sans une volonté ferme de la part des intervenants de faire progresser la situation, indépendamment de toute pression extérieure fondée sur le refus de l'une des parties de collaborer dans un secteur qui intéresserait l'autre partie.

L'insertion du concept de développement durable dans les conventions sur l'atmosphère permettra aux P.E.D. d'élargir la portée des négociations qui se feront sur ce sujet, afin de les orienter sur les éléments constitutifs du nouvel ordre économique international. Les P.E.D. pourront ainsi escompter atteindre éventuellement des résultats semblables à ceux qu'ils auraient obtenus par l'insertion du concept de P.C.H. dans ces conventions, notamment en ce qui concerne le principe d'inégalité compensatoire à la base de l'application du concept de P.C.H. et qui fut d'ailleurs dans les faits inséré dans les conventions sur l'atmosphère¹⁴⁰.

Cette application du concept de développement durable offre cependant le désavantage de freiner sérieusement l'adoption de normes propres à assurer une protection adéquate de l'atmosphère. La nouveauté du concept de développement durable empêche de savoir quel sens lui sera attribué¹⁴¹ et il est à souhaiter que les P.D. et les P.E.D. s'entendent le plus rapidement possible sur cette question afin que l'atmosphère puisse être protégée.

L'adoption du concept de P.C.H. aurait eu l'avantage d'offrir un cadre juridique mieux défini que celui encore imprécis de développement durable. La confusion émanant du rapport de la Commission Bruntland, qui traite sans discernement des éléments constitutifs du nouvel ordre économique international et des questions relatives à l'environnement, risque de servir de prétexte pour les P.E.D. pour faire des demandes tous azimuts sur des questions relatives à leur développement économique. Les P.E.D. ont peut-être compromis sérieusement la possibilité d'adopter des mesures propres à assurer une protection adéquate de l'atmosphère dans un délai raisonnable, en refusant de faire reposer sa gestion sur la notion de P.C.H., lui préférant celle, nébuleuse, de développement durable. Il est vivement à souhaiter que la Commission Bruntland n'ait pas présenté au monde un concept qui lui fera perdre dix ans dans la concrétisation de mesures de sauvegarde de l'atmosphère.

De nouvelles avenues doivent être explorées afin d'assurer la gestion des ressources communes de l'humanité. Les points de vue des P.D. et des P.E.D. sur l'exploitation de toutes les ressources communes de l'humanité doivent pouvoir se confronter au sein d'une organisation internationale dont le mandat exclusif serait précisément l'exploitation des ressources au profit de l'humanité, en portant une attention particulière aux P.E.D. Cette institution ne serait pas un forum d'échange

¹⁴⁰ Voir, par ex., *Convention sur les changements climatiques, ibid.*, art. 2, 5.

¹⁴¹ On parle d'un «droit du développement durable» (voir Kiss, *supra* note 12 aux pp. 841-43).

environnement-développement comme tel, mais un lieu de prise de décisions négociées entre P.D. et P.E.D. quant à la gestion des différents patrimoines. Le mandat premier de cette dernière serait de générer des revenus en exploitant des patrimoines communs, afin de protéger d'autres patrimoines menacés. Un pourcentage fixe des bénéfices serait attribué aux P.E.D. afin d'obtenir leur soutien au fonctionnement d'un tel système. Les P.E.D. pourraient aussi, en vertu d'un tel mécanisme, recevoir des avantages résultant de l'exploitation de l'atmosphère en contrepartie de concessions en matière d'exploitation de la Lune, par exemple.

L'une des raisons de l'échec prévisible de l'exploitation de la Zone des grands fonds marins au profit des P.E.D., selon l'esprit caractéristique du concept de P.C.H., tient en grande partie à l'impossibilité pour les P.E.D. d'imposer leurs vues dans les instances créées afin d'assurer la gestion éventuelle de cette Zone. La création d'une autorité de gestion des patrimoines communs de l'humanité aurait comme avantage d'éviter, dans le futur, la multiplication d'instances chargées de la gestion des différents patrimoines de l'humanité. Elle permettrait aussi la gestion intégrée des différents patrimoines. La philosophie animant les actions d'une telle autorité devrait néanmoins s'appuyer sur le concept d'inégalité compensatoire au profit des P.E.D.

La création d'institutions ne permettra jamais de remplacer la volonté de l'homme qui, seule, peut à plus long terme permettre l'instauration de mécanismes visant une répartition des richesses du monde.
