

PRINCIPES ET CONCEPTS ENVIRONNEMENTAUX

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris 1995

25361

Ta. 83372 - 16.03.95 - 23.03.95

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Ce document a été préparé dans le cadre du programme de travail de l'OCDE sur les Echanges et l'Environnement. Il est mis en diffusion générale sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Ce document est également disponible en anglais.

Copyright OCDE, 1995

Le demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles de cette publication doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Cedex 16, France.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
DEVELOPPEMENT DURABLE ET PRINCIPES ET CONCEPTS CONNEXES	5
Le principe d'un développement durable	5
Interdépendance écologique	7
Équité entre générations et équité intra-génération	7
Responsabilités communes mais différenciées	8
Ressources communes ou transfrontières	9
Prévention des dommages	10
Patrimoine commun de l'humanité	11
Coopération internationale	12
PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR ET NOTIONS CONNEXES	13
Principe pollueur-payeur	13
Internalisation des coûts environnementaux	15
Principe utilisateur-payeur	17
PRINCIPE DE PRECAUTION ET NOTIONS CONNEXES	18
Le principe de précaution	18
Gestion des risques	20
Prévention de la pollution	21
Charge critique	22
Évaluation du cycle de vie	24
Étude d'impact sur l'environnement	25
NOTES	27

PRINCIPES ET CONCEPTS ENVIRONNEMENTAUX

INTRODUCTION

1. Ce document, qui contient un examen des principes et concepts environnementaux, fait pendant au document sur les *Principes et concepts commerciaux*. Les débats sur les échanges et l'environnement ont pour objectif de favoriser la cohérence des politiques commerciales et environnementales ainsi que des pratiques et règles s'y rapportant, afin que ces politiques se conjuguent à l'appui d'un développement durable. Outre qu'il définit et explicite les grands principes et concepts environnementaux, ce document contient quelques remarques préliminaires sur l'intérêt qu'ils présentent du point de vue des échanges et de l'environnement.

2. Il convient tout d'abord de noter que le droit international de l'environnement n'est pas aussi développé que le droit commercial international, dont l'essentiel est contenu d'une manière générale dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et qui relève du cadre institutionnel créé par la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC). Le droit international de l'environnement s'est forgé de manière plus irrégulière, à travers un certain nombre d'accords et de traités internationaux et il n'existe pas d'institution unique chargée de l'administrer. Il existe plus de neuf cents accords contenant des dispositions relatives à un ou plusieurs aspects environnementaux, depuis les questions infra-régionales et régionales jusqu'aux questions touchant l'environnement mondial (1). Ces accords sont une source fondamentale du droit international de l'environnement.

3. La nouvelle optique globale et coopérative de la protection de l'environnement a trouvé sa consécration à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement organisée à Stockholm en 1972. Depuis lors, le droit international de l'environnement s'est développé à un rythme très rapide et il n'est pas encore clairement défini. En plus des principes ou normes de droit international découlant des sources traditionnelles du droit international figurant à l'article 38 des Statuts de la Cour internationale de justice, on a vu apparaître des principes qui ont été qualifiés de "soft law" étant donné qu'ils n'ont pas force contraignante et que leur valeur juridique reste incertaine. Parmi les sources à l'origine de ces principes, on peut citer les résolutions, recommandations et déclarations d'organisations internationales telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou l'OCDE. Celles-ci ont apporté une contribution précieuse à l'élaboration des principes environnementaux internationaux. Les actes adoptés à la CNUED, notamment le programme Action 21 et la Déclaration de Rio, ont concouru à faire de ces divers principes et concepts un ensemble de plus en plus complet de principes environnementaux qui aideront la communauté internationale à s'orienter vers un développement durable.

4. Cependant, ces principes et concepts diffèrent profondément pour ce qui est de leur degré d'acceptation et la plupart d'entre eux sont encore en pleine évolution. Quelques-uns seulement des principes exposés dans ce document sont reconnus en tant que principes ou règles du droit international de l'environnement et ont acquis une force obligatoire. De fait, beaucoup des principes et concepts évoqués ici -- tels que le "principe utilisateur-payeur", la "gestion des risques" ou "l'évaluation du cycle de vie" -- sont davantage des principes économiques ou scientifiques qui ont été utilisés ou visés dans des accords internationaux mais qui n'ont pas intrinsèquement de statut juridique. Dans ce contexte, il convient de les considérer simplement comme des outils de politique. Le débat se poursuit au sujet du statut juridique d'autres principes comme le "développement durable", le "principe pollueur-payeur" et le "principe de précaution". Ce document tente de décrire les principaux concepts et principes environnementaux en précisant leur statut juridique s'il y a lieu.

5. Les concepts et principes environnementaux servent plusieurs fins, notamment : 1) des conséquences juridiques, entre autre, sont tirées de leur interprétation par des cours et des tribunaux ; et 2) ils jettent les fondements pour la négociation et l'élaboration du droit international futur de l'environnement. Dans le débat sur la formulation des politiques internationales en matière d'environnement, ces principes et concepts ont joué un rôle de plus en plus important lors des débats sur le commerce et l'environnement.

DEVELOPPEMENT DURABLE ET PRINCIPES ET CONCEPTS CONNEXES

Le principe d'un développement durable

6. La notion de "*développement durable*" ou "*soutenable*" s'impose largement comme un principe de droit international, encore que cette expression ne fasse pas l'objet d'une définition juridique communément admise. La définition la plus courante est celle qui est contenue dans la publication de 1987 intitulée *Notre avenir à tous* (également appelée le Rapport Brundtland) émanant de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Le Rapport Brundtland définit le développement soutenable comme étant le développement capable "*de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs.*" (2) A la suite de ce rapport, le Conseil d'administration du PNUE a défini ainsi le développement durable à sa 15^{ème} session : "*il s'agit de progresser vers l'équité au plan national et international... ; il faut également que la base de ressources naturelles, dont dépendent la résilience écologique et la croissance économique, soit préservée, utilisée rationnellement et développée.*" (3) Tout dernièrement, la Commission du développement durable a affirmé la reconnaissance internationale du paradigme à trois volets qui sous-tend notre compréhension du développement durable : les aspects économiques, les aspects écologiques et l'interdépendance sociale.

7. La notion de développement durable a été la pierre angulaire de la CNUED de 1992 et elle a été la note dominante de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Plus important peut-être encore, la CNUED a adopté Action 21, un programme d'action de plus de cinq cents pages exposant en détail le "*nouveau partenariat mondial pour un développement durable*" au 21^{ème} siècle (4). La CNUED a non seulement affirmé l'objectif d'un développement durable mais, à travers la Déclaration de Rio et à travers Action 21, elle a donné signification et substance à ce principe. Les concepts ci-après, entre autres, pourraient concourir à la réalisation de l'objectif d'un développement durable :

Intégration des politiques -- Les objectifs économiques, écologiques et sociaux sont interdépendants et seule une approche intégrée permet de les atteindre :

- * **Progrès économique** : Le développement économique peut se produire d'une manière qui permet d'exploiter pleinement le potentiel de croissance économique tout en préservant le stock d'actifs qui procurent ces avantages.
- * **Résilience économique** : La protection de l'environnement fait partie intégrante du processus de développement. Assurer la résilience des systèmes biologiques et physiques est un élément critique de notre sécurité économique et sociale.
- * **Développement social** : Briser le cercle vicieux de l'accroissement de la population, de la pauvreté et de la détérioration de l'environnement est la clé qui ouvre la voie à un développement durable. Tout aussi décisifs sont la préservation de la diversité biologique et le progrès de la justice sociale.

Utilisation durable des ressources -- L'exploitation des ressources naturelles devrait s'effectuer selon des modalités et à un rythme qui n'entraîneront pas à long terme un déclin de ces ressources et qui préviendront leur épuisement futur.

Équité -- Les ressources naturelles devraient être utilisées et partagées de manière équitable, ce qui implique une prise en compte des besoins des autres utilisateurs ainsi que des besoins des générations présentes et futures.

Transparence et participation du public -- Les citoyens devraient participer à l'élaboration des décisions touchant l'environnement et avoir convenablement accès à l'information ainsi qu'aux procédures judiciaires et administratives.

Diversité biologique -- L'élaboration des stratégies de développement nationales et internationales devrait partir du principe que la protection de la diversité biologique est un élément critique de la résilience de l'écosystème mondial, qui recouvre tous les aspects de la biosphère y compris l'environnement modelé par l'homme.

8. Dans l'intérêt de l'intégration des politiques, les accords commerciaux font référence au développement durable comme étant un objectif primordial de l'action des pouvoirs publics. Par exemple, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) déclare dans son préambule que l'un de ses objectifs fondamentaux est :

"de contribuer au développement et à l'essor harmonieux du commerce mondial... d'une manière compatible avec la protection et la conservation de l'environnement ; ... de promouvoir le développement durable ; ... [et] de renforcer l'élaboration et l'application des lois et règlements en matière d'environnement."

9. De même, l'Accord du Cycle d'Uruguay portant création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) fait référence à l'objectif d'un développement durable ainsi qu'à la nécessité de protéger et de préserver l'environnement :

"Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique."

10. Il est à noter enfin que le Traité instituant la Communauté européenne (Traité sur l'UE)(5) prévoit dans son article 2 :

" La Communauté a pour mission ... de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté ... une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement ..."

Interdépendance écologique

11. L'"interdépendance écologique" est une notion à trois dimensions : 1) l'interrelation des biens environnementaux de la planète ou de ses différents écosystèmes, 2) l'interrelation de l'homme et de la planète et 3) l'interrelation des êtres humains dans la sauvegarde de la planète. Au cours des trois dernières décennies, la connaissance scientifique de l'interdépendance écologique des ressources de la planète a

marqué des progrès remarquables, ce qui a conduit au consensus selon lequel la détérioration de certaines ressources peut avoir des conséquences pour le maintien fonctionnel d'autres ressources et de la planète prise dans son ensemble. Par exemple, on peut lire au début du préambule de la Déclaration de Rio la phrase suivante : *"Reconnaissant que la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance..."*. La notion d'"écosystème" sous-tend la Convention sur la diversité biologique qui en donne la définition suivante : *"le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle."* Les deux premiers considérants de la Convention sur la diversité biologique font également référence à *"la valeur intrinsèque de la diversité biologique"* et à *"l'importance de la diversité biologique pour l'évolution et la préservation des systèmes qui entretiennent la biosphère"*.

12. De multiples accords, déclarations et résolutions internationaux reflètent aussi une vision plus large de la dépendance de l'humanité vis-à-vis de l'environnement (6). Par exemple, la Charte mondiale de la nature de 1983 reconnaît dans son préambule que : *"L'humanité fait partie de la nature. La vie dépend du fonctionnement ininterrompu des systèmes naturels qui sont la source d'énergie et de matières nutritives."* Bien que l'approche purement biocentrique, qui évalue la nature indépendamment de son utilité pour l'humanité, ait été rejetée à la CNUED, un grand nombre d'instruments environnementaux reconnaissent implicitement que l'humanité est tributaire de la nature et de l'environnement pour sa survie.

Équité entre générations et équité intra-génération

13. La notion d'"équité entre générations" reconnaît la responsabilité qu'a chaque génération d'agir loyalement à l'égard de la génération suivante en lui léguant un patrimoine qui ne sera pas moins important que celui dont elle a elle-même hérité. La réalisation de cet objectif implique que l'accent soit mis sur l'utilisation durable des ressources naturelles pour les besoins des générations futures et que tout dommage irréversible de l'environnement soit évité. La notion d'équité entre les générations a pris de l'importance depuis la Conférence de Stockholm, la Déclaration de Stockholm posant comme premier principe que : *"L'homme ... a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ..."* (7).

14. Après avoir été repris dans d'autres déclarations et accords environnementaux, y compris dans la Résolution de 1980 de l'Organisation des Nations Unies relative à la Responsabilité historique des Etats concernant la préservation de la nature pour les générations présentes et futures (8), le principe d'équité entre les générations a été réaffirmé à la CNUED en tant qu'axe central de l'orientation vers un développement durable. Comme l'indique le Principe 3 de la Déclaration de Rio, *"le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures."*

15. La notion d'"équité intra-génération" reconnaît que la réduction de l'inégalité économique dans la génération contemporaine doit être considérée comme un objectif primordial du développement et non comme un processus secondaire ou séparé. Dans le Rapport Brundtland, l'équité est vue principalement sous l'angle de la pauvreté qui sévit dans le monde en développement où l'on constate une relation tout à fait nette entre les contraintes subies par l'environnement et la faim. Dans quelques pays développés cependant, la pauvreté relative constitue un problème socio-économique important et de plus en plus grave, et là aussi le lien avec l'agression de l'environnement devient plus apparent.

Responsabilités communes mais différenciées

16. La notion de *"responsabilités communes mais différenciées"* reconnaît que les pays partagent la responsabilité d'assurer la protection des ressources communes, tout en soulignant que ces responsabilités peuvent être différentes selon le rôle joué par les pays dans les problèmes d'environnement et selon leur

aptitude à les régler. Autrement dit, on demandera aux pays développés de prendre à leur compte une part plus importante de la tâche immédiate visant à assurer un développement durable à l'échelle mondiale, parce qu'ils ont peut-être davantage concouru à la détérioration de l'environnement et qu'ils disposent de ressources financières et techniques plus importantes. Selon les termes du Principe 7 de la Déclaration de Rio :

"Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent."

17. La notion de responsabilités différenciées apparaît dans la plupart des accords environnementaux internationaux qui, à l'instar de multiples accords commerciaux, prévoient un traitement spécial et différencié des pays en développement. Les principes directeurs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques demandent aux pays développés d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets, en tenant pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement :

"Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes."

Il convient de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement Parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, ainsi que des Parties, notamment les pays en développement Parties, auxquelles la Convention imposerait une charge disproportionnée ou anormale."

18. Tous les principaux traités sur l'environnement conclus ces dernières années prévoient en faveur des pays en développement des moyens de financement, l'apport d'une assistance technique et/ou des transferts de technologie. Le Protocole de Montréal contient diverses dispositions tendant à atténuer les effets de ses clauses commerciales sur les Parties relativement peu développées : 1) ces pays peuvent repousser de dix ans leurs efforts visant à réduire et éliminer les substances contrôlées ; 2) ils peuvent recevoir une aide financière et une assistance technique par le biais du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal et du Fonds pour l'environnement mondial ; 3) les Parties peuvent dépasser leurs limites de production de manière à répondre aux besoins des Parties moins développées durant la phase transitoire ; et 4) les Parties doivent faciliter l'accès des Parties moins développées à d'autres substances et technologies dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique. Dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, un mécanisme spécial de financement a été créé appelé Fonds pour la conservation de la diversité biologique mondiale, lequel prévoit également des transferts de technologie. Egalement, un Fonds pour l'environnement mondial a été créé en 1990 dans le but de fournir des moyens de financement supplémentaires aux pays en développement pour quatre catégories de projets visant respectivement à : 1) réduire le risque de changements climatiques du globe ; 2) préserver la diversité biologique ; 3) empêcher tout nouvel appauvrissement de la couche d'ozone ; et 4) protéger les eaux internationales.

Ressources communes ou transfrontières

19. La notion de "ressources communes ou transfrontières" se rapporte aux ressources qui ne relèvent pas entièrement de la juridiction territoriale d'un seul Etat mais traversent des frontières politiques communes ou se déplacent d'un territoire à l'autre. On peut citer comme exemples de ressources qui

peuvent être communes ou transfrontières les bassins hydrographiques, les mers fermées ou semi-fermées, les bassins versants, les ressources biologiques de la mer, les espèces migratrices de la faune et de la flore sauvages. La plupart des accords environnementaux sur la gestion des ressources communes prévoient que les pays ont l'obligation générale d'utiliser harmonieusement ces ressources grâce à des mécanismes de coopération, de notification et de consultation. (9)

20. Le concept de ressources communes et transfrontières doit être considéré parallèlement à la notion de "*souveraineté permanente*", qui est un principe fondamental du droit international. Traditionnellement, les ressources naturelles entièrement situées à l'intérieur des frontières nationales étaient considérées comme relevant des législations nationales. En 1962, l'Assemblée générale des Nations Unies avait déclaré que le droit des peuples et des nations à exercer une souveraineté permanente sur leurs richesses et ressources naturelles devait être exercé dans l'intérêt de leur développement national et du bien-être des populations des nations concernées (10). Le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles a été réitéré dans de multiples accords multilatéraux, résolutions et déclarations internationales. Par exemple, la Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, si elle porte obligation pour les pays de coopérer à la protection de certains sites culturels et naturels reçus en héritage, insiste sur la nécessité de respecter pleinement la souveraineté des pays sur le territoire desquels se trouvent les sites (11). Plus récemment, la Convention de 1992 sur la diversité biologique affirme que les Etats ont un droit de souveraineté sur leurs ressources naturelles et le pouvoir de réglementer l'accès aux ressources génétiques au moyen de leur législation nationale.

21. Cependant, la notion de souveraineté permanente n'est pas absolue. De fait, la nécessité se fait sentir d'une réglementation et d'une gestion en coopération des ressources qui sont partagées entre plusieurs pays (par exemple, les cours d'eau et les espèces migratrices de faune et de flore sauvages). Il est également pris acte du fait que l'humanité a un intérêt commun vis-à-vis de certaines ressources (la diversité biologique, par exemple) ou activités (les émissions de gaz à effet de serre, par exemple) qui pourraient être autrement considérées comme étant du ressort d'un pays. A mesure que l'interdépendance écologique de la planète est de plus en plus largement perçue, la principe de "*souveraineté permanente*" sur les ressources naturelles est peu à peu assorti de réserves reflétant la notion de "*ressources communes ou transfrontières*".

22. La mesure dans laquelle les règles commerciales devraient prendre en compte la notion de ressources communes ou transfrontières est considérée au sein du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC. Les mesures touchant l'environnement qui violent les principes commerciaux de base, tels que le traitement national et la nation la plus favorisée, peuvent se justifier au titre des exceptions énoncées à l'Article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Ces dispositions visent à autoriser certaines mesures jugées nécessaires à "*la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux*" et à "*la conservation des ressources naturelles épuisables*"; il n'est cependant pas précisé si elles visent exclusivement les personnes, les animaux, les végétaux et les ressources naturelles se trouvant à l'intérieur du territoire du pays prenant la mesure en cause ou si elles portent aussi sur les ressources partagées entre plusieurs nations ou sur la pollution traversant les frontières nationales. La question de savoir si les mesures commerciales prises séparément ou conjointement par les pays dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux dans le but de sauvegarder les ressources communes ou transfrontières devraient figurer au nombre des exceptions prévues dans ces dispositions est source de débats.

Prévention des dommages

23. L'idée que les pays doivent veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement à travers les "*effets de débordement transfrontières*" est devenue un principe traditionnel du droit international de l'environnement. L'obligation d'éviter la pollution transfrontière est issue de l'arbitrage entre le Canada et les Etats-Unis au sujet des fumées industrielles émanant de fours de fusion. Dans cette affaire, les fumées industrielles

provoquées par une fonderie canadienne causait des dommages aux citoyens américains et à leurs biens. Les deux pays convinrent de soumettre l'affaire à l'arbitrage d'une Commission mixte internationale Etats-Unis-Canada dont la conclusion fut la suivante : *"aucun Etat n'a le droit d'utiliser ou d'autoriser l'utilisation de son territoire d'une façon telle que les fumées industrielles causent des dommages dans le territoire d'un autre."* (12). Le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972 et le Principe 2 de la Convention de Rio de 1992 posent également que :

"Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale."

24. La Recommandation adoptée par l'OCDE en 1974 concernant les principes relatifs à la pollution transfrontière déclarait (13) que *"les pays devraient s'efforcer de prévenir ... de réduire et, autant que possible, d'éliminer ... la pollution transfrontière existant entre eux ..."*. Les réglementations et règles nationales relatives à l'environnement -- par exemple celles qui fixent des niveaux acceptables de pollution, qui prévoient une responsabilité écologique, l'accès aux tribunaux ou le recours à d'autres règles analogues de fond et de procédure -- devraient s'appliquer de la même manière, que la pollution porte atteinte aux ressources intérieures ou aux ressources transfrontières. Ces principes déclarent : *"Les pollueurs à l'origine de pollution transfrontière devraient être soumis à des dispositions de nature législative ou réglementaire qui ne soient pas moins sévères que celles qui s'appliqueraient à une pollution équivalente ayant lieu à l'intérieur de leur pays ..."* Cette déclaration montre une fois de plus que la souveraineté permanente est non pas un principe absolu mais un principe soumis à l'obligation générale de ne pas porter atteinte aux intérêts d'autres pays à travers la pollution ou la détérioration des ressources transfrontières.

Patrimoine commun de l'humanité

25. La notion de *"patrimoine commun de l'humanité"* concerne les zones situées au-delà des limites des juridictions nationales telles que les hautes mers, l'Antarctique, l'espace extra-atmosphérique et la couche d'ozone. Le principe de souveraineté permanente ne s'applique généralement pas aux ressources de ces zones. Bien que le patrimoine commun de l'humanité puisse être utilisé par toutes les nations de manière légitime et raisonnable dans un esprit de paix, aucune nation ne saurait se l'approprier. Les pays devraient coopérer à la préservation et à l'utilisation durable des ressources naturelles du patrimoine commun de l'humanité et, dans l'application la plus littérale de ce principe, devraient partager la richesse économique de ces zones. Plus récemment, la notion de patrimoine commun a été appliquée à la protection de l'Antarctique et la décision a été prise de faire de ce continent l'équivalent en substance d'un parc mondial, avec des droits d'exploitation très restreints, du moins au cours des cinquante prochaines années (14).

26. Pourtant, la notion de *"patrimoine commun de l'humanité"* ne va pas sans susciter des controverses lorsqu'elle s'applique à des ressources qui présentent un intérêt pour la communauté internationale sans pourtant être à strictement parler en dehors des juridictions nationales, par exemple lorsqu'il s'agit d'actions visant à empêcher le changement climatique, à préserver la diversité biologique ou à protéger les espèces menacées. Dans ce contexte, la notion de patrimoine commun de l'humanité peut entrer directement en conflit avec celle de souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Le compromis réalisé dans la Convention sur la diversité biologique et dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques admet qu'il existe certaines *"préoccupations communes"* à l'humanité. Cela sous-entend que, dans certains cas, des activités ou ressources qui relèveraient autrement des pouvoirs de souveraineté des pays pris individuellement pourraient exiger une certaine forme de gestion en coopération. Même si le cadre théorique pour une gestion internationale de l'environnement est ainsi créé, il faudra agir cas par cas pour donner un contenu opérationnel à cette notion de *"préoccupations communes"*. Ce concept soulève les

mêmes questions que celui de ressources partagées pour ce qui est des exceptions susceptibles d'être apportées aux règles commerciales.

27. La Conférence de 1982 sur le droit de la mer a donné naissance à un nouveau cadre conceptuel pour les ressources du patrimoine commun de l'humanité. Cette expression "*patrimoine commun de l'humanité*" se rapportait dans un premier temps à la protection de certains sites culturels ou naturels et à l'espace extra-atmosphérique. Par exemple, le Traité des Nations Unies sur l'espace extra-atmosphérique stipule que l'exploration et l'exploitation de cet espace seront menées pour le bien et dans l'intérêt de tous les pays et que l'espace extra-atmosphérique est l'apanage de l'ensemble de l'humanité (15). En vue d'instituer un régime de gestion commun pour les fonds marins, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer stipule (16) :

"La Zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité. Aucun Etat ne peut revendiquer ou exercer de souveraineté ou de droits souverains sur une partie quelconque de la Zone ou de ses ressources... L'humanité tout entière pour le compte de laquelle agit l'Autorité est investie de tous les droits sur les ressources de la Zone... L'Autorité assure le partage équitable, sur une base non discriminatoire, des avantages financiers et autres avantages économiques tirés des activités menées dans la Zone..."

L'expression "patrimoine commun de l'humanité" est souvent employée par les spécialistes de l'environnement dans un sens large mais son utilisation à des fins juridiques doit se limiter au sens qui lui est attribué dans les deux conventions précitées.

Coopération internationale

28. Principe traditionnel du droit international largement admis, la "*coopération internationale*" se rapporte à l'obligation juridique qui est faite aux pays de coopérer avec d'autres pays lorsque sont en cause des préoccupations touchant la pollution transfrontière et l'environnement mondial. La quasi-totalité des accords internationaux sur l'environnement contiennent des dispositions exigeant une coopération pour la production et l'échange d'informations pertinentes, en partie pour les besoins concernant le suivi de la mise en oeuvre des obligations environnementales internationales au plan national. Par exemple, les pays sont tenus de rendre compte de leurs efforts visant à : limiter le commerce de la faune et de la flore sauvages au titre de la Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction (CITES) ; réduire les émissions de gaz à effet de serre en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ; abaisser les niveaux d'utilisation des substances provoquant l'appauvrissement de la couche d'ozone en application du Protocole de Montréal ; préserver la diversité biologique aux termes de la Convention sur la diversité biologique.

29. En application de ce principe, les Etats sont en outre tenus de respecter le principe de la "*notification préalable*" qui oblige les pays prévoyant le lancement d'une activité à communiquer à tous les pays susceptibles d'être touchés toutes les informations nécessaires suffisamment à l'avance pour que ces derniers puissent éviter les dommages sur leurs territoires respectifs et, si besoin est, engager des consultations. Le pays qui prévoit l'action n'est pas nécessairement obligé de se plier aux intérêts des nations touchées mais il doit prendre en compte leurs préoccupations. Ce concept a été réitéré dans de multiples déclarations et conventions, avec souvent une précision indiquant que les consultations doivent être "*menées de bonne foi et sur une période de temps raisonnable*". Le Principe 19 de la Déclaration de Rio confirme cette idée : "*Les Etats doivent prévenir suffisamment à l'avance les Etats susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et de bonne foi.*" Cette exigence procède du Principe 6 des Règles du PNUE de 1978 sur les ressources naturelles partagées qui déclare :

"Il est nécessaire que chaque Etat partageant une ressource naturelle avec un ou plusieurs autres Etats :

(a) Notifie au préalable à l'autre Etat ou aux autres Etats des détails pertinents des plans visant à entreprendre la conservation ou l'utilisation de la ressource ou à apporter un changement à cette utilisation quand on peut raisonnablement s'attendre à ce que cette utilisation affecte de façon notable l'environnement du territoire de l'autre Etat ou des autres Etats ; et

(b) Entre en consultation au sujet des plans précités si l'autre Etat ou les autres Etats le demandent."

30. Dans certains cas, la notification et la consultation simples n'ont pas été jugées suffisantes et les pays entreprenant une action peuvent être tenus d'engager avec les autres gouvernements la *"procédure de l'information et du consentement préalables"*. Ainsi, par exemple, toute partie à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination qui cherche à exporter des déchets dangereux doit informer le pays importateur de la nature des déchets et recevoir le consentement écrit dudit pays. Les exportations de substances chimiques dont l'utilisation est interdite dans le pays exportateur donnent lieu à des recommandations similaires qui figurent dans les Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international (17).

31. En matière de commerce et d'environnement, cette procédure a été tout particulièrement appliquée aux échanges internationaux de déchets et de produits chimiques dangereux, les pays exportateurs étant tenus d'obtenir le consentement des pays importateurs. Cependant, d'aucuns ont le sentiment que même cette procédure *"de l'information et du consentement préalables"* ne suffit pas à prévenir les dommages écologiques qui peuvent être provoqués par certains produits échangés ; c'est pourquoi ils préconisent que les exportations de ces produits soient totalement interdites et font valoir que, d'une manière générale, des procédures plus restrictives sont nécessaires pour le commerce des biens dont l'utilisation est prohibée sur le territoire national. Récemment, les Parties à la Convention de Bâle ont décidé d'interdire les exportations de déchets dangereux effectuées par les pays Membres de l'OCDE dans des pays non membres de l'OCDE à des fins d'élimination finale et, à compter du 31 décembre 1997, à des fins de recyclage ou de récupération de la ressource.

PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR ET NOTIONS CONNEXES

Principe pollueur-payeur

32. Le principe pollueur-payeur avait été adopté au début des années 70, lorsque des réglementations environnementales rigoureuses avaient été introduites pour la première fois dans les pays de l'OCDE et que les milieux industriels commencèrent à se plaindre des coûts élevés et des effets négatifs sur leur compétitivité. Les industriels pressèrent les gouvernements des pays de l'OCDE de les aider à couvrir les coûts afférents au respect de ces réglementations nouvelles, ou d'imposer des coûts analogues aux produits importés en frappant les importations de droits compensateurs. La crainte de voir les subventions et tarifs douaniers répondant à des considérations d'environnement se multiplier et poser de graves problèmes au système d'échanges était largement répandue. La Recommandation adoptée par le Conseil de l'OCDE sur les Principes directeurs de 1972 relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international (18) appelait les pays à ne pas subventionner les coûts environnementaux supportés par l'industrie, sauf dans un nombre limité de cas, et à ne pas avoir recours à des réparations commerciales ou à des droits de douane pour compenser ces coûts. Cette recommandation, qui était destiné à orienter les réactions des pouvoirs publics face aux effets des réglementations environnementales sur la concurrence, a été maintenue pour l'essentiel au cours des vingt dernières années. Le Traité sur l'Union européenne

stipule que *"le principe pollueur-payeur"* est l'un des fondements de la politique communautaire visant l'environnement (19). Le Principe 16 de la Déclaration de Rio relatif à l'internalisation des coûts environnementaux fait également référence au principe pollueur-payeur.

33. Le *"principe pollueur-payeur"*, qui est en substance un principe de politique économique plus qu'un principe juridique, veut que le pollueur prenne à sa charge les dépenses afférentes à la mise en oeuvre des mesures de prévention de la pollution ou aux dommages provoqués par la pollution. Tel qu'il a été adopté par l'OCDE dans les Principes directeurs de 1972 relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, le texte se lit ainsi :

"Le principe à appliquer pour l'imputation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution, principes qui favorisent l'emploi rationnel des ressources limitées de l'environnement tout en évitant des distorsions dans le commerce et les investissements internationaux est le Principe dit "pollueur-payeur". Ce principe signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux susdites mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. En d'autres termes, beaucoup de ces mesures devraient être répercutées dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation. D'une manière générale, de telles mesures ne devraient pas être accompagnées de subventions susceptibles d'engendrer des distorsions importantes dans le commerce et les investissements internationaux." (20)

34. Dans l'optique de l'OCDE, le principe pollueur-payeur n'est pas un principe de compensation des dommages causés par la pollution : il signifie simplement que les pouvoirs publics ne doivent pas, en règle générale, accorder des subventions à leurs industries à des fins de lutte contre la pollution. Il est destiné à orienter l'allocation, entre les pouvoirs publics et le secteur privé, des coûts afférents à la pollution intérieure ou aux mesures de protection de l'environnement national. Il concerne *celui* auquel devraient être imputés les coûts de protection de l'environnement et non *le montant* qui doit être payé. Les Principes directeurs relatifs à la mise en oeuvre du Principe pollueur-payeur, qui prévoient des exceptions en vertu desquelles les pouvoirs publics peuvent accorder des subventions à des fins de lutte contre la pollution, ont été précisés dans la Recommandation sur la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur adoptée par le Conseil de l'OCDE en 1974. (21)

35. Selon la recommandation du Conseil de l'OCDE de 1974, des aides publiques pour la lutte contre la pollution peuvent être accordées aux fins suivantes : 1) faciliter les périodes de transition, tout particulièrement lorsque des régimes rigoureux de lutte contre la pollution sont appliqués ; 2) favoriser la mise au point de nouvelles techniques de lutte contre la pollution ; et 3) dans le contexte de mesures visant à réaliser des objectifs socio-économiques précis, par exemple la résorption de graves déséquilibres interrégionaux. Pour éviter l'abus d'aides publiques, il a été en outre spécifié que toute aide accordée au titre des exceptions prévues par l'OCDE devrait être consentie pour une période donnée de temps dans le cadre d'un programme clairement défini, et sous réserve qu'elle ne crée pas de distorsions importantes dans les investissements ou les échanges internationaux. L'interprétation faite par l'OCDE du principe pollueur-payeur a été ensuite reprise par la Communauté européenne, laquelle prévoit que des subventions peuvent être apportées pour faciliter l'application des nouvelles normes écologiques à condition que ces aides ne dépassent pas 15 pour cent de l'investissement et ne soient accordées qu'aux entreprises en activité depuis deux ans. (22)

36. Les Accords de l'OMC prévoient, en ce qui concerne les subventions accordées à des fins d'environnement, des règles analogues qui s'inspirent étroitement de l'interprétation du principe pollueur-payeur par l'OCDE. Dans l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs, les subventions au titre de la protection de l'environnement sont placées dans la catégorie des mesures non passibles de sanctions en même temps que les subventions pour les activités de recherche et les subventions destinées aux régions défavorisées. En vertu de ces règles, les subventions au titre de la protection de l'environnement

peuvent être utilisées pour encourager l'adaptation d'installations fonctionnant depuis deux ans, sous réserve qu'elles répondent aux conditions suivantes : elles sont limitées à 20 pour cent des coûts d'adaptation ; elles sont directement liées et proportionnelles à la réduction de pollution prévue ; elles sont ouvertes à toutes les entreprises en mesure d'adopter les nouveaux équipements ou procédés. L'Accord de l'OMC sur l'agriculture prévoit également que les aides à l'agriculture destinées à la protection de l'environnement sont exemptes des engagements de réduction des subventions figurant dans le reste de l'accord, à condition qu'elles soient versées au titre d'un programme public clairement défini et que leur montant soit limité aux coûts entraînés par le respect des dispositions.

Internalisation des coûts environnementaux

37. L'"*internalisation des coûts environnementaux*" est une notion qui sous-entend que les prix du marché devraient refléter les coûts environnementaux de la production et de l'utilisation d'un bien résultant de l'exploitation des ressources naturelles, de la pollution, de la création de déchets, de la consommation, de l'élimination des déchets et d'autres facteurs. L'internalisation des coûts environnementaux a polarisé l'attention des économistes de l'environnement. Elle constitue le fondement des travaux théoriques et analytiques menés dans des domaines tels que la fixation du prix des ressources, l'application d'instruments économiques dans les politiques d'environnement, le calcul des coûts et avantages environnementaux et les méthodes de la comptabilité "verte".

38. Les coûts environnementaux, qui sont dans une large mesure liés à la fourniture de biens publics tels que l'air pur et l'eau non polluée, sont rarement pris en compte dans les transactions commerciales et on les désigne couramment par le terme "*externalités*". Etant donné qu'il est difficile d'attribuer des valeurs monétaires à ces facteurs externes (en raison pour partie de l'absence d'unités évidentes de mesure environnementale), les milieux industriels et les responsables de la planification nationale intègrent rarement les externalités environnementales dans les processus décisionnels. Cela étant, les défaillances du marché associées à des externalités environnementales sont largement répandues. Des efforts sont faits pour attacher une valeur réaliste aux biens et services environnementaux et, par là, pour faciliter "*l'internalisation*" des coûts environnementaux dans les prix des biens. Des méthodes de plus en plus élaborées sont mises au point pour estimer les coûts et avantages environnementaux associés aux ressources naturelles et aux autres biens environnementaux. L'une des démarches utilisées est celle de la méthode de l'évaluation contingente qui permet de jauger la mesure dans laquelle la société est prête à payer un prix pour les avantages environnementaux et/ou à accepter une détérioration de l'environnement.

39. Une autre démarche est fondée sur la notion de "*valeur économique totale*" qui s'efforce d'attribuer des valeurs d'usage et des valeurs hors usage aux biens environnementaux, y compris : 1) les valeurs d'usage direct ; 2) les valeurs d'usage indirect ; 3) les valeurs d'existence ; et 4) les valeurs d'option. Par exemple, les forêts, les terres humides, la faune et la flore sauvages ont des utilisations directes liées aux biens qu'elles fournissent, comme le bois de chauffe ou le poisson, ainsi qu'aux loisirs qu'elles offrent, par exemple les randonnées ou le tourisme. La valeur d'usage d'un bien environnemental se rattache à son rôle fonctionnel d'appui à l'activité économique et peut se mesurer en termes d'avantages découlant du fait qu'il contribue à éviter la détérioration de l'environnement. Par exemple, les forêts et les terres humides exercent une fonction de soutien au plan de l'atmosphère et des microclimats, tandis que les espèces menacées jouent un rôle indirect en préservant la diversité biologique. Les valeurs d'existence se rapportent aux avantages découlant de la simple connaissance du fait qu'un bien environnemental existe et joue un rôle dans le maintien des écosystèmes. Les valeurs d'option sont associées aux contributions futures d'une ressource à la protection de l'environnement et à la satisfaction des besoins des générations futures. Dans les nouveaux systèmes de comptabilité, le calcul du produit national brut (PNB) tiendra compte des coûts afférents aux efforts de protection de l'environnement ainsi que des économies réalisées grâce à la prévention des dommages écologiques et à la préservation de ces différentes valeurs environnementales.

40. Bien qu'il soit souvent rapproché du principe pollueur-payeur, le concept d'internalisation des coûts environnementaux a trait aux moyens de mesurer les coûts et avantages environnementaux ainsi qu'au *montant* à payer pour couvrir les coûts. Cette notion est beaucoup plus complexe que le principe pollueur-payeur, lequel concerne celui qui doit se voir imputer les coûts dont le montant exact doit être arrêté "*par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable.*" La notion d'internalisation des coûts environnementaux est difficile à transposer en pratique, encore qu'il soit fait fréquemment allusion à l'intérêt qu'il y aurait à recourir davantage aux instruments économiques, par exemple dans la Recommandation du Conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement (23) et dans le Principe 16 de la Déclaration de Rio :

"Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement."

41. Les taxes et redevances d'environnement, les permis de polluer négociables et d'autres instruments économiques, s'ils sont bien conçus, peuvent concourir à rapprocher les prix du marché plus étroitement des coûts environnementaux globaux. Jusqu'à présent, toutefois, ils n'ont pas été largement mis en oeuvre et, d'une manière générale, ils sont utilisés en association avec des réglementations touchant l'environnement. Les gouvernements ont pu constater combien il est difficile de chiffrer les coûts et avantages environnementaux et de les internaliser au niveau national. Les difficultés sont plus grandes encore lorsqu'il s'agit d'internaliser au niveau international les coûts environnementaux pour prendre en compte l'utilisation des ressources ainsi que la détérioration des ressources partagées et transfrontières et du patrimoine commun de l'humanité. Il est aussi très difficile de faire en sorte que les prix du marché reflètent, au niveau international, les avantages générés par la conservation des ressources communes et transfrontières. Même si certains font valoir que le système commercial devrait favoriser l'internalisation des coûts et avantages environnementaux, on ne voit pas très bien comment les règles commerciales ou les instruments commerciaux pourraient accomplir cette tâche pour ce qui est des instruments des politiques d'environnement. Des réformes commerciales pourraient éliminer les obstacles aux importations ou les subventions qui faussent les prix en même temps qu'ils contribuent aux défaillances du marché et à l'externalisation des coûts et avantages environnementaux. Une autre proposition avancée dans cet esprit est de faire en sorte que les règles commerciales ne viennent pas empêcher inutilement les politiques d'environnement de jouer en faveur de l'internalisation des coûts et avantages environnementaux.

Principe utilisateur-payeur

42. Le "*principe utilisateur-payeur*" s'articule autour de l'idée que l'utilisateur des installations publiques, ou le consommateur d'un bien d'intérêt public, acquitte le coût du bien ou service environnemental ou paie les dommages pouvant résulter de cette utilisation. En théorie, une redevance d'utilisation correspondant à la valeur d'usage intégrale serait prélevée au titre de l'utilisation d'une ressource environnementale. On peut citer en exemple les droits d'entrée demandés aux visiteurs des parcs nationaux : à des utilisations différentes du parc correspondent des droits différents fixés de telle sorte que le coût d'utilisation est à la charge de la personne utilisant le bien public. Sous l'angle de l'environnement, quiconque profite directement ou indirectement de l'environnement devrait acquitter un coût modulé en fonction du niveau de l'avantage reçu. Lorsqu'il s'agit de biens environnementaux inépuisables -- tels que les zones d'habitat, les forêts et les parcs de chasse -- les utilisateurs peuvent être encouragés à payer l'existence de la ressource. De même, la consommation des ressources épuisables peut être régulée en application du principe utilisateur-payeur. Celui-ci s'inscrit dans l'internalisation globale des coûts d'environnement, qui suppose que les consommateurs paient directement l'utilisation des biens environnementaux et que les coûts encourus par les producteurs soient répercutés sur les prix des produits.

La mise en oeuvre de ce principe pourrait également contribuer à une prise de conscience accrue par les consommateurs du prix ou de la valeur des ressources qu'ils utilisent ou consomment.

43. Au niveau international, des efforts sont engagés pour étendre le Principe de l'utilisateur-payeur aux ressources partagées et au patrimoine commun de l'humanité. A cette fin, on peut faire une estimation des *"redevances d'utilisation"* en se fondant sur le coût estimatif du maintien de diverses ressources naturelles d'importance mondiale. Autrement dit, une redevance d'utilisation peut être fondée sur le montant que doivent payer les individus pour préserver l'existence des forêts tropicales humides qui fournissent de l'oxygène, assurent des puits de carbone ou constituent des habitats d'un intérêt crucial pour la diversité biologique. Par exemple, selon une estimation, la redevance d'utilisation serait de 8 dollars des Etats-Unis par adulte dans les pays de l'OCDE pour la préservation des forêts amazoniennes, dont la valeur d'existence est chiffrée à 3.2 milliards de dollars des Etats-Unis. Le principe utilisateur-payeur sous-tend les grandes lignes de la politique internationale de l'environnement selon lesquelles les pays possédant des ressources ou des biens d'un intérêt commun pour l'humanité, par exemple des ressources génétiques ou des forêts tropicales humides, recevraient une compensation pour les services environnementaux qu'ils rendent. On pourrait peut-être créer des marchés internationaux pour l'échange de ces services environnementaux, ou encore des marchés limités dans le cadre d'accords environnementaux internationaux portant sur ce type d'*"échanges commerciaux de services"* reposant sur des permis de polluer négociables, des échanges dettes contre protection de la nature et des actions de mise en oeuvre conjointe.

PRINCIPE DE PRECAUTION ET NOTIONS CONNEXES

Le principe de précaution

44. Le *"principe de précaution"* est né de la prise de conscience que les milieux scientifiques interviennent souvent trop tard pour mettre au point des réponses effectives dans le cadre des politiques d'environnement ; il recommande donc d'agir face aux menaces écologiques potentielles au lieu d'attendre une preuve scientifique absolue. Le principe de précaution est énoncé sous des formes multiples mais qui rendent l'idée exprimée dans la Déclaration de Rio de 1992 :

"En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement."

45. Bien qu'il ne soit pas encore généralement accepté comme principe du droit international, le principe de précaution est de plus en plus souvent repris dans le droit international de l'environnement et il a été appliqué à des domaines tels que la gestion de l'environnement en général, la gestion des déchets dangereux, la prévention de la pollution et la protection des espèces menacées. Il est à la base d'un certain nombre d'instruments juridiques internationaux, dont la Charte mondiale de la nature, la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Montréal. Le Traité sur l'Union européenne stipule également que la politique communautaire en matière d'environnement reposera, entre autres, sur *le principe de précaution*" (24). Tel qu'il est exprimé dans la Convention-cadre sur les changements climatiques (ainsi que dans la Déclaration de Rio), le principe de précaution intègre l'idée qu'il y a lieu de prendre en compte les coûts afférents aux mesures de précaution :

"Il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures, étant entendu que les politiques et mesures qu'appellent les changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible."

46. Le principe de précaution est particulièrement important pour la gestion des espèces et la préservation de la diversité biologique. Sans gestion appropriée, les ressources biologiques peuvent passer rapidement du stade de la menace à celui du risque réel d'extinction. Les conventions récentes sur les ressources biologiques, telles que la Convention de 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) et le Protocole de 1990 concernant la faune et la flore sauvages et les zones spécialement protégées (SPAW) ajouté à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, prévoient des mesures de précaution dans la gestion de l'environnement. Les parties sont tenues de gérer les espèces de la faune et de la flore en ayant pour objectif d'empêcher qu'elles ne soient menacées à quelque titre que ce soit. Par exemple, la CCAMLR prévoit à titre de précaution des *"limites de prises"* dans la gestion des pêcheries, ce qui plaide en faveur de contraintes dans l'effort de pêche en l'absence des données biologiques nécessaires pour procéder à l'évaluation quantitative d'un stock de poissons.

47. Compte tenu de la nécessité de fonder dans toute la mesure du possible les décisions d'action sur des connaissances scientifiques, la plupart des traités internationaux concernant l'environnement contiennent des dispositions particulières en vue de l'exécution de travaux de recherche scientifique. Des mécanismes de coopération internationale en matière de suivi et de recherche scientifique figurent dans un large éventail de conventions, depuis celles qui concernent la pollution marine et les transformations de l'atmosphère jusqu'à celles qui portent sur la préservation des sites faisant partie de l'héritage culturel de l'humanité.

Même si plusieurs des dispositions relatives à la recherche scientifique ont un caractère très général, quelques-unes fournissent des indications spécifiques et précises pour les travaux de recherche à entreprendre en vue d'identifier et de clarifier la nature et l'ampleur des problèmes d'environnement. Par exemple, la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone (qui a été le précurseur du Protocole de Montréal) décrit de manière très détaillée les domaines appelant des travaux concertés de recherche scientifique, y compris pour les questions relatives aux aspects physiques et chimiques de l'atmosphère, les conséquences potentielles de l'accroissement des radiations ultraviolettes sur l'environnement et la santé humaine, ainsi que la concentration de certains gaz. Les preuves scientifiques ont été un élément majeur de l'accord auquel sont finalement parvenues les Parties au sujet des mesures requises pour éliminer progressivement les substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

48. Certains pensent que le principe de précaution revient à inverser la charge de la preuve. Autrement dit, il incombe au pollueur ou à l'utilisateur de la ressource de prouver, avant de s'engager dans une activité, que celle-ci ne porte pas atteinte à l'environnement. Du point de vue opérationnel cependant, ce transfert de la charge de la preuve ne va pas sans soulever des problèmes tant pratiques que théoriques en raison principalement de la nature et du traitement du risque et des incertitudes. L'élaboration des décisions touchant l'environnement doit prendre en compte des risques impossibles à chiffrer, notamment les inconnues techniques, les lacunes dans les connaissances et l'indétermination. Faire face aux incertitudes exige des stratégies décisionnelles fondées sur l'évaluation des risques et la gestion des risques, celles-ci pouvant être tout à fait spécifiques du pays ou des pays prenant la décision. La définition de normes écologiques nationales et l'instauration de régimes pour la mise en oeuvre des accords environnementaux sont en partie la résultante d'un arbitrage entre l'anticipation d'un risque écologique et l'existence de certitudes scientifiques. Dans le Principe de précaution, la balance penche du côté du sentiment d'aversion à l'égard des risques.

49. Dans le contexte commerce/environnement, le principe de précaution s'applique aussi bien à la prise en compte des normes nationales en tant qu'obstacles potentiels au commerce qu'à l'utilisation de mesures commerciales dans le but de protéger les ressources partagées et le patrimoine commun de l'humanité. L'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord MSP) souligne que les mesures sanitaires et phytosanitaires doivent reposer sur des études d'évaluation des risques prenant en compte les preuves scientifiques. Cet accord recommande que les pays veillent à ce que leurs normes sanitaires et phytosanitaires *"soient fondées sur des principes scientifiques et qu'elles ne soient pas maintenues sans preuves scientifiques suffisantes"*. Les pays devraient s'appuyer sur une justification scientifique pour adopter des normes plus rigoureuses que les normes internationales mais la pleine preuve scientifique peut être tempérée par l'évaluation que fait un pays du niveau de risque et par ce qu'il entend par norme appropriée :

"... il y a une justification scientifique si, sur la base d'un examen et d'une évaluation des renseignements scientifiques disponibles conformément aux dispositions pertinentes du présent accord, un Membre détermine que les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes ne sont pas suffisantes pour obtenir le niveau de protection sanitaire et phytosanitaire qu'il juge approprié." (25)

50. En outre, conformément aux termes de cet accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, s'il n'existe pas de preuves scientifiques suffisantes, les gouvernements peuvent imposer, à titre de précaution, des mesures restrictives pendant qu'ils recherchent les renseignements requis pour établir leurs normes nationales. De même, le chapitre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui est consacré aux mesures sanitaires et phytosanitaires contient des dispositions aux termes desquelles les parties peuvent engager des actions pour protéger la vie ou la santé des êtres humains, des animaux ou des végétaux en se fondant sur les informations disponibles lorsqu'ils ne disposent pas d'éléments suffisants pour procéder à une évaluation des risques.

51. La négociation des accords multilatéraux sur l'environnement est délicate en raison des différences profondes qui peuvent exister entre les pays dans l'évaluation de ce qui constitue des risques ou menaces graves pesant sur les ressources partagées et le patrimoine commun de l'humanité. Il est en particulier difficile pour les pays d'arriver à un accord sur des procédures de mise en oeuvre efficaces et adéquates. C'est la raison pour laquelle l'élaboration de régimes internationaux pour l'environnement comportant des restrictions commerciales n'intervient habituellement que lorsqu'un accord général s'est dégagé sur le fait que l'environnement est exposé dans l'immédiat à un sérieux risque et que des mesures de précaution s'imposent ; tel est le cas dans la CITES et dans le Protocole de Montréal. Cependant, certains pays peuvent craindre que les risques sont plus graves qu'on ne l'admet communément ou que les mesures de précaution contenues dans l'accord ne sont pas appliquées. Ceci les a conduit, à l'occasion, à prendre ou à proposer des actions commerciales supplémentaires, afin de réaliser l'objectif de l'accord en matière d'environnement. Etant donné l'extrême diversité des jugements portés par les pays sur la preuve scientifique et sur le niveau de précaution approprié face aux risques écologiques pesant sur les ressources communes, il est difficile de s'inspirer du principe de précaution pour jauger ce genre d'actions commerciales. Des questions se posent néanmoins quant à la mesure dans laquelle il convient de prendre en compte le Principe de précaution et les notions connexes lorsqu'il s'agit de déterminer les exceptions qui pourraient être prévues dans les règles commerciales pour les besoins de la protection de l'environnement.

Gestion des risques

52. La notion de "*gestion des risques*", qui se rattache étroitement au principe de précaution, implique que soit évalué le risque écologique ou l'impact potentiel sur l'environnement, et que les décisions soient prises sur la base de cette évaluation. L'objectif général de la gestion des risques est d'atténuer les dangers menaçant la santé humaine et l'environnement. L'Académie nationale des sciences des Etats-Unis définit la gestion des risques en ces termes : "*Le processus d'action réglementaire, intégrant les résultats de l'évaluation des risques aux données techniques ainsi qu'aux considérations sociales, économiques et politiques en vue de prendre une décision.*"

53. En matière d'environnement, la gestion des risques s'effectue en quatre phases consistant à : (1) recenser les menaces pesant sur la société ou l'environnement ; (2) estimer l'ampleur de ces menaces, y compris la probabilité d'exposition et la toxicité relative de l'agent ; (3) apprécier le degré d'acceptabilité de ce niveau de risque ; et (4) prendre la décision voulue pour ramener ce risque au niveau approprié. Telle est la démarche fondamentale suivie pour fixer les normes d'environnement nationales. Ce processus lent et complexe conduit à : tenir compte du risque inhérent à différentes sources ; prévoir les changements qui interviendront dans la qualité de l'environnement ; évaluer l'efficience et l'efficacité des diverses options d'action ouvertes ; donner à toutes les parties en cause une idée de l'évaluation des risques ; fixer les niveaux de protection correspondant à un large éventail d'agents et de localités.

54. Un problème associé à la gestion des risques écologiques consiste à fixer les niveaux de risque qui seront acceptables du point de vue tant de l'environnement que de la société. Il s'agit habituellement là d'une démarche subjective, faisant appel à des avis d'experts pour cerner le risque réel et au processus politique pour déterminer ce qui constitue un risque acceptable. Extrapoler un risque évalué dans un modèle restreint à un risque concernant l'ensemble de la société ou d'un écosystème est une entreprise délicate, dans laquelle les occasions de formuler des jugements erronés ne manquent pas. Le niveau de risque accepté variera selon la nocivité de la menace particulière considérée, qui est déterminée au moyen d'une analyse scientifique, et selon le degré de tolérance du risque et les préférences de la société, éléments qui sont davantage une affaire de politique qu'une affaire de chiffres. Si la mise en oeuvre du Principe de précaution est à ce point difficile, c'est pour beaucoup en raison des impondérables de l'évaluation et de la gestion des risques.

55. L'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord MSP) prennent en compte les notions d'évaluation des risques et de gestion des risques. Les accords en question recommandent que les pays fondent leurs normes nationales concernant l'environnement, la sécurité et la santé sur des normes internationales, de manière à faciliter les échanges et à limiter la possibilité d'utiliser ces normes en tant que mesures protectionnistes. Cependant, les pays peuvent fixer des normes entraînant un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec les normes internationales *"pour la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement"* (Accord OTC) et si *"les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes ne sont pas suffisantes pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'ils jugent approprié."* (Accord MSP). La détermination du niveau approprié de protection assuré par une norme s'effectue à travers *"une évaluation ... des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes"* (Accord MSP). En vertu de l'Accord OTC, les réglementations techniques ne devraient pas être plus restrictives pour le commerce que cela serait nécessaire pour réaliser un objectif légitime *"compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait"* ; l'évaluation des risques doit prendre en compte les informations scientifiques et techniques disponibles. De même, l'ALENA affirme le droit de chaque partie de choisir le niveau de protection de la santé ou de la sécurité des personnes, des animaux et des végétaux qu'elle juge approprié eu égard à sa propre évaluation des risques.

Prévention de la pollution

56. La *"prévention de la pollution"* est une forme de gestion de l'environnement qui privilégie les changements à apporter aux procédés de fabrication et aux produits pour réduire la pollution et/ou la prévenir par rapport aux méthodes axées sur la lutte contre la pollution ou sur les dispositifs de dépollution en fin de chaîne. Par conséquent, les *"méthodes de production non polluantes"*, qui sont des systèmes complets permettant d'éviter la pollution tout au long du cycle de vie d'un produit, concourent à la prévention de la pollution. Les principales caractéristiques des technologies non polluantes sont les suivantes : l'utilisation de quantités aussi faibles que possible d'énergie et de matières premières par unité produite ; le minimum de rejets dans l'air, dans l'eau ou dans le sol durant la fabrication et l'utilisation du produit ; la fabrication de biens n'ayant que peu ou pas de composantes nuisibles ; la maximisation de la durabilité et du cycle de vie des produits ainsi que leur réemploi ou leurs possibilités d'élimination.

57. La prévention de la pollution se rattache au Principe de précaution, comme l'indique la recommandation suivante, émise en 1990 par le Conseil d'administration du PNUE, (26) qui lance un appel aux pays pour qu'ils adoptent :

"... des méthodes de production non polluantes -- y compris le choix des matières premières, le remplacement de certains produits et des techniques et procédés de production non polluants -- par mesure de précaution pour promouvoir l'adoption de systèmes de production qui réduisent au minimum... ou éliminent les déchets dangereux...".

58. Le Traité sur l'Union européenne stipule dans son article 130R(2) que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement est *"fondée sur les principes de précaution et d'action préventive"*. La préférence donnée à la prévention de la pollution ou à l'utilisation de méthodes de production non polluantes par rapport à d'autres méthodes de protection de l'environnement est énoncée dans un certain nombre de traités internationaux sur l'environnement, notamment dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer adoptée en 1982 et dans la Convention de Bâle de 1989, qui repose elle-même sur le principe de la réduction des déchets au minimum (27). Même si la Convention de Bâle concerne au premier chef les mouvements transfrontières de déchets dangereux avant leur élimination ou

leur recyclage, ses dispositions font également obligation aux Parties de réduire à un minimum la création de déchets dangereux. On trouve un autre exemple dans la Convention de Bamako sur l'interdiction de l'importation en Afrique et le contrôle et la gestion des mouvements transfrontières de déchets dangereux en Afrique (1991) (28), qui stipule que :

"Chaque Partie s'efforce d'adopter et de mettre en oeuvre, pour faire face au problème de la pollution, des mesures de précaution qui comportent, entre autres, l'interdiction d'évacuer dans l'environnement des substances qui pourraient présenter des risques pour la santé de l'homme et pour l'environnement sans attendre d'avoir la preuve scientifique de ces risques. Les Parties coopèrent en vue d'adopter des mesures appropriées de mise en oeuvre du principe de la précaution pour faire face à la prévention de la pollution au moyen de méthodes de production propres, plutôt qu'en observant des limites d'émission autorisées en fonction d'hypothèses relatives à la capacité d'assimilation".

Charge critique

59. La notion de "charge critique", tout comme celle de "rendement durable", est très controversée et reste entachée d'incertitudes pendant que l'exploration scientifique de ces deux concepts se poursuit. La charge critique se rapporte au niveau de tolérance d'un écosystème à l'égard d'un polluant donné, niveau au-delà duquel des dommages irréversibles se produiront vraisemblablement. La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe a défini la charge critique en ces termes :

"une estimation quantitative de l'exposition à un ou plusieurs polluants au-dessous de laquelle, selon les connaissances actuelles, il n'y a pas d'effets nocifs appréciables pour des éléments sensibles déterminés de l'environnement."

60. Le taux de charge est le rythme auquel un polluant est introduit dans l'environnement. Si de faibles charges de polluants viennent s'ajouter à un écosystème naturel pendant un laps limité de temps, et selon l'intensité de la charge et la nature du polluant, de nombreux écosystèmes semblent avoir une extraordinaire faculté de récupération. Cependant, plus la charge ou le rythme de chargement augmente, plus l'écosystème met de temps et éprouve de difficultés à récupérer. Dans certains cas, la probabilité de changements majeurs, irréversibles, associés aux charges s'accroît notablement.

61. Les effets exercés sur l'environnement par des charges de polluants posent deux sortes de problèmes : (i) l'agression subie par l'environnement du fait des augmentations progressives de la pollution dans le temps ; et (2) le risque d'un effondrement de l'écosystème associé au stress systématique et systémique. Le premier aspect est souvent lié aux niveaux de toxicité tandis que le second est un problème plus complexe, qui a été mis en relief dans les mises en garde lancées récemment au sujet des effets en retour induits par les changements climatiques. S'agissant du premier aspect, des charges critiques ont été définies en ce qui concerne les dépôts acides sur le sol et l'aptitude du sol à résister à ces dépôts ou à les absorber. Bien que tous les écosystèmes aient la faculté de supporter et d'absorber une certaine dose d'acidification, la quantité d'acide qui peut être absorbée varie avec chaque écosystème. Par exemple, les sols à forte teneur en chaux ont un niveau élevé de pH et sont capables de résister à des quantités relativement importantes de dépôts acides. Les systèmes à faible pH, tels que les forêts de conifères, en sont incapables ; par exemple, les dépôts acides sont souvent associés au recul des forêts en Europe et en Amérique du Nord.

62. Les accords multilatéraux sur l'environnement commencent à fonder leurs régimes réglementaires sur la notion de charges critiques et sur des préceptes analogues. Par exemple, la Convention sur la pollution transfrontière à longue distance a été complétée en 1994 par un Protocole relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre, qui prend appui sur la notion de "charge critique" pour fixer des

plafonds d'émissions correspondant aux niveaux de polluants que des écosystèmes déterminés peuvent tolérer. Des dispositions inspirées de cette notion de charge critique se retrouvent également dans les accords sur la gestion des ressources biologiques sous forme de "*concepts de rendement durable*". C'est ainsi que l'exploitation de ressources telles que les poissons ou les baleines est autorisée jusqu'à hauteur d'un certain niveau au-delà duquel elle pourrait aboutir à une diminution de la population des espèces visées. On peut citer à titre d'exemples les Protocoles à la Convention intérimaire sur la conservation des phoques à fourrure du Pacifique Nord, la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine ainsi que la Convention de 1992 concernant la conservation des espèces anadromes dans l'océan Pacifique Nord. La principale difficulté à laquelle se heurte la mise en oeuvre des démarches fondées sur la notion de charge critique consiste à amener les pays à se mettre d'accord sur ce qui constitue un niveau critique de polluants ou d'exploitation dans le cas d'un écosystème donné. Cependant, à mesure que s'accumulent les preuves scientifiques concernant les charges critiques de polluants spécifiques dans certains écosystèmes et les niveaux insoutenables d'exploitation de ressources spécifiques, ce concept facilite la mise en application du Principe de précaution.

Evaluation du cycle de vie

63. Les concepts "évaluation du cycle de vie" et "gestion du cycle de vie" jalonnent l'évolution des pratiques de gestion de l'environnement qui, après avoir mis l'accent dans un premier temps sur les dispositifs de lutte contre la pollution en fin de chaîne, se sont peu à peu orientées vers des approches intégrées conçues pour couvrir l'ensemble du "cycle de vie" du produit. Cette approche est parfois appelée gestion de l'environnement "depuis la production jusqu'à l'élimination finale" ou encore, dans la perspective des espoirs de plus en plus grands mis dans le recyclage ou le réemploi potentiel des produits, gestion de l'environnement "depuis la production jusqu'à la valorisation des déchets". La Society of Environmental Toxicology and Chemistry définit en ces termes l'évaluation du cycle de vie :

"un processus objectif visant à évaluer les charges que font peser sur l'environnement un produit, un procédé ou une activité, en recensant et en quantifiant l'énergie et les matériaux utilisés ainsi que les déchets rejetés dans l'environnement, à évaluer l'impact de ces utilisations d'énergie et de matières et des rejets dans l'environnement, ainsi qu'à évaluer et à mettre à profit les possibilités d'apporter des améliorations bénéfiques pour l'environnement. Cette évaluation s'étend à l'ensemble du cycle de vie du produit, du procédé ou de l'activité, englobant ainsi l'extraction et la transformation des matières premières, les opérations de fabrication, le transport, la distribution, l'emploi, le réemploi, la maintenance, le recyclage et l'élimination finale."

64. Outil analytique mis au point par le secteur industriel, et plus particulièrement par l'industrie chimique, l'évaluation du cycle de vie porte sur chacune des étapes de la vie d'un produit, depuis l'appropriation initiale des matières premières et l'utilisation d'énergie et d'autres facteurs de production par unité jusqu'aux caractéristiques du produit concernant le réemploi, les possibilités de recyclage et l'élimination. L'évaluation du cycle de vie comporte trois grands volets :

Inventaire du cycle de vie : ce volet est destiné à enregistrer les données pertinentes concernant l'énergie et les matières requises par le processus de production, ainsi que les déchets, effluents et émissions engendrés. Une démarche communément admise pour établir cet inventaire consiste à quantifier les ressources employées et les déchets générés, en vue d'améliorer les caractéristiques spécifiques des performances en matière d'environnement. Il s'agit notamment de mettre en évidence les aspects soit du procédé de fabrication soit de la conception du produit qui se prêtent à une réduction des besoins en ressources.

Analyse des impacts du cycle de vie : ce volet est étroitement lié aux méthodes d'évaluation des impacts sur l'environnement. L'objectif est d'évaluer l'impact global d'un produit ainsi que les caractéristiques de son procédé de fabrication. Les impacts peuvent être ceux qui s'exercent sur la santé des personnes, sur l'environnement, sur les ressources naturelles, etc...

Analyse des améliorations du cycle de vie : ce volet consiste à appliquer les données tirées des exercices d'inventaire et d'analyse des impacts pour apporter des améliorations au procédé de fabrication ou à la conception du produit, de manière à réduire les contraintes que font peser sur l'environnement l'utilisation de l'énergie et des matières premières ainsi que les émissions de déchets. Il peut s'agir d'améliorations aussi bien quantitatives que qualitatives, par exemple les améliorations à apporter à la conception des produits, à l'utilisation des matières premières, à la transformation industrielle, aux utilisations faites par le consommateur et à la gestion des déchets.

65. Bien que les techniques d'évaluation et de gestion du cycle de vie soient encore à un stade précoce d'élaboration, elles ont des incidences sur le commerce, comme le montrent les effets exercés sur le commerce par les programmes d'éco-étiquetage, de conditionnement écologique et de recyclage. Certains des nouveaux labels écologiques proposent des critères liés au moment du cycle de vie d'un produit où ont lieu la collecte, la production ou la transformation. Bien que les labels écologiques soient volontaires, ils

peuvent provoquer des problèmes d'accès au marché dans le cas de produits importés qu'il est difficile de rendre conformes à ces critères. Dans les pays de l'OCDE, les programmes de conditionnement écologique fixent des règles strictes en ce qui concerne la reprise, le recyclage, le réemploi et/ou l'élimination des différents types d'emballage et de matériaux d'emballage, règles qui peuvent imposer des coûts et fardeaux supplémentaires aux produits importés. Les exigences relatives aux possibilités de recyclage des produits ou à la "responsabilité du producteur" dans la gestion des produits jusqu'à la fin de leur vie sont également difficiles à mettre en pratique dans le cas des produits faisant l'objet d'échanges internationaux. Du fait que les modes de gestion visant l'ensemble du cycle de vie sont adoptés de plus en plus, ils pourraient avoir des incidences profondes sur le système d'échanges et il faut trouver des moyens de minimiser leurs conséquences négatives pour le commerce.

Etude d'impact sur l'environnement

66. L'"Etude d'impact sur l'environnement" (EIE) consiste à examiner, analyser et évaluer les activités envisagées en vue de minimiser la détérioration de l'environnement et d'exploiter au mieux les possibilités d'un développement durable et respectueux de l'environnement. D'une manière générale, les EIE devraient permettre de s'assurer que : (1) les autorités nationales ont pleinement identifié et pris en compte les effets exercés sur l'environnement par les activités proposées, ainsi que les solutions-variantes permettant d'éviter ou d'atténuer les effets écologiques ; et (2) l'occasion est donnée aux citoyens touchés de comprendre le projet ou la politique proposé et de faire connaître à l'avance leurs points de vue aux décideurs. Depuis 1969, date à laquelle les Etats-Unis ont décrété la première loi nationale en matière d'EIE, la Loi sur la politique environnementale des Etats-Unis (NEPA), les études d'impact sur l'environnement sont devenues une caractéristique commune des systèmes juridiques nationaux. En outre, de multiples institutions internationales, telles que la Banque mondiale et d'autres banques de développement, ont mandaté des procédures d'EIE pour évaluer l'impact sur l'environnement des projets proposés pour financement.

67. Les études d'impact sur l'environnement ont joué pendant longtemps un rôle important dans le cas des ressources communes ou transfrontières. Les Principes du PNUE de 1978 sur les ressources naturelles communes recommandent que tous les Etats entreprennent : "*des évaluations environnementales avant d'engager, en ce qui concerne des ressources naturelles communes, toute action qui risque de porter gravement atteinte à l'environnement d'un autre Etat ou des Etats partageant les ressources en question.*" La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe a établi, en 1991, une Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, laquelle stipule que les pays peuvent procéder à des EIE conjointes dans le cadre des obligations générales qui leur incombent d'empêcher, de réduire et de contrôler les importants effets transfrontières nuisibles à l'environnement découlant des activités proposées.

68. Bon nombre d'instruments environnementaux internationaux exigent aujourd'hui une forme ou une autre d'étude de l'impact sur l'environnement exercé par les projets, ce qui est notamment le cas de l'article 17 la Déclaration de Rio, de la Convention sur la diversité biologique, de la Charte mondiale de la nature et de la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'évaluation des projets ayant des incidences sensibles sur l'environnement. (29) Par exemple, la *Convention sur la diversité biologique* demande que chaque Partie contractante :

"adopte des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elle a proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets, et, s'il y a lieu, de permettre au public de participer à ces procédures."

69. De même, des EIE sont recommandées pour l'évaluation des effets environnementaux nocifs susceptibles d'être exercés sur le patrimoine commun de l'humanité, comme l'indique la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer :

"Lorsque des Etats ont de sérieuses raisons de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin, ils évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités sur ce milieu et rendent compte des résultats de ces évaluations..."

70. La méthodologie des études d'impact sur l'environnement a été traditionnellement appliquée pour jauger les effets écologiques de projets particuliers sur les écosystèmes physiques. Récemment, des tentatives ont été faites pour étendre les EIE à l'évaluation des effets environnementaux potentiels d'autres politiques, notamment les politiques macro-économiques et les politiques commerciales. Ces études, souvent appelées *"évaluations environnementales stratégiques"*, sont beaucoup plus difficiles à exécuter en raison des effets aussi larges que variés des politiques. Par exemple, bon nombre des conséquences environnementales des politiques commerciales ou des accords commerciaux sont la résultante des incidences économiques de ces politiques, elles-mêmes très difficiles à prédire. Pourtant, un consensus de plus en plus large est en train d'émerger autour de l'idée que les politiques et accords commerciaux devraient donner lieu à une forme ou une autre d'examen environnemental ou d'évaluation de leur impact. Ce genre d'exercice permettrait de dégager les grandes conséquences écologiques des différentes approches du commerce et de déterminer le type de mesures d'atténuation ou de mécanismes complémentaires qui pourraient être mis en place pour minimiser les dommages causés à l'environnement. C'est dans ce but que l'ALENA a donné lieu à des examens environnementaux et certains pays s'emploient à examiner les conséquences écologiques des accords de l'OMC.

NOTES

1. Edith Brown WEISS, Daniel B. MAGRAW, Paul C. SZASZ, *International Environmental Law : Basic Instruments and References* (1992), Ardsley-on-Hudson: Transnational Publishers.
2. Commission mondiale sur l'environnement (1987), *Notre avenir à tous*.
3. Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Rapport du Conseil d'administration*, 44 UN GAOR Supp. (N°25) at 115, UN Document A/44/25.
4. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (1992), UN Document A/CONF.151/5/Rev.1 ; et *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Action 21)* (1992), Annexe II, UN Document A/CONF.151.26.
5. Traité instituant la Communauté européenne, tel qu'il a été amendé par le Traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992.
6. Voir, par exemple, *Déclaration de Rio*, Préambule ; *Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures* (1988), UN Document A/RES/43/53 ; *Convention sur la diversité biologique* (1992), Préambule, 31.I.L.M. 818 ; *Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, Préambule, 9 juillet ; *Charte mondiale de la nature* (1983), Préambule, G.A. Res. 37/7, 37 UN GAOR Supp. N° 51, UN Document A/37/51.
7. *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm)* (1973), UN Document A/CONF.48/14/Rev.1.
8. *Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les responsabilités historiques des Etats concernant la préservation de la nature pour les générations présentes et futures* (1980), G.A. Res. 8, UN GAOR Supp. (N°48), UN Document A/RES/35/8 ; *Déclaration de La Haye*, 11 mars 1989 ; *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (1992), UN Document N° A/AC.237/18 (Part II)/Add.1.
9. Voir, par exemple, *Helsinki Rules on the Uses of the Water of International Rivers* (1966) ; *Charte des droits et devoirs économiques des Etats* (1974), G.A. Res. 3171, 29 UN GAOR Supp. (N°31), UN Document A/9631 ; *Décision du Conseil d'administration du PNUE : Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources partagées entre deux ou plusieurs Etats* (1978); G.A. Res. 3129 (XXVIII), UNEP ELGP32, 17 I.L.M. 1097 ; *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (1979).
10. Nations Unies, G.A. Res. 1803 (XVII), 14 décembre 1962 ; voir également la *Déclaration sur le droit au développement* (1986), G.A. Res.41/128, 41 UN GAOR Supp. (N°53), UN Document A/41/53.

11. *Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* (1972), UN Document ST/LEG/SER.C/10.
12. Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, Vol. III, 1905-81.
13. OCDE (1974), *Recommandation du Conseil concernant les principes relatifs à la pollution transfrontière* [C(74)224].
14. *Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement* (1991), XI ATSCM/2.
15. *Accord régissant les activités des Etats sur la lune et les autres corps célestes* (1967), 6. I.L.M.386.
16. *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (1982), UN Document A/CONF. 62/122.
17. *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination* (1989), UN Document UNEP/w6.190/4, UNEP/16.80/3 ; *Directives de Londres applicables à l'échange des renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international* (1989), Décision 15/30 du Conseil d'administration du PNUE.
18. OCDE (1972), *Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international* [C(72)128].
19. Article 130R(2), *Traité instituant la Communauté européenne*, tel qu'il a été amendé par le *Traité sur l'Union européenne*, Maastricht, 7 février 1992.
20. OCDE, C(72)128, reproduit dans OCDE(1975), *Le Principe pollueur-payeur : définition, analyse et mise en oeuvre*.
21. OCDE, C(74)223, reproduit dans OCDE(1975), *Le Principe pollueur-payeur : définition, analyse et mise en oeuvre*.
22. Communauté européenne, *Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement* (1974), amendée par le 15ème Rapport sur la concurrence (1980), point 259.
23. OCDE (1990), *Recommandation du Conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement* [C(90)177/FINAL].
24. Article 130R(2), *Traité instituant de la Communauté européenne*, tel qu'il a été amendé par le *Traité sur l'Union européenne*, Maastricht, 7 février 1992.
25. *Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires*, article 3, par. 3.
26. Programme des Nations Unies pour l'environnement (1990), *Décision du Conseil d'administration*, PNUE GC/SS.II/4B, août.
27. *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (1983), UN Document, A/CONF.62/122 ; *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination* (1989) ; *Convention de Paris pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique* (1974), 13 I.L.M. 352 ; *Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution* (1976), 15 I.L.M. 290 ; Commission économique des Nations

Unies pour l'Europe, *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux* (1992).

28. *Convention de Bamako sur l'interdiction de l'importation en Afrique et le contrôle et la gestion des mouvements transfrontières de déchets dangereux en Afrique* (1991), 30 I.L.M. 775.
29. Voir, par exemple, la *Déclaration de Rio*, Principe 17 ; *Convention de Wellington sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique* (1988), Article 37(7)(d)-(e), 39(2)(c), 54(3)(b), reproduite dans 27 I.L.M. 868 ; *Charte mondiale de la nature*, Principe 11(c) ; *Décision du Conseil d'administration du PNUE : Buts et principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement* (1987), UNEP/GC.14/17, Annexe III, 17 juin ; CEE, *Directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement* (1985), Dir. N° 85/337, 27 juin ; *Convention de Bâle sur la diversité biologique* (1992), Article 14 ; *Quatrième Convention de Lomé entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté économique européenne* (1990), Article 37, repris dans 29 I.L.M. 783. OCDE (1979), Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'évaluation des projets ayant des incidences sensibles sur l'environnement [C(79)116].