

Souveraineté des États et droit international de l'environnement

Les alliances en matière de biodiversité, de nécessaires contre-pouvoirs

L'exemple des États mégadivers

Philippe KARPE

Cirad-forêt

Programme forêts naturelles

Pcp Forêts et biodiversité

BP 853

Antananarivo

Madagascar

Une souveraineté encadrée en matière d'environnement

Les États sont souverains. En application de cette souveraineté, les États déterminent seuls leurs politiques à suivre et les réglementations nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques. Cela est nettement rappelé dans le cadre spécifique des déclarations et des conventions internationales de l'environnement. À titre d'illustration, cela a été très récemment réaffirmé dans la Déclaration ministérielle adoptée au terme de la sixième Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique tenue à La Haye (Pays-Bas), 7 au 19 avril 2002 : § 15, b) :

« Réaffirmer que les États ont, conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leurs propres politiques environnementales, et la responsabilité de s'assurer que les activités sous leur juridiction ou leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres États ou d'autres zones extérieures aux limites de leur juridiction nationale ».

Tout en posant, ainsi, clairement le principe de la souveraineté des États, les déclarations et les conventions internationales relatives à l'environnement (comme d'ailleurs les autres déclarations et conventions) encadrent l'exercice de cette souveraineté. Cet encadrement est tant général que particulier (il y a, par exemple, des dispositions spécifiques aux droits des communautés locales, traditionnelles et autochtones, à l'exemple de l'article 8 j de la Convention sur la diversité biologique, des articles 16 g et 17, 1^oc de la Convention de lutte contre la désertification ou bien encore de l'article 11 de l'African Convention on the conservation of nature and natural resources).

L'existence d'un semblable encadrement juridique n'a surtout pas lieu d'étonner. N'est-ce pas là, justement, le rôle du droit international qui est un droit de coopération et de coordination des politiques et des actions interétatiques ?

L'ineffectivité du principe d'égalité

Les États sont-ils libres ou non d'accepter l'encadrement juridique énoncé dans les déclarations et les conventions internationales relatives à l'environnement ? Participent-ils également ou non à son élaboration et à son adoption ?

Conformément au principe d'égalité, lui-même issu du principe de la souveraineté, chaque État devrait être en mesure d'adhérer librement à ce cadre et, préalablement, de participer également à son élaboration et adoption. De fait, il n'en est pas toujours ainsi. En effet, pour des raisons matérielles évidentes (dont financières), tous les États intéressés et spécialement les pays en voie de développement ne peuvent pas envoyer suffisamment de délégués, de surcroît bien formés, voire pas de délégué du tout, à l'ensemble des conférences les concernant.

Le recours utile et indispensable aux alliances

Dès lors, de manière à renforcer, à tout le moins, leur poids et donc leur pouvoir d'influence sur les normes internationales les intéressant, certains États se regroupent. Tel est, depuis peu, le cas de certains des États à forte biodiversité, autrement dénommés États mégadivers.

Appelés ainsi du fait de « *the vast diversity of species and ecosystems they encompass* »¹, les États mégadivers incluent généralement les pays suivants : « *Australia, Brazil, Bolivia, China, Colombia, Ecuador, India, Indonesia, Madagascar, Mexico, Peru, United States, Venezuela and Zaire (Democratic Republic of Congo). Nevertheless, many other countries (while not megadiverse) possess large and extremely important reserves of biological wealth. These include : Costa Rica, Cuba, Fiji, Malaysia, Nigeria, Philippines, South Africa, Thailand and several others. In any case, the majority of these countries are also developing countries* »².

Peu avant la sixième réunion de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique tenue à La Haye (Pays-Bas), du 7 au 19 avril 2002, douze de ces États mégadivers (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Colombie, Costa Rica, Équateur, Inde, Indonésie, Kenya, Mexique, Pérou et Venezuela), qui représentent « conjointement près de 70 % de la diversité biologique de la planète »³, se sont réunis à Cancún, au Mexique, du 16 au 18 février 2002. Ils se sont ainsi rencontrés « *in order to share experiences and reach agreements on the conservation and sustainable use of biological diversity* »⁴.

Site Internet à consulter

Le Secrétariat mexicain de l'environnement et des ressources naturelles a mis en ligne sur un site Internet le compte rendu de la première réunion des États mégadivers partageant les mêmes points de vue. Sur ce site, peuvent être trouvés la Déclaration ministérielle finale de cette réunion, ainsi que les divers documents préparatoires et des articles de presse.

Adresse du site :

http://www.semarnat.gob.mx/internacionales/reunion/convocatoria_ingles.shtml

Nécessité pressante d'une coopération et d'une coordination des efforts et des actions

La biodiversité représente pour les États mégadivers « *an enormous economic opportunity*^[5] »⁶. Bien convaincus de cela, ces pays ont pris l'initiative de formuler, proposer et faire adopter des normes juridiques, spécialement au niveau international, qui soient adaptées à leurs intérêts et à leurs besoins. Or, « *the international environment is characterized by asymmetrical relations and unequal sharing of resources, power and influence* »⁷. Dès lors, l'exigence d'une coopération et d'une coordination (« *to build a solid block for negotiation at diverse fora and multilateral mechanisms* »⁸) entre eux s'est imposée avec force et urgence.

L'instrument de coopération et de coordination

Au terme de leur réunion, les douze États mégadivers ont adopté une déclaration : The Cancun Declaration of Like-Minded Megadiverse Countries. Par cette déclaration, ils ont convenu de créer un Groupe des pays riches en biodiversité partageant les mêmes points de vues (§ 1^{er}).

Structure du Groupe des pays riches en biodiversité partageant les mêmes points de vue

Ce groupe devrait se réunir périodiquement « *at ministerial and experts levels* » (§ 3). Son secrétariat est assuré par chaque État d'accueil de sa prochaine réunion. Ce secrétariat a pour fonctions d'assurer la continuité des travaux et du fonctionnement du groupe, de poursuivre et de faire avancer la coopération entre ses membres et de réaliser les accords et les objectifs qu'ils se sont fixés (§ 3).

Fonctions du groupe

Conçu comme « *a mechanism for consultation and cooperation to promote [leurs] interests and priorities related to the preservation and sustainable use of biological diversity* » (§ 1^{er}), le Groupe des pays riches en biodiversité partageant les mêmes points de vue a pour fonction première de coordonner les efforts de ses membres « *in order to present a common front in the international fora dealing with biodiversity* » (§ 1 a). Dans ce cadre, il doit spécialement promouvoir « *the creation of an international regime to effectively promote and safeguard the fair and equitable sharing of benefits arising from the use of biodiversity and its components. This regime should contemplate, inter alia, the following elements : certification of legal provenance of the biological material, prior informed consent and mutually agreed terms for the transfer of genetic material, as requirements to the application and granting of patents, strictly in accordance with the conditions of access agreed by the countries of origin* » (§ 1 h).

Ce groupe n'a pas qu'une visée externe. En effet, à travers lui, les États participants souhaitent aussi encourager et faciliter une coopération entre eux. Dans ce contexte, et de manière toute particulière, ils envisagent ainsi de « *jointly explore ways to exchange information and to harmonize [their] respective national legislations on the protection of biological diversity, including related knowledge as well as access to biological and genetic resources, and the sharing of benefits arising from their sustainable use* » (§ 1 d). Ils projettent également de « *[develop] strategic projects and bilateral, regional and international agreements, in the framework of a stronger south-south cooperation, for the conservation and sustainable use of biological diversity and genetic resources* » (§ 1 i).

¹ Ministry of the Environment and Natural Resources. SEMARNAT, 2002.

Access to genetic resources and fair, equitable sharing of benefits; building a common agenda. Reference document for the Ministerial Meeting of Likeminded Megadiverse Countries. Cancun, Q. Roo, Mexico, February 16-18, 2002. January 17, 2002.

² CAILLAUX Jorge, RUIZ Manuel (Peruvian Society for Environmental Law), 2002. Legislative experience on access to genetic resources and options for megadiverse countries. Reference document for the Ministerial Meeting of Likeminded Megadiverse Countries. Cancun, Q. Roo, Mexico, February 16-18, 2002. January, 2002.

³ Document Unep-Cbd-Cop 6/20, § 45.

⁴ Secretariat de Medio Ambiente y Recursos Naturales. SEMARNAT, 2002. Ministerial Meeting of likeminded megadiverse countries building a common agenda for conservation and sustainable use of biological diversity. Cancun, Q. Roo, Mexico, February 16-18, 2002.

⁵ « *The overall economic value from biodiversity is not known. However, a recent attempt estimated that biodiversity ecosystem services amounts US \$ 2.9 trillion for the entire world. From those estimates, \$ 500 million represents for ecotourism, \$ 200 million for pollination, \$ 90 million for nitrogen fixation, and \$ 135 million for Co₂ sequestration, worldwide* » (Ministry of Environment and Forests. Government of India. Biotechnology and bioprospecting for sustainable development.

Ministry of the Environment and Natural Resources. SEMARNAT, 2002. Access to genetic resources and fair, equitable sharing of benefits; building a common agenda. Reference document for the Ministerial Meeting of Likeminded Megadiverse Countries. Cancun, Q. Roo, Mexico, February 16-18, 2002. January 17, 2002).

⁶ Ministry of the Environment and Natural Resources. SEMARNAT, 2002. Access to genetic resources and fair, equitable sharing of benefits; building a common agenda. Op. cit.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ CAILLAUX Jorge, RUIZ Manuel (Peruvian Society for Environmental Law), 2002. Legislative experience on access to genetic resources and options for megadiverse countries. Op. cit.

Appréciation de l'effectivité future de l'action commune des États mégadivers

Quelle peut être, à l'avenir, la portée réelle de l'action du Groupe des pays riches en biodiversité partageant les mêmes points de vue ?

Il ne fait aucun doute que, malgré des difficultés et des renoncements inhérents à l'exercice de coopération et de coordination, il est toujours préférable pour des États de faible ou de moyenne puissance de s'exprimer d'une seule voix. En effet, celle-ci a bien plus de poids que si elle demeurerait dispersée. Mais quelle est la mesure précise de cette force ? En particulier, s'agit-il d'un pouvoir d'influence réellement déterminant ?

Petit glossaire juridique

Au fil des articles, divers termes ou locutions juridiques sont apparus ou apparaîtront. Pour les plus courants et fondamentaux d'entre eux, il s'agit, dès à présent et dans chacun des prochains numéros de BFT, d'en donner une explication accessible en vue d'en faciliter la compréhension et conséquemment l'usage par tout un chacun.

Souveraineté

À la différence de toutes les autres collectivités humaines existantes, à l'exemple des collectivités territoriales infra-étatiques (régions, départements, États fédérés, etc.), l'État est la seule à avoir la qualité d'entité souveraine. Solidement ancré dans le droit positif, le principe de souveraineté des États est né avec l'État lui-même. Initialement, il avait pour fonction de mieux asseoir l'existence des États en Europe contre la tutelle papale et celle du Saint-Empire romain germanique. Synonyme d'indépendance, la souveraineté a pour corollaires : 1) l'absence de toute subordination organique des États à tout autre sujet du droit international ; 2) la présomption de conformité au droit des actes des États ; 3) la liberté de choix par les États de leur propre régime politique, économique et social. Chaque État est soumis à un ensemble d'obligations propres à garantir l'exercice des droits des autres États et de cette manière leur propre souveraineté. Ces obligations sont : 1) l'exigence de respecter les règles de droit international auxquelles l'État a consenti ; 2) l'interdiction de s'ingérer dans les affaires intérieures des autres États ; 3) la prohibition du recours à la force ; 4) l'obligation de régler pacifiquement les différends ; 5) le devoir de coopération.

Principe d'égalité

Tous les États sont juridiquement égaux entre eux. Ce principe est posé comme le fondement de la coopération entre les États par la Charte des Nations unies (articles 1 et 2, § 1^{er}). En vertu de ce principe, tous les États ont les mêmes droits et obligations internationaux et « sont des membres égaux de la communauté internationale, nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature » (6^e principe de la Déclaration

relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies [Annexe à la résolution 2 625 [XXV], adoptée le 24 octobre 1970, par l'Assemblée générale des Nations unies, sous l'intitulé Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies]). Suivant, notamment, les termes du 6^e principe de la déclaration précitée relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies ainsi que du Point I de l'Acte final, adopté le 1^{er} août 1975, de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, l'égalité souveraine implique pour les États entre autres le devoir de respecter le droit de chacun d'entre eux, de définir et de conduire à son gré ses relations avec les autres États conformément au droit international. Ils ont également le devoir de respecter la personnalité de chacun d'entre eux, ainsi que leur intégrité territoriale et leur indépendance politique. Ils ont aussi le devoir de s'acquitter pleinement et de bonne foi de leurs obligations internationales et de vivre en paix entre eux. En sus de ces devoirs, ils ont le droit d'appartenir ou de ne pas appartenir à des organisations internationales, d'être partie ou non à des traités bilatéraux ou multilatéraux. Ils ont également le droit à la neutralité. Ils ont, par ailleurs, le droit de choisir et de développer librement leur propre système politique, social, économique et culturel. La principale implication du principe d'égalité souveraine entre les États est la réciprocité des droits et des avantages et, donc, la non-discrimination. Sous la pression tout particulièrement des pays en voie de développement, le principe d'égalité a été progressivement aménagé de manière à tenir compte des handicaps naturels et historiques réels et, donc, des inégalités concrètes entre les États (inégalités de dimension, de richesse, de population et de puissance) (théorie de l'inégalité compensatrice). Ainsi, par exemple, dans le domaine des relations commerciales entre les pays en voie de développement et les pays développés, ont été créés et mis en œuvre des traitements préférentiels et des réductions tarifaires. De manière similaire, il a été aménagé un statut juridique spécifique pour les petits États insulaires.

Les États mégadivers semblent absolument convaincus que s'ils « adopt a shared position, the course and tendencies of international law regarding access to genetic resources can be changed. Cooperative efforts and actions should push the megadiverse countries towards the establishment of certain basic rules that protect their common interest »⁹.

Sur le plan international, le Groupe des pays riches en biodiversité partageant les mêmes points de vue s'est déjà exprimé à deux reprises, à l'occasion tout d'abord de la sixième réunion de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique tenue à La Haye (Pays-Bas), en avril 2002, puis au cours du Sommet mondial pour le développement durable qui s'est déroulé à Johannesburg (Afrique du Sud), du 26 août au 4 septembre 2002.

Il semble encore trop tôt pour constater et mesurer la portée réelle et décisive sur les normes des actions communes menées par ce groupe. Seuls l'avenir et la multiplication de ces actions le permettront.

Déclaration, résolution, recommandation

À l'instar des États, les organisations internationales peuvent être l'auteur d'actes juridiques internationaux. En effet, elles sont pareillement des sujets du droit international. Ces actes juridiques sont, entre autres, des actes unilatéraux (les organisations internationales peuvent également conclure des traités internationaux entre elles ou avec d'autres sujets de droit international). L'acte unilatéral est l'expression de la volonté d'un seul sujet de droit international tendant à créer des effets de droit. L'une des questions essentielles en ce qui concerne les actes unilatéraux des organisations internationales est celle relative à leur force juridique. Plus précisément, il s'agit de savoir si ces actes ont une portée juridique obligatoire ou non. De manière générale, les actes unilatéraux des organisations internationales sont dépourvus de toute force obligatoire à l'égard des États membres des organisations concernées (les organisations internationales possèdent, néanmoins, une force politique importante en constituant de forts moyens de pression). Ainsi, ces États n'engagent nullement leur responsabilité internationale au cas où ils n'observent pas les prescriptions contenues dans ces actes. D'ailleurs, cette situation peut, sans aucun doute, expliquer pourquoi beaucoup de ces actes sont souvent adoptés sans grande opposition par les États membres. Bien qu'ainsi dépourvus de toute portée obligatoire, les actes unilatéraux des organisations internationales ne sont pas, toutefois, privés de toute portée juridique. Tout d'abord, les États membres doivent les examiner de bonne foi et s'ils ne les respectent pas, parce qu'ils en contestent la validité ou l'opportunité, ils doivent le dire et s'en expliquer. Ensuite, ils habilent les États membres à agir conformément à leurs prescriptions, sans qu'un tel comportement puisse justifier l'engagement de leur responsabilité internationale. Si, ainsi, en principe, les actes unilatéraux des organisations internationales ne sont pas des actes obligatoires à l'égard de leurs États membres, ils peuvent, toutefois, l'être de manière exceptionnelle. Il s'agit, notamment, des décisions concernant le fonctionnement des organisations, à l'exemple des nominations des agents des organisations et des juges des juridictions internationales rattachées à celles-ci, des mesures financières et des règlements intérieurs et financiers. La détermination de la portée juridique exacte des actes unilatéraux des organisations internationales à l'égard de leurs États membres ne peut se faire sur la base de leur dénomination. En effet, celle-ci est bien trop disparate, imprécise et conséquemment trompeuse. De ce fait, elle ne peut pas, non plus, être faite de manière générale et abstraite. Elle ne peut l'être que pour chaque cas d'espèce. Dans ce cadre, elle dépend de l'analyse cumulative de plusieurs éléments, dont celle de la nature du pouvoir reconnu à l'organisation par le traité constitutif et, en son sein, à l'organe auteur de l'acte, des termes employés, des conditions d'élaboration et d'adoption (majorité, unanimité ou consensus), des travaux préparatoires, de la pratique ultérieure des États membres et des éventuels mécanismes de contrôle. Dans certains cas très particuliers, les organisations internationales sont susceptibles d'adopter des actes juridiques obligatoires à l'égard des États non membres.

Bien évidemment, il en est ainsi lorsque ces États consentent aux actes unilatéraux en cause. Mais, il en est également ainsi même sans leur consentement, notamment lorsque les organisations internationales concernées gèrent des espaces internationaux déterminés (air, fleuves, fonds marins, etc.). En effet, à défaut d'une telle portée, l'action de ces organisations serait privée de toute effectivité. Pour conclure, il mérite d'être souligné que, indépendamment de cette force obligatoire et même dépourvue de celle-ci, les actes peuvent contribuer à la formulation (codification) et à la formation (création) de normes obligatoires et spécialement de normes coutumières (la coutume se définit en droit international comme la « preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit » [article 38 du Statut de la Cour internationale de justice]).

Traité international

Il existe différentes sources du droit. Parmi celles-ci, figurent les traités internationaux (les autres sources sont la coutume internationale, les principes généraux de droit et les actes unilatéraux). Un traité international désigne tout accord, conclu entre deux ou plusieurs sujets du droit international, destiné à produire des effets de droit et régi par le droit international. Les traités internationaux peuvent être diversement dénommés : charte, pacte, statut, protocole, convention, etc. Ces différentes dénominations n'impliquent nullement une différence de régime juridique. Une fois négociés et adoptés, les traités internationaux peuvent entrer en vigueur de deux manières distinctes : soit par leur simple signature (accord en forme simplifiée), soit par un acte solennel distinct de la signature qu'est la ratification (traité en forme solennelle). La première de ces deux procédures a, certes, l'avantage d'être plus rapide que la seconde. Cependant, elle permet spécifiquement à un État de satisfaire par la signature l'opinion publique internationale ou l'un de ses partenaires, du fait qu'il évite la ratification sans jamais être lié et, donc, sans déplaire à sa propre opinion publique. Le choix de l'usage de l'une ou l'autre de ces deux procédures peut être déterminé au cours de la négociation par le traité lui-même ou par l'État, notamment en fonction de son propre droit interne. Les traités internationaux ne produisent d'effets juridiques (créations de droits et/ou d'obligations) qu'à l'égard des parties à ceux-ci. Certains d'entre eux créent aussi des droits pour les tiers, à l'exemple de ceux contenant la clause dite de la nation la plus favorisée ou une stipulation pour autrui. Vis-à-vis des États parties, les traités internationaux ont force obligatoire dès leur entrée en vigueur (principe *Pacta sunt servanda*). Toutefois, dès avant leur entrée en vigueur, chaque État partie à un traité international doit s'abstenir de tout acte susceptible d'altérer l'objet et le but du traité. La portée obligatoire des traités internationaux peut être atténuée par l'énoncé de réserves. Ces dernières permettent, en effet, à un État partie à un traité de modifier, voire d'exclure, à son égard l'application de certaines dispositions du traité. Cependant, des traités internationaux excluent parfois toute possibilité d'émettre des réserves. De surcroît, aucune réserve ne doit être contraire à l'objet et au but du traité international en cause.