

La Conférence de Rio sur le développement durable (Conférence de Rio + 20) : révolution ou évolution de la gouvernance internationale de l'environnement ?

Sophie Lavallée et Pierre Woitrin

Volume 56, numéro 2, juin 2015

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1031349ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/1031349ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lavallée, S. & Woitrin, P. (2015). La Conférence de Rio sur le développement durable (Conférence de Rio + 20) : révolution ou évolution de la gouvernance internationale de l'environnement ? *Les Cahiers de droit*, 56(2), 105–150.
<https://doi.org/10.7202/1031349ar>

Résumé de l'article

Toute réflexion sur la gouvernance internationale de l'environnement et sur l'opportunité de créer une organisation internationale de l'environnement ne peut se résumer à un débat sur l'institution en tant que telle. Ce serait oublier les enjeux les plus déterminants du débat, lesquels portent davantage sur la façon d'assurer l'efficacité des accords et de renforcer leur légitimité et leur prise en considération dans les autres compétences de l'Organisation des Nations Unies (ONU), mais également dans l'ensemble du système économique mondial. Quelles sont les réformes institutionnelles les mieux à même d'assurer l'efficacité de l'action collective dans la résolution des problèmes environnementaux globaux ? On sait que le passage du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) à une Organisation mondiale du commerce (OMC) a permis de réformer l'organe de règlement des différends, ce qui a eu un effet déterminant sur l'efficacité et le respect des accords commerciaux. Peut-on réfléchir de la même manière pour ce qui est de la création d'une organisation internationale de l'environnement ? Dans quelle mesure et quelles conditions une telle organisation pourrait-elle renforcer les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et, partant, l'engagement des États vers un développement durable ? En convoquant la Conférence de Rio + 20, qui avait non seulement pour thème l'économie verte, mais également le cadre institutionnel du développement durable, l'Assemblée générale des Nations Unies voulait susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable. Au regard des faiblesses de la gouvernance internationale de l'environnement sur le plan de la coordination, du renforcement des capacités des pays en développement (PED), de la légitimité et de l'autorité des institutions qui participent à cette gouvernance, la déclaration diplomatique finale de la Conférence de Rio + 20, intitulée « L'avenir que nous voulons », contient-elle des engagements politiques susceptibles d'insuffler des améliorations notables à la gouvernance internationale de l'environnement ? Porte-t-elle en germe des avancées vers la création d'une organisation internationale de l'environnement ?

La Conférence de Rio sur le développement durable (Conférence de Rio + 20) : révolution ou évolution de la gouvernance internationale de l'environnement ?

Sophie LAVALLÉE* et Pierre WOITRIN**

Toute réflexion sur la gouvernance internationale de l'environnement et sur l'opportunité de créer une organisation internationale de l'environnement ne peut se résumer à un débat sur l'institution en tant que telle. Ce serait oublier les enjeux les plus déterminants du débat, lesquels portent davantage sur la façon d'assurer l'efficacité des accords et de renforcer leur légitimité et leur prise en considération dans les autres compétences de l'Organisation des Nations Unies (ONU), mais également dans l'ensemble du système économique mondial. Quelles sont les réformes institutionnelles les mieux à même d'assurer l'efficacité de l'action collective dans la résolution des problèmes environnementaux globaux ? On sait que le passage du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) à une Organisation mondiale du commerce (OMC) a permis de réformer l'organe de règlement des différends, ce qui a eu un effet déterminant sur l'efficacité et le respect des accords commerciaux. Peut-on réfléchir de la même manière pour ce qui est de la création d'une organisation internationale de l'environnement ? Dans quelle mesure et quelles conditions une telle organisation pourrait-elle renforcer les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et, partant, l'engagement des États vers un développement durable ? En convoquant la Conférence de Rio + 20, qui avait non seulement pour thème l'économie verte, mais également le

* Professeure titulaire, Faculté de droit, Université Laval ; avocate, membre du Barreau du Québec.

** Doctorant, Faculté de droit, Université Laval ; chercheur, Centre de droit international et transnational, Université Laval, Centre d'études en droit économique (CÉDÉ) de l'Université Laval.

cadre institutionnel du développement durable, l'Assemblée générale des Nations Unies voulait susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable. Au regard des faiblesses de la gouvernance internationale de l'environnement sur le plan de la coordination, du renforcement des capacités des pays en développement (PED), de la légitimité et de l'autorité des institutions qui participent à cette gouvernance, la déclaration diplomatique finale de la Conférence de Rio + 20, intitulée «L'avenir que nous voulons», contient-elle des engagements politiques susceptibles d'insuffler des améliorations notables à la gouvernance internationale de l'environnement? Porte-t-elle en germe des avancées vers la création d'une organisation internationale de l'environnement?

A discussion of international governance in the field of the environment and the need for a worldwide environment organization cannot be limited to a debate about the institution itself. This would be to ignore the issues at stake, such as ways to enforce agreements effectively, increase their legitimacy and ensure that they are taken into account as part of the other responsibilities of the United Nations (UN) and the worldwide economic system. What institutional reforms are needed to ensure the effectiveness of collective action to resolve global environmental problems? The replacement of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) by the World Trade Organization (WTO) led to a reform of the dispute resolution mechanism, which had a determining effect on the effectiveness of and compliance with trade agreements. Is it possible to apply the same reasoning to the creation of an international environment organization? To what extent and on what conditions could such an organization strengthen multilateral agreements on the environment and, as a direct result, a commitment by States to sustainable development? The General Assembly of the United Nations, when it convened the Rio + 20 conference, which focused not only on the green economy but also on the institutional framework for sustainable development, wanted to “to secure renewed political commitment for sustainable development” and “assess progress to date and the remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits on sustainable development”. In light of the weaknesses of the structure to ensure international governance of the environment in terms of coordination, increased capacity in developing nations, and the legitimacy and authority of the institutions involved in

governance, does the final diplomatic declaration from Rio + 20, called "The Future We Want", contain political commitments likely to bring about noticeable improvements in the international governance of the environment? Does it bear the seeds, or point to the creation, of a future international environment agency?

Cualquier reflexión sobre la gobernanza internacional del medio ambiente, y sobre la oportunidad de una organización mundial del medio ambiente no se puede reducir a un debate sobre la institución como tal. Ello sería olvidar los retos más determinantes del debate que tratan sobre la manera de asegurar la eficacia de los acuerdos y reforzar su legitimidad, para que sean considerados en las otras competencias que tiene las Naciones Unidas (ONU) e igualmente en el conjunto del sistema económico mundial. ¿Qué reformas institucionales son las que más se aseguran de la eficacia de la acción colectiva en la resolución de problemas globales del medio ambiente? Sabemos que el paso del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) a una Organización Mundial del Comercio (OMC) ha permitido reformar el órgano del reglamento de diferendos, lo cual ha tenido un efecto determinante en la eficacia y el respeto de los acuerdos comerciales. ¿Podemos reflexionar de la misma manera en lo que se refiere a la creación de una organización internacional del medio ambiente? ¿En qué medidas y condiciones una organización tal podría reforzar los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente donde resultaría el compromiso por parte de los Estados hacia un desarrollo sostenible? Al convocar la Conferencia de Rio + 20, la cual no solamente tenía como tema la economía verde sino también igualmente el marco institucional del desarrollo sostenible, la Asamblea general de las Naciones Unidas quería «suscitar un compromiso político renovado, a favor del desarrollo sostenible» y «evaluar los progresos realizados y las lagunas que quedan aún por cubrir en el plano de la puesta en marcha de los textos provenientes de las grandes cumbres relacionadas con el desarrollo sostenible». Con respecto a las debilidades de la gobernanza internacional del medio ambiente en lo que respecta la coordinación, el reforzamiento de las capacidades de los países en vías de desarrollo, de la legitimidad y de la autoridad de las instituciones que participan en esta gobernanza, ¿la declaración diplomática final de la Conferencia de Rio + 20 titulada «El futuro que queremos» contiene los

compromisos políticos susceptibles de garantizar las mejoras notables a la gobernanza internacional del medio ambiente? ¿Porta el germen de los avances hacia la creación de una organización internacional del medio ambiente?

	<i>Pages</i>
1 Les piliers de la gouvernance internationale de l'environnement	111
1.1 L'évolution de la gouvernance internationale de l'environnement	112
1.2 L'état actuel de la gouvernance internationale de l'environnement.....	117
2 Les possibilités de réforme de la gouvernance internationale de l'environnement et les décisions prises à la Conférence de Rio + 20: quelles perspectives d'avenir pour la gouvernance internationale de l'environnement?	124
2.1 Les possibilités de réforme	124
2.1.1 Le regroupement ou (<i>clustering</i>) des conventions environnementales	124
2.1.2 La création d'une cour mondiale de l'environnement.....	126
2.1.3 La création d'une organisation internationale de l'environnement	128
2.2 Le renforcement du Programme des Nations Unies pour l'environnement et les autres réformes institutionnelles adoptées dans le sillage de la Conférence de Rio + 20.....	145
Conclusion	148

À la Conférence de Rio sur le développement durable (Conférence de Rio + 20), tenue à Rio Janeiro, du 20 au 22 juin 2012, la Commission mondiale du développement durable (CMDD) a été remplacée par un « forum politique [gouvernemental] de haut niveau [pour suivre l'application du] développement durable¹ », et le poids et la présence du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont été renforcés. La création d'une Organisation internationale de l'environnement a été complètement écartée, dès l'annonce de l'ordre du jour de cette conférence. Ce projet institutionnel, soutenu dès 1970 par différents partisans, proposait la création d'une

1. *L'avenir que nous voulons*, Doc. N.U. A/RES/66/288 (11 septembre 2012), art. 84.

«agence internationale de l'environnement comme une première étape vers la création d'une autorité internationale de l'environnement²».

Laurent David Levien suggérait alors la mise en place d'une organisation internationale de l'environnement selon le modèle de la pratique de l'Organisation internationale du travail (OIT), datant de 1919³. Près de trois décennies plus tard, devant le Congrès de l'Union mondiale de la nature (UICN), en novembre 1998, Jacques Chirac mettait en exergue la nécessité d'établir, sur le plan mondial, «un centre impartial et incontestable d'évaluation de notre environnement». Il invitait le PNUE à «fédérer les secrétariats, actuellement dispersés, des grandes conventions, pour créer progressivement une autorité mondiale, s'appuyant sur une convention générale qui doterait le monde d'une doctrine homogène⁴». Depuis, cette idée a été défendue par la France, qui a, selon les époques, réussi à attirer dans son sillage certains États, dont de nombreux pays africains⁵. En décembre 2000, le Conseil européen des ministres de l'environnement suggérait également la création d'une telle organisation⁶.

En l'absence de négociations internationales formelles sur cette question, il est difficile d'analyser les positions officielles des États à ce sujet. Il est néanmoins possible d'affirmer que la création d'une telle organisation internationale n'obtient pas le soutien des États-Unis, ni celui de la plupart des pays développés qui ne souhaitent pas avoir les mains liées

-
2. George F. KENNAN, «To Prevent a World Wasteland. A Proposal», *Foreign Affairs*, vol. 48, n° 3, 1970, p. 410 (notre traduction).
 3. Lawrence David LEVIEN, «A Structural Model for a World Environmental Organization: The ILO Experience», (1972) 40 *Geo. Wash. L. Rev.* 464.
 4. Étienne ROLLAND-PIÈGUE, «Fondements théoriques et fonctions économiques d'une OME», *Gouvernance mondiale*, n° 1, 2004, p. 9, à la page 16. Cette position en faveur de la création d'une organisation internationale de l'environnement a été réitérée par le président français lors des conférences de Monterrey sur le financement du développement, en mars 2002, et de Johannesburg sur le développement durable, en 2002. Narito HARADA, *Campaign for a Global Environmental Organization: A French Perspective*, New Haven, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2003, p. 13 et 14.
 5. *Id.*; Sandrine MALJEAN-DUBOIS, «La gouvernance globale de l'environnement. Enjeux et perspectives après la Conférence des Nations Unies sur le développement durable "Rio + 20"», dans Malgosia FITZMAURICE, Sandrine MALJEAN-DUBOIS et Stefania NEGRI (dir.), *Protection de l'environnement et développement durable de Rio à Rio + 20*, Leiden, Koninklijke, 2014, p. 27. Nous remercions M^{me} Maljean-Dubois qui nous a autorisés à consulter ce texte avant sa publication; Frank BIERMANN, «Quel modèle pour une organisation mondiale de l'environnement», *Gouvernance mondiale*, n° 1, 2004, p. 18, à la page 24; Philippe LE PRESTRE, «Gouvernance internationale de l'environnement. Une initiative française», A.F.R.I. 2006.924.
 6. UNION EUROPÉENNE (UE), *Global Environmental Governance – Conclusion*, 2321^e réunion du Conseil, 18 et 19 décembre 2000.

dans le domaine environnemental qu'ils considèrent comme relevant de leur compétence nationale exclusive. Pourtant, plusieurs États et de nombreux auteurs soutiennent non seulement qu'une réforme importante de la gouvernance internationale de l'environnement aurait été indispensable à la Conférence de Rio + 20, mais que la meilleure manière de pallier les lacunes de celle-ci aurait été de créer une organisation internationale de l'environnement⁷.

En convoquant la Conférence de Rio + 20, qui avait pour thème l'économie verte et le cadre institutionnel du développement durable, l'Assemblée générale des Nations Unies voulait « susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable » et « évaluer les progrès réalisés et les lacunes restant à combler au niveau de la mise en œuvre des textes issus des grands sommets relatifs au développement durable⁸ ». Bien que, au cours des dernières années, la gouvernance internationale de l'environnement ait reçu une plus grande attention dans la littérature, le domaine d'études politiques de cette question n'est pas nouveau, mais les études juridiques qui en traitent se font plus rares. Notre propos a pour

-
7. Frank BIERMANN, « The Case for a World Environment Organization », *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 42, n° 9, 2000, p. 22; Frank BIERMANN, « Reforming Global Environmental Governance: The Case for a United Nations Environment Organisation (UNEO) », 2011, [En ligne], [www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/WEO%20Biermann%20FINAL.pdf] (23 mars 2015); Frank BIERMANN, « World Environment Organization », dans *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, Oxford, Blackwell Publishing, 2012; Frank BIERMANN, Étienne ROLLAND-PIÉGUE et Konrad VON MOLTKE, « Créer une organisation mondiale de l'environnement ? Éléments pour le débat », *Gouvernance mondiale*, n° 1, 2004, p. 24; Steve CHARNOVITZ, *A World Environment Organization*, 2002, [En ligne], [www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNUIAS_Charnovitz_World-Environment-Organization.pdf] (23 mars 2015); Anirudha CHOUDHURY et Shagun MEHTA, « The Need for a World Environment Organisation: The Search for Salvation Begins », *Orissa Review*, 2008, p. 29; Daniel C. ESTY, « Stepping Up to the Global Environmental Challenge », (1996-97) 8 *Fordham Envtl. L.J.* 103; Daniel C. ESTY et Maria H. IVANOVA, *Making International Environmental Efforts Work: The Case for a Global Environmental Organization*, Rio de Janeiro, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2001; Daniel C. ESTY et Maria H. IVANOVA, *Globalization and Environmental Protection: A Global Governance Perspective*, New Haven, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2003; Daniel C. ESTY et Anthony L.I. MOFFA, « Why Climate Change Collective Action has Failed and What Needs to be Done Within and Without the Trade Regime », (2012) 15 *J. Int. Economic Law* 777; N. HARADA, préc., note 4; Joy HYVARINEN et Duncan BRACK, « Global Environmental Institutions. Analysis and Options for Change », *The Royal Institute of International Affairs*, 2000, [En ligne], [www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/gei.pdf] (23 mars 2015).
8. *Mise en œuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et des textes issus du Sommet mondial pour le développement durable*, Doc. N.U. A/RES/64/236 (31 mars 2010), art. 20 a).

objet de comprendre l'évolution qu'a connue cette question et de réfléchir aux perspectives d'avenir à son sujet, considérant que l'ONU est elle-même traversée par des mutations continues. La gouvernance internationale de l'environnement est-elle appropriée, si l'on tient compte de la nécessité de coordonner les nombreux accords environnementaux existants, pour renforcer les capacités des pays en développement (PED), pour payer les surcoûts de la mise en œuvre de ces accords, et assurer une légitimité et une autorité aux institutions qui participent à cette gouvernance (1)? La déclaration diplomatique finale de la Conférence de Rio + 20, intitulée *L'avenir que nous voulons*⁹, contient-elle des engagements politiques susceptibles d'insuffler des améliorations notables à la gouvernance internationale de l'environnement (2)?

1 Les piliers de la gouvernance internationale de l'environnement

James Gustave Speth, ancien doyen de la Yale School of Environmental Studies, fondateur du World Resources Institute (WRI) et directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), concluait en 2004 que, « malgré la négociation de centaines de traités, les efforts en vue de protéger l'environnement ont largement échoué si l'on considère que les tendances à la détérioration de l'environnement n'ont pas été empêchées et que le droit international de l'environnement ne sera pas en mesure de nous amener là où nous voulons, à temps pour parer une ère de déclin de l'environnement¹⁰ ».

Tout comme M. Speth, nous constatons que malgré certains succès importants du droit international de l'environnement, tels que ceux qui ont été obtenus grâce au *Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone*¹¹ ou à la *Convention pour la conservation et la protection des phoques à fourrure du Pacifique Nord*¹², l'aggravation des problèmes environnementaux empêche d'être trop optimistes devant les perspectives du droit international de l'environnement. Le récent rapport

9. *L'avenir que nous voulons*, préc., note 1.

10. James Gustave SPETH, *Red Sky at Morning: America and the Crisis of the Global Environment*, New Haven, Yale University Press, 2004, p. xi (notre traduction).

11. *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, 16 septembre 1987, (1989) 1522 R.T.N.U. 3.

12. *Traité relatif à la protection des phoques à fourrure*, Grande-Bretagne, États-Unis, Japon et Russie, 7 juillet 1911, 37 *Statutes at Large* 1542; *Convention intérimaire sur la conservation des phoques à fourrure du Pacifique Nord*, Canada, États-Unis, Japon et U.R.S.S., 9 février 1957, R.T. Can. n° 26. Cette convention a interdit la chasse pélagique du phoque et a permis d'en restaurer les populations.

GEO5, «*L'avenir de l'environnement mondial*¹³» ne fournit-il pas des preuves tangibles des défaillances de ce droit lorsqu'il souligne, sur la base de données chiffrées, que l'environnement a continué à s'éroder depuis la publication de *l'Évaluation des écosystèmes du Millénaire*¹⁴ et la parution du rapport «*L'avenir de l'environnement mondial*», *GEO4*¹⁵, en 2007? Devant ces constats inquiétants, la tentation est grande de considérer la création d'une organisation internationale de l'environnement comme une solution à privilégier pour dissiper les craintes et renforcer l'autorité des accords, en favoriser la mise en œuvre et rétablir l'équilibre entre les normes environnementales et commerciales. Toutefois, si l'on regarde de plus près, la création d'une telle organisation pourrait-elle véritablement pallier les déficiences qui sont à l'origine de ces constats?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord repérer les points d'ancrage de la gouvernance internationale de l'environnement, en retracer l'émergence et l'évolution pour en évaluer les forces et les faiblesses, puis analyser, les impacts potentiels des réformes institutionnelles dessinées, en 2012, à la Conférence de Rio + 20.

1.1 L'évolution de la gouvernance internationale de l'environnement

Les efforts en vue de réformer l'architecture de la gouvernance internationale de l'environnement ne datent pas d'hier. Depuis les années 60, les discussions sur les possibilités de réforme et la création de nouvelles institutions ont teinté les grands sommets onusiens ayant eu pour thèmes l'environnement et le développement durable. De la Conférence de Stockholm de 1972 à la Conférence de Rio + 20 de 2012, en passant par le

13. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT (PNUÉ), *Global Environment Outlook. Environment for the Future We Want*, Malta, Progress Press, 2012. Dans le résumé pour les décideurs (PNUÉ, *L'avenir de l'environnement mondial. Résumé à l'intention des décideurs*, 2012, p. 6, [En ligne], [www.unep.org/geo/pdfs/GEO5_SPM_French.pdf] (11 juillet 2014)), il est écrit ceci :

Les changements que l'on observe actuellement dans le Système terrestre sont sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Les efforts déployés pour en ralentir le rythme ou l'étendue – notamment les mesures visant à améliorer l'utilisation des ressources et les mesures d'atténuation – ont été modérément couronnés de succès mais n'ont pas réussi à inverser des changements néfastes pour l'environnement. Ni l'ampleur ni le rythme de ceux-ci n'ont diminué au cours des cinq dernières années. Alors que les pressions humaines sur le système terrestre s'accroissent, plusieurs seuils critiques aux niveaux mondial, régional et local sont sur le point d'être atteints ou ont été dépassés.

14. MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-Being*, Washington, Island Press, 2005.

15. PNUÉ, *Geo4. L'environnement pour le développement*, 2007, [En ligne], [www.unep.org/geo/geo4/report/GEO-4_Report_Full_FR.pdf] (23 mars 2015).

Sommet de la Terre de Rio de 1992 et le Sommet mondial de 2002 sur le développement durable de Johannesburg, chacune de ces rencontres diplomatiques a connu des débats animés sur la question.

Il est indéniable que les questions environnementales sont arrivées trop tardivement à l'ordre du jour politique pour être prises en considération dans la *Charte des Nations Unies*¹⁶. L'ONU, exerçant un leadership incontestable en matière d'environnement et pouvant créer de nouvelles institutions grâce aux pouvoirs que lui accorde l'article 57 de sa charte constitutive, n'a donné naissance à aucune agence spécialisée en cette matière. Les « agences spécialisées » de l'ONU sont des institutions intergouvernementales, soit des personnes morales de droit international public, à vocation universelle, de caractère technique et dont l'objet est d'assister les États et les autres personnes morales qui en sont membres, dans le domaine particulier qui leur est assigné par leur acte constitutif¹⁷. Bien qu'elles soient liées à l'ONU, elles n'y sont pas subordonnées. Elles bénéficient plutôt d'une autonomie relative, chacune représentant une entité juridique propre et autonome. Le Conseil économique et social (ECOSOC) peut leur adresser des recommandations, suivant l'article 63 de la Charte, et ces institutions peuvent être créatrices de droit, mais d'un droit dérivé de leur acte constitutif¹⁸ et qui est ainsi subordonné à l'ordre juridique international général¹⁹.

En lieu et place de la création d'une agence spécialisée de l'ONU ou d'une organisation internationale de l'environnement indépendante de celle-ci, le PNUE a vu le jour, étant mis en place par l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1972, à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm²⁰. L'Assemblée générale se déclarait alors consciente de la « nécessité d'élaborer d'urgence, dans le cadre des

16. *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. n° 7.

17. Voir de manière générale : Pierre-Marie DUPUY et Yann KERBRAT, *Droit international public*, 11^e éd., Paris, Dalloz, 2012 ; Jean-Maurice ARBOUR et Geneviève PARENT, *Droit international public*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012 ; Antoine H. ZARB, *Les institutions spécialisées du système des Nations Unies et leurs membres*, Paris, Éditions A. Pedone, 1980 ; Dominik ZAUM (dir.), *Legitimizing International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

18. Par exemple, l'acte constitutif de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (*Constitution de l'Organisation mondiale de la santé*, 22 juillet 1946, Actes off. Org. mond. Santé, 2, 100 (entrée en vigueur le 7 avril 1948) prévoit, à l'article 21, qu'elle peut « adopter les règlements concernant [...] des standards sur les méthodes de diagnostic » ou « des standards sur les méthodes de diagnostic applicables dans le cadre international ».

19. A.H. ZARB, préc., note 17.

20. Geoffrey PALMER, « New Ways to Make International Environmental Law », (1992) 86 *Am. J. Int'l L.* 259.

organisations des Nations Unies, des arrangements institutionnels permanents pour la protection et l'amélioration de l'environnement²¹ ». Organe subsidiaire de l'Assemblée générale, le PNUE est contrôlé et financé par cette dernière. Son rôle consiste à favoriser l'action d'autres institutions en matière d'environnement, en donnant une orientation aux programmes de protection de l'environnement des institutions et des agences de l'ONU.

Par conséquent, la gouvernance internationale de l'environnement repose sur le PNUE, ainsi que sur d'autres institutions, telles que le nouveau Forum politique intergouvernemental de haut niveau sur le développement durable (FPHN), qui a été mis sur pied en 2012 à Rio pour remplacer la CMDD, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et les multiples institutions créées par les centaines d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME), notamment les conférences des parties (CdP), les réunions des parties (RdP), ainsi que les secrétariats et les organes scientifiques qui les accompagnent dans l'exercice de leurs fonctions. Des organisations régionales, comme le Conseil de l'Europe et l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), participent également à la gouvernance internationale de l'environnement en prenant des décisions dans ce domaine, de manière accessoire à leur mandat général, tout comme le font également près de 30 agences spécialisées de l'ONU, notamment la FAO, l'OMS, l'UNESCO, l'OMPI, l'AIEI et l'OMM.

En 1992, à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), baptisée « Sommet de la Terre », la proposition la plus importante de changement institutionnel est venue de Sir Geoffrey Palmer, premier ministre de la Nouvelle-Zélande, qui a défendu la création d'une organisation internationale de l'environnement. Faisant cette proposition en s'inspirant librement des mécanismes de l'OIT, il y voyait l'occasion d'une « restructuration bénéfique des institutions environnementales de la planète, qui limiterait les chevauchements existants²² » entre les mandats des différentes institutions et programmes environnementaux. Ce jalon important de la diplomatie environnementale qu'a été le Sommet de la terre n'a toutefois pas donné lieu à un renforcement du PNUE qui aurait permis d'en faire le cœur d'une organisation internationale de l'environnement. Au lieu de procéder à sa création, les États ont plutôt appelé à un rôle accru et renforcé du PNUE et de son conseil d'administration,

21. *Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement*, Rés. 2997 (XXVII), Doc. off. A.G. N.U., 2112^e séance (15 décembre 1972).

22. G. PALMER, préc., note 20. S. CHARNOVITZ, préc., note 7, p. 9 (notre traduction).

objectif formulé dans le document politique *Action 21*²³. Ils ont également créé la Commission du développement durable (CDD)²⁴ pour assurer le suivi de la mise en œuvre des accords conclus au Sommet de Rio et pour en rendre compte.

En juin 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies s'est réunie en session extraordinaire pour évaluer les progrès réalisés depuis le Sommet de la Terre, notamment les actions accomplies pour relever les défis d'*Action 21*²⁵. Au « Sommet de la Terre », l'idée de renforcer la gouvernance internationale de l'environnement en centralisant le système actuel sous un parapluie institutionnel, dont le PNUE constituerait le point central, a reçu un soutien important de quatre pays de quatre continents. Dans une déclaration concernant l'initiative mondiale sur le développement durable, le chancelier allemand, Helmut Kohl, le président du Brésil, Fernando Henrique Cardoso, le vice-président de l'Afrique du Sud, Thabo Mbeki, et le premier ministre de Singapour, Goh Chok Tong, ont proposé qu'à court terme, le PNUE soit réformé et renforcé et que, à moyen terme, une organisation internationale de l'environnement en tant qu'organisation « parapluie » soit créée sous l'égide de l'ONU, dont le PNUE serait un pilier majeur²⁶. Cette déclaration n'a pas eu de suite concrète, mais elle a « incité

23. *Action 21*, Doc. N.U. A/CONF.151/26/Rev.1 (1992), par. 38.11 et 38.21, [En ligne], [www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/] (23 mars 2015).

24. *Establishment of the Commission on Sustainable Development*, Doc. N.U. E/RES/1993/207 (1993). À la suite de la recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies : *Arrangements institutionnels pour le suivi de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Doc. N.U. A/RES/47/191 (1993).

25. *Dix-neuvième session extraordinaire*, Doc. N.U. A/S-19/PV.1 (23 juin 1997), [En ligne], [daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/857/18/PDF/N9785718.pdf?OpenElement] (23 mars 2015).

26. *Global Initiative On Sustainable Development To Keep Alive the Spirit of Rio and to Create the Conditions for a Viable Future for a Growing World Population*, Doc. N.U. A/S-19/23 (24 juin 1997), [En ligne], [www.un.org/documents/ga/docs/S-19/plenary/as19-23.htm] (23 mars 2015). Voir le paragraphe 2 de la Déclaration finale du « Sommet de la Terre + 5 » :

2. The United Nations as the one truly universal international organisation has a significant role to play as we strive to face the twin challenges of sustainable development and environmental protection. The United Nations Charter should be amended to include sustainable development and in this context environmental protection as two of the purposes of the United Nations.

In the short term the United Nations Environment Programme should be reformed and strengthened to become the world's environmental conscience. In the medium term the establishment of a global environmental umbrella organization of the UN with UNEP as a major pillar should be considered.

les décideurs à reconnaître la nécessité de penser de façon plus systématique les faiblesses des institutions environnementales mondiales²⁷ ».

En 2002, le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg n'a donné lieu à aucun changement institutionnel important, au vu des affirmations de nombreux observateurs qui s'attendaient à ce que la gouvernance internationale de l'environnement y soit examinée de plus près. Les États ont souligné le caractère fragmenté et évolutif de la gouvernance internationale de l'environnement et ont déclaré qu'il était primordial « de réexaminer les divers mécanismes périodiquement, de recenser les lacunes, de supprimer les fonctions redondantes et de continuer à ne ménager aucun effort pour que les volets économiques, sociaux et environnementaux des politiques de développement durable [...] soient mis en œuvre de manière plus intégrée, plus efficace et plus coordonnée²⁸ » en vue de relever les défis environnementaux du XXI^e siècle. La création d'une organisation internationale de l'environnement n'était toutefois pas à l'ordre du jour de ce sommet mondial. Dans les faits, seules la France et l'Allemagne y avaient pris des positions officielles en faveur de sa création²⁹.

Les discussions concernant la nécessité d'une réforme de la gouvernance internationale de l'environnement se sont intensifiées à la suite du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, sur le fond des recommandations du Groupe intergouvernemental des ministres (GMI) ou de leurs représentants mis en place à la 21^e session du conseil d'administration du PNUE/FMME, qui s'est tenue en février 2001. Le mandat du GMI, qui consistait à réaliser une évaluation politique exhaustive des faiblesses institutionnelles existantes et à déterminer les besoins et les solutions de rechange en matière de renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement, a mené à la présentation d'un rapport à la 7^e session extraordinaire du conseil d'administration du PNUE/FMME, à Cartagena, en 2002. Ce rapport a souligné la nécessité que le PNUE joue un rôle plus prééminent dans le soutien du renforcement des capacités et de la formation dans les pays, dans la coordination nationale de la composante

We support the proposal that the Commission on Sustainable Development should continue to function as the lead forum for the Rio process. The Secretary-General should also give due account to the importance of sustainable development in his efforts to reorganise the UN Secretariat.

27. Entrevue de Maurice STRONG par Geoffrey LEAN, «Remaking Industrial Civilization», *Our Planet*, vol. 9, n° 1, 1997, p. 9.
28. *Déclaration de Johannesburg sur le développement durable*, dans *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*, Doc. NU A/Conf.199/20 (2002), par. 157.
29. Comme Urs Thomas le faisait alors remarquer, «il existe actuellement une certaine effervescence institutionnelle dans l'air»: Thomas URS, «Improving Integration Between the WTO and the UN System», *Bridges*, vol. 4, n° 8, 2000, p. 13.

environnementale du développement durable, ainsi que dans la gouvernance environnementale régionale et l'amélioration de la coordination, de la mise en œuvre, du renforcement des capacités et du transfert des technologies, en coopération avec les organisations régionales et sous-régionales³⁰.

1.2 L'état actuel de la gouvernance internationale de l'environnement

La compréhension des forces et des faiblesses de la gouvernance internationale de l'environnement est un préalable nécessaire à la formulation d'une vision claire du rôle futur des institutions internationales de l'environnement. Certes, les définitions de la gouvernance varient, mais elles convergent généralement en reconnaissant qu'il s'agit de l'« ensemble des processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées³¹ ». La définition qu'en donne la Commission sur la gouvernance globale va dans le même sens lorsqu'elle la définit comme « un processus continu à travers lequel les intérêts conflictuels peuvent être réglés et la coopération peut être développée. Ce processus comprend la constitution d'institutions formelles et de régimes capables de renforcer les allégeances ; il comprend aussi des accords informels que les peuples et les institutions font ou envisagent de faire dans la protection de leurs intérêts³². » Dans une allocution qu'il prononçait à la Conférence de Rio + 5, en 1997, James Gustave Speth affirmait d'ailleurs que :

La gouvernance mondiale n'est pas un gouvernement mondial, mais un ensemble de mécanismes d'orientation et de contrôle interagissant, tels que les acteurs étatiques et non-étatiques, les acteurs publics et privés, nationaux et multilatéraux. En tant que telle, la gouvernance mondiale est une réalité puissante et croissante. La gouvernance mondiale est ici et là pour rester, et devant tenir compte de la mondialisation économique et de l'environnement, la gouvernance mondiale se développera inévitablement. Les défis mondiaux et les besoins mondiaux – qu'ils soient économiques, environnementaux ou autres – exigent des solutions

30. INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (IIDD), « Troisième session du groupe de travail intergouvernemental de haut niveau à composition non limitée sur le plan stratégique pour l'appui technologique et le renforcement des capacités », *Bulletin des Négociations de la Terre*, vol. 16, n° 38, 2004, [En ligne], [www.iisd.ca/vol16/enb1638f.html] (15 juillet 2014).

31. Zaki LAÏDI, « Les enjeux de la gouvernance mondiale », A.F.R.I. 2002.262, 269, cité dans Sandrine MALJEAN-DUBOIS, « La "gouvernance internationale des questions environnementales". Les ONG dans le fonctionnement institutionnel des conventions internationales de protection de l'environnement », dans Laurence BOISSON DE CHAZOURNES et Rostane MEHDI (dir.), *Une société internationale en mutation : quels acteurs pour une nouvelle gouvernance ?*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 85, à la page 88.

32. COMMISSION SUR LA GOUVERNANCE GLOBALE, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 2 (notre traduction).

mondiales et une action mondiale. L'intégration économique et de l'environnement conduit à l'intégration politique. C'est la gouvernance mondiale³³.

Dans cette conception de la gouvernance mondiale, de nouveaux acteurs—individus, organisations non gouvernementales (ONG) et entreprises multinationales—ont un rôle à jouer. Leur participation colore la gouvernance mondiale dans la sphère environnementale, et le PNUE, dont la tâche consiste fondamentalement à améliorer le sort de l'environnement, reconnaît le caractère essentiel de ces acteurs :

[Les gouvernements], les organisations intergouvernementales et non-gouvernementales, les groupes principaux³⁴, le secteur privé et la société civile, individuellement ou collectivement, ont un rôle à jouer dans la gouvernance environnementale. Au niveau international, les accords multilatéraux sur l'environnement jouent un rôle de plus en plus important. Les organisations et autres institutions régionales fournissent des lieux de discussion pour le développement et la mise en œuvre de politiques dans les régions. La communauté scientifique a un rôle spécifique à jouer afin de fournir une base pour une prise de décision informée et scientifiquement solide³⁵.

Malgré ses lacunes, la gouvernance internationale de l'environnement n'est pas complètement dysfonctionnelle. Le PNUE a, entre autres, connu un certain succès au fil des ans, en particulier en favorisant l'adoption de nouveaux AME, tels que la *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*³⁶, la *Convention-cadre des Nations Unies sur les*

33. James Gustave SPETH, *Global Governance for Sustainable Development, World Conference on Rio+5*, Rio de Janeiro, 1997, [En ligne], [archive.today/tpXew#selection-203.0-243.27] (11 juillet 2014) :

Let me emphatically state that global governance is not global government but a set of interacting guidance and control mechanisms that include both state and non-state actors, actors both public and private, both national and multilateral. As such, global governance is a powerful and growing reality. Global governance is here, here to stay, and, driven by economic and environmental globalization, global governance will inevitably expand. Global challenges and global needs – whether economic, environmental or otherwise – require global solutions and global action. Economic and environmental integration lead to political integration. That is global governance.

34. Les neuf groupes identifiés dans l'Agenda 21, au Sommet de la Terre de Rio, en 1992, sont les femmes, les enfants et les jeunes, les populations indigènes, les agriculteurs, les autorités locales, le secteur des affaires, la communauté scientifique et technique, les travailleurs et syndicats professionnels et, enfin, les ONG : *United Nations Conference on Environment and Development. Agenda 21*, 3-14 juin 1992, par. 23.1, [En ligne], [sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf] (24 mars 2015) (ci-après « Agenda 21 »).

35. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT (PNUE), *Gouvernance de l'environnement. Acteurs*, [En ligne], [www.unep.org/french/environmentalgovernance/Acteurs/tabid/2289/Default.aspx] (24 mars 2015).

36. *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, 22 mars 1985, (1988) 1513 R.T.N.U. 293.

*changements climatiques*³⁷ et la *Convention sur la diversité biologique*³⁸. Au cours des dernières années, d'importants AME ont été négociés avec son concours, notamment sur la biosécurité³⁹, les polluants organiques persistants⁴⁰ et les produits chimiques⁴¹. Le PNUE abrite également les secrétariats de plusieurs conventions environnementales⁴².

Le rôle du PNUE a néanmoins été critiqué à maintes reprises. Malgré des tentatives de réforme⁴³ datant d'avant la Conférence de Rio + 20, son travail de coordination des institutions spécialisées de l'ONU n'a pas eu tout le succès escompté. Souffrant, sur le plan légal, d'une absence d'autonomie par rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies, ce qui en diminue la marge de manœuvre et les moyens, le PNUE n'exerce évidemment aucune

-
37. *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, (1994) 1771 R.T.N.U. 107.
 38. *Convention sur la diversité biologique*, 5 juin 1992, (1993) 1760 R.T.N.U. 79.
 39. *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique*, 29 janvier 2000, (2003) 2226 R.T.N.U. 208.
 40. *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, 22 mai 2001, (2004) 2256 R.T.N.U. 119.
 41. *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international*, 10 septembre 1998, (2004) 2244 R.T.N.U. 337.
 42. Le secrétariat de l'ozone et le Fonds multilatéral de l'ozone, de même que les secrétariats de la *Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction*, 3 mars 1973, (1976) 993 R.T.N.U. 272, de la *Convention sur la diversité biologique*, préc., note 38, de la *Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage*, 23 juin 1979, (1991) 1651 R.T.N.U. 333, de la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, 22 mars 1989, (1992) 1673 R.T.N.U. 57, de la *Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, préc., note 40, de la *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international*, préc., note 41 (ce dernier secrétariat est abrité par le PNUE, conjointement avec la FAO).
 43. UNEP, *Déclaration de Nairobi*, 1997, [En ligne], [www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=287&ArticleID=1728&l=fr] (24 mars 2015); *Rapport du Secrétaire général sur l'environnement et les établissements humains*, Doc. N.U. A/RES/53/242 (10 août 1999). Des réformes ont été apportées en 2002, notamment avec une liste indicative de contributions volontaires pour le financement du PNUE. Des propositions de réforme ont été formulées par les ministres de l'Environnement une fois encore en 2009, grâce au lancement d'un nouveau cycle de discussions sur un éventail de solutions de rechange pour améliorer l'efficacité, l'efficience et l'équité des institutions internationales environnementales. Voir les *Decisions adopted by the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum at its twenty-fifth session*, [En ligne], [www.unep.org/GC/GC25/Docs/GC25-DRAFTDECISION.pdf] (24 mars 2015), mettant en place un groupe consultatif de ministres ou représentants de haut niveau sur la gouvernance internationale de l'environnement.

autorité sur les États ou les organisations internationales avec lesquels il collabore. De nombreux États en ont également critiqué l'opacité⁴⁴ puisque son conseil d'administration, qui doit rendre compte à l'Assemblée générale des Nations Unies, était, jusqu'en 2012, composé de 58 membres élus par cette dernière selon le principe de la responsabilité régionale équitable⁴⁵. Coopération et concurrence caractérisent les relations qu'ont entretenues le PNUE et la CDD, institutions visées par la mise en œuvre du nouveau paradigme du développement durable⁴⁶.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le PNUE et le FPHN, qui remplace depuis peu la CDD, ne sont pas les seuls organes qui participent à la gouvernance internationale de l'environnement. En effet, de nombreux régimes constitués de conventions environnementales et des institutions qu'elles ont créées ont été adoptés et sont des sphères de décision centrales dans les relations internationales en matière d'environnement. Ces nombreuses conventions environnementales, qui sont des conférences diplomatiques dont la plupart n'ont pas la personnalité juridique internationale, n'en sont pas moins d'importants lieux de coopération et de gouvernance⁴⁷, et même si leur souplesse présente certains avantages, leur action, sectorielle et dispersée, entraîne des problèmes de différents ordres, décrits ainsi par le directeur exécutif du PNUE, en 2001 :

L'accroissement de la complexité et du morcellement croissants de la gouvernance internationale en matière d'environnement tient en partie à l'augmentation du nombre des acteurs, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, dans le domaine de l'environnement. En outre, la prolifération des organes des Nations Unies et d'autres organismes internationaux qui s'occupent de questions d'environnement ne fait qu'ajouter à cette complexité⁴⁸.

44. S. MALJEAN-DUBOIS, préc., note 5.

45. *Resolution on Institutional and Financial Arrangements for International Environmental Cooperation*, Doc. N.U. A/RES/27/2997 (15 décembre 1972), art. 1 (58 membres, sur le fondement d'une représentation géographique équitable). Par la résolution 67/213 de 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies établit la participation universelle au conseil d'administration et détermine que la réunion de 2013 sera la première session « universelle ». Voir pour des commentaires à ce sujet, *infra*, partie 2.

46. Philippe LE PRESTRE, *Protection de l'environnement et relations internationales, Les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 80.

47. Francis SNYDER, « Gouverner la mondialisation économique : pluralisme juridique mondial et droit européen », *L'Observateur des Nations Unies*, n° 13, 2002, p. 3 ; S. MALJEAN-DUBOIS, préc., note 31, à la page 89.

48. PNUE, *Gouvernance internationale en matière d'environnement*, Doc. UNEP/IGM/1/2 (4 avril 2001), par. 62. Ce rapport a été déposé lors d'une réunion du Groupe intergouvernemental de ministres chargé de mettre en évidence et d'évaluer les besoins de la gouvernance internationale de l'environnement mise en place à la suite du Sommet de Johannesburg.

La multiplication des institutions, des problèmes et des accords relatifs à l'environnement met les systèmes actuels et notre aptitude à les gérer à rude épreuve. L'accroissement continu du nombre des organes internationaux compétents en matière d'environnement comporte le risque d'une réduction de la participation des États du fait que leurs capacités sont limitées alors que la charge de travail augmente, et rend nécessaire l'instauration ou le renforcement de synergies entre tous ces organes. Appuyées mollement et œuvrant en ordre dispersé, ces institutions sont moins efficaces qu'elles ne pourraient l'être, tandis que les ponctions sur leurs ressources continuent d'augmenter. La prolifération des exigences internationales a imposé des contraintes particulièrement lourdes aux pays en développement, qui, souvent, ne disposent pas des moyens nécessaires pour participer efficacement à l'élaboration et à l'application des politiques internationales en matière d'environnement⁴⁹.

Dans son discours d'ouverture, le président du Sommet de la Terre + 5 de 1997, Razali Ismail, résumait également les principales faiblesses de la gouvernance internationale de l'environnement en ces quelques mots : « Le fait que la Déclaration de Rio se soit traduite en principes juridiques et en droit international dans les conventions, constitue également une réalisation notable. Mais, le résultat d'ensemble reste insuffisant à cause de la lenteur de l'examen des questions, de l'exécution irrégulière des accords et de la faible aptitude à en imposer le respect et à faire en sorte que les avantages soient équitables pour tous⁵⁰. »

Plusieurs considèrent que le caractère décentralisé et fragmenté de la gouvernance internationale de l'environnement, la faiblesse de ses institutions et les chevauchements inévitables entre leurs attributions, nuisent à la cohérence et à l'efficacité de la coopération internationale dans le domaine de l'environnement, ce qui ne favorise pas l'intégration des considérations liées à l'environnement et au développement durable dans les différentes compétences de l'ONU et dans le droit international en général. Les faiblesses de la gouvernance internationale de l'environnement, maintes fois commentées, sont de divers ordres : *incohérence interne, moyens insuffisants, faible autorité, défaut d'universalisme, renforcement limité des capacités, incohérence externe*⁵¹.

La gouvernance internationale de l'environnement est actuellement dispersée, ce qui en diminue la *cohérence interne*, et constitue une source

49. *Id.*, par. 75.

50. W. Bradnee CHAMBERS, *Interlinkages and the effectiveness of multilateral environmental agreements*, New York, United Nations University Press, 2008, p. 4.

51. Pour une revue exhaustive des faiblesses de la gouvernance internationale de l'environnement, voir le *Forum ministériel mondial sur l'environnement. Gouvernance internationale en matière d'environnement. Rapport du Directeur exécutif*, Doc. UNEP/GCSS.VII/2 (27 décembre 2011), p. 19-21, [En ligne], [www.unep.org/gc/GCSS-VII/Documents/k0200010.pdf] (24 mars 2015).

de confusion pour les experts, tout en étant incompréhensible du grand public. En effet, la majorité des observateurs estime que la gouvernance internationale de l'environnement n'est pas optimale et la nécessité de la coordination entre les AME et leurs institutions revient souvent dans la doctrine et le discours des politiciens⁵².

De plus, une *budget limité* entraîne une capacité d'action limitée des institutions et des programmes environnementaux existants. Une autre lacune de la gouvernance internationale de l'environnement sur le plan mondial tient à la *faible autorité* de ses institutions, ce qui ne favorise pas le contrôle de l'application des textes⁵³. Les institutions conventionnelles mises en place sont souvent trop faibles pour résoudre les problèmes environnementaux qui leur sont soumis.

Le *manque d'universalisme* du PNUE⁵⁴ et la multiplication des régimes environnementaux causent, selon plusieurs auteurs, une dilution et un *affaiblissement* des contributions de toutes sortes au *renforcement des capacités* des PED⁵⁵. Le besoin de consolider le budget des institutions environnementales et l'impératif d'augmenter la contribution au renforcement des capacités des PED reviennent souvent dans la littérature. De plus, depuis la parution du rapport Brundtland⁵⁶ et la négociation multilatérale de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*⁵⁷:

-
52. F. BIERMANN, «Reforming Global Environmental Governance: The Case for a United Nations Environment Organisation (UNEO)», préc., note 7; Sandrine MALJEAN-DUBOIS, «La mise en œuvre du droit international de l'environnement», *Gouvernance mondiale*, n° 3, 2003; PNUE, préc., note 48; A. CHOUDHURY et S. MEHTA, préc., note 7; Ken CONCA, «Greening the United Nations: Environmental Organisations and the UN System», *Third World Quarterly*, vol. 16, n° 3, 1995, p. 441; D.C. ESTY et M.H. IVANOVA, *Making International Environmental Efforts Work: The Case for a Global Environmental Organization*, préc., note 7; D.C. ESTY et M.H. IVANOVA, *Globalization and Environmental Protection: A Global Governance Perspective*, préc., note 7.
53. D.C. ESTY et M.H. IVANOVA, *id.*
54. À la suite de la Conférence de Rio + 20, toutefois, par la résolution 67/213 de 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies a établi la participation universelle au conseil d'administration du PNUE et a déterminé que la réunion de 2013 sera sa première session «universelle»: voir *infra*, partie 2, une discussion à ce sujet.
55. *Forum ministériel mondial sur l'environnement. Gouvernance internationale en matière d'environnement. Rapport du Directeur exécutif*, préc., note 51, par. 78; F. BIERMANN, É. ROLLAND-PIEGUE et K. VON MOLTKE, préc., note 7, p. 19.
56. COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988.
57. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, dans *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Doc. N.U. A/CONF.151/26 (vol. I) (12 août 1992).

[La] problématique de l'environnement a été redéfinie en termes de développement durable [...] dont la traduction politique est aujourd'hui centrée autour des objectifs du Millénaire. Cette redéfinition a pour conséquence d'orienter l'action publique vers la lutte contre la pauvreté et les dimensions locales (plus que globales) et socioéconomiques (plus que scientifiques) de la protection de l'environnement. Selon le G77, le débat sur la [gouvernance internationale de l'environnement] devrait, en fait, être un débat sur la gouvernance internationale du développement durable⁵⁸.

Le besoin d'une *meilleure représentation* des enjeux environnementaux à l'échelle internationale est mise en exergue par nombre d'auteurs. La *cohérence externe* a pour objet une meilleure interface entre l'environnement et d'autres régimes comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (commerce et l'environnement), l'OMS (santé et environnement), l'OIT (environnement de travail) ou la FAO (agriculture et environnement). La nécessité d'une meilleure intégration de l'environnement à l'ONU et en droit international revient fréquemment dans les écrits, car elle est indispensable au projet de développement durable⁵⁹. Dans un plaidoyer intitulé «GATTing the Greens», Daniel C. Esty, auteur expérimenté dans les négociations environnementales et aussi dans celles du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), proposait d'ailleurs la mise en place d'une nouvelle organisation internationale de l'environnement, sur le modèle du GATT, pour mieux résoudre les conflits du commerce et de l'environnement, estimant que même une écologisation des règles commerciales ne suffirait pas⁶⁰.

Les lacunes de la gouvernance internationale de l'environnement, liées au *déficit de la coordination* entre les conventions environnementales elles-mêmes, au manque et à la *dispersion des ressources*, aux *lacunes en matière de renforcement des capacités* des PED, au *manque d'autorité et de contrôle* relativement à l'application des normes environnementales internationales et à la *faible cohérence externe* seront-elles endiguées par les réformes institutionnelles adoptées dans le sillage de la Conférence de Rio + 20 ? Cette question fera l'objet de la prochaine partie de notre texte.

58. Philippe LE PRESTRE et Benoît MARTIMORT-ASSO, «Les questions soulevées par le système de gouvernance internationale de l'environnement», *Gouvernance mondiale*, n° 12, 2004, p. 3.

59. Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «Droit international et développement durable», dans *Les hommes et l'environnement. En hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 245.

60. Daniel C. ESTY, «GATTing the Greens : Not Just Greening the GATT», *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 5, 1993, p. 32.

2 Les possibilités de réforme de la gouvernance internationale de l'environnement et les décisions prises à la Conférence de Rio + 20 : quelles perspectives d'avenir pour la gouvernance internationale de l'environnement ?

Quelles sont les possibilités de réforme de la gouvernance internationale de l'environnement ? Quels ont été les choix effectués à la Conférence de Rio + 20 ? Permettront-ils d'aller « là où nous voulons » en matière de protection de l'environnement et, partant, de développement durable ?

2.1 Les possibilités de réforme

Les réformes pouvant être apportées aux institutions qui prennent part à la gouvernance internationale de l'environnement sont protéiformes. Elles peuvent se décliner selon un spectre qui va du regroupement (*clustering*) des conventions environnementales à la création d'une organisation internationale de l'environnement plus ou moins centralisée, en passant par le renforcement du PNUE et la création d'une cour mondiale de l'environnement.

2.1.1 Le regroupement ou (*clustering*) des conventions environnementales

Dans la Déclaration finale de la Conférence de Rio + 20, la deuxième partie portant sur le cadre institutionnel du développement durable met en relief la nécessité d'« accroître la cohérence et la coordination à l'échelle du système des Nations Unies », de « promouvoir les synergies » et d'« éliminer les chevauchements inutiles⁶¹ ». Le manque de coordination a été ciblé comme un problème important bien avant 2012 et avait conduit le PNUE lui-même à mettre en place un ensemble de mesures pour assurer une plus grande cohérence et harmonie entre les conventions environnementales et leurs institutions respectives. Un large éventail de mesures a ainsi été mis en œuvre pour améliorer la coopération entre ces institutions, le PNUE appelant au renforcement de leur coordination, dans le respect de l'autonomie décisionnelle des CdP⁶². La coordination se fait notamment par la conclusion de mémorandums d'accords, lesquels reçoivent l'aval des CdP, et formalisent davantage les formes de collaboration existantes entre conventions. Certains de ces mémorandums existent aussi entre des conventions et des ONG, comme en témoigne notamment le mémorandum

61. *Mise en œuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et des textes issus du Sommet mondial pour le développement durable*, préc., note 8, par. 81. Voir S. MALJEAN-DUBOIS, préc., note 5.

62. *Gouvernance internationale de l'environnement. Rapport du Directeur exécutif*, Doc. UNEP/GC.25/3 (12 novembre 2008), p. 4.

existant entre la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (CITES) et l'ONG TRAFFIC⁶³.

D'autres propositions de stratégies et de mesures institutionnelles ont été faites, en 2001, pour améliorer la gouvernance internationale de l'environnement dans le contexte de la prolifération des AME. À ce titre, on trouve notamment le tenue de réunions sur une base régulière entre les organes scientifiques de certains AME et l'harmonisation des rapports nationaux produits conformément aux mécanismes conventionnels de communication des données (*reporting*). Le regroupement des conventions, sous la forme de *clusterings*, devrait se faire à trois niveaux : *sectoriel*, par exemple entre conventions pertinentes relativement à la conservation de la biodiversité ou aux produits chimiques ; *fonctionnelle*, comme dans le cas des questions liées au commerce et enfin, *régionale*, pour tenir compte notamment du renforcement des capacités, des mesures de non-conformité et des sanctions ainsi que du regroupement des ressources⁶⁴.

De nouvelles initiatives ont récemment vu le jour pour tenter de mieux coordonner et regrouper le travail de certaines institutions conventionnelles⁶⁵, notamment de celles qui existent dans le secteur des produits chimiques et des déchets. La tenue subséquente, au même endroit,

63. *Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction*, préc., note 42; *Memorandum of Understanding (MOU) Concluded Between TRAFFIC International, on Behalf of the TRAFFIC Network and the United Nations Environmental Programme, Secretariat of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (the CITES Secretariat)*, [En ligne], [www.cites.org/sites/default/files/common/disc/sec/CITES-TRAFFIC.pdf] (24 mars 2015).

64. *International Environmental Governmental Governance. Report of the Executive Director*, Doc. UNEP/IGM/1/2 (4 avril 2001); Konrad VON MOLTKE, *On Clustering International Environmental Agreements*, International Institute for Sustainable Development (IISD), 2001, [En ligne], [www.iisd.org/pdf/trade_clustering_meas.pdf] (24 mars 2015).

65. Frank BIERMANN et autres, « The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis », *Global Environmental Politics*, vol. 9, n° 4, 2009, p. 14; Rüdiger WOLFRUM et Nele MATZ, *Conflicts in International Environmental Law*, Springer, Max-Planck-Institut, 2003; W. Bradnee CHAMBERS (dir.), *Interlinkages and the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, New York, United Nations University Press, 2008; Sebastian OBERTHÜR, « Interplay Management: Enhancing Environmental Policy Integration Among International Institutions », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 9, n° 4, 2009, p. 371; Steven BERNSTEIN et Maria IVANOVA, « Institutional Fragmentation and Normative Compromise in Global Environmental Governance: What Prospects for Re-Embedding? », dans Steven BERNSTEIN et Louis W. PAULY (dir.), *Global Liberalism and Political Order. Toward a New Grand Compromise?*, Albany, State University of New York Press,

des sessions des différentes CdP des conventions pertinentes en est un bon exemple⁶⁶.

2.1.2 La création d'une cour mondiale de l'environnement

Il existe une telle variété de conventions environnementales que l'on n'assiste pas à un manque de textes, mais bien plutôt à une certaine « crise de la mise en œuvre » des textes juridiques adoptés aux différentes conférences onusiennes sur l'environnement et le développement durable, particulièrement ceux qui ont été adoptés à la Conférence de Rio en 1992, crise que l'on attribue largement à l'inefficacité des institutions internationales dans le domaine de l'environnement.

Il est parfois suggéré qu'il serait bénéfique d'avoir un système de règlement des différends, comme celui de l'OMC, pour les régimes environnementaux. Quelques raisons nous portent à croire que ce modèle ne serait pas souhaitable pour une organisation internationale de l'environnement. En premier lieu, le système de l'OMC repose sur le règlement des différends plutôt que sur la vérification de la conformité des États avec les AME auxquels ils ont adhéré. Le modèle de l'OMC, qui prévoit que le règlement des différends se fait par un arbitrage interne, n'est pas utilisé dans les AME. Il l'est toutefois par l'ONU dans la *Convention des Nations unies sur le droit de la mer* (CNUDM)⁶⁷ qui a son propre tribunal international, mais qui se préoccupe de questions dépassant largement la protection de l'environnement marin.

De plus, la force de l'OMC repose sur la possibilité d'imposer des sanctions commerciales en cas de non-respect puisqu'il s'agit d'un système dans lequel la réciprocité est une valeur centrale. Cela n'est toutefois pas approprié pour des régimes environnementaux fixant des objectifs que les États doivent respecter en adoptant et en faisant respecter des lois nationales. Pour les régimes environnementaux, les processus de vérification de la conformité que prévoient les accords semblent être plus appro-

2007, p. 161; Sebastian OBERTHÜR et Olav SCHRAM STOKKE (dir.), *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*, Cambridge, MIT Press, 2011.

66. *Amélioration de la coopération et de la coordination au sein du groupe des produits chimiques et déchets: application des décisions 26/12 et SS.XII/5 du Conseil d'administration. Rapport du Directeur exécutif*, Doc. UNEP/GC.27/8 (29 novembre 2012); Nils SIMON, « Fragmentation in Global Governance Architectures: The Cases of the Chemicals and Biodiversity Cluster », *Third Global International Studies Conference*, Porto, 2011.

67. *Convention des Nations unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, (1994) 1834 R.T.N.U. 3.

priés⁶⁸. En effet, en droit international de l'environnement, les États sont réticents à mettre en œuvre les mécanismes de responsabilité ou d'autres mécanismes classiques de mise en œuvre du droit international que sont les contre-mesures ou la suspension de l'application d'un traité⁶⁹, moyens qui ne sont pas prévus dans les conventions environnementales, et qui ne sont guère appropriées dans le contexte de conventions dont l'objectif est le bien collectif et l'intérêt commun à la protection de l'environnement. En effet, ces moyens sont « trop lourds, souvent aléatoires, et leur utilisation est politiquement dommageable⁷⁰ », notamment parce que les activités sur le territoire d'un État, qui entraînent des dommages transfrontaliers, sont souvent conduites en toute légalité, mais aussi parce que certains pays ont des moyens limités pour respecter les dispositions des traités et pour contrôler l'activité économique sur leur territoire. C'est pourquoi les États ont mis au point, au fil du temps, des mécanismes de conformité ou de « non-respect » des dispositions conventionnelles, lesquels sont sophistiqués dans les traités plus modernes. Ces mécanismes de non-respect ne sont pas aussi conflictuels que ceux qui existent au sein de l'OMC et ils peuvent également être directement liés à l'assistance technique, laquelle est largement absente de l'OMC. En droit international de l'environnement, les accords qui prévoient le règlement des différends offrent généralement un arbitrage *ad hoc*. Des accords prévoient en outre la possibilité de recours à la Cour internationale de justice, qui avait autrefois créé une chambre permanente de l'environnement, laquelle a finalement été abolie, faute d'avoir été utilisée. En 2001, la Cour permanente d'arbitrage a également établi un ensemble de règles pour l'arbitrage des différends relatifs aux ressources naturelles et à l'environnement⁷¹.

68. Hugues HELLIO, « De la Theory of Compliance à la pratique du non-respect et des procédures associées en droit international de l'environnement », dans Sandrine MALJEAN-DUBOIS et Lavanya RAJAMANI (dir.), *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2011, p. 285 ; Susana BORRÁS PENTINAT, « Comparative Analysis of Selected Compliance Procedures under Multilateral Environmental Agreements », dans S. MALJEAN-DUBOIS et L. RAJAMANI (dir.), préc., note 68, p. 319.

69. *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, (1980) 1155 R.T.N.U. 331, art. 60.

70. Pierre-Marie DUPUY, « À propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection de l'environnement », dans *Les hommes et l'environnement. Études en hommage à Alexandre Kiss*, préc., note 59, p. 269, à la page 275 ; voir également Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis », (1995) 99 *R.G.D.I.P.* 37, 50.

71. Ces procédures arbitrales sont mises à la disposition des États, des organisations intergouvernementales, des ONG et des entités privées.

2.1.3 La création d'une Organisation internationale de l'environnement

Les partisans de la création d'une organisation internationale de l'environnement soutiennent que plusieurs raisons militent en sa faveur. James Gustave Speth affirme que c'est précisément parce que nous avons besoin d'une plus grande harmonisation des mécanismes de gouvernance internationale de l'environnement que la création d'une organisation internationale de l'environnement doit être envisagée. Selon lui, la dégradation continue de l'environnement et le besoin croissant de traiter les questions d'environnement à l'échelle internationale expliquent la nécessité de créer une entité internationale capable de développer et d'assurer le suivi des accords internationaux sur l'environnement, ainsi que de promouvoir la protection de l'environnement et la coopération internationale dans ce domaine. La prolifération des obligations, des programmes et des exigences de surveillance résultant de l'augmentation du nombre d'accords et de conventions internationales sur l'environnement et la gestion des ressources, et le besoin qu'existe un partenaire efficace au niveau international pour travailler avec l'OMC et d'autres entités, suggèrent la nécessité d'une organisation internationale forte de l'environnement⁷².

Pour sa part, Ken Conca a affirmé que la coordination de l'action environnementale des États n'était pas optimale et que, bien que les organisations environnementales aient apporté des modifications à leur façon de coordonner les efforts des États, elles avaient encore de la difficulté à dépasser l'autorité des États, dans la sphère environnementale, et à être suffisamment cohérentes entre elles pour arriver à peser assez fort dans les négociations⁷³. Plusieurs partisans de la création d'une organisation internationale de l'environnement ont d'ailleurs, à la même époque, pris position dans le débat international sur « le commerce et l'environnement » qui était en plein essor en 1993, à l'aube de la création de l'OMC⁷⁴. Il faut dire que tant les écologistes que les néolibéralistes considéraient que la faiblesse des mesures environnementales pouvait être un problème, les premiers estimant qu'elles n'étaient pas suffisamment fortes pour résister au GATT de 1994, qu'ils voyaient comme une menace pour les mesures environnementales, et les seconds pensant que de meilleures conventions environnementales pourraient stimuler l'utilisation d'instruments appro-

72. J.G. SPETH, préc., note 33.

73. K. CONCA, préc., note 52.

74. *Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce*, 15 avril 1994, (1995) 1867 R.T.N.U. 154 (ci-après « Accord sur l'OMC »).

priés pour la protection de l'environnement plutôt que d'instruments inappropriés, tels que des mesures commerciales discriminatoires⁷⁵.

Daniel C. Esty, de son côté, souligne que trois principaux défis environnementaux se posent à la communauté des États : l'interdépendance des problèmes écologiques que seule une action commune peut endiguer ; la mondialisation économique qui met en concurrence les États au détriment de leurs politiques environnementales ; l'engagement et les demandes de la société civile, nouvellement active en droit international. Affirmant que la résolution du conflit du commerce et de l'environnement nécessite non seulement une écologisation des règles commerciales, mais aussi une organisation plus forte de la gouvernance environnementale⁷⁶, il estime que la création d'une organisation internationale de l'environnement constitue une façon de répondre à ces défis et propose le GATT comme un bon modèle pour une institution de l'environnement. Selon cet auteur, une organisation environnementale représenterait une autorité centrale pouvant « discipliner » les resquilleurs (*free-riders*), servir de forum pour l'échange de données, d'informations et d'analyses politiques. Elle fournirait les mécanismes nécessaires pour coordonner les politiques et empêcher le nivellement par le bas⁷⁷.

En 1994 également, Ford Runge a suggéré l'établissement d'une organisation internationale de l'environnement pour donner une « voix » plus forte aux préoccupations environnementales⁷⁸. Cette idée semble rejoindre celle de Jacques Chirac pour qui une telle organisation permettrait d'avoir une « doctrine environnementale homogène⁷⁹ ». Un observateur de longue date, Konrad von Moltke, constate qu'à aucun moment la structure de la gestion internationale de l'environnement n'a été revue dans le but de développer une « architecture optimale⁸⁰ ».

Quelle « architecture optimale » pourrait prendre cette gouvernance ?

Quelques rares auteurs ont cherché à développer plus systématiquement les différentes conceptions d'institutions qui pourraient être adoptées, en déclinant les avantages et les inconvénients de chacune, et en

75. S. CHARNOVITZ, préc., note 7 ; D.C. ESTY, préc., note 60.

76. D.C. ESTY, préc., note 60.

77. Daniel C. ESTY, « Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law », (2006) 115 *Yale L.J.* 1490.

78. C. Ford RUNGE, « A Global Environment Organization (GEO) and the World Trading System », *Journal of World Trade*, vol. 35, n° 4, 2001, p. 399.

79. *Supra*, note 4.

80. Konrad VON MOLTKE, « The Organization of the Impossible », *Global Environmental Politics*, vol. 1, n° 1, 2001.

se penchant sur l'importance de l'empiètement qu'elles représenteraient sur la souveraineté nationale des États.

Ainsi, Frank Biermann a dépeint trois modèles d'organisation. Le premier est une « autorité » qui disposerait de « pouvoirs de contrainte » à l'égard des États contrevenants, à l'instar du Conseil de sécurité des Nations Unies, et qui aurait pour mission de protéger l'environnement comme bien commun⁸¹. Ses pouvoirs de contrainte pourraient être définis de plusieurs manières, tant en termes de force ou de formes que de circonstances dans lesquelles ceux-ci pourraient être exercés. Est-ce que seule la dérogation à des principes considérés comme fondamentaux en matière de protection de l'environnement, tels que ceux qui ont proposés par Narito Harada⁸², conduirait à l'utilisation de ces pouvoirs de contrainte, ou leur application serait-elle étendue à la violation des termes de conventions conclues sous l'égide de cette nouvelle « autorité » ? Comme nous l'avons mentionné précédemment, en droit international de l'environnement, les États sont réticents à mettre en œuvre des mécanismes de responsabilité ou d'autres mécanismes classiques, ainsi que le permettrait la première forme d'organisation proposée par Frank Biermann. Un tel projet, tout comme la création d'une cour mondiale de l'environnement ayant une juridiction contraignante, sont par conséquent utopiques dans l'état actuel des choses. En outre, ils nécessiteraient une modification de la *Charte des Nations Unies*, qui requiert une majorité des deux tiers des membres de l'ONU, y compris le vote positif de tous les membres du Conseil de sécurité⁸³. Ces projets pourraient devenir de puissants instruments pour les PED, qui pourraient les utiliser contre les pays les plus pollueurs de la planète. En 1989, dans la Déclaration de La Haye, 43 pays appelaient de leurs vœux la création d'une telle autorité internationale pour protéger le climat. Parmi les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies, il est symptomatique que seule la France ait défendu cette proposition⁸⁴.

81. F. BIERMANN, É. ROLLAND-PIEGUE et K. VON MOLTKE, préc., note 7, p. 22 et 23.

82. N. HARADA, préc., note 4, p. 7 et 8.

83. *Charte des Nations Unies*, préc., note 16, art. 108.

84. *Appel de la Haye. Notre pays la planète*, 1989, [En ligne], [www.recim.org/cilame/ Appel_de_La_Haye.htm] (24 mars 2015) :

Dans le respect des obligations internationales de chaque État, les signataires reconnaissent et s'engagent à promouvoir les principes suivants :

Le principe du développement dans le cadre des Nations Unies d'une nouvelle autorité institutionnelle, soit par le renforcement des institutions existantes, soit par la création d'une institution nouvelle qui, dans la perspective de la préservation de l'atmosphère, sera chargée de lutter contre le réchauffement, en recourant à toutes procédures de décision efficaces même si, dans certains cas, un accord unanime n'a pu être atteint.

Le deuxième modèle proposé est celui d'une *organisation de «centralisation»* dont le PNUE serait le cœur et qui réunirait les différents régimes environnementaux en une seule institution, à l'image de l'OMC⁸⁵. Cette organisation reposerait sur un accord global constitutif qui en définirait les principes généraux et les règles de fonctionnement. Ces principes pourraient alors être formulés dans la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* de 1992. Frank Biermann décrit ainsi cette possibilité :

Suivant les usages de l'OMC, les régimes couverts par cette [organisation internationale de l'environnement] pourraient être divisés en accords multilatéraux (appliqués à tous les membres) et accords plurilatéraux (négociés entre membres volontaires).

Les accords multilatéraux constitueraient alors le cadre juridique global de cette organisation et les conférences des parties existantes seraient transformées en sous-comités placés sous l'égide de la conférence ministérielle de [l'organisation internationale de l'environnement]. Cette centralisation institutionnelle permettrait à l'organisation internationale de l'environnement de mettre en place un système commun de suivi des différents accords multilatéraux d'environnement (AME), un organe commun de règlement des différends, etc. Une telle organisation permettrait des gains notables d'efficacité. Par exemple, les secrétariats parfois minuscules de certains [AME] seraient centralisés. De même, les négociations pourraient être regroupées géographiquement, [ce qui serait] une aubaine pour les [PED] qui n'ont pas toujours les moyens d'envoyer des diplomates suffisamment qualifiés à chacune des conférences environnementales. Un gain également pour les organisations non gouvernementales qui pourraient ainsi participer aux négociations à moindre coût.

Reste qu'une [organisation internationale de l'environnement] centralisée et puissante ne serait acceptable pour les pays industrialisés et en développement que si les procédures de prise de décision leur garantissaient un contrôle suffisant de l'issue des négociations et des évolutions futures de l'organisation⁸⁶.

Bien qu'elle soit séduisante, la création d'une telle organisation internationale de l'environnement centralisée est peu réaliste à court et à moyen terme, la structure des régimes environnementaux étant très différente des accords de l'OMC et la centralisation de tels accords étant difficile à réaliser, à rebours, sans nuances. Sandrine Maljean-Dubois met en garde contre une telle centralisation intempestive des institutions environnementales : «L'expérience déjà ancienne de l'OMI dans le domaine de la pollution des navires montre qu'une centralisation est possible, si elle est instituée dès le début. Mais il est bien plus difficile d'y travailler "après-coup", ce qui

85. F. BIERMANN, É. ROLLAND-PIEGUE et K. VON MOLTKE, préc., note 7, p. 22 et 23.

86. *Id.*, p. 22.

implique de contrer tous les *féodalismes* locaux qui se sont constitués dans ce «royaume morcelé»⁸⁷. »

Enfin, la dernière solution étudiée par Frank Biermann est celle d'un «modèle coopératif», qui maintiendrait le régime décentralisé actuel, mais transformerait le PNUE en une véritable organisation internationale ayant une personnalité juridique, des moyens financiers et un personnel accru. Cette organisation serait une agence de coopération environnementale, et non de coordination, au même titre que d'autres institutions internationales comme la FAO ou l'UNESCO, qui pourraient alors laisser le PNUE gérer leurs programmes environnementaux. L'évolution du PNUE en une agence spécialisée de l'ONU pourrait se faire sur le modèle de l'OMS ou de l'OIT, à savoir une organisation internationale indépendante ayant ses propres membres, ou bien selon celui de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), agence internationale créée par l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans un rapport produit en 2001, le Conseil consultatif allemand sur le climat a préconisé que le PNUE soit transformé et devienne une organisation internationale de l'environnement, en tant qu'entité ou agence spécialisée du système de l'ONU⁸⁸. Le Conseil consultatif allemand soulignait que cette étape ne suffirait peut-être pas à remédier aux déficits de la gouvernance environnementale internationale et il suggérait donc l'examen d'une autre proposition qui impliquerait l'intégration de divers accords environnementaux et de leurs CdP dans une convention-cadre commune instituant une organisation internationale de l'environnement. Sur la base et dans les limites de compétences que fixerait son acte constitutif, l'organisation ainsi créée pourrait adopter des instruments de droit dérivé qui feraient partie intégrante de l'ordre juridique international, à l'image des instruments qu'adoptent l'OMS, l'OMM ou l'OIT⁸⁹.

En effet, le droit dérivé des CdP n'est pas contraignant et ne lie généralement pas les États qui ont ratifié un traité. Les CdP aux AME ne peuvent pas être considérées comme des organisations internationales. Toutefois, elles produisent une grande quantité de décisions, qui tiennent une place incomparable dans la sphère du droit international de l'environnement. La production normative de ces organes interpelle toutefois plus d'un auteur : peut-on qualifier ces organes de « législateurs » du droit international de

87. Harro VAN ASSELT, Francesco SINDICO et Michael A. MEHLING, « Global Climate Change and the Fragmentation of International Law », (2008) 30 *Law and Policy* 423, 427 ; S. MALJEAN-DUBOIS, préc., note 5, p. 6.

88. GERMAN ADVISORY COUNCIL FOR GLOBAL CHANGE, *New Structures For Global Environmental Policy*, 2001, p. 176 et 177.

89. A.H. ZARB, préc., note 17.

l'environnement comme certains l'ont affirmé⁹⁰? Il est vrai que le droit dérivé des traités environnementaux foisonne et que son existence ne peut laisser indifférent⁹¹. Quel est le rôle de ces CdP dans l'édification du droit de l'environnement? Ce rôle est-il juridiquement distinct de celui que tiennent les organisations internationales dans les autres sphères du droit international⁹²?

À la différence d'une organisation internationale, désignée comme « toute organisation instituée par un traité ou par un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre⁹³ », la CdP n'est pas un sujet de droit international. Bien qu'elle soit destinée à jouer le rôle de structure de coopération entre les États qui y participent, elle n'est pas une créature assujettie au respect de la règle *Pacta sunt servanda*. Dotée de la personnalité juridique, l'organisation internationale est, au contraire, assujettie à cette règle, laquelle lui impose de respecter les obligations auxquelles elle a souscrit en concluant des traités avec d'autres sujets, qu'il s'agisse d'États ou d'autres organisations internationales. Les règles communes que les États ont consenti à observer en constituant la CdP ne sont nullement comparables à celles d'une organisation internationale, et cette dernière peut voir sa responsabilité internationale engagée, du fait de l'attribution de la personnalité juridique, alors que la CdP ne le peut pas⁹⁴.

Le pouvoir normatif des CdP en fait-il des structures suffisantes pour imposer leurs décisions aux États parties aux AME? Pour répondre à

90. Jutta BRUNNÉE, « Coping with Consent : Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements », (2002) 15 *Leiden Journal of International Law* 1 ; Peter H. SAND, « Le rôle des "Conférences des Parties" aux conventions environnementales », dans *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Paris, Éditions A. Pedone, 2010, p. 101 ; Annecoos WIERSEMA, « The New International Law-Makers ? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements », (2009) 31 *Michigan Journal of International Law* 231.

91. Thomas GEHRING, « Treaty-Making and Treaty Evolution », dans Daniel BODANSKY, Jutta BRUNNÉE et Ellen HEY (dir.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 467, à la page 491.

92. Alan BOYLE, « Soft Law in International Law-Making », dans Malcom D. EVANS (dir.), *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 141 ; voir généralement Louise Kathleen CAMENZULI, *The Development of International Environmental Law at the Multilateral Environmental Agreements' Conference of the Parties and its Validity*, [En ligne], [cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_camenzuli.pdf] (22 janvier 2015).

93. COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs*, 2011, art. 2 a), [En ligne], [legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_11_2011_francais.pdf] (24 mars 2015).

94. P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, préc., note 17, p. 168.

cette question, il faut d'abord préciser que, contrairement aux résolutions du Conseil de sécurité, les décisions des CdP ne sont pas contraignantes pour les États parties aux AME, malgré la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, qui prévoit que l'expression du consentement à être lié peut prendre diverses formes, telles que la signature, la ratification ou «*tout autre moyen convenu*⁹⁵». Sauf de rares exceptions où le texte lui-même d'un traité confère un rôle contraignant aux décisions de la COP⁹⁶, comme c'est le cas, par exemple, avec les adaptations prévues dans le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*⁹⁷ et la procédure d'accord préalable en connaissance de cause du *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique*⁹⁸, les décisions des CdP ne contraignent pas les États. En effet, les décisions des CdP ne sont ni signées ni ratifiées. Elles sont adoptées selon les règles de vote prévues par l'AME et son règlement intérieur. Ainsi, une grande majorité des décisions que les CdP adoptent n'ont en fait que le statut de recommandations et «n'emportent pas de conséquences directes pour les États [...] l'analyse des textes conventionnels confirme donc qu'aucune force contraignante ne peut être reconnue à la plupart des décisions de CdP. Cependant, dans ces régimes environnementaux, la règle du consensus est généralement la méthode d'adoption des décisions, exprimant alors la volonté de l'ensemble

95. *Convention de Vienne sur le droit des traités*, préc., note 69, art. 11.

96. Thomas DELEUIL, *Le statut des pays en voie de développement dans les Accords Multilatéraux Environnementaux*, thèse de doctorat, Aix-en-Provence, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, Université Paul-Cézanne (Aix-Marseille III), 2014, p. 339.

97. *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, préc., note 11. L'article 2 (9) a) c) et d) du Protocole prévoit les règles encadrant une procédure d'adaptation qui facilite la modification du potentiel d'appauvrissement des substances appauvrissant la couche d'ozone et celle des niveaux de production ou de consommation de ces substances puisque leur adoption, par consensus, ou, à défaut, à la majorité des deux tiers, lie toutes les parties.

98. *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique*, préc., note 39. L'article 7 (4) du Protocole prévoit ce qui suit (l'italique est de nous) :

La procédure d'accord préalable en connaissance de cause ne s'applique pas aux mouvements transfrontières intentionnels des organismes vivants modifiés qui, *dans une décision de la Conférence des Parties* siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole, sont définis comme peu susceptibles d'avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine.

Le Protocole fait ainsi référence précisément à une décision de la COP/MOP et lui confère un caractère contraignant. Voir T. DELEUIL, préc., note 96, p. 340.

des parties⁹⁹ » et, dès lors, ces décisions peuvent parfois permettre d'interpréter le texte de manière évolutive, pourvu que le principe de la sécurité juridique et le respect de la volonté des parties soient préservés, de manière à ne pas réviser l'accord initial¹⁰⁰.

Certains auteurs qui considèrent qu'une organisation internationale de l'environnement qui prendrait la forme coopérative proposée par Frank Biermann serait nécessaire pour dépasser les limites normatives du droit dérivé des CdP, prennent en exemple le modèle de l'OIT. Ils soutiennent que la confusion institutionnelle règne entre les diverses institutions permanentes des AME, alors qu'une institution spécialisée comme l'OIT permet au contraire, de centraliser la gestion des différentes conventions dans un domaine—les normes du travail—et peut promouvoir de nouveaux traités qui, au fil du temps, constituent une codification juridique de la matière¹⁰¹. Fondée sur la partie XIII du Traité de Versailles¹⁰², et au départ associée à la Société des Nations, l'OIT est désormais une institution spécialisée de l'ONU. Le modèle de l'OIT est *a priori* inspirant pour la constitution potentielle d'une organisation internationale de l'environnement et ce, à plus d'un égard. Tout d'abord, sa constitution comprend, en annexe, la « Déclaration de Philadelphie¹⁰³ » qui confirme les buts et les principes de l'OIT. Une telle déclaration n'est pas sans nous faire penser—au moins pour ce qui est des principes—que la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* pourrait se trouver en annexe de la constitution d'une

99. T. DELEUIL, préc., note 96, p. 340.

100. P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, préc., note 17, p. 359 et 360; opinion individuelle du président Bedjaoui dans l'*Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, C.I.J. Recueil 1997, p. 7, §12 (25 septembre 1997).

101. Voir, pour un excellent exposé de l'évolution du système juridique que constitue l'arsenal d'accords et d'autres instruments juridiques adoptés dans le domaine du travail, sous l'égide de l'OIT: Isabelle DUPLESSIS, «Un abrégé de l'histoire des normes de l'OIT et de leur application», dans Pierre VERGE (dir.), *Droit international du travail. Perspectives canadiennes*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 59; Voir aussi généralement: Jean-Michel BONVIN, *L'Organisation internationale du travail. Étude sur une agence productive de normes*, Paris, Presses universitaires de France, 1998; Isabelle DUPLESSIS, «Le recours à la Constitution de l'OIT dans l'acquisition de son autonomie institutionnelle», (2004) *Revue belge de droit international* 37; Alan HYDE, «The International Labor Organization in the Stag Hunt for Global Labor Rights», (2009) 3 *Law & Ethics of Human Rights* 154.

102. BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Clauses des traités de paix relatives au travail*, Genève, 1920, [En ligne], [www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_fren.pdf] (25 mars 2015); BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Bulletin officiel*, vol. I, 1923, p. 21.

103. *Conférence internationale du travail*, Philadelphie, 1944, [En ligne], [www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1944/44B09_10_e_f.pdf] (25 mars 2015); *Règlement de la Conférence internationale du travail*, art. 1, [En ligne], [www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:3088520:NO] (25 mars 2015).

organisation internationale de l'environnement. Un autre motif pour lequel l'OIT retient notre attention tient à la constitution tripartite de ses organes. Tant la Conférence internationale du travail (CIT) que le Conseil d'administration (CA) ou le Bureau international du travail (BIT) réunissent les représentants des 185 États membres de l'OIT. À la CIT, chaque pays a deux sièges de délégués gouvernementaux, un siège de délégué employeur et un siège de délégué travailleur. Le CA, quant à lui, est constitué de 28 représentants gouvernementaux, 14 représentants des employeurs et 14 représentants des travailleurs¹⁰⁴. Tant à la CIT qu'au CA, la répartition des votes est identique : la moitié pour le gouvernement et l'autre moitié partagée entre les employeurs et les travailleurs¹⁰⁵. Cette structure teinte l'élaboration des normes internationales du travail, comme le souligne Alfred Wisskirchen :

Il faut bien insister sur l'indépendance d'action des représentants des employeurs et des travailleurs et surtout sur leur indépendance à l'égard de leur propre gouvernement qui s'enracine dans le principe de la liberté syndicale. C'est pourquoi les gouvernements ne peuvent nommer les représentants des partenaires sociaux en tant que délégués à la CIT qu'avec l'accord des organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs soit des travailleurs (article 3, paragraphe 5, de la Constitution). Si un État Membre envoie une délégation incomplète où figurent, aux côtés des représentants des gouvernements, soit uniquement un représentant des employeurs, soit uniquement un représentant des travailleurs, celui-ci perd son droit de vote (article 4, paragraphe 2, de la Constitution). Le principe du tripartisme est complété par le principe, strictement observé, de l'autonomie des groupes. Cette autonomie est évidente au vu des dispositions relatives à la désignation des représentants des employeurs et des travailleurs au Conseil d'administration (article 7, paragraphe 4, de la Constitution), ainsi que de nombreux articles du Règlement de la Conférence internationale du Travail qui traitent du Bureau de la Conférence, de la composition des commissions (hormis la Commission des finances qui ne rassemble que des représentants des gouvernements), des bureaux des commissions et des règles de vote.

Les commissions techniques de la Conférence, où se fait le travail essentiel, le travail de fond, ont toutes une composition tripartite, chacun des trois groupes ayant un nombre égal de voix (article 64, paragraphe 2, du Règlement de la Conférence). Cela signifie que, si les groupes des employeurs et des travailleurs se mettent d'accord, ils ont une majorité des deux tiers à eux seuls¹⁰⁶.

Enfin, une caractéristique de l'OIT digne d'intérêt est l'action normative de celle-ci, considérant que la préparation et l'adoption de normes internationales du travail, sous forme de conventions ou de recommandations, ont été pendant longtemps sa principale tâche.

104. *Id.*, art. 7.

105. *Id.*, art. 3 et 7.

106. Alfred WISSKIRCHEN, « Le système normatif de l'OIT : pratique et questions juridiques », *Revue internationale du travail*, vol. 144, n° 3, 2005, p. 267, à la page 270.

Il est vrai que la composition tripartite de l'OIT siérait plutôt bien au contexte environnemental où des acteurs sont issus tant des milieux gouvernementaux que des ONG environnementales ou des communautés scientifiques. Il est vrai également que les 189 conventions, les 5 protocoles et les 202 recommandations provenant de l'OIT ont de quoi faire penser aux quelques centaines d'accords multilatéraux et régionaux environnementaux. Toutefois, dans la pratique, ces textes ont été adoptés par l'OIT et l'OIT ne les chapeaute pas à rebours. De plus, de nombreux observateurs condamnent la production massive d'instruments de l'OIT, la qualité inégale et le caractère trop détaillé de plusieurs d'entre eux, qui en font des textes difficiles à mettre en œuvre. Le grand nombre de ratifications de ces instruments s'explique par le fait que la majorité de deux tiers, nécessaire pour l'adoption d'un nouvel instrument par la CIT, est généralement obtenue, puisque les gouvernements et les travailleurs sont habituellement d'accord pour adopter le texte. Comme l'explique Alfred Wisskirchen, «[c]ela peut même arriver lorsqu'un gouvernement est décidé à ne pas ratifier la convention pour son pays. L'un des arguments avancés en faveur d'une telle pratique est que ces gouvernements ne souhaitent pas faire obstacle à l'application de la convention par les autres États¹⁰⁷». Toutefois, ce grand nombre de textes fait en sorte que leur application devient difficile à contrôler¹⁰⁸. Malgré l'intérêt que suscite l'OIT, pour la composition, les règles de fonctionnement et la production normative d'une éventuelle organisation internationale de l'environnement, ses faiblesses, relevées dans la littérature, nous laissent songeurs.

Quant au modèle de l'OMPI, aucun auteur n'a, à notre connaissance, proposé la constitution d'une organisation internationale de l'environnement pouvant s'en inspirer. L'OMPI pourrait, selon nous, être un modèle intéressant à explorer, compte tenu de son mandat qui est «i) de promouvoir la protection de la propriété intellectuelle à travers le monde par la coopération des États, en collaboration, s'il y a lieu, avec toute autre organisation internationale et ii) d'assurer la coopération administrative entre les Unions¹⁰⁹». Il s'agit ici des Unions établies par la *Convention pour la protection de la propriété industrielle* signée le 20 mars 1883 («Convention

107. *Id.*, p. 271.

108. William R. Simpson, qui a longtemps travaillé comme fonctionnaire du BIT, émet ces critiques dans William R. SIMPSON, «Standard-setting and Supervision: A System in Difficulty», dans Jean-Claude JAVILLIER et Bernard GERNIGON (dir.), *Les normes internationales du travail. Un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, Bureau international du travail, 2004, p. 47; Voir également A. WISSKIRCHEN, préc., note 106.

109. *Convention instituant l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle*, 14 juillet 1967, (1970) 828 R.T.N.U. 3, art. 3.

de Paris») et la *Convention pour la protection des œuvres littéraires et artistiques* signée le 9 septembre 1886 («Convention de Berne»)¹¹⁰. Correspondant à ces buts, l'OMPI a différentes fonctions :

[Elle se doit de] promouvoir l'adoption de mesures destinées à améliorer la protection de la propriété intellectuelle à travers le monde et à mettre en harmonie les législations nationales dans ce domaine; ii) [d'assurer] les services administratifs de l'Union de Paris, des Unions particulières établies en relation avec cette Union et de l'Union de Berne; iii) [...] [d']accepter d'assumer l'administration qu'implique la mise en œuvre de tout autre engagement international tendant à promouvoir la protection de la propriété intellectuelle ou de participer à une telle administration; iv) [d'encourager] la conclusion de tout engagement international tendant à promouvoir la protection de la propriété intellectuelle; v) [d'offrir] sa coopération aux États qui lui demandent une assistance technico-juridique dans le domaine de la propriété intellectuelle; vi) [de rassembler et de diffuser] toutes informations relatives à la protection de la propriété intellectuelle, [d'effectuer et d'encourager] des études dans ce domaine et [d'en publier] les résultats; vii) [d'assurer] les services facilitant la protection internationale de la propriété intellectuelle et, le cas échéant, [de procéder] à des enregistrements en la matière et [de publier] les indications relatives à ces enregistrements¹¹¹.

Les fonctions de l'OMPI, qui servent à coordonner des accords existants, à donner l'impulsion nécessaire à la conclusion de nouveaux accords, à centraliser l'information et à offrir une assistance technico-juridique, pourraient faire l'objet d'un examen attentif afin d'évaluer si un tel modèle serait intéressant pour la constitution d'une organisation internationale de l'environnement, en évitant toutefois les écueils que l'OMPI connaît actuellement sur le chapitre de l'équité entre les pays développés et les PED dans la négociation et l'évolution des accords internationaux conclus sous son égide¹¹².

James Gustav Speth soutient le modèle «coopératif» d'organisation environnementale internationale que propose Frank Biermann lorsqu'il affirme que l'ONU est l'emplacement logique pour une telle institution et qu'une telle agence spécialisée pourrait être mise sur pied à partir d'un PNUE entièrement reconstruit, renforcé et renommé. Selon lui, une telle

110. Voir généralement au sujet de l'OMPI: Christopher MAY, *The World Intellectual Property Organization. Resurgence and the Development Agenda*, Londres, Routledge, 2007.

111. *Convention instituant l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle*, préc., note 109, art. 4.

112. Voir généralement sur ces écueils: Andrew J. GROTO, «Organizing for Influence: Developing Countries, Non-Traditional Intellectual Property Rights and the World Intellectual Property», (2004) 8 *Max Planck U.N.Y.B.* 359; Edward KWAKWA, «Some Comments on Rulemaking at the World Intellectual Property Organization», (2002) 12 *Duke Journal of Comparative & International Law* 179; C. MAY, préc., note 110, p. 161-170.

organisation devrait avoir un mandat d'information et de statistiques, de surveillance mondiale de l'environnement, de prévision et d'alerte précoce, de leadership normatif et politique — en aidant à la conclusion d'accords et de conventions mondiales et régionales — et de service de secrétariat pour les AME¹¹³. Peter Haas a également proposé une organisation internationale de l'environnement capable de centraliser des fonctions de soutien, comme la recherche, la constitution de bases de données et la formation pour les différents régimes environnementaux¹¹⁴.

Daniel C. Esty et Maria H. Ivanova, quant à eux, proposent une définition fonctionnelle d'une organisation internationale de l'environnement. Celle-ci devrait être en mesure de fournir une évaluation scientifique, de faire le lien entre les différentes informations et connaissances et d'élaborer des politiques et des normes. Elle devrait aussi pouvoir mettre en œuvre les politiques et les normes édictées et en assurer l'application. Elle devrait, par ailleurs, faire de la veille environnementale afin de suivre le caractère évolutif des problèmes environnementaux. Enfin, elle devrait pouvoir résoudre les conflits émanant de l'application de ses règles. La flexibilité, la capacité de répondre rapidement aux changements, la rigueur analytique et une gestion « moderne » sont des qualificatifs que ces auteurs emploient pour désigner les caractéristiques d'une telle organisation¹¹⁵.

Dans une de ses nombreuses études sur la question, Daniel C. Esty propose un modèle d'organisation qui consoliderait les différentes entités composant l'actuelle gouvernance internationale de l'environnement, soutenue par des experts extérieurs — officiels gouvernementaux, universitaires, représentants du secteur privé, ONG — et gérée par un réseau mondial de politiques (*global policy network*) moderne se servant avantageusement des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour évoluer rapidement et prendre le leadership dans la mise en place de stratégies globales. Les problèmes internes aux États devraient être laissés à ces derniers — avec l'aide de programmes ou d'organes internationaux comme le PNUD ou la Banque mondiale, les problèmes globaux ou transnationaux devant constituer l'essentiel du travail de l'organisation internationale projetée. Les principes d'action de cette organisation devraient,

113. J.G. SPETH, préc., note 33.

114. Peter M. HAAS, « Environment: Pollution », dans P.J. SIMMONS et Chantal DE JONGE OUDRAAT (dir.), *Managing Global Issues. Lessons Learned*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 310.

115. D.C. ESTY et M.H. IVANOVA, *Making International Environmental Efforts Work: The Case for A Global Environmental Organization*, préc., note 7 ; D.C. ESTY et M.H. IVANOVA, *Globalization and Environmental Protection: a Global Governance Perspective*, préc., note 7.

selon David C. Esty, être le principe du pollueur-payeur et le principe des responsabilités communes mais différenciées¹¹⁶.

Pour Narito Harada, une telle organisation serait une agence spécialisée de l'ONU : elle aurait un mandat fort lui permettant d'intégrer les actions et les mandats des autres organes environnementaux de l'ONU. Elle serait dotée d'un parlement mondial pour l'environnement, d'un Conseil de direction, de cinq comités conseillant celui-ci et d'une cour mondiale de l'environnement. Trois caractéristiques gouverneraient l'action de cette organisation : l'*autorité* (mise en œuvre et contrôle de l'application du droit international de l'environnement), la *cohérence* (assurer une « verticalisation » des régimes environnementaux, contrairement à leur actuelle « horizontalisation ») ; la *démocratie* (la représentativité des différentes parties prenantes)¹¹⁷.

Bien que les propositions sur la structure, les règles de fonctionnement et le mandat d'une future organisation mondiale destinée à la protection de l'environnement varient d'un auteur à l'autre, certains piliers communs peuvent être dégagés, soit l'*autorité*, la *cohérence* et la *démocratie*¹¹⁸. Les critères dits « de Bergen » qui ont été proposés par le Canada à la réunion interministérielle de Bergen, en septembre 2000, vont également dans ce sens, tout en étant plus détaillés : la *cohérence* permettrait que les AME se renforcent mutuellement et que des synergies soient créées entre eux pour atteindre leurs objectifs ; la *conformité* (*compliance*) rejoint le critère de l'*autorité* en permettant d'évaluer le respect des obligations consenties et de renforcer les mécanismes de non-respect ; la *coordination* correspond à la *cohérence* en ce qu'elle vise à limiter les chevauchements fonctionnels, d'utiliser un agenda commun et de partager l'information pour économiser des ressources déjà limitées ; le *renforcement des compétences* rejoint l'idée de *démocratie* en ce qu'il permet d'évaluer et de rassembler les ressources techniques et financières nécessaires pour les PED¹¹⁹.

Comme l'affirment Philippe Le Prestre et Benoît Martimort-Asso, « l'équité, l'efficacité et la légitimité sont des critères classiques du débat sur la gouvernance mondiale¹²⁰ ». Le principe des responsabilités communes

116. DANIEL C. ESTY, « Breaking the Environmental Law Logjam: The International Dimension », (2008) 17 *N.Y.U. Environmental Law Journal* 836.

117. N. HARADA, préc., note 4.

118. *Id.*, p. 6-10.

119. GOUVERNEMENT DU CANADA, « International Environmental Institutions: Where from Here? », 2000 ; P. LE PRESTRE et B. MARTIMORT-ASSO, préc., note 58, p. 24 et 25.

120. P. LE PRESTRE et B. MARTIMORT-ASSO, préc., note 58, p. 26 ; Pierre JACQUET, Jean PISANI-FERRY et Laurence TUBIANA (dir.), *Gouvernance mondiale*, Paris, La Documentation française, 2002.

mais différenciées est le principe clé que les États ont formulé dans la Déclaration de Rio pour donner corps à l'équité intragénérationnelle dans le droit international de l'environnement sur le plan tant substantif que procédural puisqu'il devrait présider également aux décisions concernant l'ordre du jour des négociations. Quant à la légitimité, elle est liée aux modes de négociation et de prise de décision ainsi qu'à la participation des parties prenantes aux processus décisionnels. La participation de parlementaires aux délégations, de même que des ONG et des représentants de la société civile à l'occasion des réunions préparatoires et des négociations, rejoint cette préoccupation¹²¹. Enfin, l'*efficacité* tient à la rationalisation des ressources humaines et économiques dans les processus de négociations : elle est au centre des revendications pour une réforme des modes de gouvernance de l'ONU, selon des critères proposés depuis longtemps par les États-Unis¹²².

De plus, les politiques environnementales internationales ne seraient-elles pas renforcées par la création d'une organisation internationale de l'environnement qui permettrait de dépasser les conflits d'intérêts entre différents programmes et limiterait les concurrences inutiles, même entre les institutions spécialisées de l'ONU, telles que la FAO, l'UNESCO ou l'OMS, qui ont mis en place des programmes environnementaux¹²³ ? Frank Biermann affirme qu'« une organisation mondiale de l'environnement permettrait aussi d'améliorer la mise en œuvre de l'ensemble des normes environnementales, en établissant par exemple un mode commun d'évaluation des politiques menées dans les pays, en coordonnant l'expertise d'évaluation requise par les différents traités et développée par des organisations spécialisées comme l'Organisation météorologique mondiale ou l'Organisation maritime internationale¹²⁴ ».

121. D.C. ESTY, préc., note 77, à la page 1561, aborde la légitimité comme suit :

As supranational bodies expand their governance role, move toward formal rule-making, and take up more politically charged issues, their legitimacy becomes a matter of greater concern. Without elections, the democratic legitimacy of international organizations will always be in question, and their performance will be inhibited by the fact that their top officials do not face the incentives for accountability created by the discipline of having to win elections. Legitimacy, however, can also be grounded in an institution's delivery of good results, its capacity to carry out rule-making in ways that provide clarity and stability, its systemic strength and structure of checks and balances, its ability to promote political dialogue, and its commitment to procedural rigor.

122. P. LE PRESTRE et B. MARTIMORT-ASSO, préc., note 58, p. 25 et 26.

123. F. BIERMANN, préc., note 5, p. 20.

124. *Id.*, p. 20.

Certains détracteurs de l'idée de créer une organisation internationale de l'environnement soulignent que ses partisans n'ont présenté « aucun principe ou concept d'organisation convaincante, ni de plan réaliste » pour sa création, pas plus qu'ils n'ont réussi à expliquer comment les nouvelles institutions fonctionneraient mieux que celles qui existent déjà¹²⁵. Plusieurs auteurs sont même d'avis que, peu importe le modèle d'organisation choisi, la création d'une telle institution ne serait pas une panacée pour répondre aux faiblesses de la gouvernance internationale de l'environnement. La discussion sur l'opportunité d'une telle organisation pose effectivement plusieurs questions, qui, dans la perspective de la Conférence de Rio + 20, ont été rappelées, comme le souligne Sandrine Maljean-Dubois :

En dépit de son intérêt théorique, l'opportunité même d'une telle institution est très discutée : la création de l'OME n'irait-elle pas à l'encontre des objectifs d'intégration, au moment même [où] il y a une prise de conscience de la nécessité de l'intégration ? Ne risque-t-elle pas de casser les dynamiques créées dans le cadre des conventions environnementales dont les succès résultent de leur souplesse et de leur caractère décentralisé¹²⁶ ? La nouvelle organisation ne risquerait-elle pas de se superposer aux institutions existantes sans parvenir à les remplacer ni les articuler ? Ne peut-on craindre l'avènement d'une « super-bureaucratie » internationale¹²⁷ ?

Calestou Juma, ancien secrétaire exécutif de la *Convention sur la diversité biologique*¹²⁸, a critiqué l'idée de la création d'une organisation internationale environnementale, soutenant qu'elle serait intrinsèquement bureaucratique et que la centralisation était un « péril » à une époque de décentralisation. Il a également mis en garde les États contre le fait de centrer le débat sur la création d'une nouvelle institution, lequel risque de détourner l'attention de tâches plus urgentes¹²⁹. Konrad von Moltke a exprimé son scepticisme devant une nouvelle organisation et son apport potentiel à la résolution des problèmes environnementaux contemporains.

125. Calestous JUMA, « Stunting Green Progress », *Financial Times*, 6 juillet 2000, p. 15 ; Calestous JUMA, « Commentary : The Perils of Centralizing Global Environmental Governance », *Environment : Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 42, n° 9, 2000, p. 44.

126. Voir : Frank BIERMANN et Steffen BAUER (dir.), *A World Environmental Organization : Solutions or Threat for Effective International Environmental Governance ?*, Aldershot, Ashgate, 2005 ; Sebastian OBERTHÜR et Thomas GEHRING, « Reforming International Environmental Governance : An Institutional Critique of the Proposal for a World Environment Organisation », *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*, vol. 4, 2004, p. 359.

127. S. MALJEAN-DUBOIS, préc., note 5.

128. *Convention sur la diversité biologique*, préc., note 38.

129. C. JUMA « Stunting Green Progress », préc., note 125 ; C. JUMA, « The Perils of Centralizing Global Environmental Governance », préc., note 125.

Tout en soulignant la nécessité de réformer la gouvernance internationale de l'environnement, il a affirmé l'impossibilité de constituer une véritable organisation mondiale de l'environnement¹³⁰.

Ceux qui s'opposent à la création d'une organisation internationale de l'environnement soutiennent généralement qu'elle manquerait de souplesse, serait techniquement problématique, politiquement injuste et difficile à mettre en œuvre et que le PNUE est suffisamment efficace pour assurer la prise en considération de toutes les problématiques environnementales, qu'elles soient locales ou mondiales¹³¹. De nombreux États ont, dans le passé, manifesté leurs doutes ou leur opposition à la création d'une telle organisation, notamment le Canada, la Russie, l'Inde, la Chine, le Brésil, les États-Unis et les pays du G77, qui ont exprimé leur satisfaction relativement à l'actuelle gouvernance internationale de l'environnement ou leur crainte de voir s'affermir des normes environnementales déjà souvent perçues comme un obstacle au développement¹³². Le PNUE, favorable au renforcement de son mandat et de son budget, a souligné que la prudence était de mise lorsqu'il s'agissait de la création de nouvelles structures venant bouleverser l'environnement institutionnel en place¹³³. Quant aux ONG internationales environnementales, qui sont partagées sur cet aspect, la question qui leur semble déterminante est celle de l'espace de participation qu'une telle organisation leur offrirait¹³⁴.

Les opposants à la création d'une organisation internationale de l'environnement suggèrent en outre que ses partisans négligent le fait que la crise est systémique et qu'elle manifeste un manque criant de volonté politique de protéger l'environnement avec efficacité. Selon eux, un investissement politique significatif doit être consacré au moins concernant quatre aspects d'une réforme « institutionnelle » plus souple : a) le renforcement du PNUE dans son mandat ; b) la gestion de la prolifération des AME ; c) la coordination plutôt que la centralisation ; et d) la démocratisation de la gouvernance internationale de l'environnement.

130. K. VON MOLTKE, préc., note 80, p. 23.

131. Adil NAJAM, « The Case Against a New International Environmental Organization », *Global Governance*, vol. 9, n° 3, 2003, p. 367 ; Adil NAJAM, *Why We DON'T Need a New International Environmental Organization*, 2001, [En ligne], [www.sdpi.org/publications/files/W64-Why%20We%20DON%92T%20Need%20a%20New.pdf] (25 mars 2015) ; S. OBERTHÜR et T. GEHRING, préc., note 126.

132. C. JUMA, « Commentary : The Perils of Centralizing Global Environmental Governance », préc., note 125.

133. *International Environmental Governance*, Doc. UNEP/SSVII/1, [En ligne], [www.unep.org/newyork/Portals/129/docs/SS.VII.1%20.pdf] (24 mars 2015).

134. P. LE PRESTRE et B. MARTIMORT-ASSO, préc., note 58, p. 31 et 32.

À ceux qui croient qu'une organisation internationale de l'environnement bien constituée pourrait agir comme un contrepoids au pouvoir de l'OMC¹³⁵, et forcerait cette dernière à tenir davantage compte des conséquences environnementales des décisions commerciales, certains répondent que cette idée est naïve. Tout aussi naïve leur semble la proposition de Renato Ruggiero qui, lorsqu'il était directeur de l'OMC, a, dans un étonnant discours prononcé en 1998, commenté la décision *Crevette-Tortue* de l'Organe d'appel en soulignant qu'elle faisait voir «la nécessité de renforcer les ponts existants entre les politiques commerciales et environnementales, une tâche qui serait infiniment plus facile à réaliser si nous pouvions créer une maison de l'environnement pour aider à cibler et coordonner nos efforts¹³⁶». Les commentateurs insistent sur l'absence de justification des propos de Renato Ruggiero, soulignant qu'il n'a d'ailleurs pas expliqué davantage pourquoi l'OMC aurait été plus disposée à prendre en considération les exigences environnementales si une organisation internationale de l'environnement, plutôt que le PNUE, avait collaboré avec elle. Que les efforts de coopération du PNUE auprès de l'OMC aient eu peu d'effets jusqu'à maintenant n'est-il pas davantage dû à l'ampleur du défi qu'au statut du PNUE qui n'est pas une institution spécialisée de l'ONU ? L'OMC coopère-t-elle vraiment mieux avec d'autres organisations internationales, telles que l'OMS ou l'OIT, qu'avec le PNUE ? L'établissement d'une organisation internationale de l'environnement changerait-il la donne dans le contexte où l'OMC semble insulaire et fermée, d'une manière générale, aux valeurs qui transcendent la réciprocité commerciale ?¹³⁷

C'est un lieu commun de dire que la volonté politique se révèle centrale et que seule une organisation internationale plus centralisée et mieux financée faciliterait la mise en œuvre d'une politique environnementale

135. S. CHARNOVITZ, préc., note 7, p. 9.

136. Renato RUGGERIO, *A Global System for the Next Fifty Years*, 1998, [En ligne], [www.wto.org/french/news_f/spr_f/chat_f.htm] (24 mars 2015):

In this widening of the international agenda, the environment will occupy a very important part. Environmental challenges – such as acid rain, deforestation, global warming, or the protection of endangered species – clearly demand approaches which are global in scope, rather than national. The recent Shrimp-Turtle Appeal is the clearest sign yet that the world trading system is fully supportive of policies to protect endangered species or the environment – but that it is up to the environmental community itself to provide this policy framework, or to implement their policies without discrimination. It strongly reinforces the growing need to negotiate global environmental rules and standards – and to reach a global consensus about environmental issues. And it underlines the need to strengthen existing bridges between trade and environmental policies – a task that would be made immeasurably easier if we could also create a house for the environment to help focus and coordinate our efforts.

137. S. CHARNOVITZ, préc., note 7, p. 16.

plus efficace. Dans ce cas de figure, une organisation serait plus forte que le PNUE. Le risque existerait toutefois que les gouvernements créent une organisation internationale de l'environnement de façade, pour se donner bonne conscience, sans lui donner plus d'autorité ou de financement que le PNUE n'en a actuellement.

2.2 Le renforcement du Programme des Nations Unies pour l'environnement et les autres réformes institutionnelles adoptées dans le sillage de la Conférence de Rio + 20

En janvier 2012, l'ONU a rédigé un *draft zéro*¹³⁸ de 19 pages, en tenant compte des suggestions de différentes parties prenantes. Ce draft devait servir de cadre de discussion pour les négociations du texte définitif de la déclaration intitulé *L'avenir que nous voulons*, clôturant la Conférence de Rio + 20. En termes de « cadre institutionnel du développement durable », cet avant-projet invitait les États membres à renforcer, à réformer et à mieux intégrer les trois piliers du développement durable. Il comprenait une section suggérant de renforcer la CDD ou de la transformer en un conseil du développement durable qui servirait d'organe de haut niveau faisant autorité pour l'examen des questions relatives à l'intégration des trois piliers du développement durable. De même, il proposait de renforcer le PNUE dans sa forme actuelle ou de le transformer en une agence spécialisée de l'ONU pour l'environnement ayant un mandat révisé et renforcé. Ce *draft zéro* invitait enfin les États membres à envisager la création d'un médiateur ou la création d'un Haut-Commissariat pour les générations futures¹³⁹.

Bien que certains pays, tels que la France, suivie en cela par plus d'une centaine de pays (les 27 États membres de l'Union européenne, les 54 pays de l'Union africaine ainsi que des pays asiatiques et latino-américains, notamment le Népal, la Malaisie, le Chili et l'Uruguay), aient proposé que la création d'une organisation internationale de l'environnement soit à l'ordre du jour de la Conférence Rio + 20 sur le développement durable de 2012, les États ont choisi de ne pas retenir cette proposition mais de se donner pour objectif de renforcer le mandat du PNUE. Le texte de la Déclaration de Rio + 20, au paragraphe 88, appelle l'Assemblée générale des Nations

138. En janvier 2012, l'ONU a rédigé un *draft zéro* de 19 pages, en tenant compte des suggestions des parties prenantes. Ce texte a ensuite servi à la discussion de la version définitive de la déclaration intitulée *L'avenir que nous voulons*, préc., note 1, texte clôturant la Conférence de Rio + 20, *The Future We Want*, [En ligne], [www.uncsd2012.org/content/documents/370The%20Future%20We%20Want%2010Jan%20clean%20no%20brackets.pdf] (24 mars 2015).

139. *Id.*, par. 57: « We agree to further consider the establishment of an Ombudsperson, or High Commissioner for Future Generations, to promote sustainable development. »

Unies à ajouter des pouvoirs et moyens au PNUE, de différentes manières. Il est d'abord question d'instaurer le principe de l'adhésion universelle à son CA et de le doter de ressources financières stables et accrues provenant du budget ordinaire de l'ONU et de contributions volontaires, et ce, afin de lui assurer un financement convenable pour qu'il s'acquitte de son mandat. Par la résolution 67/213 de 2012, l'Assemblée générale a établi la participation universelle au CA du PNUE portant dorénavant le nom d'« Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (UNEA) du PNUE ». Cette Assemblée a tenu sa première session du 23 au 27 juin 2014, à Nairobi¹⁴⁰.

Étant, comme nous l'avons mentionné, un organe subsidiaire du Conseil économique et social de l'ONU dont il reçoit son budget, le PNUE voit le financement de son fonctionnement dépendre du budget général de l'ONU, tandis que le financement de certaines de ses actions plus ciblées, notamment pour des actions de renforcement des capacités, dépend d'un fonds pour l'environnement, qui a été créé par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁴¹, et qui est devenu effectif en 1973. Ce fonds est financé par des contributions volontaires. C'est dire que le nombre et le montant de ces contributions ont varié d'une année à l'autre, et que le PNUE a fait face à des problèmes de prévisibilité de son financement. En 2002, une réforme a permis d'adopter une échelle indicative de contributions, mais la pratique a démontré que la moitié de son financement, d'environ 100 à 120 millions de dollars, dépendait toujours de quatre pays, soit les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et l'Allemagne¹⁴². Une des réformes de la gouvernance internationale de l'environnement découlant de la Déclaration de Rio + 20 consiste à doter le PNUE d'un financement provenant de sources sûres, stables et suffisantes, venant elles-mêmes de contributions obligatoires. La présence du PNUE dans les principaux organes de coordination de l'ONU sera également renforcée, et, enfin, les fonctions de son siège à Nairobi seront rationalisées afin d'augmenter sa présence régionale dans le but d'accroître les capacités des PED dans la

140. *Ministerial Outcome Document of the First Session of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme*, Nairobi, 2014, [En ligne], [www.unep.org/pdf/Compilation_of_decisions_and_resolutions_unea_2014_unedited_advanced_copy.pdf] (24 mars 2015).

141. *Resolution on Institutional and Financial Arrangements for International Environmental Cooperation*, préc., note 45, art. III (1) : « 1. *Decides* that, in order to provide for additional financing for environmental programmes, a voluntary fund shall be established, with effect from 1 January 1973, in accordance with existing United Nations financial procedures. »

142. P. LE PRESTRE, préc., note 46, p. 79 ; Sandrine MALJEAN-DUBOIS, « L'ONU et la protection de l'environnement. Éléments pour un bilan », *L'Observateur des Nations Unies*, 2006, p. 315.

mise en œuvre de leurs politiques environnementales nationales, avec l'aide d'autres organes et institutions spécialisées de l'ONU, tels que le PNUD et le FEM. Ces moyens de renforcer le PNUE correspondent, en réalité, à la proposition de réforme de la gouvernance internationale de l'environnement la moins exigeante, avec le regroupement (*clustering*). Il faut y voir non pas une révolution, mais bien une évolution qui conduira peut-être un jour le PNUE à devenir une agence spécialisée de l'ONU, mais dans un horizon de temps plus lointain.

Une instance de haut niveau remplacera progressivement la CDD qui avait connu des difficultés de réalisation de son mandat. Déjà lors d'une réunion d'experts ayant eu lieu à Cambridge en mai 2001, un consensus s'était dégagé autour de la faiblesse de la CDD qui ajoutait peu au débat sur le développement durable et au sein de laquelle le niveau de représentation des pays est demeuré généralement faible¹⁴³. En 2012, à Rio, il a été décidé que le FPHN remplacerait progressivement la CDD. Ledit forum ne sera pas vraiment différent de la CDD dont la mission était d'assurer le suivi de l'atteinte des objectifs de l'Agenda 21 grâce aux rapports nationaux qui lui étaient communiqués. Ce forum a été mis en place par l'Assemblée générale des Nations Unies, et sa structure et son fonctionnement ont été détaillés par résolution le 9 juillet 2013¹⁴⁴. La première réunion de cet organe intergouvernemental s'est ouverte sous les auspices de l'Assemblée générale, le 24 septembre 2013. Les chefs d'État et de gouvernement, les ministres et d'autres dirigeants ont formulé des propositions concernant son rôle, en soulignant leur vœu qu'il inclut les parties prenantes et qu'il examine le programme de développement envisagé pour l'après-2015 et la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD)¹⁴⁵.

De plus, il a été décidé que le mandat de l'ECOSOC serait renforcé pour assurer un suivi intégré et coordonné des conclusions de l'ensemble des principaux sommets et conférences de l'ONU consacrés aux questions économiques, sociales et environnementales, conformément au principe d'intégration du développement durable¹⁴⁶. Il n'a pas été nécessaire de

143. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *Sustainable Development*, 7 juin 2001, par. 5.

144. *Structure et modalités de fonctionnement du forum politique de haut niveau pour le développement durable*, Doc. N.U. A/RES/67/290 (23 août 2013).

145. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, «Compte-rendu de la huitième session du Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les objectifs de développement durable», *Bulletin des négociations de la Terre*, vol. 32, n° 8, 2014, [En ligne], [www.iisd.ca/vol32/enb3208f.html] (7 mai 2014).

146. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, dans *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, préc., note 57, principe 4.

modifier la *Charte des Nations Unies* pour en changer le mandat ni l'intitulé, lequel aurait potentiellement pu représenter davantage son mandat relatif au développement durable et son volet environnemental, comme l'avaient envisagé les rédacteurs du *draft zéro* du texte de la déclaration finale intitulée, *L'avenir que nous voulons*¹⁴⁷.

Enfin, sur le chapitre de l'assistance financière et du financement du développement durable, véritable « nerf de la guerre », aucun mécanisme financier novateur n'a été mis en place à la Conférence de Rio + 20. Cela fait croire que l'affirmation des premiers paragraphes de la Déclaration de Rio + 20, selon laquelle « les peuples sont au centre du développement durable et, en conséquence, nous œuvrons en faveur d'un monde juste et équitable pour tous et nous engageons à travailler ensemble en faveur d'une croissance économique durable qui profite à tous¹⁴⁸ » est une véritable incantation. Si l'on considère que la population mondiale est actuellement de 7 milliards d'humains, qu'elle sera de plus de 9 milliards dans 40 ans, il est pressant d'investir dans la lutte contre la pauvreté. Un habitant sur cinq, soit au-delà d'un milliard de personnes, vit toujours dans l'extrême pauvreté et un sur sept — soit 14 p. 100 de la population mondiale — est mal nourri. Affamer des milliards de personnes sur la planète représente-t-il vraiment « l'avenir que nous voulons » ?

La Conférence de Rio + 12 ne pallie pas le défaut d'autorité de la gouvernance internationale de l'environnement puisque le PNUE ne dispose pas d'une autorité sur les États. Ce dernier voit toutefois ses moyens financiers renforcés et ses moyens d'agir au sein d'autres instances onusiennes, reconnus. Cette réforme ne constitue peut-être pas le cadre le plus propice pour reconnaître les priorités de développement légitimes des PED, mais une représentation universelle au CA du PNUE devrait au moins faciliter leur représentation en son sein. Des difficultés demeurent, toutefois sur le plan de la coordination entre les différents AME, et entre les institutions qu'elles mettent en place et les accords et institutions dans d'autres secteurs. La représentation du PNUE dans les réunions des agences spécialisées de l'ONU ne pourra malheureusement pas permettre, à elle seule, de remédier à l'échec relativement criant du projet de développement durable dans tous les secteurs de l'activité économique.

Conclusion

Toute réflexion sur la gouvernance internationale de l'environnement et sur l'opportunité de créer une organisation internationale de

147. S. MALJEAN-DUBOIS, préc., note 5.

148. *L'avenir que nous voulons*, préc., note 1, par. 6.

l'environnement ne peut pas se résumer à un débat sur l'institution en tant que telle. Ce serait oublier les enjeux les plus déterminants du débat, lesquels portent davantage sur la façon d'assurer l'efficacité des accords et de renforcer leur légitimité et leur prise en considération dans les autres compétences de l'ONU, ainsi que dans l'ensemble du système économique mondial. Quelles sont les réformes institutionnelles les mieux à même d'assurer l'efficacité de l'action collective dans la résolution des problèmes environnementaux globaux ? On sait que le passage du GATT à l'OMC a permis de réformer l'organe de règlement des différends, ce qui a eu un effet déterminant sur l'efficacité et le respect des accords commerciaux. Peut-on réfléchir de la même manière pour ce qui est de la création d'une organisation internationale de l'environnement ? Dans quelle mesure pourrait-elle renforcer les AME ? Concernant l'évolution du débat à ce sujet, Philippe Le Prestre explique :

Le dialogue a largement repris les diagnostics préexistants tout en les circonscrivant. On insiste moins sur la nécessité d'un contre-pouvoir à l'OMC, mais plutôt sur la notion d'un interlocuteur unique. Les discussions ont permis aux partisans d'une réforme substantielle de la gouvernance de l'environnement de s'entendre sur un diagnostic minimal et donc sur les priorités auxquelles cette ONU devrait répondre. Cependant, la fragilité des fondements empiriques des problèmes demeure. Peut-on, par exemple, postuler que le défaut de mise en œuvre des Accords multilatéraux est dû à leur fragmentation ou à la faiblesse du PNUE ? Que fait-on de la volonté politique ? Il convient, certes, de nuancer la question de l'adhésion à un traité par les États signataires. Généralement, ces derniers tendent à ne vouloir concéder que le minimum possible de leur souveraineté. Les exemples d'acceptation quasi-totale de transfert de compétences à des organes internationaux s'avèrent rares, le cas de l'Union européenne (UE) se présentant comme le modèle le plus abouti mais étant également un cas isolé¹⁴⁹.

De nombreuses interrogations restent en suspens concernant la gouvernance internationale de l'environnement. Parmi celles-ci, se pose la question de savoir quel traitement doit être accordé aux demandes légitimes des PED en faveur du transfert des technologies, du renforcement des capacités ou de l'accroissement de l'assistance financière, lesquels sont déjà des mesures que prévoient tous les AME mais d'une manière souvent très insuffisante. De plus, en lieu et place de la création d'une organisation internationale de l'environnement, doit-on « préférer d'autres formes d'engagements telles que la régionalisation des actions, les engagements volontaires des acteurs, la définitions de normes privées¹⁵⁰ », comme la définition d'un crime pénal international... ? Le débat à ce sujet reste inachevé.

149. P. Le PRESTRE, préc., note 5, p. 8.

150. F. BIERMANN, É. ROLLAND-PIÉGUE et K. VON MOLTKE, préc., note 7, p. 7.

Il faut bien le dire, le changement institutionnel est rarement populaire et nécessite souvent de longues et difficiles négociations. Le « changement radical dans la nature de la gouvernance mondiale exige un changement du point de vue du XIX^e siècle à une vision pour le XXI^e siècle¹⁵¹ ». Ce changement de point de vue nécessite de surmonter certains nationalismes, mais également les valeurs de la société de consommation dans laquelle nous vivons. La création d'une organisation internationale de l'environnement est-elle compatible avec ce modèle sociétal ? La réforme de la gouvernance internationale de l'environnement interpelle certes les hommes politiques et les juristes qui ont à se dépasser en imaginant des principes et des structures novatrices, mais elle ne peut se passer d'une volonté politique qui ne peut qu'évoluer grâce à une large mobilisation publique, laquelle dépend de chacun de nous.

D'ici l'avènement de cette nouvelle ère, les réflexions sur la gouvernance internationale de l'environnement continueront d'être alimentées par les constats qui ressortiront de la mise en œuvre des réformes institutionnelles, somme toute assez légères, issues de la Conférence de Rio + 20, que nous aurons tous l'occasion d'observer... d'ici à la Conférence de Rio + 30.

151. James Gustave SPETH, « Global Governance or World Government ? », *Sovereignty International*, vol. 2, n^o 4, 1998.