

LES MÉCANISMES DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ

Professeur à l'Université Jean Moulin (Lyon 3)

De tous les concepts élaborés par la communauté internationale au cours des trente dernières années, celui de développement durable apparaît comme étant celui qui a le plus marqué les esprits, focalisé l'attention des experts et, pourrait-on ajouter, susciter les espoirs de l'opinion publique internationale, dans la perspective d'une réconciliation entre protection de l'environnement global -particulièrement à travers une nouvelle forme de gestion des ressources de la planète- et promotion du développement économique. Chacun le sait -on l'a dit à plusieurs reprises au cours de ces deux premières demi-journées- c'est à cette perspective que l'on a donné le beau nom, bien qu'assez vague et flou dans ses contours, de développement durable ; et par une sorte d'effet de mode dont il faut néanmoins ne pas méconnaître les mérites, tant les enjeux liés à la dégradation de l'environnement mondial semblent encore sous-estimés, le concept de développement durable est devenu l'une des références les plus invoquées, dans l'affirmation, par les Nations Unies, d'une orientation stratégique de l'action de la communauté internationale. Il est ainsi apparu, sans que l'on sache toujours avec précision aujourd'hui encore à quoi il renvoie exactement, que le développement durable introduit en droit international une conception nouvelle, pourtant difficile à envisager en dehors d'une mise en œuvre concrète (1).

De fait, le thème de la mise en œuvre dans lequel se situe le présent propos a une très grande importance, particulièrement sous l'angle du suivi de celle-ci, qui, en raison des incertitudes du concept qui viennent d'être évoquées, n'a rien d'évident. Certes, la problématique du développement durable a connu un franc succès depuis sa consécration officielle à la conférence de Rio en juin 1992. En dehors du programme

(1) Cf. S. Doumbé-Billé, Droit international et développement durable, in *Mélanges en hommage à Ch. A. Kiss, Les hommes et l'environnement*, Frison Roche, 1998, pp. 245-268.

d'action « Agenda 21 » qui contient, comme l'a excellemment montré le professeur L. Lucchini (2), l'ensemble des propositions concrètes d'actions de développement durable, des deux déclarations de principes et sur les forêts, la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) a servi de cadre d'adoption des deux premières conventions dites de développement durable, sur le climat et la biodiversité. Ces instruments basiques du développement durable ont été assez rapidement suivis par d'autres, essentiellement contraignants tels que la Convention des Nations-Unies sur la lutte contre la désertification adoptée à Paris en juin 1994 ou, dans la période récente, la Convention dite « PIC », adoptée à Amsterdam en septembre 1998 (3). Il n'est pas du reste inintéressant de relever que cette évolution en a provoqué une autre, qui sera certainement d'une plus grande ampleur puisqu'il s'agit rien moins que de revoir l'ensemble des instruments existants tels que recensés officiellement lors de la CNUED (4), en vue de les adapter à la thématique du développement durable.

Toutefois, au succès signalé, s'est greffée une grande déception, à la hauteur des espoirs du début. Pour toute une série de raisons, dont certaines ont été avancées au cours de ce colloque, la promotion du développement durable n'a pas paru assurer la consolidation de la protection de l'environnement ; bien au contraire, elle l'aurait affaiblie, au profit d'une revalorisation d'un système économique et commercial largement ouvert à la libre circulation des « biens environnementaux » dans le cadre de la nouvelle OMC avec lequel, pourtant, l'exploitabilité du vivant paraissait incompatible.

La question qui se pose dès lors au seuil de cette étude est la suivante : la promotion du développement durable serait-elle allée trop loin, au préjudice de la protection intrinsèque de l'environnement ? La question est importante, ne serait-ce que parce qu'elle nous ramène à nouveau à celle, aussi simple qu'essentielle, de ce qu'est le développement durable et de ce qu'il implique juridiquement et concrètement. A cet égard, l'analyse des mécanismes de suivi peut être d'un grand intérêt. Il faut en effet partir de l'hypothèse, sur laquelle tout le monde peut aisément s'accorder, que le développement durable doit être jugé à l'aune de sa mise en œuvre concrète. Pour ce faire, un mécanisme de suivi, qui est en réalité comme on le verra, de suivi évaluation, est mis en place avec la création ou le renforcement d'un ensemble d'institutions, de règles et de procédures. L'étude de ce « système de suivi » peut être menée à partir d'une double idée caractérisante, relativement simple tout au moins dans sa formulation, en vue d'en faciliter la présentation et l'évaluation critique au regard de la finalité d'une mise en œuvre effective du dévelop-

(2) Cf. L. Lucchini, *La portée juridique de l'Agenda 21*.

(3) Il convient également de citer des instruments aussi divers que l'Accord de Lusaka de 1994 sur la coopération renforcée dans le domaine de la faune et de la flore en Afrique australe ou l'Accord sur les oiseaux d'eau d'Eurasie Afrique de 1995.

(4) Cf. P.H.Sand ed., *The effectiveness of international environmental agreements - a survey of existing legal instruments*, Grotius, 1992.

pement durable. Il apparaît en effet que le système de suivi étudié révèle l'existence de mécanismes diversifiés (I) ainsi que, de façon contradictoire, tout au moins en apparence, l'insuffisance de mécanismes appropriés (II).

I - L'EXISTENCE DE MÉCANISMES DIVERSIFIÉS

Cette idée s'impose avec la force de l'évidence : celle d'abord de l'existence nécessaire de tels mécanismes, qui atteste à la fois de leur diversité et de leur fonction de révélateurs de la mise en œuvre du développement durable ; celle ensuite de leur diversité. Mais, comme le dit l'adage bien connu, « nécessité ne fait pas loi » et il importe de passer au crible cette double évidence.

A - Une existence nécessaire

Que de tels mécanismes soient nécessaires ne peut faire de doute dès lors qu'ils sont précisément institués en vue d'assurer le suivi de la mise en œuvre du développement durable.

Ne serait-ce que brièvement, il faut en effet souligner que le développement durable, dans les conditions où il a été consacré officiellement, offre peu de prise à une mise en œuvre juridique. En apparence au moins, il se présente d'abord comme une notion à contenu politique et économique dont à la limite, les instruments de mise en œuvre ne peuvent être que politiques et économiques. Bien que ce ne soit pas le lieu d'aborder cette importante question, l'idée d'un « droit du développement durable », telle qu'on la trouve sporadiquement évoquée dans « Agenda 21 » peut apparaître comme un simple « trait de malice », tracé par quelque négociateur soucieux de donner un peu de grain à moudre aux juristes (5).

Pour autant, par la fonction juridique qui leur est assignée, d'être des « révélateurs », au sens photographique, de la mise en œuvre du développement durable, l'existence des mécanismes de suivi de cette mise en œuvre est apparue, par la force des choses, comme nécessaire à celle-ci.

D'emblée, l'exercice d'une telle fonction a permis de donner un contenu juridique au développement durable, assez malmené au lendemain de la conférence de Rio, comme étant l'expression d'une nouvelle « idéologie internationale » consistant à étendre les règles du commerce international aux biens environnementaux qui y avaient jusque-là échappé au nom du principe de la non-exploitabilité commerciale du vivant (6). À cet égard, le développement durable apparaît comme l'expression d'un

(5) Cf. P.H. Sand, UNCED and the development of international environmental law, *YIEL*, 1992, vol. 3, pp. 3 et s.

(6) Cf. M. Pallemarts, La conférence de Rio, critique d'un symbolisme et l'avenir du droit international de l'environnement : critique du symbolisme juridico-politique en éco-géopolitique, *cah.int.de symbolisme*, 1992, pp.105 et s.

phénomène de « planétarisation » du droit (A.Kiss) ou si l'on veut, comme le signe ultime d'une évolution vers sa globalisation.

Ce thème est depuis longtemps présent dans la doctrine anglo-saxonne où il apparaît que la mise en œuvre du développement durable – processus juridique par nature – est susceptible de dégager de « nouvelles voies » pour faire du droit international (7) ou encore que cette mise en œuvre constitue l'un des aspects essentiels de la réforme du système international (8). Il a été également introduit dans la littérature juridique de langue française, d'abord récemment comme l'une des dimensions constitutives d'un « droit mondial » dont Mme Delmas-Marty a exposé les « trois défis » (9) ; mais plus généralement, il y a déjà une quinzaine d'années, comme un aspect du droit international de l'avenir (10).

Cet exercice a ensuite permis de caractériser juridiquement les mécanismes concernés ; d'en faire des mécanismes internationaux relevant, non plus de la politique internationale, qui en est fort prolixe, mais du système juridique international qui les reconnaît et au titre duquel ils doivent être étudiés (12). C'est bien ce qu'atteste le caractère diversifié de ces mécanismes.

B - Un caractère diversifié

Il est difficile et presque impossible de prétendre à l'exhaustivité dans la présentation des divers instruments, dès lors que c'est précisément l'ensemble du système institutionnel et normatif qui devrait être mis en branle. Du reste, certains de ces mécanismes ont déjà été abordés sous l'angle d'une étude particulière, qui justifie que l'on n'y revienne pas. C'est le cas des mécanismes financiers, en particulier comme l'a montré le professeur M. Bekhechi, le Fonds mondial pour l'environnement (FEM). D'autres, bien qu'évoqués plus ou moins au fil des interventions peuvent être regroupés en deux grandes catégories : d'une part, les mécanismes institutionnels et d'autre part les mécanismes spécifiquement juridiques.

(7) Cf. G. Palmer, *New ways to make international environmental law*, *AJIL* 1992.259.

(8) Cf. E. Brown-Weiss, *New directions in international environmental law*, Conférence au congrès des Nations Unies sur le droit international public, cinquantième anniversaire de l'ONU.

(9) Cf. M. Delmas-Marty, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, 1998.

(10) Cf. A. Ch. Kiss, *Le droit international de l'environnement, un aspect du droit international de l'avenir ?* in R.J. Dupuy ed., *L'avenir du droit international de l'environnement*, colloque de l'ADIH, Nijhoff, 1985, pp.471 et s.

(12) Significative à cet égard est la position de la CIJ qui reprend à son compte le concept de développement durable. Dans l'arrêt du 25 septembre 1997 rendu dans l'affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros, elle considère ainsi que (point 140§4) : « grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience croissante des risques que la poursuite de ces interventions à un rythme inconsidéré et soutenu représenterait pour l'humanité -qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures- de nouvelles normes et exigences ont été mises au point, qui ont été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces exigences nouvelles convenablement appréciées (...). Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement ».

Les mécanismes institutionnels sont certainement les plus nombreux -encore que l'on ne puisse pas préjuger de l'évolution ultérieure des mécanismes juridiques, notamment dans un contexte d'adaptation au développement durable des instruments juridiques existants de caractère contraignant-. Par ailleurs, ces mécanismes sont eux-mêmes très diversifiés. Certains sont de caractère bureaucratique, comme la nouvelle Direction du développement durable (DDD) qui a pris la suite au sein du secrétariat de l'ONU à New York de la Division des politiques du développement durable (13). D'autres sont des organismes collégiaux, à compétence consultative, comme le Conseil consultatif de haut niveau créé auprès du Secrétaire général de l'ONU ou à compétence délibérative comme la Commission du développement durable (CDD). Dans leur diversité, les uns et les autres paraissent pouvoir être ramenés à deux grands groupes, selon qu'ils sont spécialement institués dans le cadre du processus de mise en œuvre du développement durable ou au contraire qu'ils sont simplement impliqués dans ce processus.

De tous les mécanismes institutionnels de suivi de la mise en œuvre du développement durable institués par le processus de celle-ci, la Commission du développement durable est sans doute le plus connu. Il est également le plus important, à la fois par l'ampleur de sa structure et par la nature de sa fonction. Créée par une résolution 47/191 de l'AGONU en décembre 1992, au lendemain de la conférence de Rio, la CDD constitue certainement le pivot du dispositif institutionnel de mise en œuvre du développement durable et du suivi de celle-ci. La commission est composée de cinquante trois membres représentant les États sur une base géographique pour une durée de trois ans (14). Elle a pour mission essentielle, énoncée dans les termes de référence de son mandat, (i) d'assurer le suivi de la conférence de Rio, d'évaluer et de rendre compte de la mise en œuvre des accords adoptés au cours de celle-ci aux plans local, national, régional et international ; (ii) de déterminer les orientations politiques et le choix des activités futures pour le suivi de la conférence et la réalisation du développement durable ; (iii) de promouvoir le dialogue et construire les partenariats pour le développement durable entre les gouvernements, les organismes internationaux et les « groupes principaux » (major groups) identifiés par Agenda 21 (femmes, jeunes, populations autochtones, ONG, autorités locales, travailleurs, industriels, agriculteurs et communauté scientifique).

Pour permettre à la CDD d'assurer ces missions, elle a été intégrée dans les structures du Conseil économique et social dont elle constitue un organe subsidiaire. Elle constitue à cet égard un forum qui s'est déjà réuni six fois (15). Son travail de suivi évaluation s'appuie sur un

(13) DPCSD selon l'acronyme anglais

(14) 13 États d'Afrique, 11 d'Asie, 6 d'Europe de l'est, 10 d'Amérique latine et Caraïbes ainsi que 13 d'Europe de l'ouest et autres États.

(15) Lorsque ce texte paraîtra, la septième session (avril 1999) aura eu lieu comme il est de tradition à New York.

programme pluriannuel thématique (16). Au terme de cet exercice, un premier bilan a pu être dressé par une session spéciale de l'Assemblée générale de l'ONU, la dix-neuvième du genre et la première à se pencher sur de telles questions, réunie à New York du 23 au 27 juin 1997 (17). A cette occasion, devait du reste se poser la question de l'avenir de la Commission. Comme on le verra par la suite, d'autres modalités institutionnelles de suivi étaient envisageables mais l'absence de consensus sur leur nature et leur composition devait en définitive conduire à maintenir la CDD dans sa forme initiale et dans le cadre d'un nouveau programme de suivi de la mise en œuvre future d'Agenda 21. Un nouveau programme pluriannuel thématique de cinq ans (1998-2002) incluant les questions intersectorielles a été également mis en place (18).

Du premier bilan à cinq ans, il ressort un diagnostic assez pessimiste, du fait à la fois de la dégradation de l'environnement mondial et de l'échec subi dans les tentatives d'intégration des pays en développement (PED) dans l'économie mondiale. Ce constat d'échec interpelle de manière directe la CDD dont le caractère parfois répétitif et stérile des débats autant que le choix d'un mimétisme dommageable des mécanismes de négociation en cours dans les Comités intergouvernementaux de négociation (CIN) ont neutralisé sa capacité d'action qui apparaissait réelle sur le papier (19). Il en est résulté que le suivi de la mise en œuvre du développement durable qui constitue sa raison d'être s'est transformé en un exercice vain, ressemblant plus à un théâtre d'ombres où les États, qui y sont seuls représentés, se joueraient en quelque sorte la comédie à eux-mêmes, selon un partage des rôles sans surprise légitimé au demeurant par la participation large des représentants des secteurs indépendants de la société civile.

Quiconque a participé aux sessions de la CDD ne peut manquer d'être frappé par le déploiement institutionnel excessif qui les accompagne (réunions du bureau, réunion préparatoire intersession incluant généralement un séminaire d'experts techniques nationaux, réunions de négociation proprement dite et réunions ministérielles dite « segment de haut

(16) Le premier, adopté à sa première session des 14-25 juin 1993 a couvert les années 1993-1997 et a permis de passer en revue les différents chapitres d'Agenda 21 qui constituent, pour la plupart, des secteurs de mise en œuvre du développement durable en incluant les questions trans-sectorielles telles que les finances, les transferts de technologie, les modes de consommation et de production ainsi que les questions liées au commerce et à l'environnement.

(17) Pour une large part, la cinquième session de la CDD fut une réunion préparatoire de la session extraordinaire de l'AGONU, en vue d'adopter les projets de documents qui seraient soumis à l'adoption définitive des délégués.

(18) Après la sixième session de 1998 consacrée aux aspects stratégiques de la gestion des eaux douces et la septième en avril 1999 sur les océans et les mers avec un éclairage spécial sur le suivi de la mise en œuvre du développement durable dans les petits Etats insulaires en développement (SID's) auxquels une conférence spéciale tenue à la Barbade en 1994 a été consacrée, la huitième session en l'an 2000 devrait se pencher sur la gestion planifiée et intégrée des ressources en terres et la neuvième en 2001 sur l'atmosphère et l'énergie. La dixième session en 2002 sera consacrée à un bilan de 10 ans de mise en œuvre du développement durable.

(19) Voir Ph. Orliange, La Commission du développement durable, *AFDI*.1993.820.

niveau ») sans que l'on débouche véritablement sur une évaluation digne de ce nom. Certes, comme on le verra, les rapports nationaux exigés des États ainsi que ceux des institutions internationales chargées d'animer le processus d'évaluation sectorielle et intersectorielle donnent une image de cette mise en œuvre nationale et accréditent l'idée d'un suivi institutionnel. On peut cependant en douter et à juste titre regretter que tant d'efforts institutionnels soient déployés pour des résultats encore trop peu significatifs...

Assurément, le constat est sévère. Et de fait, en dehors d'affirmations très générales -creuses ou lénifiantes ?- on rechercherait en vain un quelconque suivi, assorti le cas échéant de mesures d'appui -à défaut de sanctions-. Dès lors, c'est l'idée même de suivi qui s'en trouve affectée. Un constat semblable doit également être fait à l'examen des mécanismes de suivi simplement impliqués dans la mise en œuvre du développement durable.

De tels mécanismes, qui sont également nombreux, se distinguent, on l'a déjà dit, des précédents en ce sens qu'ils existent généralement déjà pour des fins autres, qui justifient leur création mais dont la connexité avec les questions liées au développement durable entraîne inévitablement leur implication. Agenda 21 les invite à s'adapter à la nouvelle thématique en vue de contrôler le suivi de sa mise en œuvre. C'est le cas du Comité administratif de coordination de l'ONU, chargé de traduire en activités ou programmes les mesures préconisées dans Agenda 21 ainsi que, depuis la session spéciale de l'AGONU de 1995, celles qui sont contenues dans le rapport final d'évaluation de Rio 92 (20). C'est également le cas de la multiplicité d'organisations intergouvernementales régionales et surtout sous-régionales auxquelles la mise en œuvre du développement durable a donné une seconde vie en les dotant au moins de moyens fonctionnels, à l'exemple du CILSS (21) ou de l'IGAD (22) pour la lutte contre la sécheresse et la désertification.

Le cas des agences et programmes de la famille des Nations Unies occupe certainement une place à part dans l'ensemble de ces mécanismes : PNUE, PNUD, FAO, UNESCO, OMS, OMI, ONUDI, la CNUCED, OMM ainsi que les institutions de Bretton Woods évoquées déjà par le professeur M. Bekhechi, ont été ainsi invités par le chapitre 38 point H d'Agenda 21 à jouer un rôle pilote(chef de file) dans le suivi de la mise en œuvre des chapitres respectifs d'Agenda 21 correspondant à leur spécialité ou simplement à partir d'une répartition fonctionnelle (23) qui tient compte de la nature des mesures complémentaires qu'elles

(20) Cf. A/S-19/14.

(21) Comité inter Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel.

(22) Intergovernmental Authority on Desertification.

(23) Il est à noter que compte tenu des enjeux de compétence impliqués dans les chapitres 38 et 39 principalement pour le PNUE et le PNUD dans la mise en œuvre des aspects juridiques du développement durable, c'est l'ancienne Division des politiques du développement durable (DPCSD) qui a été désignée «chef de file». Elle a, à ce titre, réuni à Genève en 1995, un groupe d'experts sur «les principes du droit international

sont appelées à prendre. Les constats sur lesquels débouche cette activité de suivi ainsi que les recommandations faites par les différentes agences figurent dans le rapport d'évaluation de Rio + 5 évoqué plus haut.

Il ressort de cette implication que la plupart sont conduites à se rénover, parfois en profondeur. Les exemples sont nombreux. Ainsi la FAO a-t-elle dû créer une nouvelle division dite du développement durable. Quant au PNUD, il a opéré sur plusieurs plans : tout d'abord en se décentralisant pleinement au profit des bureaux nationaux (représentations résidentes) désormais chargés de discuter directement avec les gouvernements des options de fond et des financements du programme « Capacity 21 » national et de gérer pleinement le transfert et l'utilisation des fonds octroyés. Pour faciliter le suivi de cette nouvelle action, des « SDOs » (24) ont été mis en place auprès de leurs représentants résidents ; ensuite en créant au siège à New York une nouvelle division du développement durable, de l'énergie et de l'environnement (SEED) dont l'une des composantes essentielles est constituée par l'unité de programme « Capacity 21 » chargée de la coordination de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des programmes nationaux de développement durable ; enfin en « autonomisant » son ancien service d'appui aux projets (OPS) qui devient ainsi une agence onusienne à part entière (UNOPS) chargée de l'exécution des programmes financés par les Nations Unies (25). Incontestablement par ce biais, l'agence de développement a pu ainsi étendre son influence sur la réalisation des projets de

dans le champ du développement durable» dont le signataire du présent rapport a fait partie. Sur une appréciation du rapport de ce groupe d'experts, v. P.M. Dupuy, Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle, *RGDIP*.1997.p. 873. C'est également à ce titre qu'elle a préparé le rapport du Secrétaire général à la cinquième session de la CDD sur ces deux chapitres, sur la base d'une évaluation d'un petit groupe de juristes dont également le présent signataire.

(24) Littéralement «Sustainable Development Officers», des responsables de la mise en œuvre du développement durable qui sont d'ailleurs dans la plupart des cas ceux qui gèrent la compétence environnementale (Environmental Officers) ; d'où leur qualité de «SDO/EO» qui ne doit pas surprendre.

(25) Il est toutefois à noter que la situation n'est pas très claire car UNOPS subit la concurrence d'autres agences opérationnelles qui peuvent soit exécuter directement soit, lorsqu'elles ne disposent pas de représentation nationale comme c'est le cas du PNUE, peuvent passer directement par les bureaux nationaux du PNUD sur la base d'une convention d'exécution et de représentation. L'exécution des projets onusiens par des agences privées telles que l'UICN étant également courante, il apparaît nécessaire de clarifier ce système qui pourrait compliquer davantage la mise en œuvre et son suivi. Sans doute la solution la meilleure serait-elle que UNOPS «sous-traite» cette exécution aux agences publiques ou privées en fonction de l'activité mise en œuvre (juridique ou technique) mais la résistance des autres agences, traditionnellement impliquées dans ces activités, la nécessité pour elle de trouver dans la sous-traitance les fonds complémentaires (10 à 13 % d'intérêts prélevés sur les projets) leur permettant de continuer à «tenir» leur rôle ainsi que d'autres raisons, liées souvent au «corporatisme institutionnel» rendent difficile la nécessaire coordination inter agences qui est pourtant également l'une des clés de la réforme institutionnelle en vue de la réalisation du développement durable. V. not. S. Doumbé-Billé, Evolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement durable, *RJE*.1993.62 et *Les obstacles institutionnels à l'articulation des politiques d'environnement et du développement durable, étude du réseau «Droit de l'environnement», Aupelf-Uref, Crideau, Limoges, 1997, multigr.*

développement durable dont elle est devenue un puissant facteur de promotion. C'est cependant au prix d'une plus grande complexité du processus de mise en œuvre et de suivi en raison des prétentions, également légitimes du PNUE, d'en assurer la maîtrise d'œuvre.

S'agissant précisément du PNUE, dont le mandat initial mais largement concurrencé déjà par d'autres agences, concernait la protection de l'environnement, l'adaptation aux exigences du suivi de la mise en œuvre du développement durable a été plus lente. Cela tient à des raisons à la fois historiques, matérielles et psychologiques évidentes (26). L'autorité d'un homme, M. Mustapha Tolba, son premier Directeur exécutif, avait pu, jusque-là, assurer le statu quo mais le mandat de la canadienne Mme E. Dowdeswell, qui lui succéda, fut vécu comme une renonciation à la spécificité de l'organisation sous la pression des grands États, entraînant ainsi pour une large part, l'échec de son plan de réforme. Il faut donc attendre les premiers résultats de la nouvelle réforme mise en place depuis le 1^{er} janvier 1999 par l'actuel Directeur, l'ancien ministre allemand de l'environnement K. Töpfer, pour se prononcer sur la capacité du PNUE à s'adapter véritablement à l'enjeu du développement durable.

Les mécanismes juridiques jouent naturellement un rôle important dans une activité telle que le suivi. Nombre d'entre eux sont du reste des mécanismes conventionnels sur lesquels se concentre l'analyse de notre collègue L. Boisson de Chazournes dans son rapport général. Ceux-ci ne seront par conséquent pas abordés ici. Toutefois, ces mécanismes conventionnels, c'est là une autre de leur originalité, se caractérisent par la mise en place d'outils plus spécifiques, de caractère institutionnel ou technique, qui jouent un rôle central dans le suivi de la mise en œuvre du développement durable. La présente étude se limitera à la présentation de ces outils auxquels s'ajoutent d'autres, prévus notamment pour faciliter le travail de suivi d'institutions de mise en œuvre spécialement créées.

Les outils prévus par les mécanismes conventionnels peuvent être doublement caractérisés. Certains apparaissent comme des outils généraux tandis que d'autres présentent un aspect plus technique. Parmi les outils généraux constituant d'incontestables mécanismes de suivi figurent les institutions créées par les conventions internationales d'environnement (27). Il s'agit principalement de mécanismes institu-

(26) Historiquement, le PNUE, même après 25 ans d'existence, reste une «jeune agence». Matériellement, ses compétences se retrouvent peu ou prou dans le mandat d'autres agences et même si le PNUE y voit un élément d'enrichissement, sa stabilité institutionnelle en subit sporadiquement le contrecoup. Enfin sur le plan psychologique, la localisation africaine, particulièrement dans l'est africain à Nairobi (Kenya), est constamment remise en question et conduit, faute d'obtenir une dénonciation de l'accord de siège, politiquement risquée, à des démembrements de l'organisation vers des «sites diplomatiques» classiques regrettables...

(27) Cf. J.M. Lavieille ed., *Les institutions créées par les conventions internationales relatives à l'environnement, étude du ministère de l'environnement*, Crideau, Limoges, juin 1997, 403 p. (en cours de publication aux presses universitaires de Limoges) ; voir

tionnels tels que la conférence des parties ou les comités scientifiques et techniques (28). L'une des plus caractéristiques est cependant constituée par les secrétariats des conventions internationales. C'est en effet, comme cela a déjà été montré (29), l'une de leurs missions classiques que d'assurer un tel suivi, particulièrement dans le cas des mécanismes conventionnels de « type Rio » ou « post-Rio » comme le sont, pour ne citer que quelques exemples significatifs, les conventions sur les changements climatiques, la conservation de la diversité biologique, la lutte contre la désertification, les espèces de poissons migratrices et stocks chevauchants, les oiseaux d'eau d'Eurasie Afrique ou encore, assez récemment, la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC).

La façon dont ce suivi est opéré, à travers des procédures de suivi qui sont abordées plus bas, aboutit d'ailleurs, c'est leur grande leçon, à une réévaluation de certaines conceptions fondamentales telles que la nature de l'obligation conventionnelle ou l'institution de la responsabilité internationale. Il est clair en effet, depuis le précédent du protocole de Montréal de 1987 à la convention de Vienne sur les substances appauvrissant de la couche d'ozone que le suivi est assuré par les secrétariats de telle manière que : d'une part, le caractère souple de l'obligation environnementale -tout au moins dans sa formulation textuelle- ne fasse pas échec à son exécution et que d'autre part, l'incapacité d'un État à faire face à cette obligation n'aboutisse pas nécessairement à la sanction qui conserve certes son caractère dissuasif mais ne représente plus que le degré ultime de l'intervention en raison d'un « accompagnement » (30) de l'État en difficulté. Le système des rapports sur lequel l'on reviendra sous une autre forme est d'ailleurs au cœur de ce suivi (31). Il est aisé de percevoir l'apport de tels mécanismes à la théorie de la mise en œuvre des conventions internationales environnementales.

De nombreux mécanismes plus spécifiquement techniques prévus également par les conventions internationales participent aussi largement au suivi de la mise en œuvre. Ils figurent du reste dans la panoplie des mesures susceptibles d'être prises par les différentes institutions qu'elles créent. Il s'agit des procédures « d'échange d'informations » (art. 17 : CDB ; art. 15 : convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents dangereux), de « communication d'informations concernant l'application » (art. 12 : CCC ; art. 26 : CCD) ou « d'échange de renseignements » (art. 11 : convention Marpol ; annexe II de la conven-

également, Cl. Imperiali ed., *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Economica, 1998.

(28) Voir sur ces points S. Maljean-Dubois, Le foisonnement des institutions conventionnelles, in Cl. Imperiali, *op. cit.* pp. 25 et s.

(29) Voir pour des développements plus approfondis, S. Doumbé-Billé, Les secrétariats des conventions internationales, in Cl. Imperiali, *op. cit.* p.p. 57 et s.

(30) Sous la forme notamment de « mesures internationales » (art. XIII conv. CITES).

(31) Cf. art. 29 de la convention sur le patrimoine mondial de 1972 ; art. 26 de la convention biodiversité.

tion pour la protection de la couche d'ozone ; art. 13 : convention de Bâle de 1989) (32), de vérification (art. 19 : convention de Bâle ; annexe II de la convention sur les effets transfrontières des accidents dangereux ; art. 5 : convention PIC), de notification et d'assistance (art. 12 : convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents dangereux). De plus, la nouvelle convention CEE-ONU du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, à l'équité et à la justice environnementale a introduit un mécanisme dit « d'examen du respect des dispositions » (art. 15) qui transpose le mécanisme de conformité du Protocole de Montréal, renforcé toutefois par la participation du public ou des ONG.

Ce qui caractérise ces différentes techniques, c'est leur caractère non conflictuel et non judiciaire. Le système des rapports constitue naturellement un outil particulièrement important dans la perspective du suivi de la mise en œuvre du développement durable, qu'il s'agisse des rapports prévus conventionnellement qui ont été évoqués plus haut ou des rapports sur la mise en œuvre nationale d'Agenda 21. Ses grandes lignes ont été récemment rappelées (33). S'agissant plus particulièrement des rapports de mise en œuvre des programmes nationaux d'Agenda 21, il convient d'insister sur leur rôle central dans l'ensemble du processus de mise en œuvre, en prenant néanmoins en considération les limites dont ils sont inévitablement affectés. En principe, chaque État doit fournir avant la session de la CDD, un rapport national qui retrace son propre processus de suivi national de la mise en œuvre du développement durable, selon un format qui en permet l'exploitation par la DDD, la CDD et les institutions internationales, régionales et sous-régionales impliquées dans cette mise en œuvre. Ces rapports sont publiés après un traitement administratif des données qu'ils contiennent et certains, considérés comme exemplaires, sont retenus et « labellisés » comme « succès exemplaires » (34).

Il faut toutefois reconnaître que la valeur de cet outil est affaiblie à un double titre. D'une part, si le recours aux rapports nationaux tend à s'élargir, il ne s'est pas encore généralisé et dans un certain nombre de cas, parfois significatifs, on ne dispose pas de données permettant de faciliter le mécanisme de l'échange d'informations. D'autre part, ceux qui sont produits ne sont pas nécessairement fiables. La plupart sont généralement lénifiants et très peu sont réellement critiques sur la mise en œuvre nationale et dans la plupart, en dehors de la référence à la sempiternelle contrainte financière, on ne voit guère apparaître une véritable radioscopie de l'état du pays qu'ils devraient être.

On débouche ainsi sur des rapports insipides, fades et par ailleurs superficiels car les informations ne sont pas toujours suffisantes et complètes et bien traitées. Une des raisons d'être de cette situation tient au

(32) Art. 13 de la convention de Bamako parle de « communication de renseignements ».

(33) Cf. K. Bannelier-Christakis, *Le système des rapports*, in Cl. Imperiali, *op. cit.* pp. 91 et s.

(34) Le terme anglais exact est « success story ».

caractère précipité et généralement tardif de leur élaboration car elle dépend souvent d'une assistance internationale, bilatérale ou multilatérale donnée en « queue de cerise » alors que des études préalables de suivi de terrain sont indispensables. La question qui se pose est alors de savoir si les rapports disponibles correspondent à leur fonction véritable et si par ailleurs un réel suivi peut être mené sur leur base.

C'est alors que l'enquête internationale et plus largement la procédure d'inspection apparaît nécessaire. Sur cette procédure de suivi de la mise en œuvre, il a été également déjà beaucoup dit (35). On se bornera à ajouter qu'elle est indispensable, tant pour veiller à la fiabilité des informations transmises par un État que pour identifier les obstacles qui bloquent cette mise en œuvre. L'enquête constitue ainsi une modalité de suivi de nature à faciliter l'assistance qui pourrait être apportée à un État incapable, pour diverses raisons, d'assurer une mise en œuvre correcte des programmes de développement durable (36). Mal vécues toutefois par les États bénéficiaires de tels programmes qui y voient une atteinte à leur souveraineté, les enquêtes demeurent encore largement insuffisamment mises en œuvre. Cette insuffisance apparaît alors que révélatrice, en dépit de l'existence de mécanismes diversifiés, d'une réelle insuffisance de mécanismes de suivi appropriés.

II - L'INSUFFISANCE DE MÉCANISMES APPROPRIÉS

Les mécanismes qui viennent d'être présentés ont certainement leur intérêt. Ils sont par ailleurs utiles ; surtout dans la perspective d'une gestion globale de l'environnement qui est celle du développement durable. Pour autant, ils paraissent surtout marqués par leurs limites, comme en témoignent les déceptions qui se sont manifestées cinq ans après Rio 92, au moment du premier bilan de la mise en œuvre du développement durable par une session spéciale de l'AGONU.

Il convient naturellement de ne pas surévaluer de telles réactions car le développement durable est un processus, certes lent, mais qui demeure en cours. Néanmoins, elles illustrent les limites du système actuel de suivi (A) tout en l'invitant à d'indispensables réformes (B).

A - Les limites du système actuel de suivi

Elles sont à la fois d'ordre institutionnel et juridique. Les limites institutionnelles donneront lieu à des développements limités car elles ne sont elles-mêmes que l'un des aspects des limites actuelles de l'ensemble des mécanismes internationaux dont la crise impose, de l'avis général, une réforme du système institutionnel international.

L'on n'a cependant guère avancé lorsqu'on a reconnu la nécessité d'une réforme, notamment du système onusien, qui fait appel à des

(35) Cf. W. Lang, L'enquête et l'inspection, in Cl. Imperiali, *op. cit.*, pp. 137 et s.

(36) Voir. D. Navid, L'assistance technique, in Cl. Imperiali, *op. cit.*, pp. 177 et s.

données particulièrement complexes. L'une de celles-ci est liée précisément à la nécessité de *mieux* prendre en charge la thématique du développement durable, notamment par des institutions appropriées de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Ainsi se trouve-t-on confronté nécessairement à une double logique à fronts renversés. D'un côté, le thème de la réforme impose des restrictions de toutes sortes et surtout une plus grande prudence des institutions existantes dans la réalisation de l'ensemble des programmes. De l'autre, la mise en œuvre du développement durable, particulièrement sous l'angle directement concerné du suivi, présuppose au contraire un développement institutionnel plus accru.

Cette contradiction constitue une véritable quadrature du cercle. Sans aller jusqu'à évoquer l'image du « serpent qui se mord la queue », il est clair qu'elle produit d'importantes conséquences dans le domaine de la protection durable de l'environnement qui pourrait facilement devenir, si l'on n'y prenait garde (37), la « grande perdante » de ce processus de réforme. La crise que connaît le PNUE en est une illustration concrète. Il n'est pas contestable que le statut institutionnel de cette organisation est sans rapport avec les responsabilités que lui confère Agenda 21 dans la protection de l'environnement dans la perspective du développement durable. Alors même qu'il eût fallu en renforcer la structure institutionnelle pour lui permettre d'intervenir plus efficacement, c'est la voie classique -qui constitue pour le PNUE une porte étroite- qui a été choisie dans la « Déclaration de Nairobi » en avril 1995 pour le réformer. Dans ces conditions, et sans pour autant préjuger de l'avenir, il apparaît que la version la plus récente de cette réforme, officiellement entrée en application depuis le 1^{er} janvier 1999, ne peut avoir, quelle que soit la bonne volonté de tel ou tel Directeur exécutif, qu'une portée limitée.

Ce qui vaut pour le PNUE vaut également pour l'ensemble du système institutionnel relatif au développement durable. Ainsi, la création au lendemain de la conférence de Rio de la Division des politiques du développement durable (DPCSD) représentait un réel espoir d'une plus grande visibilité institutionnelle au sein de l'ONU. Comme on le sait, non seulement la division n'a pas été dotée de moyens appropriés notamment en personnel mais elle a dû en outre faire face à un exercice concurrentiel des compétences de mise en œuvre du développement durable par d'autres agences spécialisées du système des Nations Unies. Elle a de ce fait perdu l'originalité qui était la sienne dans le paysage institutionnel onusien et ne constitue plus, si l'on ose dire, qu'une banale division du développement durable dont l'essentiel de la mission est d'assurer le secrétariat de la commission du développement durable. Ce changement de dénomination atteste d'ailleurs d'un retour au classicisme

(37) Sur les conditions d'une articulation harmonieuse, voir H.F. French, *Reforming the United Nations to Ensure Environmentally Sustainable Development*, *Transnational law and contemporary problems*, Fall 1994, vol.4, pp. 559 et s.

institutionnel qui constitue peut-être le chant du cygne de la prise en charge spécifique du développement durable à l'ONU.

Dans un cas comme dans l'autre, les pesanteurs traditionnelles ont certainement leur part. Au-delà de ce qui risque à terme d'apparaître comme une « querelle des dépouilles » de la compétence environnementale, ce qui frappe le plus, c'est l'absence d'une véritable coopération institutionnelle inter agences digne de ce nom. Plus que tout autre facteur, elle est révélatrice d'une absence persistante de mécanismes de suivi appropriés. Dès lors, la question qui se pose est de savoir si leur émergence est néanmoins possible dans un contexte où chaque agence impliquée tend d'abord à se positionner institutionnellement -souvent d'ailleurs sous la pression de contraintes internes liées à sa survie -avant de « dialoguer » avec les autres partenaires dans le cadre de ce que l'on désigne alors formellement comme étant des mécanismes de coopération d'une telle nature.

Les limites juridiques, quant à elles, tiennent pour l'essentiel au statut actuel des mécanismes de mise en œuvre du développement durable et à l'impact qu'ils peuvent avoir sur la protection juridique de l'environnement. Ce statut est généralement considéré comme faible (38). Diverses raisons, qui ne sont pas sans influence sur l'efficacité juridique du suivi, peuvent expliquer cette situation.

Il en est ainsi, par exemple, de l'extrême souplesse de la plupart des instruments concernés. D'un strict point de vue juridique, peu sont réellement contraignants, du fait comme l'a bien montré A. Ch. Kiss, de leur nature d'instrument cadre (39). Même pour ceux qui le sont, l'on débouche rarement sur la sanction juridique d'une non mise en œuvre ou, il faudra bien finir par l'envisager, d'une mauvaise mise en œuvre. Sans doute faut-il voir là un trait de caractère du droit international de l'environnement, qui insiste plus particulièrement, ainsi que l'a rappelé coup sur coup la CIJ dans les deux affaires récentes opportunément relatives à l'environnement (40), sur le rôle des mécanismes préventifs. Il n'en reste pas moins que leur intégration au sein des mécanismes du droit international général demeure limitée.

Il en est de même, au plan fonctionnel, de ce que faute de mieux, l'on qualifiera de « principe d'indépendance des législations internationales ». Selon une signification issue du droit interne, ce principe tend à souligner le statut d'autonomie qui affecte le fonctionnement de chaque régime conventionnel. Il n'est pas de convention environnementale qui y échappe, tout au moins de façon pleine et entière (41). La perspective du

(38) Cf. L. Boisson de Chazournes, La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis, *RGDIP*.1995, p. 37.

(39) Cf. A.Ch. Kiss, Les traités-cadre : une technique caractéristique du droit international de l'environnement, *AFDI*.1993, p. 792.

(40) Cf. A.C. 8 juillet 1996 sur la licéité de l'emploi ou menace d'emploi de l'arme nucléaire en cas de conflit armé et Arrêt du 25 septembre 1997 dans l'affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros.

(41) Voir not. La convention sur la conservation de la diversité biologique(CDB) dont

développement durable, par son caractère global, permet toutefois une synergie fonctionnelle susceptible de favoriser une mise en œuvre complète et un suivi adéquat des programmes. C'est du moins ce que traduisent les clauses de coordination fonctionnelle insérées dans les « conventions internationales de développement durable » signées à Rio ou adoptées depuis Rio (42).

Bien que la convention sur la lutte contre la désertification de 1994 en soit actuellement l'expression la plus avancée (43), il n'est pas certain que les domaines qui pourraient être concernés en vue d'un suivi approprié, tels que celui des rapports « commerce et environnement », puissent se plier facilement à un tel rapprochement. Ce dernier porte en effet en germe l'articulation des problèmes et de solutions à leur apporter, c'est-à-dire la réalisation effective d'une mise en œuvre globale.

Face à de telles faiblesses, il convient de s'interroger, ne serait-ce que brièvement, sur l'opportunité de nouvelles réformes qui paraissent indispensables.

B - Des réformes indispensables ?

L'on veut en effet volontairement aborder cette question sur un mode interrogatif. La question qui vient immédiatement à l'esprit est de savoir quelles réformes pourraient améliorer ce système de suivi. Il paraît évident que la réponse doit être déterminée par la recherche de son efficacité et de son effectivité. À cet égard, deux séries de remarques s'imposent.

La première est relative aux mécanismes juridiques de suivi. Ce qui a été dit à ce sujet dispense du reste d'y revenir longuement. Il suffit de relever que sur ce point, un effort important a déjà été fait. Les outils existent même s'ils présentent d'incontestables faiblesses. C'est là sans doute que doit porter l'effort de réforme. Comment ? Toute la question est là ! Il n'y a certainement pas de solution miracle mais il apparaît nécessaire d'amener les principaux acteurs concernés à « jouer le jeu » du suivi et de l'évaluation, indispensables à une mise en œuvre correcte du développement durable.

Les deux niveaux, national et international sont tout également concernés. Au plan national, la simple prise en compte de cette activité - ce qui n'est pas toujours le cas - par les structures nationales de mise en œuvre du développement durable mises en place sur la base des recommandations du chapitre 8 d'Agenda 21 pourrait déjà grandement y aider

l'art.22 permet de déroger au principe si l'exercice des droits ou le respect des obligations cause des dommages sérieux à la diversité biologique ou constitue pour elle une menace.

(42) Sous des rédactions légèrement différentes, on le trouve formulé dans le cadre de la réglementation des « relations avec d'autres conventions internationales ». Sous sa forme générale, il stipule que les dispositions de telle ou telle convention ne modifient en rien les droits et obligations découlant pour une partie d'un accord existant.

(43) Selon son art.8, la convention encourage la coordination des activités relevant de son champ d'application avec celles menées sous d'autres régimes conventionnels tels que la CCC ou la CDB.

(44). Renforcer ensuite sur un plan fonctionnel l'exécution des tâches de suivi et d'évaluation en donnant aux divers outils que nous avons évoqués toute leur importance constituerait également un progrès important. Au plan international mais également régional, une attention plus particulière mériterait à coup sûr d'être accordée aux mécanismes de suivi existants.

On pourrait presque dire que c'est la fonction même de suivi et d'évaluation qui devrait être réévaluée, à la lumière de véritables indicateurs de suivi-évaluation susceptibles de dégager des leçons générales et particulières pour le processus de mise en œuvre lui-même. Mais plus que tout, la généralisation des mécanismes juridiques de suivi dans l'ensemble des conventions environnementales dont l'aspect scientifique et technique est de plus en plus affirmé serait un changement décisif. Elle seule pourrait plus facilement convaincre les internationalistes encore réticents d'y voir désormais d'authentiques mécanismes internationaux.

La seconde série de remarques est relative aux mécanismes institutionnels. Ici, en revanche, une vraie réforme, d'ampleur, reste certainement encore à faire. Certes, il s'agit là, comme on l'a vu, d'une question sensible. Mais il faut également être clair. Avec l'environnement stricto sensu, nous faisons déjà face à une sous-institutionnalisation manifeste. Les perspectives du développement durable, en globalisant la question de sa protection, devraient au contraire renforcer cette institutionnalisation sous peine d'en faire un concept creux ou pire, potentiellement dangereux pour l'environnement, comme s'empressent de le faire remarquer certains censeurs pressés (45).

En tout cas, une réforme institutionnelle adéquate dans le domaine des institutions de suivi ne serait pas contradictoire avec le thème de la rationalisation institutionnelle du système international. Au contraire, elle permettrait certainement de respecter les exigences qui en sont à l'origine et de répondre ainsi aux défis adressés au droit international par la protection internationale de l'environnement, dans la perspective de la durabilité.

Plus concrètement, une telle réforme pourrait consister, comme l'a proposé en 1987 le groupe de juristes de la « Commission Brundtland », en la création d'une Autorité mondiale indépendante (46).

(44) Cf. D. Ponce-Nava, *Capacity-Building in Environmental Law and Sustainable Development*, in W. Lang ed., *Sustainable Development and International Law*, Graham, 1995, p.p. 131 et s.

(45) Cf. M. Pallemarts, *International Environmental Law from Stockholm to Rio : Back to the Future ?*, *RECIEL*, 1993, vol. 1, n° 3, pp. 254 et s. part. pp. 263 et s. de tonalité particulièrement pessimiste, qui conduisent l'auteur à se demander, en guise de conclusion, comment espérer en un futur pour le droit international de l'environnement stricto sensu.

(46) Le rapport de ce groupe a été publié uniquement en anglais sous le titre, *Environmental protection and sustainable development*, R.D.Munro, J.G.Lammers eds. Cette idée a été reprise par le président français J. Chirac dans le discours qu'il a prononcé à Fontainebleau le 3 novembre 1998, à l'occasion de la célébration du cinquantième an-

L'expérience de ces dernières années montre que le choix fait par le chapitre 38 d'Agenda 21 d'un mécanisme intergouvernemental tel que la CDD rencontre d'évidentes limites. Celles-ci ont été analysées plus haut et il n'est pas nécessaire d'y revenir. L'une des leçons que livre cependant cette analyse est que, du même coup, le procédé des rapports nationaux sur lequel devait reposer le suivi de la mise en œuvre du développement durable ne présente guère d'intérêt, pour les raisons que nous avons indiquées. La crise qu'a connu le PNUE il y a deux ans aurait sans doute pu être une bonne occasion de réaliser cette réforme indispensable, en se servant notamment de l'exemple des droits de l'homme. Le groupe d'experts constitué par le Secrétaire général de l'ONU se borne à proposer, comme on le sait, un forum mondial sans véritable pouvoirs de suivi. Manifestement, il s'agit simplement de désamorcer le reproche d'exclusion avancé par les représentants de la société civile (47).

Le suivi de la mise en œuvre du développement durable mérite certainement mieux au regard des mutations induites par le processus global de cette mise en œuvre. Pêle-mêle :

- nouveaux acteurs ;
- nouvelle conception de la conventionnalité à travers des formes d'élaboration plus souples du « droit dur » ;
- nouvelle conception de l'obligation juridique environnementale à travers une consolidation de plus en plus rapide du « droit souple », ainsi que la CIJ en a récemment fait le constat (48) ;
- exigence d'effectivité par un recours accru aux mécanismes de renforcement de celle-ci (compliance mechanisms) ;
- intégration de l'économie et de l'environnement et développement subséquent des techniques incitatives (49). Voilà autant d'enjeux auxquels la mise en œuvre du développement durable nous confronte !

CONCLUSION

Si l'ensemble de ces défis devait être relevé, ce serait d'abord parce que le suivi de la mise en œuvre du développement durable aura joué pleinement son rôle, à travers des mécanismes diversifiés et appropriés. On pourra alors espérer que la nouvelle orientation dans la prise en charge de la protection de l'environnement que constitue le développement durable ne soit plus un vain effort mais au contraire l'expression la

niversaire de l'UICN. Le chef de l'Etat français considère que cette «Autorité mondiale» devra s'appuyer «sur une convention générale».

(47) Les ONG qui ne manqueront pas de se réjouir de cette «avancée» devraient cependant y réfléchir à deux fois car participer pour participer ne vaut et elles risquent bien d'atteindre l'objectif contraire de celui qu'elles visent, à savoir, conforter en fait le système actuel.

(48) Cf. Avis consultatif de 1996 et arrêt du 25 septembre 1997.

(49) Voir M. Bothe et P. H. Sands, *La politique de l'environnement : de la réglementation aux instruments économiques*, Nijhoff, 1995, 125 p.

plus authentique d'un lent retour de la communauté internationale à cette « revendication d'équité » (50) -et, pourrait-on ajouter, de solidarité- que la doctrine avait fort opportunément relevée comme étant à l'origine du droit des gens.

(50) Cf. Nguyen Quoc Dinh, P. Dailler, A. Pellet, *Droit international public*, LGDJ, 5ème ed., 1994, n°626, pp.977-979. L'analyse est réaffirmée dans la sixième édition entièrement refondue, n° 619, pp. 1011 et s.