

Le Premier Ministre

PARIS, le

CD
18/11

Madame le Premier Ministre,

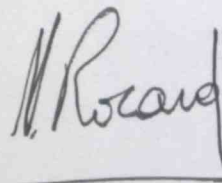
A la suite du contact téléphonique récent que j'ai eu l'honneur d'avoir avec vous, je vous adresse, comme convenu deux documents relatifs à l'initiative dont je vous ai entretenue.

Le premier document est une note de synthèse retraçant l'objectif poursuivi et les démarches pour l'atteindre. Le second est une esquisse d'avant-projet de ce que pourrait être, le moment venu, la présentation publique de l'initiative.

J'espère que ces éléments vous mettront en mesure de réfléchir à la question qui, en ce qui concerne tous les partenaires éventuels, reste naturellement confidentielle jusqu'à ce qu'il en soit en commun décidé autrement.

Je reste bien entendu à votre disposition pour toute information supplémentaire.

Je vous prie d'agréer, Madame le Premier Ministre, l'expression de ma très haute considération.



Michel ROCARD

I - POURQUOI UNE INSTITUTION

Compte-tenu de ce que l'on dit de l'effort de divers organismes internationaux pour la défense de l'environnement, l'on peut se demander pourquoi il serait nécessaire de créer une institution nouvelle risquant de faire double emploi et de disperser les moyens et les ressources.

La réponse est double :

1.- L'institution projetée n'aurait pas en charge, il s'en faut, l'ensemble des problèmes d'environnement, mais seulement ceux qui ont un caractère global au regard de la biosphère : composition chimique, couche d'ozone, réchauffement. Les limitations de souveraineté n'auraient pas un caractère général.

2.- L'institution doit permettre la mise en oeuvre rapide de moyens d'action qui ne seraient rassemblés que difficilement et en tout cas lentement dans d'autres cadres :

- une réglementation ;
- des pouvoirs d'information et, le cas échéant, d'inspection ;
- la mise en place d'un Haut Conseil scientifique permanent ;
- le financement des compensations appelées par les sacrifices supportés pour certains pays (notamment en voie de développement) au profit de l'humanité ;
- un système juridique général garantissant tout à la fois les Etats membres contre les abus d'autorité de l'Institution et assurant en revanche le respect par les Etats membres des décisions de celle-ci.

N O T E D E S Y N T H E S E

La présente note a pour objet de présenter l'ensemble du projet de convention en en dégageant les grandes lignes. L'Organisation à créer est, dans l'attente d'une dénomination définitive, désignée sous le nom de l'Institution

II - IDEE GENERALE DE L'INSTITUTION

1- Un nom est à trouver pour "l'institution". Il faudrait que ce nom fût expressif à la fois en français et en anglais. P.ex : BIO - GLOBE - AZURE - ou des initiales relativement parlantes et lisibles dans la version anglaise et dans la version française.

2- Il y a évidemment un choix politique à faire entre deux types d'institutions (sans préjudice des types mixtes) :

- ou bien une organisation de type purement intergouvernemental, très respectueuse des souverainetés, dans laquelle les décisions procéderaient en principe de l'unanimité ;
- ou une organisation beaucoup plus "intégrée", procédant des Etats certes, mais s'en détachant, possédant une Haute Autorité statuant à la majorité et ayant des pouvoirs propres et un Haut Conseil Scientifique véritable "ministère public" de la lutte pour la survie. Ainsi l'Institution pourrait réglementer, informer, inspecter, sanctionner, etc...

Ce second type semble préférable au moins quant à la proposition initiale qui doit être faite et ceci pour diverses raisons.

Si l'institution n'est qu'une sorte de conférence intergouvernementale permanente, sa plus grande efficacité par rapport aux organismes existants n'apparaît pas évidente.

Dans une organisation intégrée - surtout si une place importante est faite aux pays en voie de développement - on peut panser les blessures faites à la souveraineté nationale par des perspectives d'aide financière ou économique compensant les sacrifices.

Il est plus facile de réaliser un projet ambitieux en partant d'une proposition maximaliste devant subir des retranchements qu'en essayant de progresser à partir d'une plate-forme à ras le sol.

Enfin, un projet audacieux peut engendrer un démarrage à deux vitesses, le noyau des pays les plus motivés acceptant de devancer le peloton (voir pages 9 et 10).

III - LES ORGANES DU POUVOIR

La difficulté essentielle que rencontre la construction du pouvoir dans l'Institution est que :

- les participants doivent être nombreux (d'où l'impossibilité d'assurer leur représentation dans tous les rouages de l'Institution au contraire de ce qui se passe dans les communautés restreintes, notamment dans la C.E.E.)
- les participants forment un ensemble hétérogène tant par la diversité de la géographie que par celle des niveaux de développement
- l'Institution doit être assez "technocratique" eu égard à la nature des problèmes à traiter, mais aussi assez "politique" en raison de l'incidence des solutions sur l'économie et les politiques de développement.

Ces caractéristiques conduisent à un schéma institutionnel caractérisé par des organes assez fortement "typés" individuellement mais dont l'ensemble tend à équilibrer les considérations contradictoires que l'on vient de rappeler.

Le schéma retenu comporte quatre organes :

- le Conseil des Etats
- le Haut Conseil Scientifique
- la Haute Autorité
- le Tribunal

A) LE CONSEIL DES ETATS

Il se compose de représentants de chaque Etats membre sur un pied d'égalité. On a écarté tout système de pondération des voix car, eu égard à l'objet de l'Institution, une pondération ne pourrait se faire que sur des critères arbitraires (population ? superficie ?) ou engendrant la méfiance (P.I.B. ; contribution au budget de l'Institution). Néanmoins, pour éviter les inconvénients qu'entraînerait la remise de décisions à une assemblée très nombreuse et où pourraient se former des majorités "automatiques", on a nuancé les pouvoirs de ce Conseil et leurs modalités d'exercice. En gros, le rôle du Conseil présente divers aspects :

- Il est l'organe primaire de l'institution duquel les autres procèdent par la voie de l'élection, assortie d'ailleurs en certain cas d'une "régionalisation" qui pallie les effets trop brutaux d'un système purement majoritaire. C'est devant le Conseil des Etats que la Haute Autorité est responsable.

- Il est compétent pour certaines décisions fondamentales : admission ou exclusion des membres, budget, programmes quinquennaux, etc...

- Etant donné les pouvoirs très importants attribués à la Haute Autorité (et qui dépassent largement ceux d'un organe exécutif) il possède un certain pouvoir de veto à l'encontre des décisions de celle-ci.

B) LE HAUT CONSEIL SCIENTIFIQUE

L'idée générale est de faire du Haut Conseil Scientifique un organe caractérisé à la fois par son prestige et par son indépendance. Ce doit être une sorte de "ministère public" ou d'"ombudsman" non seulement de l'Institution mais de l'humanité.

Son recrutement se fait sur des propositions émanant de personnes ou de groupements qualifiés (Prix Nobel, institutions spécialisées), la désignation incombe au Conseil des Etats.

Le rôle du Haut Conseil est multiple :

- C'est d'abord une centrale scientifique rassemblant les connaissances et, par ses services, contribuant à leurs progrès.
- C'est un organe permanent de surveillance et d'alerte, qui saisit la Haute Autorité pour provoquer des inspections, voire des injonctions.
- Sur le plan scientifique et technique, il est chargé de la préparation des réglementations ou est consulté à leur sujet. Dans certains cas, la Haute Autorité ne peut agir que sur son avis conforme. Le Haut Conseil peut appeler d'une décision de la Haute Autorité devant le Conseil des Etats et, en certains cas, saisir le tribunal.

C) LA HAUTE AUTORITE

La Haute Autorité - qui est la pièce maîtresse du dispositif - est composée de membres désignés par le Conseil des Etats, mais qui sont indépendants des Etats et ne les représentent pas. Son effectif (qui dépend du nombre des adhérents) doit être assez élevé pour être représentatif des diversités géographiques, économiques, culturelles, politiques, mais assez restreint pour demeurer un organe agissant. Pour fixer les idées son effectif devrait être le 1/4 ou le 1/3 du nombre des adhérents (Par exemple 15 membres pour une cinquantaine d'Etats).

Si la Haute Autorité procède, par la désignation de ses membres, du Conseil des Etats, elle est responsable devant celui-ci et est chargée de mettre en oeuvre certaines de ses décisions, elle n'en a pas moins des pouvoirs propres très importants.

Dans l'ensemble, les attributions de la Haute Autorité comportent :

- des pouvoirs d'information et, le cas échéant, d'inspection, exercés soit proprio motu, soit sur l'initiative du Conseil des Etats, du Haut Conseil Scientifique, du Tribunal, des Etats membres ou de certaines organisations ;
- des pouvoirs normatifs exercés par des actes de portée diverses (règlements, directives, recommandations) ;
- des pouvoirs d'injonction et éventuellement de sanction ;
- des pouvoirs financiers (mesures de compensation et d'assistance) ;
- des pouvoirs de négociation avec les organisations internationales et les Etats tiers ;
- des pouvoirs d'action : intervention en cas de catastrophe.

Le traité doit fixer de façon précise ces compétences dont le régime est d'ailleurs complexe :

- tout d'abord la Haute Autorité statue à la majorité absolue des membres la composant avec, dans certains cas, exigence d'une majorité renforcée ;
- ensuite, certaines de ses décisions peuvent être paralysées par un veto (à la majorité qualifiée) du Conseil des Etats ; d'autres supposent un avis conforme du Haut Conseil Scientifique ;
- toutes les décisions de la Haute Autorité peuvent être déférées au Tribunal pour un contrôle de régularité juridique.

D) LE TRIBUNAL INTERNATIONAL

En raison de la spécificité de l'Institution, il paraît plus expédient de la doter d'une juridiction propre plutôt que d'en renvoyer le contentieux à la Cour Internationale de Justice.

Le Tribunal, dont les membres (11 par exemple), sont élus par le Conseil des Etats, doit être composé de spécialistes qualifiés du droit international de l'environnement. Quand la nature de l'affaire l'exige, le Tribunal est complété par des personnalités du Haut Conseil Scientifique (quatre par exemple).

Sa compétence générale concerne l'interprétation et l'application du Traité.

A ce titre, il peut se voir déférer les décisions prises par les autres organes de la Communauté.

Il peut, pour faire respecter les obligations des Etats membres, user de pouvoirs d'injonction (sursis à l'exécution d'un projet, mesures conservatoires, interdiction).

IV - FINANCES

L'Institution est dotée d'un budget annuel, préparé par la Haute Autorité et voté par le Conseil des Etats.

Les ressources ne peuvent être constituées principalement que par les contributions des Etats.

Cependant, des sources complémentaires de financement peuvent être trouvées :

- les contributions volontaires des Etats et des personnes morales (entreprises) et physiques ;
- une taxe frappant les entreprises qui, sans être illicites, imposent des charges particulières à l'environnement ;
- les amendes frappant les entreprises en situation irrégulière.

Le budget doit faire face aux dépenses de fonctionnement de l'Institution, mais aussi à l'entretien de certains fonds (fonds d'investissement scientifique, fonds de compensation des charges particulières, fonds de secours et d'assistance).

La "philosophie" du budget devra faire une large place à l'idée que la sauvegarde de la biosphère, déjà largement exploitée par les pays développés, suppose que les pays en voie de développement feront des sacrifices pour ne pas aggraver la situation existante et devront donc recevoir des compensations.

V - SOUVERAINETE ETATIQUE ET POUVOIRS DE L'INSTITUTION

Le projet d'Institution apparaît évidemment comme attribuant à une organisation internationale de très grands pouvoirs, d'autant plus contraignants pour les souverainetés que les décisions de la Communauté ne sont pas prises à l'unanimité et que ni la Haute Autorité, ni le Haut Conseil Scientifique, ni le Tribunal, ne sont composés de "représentants" des Etats. En un sens, on a l'impression d'une intégration plus poussée que celle de la C.E.E. avant 1993.

Il faut rechercher dans quelle mesure cette impression est fondée. Cette recherche conduit à constater que les atteintes à la souveraineté, pour réelles qu'elles soient, sont plus limitées qu'il ne paraît.

1.- Les organes de l'Institution ont (soit en propre, soit par accord entre eux en certains cas) des pouvoirs impressionnants à l'égard des Etats membres :

- pouvoir de réglementation s'exerçant selon des procédés plus ou moins contraignants : recommandations, directives (fixant les objectifs et laissant aux Etats le choix des moyens), règlements (directement contraignants) ;
- pouvoir de surveillance et d'investigation : à tout moment, l'Institution est informée des données qui l'intéressent ; ses organes peuvent mettre en mouvement un corps d'inspection ;
- pouvoir d'injonction : l'Institution peut exiger la suspension à titre provisoire d'une activité publique ou privée, peut prononcer une interdiction définitive, ordonner que certaines mesures soient prises ;
- pouvoir de sanction : ce pouvoir s'exerce tant à l'égard des entreprises (amendes), qu'à l'égard des Etats (interdiction d'acheter ou d'utiliser tel ou tel produit "illicite"). Sans doute, l'Institution ne dispose d'aucun moyen physique de coercition et ne peut prendre de sanctions économiques "générales" ;
- pouvoir fiscal : l'Institution peut percevoir un impôt sur certaines entreprises.

2.- Cependant, ces pouvoirs doivent être exactement mesurés :

- tout d'abord, l'objet de l'Institution est limité et ne couvre pas l'ensemble de la vie économique et financière, ce qui rend caduque la comparaison avec la C.E.E. ;

- en second lieu, les critères d'action de l'Institution sont autrement précis que ceux d'une communauté à vocation générale ; ils sont objectivement saisissables et le rôle majeur du Haut Conseil Scientifique limite les tentations de pouvoir discrétionnaire ;
- enfin, diverses règles concernant la distribution des pouvoirs montrent que la règle majoritaire ne servira que rarement et que l'Institution ne sera gérable que dans un climat de consensus.

En effet, la distribution des pouvoirs entre les quatre organes est en elle-même une limitation des pouvoirs.

La prise en considération dans la composition de la Haute Autorité des différenciations géographiques, économiques, le cas échéant politiques, conduira à des équilibres modérateurs.

VI - LA DECLARATION DES DEVOIRS DES ETATS

1.- Compte tenu de l'action et des travaux d'organisations diverses, de déclarations, résolutions, conventions, on est en possession d'un corpus de règles déjà acquises ou en voie de reconnaissance concernant les devoirs des Etats pour la sauvegarde de la biosphère. On peut facilement mettre ces acquis en forme de Déclaration générale en les ordonnant et, au besoin, en les complétant. C'est un texte de cet ordre qui figure en Préambule du projet de Convention.

2.- Le problème est celui de l'usage de cette Déclaration. Elle peut former le Préambule d'un projet de traité. C'est ce qui a été fait.

Mais elle pourrait être aussi l'avant-garde, la locomotive de l'entreprise devant aboutir au Traité.

L'initiative consisterait à proposer la Déclaration et à inviter les Etats à y adhérer comme à une Charte de Sauvegarde de la Vie.

A cette invitation serait jointe la proposition, pour ceux des Etats qui auraient la volonté d'aller plus loin, de s'attaquer à la construction de l'Institution (Traité proprement dit).

Cette démarche, très dynamique en elle-même, doit cependant être l'objet de réflexions. En effet, de la part des pays qui partageraient cette initiative, le seul fait de la Déclaration créerait une obligation politique et morale sinon juridique d'en respecter les termes et ceci par un engagement unilatéral qui n'aurait pas pour contrepartie les obligations des Etats demeurés étrangers à ce processus.

3.- Ainsi, la Déclaration pourrait être le moyen de mettre toute la machine en route.

Mais si cette mise en route était trop difficile ou trop lointaine, on pourrait rechercher le deuxième étage de la fusée dans le Haut Conseil Scientifique qui, ne soulevant pas, au moins principalement, de problèmes de souveraineté étatique, pourrait être mis en place comme instrument au service de la Déclaration.

PRESENTATION

L'avenir de l'humanité dépend de celui de la biosphère. De tous les impératifs de l'environnement, la sauvegarde de la biosphère est le plus vital, car cette sauvegarde ne comprend pas seulement notre richesse, notre bien-être, notre santé, mais notre survie d'hommes. A ce titre, elle est moins un droit qu'elle n'est un devoir./

Elle ne peut être assurée par de seules actions nationales ou régionales, quelle qu'en soit l'utilité. Seule une grande détermination mondiale, ou plus exactement planétaire, est à la mesure du péril et du défi à affronter.

Sans doute la société internationale, très largement sous les auspices des Nations Unies, a-t-elle pris conscience des problèmes de l'environnement et multiplié les instruments scientifiques et techniques pouvant les éclairer, ainsi que les conventions et les organisations propres à en faire avancer les solutions. Dans ces efforts, la sauvegarde de la biosphère n'a pas été oubliée.

Mais la gravité et l'urgence de la question posée à l'homme et des réponses qu'elle appelle exigent que, très vite, on aille plus loin. Tel est l'objet de l'initiative que l'on va exposer.

Il s'agit de créer une Organisation internationale permanente prenant en charge la sauvegarde de la biosphère et dotée des moyens scientifiques, juridiques, administratifs et financiers nécessaires au but poursuivi.

Moyens scientifiques, car rien ne peut être fait sans la connaissance des périls et des remèdes.

Moyens juridiques, car périls et remèdes ne connaissent pas de frontières et appellent donc des règles et des décisions internationales.

Moyens administratifs, car l'information, l'alerte, la prévention, l'action matérielle exigent une logistique.

Moyens financiers, car, outre la couverture des recherches et de l'administration, il faudra que les charges nées de la discipline que les Etats s'imposeront pour le bien commun soient équitablement réparties, de telle sorte que soit préservé le droit de chacun d'entre eux au développement et à la prospérité.

Une telle Organisation pourrait se construire sur quatre piliers.

En premier lieu, un **Conseil des Etats** rassemblant, sur un pied d'égalité, les représentants de tous les Etats membres et qui serait l'organe primaire de l'Organisation, responsable de la désignation des autres organes et des grandes orientations de l'Organisation.

Ensuite, un **Haut conseil scientifique** qui, outre ses tâches d'animation de la recherche, serait chargé d'alerter, d'informer, de proposer et serait une sorte de ministère public de l'humanité en quête de survie.

En troisième lieu, une **Haute autorité** composée de personnalités indépendantes désignées par le Conseil des Etats et reflétant les diverses régions du monde; elle serait l'organe agissant de l'ensemble.

Enfin, un **Tribunal international** trancherait les différends concernant l'interprétation et l'application du traité instituant l'Organisation et contrôlerait la régularité des décisions de celle-ci.

La définition des **pouvoirs** de l'Organisation devrait procéder de trois ordres de considérations.

- Tout d'abord la **spécificité** des pouvoirs. L'organisation n'a pas d'objectifs politiques ou économiques au sens général du terme; pas davantage elle n'a en charge l'ensemble des problèmes de l'environnement, mais ceux de la biosphère. Elle ne se substitue à aucune organisation existante mais au contraire recherche la collaboration avec toutes les autres institutions qui peuvent l'aider ou qu'elle peut aider.
- Dans son domaine propre ainsi strictement défini, l'Organisation dispose de **pouvoirs réels**, notamment en ce qui concerne l'établissement de programmes communs, la connaissance et la prévention des périls, la réglementation des activités dangereuses, la compensation financières des sacrifices particuliers consentis par certains pays dans l'intérêt commun.
- Enfin ces pouvoirs, pour être réels, ne sont cependant **pas arbitraires** : ils sont répartis entre les organes; le Haut conseil scientifique garantit la nécessité et la pertinence des actions envisagées; le Tribunal s'oppose aux excès de pouvoir.

C'est dans le cadres des Nations Unies que les Etats promoteurs de la présente initiative envisagent la création de l'Organisation qu'ils proposent. Ils souhaitent la discussion la plus large et la plus ouverte qui soit possible afin que la convention qui, selon leur espoir, la couronnera soit à la mesure de son objet : la survie de la planète et des hommes qui en sont responsables tant à l'égard d'eux-mêmes que des générations futures.