

CHAPITRE 2

LA « SÉCURISATION » DU CHANGEMENT CLIMATIQUE VUE PAR UN JURISTE INTERNATIONALISTE. DE L'ART DE SÉCURISER POUR PROTÉGER LE CLIMAT ?

Laurent WEYERS

*Assistant et chercheur doctorant de droit
Université libre de Bruxelles*

Le changement climatique « constitue une sérieuse menace pour la paix globale, un risque immédiat pour notre sécurité nationale », clamait Barack Obama en mai 2015 (1), et nombreux sont ceux qui tiennent aujourd'hui le même propos. En effet, les répercussions du changement climatique sur la sécurité furent souvent mises en exergue ces dernières années, particulièrement lors de débats retentissants à l'ONU, l'un, à l'Assemblée générale (AGNU), en 2009 (2), et d'autres, au Conseil de sécurité (CSNU), en 2007 (3), 2011 (4), 2013 et 2015 (5). À ces occasions, de nombreux États se montrèrent enclins à reconnaître l'existence d'un lien entre sécurité et changement climatique, tous ou presque joignant à leur *constat* la recommandation d'ouvrir la voie à une action future du CSNU dans ce domaine. À l'inverse, d'autres États affichèrent une vive opposition à cet égard ainsi qu'envers toute tentative de faire du changement climatique un

(1) *Discours prononcé au US Coast Guard Academy Commencement*, New London, 20 mai 2015.

(2) AGNU, *Compte-rendu du débat en séance plénière sur le projet de résolution intitulé Les changements climatiques et leurs répercussions éventuelles sur la sécurité*, 3 juin 2009, A/63/PV.85.

(3) CSNU, *Débat public sur la relation entre énergie, sécurité et climat*, 5663^e séance, 17 avril 2007, S/PV.5663.

(4) CSNU, *Débat public sur l'incidence des changements climatiques sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, 20 juillet 2011, S/PV.6587.

(5) Le CSNU a en effet tenu deux réunions en lien avec le changement climatique selon la formule Arria, l'une, le 15 février 2013, à l'initiative du Royaume-Uni et du Pakistan, le 15 février 2013, et l'autre, le 30 juillet 2015, à l'initiative de l'Espagne et de la Malaisie.

enjeu de sécurité. Ces débats révèlent que changement climatique et sécurité n'entretiennent pas de relation naturelle et innée mais qu'au contraire, cette relation est le produit d'une idée socialement construite à propos de la nature du problème à résoudre et des voies par lesquelles l'on préconise que ce problème soit résolu. C'est en cela que l'on peut parler, selon l'expression usitée par certains auteurs en relations internationales, de *sécurisation* du changement climatique (6). C'est aussi en cela que l'on peut dire que le processus par lequel le changement climatique devient un enjeu de sécurité n'est pas neutre. Au contraire, il est consciemment mis en oeuvre en vue de promouvoir la prise de certaines mesures qui sont en accord avec la manière dont le problème est perçu, voire construit, plutôt que d'autres mesures, jugées inappropriées ou inefficaces, et qui sont donc mises de côté. Si les débats récents au CSNU illustrent bien ce phénomène, d'autres articles – y compris dans le présent ouvrage – abordent ce sujet de sorte que nous ne ferons, quant à nous, seulement que l'effleurer (I.B.). Nous nous intéresserons par contre de manière un peu plus approfondie à la question de savoir si la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) n'est pas elle-même, d'une certaine manière, un produit de la sécurisation du changement climatique (I.A.). Dans cette première partie, à la lumière de ces deux cas d'étude, nous tenterons de mettre en évidence qu'en sécurisant le changement climatique, l'on contribue à faire éclore et à façonner les règles qui s'appliquent dans ce domaine, c'est-à-dire, en somme, que l'on *fait* le droit. Ensuite, dans la seconde partie de cet article, nous aborderons une autre question importante, qui s'ensuit logiquement, celle de savoir si les dispositifs juridiques qu'engendrent ces discours sécurisant le changement climatique servent l'objectif de protéger le climat, en d'autres termes, si la CCNUCC est un instrument efficace (II.A.), et le CSNU un acteur pertinent (II.B.), aux fins de prévenir le réchauffement du climat de notre planète.

(6) Le concept de *securitization* – qui fut popularisé par Ole Waever et que nous traduisons en français par le terme de *sécurisation* – décrit le processus par lequel, sans l'être *a priori*, un objet devient un enjeu de sécurité, ce qui justifie que certaines mesures soient prises à son endroit. Voy. Ole WAEVER, « Securitization and Desecuritization », in *On Security* (R.D. LIPSCHUTZ, ed.), Columbia University Press, Boulder, 1995, pp. 46-87.

I. SÉCURISER POUR FAIRE LE DROIT ?

Un discours sécurisant le changement climatique a présidé à la décision qui fut prise par l'AGNU, au début des années 1990, d'initier un processus de négociation en vue de l'adoption d'une convention sur le changement climatique (7). Nous montrons dans cette première section que ce discours n'a pas seulement servi de moteur pour la prompte conclusion d'une telle convention mais qu'il a aussi vraisemblablement influencé certains des éléments de son contenu, faisant donc de la CCNUCC un véritable produit de la sécurisation du changement climatique (A). Nous penchons ensuite sur notre second cas d'étude, nous montrons que certains États eurent aussi recours à un discours sécurisant le changement climatique ces dernières années, présentant celui-ci comme une possible menace pour la sécurité internationale afin d'ouvrir la voie à une action du CSNU dans ce domaine (B).

A : La CCNUCC, un produit de la sécurisation du changement climatique ?

La CCNUCC fut adoptée en mai 1992 à l'issue d'âpres, mais assez brèves négociations. Pour reprendre la formule de Bodansky, cette convention ne constituait pas « un point final mais un simple signe de ponctuation dans un processus encore en cours » (8). Le texte adopté laissait effectivement la porte ouverte à différentes possibilités, tout ou presque restant pour ainsi dire à négocier. Tout... ou presque, car l'option avait néanmoins été prise d'assigner à la CCNUCC l'objectif « de stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche[rait] toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (9). Il n'allait donc pas s'agir d'empêcher que le climat de la planète ne se réchauffe, mais de prévenir uniquement celles des manifestations *dangereuses* de ce phénomène. L'objectif restreint de la CCNUCC, à savoir de ne viser qu'à empêcher

(7) Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 21 décembre 1990, *Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures*, A/RES/45/212.

(8) D. BODANSKY, « The United Nations Framework Convention on Climate Change : A Commentary », *Yale Journal of International Law*, vol. 18 :451, 1993, p. 493 : « The Convention, therefore, represented not an end point, but rather a punctuation mark in an ongoing process of negotiation that continues to this day ».

(9) Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, conclue à New York le 9 mai 1992, entrée en vigueur le 21 mars 1994, *R.T.N.U.*, vol. 1771, pp. 107 et s, article 2.

les perturbations dangereuses du système climatique, ne serait-il pas lié à une certaine représentation des problèmes posés par le changement climatique, appréhendés seulement, ou essentiellement, sous l'angle de la sécurité ? Si tel est le cas, la CCNUCC constituerait alors en quelque sorte un produit de la sécurisation du changement climatique.

Dès 1972, lors de la Conférence de Stockholm, il fut déclaré que « [...] de[s] dommages, de [la] destruction et de [la] dévastation provoqués par l'homme [résultaient] des niveaux *dangereux* de pollution de l'eau, de l'air, de la terre [ainsi que] de graves déficiences qui sont *dangereuses* pour la santé physique, mentale et sociale de l'homme [...] » (10). L'idée de danger était donc déjà présente même s'il fallait plutôt la mettre en relation avec les problèmes que posait alors la dégradation de l'environnement en général, et non avec les problèmes liés plus particulièrement au changement climatique, auxquels il n'est d'ailleurs pas fait référence. Cependant, le changement climatique était déjà considéré à l'époque comme l'un des possibles facteurs de la dégradation de l'environnement de sorte que le constat susmentionné s'y appliquait sans nul doute également (11). Très tôt, le changement climatique était donc perçu comme une source de danger et d'insécurité. Du moins, il l'était par ceux qui, alors, s'y intéressaient, c'est-à-dire, dans les années 1970, encore fort peu de monde. En effet, le problème du changement climatique échappant encore largement à l'entendement – les experts se disputant jusqu'à la question de savoir si, plutôt que de se

(10) *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement*, Stockholm, 5-16 juin 1972, A/CONF.48/14/Rev.1, Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, § 3.

(11) Outre que l'expression « niveaux dangereux de pollution de [...] l'air » puisse à n'en pas douter englober les effets du changement climatique, plusieurs des recommandations inscrites dans le plan d'action qui fut adopté lors de la CNUE lui sont spécifiquement consacrées (*Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement*, op. cit., Plan d'Action pour l'Environnement, Recommandations 57, 70, 79). Par ailleurs, de nombreux travaux étaient à cette époque consacrés à l'étude du phénomène et de ses répercussions, travaux dont le contenu témoigne de ce que le changement climatique était déjà considéré comme l'un des principaux facteurs de la dégradation de l'environnement. C'est le cas d'études menées par le MIT (*Man's Impact on the Global Environment, assesment and recommendations for action : report of the study of critical environmental problems*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, 1970 et *Inadvertent Climate Modification. Report of the Study of Man's Impact on Climate*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, 1971) et d'une étude menée à la demande de Maurice Strong, alors le Secrétaire général de la CNUE, et dans laquelle le constat fut posé que « [i]t may require only a very small percentage of change in the planet's balance of energy to modify average temperatures by 2°C [...] the effects [of which] are global and catastrophic », B. WARD and R. DUBOS, *Only One Earth : The Care and Maintenance of a Small Planet*, Andre Deutsch Limited, London, 1972, p. 266.

réchauffer, le climat n'était pas plutôt en train de se refroidir (12) – il ne retenait alors l'attention que de quelques hommes de science et de certaines organisations ayant les problèmes du climat dans leur mandat, comme par exemple l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) (13). C'est d'ailleurs sous les auspices de l'OMM que s'organisa à Genève la première Conférence Mondiale sur le Climat, en 1979, où il fut décrété que la survie à long terme de l'humanité dépendrait des efforts entrepris pour sauvegarder le climat mondial (14). *A contrario*, la dégradation du climat de la planète menaçait donc la survie des êtres humains. C'est encore l'OMM qui prit l'initiative d'organiser une autre grande conférence, cette fois à Villach, en 1985. Cette seconde conférence constitua un jalon important, sinon le point de départ, du processus par lequel le changement climatique allait graduellement s'implanter au cœur de l'agenda politique international (15). Il y fut tour à tour dépeint comme le plus grave problème environnemental de l'époque (16), comme une menace (17), ou encore une calamité (18). Quel que fût le vocabulaire employé, tous convinrent en tout cas que le changement climatique constituait un grave danger (19). Certes, jusque là, il n'était encore perçu que comme une menace pour l'homme et ses moyens de subsistance, mais cette représentation des choses allait bientôt évoluer.

Avec la publication du *Rapport Brundtland*, en 1987, et le discours tenu lors des nombreuses conférences intergouvernementales qui émaillèrent la fin des années 1980 sur la question du réchauffement climatique, les dangers que l'on associait au changement

(12) I. H. ROWLANDS, *The Politics of Global Atmospheric Change*, Manchester University Press, Manchester, New York, 1995, spéc. pp. 69-70, ainsi que le matériau cité par cet auteur.

(13) *Proceedings of the WMO/IAMAP Symposium on Long-Term Climatic Fluctuations*, Norwich, 18-23 August 1975, Doc WMO-No. 421 ; Résolution 25(Cg-VIII) – Climatic change, VII^e Congrès Météorologique Mondial (28 avril au 23 mai 1975), Doc WMO-No 416 ; Déclaration de l'OMM sur le changement climatique intégralement retranscrite dans *Environmental Conservation*, vol. 3, n° 3, Autumn 1976, pp. 227-230.

(14) *Proceedings of the World Climate Conference : A Conference of Experts on Climate and Mankind*, Genève, Février 1979, WMO-No. 537, Déclaration finale, p. 716.

(15) D. BODANSKY, « The United Nations Framework Convention on Climate Change : A Commentary », op. cit., p. 460.

(16) *Report of the International Conference on the Assessment of the Role of Carbon Dioxide and of other Greenhouse gases in Climate Variations and Associated Impacts*, Villach, Octobre 1985, WMO-No. 661, p. 5.

(17) *Ibid.*, p. 7.

(18) *Ibid.*, p. 14.

(19) Ainsi lit-on encore que le changement climatique aura un « impact immense [...] sur le système politique global ainsi que des conséquences sociales et économiques défiant l'imagination » [traduction libre], *ibid.*, p. 11.

climatique semblèrent prendre une nouvelle dimension. En effet, dans son chapitre intitulé *Peace, Security, Development, and the Environment*, le *Rapport Brundtland* fit état de ce que « [l]es menaces écologiques contre la sécurité comm[en]çaient également à apparaître à une échelle mondiale [dont] les plus préoccupantes [...] découl[ai]ent des conséquences éventuelles d'un réchauffement de la planète [...] ». Il ajoutait qu'« [u]n changement climatique de cette nature aurait très probablement des effets inégaux, en perturbant les systèmes agricoles [...] dans des régions où la faim [était] déjà endémique [et que] le niveau des mers et des océans s'élève[rait] suffisamment pour modifier de façon radicale le tracé et l'importance stratégique des voies d'eau internationales – effets qui, l'un et l'autre, aggraveraient probablement les tensions internationales ». Enfin, il concluait que « [r]alentir le réchauffement de la planète, ou s'y adapter, dev[enai]t une tâche d'importance cruciale si l'on v[oulai]t diminuer les risques de conflit » (20). Non seulement un danger pour l'homme, le changement climatique était donc désormais également appréhendé comme une menace pour la sécurité au sens plus traditionnel du terme, c'est-à-dire le maintien de la paix et l'absence de conflit. Plusieurs furent les États qui embrassèrent les constats posés par la *Commission Brundtland*, les uns présageant la mort de leur nation (21), d'autres allant jusqu'à proposer qu'un *Conseil de sécurité de l'environnement* soit institué (22). Dés avant que le *Rapport Brundtland* ne soit rendu public, l'URSS avait d'ailleurs déjà plaidé, avec d'autres de ses alliés, pour que les questions relatives à la dégradation de l'environnement, en ce compris le problème du climat, soient examinées en liaison plus étroite avec les problèmes de la paix et de la sécurité (23). Ils encourageaient à cet égard tous les États à coopérer pour garantir la sécurité écologique et élaborer une « stratégie mondiale de défense de l'environnement » (24). La *Commission Brundtland* avait émis le souhait que

(20) Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 4 août 1987, A/42/427, p. 362, § 15.

(21) AGNU, *Déclaration du Président des Maldives*, Assemblée générale des Nations Unies, 42^e session, 19 octobre 1987, A/42/PV.41, p. 23.

(22) AGNU, *Déclaration du Premier ministre néerlandais*, *op. cit.*, p. 77.

(23) Cette proposition s'insérait dans le projet d'élaborer un système général de paix et de sécurité internationales dont l'idée, esquissée lors du XXVII^e Congrès du Parti communiste, était de promouvoir une conception élargie de la sécurité, incluant des facteurs d'ordre économique, sociaux, écologiques (*Discours du Secrétaire général du Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique*, « Réalité et garanties d'un monde sûr », AGNU, 42^e session, 16 septembre 1987, A/42/574).

(24) *Ibid.*, p. 9 : « Les relations de l'homme avec la nature ont pris un caractère menaçant [...] Il faut donc arrêter une stratégie mondiale de défense de l'environnement et d'utilisation

ses conclusions et recommandations fissent l'objet d'un suivi actif de la part des gouvernements et qu'une conférence internationale fût convoquée à cette fin (25). On peut dire qu'en ce qui concerne le changement climatique, ce vœu fut plus qu'exaucé. La conférence de Toronto de juin 1988, intitulée *The Changing Atmosphere : Implications for Global Security*, en est un bon exemple. Outre son intitulé particulièrement allusif, la déclaration qui y fut adoptée n'eut pas recours à des demi-mots, annonçant d'emblée que « l'humanité était en train de conduire une expérience inconsidérée, incontrôlée et disproportionnée dont les conséquences ultimes pourraient occuper le second rang, après celles d'une guerre nucléaire globale [et que] ces changements dans l'atmosphère représentaient une menace majeure pour la sécurité internationale » (26). Puis, après celles de Villach et de Toronto, d'autres conférences eurent lieu à New Delhi, La Haye, Noordwijk, Paris, Belgrade, Male, au Caire, à Bergen, toutes contribuant progressivement à élever la question du réchauffement climatique au sommet de l'agenda politique international, ce processus évoluant souvent de pair avec l'idée que le changement climatique constituait non seulement un sérieux danger pour l'homme, mais également pour la survie de certains États, et pour la sécurité mondiale (27).

Peu avant l'entame des négociations devant mener à la conclusion de la CCNUCC allait encore se tenir la deuxième Conférence

rationnelle des ressources [...] Comprendre qu'un front commun est nécessaire pour assurer la sécurité écologique [...] c'est désamorcer la bombe à retardement que l'histoire et les hommes ont placée au cœur même de l'humanité ». Dans le même sens, la Tchécoslovaquie et l'Ukraine déposèrent en octobre 1987 un projet de résolution dans lequel on peut lire qu'il faut « protéger l'environnement dans l'intérêt de la sécurité écologique des États [et qu'] une corrélation étroite [...] existe entre les problèmes d'environnement et les aspects politiques [et] militaires [...] des relations internationales ». (Projet de résolution, *Sécurité écologique internationale*, 30 octobre 1987, A/C.2/42/L.34) Plus généralement, à ce sujet : A. E. TORRES CAMPRUBI, *Climate Change and International Security : Revealing New Challenges to the Continuation of Pacific Islands' Statehood*, Doctoral thesis, Madrid, 2014.

(25) Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, *op. cit.*, p. 418, § 124.

(26) *The Changing Atmosphere : Implications for Global Security*, Toronto, 27-30 June 1988, WMO – No. 710, Conference Statement, § 1 : « Humanity is conducting an unintended, uncontrolled, globally pervasive experiment whose ultimate consequences could be second only to a global nuclear war [...] These changes [in the Earth's atmosphere] represent a major threat to international security ».

(27) À titre exemplatif, la Déclaration de La Haye souligne « the existence and scope of considerable dangers linked in particular to the warming of the atmosphere » et met en évidence que « the very conditions of life on our planet are threatened by the severe attacks to which the earth's atmosphere is subjected » (Déclaration de La Haye du 11 mars 1989, intégralement retranscrite dans Center for International Environmental Law, « Selected International Legal Materials on Global Warming and Climate Change », *American University International Law Review*, 5, n° 2, 1990, p. 567.

Mondiale sur le Climat. Dix ans après la première du nom – où déjà, rappelons-le, la survie de l'humanité avait été mise en cause – la déclaration adoptée fin 1990 soulignait une nouvelle fois que les effets du changement climatique « pourraient constituer pour l'environnement une menace d'une ampleur qu'il est encore impossible de prévoir et compromettre le développement social et économique dans diverses régions [et que] [l]a survie dans certains petits États insulaires et dans les zones côtières basses et les zones arides et semi-arides pourrait même être menacée » (28). Parmi les hommes et femmes politiques qui étaient présents, nombreux sont ceux qui décrivent la nature et l'ampleur du problème en des termes similaires (29). La nécessité de réduire l'insécurité découlant du changement climatique semblait donc s'être imposée, non seulement comme moteur, mais également en toile de fond de l'action internationale alors en voie de se concrétiser. C'est au point qu'il fut déclaré lors de cette deuxième Conférence Mondiale sur le Climat que « l'objectif ultime [...] d[evait] être de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre à un niveau auquel les activités humaines ne pourraient perturber dangereusement le climat » (30). Cette formulation, qui fait écho à ce qu'allait devenir le libellé de l'objectif ultime de la CCNUCC, indique donc bien que ce n'est pas un hasard, mais plutôt le fruit de l'histoire, si la convention finalement adoptée vise non tant à empêcher ou à éviter que le climat de la planète ne se réchauffe qu'à stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau empêchant que le climat ne soit dangereusement perturbé (31).

(28) SGNU, *Progrès réalisés dans l'application de la résolution 44/207 relative à la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures*, Rapport, Additif, A/45/696/Add.1, 9 novembre 1990, annexe III, p. 17, § 2.

(29) Ainsi, Thatcher avait par exemple averti que « the threat to our world comes not only from tyrants and their tanks [but] can be more insidious and less visible » (Climate Change : Science, Impacts and Policy, Proceedings of the Second World Climate Conference, J. JÄGER et H.L. FERGUSON, Cambridge University Press, 1991, pp. 515-518. De même, Rocard avait prévenu que « [t]he time for words is over ; what we need now is action ; the race against time is on ; the very survival of our planet is at stake » (Le temps des paroles est révolu. Ce sont des actes qu'il nous faut à présent. Une course contre la montre est engagée. La survie même de notre planète est en jeu – Traduction libre), *ibid.*, p. 519.

(30) SGNU, *Rapport, op. cit.*, A/45/696/Add.1, Annexe III, p. 19, § 10.

(31) À cet égard, lors des négociations qui eurent lieu entre le mois de février 1991 et de mai 1992, le changement climatique fut encore très souvent associé aux menaces qu'il posait pour la sécurité. En effet, le SGNU déclara, en ouvrant la première session de négociations, que « [v]ivre en paix, c'[était] aussi vivre en paix avec la planète », et que les négociations devaient donc conduire à « l'aboutissement de la guerre entre les peuples et leur planète » (Rapport du Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer une Convention-cadre concernant les changements climatiques sur les travaux de sa première session, tenue

B : *De la sécurisation du changement climatique au Conseil de sécurité : le changement climatique en tant que menace pour la paix et la sécurité internationales ?* (32)

Comme nous l'avons évoqué *supra*, le Premier ministre néerlandais avait parlé d'instituer un *Conseil de sécurité de l'environnement* dès 1987. Deux années plus tard, en septembre 1989, Edouard Chevardnadze – à cette époque le ministre des affaires étrangères de l'URSS – avait déclaré à l'AGNU que « les politiques écologiques requ[é]raient la participation du Conseil de sécurité » (33). Ensuite, en janvier 1992, évoquant l'avènement d'une ère nouvelle et posant le constat que « [d]'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique » (34), le Président du CSNU avait appelé à une action plus large de celui-ci pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'idée d'examiner les questions d'environnement en lien avec les problèmes de paix et de sécurité n'est donc pas tout-à-fait neuve.

Plus récemment, en 2007, ce fut le Royaume-Uni qui prit l'initiative de faire se tenir un débat public au sujet de la relation entre énergie, sécurité et climat au CSNU (35). Cette initiative n'est pas

à Washington, du 14 au 24 février 1991, A/AC.237/6, p. 3, § 3, et p. 4, § 4). Quant au Secrétaire général de l'OMM, il avait émis l'avis que le processus de négociation « était appelé à avoir une portée sans précédent [...] pour la sécurité et la survie de la planète [et que] les négociations mettraient en jeu les fondements mêmes de la sécurité mondiale » (*ibid.*, p. 7). Par ailleurs, le compte-rendu du débat général de la première session du CIN révèle que de nombreux pays firent des déclarations assez similaires, rappelant « qu'à [trop] attendre, on risquait de mettre en danger l'avenir commun de l'humanité et son existence même » (*ibid.*, p. 13, § 44), ou qu'était compromise « la survie matérielle et culturelle des petits pays insulaires » (*ibid.*, p. 14, § 47), ou encore évoquant les « effets catastrophiques [des] changements climatiques » (*ibid.*, p. 15, § 48).

(32) Parmi les auteurs qui se sont intéressés à cette question, outre la contribution de Julien Cazala dans le présent ouvrage : G. KURTZ, « Securitization of Climate Change in the United Nations 2007-2010 », *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, Springer, Berlin, 2012, pp. 669-684 ; N. DETRAZ and M. BETSILL, « Climate Change and Environmental Security : For Whom the Discourse Shifts », *International Studies Perspectives*, 2009, 10, pp. 303-320.

(33) AGNU, 44^e session, 28 septembre 1989, A/44/PV.6, p. 46 : « L'écologie politique exige des décisions urgentes à l'échelle planétaire [et] une internationalisation des efforts nationaux par l'intermédiaire des Nations Unies [...] Et puisque nous parlons d'une composante majeure de la sécurité internationale, les politiques écologiques requièrent la participation du Conseil de sécurité pour résoudre les problèmes et mettre en action des instruments tels que la transparence et un contrôle international rigoureux ».

(34) CSNU, 3046^e séance, Déclaration du Président du Conseil, 31 janvier 1992, S/PV.3046, p. 43.

(35) CSNU, 3046^e séance, Déclaration du Président du Conseil, 31 janvier 1992, *op. cit.*, S/PV.5663.

sans rapport avec le contexte assez généralement favorable qui prévalait à cette époque concernant l'existence d'un lien entre changement climatique et sécurité, notamment du fait, cette année-là, de la publication par le GIEC de son quatrième rapport d'évaluation (plus largement consacré aux impacts néfastes du changement climatique que ne l'étaient les trois précédents) (36), du conflit qui avait lieu au Darfour (et que le SGNU avait estimé en partie induit par les effets du changement climatique) (37), ou encore de la sortie en salle de films tels que *Une vérité qui dérange* ou *Le jour d'après*. Cependant, cette initiative doit également – et, sans doute, plus particulièrement – être remise dans le contexte d'une vaste réflexion qui avait lieu à cette époque au niveau européen concernant les implications sécuritaires du changement climatique. Particulièrement intéressée, l'Allemagne avait d'ailleurs publié à cette époque, par l'intermédiaire du *German Advisory Council on Global Change* (WBGU), un très influent rapport sur la question (38). Le Royaume-Uni s'en était semblerait-il assez largement inspiré pour établir un document de réflexion identifiant celles des questions qui seraient soumises à débat au CSNU (39). D'après ce document, le changement climatique ne menaçait pas directement la sécurité nationale, ou la sécurité internationale, sauf peut-être éventuellement dans le cas particulier du risque de submersion des petits États insulaires (40). Par contre, si « [l]es causes immédiates de conflit rest[ai]ent [...] les luttes pour le pouvoir aux niveaux national et régional, l'idéologie, les tensions ethniques, religieuses et nationales et la gravité des inégalités économiques, sociales ou politiques », le document indiquait cependant que « [l]es conséquences cumulatives du changement climatique pourraient exacerber ces facteurs » (41). C'est une telle représentation des choses, également véhiculée dans le rapport du WBGU (42), que traduit l'expres-

sion « threat multiplier » qui a depuis lors été largement popularisée. Le Royaume-Uni postulait donc assez clairement l'existence d'un lien entre sécurité et changement climatique mais, par contre, quant à la nature de ce lien, se montrait plus prudent. En effet, le Royaume-Uni n'allait pas jusqu'à affirmer que le changement climatique menaçait lui-même directement la paix et la sécurité internationales. Aussi prudente soit-elle, cette représentation des choses a néanmoins certaines implications significatives dont l'une est tout particulièrement que, des différents aspects du changement climatique, certains seraient donc dorénavant susceptibles d'entrer dans le mandat du CSNU.

S'il posait bien les termes du débat qui allait suivre, le document de réflexion préparé par le Royaume-Uni ne préfigurait pas pour autant une compréhension des choses unanimement partagée. Les déclarations faites au nom d'un grand nombre d'États, tout particulièrement les déclarations faites par le représentant du Pakistan au nom du Groupe des 77 et de la Chine, et par le représentant de Cuba au nom du Mouvement des pays non alignés, en témoignent (43). En effet, ces États firent part de leur extrême réticence quant à l'existence prétendue d'un lien entre sécurité et changement climatique. Et, ce qui en résulte, ils affichèrent également une vive opposition face à l'idée que certains aspects du problème climatique pussent désormais être considérés comme relevant du mandat du CSNU. Pour ces États, le changement climatique devait être abordé dans l'optique du développement, et non de la sécurité. De ce fait, la compétence dans ce domaine n'appartenait qu'aux organes des Nations Unies en charge des questions de développement, et non au Conseil de sécurité. Tous mirent donc en évidence ce qu'ils percevaient comme une tentative d'empiètement sur le mandat des organes normalement compétents dans le domaine du changement climatique, en particulier ceux de la CCNUCC. Le représentant du Soudan, parlant au nom du Groupe des États africains, déclara explicitement à cet égard que la manœuvre visait « à transférer des questions qui concernent tous les États Membres au bénéfice d'un organe où seuls une petite poignée d'entre eux se sont vus conférer le privilège de la prise de décision finale » (44).

(36) IPCC, *Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Synthesis Report*, Core Writing Team (R.K. PACHAURI and A. REISINGER, eds.), Genève, 2007.

(37) BAN-KI MOON, « A Climate Culprit in Darfur », *The Washington Post*, le 16 juin 2007.

(38) WBGU, *World in Transition : Climate Change as a Security Risk*, Berlin, 2007, disponible sur internet : <http://www.wbgu.de>. En ce qui concerne le rôle de l'Allemagne dans l'entreprise de sécurisation du changement climatique à cette époque, voy. not. A. E. TORRES CAMPRUBI, *Climate Change and International Security : Revealing new challenges to the continuation of pacific island's statehood*, op. cit., pp. 88 et s.

(39) Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès de l'Organisation des Nations Unies, *Énergie, sécurité et climat*, 5 avril 2007, S/2007/186.

(40) *Ibid.*, p. 3, § 7.

(41) *Ibid.*, p. 5, § 9.

(42) WBGU, *World in Transition : Climate Change as a Security Risk*, op. cit., p. 2.

(43) CSNU, 3046^e séance, Déclaration du Président du Conseil, 31 janvier 1992, op. cit., S/PV.5663, p. 27 et S/PV.5663 (Resumption 1), p. 30.

(44) *Ibid.*, S/PV.5663 (Resumption 1), p. 13.

En 2007, les membres du Groupe des 77, les États africains et d'autres encore avaient fait le vœu que ce premier débat au CSNU ne constituerait pas un précédent. Cependant, la question des répercussions du changement climatique sur la sécurité allait encore se poser deux ans plus tard à l'AGNU, puis à nouveau au CSNU, en juillet 2011, février 2013 et juillet 2015. Si de profondes divergences de vues subsistèrent entre les États, elles portèrent toutefois de moins en moins sur la question de l'existence d'un lien entre sécurité et changement climatique – les États qui s'étaient montrés initialement réticents admettant assez généralement que le changement climatique pouvait avoir certaines répercussions sur la sécurité – que sur les questions de la nature de ce lien (45) – menace directe ou multiplicateur de menaces – et du rôle qui reviendrait au CSNU. À ce dernier égard, on notera qu'en 2011, au CSNU, le représentant de la Belgique, sur un ton encore assez diplomatique, avait considéré qu'il était « irresponsable de réduire le changement climatique à son aspect de négociation » (46). Dans un style plus engagé, le représentant français avait lui estimé « indigne [d'] [o]pposer des considérations bureaucratiques aux appels angoissés de nos partenaires menacés par le changement climatique » (47). Citons enfin la déclaration du représentant des États-Unis fustigeant le « refus de quelques [États] d'assumer leur responsabilité [considérant que] [c]ela [était] plus que décevant [et] pathétique [...] [qu'il s'agissait] d'un manquement à ses devoirs » (48). Le discours s'est donc singulièrement durci au fil du temps à l'intention des États s'opposant à toute action du CSNU dans le domaine du changement climatique. Outre la question apparemment neutre de l'existence d'un lien entre sécurité et changement climatique, on voit donc que ces débats véhiculent aussi d'autres enjeux. En parlant du changement climatique comme d'une question rela-

(45) À l'occasion du débat de 2011, Ban-Ki Moon déclara que les changements climatiques « aggrav[ai]ent les menaces à la paix et à la sécurité internationales, mais [qu']ils constitu[ai]ent également une menace à la paix et à la sécurité internationales » (CSNU, *Débat public sur l'incidence des changements climatiques sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, op. cit., S/PV.6587, p. 2). De même, la représentation des États-Unis parla à cette occasion des « répercussions directes du changement climatique sur la sécurité » (ibid., p. 8). Les petits États insulaires, pour des raisons évidentes, tinrent le même genre de discours.

(46) CSNU, *Débat public sur l'incidence des changements climatiques sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, op. cit., S/PV.6587 (Resumption 1), p. 26.

(47) Ibid., p. 17.

(48) Ibid., p. 7.

tive à la sécurité internationale, certains États avancent en fait du même coup une certaine interprétation de qui entre ou non dans le mandat du CSNU, et donc de ce que le droit offre comme moyen, par l'intermédiaire du CSNU, pour faire face au réchauffement du climat.

II. SÉCURISER POUR PROTÉGER LE CLIMAT ?

Comme nous l'avons montré, un discours est en vogue, ces dernières années, qui consiste à sécuriser le changement climatique pour ouvrir la voie à une action du CSNU dans ce domaine. Nous avons également vu qu'un discours, à certains égards assez similaire, a servi de moteur pour la prompte conclusion de la CCNUCC, et inspiré le choix de certains éléments de son contenu. En sécurisant le changement climatique, il semble donc qu'on induise une évolution des règles et des pratiques dans ce domaine. La question qui se pose logiquement ensuite, et qui fera l'objet de notre attention dans cette seconde partie, est de savoir si les règles et pratiques ainsi engendrées sont de nature à assurer la sauvegarde du climat mondial. Ou, en d'autres termes, la CCNUCC est-elle un instrument efficace (A), et le CSNU un acteur pertinent (B), aux fins de protéger le climat de la planète ?

A : La CCNUCC, un instrument efficace au service de la protection du climat ?

Le régime institué par la CCNUCC, en ne cherchant qu'à empêcher les perturbations dangereuses du climat, vise non tant à sauvegarder le climat qu'à protéger les êtres humains contre les dangers liés à son réchauffement. L'objectif ultime de la CCNUCC est en effet assez restreint, une situation qui est due, par hypothèse de notre part, à la sécurisation dont le changement climatique a fait l'objet au cours des années ayant précédé la conclusion de cette convention. Néanmoins, la CCNUCC a le mérite d'exister ce qui, à l'ouverture des négociations, n'était pas couru d'avance (49). Avait-on accompli en 1992 tout ce qu'il était alors possible d'accomplir ? Ou, à l'inverse, une alternative existait-elle, plus adaptée à l'objectif de sauvegarde du climat de la planète et dont le phénomène de

(49) M. GRUBB, « The Greenhouse Effect : Negotiating Targets », *International Affairs*, vol. 66, N° 1, January 1990, p. 71.

sécurisation du changement climatique aurait détourné les négociateurs ? Si nombreux furent certes les États qui regrettèrent que la CCNUCC n'allât plus loin, ils le furent tout autant à estimer que le maximum de ce qui était « politiquement réalisable » avait été accompli (50). Pour autant, ce qui est « politiquement réalisable » ne dit rien de ce qui est possible sur un plan plus strictement juridique. La question pertinente est donc celle de savoir si la *boîte à outils* du droit international se trouvait, en 1992, vide de toute règle, principe ou précédent pouvant inspirer une solution différente de celle qui fut finalement consacrée par l'adoption de la CCNUCC.

Le sentiment avait dominé à la fin des années 1980, au moment où se concrétisait peu à peu le vœu d'une action internationale sur le climat, que les règles et dispositifs du droit international ne suffisaient pas à résoudre l'entière du problème (51). Cependant, il n'avait pas été dit pour autant que le droit international était inexistant. Ainsi avait-il par exemple été reconnu dans la déclaration finale de la Conférence de Toronto, en ce qui concerne les aspects légaux de la lutte contre le réchauffement climatique, que « les premiers pas avaient été effectués concernant le développement des règles de droit international relatives à la pollution de l'air, et que ceux-ci devraient être suivis et respectés par toutes les nations » (52). On avait spécialement renvoyé à cet égard à l'affaire de la *Fonderie de Trail*, une affaire qui avait opposé les États-Unis au Canada dans la première moitié du siècle passé à propos des effets transfrontières de gaz sulfureux en provenance d'une fonderie établie à Trail, en Colombie-Britannique, proche de la frontière entre les deux États. Or, dans cette affaire, le tribunal arbitral avait considéré qu'« en vertu des principes du droit

(50) Dans le rapport établi à l'issue de la deuxième partie de la cinquième session du CIN, on peut lire que « [l]a plupart des délégations sont convenues que la Convention n'était pas un instrument idéal, mais [qu'elle] reflétait le maximum qui était politiquement réalisable, et qui était le meilleur instrument sur lequel toutes les parties puissent se mettre d'accord au moment considéré ». Rapport du Comité intergouvernemental de négociation, *op. cit.*, A/AC.237/18 (Part. II), §§ 30 et s.

(51) Dans le chapitre 11 du premier rapport d'évaluation du GIEC consacré aux mécanismes légaux et institutionnels, on peut ainsi lire que « l'avis est généralement partagé que tous les instruments légaux existants [...] se rapportant au climat devraient être utilisés et renforcés, mais qu'ils ne suffisent pas à eux seuls pour relever le défi [de sorte que] un très large consensus s'est fait jour au plan international [...] quant à la nécessité d'une convention-cadre sur le changement climatique » [traduction libre], IPCC, *Climate Change 1990, IPCC First Assessment Report, Climate Change : The IPCC Response Strategies, Report prepared for intergovernmental Panel on Climate Change by Working Group III*, Chapitre 11, p. 261.

(52) *The Changing Atmosphere : Implications for Global Security, op. cit.*, WMO-No. 710, § 16 [traduction libre].

international [...] aucun État n'a[vait] le droit d'utiliser ou de permettre que son territoire soit utilisé d'une manière qui cause un préjudice [...] au territoire ou dans le territoire d'un autre État, ou aux biens ou personnes s'y trouvant, quand les faits sont de nature à avoir des conséquences sérieuses et qu'ils sont établis par des preuves claires et convaincantes » (53). Cette solution a prévalu dans la jurisprudence internationale de manière constante, et ce, d'ailleurs, aussi bien avant (54) qu'après (55) la sentence rendue dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*. Outre la jurisprudence, les textes qui traitent de cette question ne manquent pas. Parmi ces textes, la Déclaration de Stockholm, dans son Principe 21, expose que « [c]onformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le *devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale* » (56). (Nous soulignons) La Déclaration de Stockholm réitérait à cet égard une règle existante plutôt qu'elle n'en consacrait de nouvelle (57). D'ailleurs, par la suite, le principe fut repris dans

(53) Affaire de la *Fonderie de Trail (États-Unis c/ Canada)*, sentence arbitrale du 11 mars 1941, *Rec.*, vol. III, spéc. pp. 1965-1966 [traduction libre].

(54) Affaire relative à la *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, arrêt du 10 septembre 1929, *Rec. CPJI*, Série A, n° 23, pp. 26-27 (à propos des l'égalité de tous les États riverains dans l'usage d'un cours d'eau qui traverse ou sépare le territoire de plusieurs États, excluant « tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres ») ; affaire de *l'île de Palmas (ou Miangas), États-Unis c/ Pays-Bas*, Sentence arbitrale du 4 avril 1928, *Rec.*, 1949, vol. II, p. 839 (dans laquelle l'arbitre souligne les devoirs qui sont le corollaire de la souveraineté, à savoir « the obligation to protect within the territory the rights of other States »).

(55) CIJ, 9 avril 1949, *Détroit de Corfou, (Royaume-Uni c/ Albanie)*, *Rec.*, p. 22 (où la Cour déduit le comportement requis de l'État défendeur de « l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États ») ; Affaire du *Lac Lanoux (Espagne c/ France)*, Sentence du 16 novembre 1957, *Rec.*, vol. XII, pp. 316-317 (où, à propos des droits concurrents d'États riverains concernant l'utilisation d'un cours d'eau international, le tribunal juge que « [l]a France peut user de ses droits [mais] ne peut ignorer les intérêts espagnols » et que la France « a l'obligation d'[en] tenir compte [et de] faire à ceux-ci [...] une place raisonnable »).

(56) *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement, op. cit.*, A/CONF.48/14/Rev.1, Déclaration finale de la Conférence, Principe 21.

(57) Ce constat rejoint l'avis émis à l'époque par certains États, notamment celui du représentant des États-Unis qui déclara à l'issue de la Conférence de Stockholm, à propos du Principe 21, que « [l'] affirmation de la responsabilité des États pour les dommages causés à l'environnement d'autres États ou de régions situées au-delà des limites de la juridiction nationale [...] constitu[ait] [...] une affirmation des règles en vigueur » (*Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement, op. cit.*, Troisième Partie, Délibérations de la Conférence, § 327). La déclaration effectuée par le Canada va dans le même sens (*ibid.*, § 317).

de nombreux autres textes et instruments de droit international se rapportant à la protection de l'environnement (58) et, à l'heure de convoquer la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (où la CCNUCC allait être adoptée), l'AGNU y fit encore référence, tout en rappelant la responsabilité de chaque état pour les « dommages causés à l'environnement et aux ressources naturelles par des activités relevant de [sa] juridiction ou de [son] contrôle, du fait d'interférences transfrontières » (59). On ne peut donc sérieusement douter du fait qu'avant 1992, une obligation découlant du droit international imposait aux États de ne pas utiliser ou laisser utiliser leur territoire de telle manière qu'un préjudice en résultât, au-delà des limites de la juridiction nationale, pour d'autres États, pour leur environnement, ou encore pour les biens et personnes s'y trouvant. Bien sûr, ceci n'emporte pas de solution définitive à toute question de responsabilité qu'aurait pu soulever la survenance d'un dommage à l'environnement, en particulier dans le cas éminemment complexe d'activités humaines contribuant au réchauffement climatique. Il n'est de ce fait guère étonnant que les États aient à cette époque largement convenu qu'une convention internationale devait être adoptée. Mais, pour autant, règles et principes pertinents n'étant pas inexistantes, une telle convention pouvait bien, sur ces bases et sans tout réinventer, clarifier seulement celles des questions encore non résolues. C'est précisément dans ce sens que les États de l'Alliance des petits États insulaires en développement (AOSIS) prônaient d'orienter les négociations. En effet, d'après eux, la convention devait se fonder sur le principe que les États ont la « responsabilité de garantir que les activi-

(58) Ainsi l'AGNU déclarait-elle peu de temps après l'adoption de la Déclaration de Stockholm que « dans l'exploration, l'exploitation et la mise en valeur de leurs ressources naturelles, les États ne [devaient] pas causer des effets préjudiciables sensibles dans des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale », AGNU, *Coopération entre les États dans le domaine de l'environnement*, résolution du 15 décembre 1972, A/RES/29/95, § 1, et que « les principes 21 et 22 de la Déclaration [de Stockholm] établiss[ai]ent les normes fondamentales [en matière de responsabilité internationale des États dans le domaine de l'environnement] », AGNU, *Responsabilité internationale des États en ce qui concerne l'environnement*, résolution du 15 décembre 1992, A/RES/39/96. Deux ans plus tard, l'AGNU adoptait la Charte des droits et devoirs économiques des États selon laquelle tous les États ont la responsabilité de « veiller à ce que les activités menées dans les limites de leur juridiction [...] ne nuisent pas à l'environnement d'autres États ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale », AGNU, *Chartes des droits et devoirs économiques des États*, résolution du 12 décembre 1974, A/RES/32/81, art. 30. On retrouve encore la trace de la règle que consacre le Principe 21 dans d'autres textes adoptés à cette époque dans d'autres enceintes ainsi que dans de nombreux traités internationaux.

(59) AGNU, *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, résolution du 22 décembre 1989, A/RES/44/228, § 8.

tés menées sous leur juridiction [...] ne causent pas de préjudice à l'environnement d'autres états ou d'autres zones se situant hors de leur juridiction » (60). Et, dès lors, la convention devait obliger les États à prendre « toutes les mesures nécessaires [...] pour garantir que les activités humaines entreprises sous leur juridiction [...] ne contribuent pas au changement climatique » (61).

Au vu de ce qui précède, et comme en atteste en particulier le discours des États de l'AOSIS, il existait donc bien une alternative à la solution qui fut finalement consacrée dans la CCNUCC. Imposant aux États de ne pas causer de préjudice à l'environnement hors de leur territoire, cette alternative, outre qu'elle trouvait un certain ancrage dans les règles de droit international qui étaient à l'époque en vigueur, paraissait au demeurant servir bien plus avantageusement l'objectif de protection du climat mondial. À cet égard, il est évident que l'objectif ultime assigné à la CCNUCC en constitue en même temps la limite. En effet, tout ce qui ne conduit pas à une perturbation dangereuse du système climatique sort par définition du cadre établi par la CCNUCC, et donc du champ dans lequel les activités d'un État peuvent être contraintes, que de telles activités génèrent ou non un dommage au-delà des limites de sa juridiction (62). Du reste, une deuxième importante limite du régime climatique international, qui est intimement liée à la première, tient à la possibilité même de définir ce qu'est une *perturbation anthropique dangereuse du système climatique*. En effet, tous les États ne se trouvant pas dans la même situation par rapport au changement climatique, chacun y étant plus ou moins vulnérable que son voisin, aucun n'a la même mesure de ce que constitue une perturbation dangereuse du système climatique. D'ailleurs, en supposant même que tous les États soient

(60) *Elements for a framework convention on climate change, proposed by Vanuatu on behalf of States Members of the United Nations and of the specialized agencies that are members of the Alliance of Small Island States (AOSIS)*, 5 juin 1991, A/AC.237/Misc.1/Add.3, Paper No. 16, p. 24 : [traduction libre].

(61) *Ibid.*, p. 25, [traduction libre].

(62) C'est ainsi qu'on pourrait par exemple interpréter la déclaration du Président George W. Bush, en 2001, par laquelle fut notifiée la décision des États-Unis de ne pas ratifier le Protocole de Kyoto. En effet, selon cette déclaration, le refus de ratifier était motivé par le fait qu'aucune certitude n'existait quant à « l'effet que les fluctuations naturelles du climat pouvaient avoir sur son réchauffement [...] quant à la mesure dans laquelle notre climat pourrait, ou pourra changer dans le futur [...] quant à la rapidité avec laquelle ce changement aura lieu [...] et finalement quant à ce qui constitue un niveau dangereux du réchauffement du climat, c'est-à-dire le niveau qui devrait être évité » [traduction libre], The White House, Office of the Press Secretary, *President Bush Discusses Global Climate Change*, 11 juin 2001, disponible sur <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/>.

également vulnérables aux effets du changement climatique, tous n'ont de toute façon pas la même capacité d'y faire face, ce qui joue évidemment dans l'appréciation de l'existence ou non du seuil de dangerosité. Personne ne peut donc dire objectivement ce qu'est un réchauffement dangereux du climat. Et, ce qui s'ensuit, personne ne peut dire objectivement ce qui rentre dans le champ de la CCNUCC, ou ce qui n'y rentre pas. C'est au point qu'une conférence fut organisée en février 2005 à l'initiative de l'ancien Premier ministre anglais Tony Blair, intitulée *Avoiding Dangerous Climate Change*, ayant précisément pour objectif de répondre à la question de savoir « [q]uelle est la quantité de gaz à effet de serre dans l'atmosphère qui est manifestement excessive ? » (63). Répondant à la question – ou plutôt, n'y répondant pas – Rajendra Pachauri, alors président du GIEC, avait affirmé qu'« on ne pouvait répondre à cette question sans émettre de jugement de valeur [car] ce qui est dangereux dépend essentiellement de ce que la société décide à ce sujet » (64). On sait à présent qu'à Paris, la société internationale semble enfin à cet égard s'être accordée sur la nécessité d'empêcher que le climat ne se réchauffe de plus de 2°C (voire 1,5°C) par rapport à l'ère préindustrielle d'ici à 2100.

Il est difficile de ne voir aucun lien entre le discours sécurisant le changement climatique et la finalité qui fut assignée à cette convention. En effet, si un tel discours a certainement permis de faire prendre conscience de la nécessité d'agir au plan politique et donc servi de moteur pour la mise en œuvre de l'action internationale en matière de protection de climat, il a aussi constitué un élément important du contexte, sinon la toile de fond de l'action à entreprendre, de sorte qu'il eut une influence certaine sur la définition de l'objectif ultime à atteindre. Or, la CCNUCC n'eût-elle pas eu pour objectif d'empêcher les perturbations dangereuses du système climatique, mais plutôt celui de concrétiser l'obligation qu'ont les États de s'abstenir de causer des dommages transfrontières, il aurait alors peut-être été possible d'avancer plus rapidement et concrètement vers un objectif de sauvegarde du climat. À la place, recyclant la formule qu'avait utilisée Rosencranz à un autre escient, la convention adoptée était « la solution parfaite

(63) H. J. SCHELLHUBER, W. CRAMER, N. NAKICENOVIC, T. WIGLEY and G. YOHE, *Avoiding Dangerous Climate Change, Proceeding of the International Symposium on Stabilisation of Greenhouse Gas Concentrations held in Exeter, United Kingdom, on 1-3 February 2005*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, Ministerial Address By Rt Hon Margaret BECKETT, p. ix.

(64) R. PACHAURI, Propos introductifs, p. 3, [traduction libre].

pour le besoin de reconnaissance des pays victimes et pour le besoin des autres pays de continuer à polluer » (65).

B : *Le CSNU, un acteur pertinent au service de la protection du climat ?*

Comme nous l'avons vu, la tentative de sécuriser le changement climatique au CSNU reçut un accueil plus que mitigé de la part des pays en développement. Au mieux, ils n'y voyaient qu'une stratégie de diversion des pays développés, ceux-ci s'ingéniant à masquer le peu d'efforts jusque-là consentis afin de résoudre le problème du climat à la source en réduisant leurs émissions de GES (66). Au pire, ils reprochaient aux pays développés de vouloir se dérober à leurs responsabilités en essayant, par le fait de ces débats au CSNU, de changer les règles du jeu (67). S'il fallait juger du succès de l'entreprise de sécurisation du changement climatique au CSNU au regard des résultats concrets auxquels elle a donné lieu, on pourrait être tenté de conclure à son échec. En effet, pour certains auteurs, si la sécurisation d'un problème opère avec succès, celui-ci sort du champ de la *politique normale* de sorte que la mise en œuvre de mesures exceptionnelles s'ensuit (68). Or, la sécurisation du changement climatique au CSNU semble jusqu'ici n'avoir conduit à la mise en œuvre d'aucune mesure concrète, ni encore moins exceptionnelle (69).

(65) A. ROSENCRAZ, « The ECE Convention of 1979 on Long-Range Transboundary Air Pollution », *American Journal of International Law*, 1981, p. 980, [traduction libre].

(66) La déclaration faite par l'Argentine au nom du Groupe des 77 et de la Chine lors du débat de 2011 illustre ce point, celle-ci rappelant que « pour relever [le] défi [du changement climatique de manière appropriée, il faut prendre en compte non seulement les conséquences, mais aussi les causes profondes du problème [et] qu'il est fortement recommandé aux pays développés de réduire leurs émissions », CSNU, *Débat public sur l'incidence des changements climatiques sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, op. cit., S/PV.6587, p. 31.

(67) L'Égypte déclarait par exemple lors du débat de 2007 que « les pays en développement, y compris l'Égypte, considèrent ce débat public au Conseil de sécurité comme une tentative des pays développés de se soustraire à leurs responsabilités [...] Pour lutter contre ce phénomène dangereux, la solution [...] réside dans la réalisation par toutes les parties [...] de leurs engagements selon le principe des responsabilités communes mais différenciées, et non selon le principe des responsabilités partagées, comme voudraient le promouvoir certains pays », CSNU, *Débat public sur l'incidence des changements climatiques sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, op. cit., S/PV.5663 (Resumption 1), p. 5.

(68) O. WAEVER, « Securitization and Desecuritization », op. cit.

(69) Certains auteurs, appliquant la théorie développée par Waever, concluent d'ailleurs effectivement que la sécurisation du changement climatique au CSNU a échoué. C. METTMANN et D. ROTHE, « Apocalypse now ! From exceptional rhetoric to risk management in global climate politics » in *Interpretative Approaches to Global Climate Governance*. (De

Dans le cas d'un conflit armé induit ou aggravé par des facteurs climatiques, le CSNU pourrait bien sûr autoriser la prise des mesures qui sont nécessaire pour y mettre un terme. Mais, si cette possibilité existe certainement, elle ne paraît toutefois pas constituer l'enjeu des débats qui ont eu lieu au CSNU et à l'AGNU de 2007 à ce jour. En effet, le CSNU dispose d'une telle faculté dans le cas de n'importe quel conflit qu'il considère constituer une menace contre la paix, et ce qu'un lien existe ou non entre ce conflit et le changement climatique. En supposant avéré le constat posé en juin 2007 par le SGNU, à savoir que « le conflit au Darfour [était] en partie dû au changement climatique » (70), le CSNU a d'ailleurs déjà fait usage d'une telle faculté (71). La reconnaissance au CSNU d'un droit d'agir en pareille situation ne représenterait pas de véritable nouveauté de sorte que la sécurisation du changement climatique au CSNU poursuit vraisemblablement un autre objectif. Pour certains, comme les Palaos, il résulterait du lien entre sécurité et changement climatique que « [l]e Conseil de sécurité d[evrai]t se saisir de la question et définir la voie à suivre ». Les Palaos ont à cet égard suggéré que le CSNU prenne « des mesures similaires pour ce qui est des conventions et des protocoles sur les changements climatiques [à celles qui furent prises] au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 [de] demander à tous les États de devenir parties aux traités et aux protocoles internationaux relatifs au terrorisme » (72). Cette seconde possibilité procède d'une interprétation certes plus téméraire des pouvoirs que détient le CSNU en vertu du chapitre VII – lui permettant au surplus d'œuvrer cette fois beaucoup plus concrètement à la sauvegarde du climat mondial – mais elle paraît toutefois assez peu réaliste (73).

S'il ne se rapporte ni à l'une, ni à l'autre des actions susmentionnées, l'enjeu de la sécurisation du changement climatique au

constructing the greenhouse (C. METHMANN, D. ROTHE, B. STEPHAN, eds.), Londres, Routledge, 2013, p. 105.

(70) B. KI MOON, « A Climate Culprit in Darfur » *The Washington Post*, June 16, 2007 [traduction libre].

(71) Dans sa résolution 1566 du 30 juillet 2004, le CSNU prend ainsi acte de l'escalade de la crise au Darfour et, agissant en vertu du chapitre VII, élargit le mandat de la MINUS. Ensuite, dans sa résolution 1769 du 31 juillet 2007, agissant toujours en vertu du chapitre VII, il prend la décision de créer la MINUAD.

(72) AGNU, *Compte-rendu du débat*, op. cit., A/63/PV.85, p. 12-13.

(73) En effet, outre que le pouvoir du CSNU de gouverner par voie quasi législative soit généralement contesté, il le serait inmanquablement d'autant plus dans le domaine du changement climatique où les États éprouvent traditionnellement tant de peine à s'entendre.

CSNU pourrait alors peut-être se situer à un niveau plus rhétorique – en exerçant une influence sur le cours négociations climatiques – ou plus symbolique – en véhiculant une compréhension nouvelle du problème que pose le changement climatique et des moyens à mettre en œuvre à cet égard. Concernant le premier point, il convient de relever que le premier débat au CSNU eut lieu en avril 2007, c'est-à-dire quelques mois avant la treizième Conférence des Parties (COP 13), à Bali, où se jouait l'avenir post-Kyoto. L'initiative prise d'initier ce débat pouvait donc peut-être trouver sa source dans une volonté de faire prendre conscience de la gravité de la situation, en faisant ainsi pression sur les négociateurs pour faciliter l'adoption de mesures ambitieuses (74). De même, lors du débat du 30 juillet 2015 qui eut lieu, celui-là, selon la formule Arria, plusieurs États se servirent de l'argument des menaces posées par le changement climatique pour appeler à la conclusion d'un accord ambitieux à Paris, lors de la COP 21 (75). D'ailleurs, s'exprimant lors du débat général d'ouverture de la 70^e session de l'AGNU, en septembre 2015, François Hollande fit lui-même explicitement le lien entre les répercussions du changement climatique sur la sécurité et la nécessité de parvenir à la conclusion, dans les mois qui allaient suivre, d'un accord ambitieux et contraignant (76). Dans les deux cas, le résultat des négociations fut jugé plutôt positivement, la COP 13 engendrant le lancement de la feuille de route de Bali, la seconde, l'adoption d'un accord qui fut salué de toute part. Par conséquent, du fait de la responsabilité qui lui incombe de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationales, le CSNU semble constituer un lieu privilégié de sécurisation du changement climatique dont les États peuvent se servir, et se servent, au moment clé, pour faire avancer la cause du climat. Cependant, le CSNU peut aussi avoir un rôle plus actif, autre que celui de n'être qu'une arène dans laquelle se déploie l'entreprise de sécurisation du

(74) A. E. TORRES CAMPRUBI, *Climate Change and International Security : Revealing new challenges to the continuation of pacific island's statehood*, op. cit., p. 198.

(75) Communiqué de presse officiel, « Le Conseil de sécurité examine les problèmes des petits États insulaires en développement qui affectent la paix et la sécurité internationales », 30 juillet 2015, CS/11991 : « [d]e nombreuses délégations [...] ont lancé un appel pour que soit conclu en décembre prochain, à Paris, un accord universel significatif sur cette question, à l'occasion de la vingt et unième session de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 21) ».

(76) Allocution de la France au débat général annuel de l'Assemblée générale, 28 septembre 2015, p. 1 : « [N]ous devons à Paris, nous poser une seule question : l'humanité – ce que nous sommes – est-elle capable de prendre la décision de préserver la vie sur la planète ? [...] [S]i ce n'est pas à Paris, ce sera trop tard pour le monde ».

changement climatique, et ceci nous amène au second point. Dans le document de réflexion qu'il avait établi en 2007, le Royaume-Uni avait précisé que le but du débat qui allait avoir lieu au CSNU était de « faire prendre davantage conscience des risques [...] [de] promouvoir une compréhension commune de ces risques et [d'] étudier les moyens d'y faire face » (77). Parmi ces moyens, le Royaume-Uni mentionnait en particulier la possibilité que le CSNU puisse jouer « un rôle de manière plus intégrée à l'égard de la prévention des conflits » (78). Et, de même, si on analyse les déclarations que firent ensuite les autres États également enclins à reconnaître l'existence d'un lien entre sécurité et changement climatique, l'un des principaux attendus réside bel et bien dans leur souhait de voir se concrétiser au CSNU, en accord avec le contenu de la résolution 1625 (79), une culture de prévention des conflits armés (80). La question de ce que cela implique concrètement est assez ouverte quoiqu'à ce stade, d'après la déclaration qu'il fit à l'issue du débat de 2011, le Président du CSNU semble en limiter la portée à la tâche confiée au SGNU de transmettre au CSNU une « information contextualisée concernant les répercussions des changements climatiques sur la sécurité [...] lorsque de tels vecteurs de conflit rendent difficile la mise en œuvre du mandat du Conseil ou compromettent la consolidation de la paix » (81). Toutefois, si l'enjeu de la sécurisation du changement climatique au CSNU renvoie effectivement à l'élaboration d'une nouvelle compréhension des choses et, avec elle, au développement progressif d'autres règles et pratiques dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, il ne convient alors pas seulement de s'intéresser à ceux des effets déjà visibles de l'entreprise de sécurisation du changement climatique au CSNU. En effet, ladite entreprise s'inscrivant

(77) Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès de l'Organisation des Nations Unies, *op. cit.*, S/2007/186, Annexe, § 2.

(78) *Ibid.*, § 11, c).

(79) CSNU, *Renforcement de l'efficacité du rôle joué par le Conseil dans la prévention des conflits, en particulier en Afrique*, résolution du 14 septembre 2005, S/RES/1625.

(80) Le mandat du CSNU ne se limiterait ainsi pas seulement à agir en cas de conflits déclarés, ou de situations qui menaceraient de manière actuelle la paix et la sécurité internationales, mais s'étendrait à la prise de mesures positives destinées à créer des conditions propices à l'absence de conflit. Cette conception positive du mandat du CSNU est ancrée dans la résolution 1625, datant de 2005, mais ses origines remontent à bien plus longtemps. On en trouvait ainsi déjà la trace dans les discours de Gorbatchev et Chevardnadze ainsi que dans la déclaration que fit le Président du CSNU en 1992, auxquels nous avons fait référence *supra*.

(81) Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 20 juillet 2011, S/PRST/2011/15.

plutôt dans une logique de processus, il faut également prendre en compte les tendances qu'elle esquisse pour l'avenir. À cet égard, le basculement dans une culture de prévention pourrait par exemple conduire, selon Nauru, à la nomination d'un représentant spécial pour le climat et la sécurité ainsi qu'à la réalisation d'une étude des capacités de réaction du système des Nations Unies face aux effets du changement climatique (82), ou selon les États-Unis, au développement de systèmes d'alerte sophistiqués et, plus généralement, à adapter les instruments traditionnels de maintien de la paix (83). Quelles qu'elles puissent être, on voit cependant que ces actions du CSNU visent uniquement à prévenir le déclenchement de conflits induits par le changement climatique, mais non à traiter des causes profondes du problème.

*
* * *

Dans cet article, nous avons montré que la sécurisation du changement climatique n'était pas un phénomène tout-à-fait neuf. En effet, d'une part, le rapport de l'homme au changement climatique s'est toujours essentiellement décliné sous l'angle des dangers qui pouvaient en résulter pour le premier. Ensuite, d'autre part, dès la fin des années 80, certains commencèrent à parler du changement climatique comme d'une véritable menace pour la sécurité nationale et même internationale. Par hypothèse de notre part, cette première manifestation du phénomène de sécurisation du changement climatique n'est pas sans rapport avec l'adoption, quelques années plus tard, de la CCNUCC, ni avec la finalité qui fut assignée au régime international que cette convention organise. En quelque sorte, la CCNUCC est donc un produit de la sécurisation du changement climatique. Plus récemment, le phénomène de sécurisation du changement climatique s'est à nouveau manifesté, donnant lieu à des débats animés au CSNU ainsi qu'à l'AGNU. Si cette seconde manifestation du phénomène ne s'est pas accompagné de la prise de mesures exceptionnelles ou extraordinaires par le CSNU, nous avons toutefois montré que l'enjeu se situait sans doute ailleurs. En effet, d'une part, comme à la fin des années 80, l'entreprise de sécurisation du changement climatique

(82) CSNU, *Débat public sur l'incidence des changements climatiques sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, *op. cit.*, S/PV.6587, p. 26.

(83) *Ibid.*, p. 8.

trouve peut-être sa source dans la volonté qu'ont certains États de stimuler la coopération internationale. D'autre part, l'enjeu est vraisemblablement à plus long terme d'opérer une évolution progressive des règles et pratiques dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. À cet égard, nous avons montré que l'une de ces évolutions se rapporte tout particulièrement à l'action préventive du CSNU. Cependant, d'autres évolutions sont probablement également en cours, en ce qui concerne par exemple le développement des règles en matière d'adaptation au changement climatique ou de réduction des risques de catastrophes (84). Outre, toutefois, ce que la sécurisation du changement climatique apporte au droit, il convient d'être également attentif à certains travers que ce phénomène peut induire par ailleurs. D'une part, la sécurisation du changement climatique peut certainement stimuler la coopération, mais elle peut inversement aboutir à une surpolitisation contre-productive. En outre, comme nous l'avons vu, la sécurisation du changement climatique peut conduire à ne s'intéresser qu'à une partie du problème, délaissant ce que l'on ne juge pas – ou ce que certains ne jugent pas – constituer une perturbation dangereuse du système climatique. Enfin, comme le redoutent de nombreux pays en développement, l'inscription de la question du changement climatique à l'agenda du CSNU pourrait avoir pour effet pervers, en faisant passer les conséquences immédiates et visibles de ce phénomène à l'avant-plan, d'éclipser l'obligation des États d'assumer leurs responsabilités en vertu de la CCNUCC, ou encore donner lieu à des pratiques inconsidérées, tel que la géoingénierie, voire interventionnistes.

(84) Torres Camprubi écrit à cet égard que « l'émergence du discours relatif aux implications du changement climatique sur la sécurité internationale a incontestablement contribué à façonner une compréhension nouvelle des dimensions que recouvrent les impacts du changement climatique, dont l'une des manifestations est que les négociations internationales portent progressivement davantage sur les questions d'adaptation au changement climatique que sur celles relatives à l'atténuation des causes du changement climatique » [traduction libre]. Voy. A. E. TORRES CAMPRUBI, *Climate Change and International Security : Revealing new challenges to the continuation of pacific island's statehood*, op. cit., p. 177.