

Pourquoi faut-il soutenir l'élaboration et l'adoption d'un Pacte mondial pour l'environnement ?

En septembre 2017, un projet de nouveau traité initié par un groupe d'une centaine d'experts internationaux, représentant 40 pays, a été présenté à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (AG-ONU), sous l'impulsion du Président de la République française, Son Excellence Emmanuel Macron.

Après de vives discussions, l'AG-ONU a adopté la résolution 72/277 le 10 mai 2018 « Vers un pacte mondial pour l'environnement ». Cette résolution a confié au Secrétaire général (SG-ONU) la tâche de lui présenter un « rapport technique, fondé sur des données factuelles, dans lequel seront recensées et évaluées les lacunes éventuelles du droit international de l'environnement et des instruments relatifs à l'environnement en vue de renforcer leur mise en œuvre », remis en décembre 2018. L'AG-ONU a aussi décidé de la création d'un Groupe de travail spécial à composition non limitée (GTCNL), ouvert aux États membres, aux membres des institutions spécialisées et aux ONG dotées du statut consultatif auprès de l'ECOSOC. Ce groupe a été chargé, à la lumière du rapport du SG-ONU, de « discuter des moyens possibles de remédier aux lacunes éventuelles du droit international de l'environnement et des instruments relatifs à l'environnement, selon qu'il conviendra, et de se pencher, s'il le juge nécessaire, sur la portée, les paramètres et la faisabilité d'un instrument international, l'objectif étant de formuler à son intention des recommandations au premier semestre de 2019, y compris sur la tenue éventuelle d'une conférence intergouvernementale en vue de l'adoption d'un instrument international ». Il a tenu deux sessions (janvier, mars 2019). La troisième se tiendra en mai 2019 et conclura ses travaux. D'ores et déjà, les réunions ont donné lieu à d'intéressantes discussions et révélé un consensus sur la nécessité de remédier aux lacunes et faiblesses du droit international de l'environnement. En revanche, le projet de Pacte – en particulier sous la forme d'un traité – ne fait pour l'instant pas l'unanimité.



Le lancement des négociations internationales et l'adoption du Pacte pourraient pourtant jouer un rôle majeur sur le plan politique, voire symbolique, en marquant la volonté des États d'affronter l'aggravation des menaces environnementales en donnant un nouvel élan à la coopération internationale. Cela permettrait également de conférer des bases plus fermes au droit de l'environnement et à la coopération internationale en clarifiant, consolidant et modernisant son contenu, et en renforçant l'effectivité.

Une réponse politique attendue à l'aggravation des menaces environnementales.

Un constat, celui de la détérioration constante de notre environnement malgré les développements du droit de l'environnement.

- **L'entrée dans l'anthropocène**

L'anthropocène, nouvelle ère géologique ayant débuté avec la Révolution industrielle, est marquée par l'impact significatif de l'homme sur l'écosystème terrestre : l'homme est devenu une force géologique. L'anthropocène connaît une « **grande accélération** » à compter de 1945 si bien qu'en ce début de 21^e siècle tous les voyants sont au rouge, ce dont attestent de nombreux rapports (rapport de l'IPBES sur la biodiversité en 2019, rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'une augmentation supérieure à 1,5°C en 2018, rapport GEO 6 adopté lors de la 4^e session de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement en 2019).

- **Le dépassement des « frontières planétaires »**

Le franchissement de ces seuils biogéophysiques identifiés par les scientifiques comme des « frontières planétaires » fait sortir notre biosphère d'un « espace de fonctionnement sécurisé ».

Or, le point de basculement a été franchi pour au moins quatre frontières (biodiversité, cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, déforestation, changements climatiques).

- **Un bilan négatif des politiques environnementales**

Le droit international est nécessaire pour faire face à des menaces qui sont pour l'essentiel transnationales, voire globales. Le droit international de l'environnement a été considérablement développé ces cinquante dernières années, mais s'est avéré impuissant à enrayer la crise actuelle. Le droit international de l'environnement et la gouvernance internationale de l'environnement souffrent de **nombreuses lacunes et faiblesses**.

Le rapport GEO 6 insiste ainsi sur le fait qu'« En l'absence de politiques supplémentaires, il est à prévoir que les tendances de la dégradation de l'environnement se poursuivent à un rythme rapide et que les objectifs de développement durable connexes, ainsi que les objectifs environnementaux convenus au niveau international ne soient pas atteints (notamment en ce qui concerne les changements climatiques, la perte de biodiversité, la pénurie d'eau, le ruissellement excessif des nutriments, la dégradation des terres et l'acidification des océans) »¹. **Les conséquences ne sont pas seulement environnementales, car elles hypothèquent aussi le développement économique et social**².

Les réunions du groupe de travail mis en place suite à la résolution 72/277 de l'Assemblée générale de l'ONU du 10 mai 2018 « Vers un pacte mondial pour l'environnement », qui ont discuté des conclusions du rapport du SG-ONU allant dans ce sens³, attestent d'un **large consensus international** à ce sujet.

Acte politique fort, le lancement des négociations internationales pour un Pacte pour l'environnement et son adoption pourraient témoigner de la volonté d'affronter ces défis en franchissant une nouvelle étape dans la coopération internationale, avec de nouveaux engagements prenant la mesure des enjeux.

- **Une forte demande sociale**

Du Nord au Sud, les questions environnementales font l'objet d'une couverture médiatique accrue. La société civile commence à percevoir nettement la gravité des menaces environnementales et leurs enjeux sanitaires, économiques et sociaux, de sécurité, etc., qui deviennent individuellement et collectivement des sources d'inquiétude, voire d'angoisse. Les marches pour le climat se multiplient et prennent de l'ampleur, tandis que les jeunes font entendre leur voix allant jusqu'à entrer en grève pour le climat. La société civile se tourne vers le juge pour demander des comptes aux États et grandes entreprises, auxquels est reprochée l'inaction ou

l'insuffisante ambition de l'action. Près de 1500 procès climatiques seraient pendants dans le monde. Les préoccupations concernant la crise de la biodiversité, la désertification ou la déforestation vont aussi croissantes.

Acte politique fort, le lancement des négociations internationales pour un Pacte pour l'environnement et son adoption pourraient constituer une réponse au moins partielle à ces revendications.

- **L'outil juridique, une des clés de la solution de la crise actuelle**

Le droit ne constitue que l'un des outils à mobiliser pour faire face aux menaces environnementales actuelles et accompagner les transformations socio-environnementales, mais c'est un outil fondamental de régulation des activités humaines. Le droit international a joué un rôle important dans le développement des droits nationaux de l'environnement. Certes, si l'on met en parallèle les impressionnants développements juridiques et l'aggravation rapide des problèmes environnementaux dont font état régulièrement les rapports sur l'environnement, force est de constater que le foisonnement des règles n'a pas produit les effets escomptés. Répondre à la crise actuelle exige en effet un renforcement de ce corpus, s'agissant aussi bien du contenu des règles, que de leur mise en œuvre.

Le lancement des négociations internationales pour un Pacte pour l'environnement et son adoption pourraient donner un nouvel élan à la coopération internationale, similaire à celui issu de la Conférence de Rio en 1992. Le Pacte serait l'outil juridique mettant en œuvre les ODD et le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Clarifier, consolider et moderniser le droit de l'environnement

Parce que le droit de l'environnement est une matière foisonnante et éclatée, qui s'est développée de manière quelque peu chaotique, souvent dans l'urgence, pour répondre aux besoins au fur et à mesure qu'ils étaient identifiés, à différentes échelles (bilatérale, régionale, universelle), les principes généraux y jouent un rôle majeur. Ils facilitent la mise en cohérence et donnent le fil conducteur indispensable. Ils viennent éclairer l'interprétation du droit positif, mais influencent aussi la pratique des États, orientent la négociation des règles conventionnelles et des décisions des Conférences des Parties (COPs). Ils ont essaimé dans les droits nationaux qui leur ont souvent conféré une valeur législative, voire coutumière.

1. PNUE, GEO 6, Résumé à l'attention des décideurs, p. 21, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27652/GEO6SPM_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y, consulté le 17 avril 2019.

2. Idem, pp. 20 et ss.

3. Voir ONU, *Lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement: vers un pacte mondial pour l'environnement*, Rapport du Secrétaire général, A/73/419, 13 décembre 2018, 51 p.

Certains principes ont vu clairement reconnue leur valeur coutumière (prévention, étude d'impact, obligation de réparer les dommages transfrontières). Pour d'autres, uniquement présents dans des textes non obligatoires ou dans certaines conventions universelles et/ou régionales, le caractère coutumier est encore discuté (précaution, pollueur-payeur, démocratie environnementale, droit à un environnement sain). D'autres, enfin, sont émergents (résilience, non-régression, frontières planétaires, protection des défenseurs de l'environnement et des lanceurs d'alerte).

Un Pacte mondial pour l'environnement permettrait de :

- **Clarifier et consolider les principes du droit international de l'environnement**

Le droit international de l'environnement a beaucoup évolué depuis l'adoption de la Déclaration de Stockholm (1972), de la Charte de la nature (1982) et même de la Déclaration de Rio (1992). Contrairement à celles adoptées à Johannesburg en 2002 et à Rio en 2012, et bien qu'étant non juridiquement obligatoires, ces trois déclarations ont cherché à définir des référentiels internationaux communs et marqué un consensus sur un certain nombre de principes. Elles ont, à ce titre, grandement influencé le développement du droit international de l'environnement, mais aussi des droits nationaux de l'environnement. Les principes posés ont été repris dans différents instruments, mobilisés par le juge de manière autonome ou pour interpréter d'autres règles juridiques, et ceci à l'échelle nationale et internationale. Ils constituent des standards communs. La pratique a précisé leur contenu, leur orientation et leur portée. Elle les a fait évoluer. Leur application a suscité des interprétations parfois divergentes. Le juge international en a clairement consacré certains comme coutumiers. Pour d'autres, le processus de cristallisation coutumière n'est pas terminé.

Près de trente ans après la Déclaration de Rio, il apparaît opportun à la fois de faire le point sur les différents principes posés dans ces trois instruments majeurs, mais aussi dans un certain nombre de conventions internationales (notamment les trois conventions de Rio qui ont ici des approches différentes) ou d'autres textes de droit non contraignant (soft law).

Le lancement des négociations internationales pour un Pacte pour l'environnement permettrait d'ouvrir une discussion utile, pour à terme *clarifier et consolider* les différents principes en précisant leur sens, leur portée et leur importance respectifs. Les faire figurer dans un nouvel instrument consolidé *réduirait les incertitudes*, les *rendrait plus prévisibles, accessibles et lisibles*. Ce nouvel instrument fournirait une nouvelle base pour *l'harmonisation des législations, voire des constitutions nationales*. Il permettrait d'articuler les différents régimes conventionnels autour d'une seule et même colonne vertébrale. Indispensable trait d'union entre des régimes fragmentés, là où les éléments de l'environnement sont en interactions constantes, il viendrait *renforcer leur cohérence*.

Nous connaissons un contexte politique difficile, dans lequel le multilatéralisme est malmené. **Le lancement des négociations internationales pour un Pacte pour l'environnement ne doit pas aboutir à un texte « mou » dans son contenu, qui affaiblirait le droit de l'environnement et serait donc contre-productif.**

Solutions proposées : Le Pacte gagnerait à être évolutif. Il pourrait être une convention-cadre, que les États pourront dans le futur compléter par des protocoles. Une Conférence des Parties pourra également interpréter les principes posés et les faire évoluer dans le temps. La feuille de route des négociateurs devrait borner les négociations de ce point de vue.

Il existe un risque de contradiction vis-à-vis d'autres instruments. **L'adoption du Pacte pour l'environnement ne doit pas affaiblir les textes préexistants ni empêcher les États de prendre des engagements plus stricts par la suite.**

Solution proposée : Il ne peut s'agir que d'un socle minimal. Le projet initial ne prévoit pas de disposition venant le garantir, mais cela pourrait aisément être prévu en s'inspirant par exemple de l'article 237 de la Convention de Montego Bay (qui prévoit que ce traité « n'affecte pas les obligations particulières qui incombent aux États en vertu de conventions et d'accords spécifiques conclus antérieurement ») et/ou en prévoyant une clause d'interprétation visant à prévenir tout risque de régression (indiquant par exemple que « le présent Pacte ne peut être interprété comme impliquant une régression de la protection de l'environnement », dans l'esprit de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme). Dans sa résolution du 10 mai 2018, l'Assemblée générale de l'ONU déclare d'ailleurs clairement « que le processus (...) ne doit pas porter préjudice aux instruments et cadres juridiques en vigueur pertinents ni aux organes mondiaux, régionaux et sectoriels pertinents ».

- **Moderniser le droit de l'environnement en promouvant de nouveaux principes**

L'entreprise de codification pourrait utilement être complétée par un développement progressif des principes du droit international de l'environnement. Les États pourraient saisir cette occasion pour incorporer à cette « constitution environnementale mondiale » de nouveaux principes qui ont émergé depuis la Déclaration de Rio soit comme proposition doctrinale (la notion de frontières planétaires), soit dans des textes nationaux et/ou internationaux, mais de manière encore ponctuelle et limitée, pour tel domaine ou pour telle région du globe (résilience, non-régression, protection des défenseurs des droits environnementaux et des lanceurs d'alerte par exemple, reconnaissance du rôle des acteurs non-étatiques, protection des savoirs traditionnels...).

Le lancement des négociations internationales pour un Pacte pour l'environnement donnerait aux États l'occasion de moderniser les « principes de Rio » en les complétant par de nouveaux principes venant renforcer le droit de l'environnement à l'échelle nationale et internationale.

Renforcer la mise en œuvre du droit de l'environnement

Le Pacte pourrait permettre tout à la fois de :

- **Renforcer les principes du droit de l'environnement par rapport à d'autres principes et règles du droit international**

Il permettrait de favoriser une interprétation plus équilibrée et « systémique » du droit international, soit par exemple une interprétation du droit du commerce international ou du droit des investissements qui prenne mieux en compte les principes posés pour la protection de l'environnement.

Le lancement des négociations internationales pour un Pacte pour l'environnement et son adoption viendraient combler une des principales faiblesses du droit international de l'environnement.

- **Renforcer la coopération internationale et notamment le contrôle international sur la mise en œuvre du droit international de l'environnement**

Le Pacte pourrait créer une Conférence des Parties, un secrétariat et prévoir un mécanisme financier (propre et/ou via le Fonds pour l'environnement mondial), voire des mécanismes de coopération (juridique, technique...). Sans parler d'un contrôle juridictionnel, rejeté par la plupart des États, le Pacte pourrait inclure une procédure de non-respect qui permette de contrôler multilatéralement sa mise en œuvre par les États, et d'accompagner les États en difficulté par des mesures d'assistance juridique, technique ou financière. Ces procédures, souples et diplomatiques, ont démontré leur efficacité dans le cadre de plusieurs accords environnementaux.

Grâce au caractère transversal du Pacte et de ses principes, les institutions conventionnelles pourraient ici jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre du droit international de l'environnement bien au-delà du Pacte, avec des conséquences positives sur des régimes sectoriels.

Il est nécessaire d'éviter un « traité dormant ». **Le Pacte devrait être doté d'institutions et mécanismes contribuant à sa mise en œuvre, condition de son effectivité et de son dynamisme.**

- **Renforcer le caractère justiciable des principes fondamentaux du droit international de l'environnement**

En clarifiant, consolidant et modernisant les principes du droit international de l'environnement, le Pacte favoriserait leur invocation devant le juge international ou national. En prônant le droit à un environnement sain et les principes de la démocratie environnementale (accès à l'information, participation, accès à la justice), il permettrait de renforcer le rôle des acteurs non étatiques à l'échelle nationale et internationale.

Grâce au caractère transversal du Pacte, les institutions conventionnelles pourraient ici jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre du droit international de l'environnement bien au-delà du Pacte, avec des conséquences positives sur des régimes sectoriels.

Si le développement des droits de l'homme peut poser des enjeux procéduraux et substantiels, cette dimension, dans une forme à préciser, pourrait cependant sensiblement contribuer à la mise en œuvre du Pacte.

Si le Pacte mondial pour l'environnement n'est pas la seule réponse qu'appelle la discussion sur le rapport du SG-ONU, c'est une **réponse pertinente** sur le plan **politique, juridique et institutionnel à la crise environnementale systémique que nous connaissons.**

Conscients de la dégradation accélérée de l'environnement au niveau mondial, les chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, réunis les 11 et 12 octobre 2018, à l'occasion du XVII^e Sommet de la Francophonie, à Erevan, ont confirmé leur engagement en faveur du respect de l'environnement et se sont engagés à favoriser l'émergence d'un consensus ambitieux dans le cadre des travaux prévus par la résolution 72/277 adoptée par l'AG-ONU.

Cet Éclairage sur les enjeux prioritaires du Pacte mondial pour l'environnement a été publié par l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Direction : Jean-Pierre NDOUTOUM

Rédaction : Sandrine MALJEAN-DUBOIS, Lionelle NGO-SAMNICK et Claire SCHIETTECATTE.

Date de publication : mai 2019.



www.ifdd.francophonie.org