

Note relative au projet de Pacte mondial pour l'environnement

Réponse aux préoccupations de certains Etats sur le projet de Pacte

Certains Etats ont exprimé des préoccupations sur le projet de Pacte mondial pour l'environnement. Après avoir rappelé l'origine du projet de Pacte (I), la présente note vise à lever ces inquiétudes, qui concernent un risque de régression (II) et le caractère contraignant du Pacte (III).

I/ Le Pacte trouve ses origines dans une demande ancienne de la communauté mondiale des juristes

1/ Le Pacte mondial pour l'environnement vise à rassembler les grands principes du droit de l'environnement dans un texte unique, à valeur juridique, qui constituerait un cadre universel de référence. S'inscrivant dans la dynamique créée par l'adoption en 2015 de l'Agenda 2030 et de l'Accord de Paris, il irait plus loin puisqu'à la différence des conventions sectorielles, qui ne visent qu'un secteur particulier (le climat, la biodiversité, la pollution, etc), le Pacte s'appliquerait d'une façon transversale à l'ensemble des politiques environnementales. La valeur ajoutée de ce texte fondamental sera importante. Le Pacte permettra **de consolider et de rendre plus facilement accessibles les principes environnementaux**. Ces principes existent souvent dans le droit de certains Etats, mais sont dispersés dans des textes divers. Le Pacte constituera un nouvel outil juridique très utile pour consacrer les droits et les devoirs des citoyens et des gouvernements en matière d'environnement. Dans chaque Etat, le législateur devra, pour mettre en œuvre les principes du Pacte, adopter de nouvelles lois protectrices de l'environnement. Les cours suprêmes pourront trouver dans les principes du Pacte une source d'inspiration pour leur jurisprudence. L'intérêt du Pacte est **d'harmoniser les standards environnementaux à l'échelle mondiale**.

2/ L'origine de ce projet est ancienne. Dès 1987, le **rapport Brundtland** appelait à l'adoption d'un tel traité, dont un projet figure en annexe du rapport. En 1995, l'**UICN** (Union internationale pour la Conservation de la Nature) a présenté un projet similaire de « International Covenant for the Environment ». Prolongement de ces travaux, le projet actuel de Pacte a été préparé en 2017 par un groupe international d'experts issus de 40 pays, présidé par Laurent Fabius, ancien président de la COP21. En octobre 2018, **plus de 100 juristes**, parmi les plus renommés en droit international et en droit de l'environnement, ont lancé un appel aux Etats pour l'adoption du Pacte.

II/ Le risque de conflit de normes ou de régression est quasiment inexistant et, en tout état de cause, peut être aisément prévenu

Certains s'inquiètent d'un risque d'affaiblissement des traités existants et de conflits normatifs avec les accords sectoriels.

1/ A titre liminaire, il faut observer que le but du Pacte mondial est évidemment de **renforcer le cadre juridique** et non de l'affaiblir.

2/ **Le risque de régression est inexistant** : le Pacte constituera un socle *minimal* d'exigences, mais rien n'interdira aux Etats **d'aller plus loin** dans les traités internationaux sectoriels ou dans les lois nationales. Si, dans un domaine spécifique, un accord international sectoriel était plus exigeant, c'est cet accord qui prévaudrait sur le Pacte. A titre de comparaison, il en va de même pour **l'articulation de la Convention européenne des droits de l'homme avec les droits nationaux** : la CEDH constitue un standard **minimum**, mais elle n'interdit évidemment pas aux Etats d'être plus ambitieux. Personne ne s'est inquiété en 1950, lorsque la CEDH a été adoptée, de ce qu'elle pourrait représenter un risque de régression.

3/ Ce type d'articulation est classique en droit. C'est la règle de la primauté de la loi spéciale sur la loi générale (adage *specialia generalibus derogant*). La loi générale n'a vocation à s'appliquer que dans les cas non couverts par les lois spéciales. De même, le Pacte ne s'appliquera pas dans les domaines couverts par un accord sectoriel. Le risque de conflit normatif est donc exclu.

4/ A titre d'exemple, on peut citer plusieurs précédents en droit international :

→ **En matière de droits de l'homme** : les deux **Pactes internationaux de 1966** (l'un relatif aux droits civils et politiques, l'autre relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) constituent un socle général minimal. Ils s'articulent parfaitement avec **des textes spéciaux plus précis**, comme la Convention contre la torture de 1984 ou la Convention des droits de l'enfant de 1989.

→ **En droit de la mer** : la grande convention générale, dite **Convention de Montego Bay** de 1982, coexiste avec des textes sectoriels et/ou régionaux.

5/ Pour prévenir tout risque, il sera possible **d'ajouter un article au Pacte** statuant expressément sur ce sujet. Un tel article ne figure pas dans le projet actuel. Celui-ci pourrait :

- régler expressément l'articulation du Pacte avec les accords sectoriels, 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 Etats en vertu de conventions et d'accords spécifiques conclus antérieurement* ») ;
- et/ou prévoir 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 CEDH).

II/ Les inquiétudes sur le caractère contraignant du Pacte peuvent être apaisées

Certains s'inquiètent du caractère contraignant du Pacte.

1/ Il est important que le Pacte adopte une forme juridique, et non purement politique, comme le serait une simple « déclaration » de chefs d'Etat et de gouvernement.

2/ En effet, une telle « déclaration » existe déjà : c'est la **Déclaration de Rio de 1992**. Tout l'objet du projet de Pacte consiste précisément à donner une valeur juridique à cette Déclaration. S'il s'agit d'adopter une nouvelle Déclaration, il n'y a aucune plus-value. Pour mémoire, c'est ce chemin, du droit souple vers le droit dur, qui a déjà été accompli dans le domaine des droits de l'homme : la **Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948**, qui relève du droit souple, a été transposée sous une forme juridique par les deux **Pactes internationaux de 1966**, qui sont des traités internationaux (Pactes internationaux relatifs, l'un aux droits civils et politique et l'autre aux droits culturels, économiques et sociaux).

3/ Mais, au sein des actes juridiques, il y a une grande variété de possibilités. La distinction entre « droit souple » et « droit dur » est trompeuse, car **elle est trop binaire** : il existe en réalité une **gradation progressive** de force contraignante. Il existe une gamme de traités, **plus ou moins** contraignants. Par exemple, l'Accord de Paris est contraignant quant à sa **forme** (un traité), mais, sur le **fond**, le caractère plus ou moins précis des obligations et la souplesse du mécanisme de sanction peuvent conduire parfois à le qualifier d'accord « non contraignant ». Il en va de même pour le projet de Pacte : en raison du caractère général de ses principes, il présente une grande flexibilité. Il laisse aux Etats une marge d'appréciation pour choisir les moyens de mettre en œuvre ces principes.