

Réponse à l'appel à commentaires sur le projet d'observation générale sur les droits de l'enfant et l'environnement, avec un accent particulier sur le changement climatique, par le HCDC

I. Introduction de la Global Pact Coalition

La Global Pact Coalition (ci-après « la GPC ») salue et remercie le Comité des droits de l'enfant (ci-après « le Comité ») de ce projet d'Observation générale sur les droits de l'enfant et l'environnement mettant en exergue les liens intrinsèques entre ces deux sujets, et de l'appel à commentaires. La GPC est convaincue que les droits humains, les droits de l'enfant et les droits de l'environnement doivent être reliés afin d'être concrètement protégés.

Le Pacte mondial pour l'environnement est un projet de traité international, rédigé par un groupe d'experts mondial, composé d'une centaine de juristes, qui vise à consacrer des droits environnementaux. En parallèle, une coalition internationale a été créée, en vue de promouvoir cette consécration auprès de la société civile. La GPC, qui réunit plus d'une centaine d'ONG, quelque 200 universitaires, nombre d'entreprises et des citoyens issus de plus de 70 pays, vise à encourager un mouvement mondial en faveur des droits environnementaux.

La GPC est honorée de présenter à la lecture du Comité son commentaire du projet d'Observation générale sur les droits de l'enfant et l'environnement (ci-après « l'Observation générale n°26 ») et souhaite que son expertise en matière de droit international et de droit de l'environnement puisse enrichir le texte du Comité.

II. Commentaire de l'observation générale

1. Remarques générales

La GPC accueille très favorablement l'Observation générale n°26 et son contenu, qui établit, de manière inédite, un lien entre les droits de l'enfant, les droits humains et les droits de l'environnement. L'interconnexion entre ces droits ne peut en effet être ignorée : le droit à un environnement propre, sain et durable devrait être reconnu universellement comme un droit humain fondamental, car il est au fondement de la pleine jouissance de multiples droits humains essentiels.

Les enfants sont de fait plus exposés que les adultes aux effets négatifs du changement climatique et à la dégradation de leur condition de vie,¹ à l'instar des générations futures aussi longtemps que la situation environnementale n'est pas inversée. Aussi, il est primordial d'intégrer le droit à un environnement propre, sain et durable aux droits des enfants, comme le propose l'observation générale n°26.

Nous nous réjouissons que l'Observation générale n°26 intègre des principes et des notions importants du domaine de l'environnement, tels que le principe de précaution, le principe des responsabilités communes mais différenciées ou encore la notion d'éco-anxiété ainsi que des droits spécifiques majeurs, tels que le droit d'être entendu, ou le droit d'accès à la justice et aux recours juridiques. Nous saluons par ailleurs que l'Observation générale n°26 souligne l'importance de la coopération internationale et du rôle des États. Enfin, nous nous félicitons que soit mis en avant le rôle des enfants dans la lutte contre le changement climatique au paragraphe 62 (« les enfants [ont] été à l'avant-garde de plusieurs affaires liées à l'environnement et au changement climatique »).

La GPC souhaite insister sur l'importance de la reconnaissance du droit à un environnement propre, sain et durable comme un droit essentiel et sur la nécessité que l'Observation générale n°26 reconnaisse ce droit comme tel. Nous estimons qu'un tel droit pourrait être encore plus mis en avant, car il a été reconnu comme un droit humain universel par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies² (CDH) en octobre 2021, puis l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) en juillet 2022³. En outre, le CDH avait adopté une résolution sur les « droits de l'enfant : réaliser les droits de l'enfant grâce à un environnement sain »⁴ reconnaissant la nécessité de veiller à ce que les enfants bénéficient d'un environnement propice à leur santé et bien-être et l'importance de prévenir les atteintes à l'environnement afin de les protéger efficacement. Cette résolution exhorte les États à réaliser les droits des enfants par la reconnaissance du droit à un environnement sain, ainsi qu'à envisager de reconnaître ce droit dans leur législation nationale afin de garantir les droits des générations actuelles et futures. La Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a par ailleurs déclaré que « tous les enfants devraient vivre [...] avec la certitude que la biodiversité des écosystèmes naturels sera préservée pour les générations futures »⁵. La reconnaissance du droit à un environnement propre, sain et durable comme droit essentiel par l'Observation générale n°26 refléterait ainsi la consécration de cette volonté.

Ainsi, la GPC suggère que l'**objectif (a) du paragraphe 11**, qui souligne l'urgence de s'attaquer aux effets néfastes des atteintes à l'environnement, reconnaisse également qu'il est **impératif et nécessaire pour les enfants de vivre dans un environnement propre, sain et**

¹ Organisation mondiale de la Santé (OMS), 'Preventing disease through healthy environments: a global assessment of the burden of disease from environmental risks', (2018), https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/204585/9789241565196_eng.pdf?sequence=1 ; OMS, 'Ne polluez pas mon avenir ! L'impact environnemental sur la santé infantile' (2017), <https://www.who.int/fr/publications/i/item/WHO-FWC-IHE-17.01>.

² Résolution 48/13 adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies le 8 octobre 2021.

³ Résolution A/RES/76/300 adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 28 juillet 2022.

⁴ Résolution A/HRC/45/L.48 adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies le 7 octobre 2020.

⁵ A/HRC/43/30, 2020, par. 2 et 48

durable. Un tel droit ne garantit pas seulement de vivre dans un environnement sans atteinte à l'environnement, mais sert de fondement à la pleine jouissance de leurs droits fondamentaux.

2. Analyse linéaire

a) Concepts clés, partie A, paragraphe 12

La GPC se réjouit que l'Observation générale n°26 fasse référence, en premier, au développement durable comme concept clé et à ses trois piliers, à savoir le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. Il nous semble opportun de compléter cette définition en insistant sur l'importance du long terme, en reprenant, par exemple, la définition proposée dans le rapport Brundtland de 1987, selon laquelle le développement durable permet de répondre « **aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs** ». ⁶

De plus, la GPC suggère de préciser la définition d'un tel concept clé par la référence au **principe d'intégration**, qui a pour objet de rendre effectif le développement durable, en s'assurant que ce dernier soit pris en considération dans le processus décisionnel. Il implique, conformément aux principes 4 et 8 de la Déclaration de Rio, d'intégrer la préoccupation pour la protection de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques, notamment celles qui sont relatives au développement économique. L'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît quant à lui que « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ». Enfin, la nature coutumière du principe d'intégration a déjà été reconnue par la Cour permanente d'arbitrage dans sa sentence arbitrale Réactivation du Rhin de Fer en 2005⁷, puis dans sa sentence intermédiaire de l'affaire des Eaux de l'Indus en 2013⁸.

b) Partie B, paragraphe 13

La GPC se réjouit que le paragraphe 13 reconnaisse le principe d'équité intergénérationnelle et les intérêts des générations futures. Il est essentiel de prendre en compte les effets des politiques d'aujourd'hui sur les générations futures, afin de garantir les droits des enfants en lien avec l'environnement. La GPC suggère toutefois d'ajouter les termes « *sur les générations actuelles et les générations futures* » afin de clarifier la phrase suivante : « il faut nécessairement que les États mettent en œuvre les obligations qui leur sont assignées par la Convention, en tenant compte des effets à court, moyen et long terme **sur les générations actuelles et les générations futures** des actions liées au développement de l'enfant au cours

⁶ 1984 - La Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland)

⁷ CPA, Sentence arbitrale relative au chemin de fer dit Iron Rhine (« Ijzeren Rijn ») entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas, décision du 24 mai 2005.

⁸ CPA, Affaire des eaux de l'Indus Kishenganga (Pakistan c. Inde), décision du 19 février 2013.

du temps ». Il semble en effet difficile de distinguer le court, le moyen et le long terme, tandis que les termes de « générations actuelles » et « futures » sont plus précis. Ce sont d'ailleurs les termes qui ont été choisis dans le principe 1 de la Déclaration de Stockholm en 1972, dans l'annexe du rapport Brundtland de 1987, dans la déclaration de Rio de 1992, par l'UNESCO dans sa Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures de 1997 ou encore dans sa Déclaration de principes éthiques en rapport avec les changements climatiques de 2017.

Cette remarque pourrait également s'appliquer au **Paragraphe 106** de la partie **Changement climatique, partie B**. Le Comité déclare que les mesures d'adaptation « devraient viser les impacts à court et à long terme ». Le moyen terme n'est pas cité. Aussi, la GPC suggère d'ajouter les termes de « générations actuelles » et « générations futures ».

c) Partie C, paragraphe 14

L'inscription du principe de précaution dans l'Observation générale n°26 est remarquable. Ce principe, bien que davantage répandu dans le droit de l'environnement, est très novateur dans de nombreuses branches du droit, à l'instar du droit des enfants. La GPC propose de clarifier la référence à ce principe en précisant le sujet devant appliquer ce principe de précaution, afin qu'il soit davantage présenté comme un principe d'action. Par exemple, la Déclaration de Rio, dans son principe 15, précise que « des mesures de précaution doivent être largement appliquées **par les États selon leurs capacités** ». De la même manière, le préambule du Protocole d'Oslo à la Convention sur la pollution atmosphérique à longue distance affirme l'intention des parties de « prendre des mesures de précaution ».

Pour toutes ces raisons, la GPC suggère de préciser que les États devraient mettre en place un tel principe plutôt que d'indiquer que « le principe de précaution s'impose pour la gestion des risques la plus avancée ». Une formulation possible serait alors « **à mesure que les connaissances scientifiques sur l'environnement évoluent, les États devraient mettre en œuvre le principe de précaution pour la gestion des risques la plus avancée** ».

d) Partie D, paragraphe 15

La GPC salue la volonté du Comité de consacrer cette partie au principe de précaution, et de le placer ainsi parmi les principes nécessaires aux droits des enfants. Il serait intéressant de faire la différence dans ce paragraphe entre les principes de précaution et de prévention. À la différence du principe de prévention, le principe de précaution s'applique dans l'hypothèse d'incertitude scientifique.

Ainsi, la GPC suggère que le principe de précaution ne soit pas défini comme étant utile afin d' « évaluer si une activité nuisible est nécessaire pour atteindre des objectifs plus larges », mais plutôt comme un principe à mettre en œuvre lorsqu'il n'est pas possible d'évaluer avec certitude scientifique les effets d'une activité. Il serait possible de reprendre la définition du principe de précaution établie par la Déclaration de Rio en son principe 15 : « En cas de

risque de dommages graves ou irréversibles, **l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement** ». La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques déclare quant à elle qu' « il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures [...] ».

La dernière phrase de ce paragraphe introduit les « objectifs de prévention ». La GPC estime qu'il pourrait être utile de définir le principe de prévention après cette phrase. Il serait opportun de reprendre la formulation du principe 2 de la Déclaration de Rio, selon laquelle : « conformément 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 de développement, 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 dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale** ».

e) Droits spécifiques de la Convention en matière d'environnement, partie H, paragraphe 55

Ainsi que le souligne l'Observation générale n°26, il est nécessaire de rappeler que les intérêts de l'enfant doivent être pris en considération de façon primordiale toutes les fois que des décisions relatives à l'environnement sont prises. Nous proposons toutefois d'ajouter les termes « principe de précaution » et « développement durable » dans le paragraphe 55, car les conflits potentiels entre les intérêts de l'enfant et d'autres intérêts doivent être résolus au cas par cas, toujours en respectant les concepts clés de la partie II.

Il nous paraît indispensable de nommer les principes de développement durable et de précaution dans ce paragraphe, au-delà de les mentionner par leur définition.

f) Le droit à un environnement propre, sain et durable, paragraphe 71

La GPC salue la définition du droit à un environnement propre, sain et durable dans cette quatrième partie. Ce paragraphe démontre la volonté du Comité d'appliquer cette observation générale à la question environnementale globale et de reconnaître l'interconnexion de nombreux droits des enfants et de l'environnement. Le Comité liste les éléments essentiels de ce droit à un environnement propre, sain et durable, mais la liste n'est pas exhaustive.

La GPC estime qu'il serait possible de clarifier davantage la définition de ce droit en faisant référence aux éléments substantiels et procéduraux afférents à un tel droit, tels que détaillés

par le Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable⁹ :

« Le droit à un environnement propre, sain et durable englobe des droits substantiels ainsi que des droits procéduraux. Le droit à un environnement sain implique, d'une part, des droits substantiels dont le droit à un air pur, un climat sûr, l'accès à l'eau potable et à un système d'assainissement adéquat, à une alimentation saine et produite de manière durable, des environnements non toxiques dans lesquels vivre, travailler, étudier et jouer, et une biodiversité et des écosystèmes sains. Ce droit implique, d'autre part, le respect de droits procéduraux, tels que le droit d'accès aux informations environnementales, de participer à la prise de décision sur les questions environnementales et d'avoir accès à la justice environnementale. »

g) Obligations générales des Etats, partie A, paragraphe 76

La partie V reconnaissant les obligations générales des États est ambitieuse et recouvre un nombre important d'obligations.

En premier lieu, la GPC propose de **supprimer le terme « raisonnablement »** de la phrase « Les États ont l'obligation de prendre des mesures appropriées pour protéger les enfants contre les dommages environnementaux raisonnablement prévisibles », afin de renforcer l'introduction du principe de précaution.

En second lieu, afin de renforcer l'usage de ce principe, la GPC propose de **remplacer le terme « approche de précaution » par le terme « principe de précaution »**.

h) Paragraphe 78

La GPC partage la démarche du Comité de détailler les différentes obligations de respecter, protéger et accomplir des États. Le paragraphe 78 de cette partie fait référence au principe de non-régression, mais ne le nomme pas. Ce principe émergent concerne le cadre législatif et protecteur de l'environnement. La Déclaration mondiale sur l'état de droit environnemental de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) définit le principe de non-régression dans son principe 12 « les États, les entités infranationales et les organisations d'intégration régionale ne peuvent autoriser ni mener des actions ayant pour effet de diminuer la protection légale de l'environnement ou l'accès à la justice environnementale ». Son principe 13 indique que ces mêmes parties « révisent et rénovent régulièrement les lois et les politiques afin de protéger, de conserver, de restaurer et d'améliorer l'environnement, en fonction des connaissances scientifiques [...] les plus récentes ». Ce principe de non-régression est également impliqué par l'exigence d'« amélioration » de l'environnement

⁹ United Nations Human Rights Special Procedures (2020). *Right to a Healthy Environment: Good Practices - Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/32450>.

évoquée notamment par la Déclaration de Stockholm, dans son principe 1 : « l'homme (...) a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement ».

La GPC suggère au Comité de faire référence au principe de non-régression et de le définir, afin de renforcer la force argumentative du paragraphe 78. La GPC suggère ainsi de préciser : **« en application du principe de non-régression, les États devraient prendre des mesures qui ne sont pas moins protectrices pour les enfants »**, dans la dernière phrase du paragraphe, selon laquelle « Les États ne doivent pas prendre de mesures rétrogrades moins protectrices pour les enfants sans justification convaincante ».

i) Partie F, paragraphe 93

La GPC se réjouit que le Comité dénonce le « *green-washing* » et le « *green-sheening* », c'est-à-dire les politiques visant à tromper les consommateurs. Les enfants, qui se trouvent parmi les plus vulnérables consommateurs, doivent en être protégés. Dans le but de renforcer la portée de ce paragraphe, la GPC propose de reformuler la définition du « *green-washing* » et « *green-sheening* ». Dans la mesure où ces politiques commerciales visent par construction à tromper le consommateur, il ne semble pas suffisant de s'assurer qu'elles « ne trompent pas le consommateur », selon les termes du paragraphe.

Nous suggérons de modifier la dernière phrase du paragraphe comme suit : « Les normes de marketing devraient garantir que les politiques commerciales telles que le « *green-washing* » et le « *green-sheening* » **soient interdites, car elles trompent** les consommateurs, en particulier les enfants, en leur faisant croire que les entreprises préviennent ou atténuent les dommages environnementaux alors que ce n'est pas le cas. »

j) Changement climatique, partie B, paragraphe 104

Le Comité reconnaît l'importance de renforcer la résilience climatique et de s'adapter aux conséquences du réchauffement climatique. Afin de renforcer la responsabilisation des États et des grands pollueurs, et d'expliquer que des mesures d'adaptations doivent être prises en raison de l'échec des politiques de prévention, nous suggérons de rédiger le début de la première phrase de la partie B ainsi : **« Les mesures de prévention et de lutte contre les changements climatiques étant insuffisantes et les impacts sur le climat s'intensifiant, il est nécessaire d'augmenter fortement et de toute urgence la conception et la mise en œuvre de mesures d'adaptation adaptées aux enfants et les ressources associées »**.

III. Conclusion

Au-delà des modifications proposées, la GPC félicite le Comité pour cet ambitieux projet liant les droits de l'enfant et les droits de l'environnement, et soutient l'utilisation des principes environnementaux dans ce projet.

La GPC s'engage à soutenir le travail du Comité et accueillera avec plaisir l'opportunité de poursuivre tout dialogue avec le Comité.