

PROJET DE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT

RAPPORT DE PRÉSENTATION
novembre 2018





GLOBAL PACT for the environment

Le rapport de présentation du projet de Pacte mondial pour l'environnement est une œuvre collective. Il constitue la synthèse des travaux des juristes du Groupe d'Experts pour le Pacte (GEP), présidé par Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel et ancien président de la COP 21. Il est le produit de leur réflexion commune et chacun d'eux doit donc être remercié pour sa contribution. Cette synthèse a été préparée par Julie Ferrero, Maître de conférences à l'Université Paris 1 Sorbonne, sous la supervision de Yann Aguila, avocat au barreau de Paris, président de la Commission Environnement du Club des juristes et secrétaire général du GEP.

TABLE DES MATIÈRES

I	GENÈSE DU PROJET DE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT	6
	1. Les étapes précédentes	7
	2. Les travaux du Groupe d'experts pour le Pacte	7
	3. L'esprit du projet de Pacte mondial pour l'environnement	8
II	COMMENTAIRE DU PROJET DE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT	9
	Article 1 ^{er} – Droit à un environnement écologiquement sain	10
	Article 2 – Devoir de prendre soin de l'environnement	11
	Article 3 – Intégration et développement durable	13
	Article 4 – Équité intergénérationnelle	14
	Article 5 – Prévention	16
	Article 6 – Précaution	19
	Article 7 – Dommages à l'environnement	21
	Article 8 – Pollueur-payeur	22
	Article 9 – Information du public	23
	Article 10 – Participation du public	24
	Article 11 – Accès à la justice en matière environnementale	25
	Article 12 – Éducation et formation	27
	Article 13 – Recherche et Innovation	28
	Article 14 – Rôle des acteurs non-étatiques et entités infranationales	30
	Article 15 – Effectivité des normes environnementales	31
	Article 16 – Résilience	33
	Article 17 – Non-régression	34
	Article 18 – Coopération	35
	Article 19 – Conflits armés	37
	Article 20 – Diversité des situations nationales	38
	Article 21 – Suivi de la mise en œuvre du Pacte	40
III	ANNEXE	42
	Projet de pacte mondial pour l'environnement	42

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ALENA	▶	Accord de Libre-Échange Nord-Américain
CEDH	▶	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CIADH	▶	Convention Interaméricaine des Droits de l'Homme
CIDCE	▶	Centre International de Droit Comparé de l'Environnement
CIJ	▶	Cour Internationale de Justice
COP	▶	Conférence des Parties
CPA	▶	Cour Permanente d'Arbitrage
GEP	▶	Groupe d'Experts pour le Pacte
OCDE	▶	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODD	▶	Objectifs de Développement Durable
OIT	▶	Organisation Internationale du Travail
OMC	▶	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	▶	Organisation Non Gouvernementale
TFUE	▶	Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne
TIDM	▶	Tribunal International du Droit de la Mer
UICN	▶	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UNESCO	▶	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Le 10 mai 2018, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à une très large majorité une résolution ouvrant la voie à la négociation d'un Pacte mondial pour l'environnement (résolution A/72/L.51 «*Vers un Pacte mondial pour l'environnement*»). Ce projet trouve son origine dans une initiative de la société civile internationale, lancée en 2017 par un « Groupe d'experts pour le Pacte » (GEP), composé d'une centaine de juristes renommés, issus de 40 pays, de toutes les traditions juridiques. Le groupe d'experts a rédigé un avant-projet de Pacte, conçu comme une contribution scientifique destinée à nourrir la réflexion des États. Le présent rapport de présentation a pour objet, en premier lieu, d'expliquer la genèse de ce texte préliminaire (I). Il se propose, en second lieu, de livrer des éléments d'éclairage quant aux principes codifiés et aux choix de rédaction opérés, sous la forme d'un commentaire article par article du projet de Pacte mondial pour l'environnement tel qu'il a été présenté par le GEP le 24 juin 2017 (II).

I / GENÈSE DU PROJET DE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT

À l'heure de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et de l'Accord de Paris sur le climat, la conscience des failles et des difficultés de la protection de l'environnement, face à l'urgence de la crise écologique, est plus vive que jamais. En dépit d'acquis remarquables et d'une volonté collective réelle, l'état de la planète est toujours critique et témoigne de faiblesses sérieuses dans la mise en œuvre de la régulation environnementale. Le moment paraît venu de franchir une étape supplémentaire avec l'adoption d'un traité global consacrant les principes fondamentaux du droit international de l'environnement.

1. LES ÉTAPES PRÉCÉDENTES

L'année 2017 marquait le 25^e anniversaire de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Depuis 1992, législateurs, administrations, juridictions et acteurs non étatiques du monde entier ont progressivement contribué à la diffusion et à la mise en œuvre des principes fondamentaux consacrés par la Déclaration. L'importance symbolique et le rôle de ces principes pour la protection de l'environnement sont indiscutables. Pour beaucoup d'entre eux, toutefois, ces principes sont essentiellement consacrés dans l'ordre international par des textes qui relèvent seulement du droit souple. En outre, à la lumière de la pratique depuis 1992, un besoin de clarification a pu apparaître quant à la rédaction ou à la portée de ces principes.

L'idée d'un Pacte mondial pour l'environnement n'est pas nouvelle : elle est portée par la communauté internationale des juristes depuis plus de 30 ans. Elle trouve ses origines au lendemain de la Charte mondiale de la nature de 1982 : la nécessité d'un passage progressif du droit souple au droit dur est rapidement soulignée par les juristes. Déjà, la Commission Brundtland en 1987 recommandait la préparation d'une Déclaration Universelle et d'une Convention internationale pour la protection de l'environnement et le développement durable. Dans le prolongement de cette recommandation, en 1995, un projet de convention, le « *Draft International Covenant on Environment and Development* » avait été adopté par la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), en coopération avec le Conseil international pour le droit de

l'environnement (*International Council of Environmental Law*, ICEL). Le projet de l'UICN constitue une référence majeure pour le présent projet.

Le constat sur la nécessité d'un tel texte est ainsi partagé de longue date : l'adoption d'un véritable traité regroupant l'ensemble des principes fondateurs de cette matière donnerait au droit international de l'environnement la pierre angulaire dont il a besoin. Le droit international de l'environnement se caractérise en effet par un phénomène de fragmentation des normes : il existe de nombreuses conventions internationales sectorielles, à caractère technique, ayant pour objet principal ou accessoire l'environnement, auxquelles sont adossées diverses institutions internationales. L'existence de conventions sectorielles n'est pas une difficulté en soi : chacune de ces conventions joue un rôle précieux dans son domaine propre. Toutefois, il apparaît de plus en plus que les questions environnementales ne sont pas indépendantes les unes des autres : on ne peut pas régler la question du climat sans celle de la biodiversité, ou la pollution de l'air sans celle des océans. La nature forme un système, dans lequel tout est lié : les différents éléments de notre biosphère sont interdépendants. Or, il n'existe pas aujourd'hui de traité global consacrant les grands principes juridiques transversaux en matière d'environnement. Une convention internationale à caractère général pourrait ainsi constituer une référence majeure de la gouvernance mondiale de l'environnement. ■

2. LES TRAVAUX DU GROUPE D'EXPERTS POUR LE PACTE

Forte de ces constats, en novembre 2015 dans son rapport « Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement », la Commission Environnement du Club des Juristes (premier think tank juridique de France), proposait, parmi 21 propositions, l'adoption d'un « Pacte international pour l'environnement ». Un tel Pacte était envisagé comme une synthèse des principes reconnus par la Charte mondiale de la nature, la Déclaration de Rio et d'autres instruments internationaux, au sein d'un texte universel ayant le caractère d'un accord international à valeur juridique.

Convaincu de son intérêt, Laurent Fabius, ancien président de la COP 21 et aujourd'hui président du Conseil constitutionnel de la République française, a accepté de porter la proposition de Pacte mondial pour l'environnement sur la

scène internationale. Yann Aguila, avocat et président de la Commission Environnement du Club des juristes, a alors constitué un réseau international d'experts en vue d'engager une réflexion sur le contenu du projet de Pacte. Ce « Groupe d'Experts pour le Pacte » (GEP) est composé de près d'une centaine de juristes renommés, issus de 40 pays, représentant les traditions juridiques des cinq continents. Le projet a été animé par la Commission Environnement du Club des Juristes, comité opérationnel du projet, qui s'est chargée des aspects organisationnels, du travail de réception et d'analyse des contributions, jusqu'à la rédaction du texte final. Le contenu de l'avant-projet de Pacte mondial pour l'environnement est ainsi le fruit d'un travail collectif. Dans un premier temps, à l'automne 2016, la Commission Environnement a réalisé un travail préparatoire, en vue de rassembler la do-

cumentation nécessaire aux travaux. Puis, pendant plusieurs mois, des échanges nombreux et riches ont eu lieu entre les experts, permettant peu à peu, par itération, d'élaborer un projet de texte. Cinq séries de consultations ont permis de recueillir de nombreux commentaires et suggestions, portant successivement sur la nécessité même d'un tel traité international, son architecture générale, le contenu et enfin la formulation des principes figurant dans le texte.

La préparation de ce projet s'est achevée par un colloque international le samedi 24 juin 2017 dans le Grand Amphithéâtre

de la Sorbonne à Paris. Cet événement international a été l'occasion de dévoiler l'avant-projet du Pacte en présence de personnalités internationales engagées pour la protection de l'environnement, parmi lesquelles Ban Ki-moon et Arnold Schwarzenegger. Elles ont témoigné de leur soutien à cette initiative, dont le point d'orgue a été, au terme de cette journée, l'engagement pris par le Président Emmanuel Macron à porter le projet de Pacte devant les Nations Unies. ■

3. L'ESPRIT DU PROJET DE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT

Le texte présenté ci-dessous est donc le fruit d'une longue période de réflexion collective qui a permis d'établir un état des lieux de la discipline, d'identifier ses lacunes, ses faiblesses et surtout ses potentialités. L'ambition de ce projet est de codifier au sein d'un texte unique les principes mondialement reconnus, tels que ceux consacrés par la Déclaration de Rio, qui structurent la protection internationale de l'environnement. Ces principes ont été appliqués dans les États à des degrés différents : ils ont fait l'objet de formulations variables selon les législateurs et d'interprétations diverses selon les juridictions. Ce travail approfondi a permis d'identifier les principes qui font effectivement aujourd'hui l'objet d'un consensus au niveau mondial et, d'autre part, d'en préciser la portée.

Les suggestions et analyses du réseau international d'experts quant à la mise en œuvre des principes du droit de l'environnement dans le monde ont été inestimables. Le texte final proposé résulte de ces multiples apports et entend prendre en compte de la diversité des visions des différents acteurs, du Nord au Sud.

L'objectif recherché était la rédaction d'un texte bref et consensuel. Comportant vingt principes, il s'agit pour l'essentiel d'un texte de codification, de consolidation et de clarification des principes existants. La volonté des rédacteurs a été d'aboutir à un texte intemporel et adaptable, et non à un texte circonstanciel, inscrit dans une époque. Généralité, inclusion et évolutivité ont donc été les principes directeurs de sa rédaction.

Le projet de Pacte est fondé sur deux principes sources, un droit et un devoir : le droit à un environnement sain et le devoir de prendre soin de l'environnement. Ces deux principes sont liés et doivent être lus ensemble. Il en découle une série de principes dérivés, aujourd'hui largement reconnus : devoirs de prévention ou de réparation des atteintes à l'environnement, droit à l'information ou de participation à l'élaboration des décisions environnementales, ou encore droit

d'accès à la justice environnementale. Le projet de Pacte propose également quelques innovations, tels que la reconnaissance officielle du rôle de la société civile pour la protection de l'environnement, ou encore le principe de non-régression, qui interdit de revenir en arrière en matière de législation environnementale.

Les rédacteurs ont délibérément retenu des formulations générales et concises. En effet, il n'est pas souhaitable, dans un texte à vocation universelle, d'apporter trop de précisions quant aux modalités de mise en œuvre. L'intérêt du concept même de « principe » est, précisément, son caractère général et indéterminé : un principe, parce qu'il présente une texture ouverte, est respectueux de la diversité des situations nationales. Il laisse à chaque État une marge d'appréciation nationale pour le concrétiser et le mettre en pratique, en tenant compte des traditions juridiques et culturelles nationales.

Outre leur impact bénéfique potentiel sur les relations internationales, les principes généraux visent à créer une dynamique féconde dans chaque État, à un double niveau : pour le législateur, d'une part, qui a pour mission de traduire dans les lois nationales les objectifs fixés dans le Pacte ; pour les juridictions nationales, d'autre part, qui pourront trouver dans le Pacte une source d'inspiration pour nourrir leur jurisprudence, voire en faire une application directe pour les pays de tradition juridique moniste. Ce nouvel outil juridique devrait ainsi produire un impact profond sur les systèmes juridiques des États parties, et contribuer ainsi à renforcer la protection juridique de la nature.

L'adoption d'un Pacte mondial pour l'environnement doit permettre de pallier certaines lacunes de la prise en charge juridique des enjeux environnementaux en consacrant formellement ces droits et devoirs dans un texte universel et de portée générale. En répondant à une attente de longue date de la communauté internationale des juristes, elle permettra

d'insuffler à la protection de l'environnement la cohérence et la force juridique qui lui font parfois défaut.

Après plus de quatre décennies d'un développement exponentiel du droit international de l'environnement, un nouvel élan voit le jour, à la suite de l'adoption des Objectifs de Dé-

veloppement Durable et de l'Accord de Paris sur le climat. Le projet de Pacte mondial pour l'environnement s'inscrit dans ce mouvement. Ce nouveau souffle devra permettre de franchir une étape décisive, dans le but de conférer aux principes fondamentaux du droit de l'environnement la reconnaissance, l'universalité et l'invocabilité qu'ils méritent. ■

II / COMMENTAIRE DU PROJET DE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT

Le projet de Pacte mondial pour l'environnement rédigé par le groupe des experts doit être regardé comme une simple contribution scientifique. Avec les commentaires qui l'accompagnent, il fournit une base de travail très préliminaire, appelée à être modifiée, amendée et complétée par les États, si ces derniers souhaitent s'engager dans la voie de la négociation d'un tel instrument.

Dans cet esprit, les commentaires sont structurés en suivant la même subdivision pour chaque article. Ils rappellent d'abord les textes existant précédemment, qui ont pu nourrir la réflexion des experts (« Sources »). Ils s'attachent ensuite à expliquer les choix de rédaction, en reflétant parfois les hésitations des rédacteurs entre les diverses options qui pouvaient être envisagées (« Formulation du principe »).

ARTICLE 1^{ER}

DROIT À UN ENVIRONNEMENT ÉCOLOGIQUEMENT SAIN



Toute personne a le droit de vivre dans un environnement écologiquement sain et propice à sa santé, à son bien-être, à sa dignité, à sa culture et à son épanouissement.



Le droit de vivre dans un environnement écologiquement sain constitue l'un des piliers du Pacte. Consacré progressivement depuis les années 1970, sa nature, sa portée et sa valeur ont été aujourd'hui suffisamment affirmées pour le proclamer avec force dans un instrument universel et contraignant.

SOURCES

Dans les droits nationaux, le droit à un environnement sain fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus, puisqu'à l'heure actuelle 178 États dans le monde le reconnaissent dans leur Constitution ou dans des règles infra-constitutionnelles.

Toutefois, sur le plan international, on observe ici une lacune : ce droit est aujourd'hui essentiellement affirmé dans de grands textes environnementaux dépourvus de valeur juridique. Ainsi, la Déclaration de Stockholm, indique en son premier principe que « [l']homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être ». De manière plus modeste, la Déclaration de Rio en fait mention à travers son premier principe qui dispose que « [l]es êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ». Enfin, la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable l'évoque encore indirectement, notamment en ce que son principe 18 vise à ce que « des populations de plus en plus nombreuses bénéficient de biens ou de services aussi élémentaires que l'eau salubre, les systèmes d'assainissement, un logement convenable, l'énergie, les soins de santé, la sécurité alimentaire et la protection de la diversité biologique ».

A côté de ces grands textes internationaux à caractère symbolique, certaines conventions internationales sectorielles ou régionales consacrent le droit de vivre dans un environnement sain, pour un domaine ou un champ géographique limité.

Ainsi, la Convention d'Aarhus protège dès son premier article « le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, à vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être ».

Tel est également le cas de certaines conventions régionales de protection des droits de l'homme. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples consacre en son article 24 le droit des peuples à « un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». La Charte arabe des droits de l'homme quant à elle protège en son article 38 le droit de toute personne « à un environnement sain ». Au sein du système interaméricain, ensuite, c'est l'article 11 du Protocole de San Salvador, adossé à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, qui prévoit le « droit de vivre dans un environnement salubre ». Enfin, si le droit à un environnement sain est absent du texte de la Convention européenne des droits de l'homme tel qu'adopté en 1950, la Cour de Strasbourg s'est depuis employée à le protéger par ricochet à travers les droits garantis, par le biais d'une interprétation dynamique de la Convention. Elle consi-

dère notamment, depuis l'affaire *Lopez Ostra c. Espagne* du 9 décembre 1994 dans lequel la requérante se plaignait de la passivité des autorités face aux nuisances générées par une station d'épuration à proximité de son domicile, que le droit à la vie privée et familiale protégé à l'article 8 de la Convention inclut un droit à être protégé contre des atteintes graves à l'environnement car celles-ci peuvent « affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale »¹.

Le droit à un environnement sain formalise les liens étroits qu'entretiennent les droits de l'homme et la protection de l'environnement, ainsi que l'a souligné la Commission des droits de l'homme des Nations Unies². La Cour interaméricaine a d'ailleurs clairement affirmé l'interrelation de l'environnement et des droits de l'homme dans un avis consultatif récent³. Pour Alexandre Kiss, le droit de l'environnement et le droit à l'environnement poursuivent en effet le même objectif, à savoir « la protection des humains par un milieu de vie adéquat »⁴. Leur différence tient à leur mise en œuvre, par les pouvoirs publics pour l'un, et par les individus pour l'autre, ce qui peut s'avérer bénéfique en termes d'effectivité de la protection.

Le large consensus existant autour de ce droit permet de penser que le moment est venu pour sa reconnaissance claire sur le plan international. Il est à ce titre

particulièrement révélateur que la plupart des textes résultant d'initiatives de la société civile en faveur de la protection de l'environnement fassent-ils mention de ce droit, qu'il s'agisse de la Charte de la Terre, du projet de Pacte relatif au droit des êtres humains à l'environnement, du Pacte international sur l'environnement et le développement ou de la Déclaration mondiale de l'UICN sur l'État de droit environnemental.

FORMULATION DU PRINCIPE

Sa reconnaissance est unanime et sa nécessité incontestable, la formulation du droit à un environnement sain est plurielle. Les textes internationaux contiennent tour à tour un droit « à un environnement sain » ou un droit « de vivre » dans un environnement sain. De même, la proposition « environnement sain » est concurrencée par d'autres terminologies. On trouve à cet égard la protection d'un environnement « éco-

logiquement sain » (projet de Pacte de l'UICN), « permettant de vivre dans la dignité et le bien-être » (Déclaration de Stockholm), « propre à assurer la santé et le bien-être » (Convention d'Aarhus) ou encore « respectueux de la biodiversité ». Outre la définition de la qualité de l'environnement protégé, l'expression de ses bénéficiaires a pu être tout aussi épineuse, selon qu'il est énoncé au bénéfice de « chacun », de « toute personne » ou de « tout être humain » ou de manière plus collective (les « êtres humains » de la Déclaration de Rio).

Le projet de Pacte mondial pour l'environnement en retient une formule inclusive, directement inspirée des textes préexistants. Le choix d'identifier « toute personne » comme bénéficiaire potentiel de cet article permet d'y inclure, aux côtés de la catégorie évidente des personnes physiques, des personnes « non-naturelles » à l'instar des ONG. La protection d'un environnement « écologiquement sain » présente en réalité

deux dimensions : la première correspond au droit de la personne, et la seconde à la nécessité de maintenir le système écologique dont elle dépend pour exercer son droit. Les termes de « bien-être » ou de « dignité » renvoient directement à l'aspect individuel du droit ainsi consacré. La mention de la « culture » évoque une dimension plus collective. ■

¹ Voir CEDH, *Lopez Ostra c. Espagne*, Requête no 16798/90, arrêt du 9 décembre 1994, § 51. Dans d'autres affaires, la Cour a estimé que le droit à la vie consacré par l'article 2 de la Convention comportait le droit d'être protégé contre les risques résultant des activités industrielles dangereuses : voir CEDH, *Öneryildiz c. Turquie*, Requête n° 48939/99, arrêt du 30 novembre 2004.

² Résolution 2005/60 (2005).

³ CIDH, *Environnement et droits de l'homme*, Avis consultatif du 15 novembre 2017, OC-23/17.

⁴ KISS (A.), « Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement », in KROMAREK (P.), *Environnement et droits de l'homme*, Paris, UNESCO, 1987, pp. 13-28.

ARTICLE 2 DEVOIR DE PRENDRE SOIN DE L'ENVIRONNEMENT



Tout État ou institution internationale, toute personne physique ou morale, publique ou privée, a le devoir de prendre soin de l'environnement. À cette fin, chacun contribue à son niveau à la conservation, à la protection et au rétablissement de l'intégrité de l'écosystème de la Terre.



À côté du droit de vivre dans un environnement sain, le devoir de protéger l'environnement constitue le second pilier du Pacte. Ces deux premiers articles donnent immédiatement le ton et la dynamique que le texte cherche à établir. La protection de l'environnement est un droit, mais elle implique aussi des devoirs, qui doivent être assumés tant individuellement que collectivement, et cela à tous les niveaux.

SOURCES

Les lacunes du droit international apparaissent également quant à l'obligation générale de protéger l'environnement. Celle-ci est affirmée dans certains

textes existants, mais de façon partielle ou incidente. On la retrouve d'abord dans des textes sans portée juridique. Ainsi, la Déclaration de Stockholm fait de nombreuses références au concept de devoir de protection. Son principe

2 prévoit que les ressources naturelles « doivent être préservées dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin ». Son principe 3 énonce que « [l]a capacité du globe

de produire des ressources renouvelables essentielles doit être préservée et, partout où cela est possible, rétablie ou améliorée». Son principe 4 reconnaît ensuite la responsabilité de l'homme dans la sauvegarde et la gestion du patrimoine naturel, et exige la prise en considération de la conservation de la nature dans la planification pour le développement économique. Son principe 7, enfin, impose aux États de prendre « toutes les mesures possibles pour empêcher la pollution des mers ». Au sein de la Déclaration de Rio, cette exigence est posée dans le cadre des relations entre les États, avec une dimension transfrontière. Ainsi, en vertu du principe 2, les États ont le devoir de faire en sorte que les activités sur leur territoire ou au sein de leurs zones de contrôle respectent l'environnement des autres États. Dans son principe 7 ensuite, la Déclaration prévoit que les États doivent coopérer en vue « de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre ».

Certaines conventions sectorielles ont formulé un devoir de protection de l'environnement à la charge des États parties, mais en se limitant à certains domaines précis. La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance par exemple, impose en son article 2 une obligation pour les Parties contractantes de « limiter et, autant que possible, de réduire graduellement et de prévenir la pollution atmosphérique, y compris la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ». La Convention de Montego Bay sur le droit de la mer pose quant à elle une obligation générale de « protéger et préserver le milieu marin » (article 192). Enfin, la Convention de Rio sur la diversité biologique affirme dès son préambule que « les États sont responsables de la conservation de leur diversité biologique et de l'utilisation durable de leurs ressources biologiques ».

La jurisprudence, pour sa part, ne consacre pas un devoir général de protéger l'environnement mais seulement une obligation coutumière de prévenir les dommages transfrontières. C'est donc seulement de façon indirecte que cette obligation de prévention pourrait

être interprétée comme comportant, de façon implicite, la nécessité de protéger l'environnement – lorsque ce dernier relève du territoire des autres États. La Cour internationale de Justice a ainsi considéré, à l'occasion de l'*Avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* de 1996, que « [l']obligation générale qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international »⁵.

Les initiatives émanant de la société civile ont pris acte de ce devoir général de prendre soin de l'environnement et l'ont intégré à la plupart des instruments élaborés. La Déclaration de New Delhi sur les principes de droit international relatifs au développement durable, le projet de Pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN, les Principes d'Oslo sur les obligations globales pour le changement climatique, le projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement élaboré par le Centre international de droit comparé de l'environnement comme la Déclaration mondiale sur l'État de droit environnemental de l'UICN formulent tous, bien qu'en des termes variables, une obligation de protection de l'environnement.

FORMULATION DU PRINCIPE

Il était donc indispensable que le projet de Pacte mondial pour l'environnement comporte, parmi ses piliers, un devoir de prendre soin de l'environnement, comme pendant du droit de vivre dans un environnement écologiquement sain. Le Pacte retient en ce sens une formulation assez large pour consacrer, dans toute sa généralité, le devoir de protéger l'environnement. Ce devoir concerne toute personne : il s'applique aux États, mais aussi aux acteurs non étatiques. La formule « chacun contribue à son niveau (...) » permet de décliner l'étendue et le contenu des obligations selon les acteurs, en introduisant un rapport de proportionnalité, chaque acteur prenant

sa part en fonction de ses capacités. L'un des choix fondamentaux de rédaction de cet article a en effet été d'y inclure une pluralité de débiteurs. L'article 2 concerne « [t]out État ou institution internationale, toute personne physique ou morale, publique ou privée » pour manifester explicitement la vocation généraliste de ce texte.

Dans cette optique, plutôt que se limiter à un devoir de « protéger », le Pacte retient une formule plus large en posant le devoir « de prendre soin », sur le modèle du principe 1 de la Déclaration mondiale sur l'État de droit environnemental. Cette notion permet de mieux refléter l'étendue de la responsabilité très particulière de l'homme vis-à-vis de la nature. Comme l'indique la phrase suivante, dans une rédaction qui s'inspire directement de la Déclaration de Rio, cette responsabilité porte sur l'ensemble de « l'écosystème de la terre » et implique le besoin de « conservation », de « protection », et même de « rétablissement » de ce dernier. Par ailleurs, ce devoir n'est pas limité à la sphère interétatique, mais implique une mise en œuvre au sein même du territoire étatique. La rédaction ne retient pas en revanche une obligation « d'améliorer » l'environnement à l'instar de la Déclaration de Stockholm, de la Charte mondiale de la nature ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Même si les rédacteurs ont hésité sur cette dernière formule, ils ont finalement estimé qu'elle était trop indéfinie et pouvait être interprétée comme attribuant un rôle excessif à l'homme dans ses relations avec la nature. ■

⁵ Dans le même sens, dès 1941, la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la Fonderie de Trail concluait, qu'« [a]ucun État n'a le droit d'user de son territoire et d'en permettre l'usage, de manière que des fumées provoquent un préjudice sur le territoire d'un autre État voisin et aux propriétés des personnes qui s'y trouvent, s'il s'agit de conséquences sérieuses et si le préjudice est prouvé par des preuves claires et convaincantes ».

ARTICLE 3 INTÉGRATION ET DÉVELOPPEMENT DURABLE



Les Parties doivent intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques et de leurs activités nationales et internationales, notamment en vue de promouvoir la lutte contre le dérèglement climatique, la protection des océans et le maintien de la biodiversité. Elles s'engagent à rechercher un développement durable. À cette fin, elles doivent veiller à promouvoir des politiques de soutien public, des modes de production et de consommation durables et respectueux de l'environnement.



La nécessité de parvenir à un développement durable est la clé de voûte de la gouvernance mondiale de l'environnement, depuis le sommet de Rio de 1992 jusqu'aux 17 Objectifs du Développement Durable (ODD) adoptés par les Nations Unies en 2015. Le Pacte mondial pour l'environnement, qui s'inscrit dans la continuité des ODD, a pour ambition d'inscrire cette exigence dans un texte de droit positif.

SOURCES

Le concept de développement durable quant à lui a été consacré par le rapport Brundtland de 1987, puis largement repris par la suite dans les textes internationaux. La Déclaration de Rio en fait mention en tant qu'objectif en ses principes 4 et 8. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques octroie aux Parties en son article 4 un « droit d'œuvrer pour un développement durable » et y adjoint un « devoir de s'y employer ». La Convention sur la diversité biologique quant à elle incite les États à promouvoir un développement durable, alors que la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification évoque « l'instauration d'un développement durable dans les zones touchées ». L'Accord international sur les bois tropicaux invite les États à « contribuer à un développement durable », à l'instar de l'article 7.1 de l'Accord de Paris sur le climat.

L'objectif de développement durable dépasse le cadre des conventions environnementales. Il figure notamment au sein du préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC, qui préconise « l'utilisation optimale des ressources mon-

diales conformément à l'objectif de développement durable ». Il est par ailleurs défini au Point 8 des Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous de l'OIT, qui énonce que « [l]e développement durable suppose la satisfaction des besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. Il a trois dimensions – économique, sociale et environnementale – qui sont indissociables, d'importance égale et qui doivent être gérées ensemble ».

Les textes émanant de la société civile ont logiquement repris ce principe cardinal du droit de l'environnement. C'est le cas notamment du principe 10 de la Charte de la Terre, des articles 11 et 17 du projet de Pacte de l'UICN ou encore du principe 4 de la Déclaration mondiale sur l'État de droit environnemental de l'UICN.

Enfin, le principe de développement durable se manifeste notamment sous les traits du principe d'intégration, que contiennent notamment les principes 4 et 8 de la Déclaration de Rio. Il implique en effet d'intégrer la protection de l'environnement dans l'ensemble des

politiques publiques, notamment les politiques relatives au développement économique. Il vise en ce sens la concrétisation et l'effectivité du développement durable en assurant que cette préoccupation soit prise en considération dans le processus décisionnel. Il s'agit donc pour les autorités de rechercher des solutions intégrées, prenant en compte les enjeux environnementaux, économiques, politiques et sociaux. L'article 11 du TFUE en fournit une consécration claire en énonçant 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 été reconnue à plusieurs reprises par la Cour permanente d'arbitrage, d'abord dans sa sentence arbitrale *Réactivation du Rhin de Fer*⁶, puis dans sa sentence intermédiaire de l'affaire des *Eaux de l'Indus*⁷. Dans cette dernière affaire, pour interpréter le traité sur les Eaux de l'Indus de 1960 opposant le Pakistan et l'Inde, le tribunal arbitral fait référence à différents principes de droit international de l'environnement ayant valeur coutumière, dont celui de développement durable.

FORMULATION DU PRINCIPE

La nécessité d'aboutir à un développement durable, unanimement reconnue, devait figurer parmi les principes énoncés par le projet de Pacte mondial pour l'environnement. Sa consistance n'était toutefois pas évidente. Le développement durable est souvent présenté comme un devoir pour les États. Pour autant, il est parfois formulé comme un droit, à l'instar de ce que retiennent l'article 4 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ou l'article 10 du projet de Pacte de l'UICN. Compte tenu de son architecture et de sa vocation, le Pacte en fait un devoir des Parties.

La question de savoir si le développement durable représente un simple objectif, un concept ou un principe à valeur normative est parfois débattue. Pour dépasser ce débat, l'article 3 du projet de Pacte mondial

pour l'environnement associe au développement durable plusieurs obligations juridiques spécifiques. Il pose notamment le principe d'intégration, qui implique d'intégrer la préoccupation pour la protection de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques, notamment les politiques relatives au développement économique, ainsi que le formule par exemple le principe 4 de la Déclaration de Rio. Il implique à ce titre la recherche de solutions intégrées, prenant en considération simultanément les enjeux environnementaux, économiques, politiques et sociaux. Les rédacteurs du Pacte ont repris cette exigence générale, en mettant en lumière, à titre d'illustration, et dans une liste non exhaustive, les politiques publiques en matière de « lutte contre le dérèglement climatique, la protection des océans et le maintien de la biodiversité ».

L'exigence de développement durable implique encore que les « modes de pro-

duction » et de « consommation » soient durables. À ces deux domaines, prévus par le principe 8 de la Déclaration de Rio, le Pacte en ajoute un troisième : les « politiques de soutien public ». C'est cette approche intégratrice que retient l'article 3 du projet de Pacte mondial pour l'environnement. À côté d'un objectif général, le texte final repose sur une volonté de préciser les moyens de l'atteindre. Cet article entend ainsi réaliser un équilibre entre une prescription générale devant guider les Parties dans « la conception et la mise en œuvre de leurs politiques » au sens large, et une invitation plus concrète à promouvoir la durabilité dans des secteurs précis. ■

6 CPA, Réactivation du Rhin de Fer (Royaume-Unie. Pays-Bas), 24 mai 2005

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

ARTICLE 4 ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE



L'équité intergénérationnelle doit guider les décisions susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement.

Les générations présentes doivent veiller à ce que leurs décisions et actions ne compromettent pas la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.



L'équité intergénérationnelle est un principe fondamental, dont l'importance est particulièrement visible en droit de l'environnement. Il implique en effet de prendre en considération, dans le présent, les intérêts des générations futures pour que celles-ci n'aient pas à subir les conséquences préjudiciables des actions menées par les générations présentes. Compte tenu de la nature et de l'impact des dommages environnementaux, il est évident que ce principe est une absolue nécessité en matière environnementale.

SOURCES

La nécessité de préserver « l'intérêt » ou « les besoins » des générations futures était mentionnée dès le principe 1 de la Déclaration de Stockholm en 1972 qui attribue à l'homme un « devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes

et futures ». Elle est évoquée en annexe du rapport Brundtland de 1987, « Principes juridiques pour la protection de l'environnement et pour un développement durable », comme l'exigence d'une « équité intergénérationnelle » (principe 2). L'équité intergénérationnelle réside dans la capacité des générations présentes à répondre à leurs besoins sans

compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Depuis lors, cette exigence a été reprise dans plusieurs textes internationaux environnementaux sans valeur juridique. La Déclaration de Rio affirme en son troisième principe que le « droit au développement doit être réalisé de façon à satis-

faire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ». À sa suite, l'UNESCO a adopté une Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures en 1997, qui impose dès son premier article aux « générations présentes » une « responsabilité de veiller à ce que les besoins et intérêts des générations présentes et futures soient pleinement sauvegardés ». Pour y parvenir, le texte met à la charge des générations présentes le maintien et la perpétuation de l'humanité, la préservation de la vie sur terre, de la diversité culturelle et du patrimoine commun, mais également la protection de l'environnement. Le lien entre l'équité intergénérationnelle et la protection des écosystèmes est évident, et le texte prévoit notamment avec simplicité et clarté qu'« [a]fin que les générations futures puissent bénéficier de la richesse des écosystèmes de la Terre, les générations présentes devraient œuvrer pour un développement durable et préserver les conditions de la vie, et notamment la qualité et l'intégrité de l'environnement ». Quant à elle, la Déclaration de principes éthiques en rapport avec les changements climatiques de l'UNESCO (2017) prévoit que « [i]l importe que tous prennent des mesures pour sauvegarder et protéger les écosystèmes terrestres et marins pour les générations présentes et futures » (article 4§2). De même, en 2013, le Secrétaire général des Nations Unies a remis à l'Assemblée Générale un rapport intitulé Solidarité intergénérationnelle et besoins des générations futures⁸ dans lequel il rappelle que le dévouement aux générations futures est un trait commun partagé dans le monde entier quelque soit la culture. Il s'agit d'une valeur universelle de l'humanité. La Charte des Nations Unies affirme d'ailleurs dès le premier considérant de son préambule : Nous, peuples des Nations Unies, « à préserver les générations futures (...) ».

Parmi les textes contraignants, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques pose, à son article 3, parmi les principes devant guider les Parties dans la poursuite de l'objectif de la Convention, une obligation de « préserver le système climatique

dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité (...) ». De son côté, la Convention d'Aarhus inclut cette préoccupation dans son objet même, indiquant dès son premier article qu'« afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention ». Dans les domaines où elle a été consacrée, l'équité intergénérationnelle apparaît ainsi comme un principe devant guider l'activité des opérateurs dès lors qu'elle peut comporter des risques de dégradation à long terme.

Le projet de Pacte de l'UICN en fait également un guide dans le processus décisionnel environnemental (article 5), tout comme l'article 17 du projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement du CIDCE.

Si la nature juridique de ce principe ardemment défendu en doctrine a pu faire débat, son caractère obligatoire est néanmoins défendu par d'illustres soutiens. À l'occasion de l'affaire des Essais nucléaires entre la France et la Nouvelle-Zélande devant la Cour internationale de Justice en 1974, le Juge Weeramantry avait déjà décrit le « principe de l'équité vis-à-vis des générations futures » comme « un principe important et en rapide évolution du droit moderne de l'environnement »⁹. Il insiste davantage encore sur le caractère juridique de ce principe dans son opinion suivante, jointe à l'Avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires en affirmant que « la notion de droits des générations futures n'est plus une notion embryonnaire cherchant à acquérir une reconnaissance juridique. Elle s'est intégrée au droit international par le biais d'importants traités, de l'opinio juris et des principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées »¹⁰. Le Juge Cancado-Trindade a soutenu la même position dans l'affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, en affirmant que « [d]e nos

jours, en 2010, on ne peut guère douter que la reconnaissance de l'équité intergénérationnelle procède de la sagesse conventionnelle en droit international de l'environnement »¹¹.

FORMULATION DU PRINCIPE

L'équité intergénérationnelle impose de prendre en compte la dimension temporelle des décisions en matière environnementale, compte tenu de leur impact sur les générations futures. Elle constitue une forme de compromis dans la mesure où elle permet de mettre en balance les différents intérêts en présence : il s'agit de rechercher un équilibre entre les besoins des générations présentes, lesquelles se préoccupent de façon légitime de leur développement, et ceux des générations futures. Ce principe constitue un des piliers du développement durable aux côtés des principes d'intégration et d'utilisation durable des ressources.

Le Pacte mondial pour l'environnement en retient une formulation générale, en faisant un guide de l'action des opérateurs environnementaux dans le processus décisionnel. Les destinataires de ce devoir ne sont pas définis avec précision, l'expression « générations présentes » permettant d'y inclure la catégorie d'acteurs la plus large possible pour garantir son effectivité. ■

⁸ UNGA, A/68/322, 12 août 2013.

⁹ P. 341

¹⁰ P. 455

¹¹ §122

ARTICLE 5 PRÉVENTION



Les mesures nécessaires doivent être prises pour prévenir les atteintes à l'environnement. Les Parties 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 sur le territoire d'autres Parties ou dans les zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Elles prennent les mesures nécessaires pour qu'une évaluation de l'impact sur l'environnement soit réalisée avant que ne soit prise la décision d'autoriser ou d'entreprendre un projet, une activité, un plan ou un programme susceptible d'avoir une incidence négative significative sur l'environnement.

En particulier, les États doivent garder sous surveillance les effets de tout projet, activité, plan ou programme mentionnés ci-dessus qu'ils autorisent ou entreprennent, au regard de leur obligation de diligence.



Le principe de prévention, qui est essentiel, fait l'objet d'un large consensus. En effet, compte tenu du caractère souvent irréversible des dommages environnementaux, la priorité est d'éviter qu'un dommage ne se produise. Il s'agit en réalité d'un principe pluriel et multidimensionnel. Il recouvre notamment deux dimensions, transfrontière et interne, bien que la dernière n'ait à ce jour pas fait l'objet d'une véritable consécration en droit international.

Au-delà d'une obligation de prévention des dommages environnementaux au sens large, le principe de prévention revêt des aspects plus spécifiques. Il englobe tout d'abord le principe de prévention des dommages transfrontières. Ce principe coutumier est reconnu en droit international et trouve son origine dans la « due diligence ». Le devoir de diligence requise oblige les États à adopter les mesures nécessaires et appropriées pour prévenir les dommages importants à l'environnement. Ensuite, le principe de prévention se concrétise par une obligation spéciale : l'obligation de réaliser une étude d'impact, lorsqu'une activité risque d'avoir des effets sur l'environnement. Les différents aspects et composantes du principe de prévention font aujourd'hui l'objet d'une reconnaissance ferme et unanime en droit international.

SOURCES

Le droit international est ici marqué par une première lacune : le principe général de prévention ne fait pas l'objet d'une consécration claire en tant qu'il concerne le territoire national de chaque État. Il est essentiellement reconnu dans le domaine des rapports entre États. Certes, la CIADH, dans son avis du 15 novembre 2017 portant sur les liens entre l'environnement et les droits de l'homme¹², a consacré l'obligation, tirée du principe de prévention, de réaliser une étude d'impact sur l'environnement avant d'autoriser une activité qui pourrait avoir des effets dommageables pour l'environnement non seulement entre les États, mais aussi sur le plan interne,

sur le territoire national. Cependant, la portée de cet avis reste limité au cadre régional, puisqu'il a été rendu au regard des droits et libertés garantis par la Convention américaine des droits de l'homme.

Certes, également, un devoir général de prévention transparaît dans des textes de droit souple ou dans des documents émanant de la société civile. Ainsi, l'article 24 de la Déclaration de Stockholm invite à la coopération pour « prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines ». La Charte mondiale de la nature affirme quant à elle que « [l']état des processus naturels, des écosystèmes et des espèces sera

suivi de près pour qu'on puisse déceler le plus tôt possible toute dégradation ou menace, intervenir en temps utile et évaluer plus facilement les politiques et techniques de conservation ». La nécessité d'adopter une démarche préventive ne fait pas débat. Les textes émanant de la société civile en prennent acte, à l'instar de la Charte de la Terre qui présente la prévention des dommages comme « la meilleure méthode pour la préservation de l'environnement ». Le projet de Pacte de l'UICN en fait quant à lui un « devoir prioritaire par rapport aux mesures de réparation », et le projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement du CIDCE en fait enfin un droit de toute personne « à ce que des mesures de prévention soient

adoptées». Toutefois, aucun de ces textes n'a de valeur juridique.

En revanche, l'obligation spécifique de prévention des dommages transfrontières, pour sa part, apparaît plus fréquemment dans des textes internationaux. S'agissant des instruments de droit souple, la Déclaration de Stockholm en fait mention à son principe 21. La Déclaration de Rio le réaffirme avec force en son principe 2, indiquant 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 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». De plus, les principes 14, 18 et 19 de la même Déclaration prévoient respectivement un devoir de concertation, de notification et d'information relativement à ce type de dommages environnementaux.

En outre, plusieurs textes internationaux contraignants proclament l'obligation de prévention des dommages transfrontières. C'est le cas de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dont l'article 194 prévoit que «[l]es États prennent toutes les mesures nécessaires pour que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle le soient de manière à ne pas causer de préjudice par pollution à d'autres États et à leur environnement et pour que la pollution résultant d'incidents ou d'activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne s'étende pas au-delà des zones où ils exercent des droits souverains conformément à la Convention». La Convention d'Espoo (article 2), la Convention sur la diversité biologique (article 3) ou encore l'Accord de l'ASEAN sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Article 20) énoncent le même type d'obligation. C'est également le cas de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques dont le préambule rappelle que «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 propre politique d'environnement et de développement, et 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».

La consécration et la teneur de l'aspect transfrontière de l'obligation de prévention ont été établies dans la jurisprudence. La Cour internationale de Justice avait déjà constaté en 1949 dans l'affaire du *Detroit de Corfou* l'existence d'une «obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États»¹³. Elle précise cette obligation dans l'affaire relative au projet *Gabcikovo-Nagymaros*, à l'occasion de laquelle elle indique que «dans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommages». Elle ajoute enfin dans l'arrêt rendu à l'occasion de l'affaire *des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* que «[l]'État est tenu de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur son territoire, ou sur tout espace relevant de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État»¹⁴. La reconnaissance jurisprudentielle du principe correspond à la teneur des obligations définies par la plupart des instruments évoqués, et est souvent présentée comme un corollaire de la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles. Les initiatives émanant de la société civile ont pris acte du fondamental de ce principe cardinal et il a par exemple été inclus aux articles 14 et 37 du projet de Pacte de l'UICN.

Quant à l'obligation de réaliser une étude d'impact, enfin, elle bénéficie d'une consécration équivoque en droit international. Seule la Déclaration de Rio, dépourvue de valeur juridique, l'énonce de façon générale, en affirmant à son principe 17 qu'«[u]ne étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument na-

tional, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente». Quelques conventions internationales l'imposent mais avec un degré de rigueur variable et seulement lorsqu'est en cause un risque de dommages transfrontières. La Convention de Montego Bay invite les États à évaluer «dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités», alors que la Convention sur la diversité biologique impose à chaque partie contractante d'adopter «des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets». Il n'en demeure pas moins que la valeur contraignante de cette obligation est sans équivoque. La Cour internationale de Justice l'a affirmé en 2010 à l'occasion de l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* et réaffirmé dans les affaires Costa Rica – Nicaragua en 2015. Elle indique clairement dans l'arrêt qu'«[u]ne pratique acceptée si largement par les États ces dernières années que l'on peut désormais considérer qu'il existe, en droit international général, une obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement lorsque l'activité industrielle projetée risque d'avoir un impact préjudiciable important dans un cadre transfrontière, et en particulier sur une ressource partagée. De plus, on ne pourrait considérer qu'une partie s'est acquittée de son obligation de diligence, et du devoir de vigilance et de prévention que cette obligation implique, dès lors que, prévoyant de réaliser un ouvrage suffisamment important pour affecter le régime du fleuve ou la qualité de ses eaux, elle n'aurait pas procédé à une évaluation de l'impact sur l'environnement permettant d'apprécier les effets éventuels de son projet»¹⁵. Là encore, la société civile s'est alignée sur cette consécration et reprend l'obligation de réaliser une étude d'impact notamment à l'article 46 du projet de Pacte de l'UICN.

FORMULATION DU PRINCIPE

La rédaction de l'article 5 du projet de Pacte mondial pour l'environnement devait tenir compte des diverses com-

posantes de l'obligation de prévention et de leur interdépendance tout en proposant un texte suffisamment précis pour garantir son effectivité. Plusieurs enjeux ont ainsi dû être pris en considération dans l'élaboration de cet article, notamment quant au contenu, à la temporalité, au champ d'application et aux débiteurs de l'obligation de prévention.

Quant à son contenu tout d'abord, l'article 5 ne se limite pas à poser l'obligation générale de prévention de son premier alinéa, mais y adjoint l'obligation de prévenir les dommages transfrontières en son deuxième alinéa. Il a ensuite paru pertinent d'intégrer l'obligation de réaliser une étude d'impact à l'obligation de prévention au troisième alinéa de cet article. Les rédacteurs ont hésité sur ce point : il aurait été également possible de faire de la réalisation d'une étude d'impact une obligation distincte, dans un article autonome. Il a toutefois semblé que ces deux éléments sont étroitement imbriqués en pratique : le devoir général de prévention se décline, notamment, par l'obligation précise d'évaluer de façon anticipée les impacts environnementaux d'un projet.

Il est également apparu opportun d'inclure au sein de cet article la mention de l'obligation de diligence, rappelée notamment en 2015 par la Cour internationale de Justice dans l'affaire relative à la construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan comme étant à l'origine même de l'obligation de prévention (« au titre de l'obligation qui lui incombe de faire preuve de la diligence requise en vue de prévenir les dommages transfrontières importants, un État doit vérifier s'il existe un risque de dommage transfrontière important avant d'entreprendre une activité pouvant avoir un impact préjudiciable sur l'environnement d'un autre État »¹⁶). Si ce principe n'a pas fait l'objet d'une consécration indépendante, il n'a pas pour autant été question d'amoindrir sa valeur juridique. Au contraire, le principe de *due diligence* est une exigence fondamentale qui implique elle-même plusieurs éléments notamment l'adoption des mesures appropriées, une vigilance dans leur mise en œuvre et l'exercice d'un contrôle efficace. L'accent devra également être mis

sur le caractère évolutif de ce principe comme l'a notamment souligné le TIDM en expliquant qu'« [i]l est difficile de décrire en des termes précis le contenu des obligations de « diligence requise ». Parmi les facteurs qui rendent une telle description ardue figure le fait que la notion de diligence requise a un caractère variable. Elle peut changer dans le temps lorsque les mesures réputées suffisamment diligentes à un moment donné peuvent ne plus l'être en fonction, par exemple, des nouvelles connaissances scientifiques ou technologiques. Cette notion peut également changer en fonction des risques encourus par l'activité »¹⁷.

En termes de temporalité ensuite, l'article 5 ne se limite pas à imposer une obligation de prévention en amont de la prise de décision autorisant une activité présentant un risque de dommage pour l'environnement. Pour se conformer aux standards internationaux, le texte y ajoute une obligation de surveillance du déroulement des projets autorisés à l'instar du principe 17 de la Déclaration de Rio. Il s'agit par conséquent de conférer à l'obligation de prévention une application continue dans le droit fil de la jurisprudence de la CIJ.

Le champ d'application matériel de l'article 5 devait encore être précisé, dans la mesure où le type de projets nécessitant la réalisation d'une étude d'impact préalable devait être explicité. Les rédactions existantes présentent en effet une variation de degré dans l'intensité du dommage potentiel. Si certaines exigent des « effets nocifs importants » (Déclaration de Rio, principe 17), des « dommages transfrontières importants » (CIJ, Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan, 16 décembre 2015, §217) ou encore « significatifs » (projet de Pacte de l'UICN, article 46), d'autres se limitent à des conséquences « préjudiciables » (Convention d'Espoo de 1991, Appendice III, 1 c) ; CIJ, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, 20 avril 2010, §204). Reprenant les termes employés par la Commission du droit international dans ses travaux relatifs à la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, le projet de Pacte mondial pour l'environnement

conditionne la réalisation d'une étude d'impact à la potentialité d'une incidence négative « significative » sur l'environnement. Cette formulation permet d'inclure dans le champ d'application de l'article des dommages qui ne seraient pas immédiatement importants, mais qui pourraient le devenir à terme.

Enfin, à propos des débiteurs de l'obligation et conformément à la vocation du Pacte, le choix a été fait d'en retenir une conception aussi extensive que possible. Si les obligations spécifiques d'étude d'impact et de diligence ne peuvent s'imposer qu'aux Parties, le premier alinéa de l'article adopte une formulation passive selon laquelle « [l]es mesures doivent être prises pour prévenir les atteintes à l'environnement ». La généralité de cette première proposition permet d'en faire une prescription générale à vocation *erga omnes*, permettant de pallier la difficulté de déterminer avec précision quels acteurs, particulièrement parmi les opérateurs privés, sont tenus d'œuvrer en faveur de cet objectif. ■

¹² Inter-American Court Of Human Rights, Request for an Advisory Opinion concerning the interpretation of Article 1(1), 4(1) and 5(1) of the American Convention on Human Rights, March 2016

¹³ CIJ, Affaire du Détroit de Corfou, arrêt du 9 avril 1949, p. 22.

¹⁴ §101.

¹⁵ Arrêt 2010, §204.

¹⁶ §154.

¹⁷ TIDM, Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des Personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone, affaire n°17, Avis consultatif du 1er février 2011.

ARTICLE 6 PRÉCAUTION



En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir la dégradation de l'environnement.



À la différence du principe de prévention, qui porte sur les risques connus et prévisibles, le principe de précaution s'applique dans l'hypothèse de l'incertitude scientifique, celle où les risques d'effets nuisibles d'une activité ne sont pas encore parfaitement connus. Le principe ou « l'approche » de précaution, même s'il est affirmé de longue date dans des textes de droit souple, reste toutefois aujourd'hui rarement consacré de façon expresse, tant dans les traités internationaux que dans les constitutions internes. Sa nature exacte fait encore débat et suscite des hésitations de la part des différentes juridictions internationales.

SOURCES

La consécration du principe de précaution en droit international reste aujourd'hui lacunaire. Ce principe figure surtout dans des textes sans valeur juridique. Ainsi, la Déclaration de Rio en donne une formulation en tant « qu'approche » devant guider l'action des États. Elle y dédie son principe 15, indiquant que « [p]our protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. 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 ».

Par ailleurs certaines conventions internationales en font mention, mais uniquement au sein de leur préambule, partie qui dans un traité n'a pas de portée juridique immédiate. Ainsi, la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone de 1985, fait référence dans son préambule aux « mesures de précaution déjà prises à l'échelon national et international en vue de la protection de la couche d'ozone ». De même, le préambule de la Convention de Londres sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures de 1990 en fait mention en souli-

gnant que les Parties sont « conscientes de l'importance que revêtent les mesures de précaution et de prévention afin d'éviter avant tout une pollution par les hydrocarbures ». De même, le préambule de la Convention sur la diversité biologique l'évoque indirectement en notant « que lorsqu'il existe une menace de réduction sensible ou de perte de la diversité biologique, l'absence de certitudes scientifiques totales ne doit pas être invoquée comme raison pour différer les mesures qui permettraient d'en éviter le danger ou d'en atténuer les effets ». 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 ». Enfin, le préambule du Protocole à la Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets note « l'évolution vers des approches fondées sur la précaution ».

En définitive, peu de conventions internationales environnementales consacrent clairement le principe de précaution en lui donnant une valeur juridique. La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants le consacre timidement en faisant, au sein de son article 1^{er}, un renvoi au principe 15 de la Déclaration de Rio pour justifier l'adoption de mesures de précaution en dépit de l'absence de

certitude scientifique d'une substance chimique (article 8). Seule, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques annonce de façon claire et précise, en son article 3, qu'« [i]l 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, étant entendu que les politiques et mesures qu'appellent les changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible ».

C'est au niveau régional que la consécration du principe de précaution apparaît la plus ferme. Ainsi, la Convention de Paris pour la protection du milieu marin pour l'Atlantique du Nord-Est impose aux Parties contractantes l'application du principe de précaution « selon lequel les mesures de prévention doivent être prises lorsqu'il y a des motifs raisonnables de s'inquiéter du fait des substances ou de l'énergie introduites directement ou indirectement dans le milieu, qu'elles puissent entraîner des risques pour la santé de l'homme, nuire aux ressources biologiques ou aux éco-

systèmes, porter atteinte aux valeurs d'agrément ou entraver d'autres utilisations du milieu, même s'il n'y a pas de preuves concluantes d'un rapport de causalité entre les apports et les effets». De même, au niveau européen, le TFUE en fait l'un des piliers de la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement en son article 191.

Enfin, il faut relever les hésitations des différentes juridictions internationales à propos du principe de précaution. La Cour internationale de Justice, après une première référence au principe de précaution dans l'affaire des *Usines de pâte à papier*, l'a mentionné dans l'affaire de la chasse à la baleine dans le Pacifique¹⁸. Dans ce litige, la CIJ a utilisé le principe de précaution pour renverser la charge de la preuve : le Japon, défendeur dans l'affaire, a dû apporter la preuve du caractère scientifique des opérations menées. Pour sa part, l'Organe de règlement des différends de l'OMC s'est intéressé à ce principe dans l'affaire *EU-Hormones*¹⁹. Le TIDM, quant à lui, a recommandé aux Etats, dans l'affaire du thon à nageoire bleue, de faire preuve de « prudence et précaution » face à certaines incertitudes, considérant que « [l]es parties devraient agir avec prudence et précaution et veiller à ce que des mesures de conservation efficaces soient prises dans le but d'empêcher que le stock du thon à nageoire bleue ne subisse des dommages graves »²⁰. Dans un avis de 2011, le TDIM semble être allé plus loin²¹ : il a noté que du fait de l'incorporation du principe de précaution dans des traités reflétant la formulation du principe 15 de la Déclaration de Rio, ce dernier tendait à s'imposer comme une règle coutumière du droit international de l'environnement. Une consécration jurisprudentielle plus ferme vient de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire *Tatar c. Roumanie* en 2009, la Cour a appliqué le principe de précaution non prévu par la Convention européenne des droits de l'homme en affirmant que « le principe de précaution recommande aux États de ne pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement en l'absence de certitude scienti-

fique ou technique »²².

FORMULATION DU PRINCIPE

Si la nécessité d'une approche de précaution ne fait plus débat en droit international de l'environnement, il semble à l'heure actuelle délicat de dégager un consensus univoque quant à sa définition et sa nature. De telles hésitations sont en réalité inhérentes au concept lui-même puisque tant la perception et l'appréhension du risque que de l'incertitude, qui en sont au fondement, sont variables. Le projet de Pacte mondial pour l'environnement choisit donc délibérément de s'inspirer de la rédaction de la Déclaration de Rio, qui bénéficie, en raison de son ancienneté, d'un certain consensus international.

Il n'en demeure pas moins que la rédaction du principe de précaution a imposé un exercice de délimitation délicat. La question du seuil de déclenchement de son application est importante. Le Pacte s'aligne à ce titre sur les précédents existants et retient les situations de « risque de dommages graves ou irréversibles ». Le choix du terme « risque », plutôt que « menace » vient de son caractère moins exigeant qui permettra d'y inclure davantage de cas de figure. De même, le seuil de dommage requis pour entraîner l'application du principe de précaution a dû être précisé. Certains textes exigent le seuil élevé des « dommages graves ou irréversibles » (Déclaration de Rio, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques), tandis que d'autres requièrent un seuil plus faible (Convention pour la protection du milieu marin pour l'Atlantique du Nord-est). C'est le premier seuil que retient le projet de Pacte, pour circonscrire suffisamment le champ matériel du principe.

Le texte retient enfin une approche souple des exigences en la matière. Plutôt qu'imposer la prise de mesures dans un contexte prédéfini, il affirme que l'incertitude scientifique ne peut servir de justification à la passivité des acteurs lorsqu'est en jeu la dégradation de l'environnement. En effet, lorsque les conditions requises sont réunies, le principe

de précaution conduit à agir : il constitue avant tout un principe d'action, et non pas d'inaction, comme le montre la formulation retenue par la Déclaration de Rio (principe 15) : « l'absence de certitude scientifique absolue » ne doit pas être une raison pour « remettre à plus tard l'adoption de mesures ». Le projet de Pacte précise d'ailleurs que les mesures à prendre doivent être « proportionnées » à l'instar de la Communication de la Commission européenne sur le recours au principe de précaution du 2 février 2000. En outre, ces mesures doivent être évolutives, puisque ce principe doit avant tout conduire à diligenter les expertises nécessaires pour lever les incertitudes. ■

18 CIJ, affaire de la chasse à la baleine dans le Pacifique, (Nouvelle-Zélande et Australie c. Japon), 31 mars 2014

19 OA, Rapport EC-Hormones, WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R, 16 janvier 1998.

20 TDIM, affaire du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon), 27 août 1999

21 TDIM, avis à propos des responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la zone, 1er février 2011, §135.

22 CEDH, Tatar c. Roumanie, Req. n° 67012/01, arrêt du 27 janvier 2009, §109.

ARTICLE 7 DOMMAGES À L'ENVIRONNEMENT



Les mesures nécessaires doivent être prises pour assurer une réparation adéquate des dommages à l'environnement. Les Parties doivent notifier immédiatement aux autres États toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets dommageables soudains sur l'environnement de ces derniers. Les Parties doivent coopérer sans délai pour aider les États concernés.



La réparation des dommages à l'environnement, avec la notification et la coopération pour en gérer les conséquences, constituent des aspects fondamentaux du droit international de l'environnement. Leur déclenchement découle nécessairement de l'échec de l'approche préventive qui prédomine, et a fortiori des mesures de précaution éventuellement mises en œuvre. Si l'architecture du système vise à éviter que le dommage environnemental ne survienne, le droit s'est trouvé contraint d'appréhender les conséquences de ce type de dommage. À cet égard, le droit international de la responsabilité a rapidement montré ses limites puisqu'il est principalement fondé sur la remise en l'état d'une situation affectée par un acte internationalement illicite. Or, en matière de dommages environnementaux, les dégâts causés sont bien souvent irréversibles et le principe cardinal de la restitutio in integrum en matière de réparation ne peut trouver à s'appliquer. Par ailleurs, le fait générateur du dommage n'équivaut pas toujours dans ces cas de figure à un acte illicite. En effet, compte tenu de la dangerosité de certaines activités et de l'imprévisibilité de certains événements, le dommage peut également résulter d'un acte conforme au droit international. La distinction anglo-saxonne dans le concept de « responsabilité » prend ici tout son sens. En effet, si le mot en français est unique, il renvoie en anglais à deux termes : « liability », seule ici en cause, et « responsibility ».

SOURCES

Si le principe de prévention fait l'objet d'un large consensus, sa consécration en droit international reste aujourd'hui lacunaire. La Déclaration de Stockholm pose en son principe 22 un objectif de coopération des États « pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités menées dans les limites de la juridiction de ces États ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction ». Le principe 13 de la Déclaration de Rio fait référence aux dommages à l'environnement de façon plus précise, notamment en ce qu'il comporte deux dimensions, selon que les dommages sont nationaux ou transfrontières. D'une part, les États doivent « élaborer une législation nationale » concernant la responsabilité des dommages à l'environnement

et l'indemnisation des victimes. D'autre part, les États doivent « développer davantage le droit international » pour l'indemnisation des victimes de dommages transfrontières. Cette seconde obligation découle logiquement du principe de responsabilité des États en cas de dommages transfrontières, qui lui-même résulte du principe fondamental en droit international de l'environnement de l'utilisation non dommageable du territoire mentionné par le principe 21 de la Déclaration de Stockholm et le principe 2 de la Déclaration de Rio. Enfin, le principe 18 de la Déclaration de Rio impose aux États la notification immédiate aux États concernés de « toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers ».

La jurisprudence, à son tour, commence à reconnaître l'existence, en droit international, d'un devoir de réparation des

dommages à l'environnement. Ainsi, la CIJ, dans l'affaire relative à *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière* du 2 février 2018 a affirmé pour la première fois qu'un État était tenu de réparer les dommages écologiques causés sur le territoire d'un autre État.

Par ailleurs, certaines conventions internationales établissant un régime spécifique, à l'instar des accords environnementaux multilatéraux, prévoient un système de réparation qui dépend principalement du type de dommage considéré.

A côté de cette fragmentation des normes environnementales, la société civile pour sa part, a formulé des propositions s'inscrivant dans une optique plus généraliste. Ainsi, l'article 59 du projet de Pacte de l'UICN énonce que « [l]es États parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour

s'assurer qu'une compensation rapide et adéquate soit disponible pour les victimes de dommages transfrontières importants causés par des activités dangereuses situées sur leur territoire ou sous leur juridiction ou contrôle». L'article 6 du projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement du CIDCE quant à lui propose que «[t]oute personne responsable d'un dommage causé à l'environnement est tenue de le réparer, par priorité en nature. Cette obligation s'impose à l'intérieur des États et entre les États».

FORMULATION DU PRINCIPE

La question principale qu'ont dû trancher les rédacteurs du projet de Pacte concerne le degré de précision

du principe. Pour conserver l'approche inclusive que retient le Pacte dans son ensemble, c'est une formulation relativement générale qui a été adoptée, afin de couvrir la plus grande diversité de situations et de mécanismes possibles. Il s'agit ici de laisser à chaque État le soin de définir les modalités de mise en œuvre de ce principe, avec une marge d'appréciation nationale, et en tenant compte de la variété des traditions juridiques. C'est notamment la raison pour laquelle, sur le modèle de la structure de l'article 5, le premier alinéa formule une obligation d'ordre général dans une tournure passive et sans identifier de destinataires limités. Le terme de réparation «adéquate» a été privilégié à une énumération des différents types de réparation envisageables (en nature, compensation, indemnisation, etc.) pour

recouvrer la réalité la plus large possible compte tenu des enjeux particuliers de la réparation des dommages environnementaux.

La seconde partie de l'article est en revanche adressée aux «Parties» pour englober aux côtés des acteurs étatiques d'éventuelles institutions internationales. L'expression «toute autre situation d'urgence» a été ajoutée aux situations de «catastrophes naturelles» pour étendre l'obligation de notification immédiate à d'autres sources de dommages. Enfin, l'obligation de coopération est formulée à l'égard des États «concernés» et non des États sinistrés, pour abaisser son seuil d'applicabilité à tous les États qui pourraient être touchés, même potentiellement, par le dommage, et ce de quelque manière que ce soit. ■

ARTICLE 8 POLLUEUR-PAYEUR



Les Parties s'assurent que les coûts de prévention, d'atténuation et de réparation des pollutions et autres perturbations et dégradations environnementales sont supportés, dans toute la mesure du possible, par celui qui est à l'origine de celles-ci.



Le principe pollueur-payeur est une règle d'imputabilité de la charge financière qui complète à la fois les principes de prévention et de précaution des articles 5 et 6 et l'article 7 concernant les dommages à l'environnement. Selon ce principe, c'est le pollueur qui doit assumer le coût de la pollution.

SOURCES

Le principe pollueur-payeur a été formulé pour la première fois en tant que principe économique: dans une recommandation de 1972 de l'OCDE, il vise la prise en charge, par le pollueur, des «coûts de mesures de prévention et de lutte contre la pollution arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable»²³. Il figure au principe 16 de la Déclaration de Rio, selon lequel «[l]es autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de

protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement».

Si le principe de pollueur-payeur figure aujourd'hui dans plusieurs instruments contraignants, il s'agit à chaque fois de conventions internationales ayant un caractère sectoriel. Tel est le cas par exemple du Protocole d'Athènes de

1980 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, de la Convention de Londres de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, de la Convention alpine de 1991, ou encore de la Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est de 1992 (Convention OSPAR), de la Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique de 1992, de la Convention pour la protection de la mer Noire contre la pollution

de 1992. La Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels de 1992, le Protocole de Londres 1996 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et le Protocole de Kiev de 2003 sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières le décrivent même expressément comme un « principe général du droit international de l'environnement ». Le texte intitulé « projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses », adopté en 2001 par la Commission du droit international opte pour une prise en charge du coût des mesures de prévention par l'exploitant ou l'État d'origine (article 10). À cet égard, le principe pollueur-payeur est envisagé dans sa dimension préventive.

Les textes émanant de la société civile ont adopté dans leur majorité ce principe, en vue de lui conférer un caractère général. La Charte de la Terre comme le projet de Pacte de l'UICN font peser la charge

des coûts sur « la partie responsable » ou « l'initiateur » des pollutions. La Déclaration de New Delhi sur les principes de droit international relatifs au développement durable étend quant à elle explicitement cette responsabilité aux « corporations ».

FORMULATION DU PRINCIPE

Compte tenu des enjeux techniques et économiques qui sous-tendent la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, le projet de Pacte mondial pour l'environnement en adopte une formulation générale et inclusive, dont la vocation est d'englober la plus grande diversité de situations et de solutions possibles. En revanche, en dépit des controverses qui ont pu entourer ce principe, la définition retenue par le Pacte vise à montrer clairement qu'il ne s'agit en aucun cas d'une possibilité de « payer pour polluer ». Sa rédaction indique clairement que ce principe vise à la répartition des coûts engendrés non seulement par les dégradations, mais également par les me-

sures de prévention qui doivent, prioritairement, être adoptées.

Le choix de faire reposer la prise en charge des coûts des pollutions sur « celui qui est à l'origine de celles-ci » et non au « pollueur » procède de cette logique. Cette formulation permettra par exemple d'y inclure le consommateur lorsque les politiques nationales prévoient une telle répartition des charges. Il en va de même pour l'ajout aux « pollutions » des « autres perturbations et dégradations environnementales », pour inclure dans le champ de cet article non seulement les pollutions *stricto sensu*, mais également toutes les situations susceptibles de causer un dommage à l'environnement. Enfin, dans un souci d'exhaustivité, les coûts « d'atténuation » ont été ajoutés aux coûts de « prévention » et de « réparation » classiques pour couvrir l'ensemble des devoirs des acteurs impliqués. ■

23 OCDE, *Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international*, Document N°C(72)128, Paris, 1972

ARTICLE 9 INFORMATION DU PUBLIC



Toute personne, sans avoir besoin de démontrer un intérêt, a un droit d'accès à l'information environnementale détenue par les autorités publiques. Les autorités publiques doivent, dans le cadre de leur législation nationale, collecter et mettre à la disposition du public les informations environnementales pertinentes.



Le droit d'accès à l'information environnementale fait partie des garanties fondamentales des citoyens et constitue le corollaire indispensable du droit de participation du public et de l'accès à la justice environnementale. Il fait partie des garanties accordées aux individus dont la visée ultime est d'assurer une gouvernance démocratique et effective de l'environnement.

SOURCES

Si le droit d'accès aux informations environnementales est aujourd'hui largement reconnu, il existe pourtant des lacunes dans sa consécration en

droit international. La Déclaration de Rio formalise cette exigence, mais de manière non contraignante, en son principe 10 selon lequel « chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que

détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités ». L'Accord de Paris sur le climat prévoit également en son article 12 que « les Parties coo-

pèrent en prenant des mesures (...) pour améliorer (...)l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques» Il ressort de cet article que le principe de l'information du public fait partie intégrante des principes permettant de renforcer l'action des États dans la lutte contre les changements climatiques.

La consécration la plus claire du principe se trouve dans un accord régional, essentiellement applicable en Europe: la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement fait de l'accès aux informations environnementales une condition de la concrétisation et de l'effectivité du droit de vivre dans un environnement sain. Elle prévoit notamment que les autorités doivent rendre disponibles les informations environnementales demandées dans un délai d'un mois (article 3) et ne peuvent s'en exonérer que dans des circonstances limitativement énumérées. Les autorités doivent actualiser ces informations et les maintenir à disposition du public de manière suffisamment accessible (article 5). D'autres instruments, là encore régionaux, prévoient ce type de garantie comme la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de Maputo en son article 16, ou l'Accord régional d'Escazú, de 2018, sur l'accès à l'information,

la participation et la justice en matière d'environnement en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Dans le champ de la société civile, la Charte de la Terre impose également que «toute information d'une importance vitale pour la santé humaine et la protection de l'environnement, y compris l'information génétique, est accessible au public». La Déclaration de New Delhi, les Principes de Johannesburg relatifs au rôle du droit dans le développement durable, les Principes d'Oslo sur les obligations globales pour le changement climatique, le projet de Pacte de l'UICN ou encore la Déclaration mondiale de l'UICN sur l'État de droit environnemental affirment tous ce droit des individus à bénéficier d'une information adéquate en matière environnementale.

Au niveau jurisprudentiel, enfin, on trouve quelques apparitions de ce principe: la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu un droit à recevoir des informations en matière d'activités dangereuses pour l'environnement. Elle a considéré dans l'affaire *Guerra et al. c. Italie* de février 1998 qu'en laissant les requérantes dans l'attente d'informations essentielles qui leur auraient permis d'évaluer les risques pouvant résulter pour elles du fait de continuer de résider sur le territoire d'une commune exposée à un risque majeur, l'État défendeur avait violé l'article 8 de la Convention.

FORMULATION DU PRINCIPE

À la différence d'autres instruments, le choix des rédacteurs du projet de Pacte a été de prévoir dans des articles distincts le droit à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. Si ces trois principes, piliers de ce qu'il est convenu d'appeler la «démocratie environnementale», sont évidemment liés, il est apparu préférable de les consacrer de manière indépendante et autonome compte tenu de leur caractère fondamental.

«Toute personne» peut être bénéficiaire du droit d'accès à l'information. À l'instar de la Convention d'Aarhus, le Pacte retient ainsi qu'il n'est pas nécessaire pour le demandeur de justifier d'un intérêt particulier. Le droit à l'information participe en effet à la culture de la transparence indispensable à l'exercice effectif des droits du citoyen. La question des nécessaires exceptions à ce principe n'a pas été abordée, les rédacteurs préférant s'en remettre sur ce point au choix des États.

En outre, le projet de Pacte consacre une mission générale de l'État quant à la collecte et la mise à disposition des informations. Cette obligation implique un rôle actif des autorités en la matière. Pour moduler la charge de cette obligation en revanche, l'article 9 prévoit que ne sont mises à la disposition du public que «les informations environnementales pertinentes». ■

ARTICLE 10 PARTICIPATION DU PUBLIC



Toute personne a le droit de participer, à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes, à l'élaboration des décisions, mesures, plans, programmes, activités, politiques et instruments normatifs des autorités publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement.



Complément traditionnel du droit à l'information, le principe de participation du public recouvre le droit pour les citoyens de formuler un avis lorsque doivent être prise une décision administrative ou un acte normatif susceptible d'impacter l'environnement.

SOURCES

A nouveau, on observe pour ce principe des lacunes en droit international de l'environnement. Le principe 10 de la Déclaration de Rio est rédigé d'une façon très générale et peu impérative : « [I] a meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». La Charte mondiale de la nature en fait quant à elle un droit de « toute personne » à « participer [...] à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement ».

En dehors de ces textes sans portée juridique, le principe de participation se trouve consacré dans des conventions à caractère sectoriel ou régional. Ainsi, sur la question spécifique du climat, l'article 12 de l'Accord de Paris inclut cette exigence, en indiquant que les parties coopèrent en prenant des mesures pour améliorer « la participation du public [...] dans le domaine des changements climatiques ».

S'agissant des textes régionaux, la Convention d'Aarhus, essentiellement applicable en Europe, établit un régime plus détaillé. Elle prévoit la participation du public tant dans la procédure d'autorisation de certaines activités particulières qui sont énumérées dans l'annexe I en son article 6, que lors de l'élaboration des programmes et politiques relatifs à l'environnement en son article 7 et durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants

d'application générale en son article 8. Le principe de participation du public peut impliquer l'organisation de débat public. Pour sa part, la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles prévoit en son article 16 que « [I]es Parties contractantes adoptent les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour assurer à temps et de manière appropriée : [...] c) la participation du public à la prise des décisions pouvant avoir un impact important sur l'environnement ».

S'agissant des initiatives de la société civile, le projet de Pacte de l'UICN consacre un droit « de participer de manière effective au processus de décision au niveau local, national et international en ce qui concerne les activités, mesures, plans, programmes et politiques qui peuvent avoir un impact significatif sur l'environnement », à l'instar du projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement du CIDCE. La Déclaration mondiale de l'UICN sur l'état de droit environnemental, en revanche, présente le principe de participation comme l'un des « éléments-clés de gouvernance » sur lesquels doit reposer l'État de droit environnemental. En outre, elle comporte un article qui protège le droit de participation, de manière spécifique, pour certains groupes minoritaires ou vulnérables. Son principe 9 dispose en effet que « [I]nclusion des minorités et des groupes vulnérables, et de perspectives intergénérationnelles, doit être vivement encouragée en ce qui concerne l'accès à l'information, la participation active et ouverte au processus de décision, et l'accès à la justice ».

FORMULATION DU PRINCIPE

Le choix de consacrer le principe de participation du public de manière autonome est un symbole fort qu'entend véhiculer le Pacte mondial pour l'environnement. La configuration du monde et des activités économiques et sociales a considérablement évolué depuis l'adoption des grands textes environnementaux et le Pacte entend en prendre acte en reconnaissant le rôle considérable que peuvent et doivent jouer les acteurs non étatiques, qu'il s'agisse des personnes physiques, de la société civile, des opérateurs économiques ou d'acteurs institutionnels.

La codification du principe de participation a soulevé plusieurs questions quant au degré de précision de la rédaction. Étant appréhendée comme un droit subjectif, la question de ses destinataires a dû être tranchée en premier lieu. Pour en préserver la portée la plus large possible, le choix s'est arrêté sur l'expression « toute personne », plus inclusive que le seul « public concerné ». Ensuite, plutôt que définir les modalités de la participation, entre consultation, organisation d'un débat public ou toute autre possibilité, le Pacte retient un « droit de participer » au sens le plus étendu. Quant au choix du moment de cette participation, pour garantir son effectivité et son utilité dans le processus décisionnel environnemental, le texte précise que le droit protégé doit être aménagé « à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes », s'inspirant ici de la rédaction de la Convention d'Aarhus. ■

ARTICLE 11 ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE



Les Parties veillent à garantir un droit d'accès effectif et à un coût abordable aux procédures administratives et judiciaires, notamment pour des réparations et des recours, pour contester les actions ou omissions des autorités publiques ou des personnes privées qui contreviennent au droit de l'environnement, prenant en considération les dispositions du présent Pacte.



L'accès à la justice environnementale est un enjeu stratégique de premier plan en matière de droit de l'environnement puisqu'il conditionne l'effectivité des normes adoptées et, in fine l'effectivité du Pacte. Ce principe constitue depuis plusieurs décennies l'une des réponses de la communauté internationale des juristes aux difficultés de mise en œuvre et d'application des textes en matière environnementale. La reconnaissance du rôle fondamental des tribunaux dans la protection de l'environnement est donc indispensable.

SOURCES

Le principe d'accès à la justice environnementale est aujourd'hui rarement consacré en droit international. Le principe 10 de la Déclaration de Rio, dépourvu de valeur juridique, englobe sommairement cette exigence en indiquant qu'«[u]n accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. La Déclaration de principes éthiques en rapport avec le changement climatique, élaborée dans le cadre de l'UNESCO et adoptée en novembre 2017, adopte une approche similaire en prévoyant que: «Face aux effets néfastes du changement climatique ainsi qu'aux politiques et mesures d'atténuation et d'adaptation prises au niveau national, il faudrait donner effectivement accès à des procédures judiciaires et administratives, notamment à des réparations et à des recours ».

S'agissant des textes ayant une portée juridique, peu de conventions internationales se réfèrent à ce principe. Le régime de la Convention d'Aarhus, qui concerne surtout l'Europe, est le plus abouti à l'heure actuelle. Son article 9 régit dans le détail la manière dont les Parties doivent mettre en œuvre cette garantie. Il dispose notamment que «Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a/ ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,

b/ faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article

6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention ». Il y ajoute l'obligation de veiller « à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement ». Pour encadrer ces procédures, le quatrième alinéa de l'article 9 exige enfin que « les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus [offrent] des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et [soient] objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif ». Par conséquent, les autorités publiques se voient fournir des indications relativement précises sur la teneur et les modalités de l'accès à la justice environnementale. À l'échelle de l'Union européenne, ces exigences ont été adaptées par la Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Cette lacune du droit international a conduit plusieurs initiatives issues de la société civile à proposer une consécration plus claire de cette exigence. Les Principes de Johannesburg relatifs au rôle du droit et au développement durable affirment le caractère fondamental du recours juridictionnel en matière environnementale. Ils proclament notamment que « l'indépendance du pouvoir judiciaire et les procédures juridictionnelles revêtent une importance cruciale pour l'application, l'élaboration et le respect du droit de l'environnement, et que la magistrature ainsi que ceux qui contribuent aux procédures juridictionnelles aux niveaux national, régional et mondial, sont des partenaires incontournables si l'on veut favoriser le respect, l'application et l'exécution du droit international et national en ma-

tière d'environnement ». La Déclaration mondiale sur l'État de droit environnemental souligne dès son préambule « le rôle essentiel des juges et des cours dans la construction du droit de l'environnement à travers l'application effective des lois aux niveaux national, infranational, régional et international, et grâce à un pouvoir décisionnel impartial et indépendant, qui accorde à chaque partie une considération égale quel que soit son pouvoir ou privilège ». Le projet de Pacte de l'UICN présente cet impératif comme un droit de « toute personne » d'avoir un « accès effectif aux procédures administratives et judiciaires, y compris pour les recours et réparations, afin de contester les actes ou omissions de personnes privées ou d'autorités publiques qui contreviennent au droit national ou international de l'environnement », que les États doivent mettre en œuvre.

FORMULATION DU PRINCIPE

Si la reconnaissance de la nécessité d'offrir à un justiciable des voies de recours effectives en matière environnementale est unanime, les consécration de ce principe divergent quant aux modalités retenues. Cette diversité résulte principalement de la vocation de ce principe à s'appliquer dans des pays ayant des organisations juridictionnelles très diverses, ce qui impose une certaine prudence des instruments internationaux. La rédaction de l'article 11 du projet de Pacte mondial pour l'environnement privilégie de ce fait une formulation assez générale, respectueuse des traditions nationales.

L'approche retenue est donc celle de la consécration d'un « droit d'accès effectif » que « les parties veillent à garantir ». Il s'agit donc d'un devoir mis à la charge des parties de veiller à l'existence et à l'effectivité de ce droit. Cette formulation permet d'éviter de qualifier avec précision les titulaires de ce droit, ce

qui pourrait s'avérer trop restrictif ou extensif en fonction des spécificités de chaque système national.

Les rédacteurs ont pu hésiter quant au champ d'application du droit d'accès en justice: fallait-il l'étendre à l'ensemble des questions environnementales, ou bien le limiter aux seuls principes issus

du Pacte? Le choix a été fait d'une formule de compromis, se référant aux actions ou omissions qui contreviennent «au droit de l'environnement, prenant en considération les dispositions du présent Pacte».

Enfin, la rédaction de cet article a été guidée par un souci de pragmatisme. En

effet, la pratique révèle que le problème principal en matière de recours environnementaux est lié au coût des procédures juridictionnelles. Pour surmonter cet obstacle, le choix a été fait, en dépit de la formulation volontairement souple et générale de cet article, d'y intégrer l'exigence du «coût abordable» des procédures administratives et judiciaires. ■

ARTICLE 12 ÉDUCATION ET FORMATION



Les Parties veillent à ce que soit dispensé, dans toute la mesure du possible, un enseignement sur les questions liées à l'environnement aux membres des jeunes générations aussi bien qu'aux adultes, afin de donner à chacun le sens de ses responsabilités dans la protection et l'amélioration de l'environnement. Les Parties veillent à la protection de la liberté d'expression et d'information en matière environnementale. Elles favorisent la diffusion par les moyens d'information de masse d'informations à caractère éducatif sur les écosystèmes et la nécessité de protéger et de préserver l'environnement.



L'éducation et la formation dans le domaine environnemental sont devenues des enjeux stratégiques de premier plan. Par la diffusion des connaissances et la prise de conscience générale de l'urgence de la situation, ces outils participent à l'émergence d'une société informée et écologiquement responsable, indispensable à la transition environnementale. Le principe ici affirmé inclut notamment la sensibilisation du public à la protection de l'environnement par le biais des moyens d'information de masse et de programmes éducatifs et encourage la formation des juges et des fonctionnaires aux questions environnementales.

SOURCES

Cette exigence est inégalement consacrée au niveau international, même si elle se retrouve à la fois dans des conventions et dans des instruments de droit souple. L'éducation et la formation à l'environnement sont des éléments indispensables du développement durable, ainsi que le prévoit notamment le quatrième Objectif du Développement Durable. Elles contribuent non seulement à l'émergence d'une prise de conscience environnementale (individuelle et collective), mais permettent aussi la participation du public et l'exercice effectif des droits et devoirs.

L'importance de l'éducation et de la formation en matière environnementale a été affirmée pour la première fois dans la Déclaration de Stockholm. Son principe 19 indique qu'«il est essentiel de dispenser un enseignement sur les questions d'environnement aux jeunes générations aussi bien qu'aux adultes, en tenant dûment compte des moins favorisés, afin de développer les bases nécessaires pour éclairer l'opinion publique et donner aux individus, aux entreprises et aux collectivités le sens de leurs irresponsabilités en ce qui concerne la protection et l'amélioration de l'environnement dans toute sa dimension humaine». Elle ajoute encore qu'«il est essentiel aussi que les moyens d'infor-

mation de masse évitent de contribuer à la dégradation de l'environnement et, au contraire, diffusent des informations de caractère éducatif sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement afin de permettre à l'homme de se développer à tous égards». Selon le principe 15 de la Charte mondiale de la nature, «[l]es connaissances relatives à la nature seront largement diffusées par tous les moyens possibles, en particulier par l'enseignement mésologique qui fera partie intégrante de l'éducation générale». La Déclaration de Rio, toutefois, n'évoque pas cette exigence.

De façon sectorielle, certains textes contraignants formulent explicite-

ment cette exigence. S'agissant du climat, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques énonce que les Parties «[e]ncouragent et soutiennent par leur coopération l'éducation, la formation et la sensibilisation du public dans le domaine des changements climatiques et encouragent la participation la plus large à ce processus, notamment celle des organisations non gouvernementales». Elle précise cette obligation en son article 6 selon lequel les Parties doivent «encourager et [...] faciliter aux niveaux national et, le cas échéant, sous-régional et régional, conformément à leurs lois et règlements et selon leurs capacités respectives: l'élaboration et l'application de programmes d'éducation et de sensibilisation du public sur les changements climatiques et leurs effets; [...]iv) la formation de personnel scientifique, technique et de gestion; Soutiennent par leur coopération et encouragent au niveau international, en recourant s'il y a lieu aux organismes existants: la mise au point et l'échange de matériel éducatif et de matériel destiné à sensibiliser le public aux changements climatiques et à leurs effets; et la mise au point et l'exécution de programmes d'éducation et de formation, y compris par le renforcement des organismes nationaux et par l'échange ou le détachement de personnel chargé de former des experts en la matière, notamment pour les pays en développement». L'Accord de Paris sur le climat (préambule et article 12) insiste également sur la nécessité pour les États de s'impliquer dans l'éducation, la

formation et la sensibilisation du public aux questions environnementales. Il en va de même de la Convention sur la diversité biologique (article 13). Au niveau régional, la Charte maghrébine pour la protection de l'environnement impose aux États une obligation d'«intégrer la dimension environnementale dans les programmes d'enseignement à tous les niveaux; encourager l'introduction dans les divers médias des programmes de culture et d'information relatifs à l'environnement».

La société civile s'est également saisie de cet enjeu de premier plan pour l'efficacité à long terme de la protection de l'environnement. La Charte de la Terre formule à ce titre une obligation, certes en des termes généraux quant à sa teneur, mais détaillée quant à son étendue. Elle impose une intégration des connaissances environnementales à l'éducation formelle, en prenant en considération le rôle de l'art, des sciences et des médias en la matière. Les Principes de Johannesburg recommandent quant à eux de «[d]évelopper l'enseignement du droit de l'environnement dans les établissements scolaires et les universités, y compris la recherche et l'analyse, car cet élément est indispensable pour parvenir au développement durable». Enfin, le projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement du CIDCE en fait un droit de «[t]oute personne [...] à l'éducation et à la formation en matière d'environnement, tout au long de la vie».

FORMULATION DU PRINCIPE

L'éducation et la formation à l'environnement sont, de façon générale, évoquées de façon impersonnelle et sans caractère prescriptif. Les textes qui prescrivent aux États des obligations dans ce domaine sont relativement rares (paragraphe VI de l'article 225 de la Constitution brésilienne par exemple). Le projet de Pacte mondial pour l'environnement prend acte de la généralité des précédents existants et de la nécessité de maintenir une approche souple de ce principe, permettant aux États d'agir en fonction des particularités de leurs systèmes nationaux et de leurs capacités. Cette démarche a conduit à imposer une obligation d'enseignement «dans toute la mesure du possible», ménageant aux Parties une marge de manœuvre indispensable en la matière. Le choix de les consacrer de manière autonome et distincte du devoir de promotion de la recherche et de l'innovation découle de la volonté des rédacteurs de souligner l'importance de ces outils pour l'établissement d'une meilleure gouvernance de l'environnement. La formulation de l'article s'inspire directement de la rédaction de la Déclaration de Rio qu'il entend toutefois moderniser en insistant sur la protection de la liberté d'expression et d'information en matière environnementale qui conditionne notamment l'action des médias. ■

ARTICLE 13 RECHERCHE ET INNOVATION



Les Parties doivent promouvoir, dans toute la mesure de leurs moyens, l'amélioration des connaissances scientifiques sur les écosystèmes et sur l'impact des activités humaines. Elles doivent coopérer en échangeant des connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques respectueuses de l'environnement, y compris des techniques novatrices.



Le principe de promotion de la recherche et de l'innovation en matière environnementale rejoint la dynamique du principe d'éducation et de formation, ainsi que le droit d'accès à l'information. En encourageant les acteurs étatiques à octroyer des ressources à la recherche en ce domaine, ce principe participe à la construction d'une société écologiquement responsable. Il revêt à cet égard plusieurs dimensions. Il implique en premier lieu que les États encouragent la recherche scientifique et l'innovation aux fins de préservation de l'environnement, mais également qu'ils veillent à ce que les connaissances scientifiques soient largement diffusées et accessibles à tous, rejoignant ainsi le principe d'information. Enfin, il encourage l'échange des connaissances scientifiques entre les États et facilite la diffusion et le transfert de techniques, notamment vers les pays en voie de développement.

SOURCES

Le principe 20 de la Déclaration de Stockholm prévoyait déjà cette exigence de manière relativement détaillée. Il indique en effet qu'« [o]n devra encourager dans tous les pays, notamment dans les pays en voie de développement, la recherche scientifique et les activités de mise au point technique, dans le contexte des problèmes d'environnement, nationaux et multinationaux. À cet égard, on devra encourager et faciliter la libre circulation des informations les plus récentes et le transfert des données d'expérience, en vue d'aider à la solution des problèmes d'environnement; on devra mettre les techniques intéressant l'environnement à la disposition des pays en voie de développement, à des conditions qui encouragent une large diffusion sans constituer pour eux une charge économique ». La Déclaration de Rio reprend quant à elle le concept de « renforcement des capacités », commun dans les programmes de développement. Son principe 9 énonce en effet que les « États devraient coopérer ou intensifier le renforcement des capacités endogènes en matière de développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices ». L'idée de l'émergence d'une solidarité par le biais d'un partage de connaissance est donc au cœur du principe de promotion de la recherche et de l'innovation. La Déclaration de l'UNESCO de principes éthiques en rapport avec les changements climatiques insiste tout particulièrement sur l'importance des connaissances scientifiques et de l'intégrité dans le processus de décision dans le long article 7 qu'elle y consacre.

Ce concept de recherche et innovation figure dans plusieurs conventions internationales environnementales, et en particulier dans celles ayant pour objet des problématiques scientifiques. Parmi elles, la Convention sur la diversité biologique impose clairement à chaque Partie contractante « reconnaissant que la technologie inclut la biotechnologie, et que l'accès à la technologie et le transfert de celle-ci entre Parties contractantes sont des éléments essentiels à la réalisation des objectifs de la présente Convention, s'engage, sous réserve des dispositions du présent article, à assurer et/ou à faciliter à d'autres Parties contractantes l'accès aux technologies nécessaires à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique, ou utilisant les ressources génétiques sans causer de dommages sensibles à l'environnement, et le transfert desdites technologies » (article 18). L'article 11 de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants met l'accent sur la nécessité de la recherche scientifique en la matière en imposant aux parties « dans la mesure de leurs moyens [d'encourager ou d'entreprendre] aux niveaux national et international, des activités appropriées de recherche-développement, de surveillance et de coopération concernant les polluants organiques persistants et, le cas échéant, les solutions de remplacement et les polluants organiques persistants potentiels ». Il en va de même pour l'article 10.5 de l'Accord de Paris qui considère « essentiel d'accélérer, d'encourager et de permettre l'innovation pour une riposte mondiale efficace à long terme ». D'autres encore consacrent ce principe, comme la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone,

le Protocole de Montréal, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Les textes émanant de la société civile insistent sur des aspects différents de ce principe. La Charte des entreprises pour le développement durable par exemple pose en son principe 13 un devoir de « contribuer au transfert de technologies et de méthodes de gestion respectueuses de l'environnement, dans l'ensemble des secteurs publics et privés ». La Charte de la terre en retient une approche plus globale, incluant à la fois la promotion du développement, l'adoption et le transfert équitable « de technologies sans danger pour l'environnement ».

FORMULATION DU PRINCIPE

Si la force et la portée du principe de promotion de la recherche et de l'innovation transparaissent aisément dans les précédents, sa consécration est variable en terme de contenu. Ces divergences tiennent principalement au fait que le principe recouvre plusieurs composantes dont, à titre principal, la coopération scientifique et le transfert de connaissance. Il semble en effet que les textes existants insistent sur l'un ou l'autre de ces aspects en fonction du sujet concerné.

Compte tenu de sa vocation générale et fédératrice, le Pacte mondial pour l'environnement en retient une conception inclusive qui recouvre à la fois « l'amélioration des connaissances scientifiques », la coopération entre les parties et la « diffusion et le transfert de techniques respectueuses de l'environnement ». Plutôt qu'une obligation précise à la charge des seuls pouvoirs publics, le

Pacte encourage de manière générale la coopération entre les différents acteurs de la recherche et de l'innovation. Pour témoigner de cette souplesse, l'obliga-

tion de promotion des Parties est limitée à « toute la mesure de leurs moyens ». Cette précision permet notamment de prendre en considération la diversité

des niveaux de développement et de capacités des États, maintenant par conséquent l'idée de solidarité qui sous-tend ce principe. ■

ARTICLE 14 RÔLE DES ACTEURS NON-ÉTATIQUES ET ENTITÉS INFRANATIONALES



Les Parties prennent les mesures nécessaires pour encourager la mise en œuvre du présent Pacte par les acteurs non-étatiques et entités infranationales, incluant la société civile, les acteurs économiques, les villes et les régions compte tenu de leur rôle vital dans la protection de l'environnement.



Les acteurs non-étatiques jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du droit international de l'environnement et des principes promus par le projet de Pacte. Il est donc important de consacrer expressément leur rôle. Cet article est dans une certaine mesure le prolongement du principe de participation du public, mais sa portée est beaucoup plus large. Il s'agit en effet de reconnaître expressément les droits et devoirs des ONG, des acteurs économiques et des collectivités locales dans la protection de l'environnement.

SOURCES

Sur le plan pratique, le rôle des acteurs non-étatiques est essentiel. Toutefois, sur le plan juridique, peu de conventions internationales environnementales ont expressément consacré ce rôle. La Convention sur la diversité biologique est quasiment le seul traité contraignant à évoquer clairement cette question. Dans son article 10, elle impose aux Parties d'encourager « ses pouvoirs publics et son secteur privé à coopérer pour mettre au point des méthodes favorisant l'utilisation durable des ressources biologiques ».

Par ailleurs, lors de la COP21, la décision finale des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, insiste sur la nécessité de « soutenir et de promouvoir la coopération régionale et internationale afin de mobiliser une action climatique plus forte et plus ambitieuse de la part de toutes les Parties et des autres acteurs, y compris de la société civile, du secteur

privé, des institutions financières, des villes et autres autorités infranationales, des communautés locales et des peuples autochtones. Plus loin dans cette même décision, elles ont invité « les entités non parties (...) à amplifier leurs efforts et à appuyer des mesures destinées à réduire les émissions et/ou renforcer la résilience et diminuer la vulnérabilité aux effets néfastes des changements climatiques, et à faire état de ces efforts ». Pour sa part, l'Accord de Paris ne mentionne cette exigence que dans son préambule. Celui-ci reconnaît « l'importance de la participation des pouvoirs publics à tous les niveaux et des divers acteurs, conformément aux législations nationales respectives des Parties, dans la lutte contre les changements climatiques ».

Certains instruments de droit souple ont également insisté sur la nécessité d'encourager et de soutenir la participation des acteurs non-étatiques à la mise en œuvre de la protection de l'environnement. L'Agenda 21 de Rio prévoyait

notamment que « [l]es institutions d'assistance financière multilatérale et bilatérale devraient continuer à encourager et à soutenir les petites et moyennes entreprises qui participent à des activités de développement durable ». De même, le principe 27 de la Déclaration de Johannesburg énonce que « dans le cadre de ses activités légitimes, le secteur privé dans son ensemble, c'est-à-dire les grandes entreprises comme les petites, a le devoir de contribuer à l'émergence de communautés et de sociétés équitables et durables ». Le champ de la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) est également favorable à la participation de ces acteurs aux politiques environnementales. Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales leur intiment, entre autres devoirs environnementaux, de « tenir dûment compte de la nécessité de protéger l'environnement, la santé et la sécurité publiques, et d'une manière générale, de conduire leurs activités d'une manière qui contribue à l'objectif plus large de développement durable ». Ce texte pré-

cise d'ailleurs les modalités d'action qui sont attendues des entreprises en terme de gestion environnementale adaptée. La Conférence des Nations Unies sur le développement durable a elle aussi reconnu que « le développement durable suppose une participation active du secteur public comme du secteur privé ». Plus encore, les Parties ont lancé à cette occasion « un appel au secteur privé afin qu'il mette en œuvre des pratiques responsables, telles que celles encouragées par le Pacte mondial ». Plus proches de nous, les Objectifs du Développement Durable soutiennent eux aussi cette implication des acteurs non-étatiques en les incluant pleinement dans leur réalisation.

La société civile est particulièrement consciente de cette nécessité. Outre son propre investissement dans la protection de l'environnement, plusieurs ins-

truments intègrent cette participation. C'est le cas notamment de la Charte des entreprises pour le développement durable, de la Charte de la Terre, du Global Compact ou encore des Principes d'Oslo, qui se concentrent principalement sur le rôle des entreprises et autres acteurs économiques.

FORMULATION DU PRINCIPE

Pour préserver sa dynamique fédératrice et couvrir la plus vaste palette de situations et d'actions envisageables en faveur de la protection de l'environnement, l'article 14 du projet de Pacte mondial pour l'environnement traite du rôle des « acteurs non-étatiques et entités infranationales ». Sans se limiter à une catégorie d'acteurs limitativement désignés, le texte de l'article fait ensuite référence à la société civile, aux acteurs

économiques, aux villes et aux régions, dans une liste non exhaustive comme en témoigne le choix du terme « incluant ».

La formulation de cet article permet de reconnaître le « rôle vital » de ces acteurs et d'y rendre hommage. Le paysage actuel de la protection de l'environnement est en effet considérablement marqué par le travail de ces acteurs non-étatiques. L'article 14 permet en outre de mettre l'accent sur leur responsabilité, puisque leur développement exponentiel, au point que certains opérateurs économiques soient aujourd'hui aussi puissants que des États, impose qu'ils en assument les conséquences. Enfin, le fait que certains de ces opérateurs disposent de ressources conséquentes qui pourront s'avérer précieuses dans la lutte contre les dégradations environnementales ne doit pas être négligé. ■

ARTICLE 15 EFFECTIVITÉ DES NORMES ENVIRONNEMENTALES



Les Parties ont le devoir d'adopter des normes environnementales effectives et de garantir leur mise en œuvre et leur exécution effectives et équitables.



Le principe d'effectivité des normes environnementales reflète une exigence indispensable en matière de protection de l'environnement. Cet article conditionne, en réalité, la réalisation de l'ensemble des principes formulés au sein du projet de Pacte mondial pour l'environnement. Il définit à ce titre un devoir essentiel des Parties, sur lesquelles repose la mise en œuvre du texte.

SOURCES

Le principe 11 de la Déclaration de Rio prévoit ce type d'obligation en prévoyant que les États doivent « promouvoir des mesures législatives efficaces en matière d'environnement ». Il y ajoute la nécessité de prendre en compte dans ce domaine la situation de chaque pays, en particulier des pays en développement et introduit donc dans le principe d'effectivité un élément de différenciation.

Toutefois, cette exigence n'est pas encore clairement consacrée en droit international. Si la force de ce principe est évidente, il n'en demeure pas moins que peu de textes consacrent en tant que tel un principe général d'effectivité des normes environnementales. La majorité des instruments concernés imposent l'effectivité de régulations spécifiques, compte tenu de leur caractère sectoriel. Seul, l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Eu-

rope d'Helsinki de 1975 prévoyait déjà que l'un des objectifs de la coopération devait être d'« accroître l'efficacité des mesures nationales et internationales en matière de protection de l'environnement ».

C'est pourquoi plusieurs textes émanant de la société civile proposent de retenir ce type d'approche générale, pour garantir l'effectivité des normes environnementales. Le projet de Pacte

international de l'UICN formule à cet égard une exigence relativement détaillée en terme de méthode, quoique moins ambitieuse en terme d'objectif. Son article 17 dispose en effet que « Les Parties s'engagent, à chaque étape et à tous les niveaux, à intégrer la protection de l'environnement dans la planification et la mise en œuvre de leurs politiques et activités, en prenant pleinement et également en compte les facteurs environnementaux, économiques, sociaux et culturels. À cet effet, les Parties s'engagent à :

a/ Conduire un examen national régulier de leurs politiques et plans en matière d'environnement et de développement ;

b/ Promulguer, appliquer et réviser périodiquement les lois et règlements ; et

c/ Établir ou renforcer les structures et procédures institutionnelles pour intégrer les enjeux environnementaux et de développement dans toutes les sphères de la prise de décision ».

Dans la jurisprudence internationale, trois affaires ont mis en avant ce principe de l'effectivité des normes environnementales par les États, deux concernant la protection du milieu marin et une en lien avec la protection des droits de l'homme. Tout d'abord, le TIDM, dans un avis du 2 avril 2015²⁴, a estimé que « l'Etat du pavillon a l'obligation de prendre les mesures nécessaires, y compris les mesures d'exécution, pour veiller à ce que les navires battant son pavillon se conforment aux lois et règlements adoptés par les Etats membres de la CSRP relatifs aux ressources biologiques marines dans leur zone économique exclusive aux fins de conservation et de gestion de ces ressources » en précisant que ce dernier a l'obligation « de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les navires battant son pavillon ne se livrent pas, dans les zones économiques exclusives des Etats membres de la CSRP, à des activités de pêche INN telles que définies par la Convention CMA ». Par ailleurs, dans le cadre de l'arbitrage relatif à *la Mer de Chine méridionale*²⁵, la Cour permanente d'arbitrage, après avoir examiné les effets sur le milieu marin causés par les activités de récla-

mation de terre à grande échelle et de construction d'îles artificielles menées par la Chine, a conclu que la Chine avait causé des dommages graves aux récifs coralliens et a manqué à ses obligations de préserver et protéger les écosystèmes délicats ainsi que l'habitat des espèces en régression, menacées ou en voie d'extinction. Elle a également conclu que les autorités chinoises étaient au courant du fait que les pêcheurs chinois exploitaient, à grande échelle, des tortues de mer, des coraux et des palourdes géantes menacés d'extinction dans la mer de Chine méridionale (...) et qu'elles ont manqué aux obligations qui leur incombent de sanctionner ces activités. Enfin, s'agissant de l'obligation positive de prévenir la violation des droits de l'homme pouvant résulter d'une activité dangereuse et qui impose aux autorités publiques l'adoption d'une réglementation effective, la CEDH, dans son affaire *Tatar c. Roumanie* a jugé que « l'article 8 peut donc trouver à s'appliquer dans les affaires d'environnement, que la pollution soit directement causée par l'État ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence d'une réglementation adéquate de l'activité du secteur privé. Si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas d'astreindre l'État à s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale ». Elle a précisé ensuite à cet égard que « [l']obligation positive de prendre toutes les mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants puisent dans le paragraphe 1 de l'article 8 implique, avant tout, pour les États, le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant à une prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine »²⁶.

FORMULATION DU PRINCIPE

Le principe d'effectivité est gouverné par l'idée selon laquelle les États ont non seulement l'obligation d'adopter des

normes, mais aussi de prendre toutes les mesures pour que ces normes soient réellement appliquées. Il comporte ainsi plusieurs aspects. Le premier concerne des exigences relatives à la qualité des normes qui renvoient non seulement à l'efficacité des normes, comme le prévoit la Déclaration de Rio, mais sous-entend également une stabilité, une clarté et une accessibilité suffisante des normes environnementales. La seconde composante du principe concerne l'application des normes. Cela peut par exemple impliquer l'obligation pour l'État de se doter des capacités administratives, scientifiques et techniques appropriées, par exemple sous la forme d'institutions spécifiques ou d'organes de contrôle. Cela peut également comporter l'exigence d'une sanction des manquements aux obligations en matière d'environnement. La mention d'une exécution « équitable » renvoie à la nécessité de prendre en compte, dans le choix de la sanction, la diversité des situations. La rédaction de l'article 15 insiste sur cette double exigence en imposant aux Parties le devoir « d'adopter » et « de garantir la mise en œuvre et l'exécution » des normes environnementales, soulignant le caractère cumulatif de ces exigences.

Le choix de retenir l'expression « normes environnementales » pour désigner le contenu de l'obligation d'adoption répond à une volonté d'englober la palette la plus large possible d'instruments environnementaux. Plutôt qu'indiquer une liste d'instruments qui risquerait d'être interprétée limitativement, le projet de Pacte retient une formulation générale susceptible de recouvrir tous types de législation, réglementation, programme, etc. ■

²⁴ TIDM, demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches, 2 avril 2015, §219

²⁵ CPA, arbitrage relatif à la Mer de Chine méridionale (République des Philippines c. République populaire de Chine), 12 juillet 2016

²⁶ CEDH, *Tatar c. Roumanie*, Req. n° 67012/01, arrêt du 27 janvier 2009, §§87-88.

ARTICLE 16 RÉSILIENCE



Les Parties prennent les mesures nécessaires pour maintenir et rétablir la diversité et la capacité des écosystèmes et des communautés humaines à résister aux perturbations et dégradations environnementales et à se reconstituer ainsi qu'à s'adapter à elles.



Le principe de résilience est un principe émergent en droit international de l'environnement. En ce sens, sa consécration par le projet de Pacte mondial pour l'environnement est une innovation. La résilience écologique a été définie pour la première fois dans les années 1970 par C.S. Holling comme « [l]a capacité d'un système à absorber les perturbations et se réorganiser tout en opérant des changements de manière à garder essentiellement les mêmes fonctions, structures, identités et rétroactions »²⁷. Il s'agit plus simplement de la capacité d'un système à s'adapter aux perturbations, de récupérer un développement ou un fonctionnement normal après la survenance de tels événements. Les politiques environnementales peuvent donc se fixer pour objectif non seulement de réparer une atteinte ponctuelle à l'environnement, mais, plus fondamentalement et de façon plus systémique, de renforcer la capacité d'un écosystème à se réparer lui-même et à retrouver son équilibre initial. D'un point de vue juridique, donc, le principe de résilience vise à encourager cette catégorie particulière d'actions.

SOURCES

Le principe de résilience n'a pas fait jusqu'ici l'objet d'une consécration formelle dans un instrument juridique contraignant. On peut néanmoins retracer son origine indirecte dans l'idée de « l'amélioration » de l'environnement qui figure dans la Déclaration de Stockholm (Principe 1) ou encore dans l'esprit de la Charte de la nature de 1982 qui s'attache particulièrement au respect du fonctionnement des écosystèmes.

De manière explicite, il a été consacré dans deux textes émanant de la société civile. En effet, il figure à l'article 9 du projet de Pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN qui dispose que « [l]a capacité des écosystèmes naturels et des communautés humaines à supporter et à se remettre des nuisances et troubles environnementaux étant limitée, la résilience doit être soutenue. Lorsque de tels nuisances et troubles se produisent, tous les efforts nécessaires pour soutenir ou restaurer les écosystèmes et les communautés doivent être entrepris ». Il apparaît également au principe 4 de

la Déclaration mondiale sur l'état de droit environnemental de l'UICN, selon lequel « [d]es mesures légales ou autres doivent être prises pour protéger et restaurer l'intégrité de l'écosystème et entretenir et améliorer la résilience des systèmes socio-écologiques. Dans la rédaction de politiques et de législation, tout comme dans le processus de décision, la préservation d'une biosphère saine pour la nature et pour l'humanité doit être la considération primordiale ».

FORMULATION DU PRINCIPE

La formulation du principe de résilience se devait d'inclure toutes les composantes de ce concept émergent. En effet, la reconstitution de l'environnement qu'il vise implique elle-même une pluralité d'actions. Il s'agit d'une part d'assurer le maintien et le rétablissement de la diversité environnementale, et, d'autre part, de rendre compte de la capacité des écosystèmes et des communautés à résister aux perturbations. Il implique encore de renforcer leur capacité de reconstitution et adaptation. En ce sens, le principe de résilience encourage le développement de

stratégies autosuffisantes et pérennes. La rédaction de l'article 16 du Pacte entend par conséquent prendre en considération les différents aspects du principe de résilience en les traduisant en un devoir relativement général à la charge des Parties afin de ménager une marge de manœuvre suffisante pour sa mise en œuvre. À cet égard, le texte requiert l'adoption des « mesures nécessaires » sans plus de précision. ■

²⁷ C.S. HOLLING, « Resilience and stability of ecological systems », *Ann. Rev. Ecol. Syst.*, 1973.

ARTICLE 17 NON-RÉGRESSION



Les Parties et les entités infranationales des États Parties s'abstiennent d'autoriser des activités ou d'adopter des normes ayant pour effet de diminuer le niveau global de protection de l'environnement garanti par le droit en vigueur.



Si le principe de non-régression est un principe émergent, l'idée qui le sous-tend est ancienne. Dans sa traduction juridique moderne, ce principe concerne non pas l'environnement lui-même, mais le cadre législatif et réglementaire protecteur de l'environnement. À ce titre, il peut être lié au devoir d'adopter une législation efficace.

SOURCES

Ce principe correspond en pratique au principe de *stand still* tel que consacré par exemple par l'article 23 de la Constitution belge ou encore à l'idée d'«effet cliquet», selon laquelle le retour en arrière d'un processus une fois un certain stade dépassé n'est plus possible, bien connue des systèmes de protection des droits de l'homme. L'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 prévoit par exemple qu'«[a]ucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte».

Les consécutions explicites du concept de non-régression sont encore limitées compte tenu de son caractère émergent. On pourrait estimer qu'il est sous-jacent à l'exigence d'«amélioration» de l'environnement évoquée notamment par la Déclaration de Stockholm, dans son principe 1: «l'homme (...) a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement». L'Accord de Paris est plus explicite en posant, dans le domaine du climat, un principe de progression en son article 4 selon lequel la nouvelle contribution déterminée par chaque État au niveau national «représentera

une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible».

Au niveau régional, la consécration la plus explicite vient de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement. Adopté en 1993, cet ambitieux accord environnemental complémentaire de l'Accord de libre-échange nord-américain prévoit dans son article 3 que «chacune des Parties fera en sorte que ses lois et réglementations garantissent des niveaux élevés de protection environnementale et s'efforcera de continuer à améliorer lesdites lois et réglementations». Le même type d'exigence peut être lu à l'article 1114 de l'ALENA selon lequel les «Parties reconnaissent qu'il n'est pas approprié d'encourager l'investissement en adoucissant les mesures nationales qui se rapportent à la santé, à la sécurité ou à l'environnement. En conséquence, une Partie ne devrait pas renoncer ni déroger, ou offrir de renoncer ou de déroger, à de telles mesures dans le dessein d'encourager l'établissement, l'acquisition, l'expansion ou le maintien sur son territoire d'un investissement effectué par un investisseur. La Partie qui estime qu'une autre Partie a offert un tel encouragement pourra demander la tenue de consultations, et les deux Parties se consulteront en vue d'éviter qu'un tel encouragement ne soit donné». Dans le même esprit, la Convention de Berne pour la protection du Rhin indique dans

son article 4 que les parties s'inspirent entre autres du «principe de la non-augmentation des nuisances». De manière plus indirecte, le TFUE mentionne à l'article 194 «l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement».

Les initiatives émanant de la société civile sont plus ambitieuses à cet égard. La Déclaration mondiale sur l'État de droit environnemental de l'UICN consacre directement le principe de non-régression en son principe 12 selon lequel «[I]es 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». Elle franchit un cap supplémentaire en consacrant un principe de progression en son principe 13, indiquant que «[I]es États, les entités infranationales et les organisations d'intégration régionale 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 et des évolutions politiques les plus récentes».

FORMULATION DU PRINCIPE

Le principe de non-régression est, dans l'économie générale du texte, le corollaire du principe d'effectivité protégé à l'article 15. Il en constitue néanmoins une ramification si développée et parti-

culière que le moment a paru opportun d'en consacrer enfin l'autonomie.

D'un point de vue théorique, le principe de non-régression peut comporter plusieurs volets. Dans une conception minimale, il consiste en une interdiction : l'interdiction, au moment d'adopter une nouvelle législation, d'édicter des dispositions nouvelles moins favorables à l'environnement que les dispositions antérieures. Dans une conception plus ambitieuse, il impose une amélioration de la législation environnementale. Le

projet de Pacte mondial pour l'environnement en retient une conception modeste focalisée sur la première branche du principe. Il entend ainsi imposer l'obligation de ne pas amoindrir le niveau de protection environnementale atteint sans pour autant exiger une progression générale.

Quant à ses modalités, l'article 17 impose une interdiction de diminuer « le niveau global » de la protection, pour indiquer une prise en compte globale des effets des actions entreprises. Ainsi,

cet article n'a pas pour ambition d'être appliqué systématiquement et individuellement à toutes les mesures ayant un effet potentiel sur l'environnement, mais doit conduire à influencer une conception générale de l'action environnementale. Enfin, l'étalon de mesure fixé par le texte est celui « du droit en vigueur ». Cette rédaction volontairement large pourrait permettre d'inclure comme référence non seulement le droit national et international, mais encore la coutume ou d'autres textes de droit « souple ». ■

ARTICLE 18 COOPÉRATION



En vue de conserver, de protéger et de rétablir l'intégrité de l'écosystème de la Terre et de la communauté de la vie, les Parties doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité et de partenariat mondial en vue de la mise en œuvre des dispositions du présent Pacte.



La coopération de bonne foi entre États est considérée comme un principe général de droit international. La nécessité d'une coopération est en outre à la base de la gouvernance mondiale de l'environnement. Cette exigence est évidente, dès lors que les problèmes environnementaux ne sont pas circonscrits aux frontières étatiques. Elle est largement consacrée en droit international de l'environnement tant elle est indispensable à la réalisation de ses objectifs.

SOURCES

La Déclaration de Rio mentionne à plusieurs reprises cet impératif de coopération. Son principe 7 indique tout d'abord que « [l]es États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre ». Selon son principe 14, ensuite, « [l]es États devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres États de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme ». Son principe 27 proclame

enfin que « [l]es États et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable ».

Les consécutions existantes de ce principe peuvent être distinguées selon qu'il s'agit d'une injonction à une coopération transfrontière spécifique ou à une coopération générale et permanente dans la poursuite des objectifs communs de la protection de l'environnement. Dans la première catégorie de textes, quelques conventions environnementales sectorielles mettent en place des obligations de coopération sous la forme de consul-

tation, notification, etc., qui correspondent respectivement aux principes 14 et 18 de la Déclaration de Rio. À ce titre, la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer impose par exemple aux États riverains d'une mer fermée ou semi-fermée de coopérer directement ou par l'intermédiaire d'une organisation régionale pour en coordonner la gestion (article 123). Dans ce même état d'esprit, la Convention internationale de Londres sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures prévoit en son article 7 que les Parties « conviennent de coopérer, en fonction de leurs moyens et de la disponibilité de ressources appropriées, en vue de fournir des services de conseils, un appui technique et du maté-

riel pour faire face à un événement de pollution par les hydrocarbures, lorsque la gravité de l'événement le justifie, à la demande de toute Partie touchée par cet événement ou susceptible de l'être». La Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels de 1992 affirme, quant à elle, dans son préambule la « nécessité de promouvoir une coopération internationale active entre les États concernés avant, pendant et après un accident, d'intensifier les politiques appropriées et de renforcer et coordonner l'action à tous les niveaux appropriés afin de pouvoir plus aisément prévenir les effets transfrontières des accidents industriels, s'y préparer et les combattre ».

Dans sa seconde acception, plus générale, le principe de coopération figurerait déjà au principe 24 de la Déclaration de Stockholm selon lequel « [l]es questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et ce dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les États ». Différentes conventions internationales environnementales, ayant une valeur juridique contraignante, reprennent et affirment cette exigence générale, mais de façon sectorielle. Ainsi, la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer prévoit en son article 197 que « [l]es États coopèrent au plan mondial et, le cas échéant, au plan régional, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et procédures recommandées de caractère international compatibles avec la Convention, pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales ». La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone pose elle aussi ce principe dans son article 2, tout comme la Convention-cadre

des Nations Unies sur les changements climatiques dont l'article 3 impose aux Parties de « travailler de concert ». Le préambule de la Convention sur la diversité biologique insiste sur la coopération internationale, régionale et mondiale « entre les États et les organisations intergouvernementales et le secteur non gouvernemental aux fins de conservation de la diversité biologique et de l'utilisation durable de ses éléments », ce que consacre ensuite son article 5 en imposant aux Parties un devoir de coopération en vue de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, dans son article 3, impose plus précisément « un esprit de solidarité et de partenariat internationaux », pour « améliorer la coopération et la coordination aux niveaux sous régional, régional et international, et mieux concentrer les ressources financières, humaines, organisationnelles et techniques là où elles sont nécessaires ». Enfin, l'Accord de Paris sur le climat reprend ce principe de coopération en son article 7.

Au chapitre des textes juridiquement non contraignants, la Charte mondiale de la nature comme l'Agenda 21 insiste sur cette nécessité de coopération. Ce dernier résume l'idée qui sous-tend ce principe en son chapitre 2 selon lequel, notamment, « les États ont décidé d'établir un nouveau partenariat mondial, qui exige que tous les États poursuivent un dialogue constructif, inspiré par la nécessité de rendre l'économie mondiale plus efficace et plus équitable, compte tenu de l'interdépendance croissante de la communauté des nations et de la nécessité de donner la priorité au développement durable dans le programme d'action de la communauté internationale. Il est reconnu que, pour assurer le succès de ce nouveau partenariat, il est important de surmonter les affrontements et de promouvoir un climat de coopération et de solidarité véritable. Il est également essentiel de renforcer les politiques nationales et internationales et la coopération afin de s'adapter aux nouvelles réalités ».

Enfin, la société civile s'est également emparée de cette exigence, à l'instar

notamment du préambule des Principes d'Oslo sur les obligations globales pour le changement climatique ou encore de l'article 20 du projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement du CIDCE selon lequel « [t]ous les États, les organisations internationales et tous les peuples doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de surveiller, d'évaluer, de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre et marin [...] ».

FORMULATION DU PRINCIPE

Le principe de coopération sous-tend la totalité des relations entre les Parties et la globalité de l'action environnementale compte tenu des caractéristiques de la matière. En ce sens, il est un principe directeur de la dynamique du Pacte dans son ensemble et irrigue en ce sens bon nombre des dispositions qu'il contient.

Le principe de coopération revêt en réalité deux dimensions. Il désigne d'une part une coopération générale qui se traduit par le devoir de coopérer « dans un esprit de partenariat mondial ». Cette formulation a été introduite dans le principe 7 de la Déclaration de Rio. Elle implique que les États agissent de concert en vue de conserver, protéger et rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Le projet de Pacte mondial pour l'environnement y ajoute une exigence de « solidarité ». Cette exigence trouve son fondement dans une communauté de destin unissant les êtres vivants, notion que les rédacteurs ont souhaité traduire par la mention de la « communauté de la vie ».

Le principe de coopération peut également renvoyer à une coopération particulière dans un contexte transfrontière, c'est-à-dire à des exigences minimales de coopération le plus souvent bilatérale. Il se traduit par des principes plus précis, tels que l'utilisation raisonnable et équitable des ressources partagées, la notification et consultation des États affectés, l'obligation de conduire des études d'impact ou encore le devoir d'éviter la délocalisation des activités

nuisibles à l'environnement. C'est un corollaire de l'obligation plus générale de ne pas causer de dommages à l'environnement

dans des zones relevant de la juridiction d'autres États ou ne relevant pas de juridictions nationales que

le projet de Pacte mondial évoque déjà dans d'autres articles. ■

ARTICLE 19 CONFLITS ARMÉS



Les États doivent prendre conformément à leurs obligations de droit international toutes les mesures possibles pour protéger l'environnement en relation avec les conflits armés.



Les conflits armés représentent une menace particulière pour l'environnement compte tenu de leur potentiel destructeur et des situations d'exception qu'ils créent. Pour autant, les États doivent faire en sorte de ne pas écarter leurs obligations environnementales dans ce type de circonstances. Le droit de la guerre lui-même contient des normes minimales de protection de l'environnement en temps de conflit armé. En outre, de nombreux textes consacrent aujourd'hui le principe selon lequel les règles de protection de l'environnement doivent continuer à être appliquées en temps de guerre et prises en considération au cours des opérations militaires.

SOURCES

Le principe 26 de la Déclaration de Stockholm prend en considération la protection de l'environnement en temps de conflits armés, mais uniquement par rapport aux armes nucléaires et aux autres moyens de destruction massive, en indiquant qu'il « faut épargner à l'homme et à son environnement les effets des armes nucléaires et de tous autres moyens de destruction massive ». La Déclaration de Rio formule une consécration plus générale en son principe 24 : « [l]a guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les États doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin ».

La protection de l'environnement en temps de conflit armé est encore peu représentée dans le droit international. A partir de la fin des années 70 apparaît une inquiétude quant à l'impact sur l'environnement des nouvelles méthodes

de guerre résultant des progrès scientifiques et techniques. Ainsi, la résolution 2306 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1969 exprime ce type de préoccupation en considérant comme contraire au droit international l'usage d'agents chimiques susceptibles d'avoir un effet toxique non seulement sur l'homme, mais également sur les plantes et les animaux.

C'est en 1976 qu'est signé le premier instrument juridiquement contraignant qui traite spécifiquement de la question de l'environnement en temps de conflit armés : la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (Convention ENMOD). Si sa perspective est essentiellement ethnocentrée, elle concerne néanmoins indirectement la protection de l'environnement. En ce sens, son premier article dispose que « chaque État partie à la présente Convention s'engage à ne pas utiliser à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles des techniques de modification de l'environnement ayant des effets

étendus, durables ou graves, en tant que moyens de causer des destructions, des dommages ou des préjudices à tout autre État partie ». La Convention ENMOD a toutefois un champ d'application restreint : elle vise le cas précis du recours à la « manipulation délibérée de processus naturels » (article 2).

Enfin, parmi les textes de droit souple, la Charte mondiale de la nature proclame en son paragraphe 5 que « [l]a nature sera préservée des dégradations causées par la guerre ou d'autres actes d'hostilité ». Dans le champ des initiatives de la société civile, le projet de Pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN inclut, en son article 36, un devoir de protection de l'environnement en temps de guerre.

FORMULATION DU PRINCIPE

Le projet de Pacte mondial pour l'environnement inclut une référence claire à la protection de l'environnement en relation avec les conflits armés. Le choix de l'expression « en relation »

est primordial, car il permet de couvrir trois phases temporelles : avant, pendant et après un conflit armé. En outre, cette disposition couvre l'ensemble des conflits armés, internationaux et non internationaux puisqu'elle indique de manière générale que la situation prise

en considération est celle « des conflits armés » au sens large. Elle pose la nécessité de protéger l'environnement, en incluant à la fois des mesures préventives et des mesures correctrices sous les termes « toutes les mesures possibles ». Compte tenu de la sensibili-

té du sujet, le projet de Pacte n'entend pas modifier les engagements étatiques existants, et, pour le souligner, le choix a été fait d'imposer un devoir aux États « conformément à leurs obligations de droit international ». ■

ARTICLE 20 DIVERSITÉ DES SITUATIONS NATIONALES



La situation et les besoins spécifiques des pays en développement, en particulier des pays les moins développés et les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une attention spéciale.

Il doit être tenu compte, lorsque cela est justifié, des responsabilités communes, mais différenciées des Parties et de leurs capacités respectives, eu égard aux contextes nationaux différents.



L'article 20 du projet de Pacte mondial pour l'environnement consacre, à partir de la prise en considération de la diversité des situations nationales, deux principes fondamentaux du droit international de l'environnement. Son premier alinéa proclame en effet la nécessité de tenir compte de la différence de moyens et de capacités existante entre les États. Cette exigence est fréquemment traduite par le principe de différenciation ou de traitement différencié. Sans remettre en cause l'égalité souveraine des États, cardinale en droit international, il permet néanmoins de prendre acte de certaines inégalités à faire face aux enjeux environnementaux dans une optique de compensation, en intégrant ces données dans les modalités de coopération internationale.

Le second alinéa de l'article 20 inclut dans le texte du Pacte le principe des responsabilités communes mais différenciées. Concept-clé du droit international de l'environnement depuis les années 1980, il est devenu une condition du consentement de certains États à s'engager dans un traité. En effet, la reconnaissance de la participation plus importante de certains États à la survenance des dégradations de l'environnement induit une application différenciée des obligations énoncées en fonction de la contribution de chaque État. Ce principe répond à un objectif de solidarité, d'équité et de justice dans les relations internationales.

SOURCES

Si l'article 20 fusionne ces deux aspects de la prise en considération de la diversité des situations nationales, ils sont généralement consacrés séparément dans de nombreux instruments internationaux.

En premier lieu, le principe de traitement différencié en fonction des capacités de chaque État a été consacré au principe 12 de la Déclaration de Stockholm, selon lequel « [i]l faudrait dé-

gager des ressources pour préserver et améliorer l'environnement, compte tenu de la situation et des besoins particuliers des pays en voie de développement et des dépenses que peut entraîner l'intégration de mesures de préservation de l'environnement dans la planification de leur développement, et aussi de la nécessité de mettre à leur disposition à cette fin, sur leur demande, une assistance internationale supplémentaire, aussi bien technique que financière ». La Déclaration de Rio s'approprie cette exigence et la précise en son principe 6, qui

dispose que « la situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays ».

Ce principe se retrouve dans quelques conventions internationales, mais dans

le cadre d'une approche sectorielle. C'est le cas notamment de la Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets de 1972, qui laisse transparaître ce type de dynamique dans son article 2 en imposant aux Parties d'agir « selon leurs possibilités ». De même, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, dans son préambule, préconise que la situation et les besoins particuliers des pays en développement soient « pris en compte ». D'autres instruments évoquent ce principe de façon plus précise. Ainsi, le préambule de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer indique que « la réalisation de ces objectifs contribuera à la mise en place d'un ordre économique international juste et équitable dans lequel il serait tenu compte des intérêts et besoins de l'humanité toute entière et, en particulier, des intérêts et besoins spécifiques des pays en développement, qu'ils soient côtiers ou sans littoral ». Le Protocole de Montréal va plus loin encore puisqu'il détaille non seulement les critères chiffrés de différenciation entre les Parties, mais également la teneur et l'étendue des privilèges accordés en conséquence. La Convention sur la diversité biologique a, quant à elle, bâti une véritable répartition des obligations en son article 20 en fonction de la catégorie de pays concerné. Elle proclame dès son préambule que « des moyens spéciaux sont nécessaires pour satisfaire les besoins des pays en développement, notamment la fourniture de ressources financières nouvelles et additionnelles ainsi qu'un accès approprié aux techniques pertinentes », et note « à cet égard les conditions particulières des pays les moins avancés et des petits États insulaires ». Il en va de même au sein de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification en son article 3. Ce type d'aménagement se retrouve encore dans le Protocole de Kyoto (article 13), dans la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants de 2001 (préambule et article 13), dans l'Accord de Copenhague (article 1), dans l'Accord de Paris sur le climat (articles 2.2 et 4). Plusieurs textes issus de la société civile reprennent, peu ou prou en ces termes, ce principe. C'est le cas notamment du

projet de pacte international de l'IUCN, en son article 13.

En second lieu, si le principe des responsabilités communes mais différenciées est reconnu en droit international de l'environnement, il ne fait l'objet que d'une consécration partielle et limitée. Le principe 7 de la Déclaration de Rio en donne une formulation générale en posant qu'« étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes, mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent ». Toutefois, ce texte n'a pas de valeur juridique. Le préambule de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants s'y réfère également mais, là encore, sans portée juridique directe. C'est uniquement dans le domaine du climat que ce principe a été consacré dans des instruments juridiquement contraignants. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques prend acte de ce que « la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés, que les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles et que la part des émissions totales imputable aux pays en développement ira en augmentant pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins de développement » et « que le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes, mais différenciées ». En conséquence, son article 3 dispose qu'il « incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes, mais différenciées [...] ». Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde

de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ».

Le principe est encore codifié à l'article 4 de l'Accord de Paris. Ce dernier texte retient d'ailleurs une interprétation différente du principe : plutôt qu'une classification binaire opposant pays développés et pays en développement, il privilégie une différenciation plus souple, variant en fonction des évolutions potentielles des contextes nationaux.

Concernant la jurisprudence internationale, seul l'organe de règlement des différends de l'OMC semble avoir reconnu l'existence de ce principe. Dans l'affaire *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, il a enjoint les Parties au litige « à coopérer pleinement afin de conclure le plus tôt possible un accord qui permettra de protéger et de conserver les tortues marines à la satisfaction de tous les intérêts en jeu et en tenant compte du principe que les États ont des responsabilités communes, mais différenciées lorsqu'il s'agit de conserver et de protéger l'environnement »²⁸.

Enfin, le principe des responsabilités communes mais différenciées fait l'objet d'un large consensus au sein des textes émanant de la société civile. Les Principes de Johannesburg indiquent à cet égard clairement que « l'inégalité existant entre les nations puissantes et celles qui ne le sont pas, en ce qui concerne les moyens et les possibilités d'intervenir pour favoriser l'exploitation viable de l'environnement mondial commun, impose aux premières une plus grande responsabilité pour ce qui est de la protection de l'environnement mondial ». La Déclaration de New Delhi (principe 3), les Principes d'Oslo sur les obligations globales pour le changement climatique, ou encore le projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement du CIDCE.

FORMULATION DU PRINCIPE

Les rédacteurs du projet de Pacte mondial pour l'environnement ont pris le parti de fusionner les deux aspects de la prise en considération de la diversité des

situations nationales. Il n'en demeure pas moins que cet article comporte deux paragraphes conceptuellement différents. Le premier s'intéresse particulièrement aux pays les moins avancés, les plus vulnérables, alors que le second s'intéresse aux responsabilités communes mais différenciées, impliquant la notion de partage de la charge. Ce sont deux concepts distincts bien qu'ils soient, de manière originale, réunis dans le même article.

Le premier alinéa de l'article formule par conséquent l'idée du traitement différencié en des termes quasiment identiques à ceux du principe 6 de la Déclaration de Rio. Il s'agit ici de prendre acte à la fois du retard de développement que

peuvent connaître certains États, mais également de leurs besoins spécifiques, dans une optique de compensation et d'équité de la coopération.

Le second alinéa de l'article est dédié à la prise en considération des différences de responsabilité, en fonction de la contribution aux dégradations environnementales des Parties, mais également en fonction de leurs capacités. Le texte précise toutefois que cette prise en compte ne doit intervenir que « lorsque cela est justifié ». Cette proposition vise à établir clairement que toutes les dispositions du Pacte n'ont pas vocation à être appliquées de manière différenciée. Il est certains droits

et devoirs, en effet, dont le respect ou l'existence ne sont aucunement liés à la contribution historique d'une Partie à la survenance d'une dégradation environnementale. L'apport du Pacte consiste ici à étendre le champ d'application du principe des responsabilités communes mais différenciées : auparavant consacré, pour l'essentiel, tout au moins sur le plan conventionnel, dans le domaine du climat, ce principe serait étendu, plus globalement, à l'ensemble de la matière environnementale. ■

28 OMC, États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, rapport du Groupe spécial, WT/DS58/RW (15 juin 2001), §7.2.

ARTICLE 21 SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE



Il est institué un mécanisme de suivi en vue de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect des dispositions du présent Pacte.

Ce mécanisme consiste en un comité d'experts indépendants et est axé sur la facilitation. Il fonctionne d'une manière transparente, non accusatoire et non punitive. Le comité accorde une attention particulière à la situation et aux capacités nationales respectives des Parties.

Un an après l'entrée en vigueur du présent Pacte, le dépositaire convoquera une réunion des Parties qui arrêtera les modalités et procédures par lesquelles le comité exercera ses fonctions.

Deux ans après l'entrée en fonction du comité, puis selon une périodicité qui sera fixée par la réunion des Parties, mais ne pourra être supérieure à quatre ans, chaque partie fera rapport au comité sur les progrès qu'elle aura accomplis pour mettre en œuvre les dispositions du Pacte.



SOURCES

L'article 21 du projet de Pacte prévoit l'instauration d'un mécanisme de suivi chargé de la mise en œuvre du texte. Ce type de disposition, fréquente dans les traités environnementaux, revêt une importance de premier plan dans la garantie de l'effectivité des engagements souscrits par les Parties.

En effet, dans la mesure où l'un des objectifs principaux du projet de Pacte mondial pour l'environnement est la concrétisation des principes de droit international de l'environnement, les rédacteurs ont considéré que la seule proclamation de ces principes était insuffisante. Partant de ce constat, le Pacte doit être assorti d'un mécanisme de suivi, en vue de garantir leur applica-

tion. La rédaction de l'article 21 est directement inspirée de celle de l'article 15 de l'Accord de Paris sur le climat qui a institué ce type de mécanisme pour « faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions du présent Accord ». Cet article précise par ailleurs que le mécanisme de suivi sera garanti par un « comité d'experts », « axé sur la facilitation » et fonctionnant

« d'une manière transparente, non accusatoire et non punitive ».

FORMULATION DU PRINCIPE

Si la nécessité de prévoir un mécanisme de suivi a fait l'unanimité au sein du Groupe d'experts pour le Pacte, il a été considéré que les modalités d'organisation et de fonctionnement de ce comité dépendront du choix des futurs diplomates. L'option retenue consiste

donc davantage en une proposition qui pourrait servir de base de réflexion pour le texte définitif.

Le choix d'un mécanisme relativement souple semble particulièrement adapté dans la mesure où le Pacte consacre des principes généraux, qui ménagent aux États une marge d'appréciation conséquente dans le choix des mesures à adopter pour les mettre en œuvre. Le Comité a donc été envisagé par les rédacteurs du projet comme un lieu

d'information et d'échanges, permettant par exemple aux États de mettre en commun leurs pratiques respectives dans la mise en œuvre de leurs engagements. Ces « meilleures pratiques » pourraient alors constituer un modèle à partir duquel le Comité pourrait formuler des recommandations à l'attention des États. L'organe pourrait en outre se voir confier une fonction interprétative lui permettant de préciser le contenu des principes du Pacte à la lumière des difficultés d'application. ■

ANNEXE PROJET DE PACTE MONDIAL POUR L'ENVIRONNEMENT

■ PRÉAMBULE

Les Parties au présent Pacte,

Conscientes de l'aggravation des menaces qui pèsent sur l'environnement et de la nécessité d'agir de manière ambitieuse et concertée au niveau mondial pour en assurer une meilleure protection, Réaffirmant la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972, la Charte mondiale de la nature adoptée le 28 octobre 1982, et la Déclaration de la Conférences des Nations Unies sur l'environnement et le développement adoptée à Rio le 14 juin 1992, Rappelant leur attachement aux objectifs de développement durable adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 septembre 2015,

Considérant notamment l'urgence de la lutte contre les changements climatiques et rappelant les objectifs fixés par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques adoptée à New York le 9 mai 1992 et par l'Accord de Paris du 12 décembre 2015, Constatant que la planète fait face à une perte sans précédent de sa biodiversité exigeant une action urgente, Réaffirmant la nécessité de s'assurer, en exploitant les ressources naturelles, que les écosystèmes soient résilients et continuent de fournir des services essentiels, préservant ainsi la diversité de la vie sur Terre, et contribuant au bien-être humain et à l'élimination de la pauvreté,

Conscientes que le caractère planétaire des menaces à la communauté de la vie sur Terre requiert de tous les Etats qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes mais différenciées et leurs capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales, Résolus à promouvoir un développement durable qui permette à chaque génération de satisfaire ses besoins sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs, dans le respect des équilibres et de l'intégrité de l'écosystème de la Terre, Soulignant le rôle vital des femmes en matière de développement durable ainsi que la nécessité de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes,

Conscientes de la nécessité de respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits humains, le droit à la santé, les droits et savoirs des populations autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des

personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable, placés sous leur juridiction, Se félicitant du rôle vital des acteurs non étatiques, y compris la société civile, les acteurs économiques, les villes, les régions et les autres autorités infranationales dans la protection de l'environnement,

Soulignant l'importance fondamentale que revêtent la science et l'éducation en vue du développement durable,

Soucieuses de conduire des actions guidées par l'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle,

Affirmant la nécessité d'adopter une position commune et des principes qui inspireront et guideront les efforts de tous en vue de protéger et préserver l'environnement,

Sont convenues des articles suivants :

■ ARTICLE 1^{ER}

Droit à un environnement écologiquement sain

Toute personne a le droit de vivre dans un environnement écologiquement sain et propice à sa santé, à son bien-être, à sa dignité, à sa culture et à son épanouissement.

■ ARTICLE 2

Devoir de prendre soin de l'environnement

Tout Etat ou institution internationale, toute personne physique ou morale, publique ou privée, a le devoir de prendre soin de l'environnement. A cette fin, chacun contribue à son niveau à la conservation, à la protection et au rétablissement de l'intégrité de l'écosystème de la Terre.

■ ARTICLE 3

Intégration et développement durable

Les Parties doivent intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques et de leurs activités nationales et internationales, notamment en vue de promouvoir la lutte contre le dérèglement climatique, la protection des océans et le maintien de la biodiversité. Elles s'engagent à rechercher un développement durable. A cette fin, elles doivent veiller à promouvoir des politiques de soutien public, des modes de production et de consommation durables et respectueux de l'environnement.

■ ARTICLE 4

Equité intergénérationnelle

L'équité intergénérationnelle doit guider les décisions susceptibles d'avoir un impact sur

l'environnement.

Les générations présentes doivent veiller à ce que leurs décisions et actions ne compromettent pas la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

■ ARTICLE 5

Prévention

Les mesures nécessaires doivent être prises pour prévenir les atteintes à l'environnement. Les Parties 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 sur le territoire d'autres Parties ou dans les zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Elles prennent les mesures nécessaires pour qu'une évaluation de l'impact sur l'environnement soit réalisée avant que ne soit prise la décision d'autoriser ou d'entreprendre un projet, une activité, un plan ou un programme susceptible d'avoir une incidence négative significative sur l'environnement.

En particulier, les Etats doivent garder sous surveillance les effets de tout projet, activité, plan ou programme mentionnés ci-dessus qu'ils autorisent ou entreprennent, au regard de leur obligation de diligence.

■ ARTICLE 6

Précaution

En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

■ ARTICLE 7

Dommages à l'environnement

Les mesures nécessaires doivent être prises pour assurer une réparation adéquate des dommages à l'environnement.

Les Parties doivent notifier immédiatement aux autres Etats toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets dommageables soudains sur l'environnement de ces derniers. Les Parties doivent coopérer sans délai pour aider les Etats concernés.

■ ARTICLE 8

Pollueur-payeur

Les Parties s'assurent que les coûts de prévention, d'atténuation et de réparation des pollutions et autres perturbations et dégradations environnementales sont supportés, dans toute la mesure du possible, par celui qui est à l'origine de celles-ci.

■ ARTICLE 9

Information du public

Toute personne, sans avoir besoin de démontrer un intérêt, a un droit d'accès à l'information environnementale détenue par les autorités publiques.

Les autorités publiques doivent, dans le cadre de leur législation nationale, collecter et mettre à la disposition du public les informations environnementales pertinentes.

■ ARTICLE 10

Participation du public

Toute personne a le droit de participer, à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes, à l'élaboration des décisions, mesures, plans, programmes, activités, politiques et instruments normatifs des autorités publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement.

■ ARTICLE 11

Accès à la justice en matière environnementale

Les Parties veillent à garantir un droit d'accès effectif et à un coût abordable aux procédures administratives et judiciaires, notamment pour des réparations et des recours, pour contester les actions ou omissions des autorités publiques ou des personnes privées qui contreviennent au droit de l'environnement, prenant en considération les dispositions du présent Pacte.

■ ARTICLE 12

Éducation et formation

Les Parties veillent à ce que soit dispensé, dans toute la mesure du possible, un enseignement sur les questions liées à l'environnement aux membres des jeunes générations aussi bien qu'aux adultes, afin de donner à chacun le sens de ses responsabilités dans la protection et l'amélioration de l'environnement.

Les Parties veillent à la protection de la liberté d'expression et d'information en matière environnementale. Elles favorisent la diffusion par les moyens d'information de masse d'informations à caractère éducatif sur les écosystèmes et la nécessité de protéger et de préserver l'environnement.

■ ARTICLE 13

Recherche et Innovation

Les Parties doivent promouvoir, dans toute la mesure de leurs moyens, l'amélioration des connaissances scientifiques sur les écosystèmes et sur l'impact des activités humaines. Elles doivent coopérer en échangeant des connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques respectueuses de l'environnement, y compris des techniques novatrices.

■ ARTICLE 14

Rôle des acteurs non-étatiques et entités infranationales

Les Parties prennent les mesures nécessaires pour encourager la mise en œuvre du présent Pacte par les acteurs non-étatiques et entités infranationales, incluant la société civile, les acteurs économiques, les villes et les régions

compte tenu de leur rôle vital dans la protection de l'environnement.

■ ARTICLE 15

Effectivité des normes environnementales

Les Parties ont le devoir d'adopter des normes environnementales effectives et de garantir leur mise en œuvre et leur exécution effectives et équitables.

■ ARTICLE 16

Résilience

Les Parties prennent les mesures nécessaires pour maintenir et rétablir la diversité et la capacité des écosystèmes et des communautés humaines à résister aux perturbations et dégradations environnementales et à se reconstituer ainsi qu'à s'adapter à elles.

■ ARTICLE 17

Non-régression

Les Parties et les entités infranationales des États Parties s'abstiennent d'autoriser des activités ou d'adopter des normes ayant pour effet de diminuer le niveau global de protection de l'environnement garanti par le droit en vigueur.

■ ARTICLE 18

Coopération

En vue de conserver, de protéger et de rétablir l'intégrité de l'écosystème de la Terre et de la communauté de la vie, les Parties doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité et de partenariat mondial en vue de la mise en œuvre des dispositions du présent Pacte.

■ ARTICLE 19

Conflits armés

Les États doivent prendre conformément à leurs obligations de droit international toutes les mesures possibles pour protéger l'environnement en relation avec les conflits armés.

■ ARTICLE 20

Diversité des situations nationales

La situation et les besoins spécifiques des pays en développement, en particulier des pays les moins développés et les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une attention spéciale.

Il doit être tenu compte, lorsque cela est justifié, des responsabilités communes mais différenciées des Parties et de leurs capacités respectives, eu égard aux contextes nationaux différents.

■ ARTICLE 21

Suivi de la mise en œuvre du Pacte

Il est institué un mécanisme de suivi en vue de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect des dispositions du présent Pacte.

Ce mécanisme consiste en un comité d'experts indépendants et est axé sur la facilitation. Il fonctionne d'une manière transparente, non accusatoire et non punitive. Le comité accorde une attention particulière à la situation et aux capacités nationales respectives des Parties.

Un an après l'entrée en vigueur du présent Pacte, le dépositaire convoquera une réunion des Parties qui arrêtera les modalités et pro-

cédures par lesquelles le comité exercera ses fonctions.

Deux ans après l'entrée en fonction du comité, puis selon une périodicité qui sera fixée par la réunion des Parties mais ne pourra être supérieure à quatre ans, chaque partie fera rapport au comité sur les progrès qu'elle aura accomplis pour mettre en œuvre les dispositions du Pacte.

■ ARTICLE 22

Secrétariat

Le Secrétariat du présent Pacte est assuré par le Secrétaire général des Nations Unies [ou le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement].

Le Secrétaire général des Nations Unies [ou le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement] convoque en tant que de besoin la réunion des Parties.

■ ARTICLE 23

Signature, ratification, acceptation, approbation, adhésion

Le présent Pacte est ouvert à la signature et soumis à la ratification, l'acceptation ou l'approbation des États et des organisations internationales. Il sera ouvert à la signature au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York du XXX au XXX et sera ouvert à l'adhésion dès le lendemain du jour où il cessera d'être ouvert à la signature. Les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion sont déposés auprès du Dépositaire.

ARTICLE 24

Entrée en vigueur

Le présent Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du XX instrument de ratification, approbation, acceptation ou d'adhésion. Pour chacun des États et organisations internationales qui ratifieront, approuveront ou accepteront le présent Pacte ou y adhéreront après le dépôt du XX instrument de ratification ou d'adhésion, ledit Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

■ ARTICLE 25

Dénonciation

À l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité à l'égard d'une Partie, cette Partie peut, à tout moment, le dénoncer par notification écrite adressée au Dépositaire. Cette dénonciation prend effet à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle le Dépositaire en reçoit notification, ou à toute date ultérieure pouvant être spécifiée dans ladite notification.

■ ARTICLE 26

Dépositaire

L'original du présent traité dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.



www.globalpactenvironment.org