

Novembre 2015

RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Devoirs des Etats, droits des individus

A la veille de la Conférence de Paris de décembre 2015, la COP 21¹, les négociateurs se mobilisent pour adopter un nouvel accord international sur le changement climatique. Pour protéger l'environnement, les normes doivent en effet être adoptées à l'échelle internationale : **la crise écologique ne s'arrête pas aux frontières des Etats**. Les territoires écologiques ont des périmètres différents des territoires du droit national.

Le droit international de l'environnement est cependant marqué par un **double échec** : inefficacité du **processus d'élaboration** des normes, en raison de la lenteur, voire de la paralysie des négociations ; difficultés **au stade de l'application**, en l'absence de mécanismes de contrôle et de sanctions efficaces.

Pour rendre plus effectif le droit international de l'environnement, il faut que la société civile s'en empare. Le respect des traités par les Etats doit devenir l'affaire de tous les citoyens, afin que le droit à un environnement sain, aujourd'hui consacré par de nombreuses constitutions nationales, soit respecté.

Il faut donc consacrer expressément, dans les *règles* du droit international, la place de la société civile. Il faut lui accorder des **droits et des garanties**, à chaque étape du processus.

L'ÉLABORATION DES NORMES INTERNATIONALES : LES GARANTIES PROCÉDURALES

En pratique, la société civile joue un rôle important dans les négociations environnementales. Lors de la Conférence de Rio de 1992, plus de 20 000 représentants d'ONG étaient présents. Lors de la COP 21, des espaces spécifiques sont réservés aux acteurs non-étatiques : ONG, entreprises ou collectivités territoriales.

Toutefois le droit est en retard sur cette réalité. Certes, le principe de participation du public est consacré par certains textes internationaux, tels que la Convention d'Aarhus, mais uniquement, et paradoxalement, pour l'élaboration des normes *internes*. En outre, la participation de la société civile est inégale selon les enceintes internationales.

L'exigence de démocratie participative doit être transposée à l'échelle internationale. **Une institutionnalisation du rôle de la société civile permettrait de faire perdurer et renforcer ce type d'initiatives, en leur donnant plus de légitimité.**

Il est proposé notamment de :

- Mettre en œuvre une **initiative citoyenne** et un **droit de pétition universel** auprès des institutions internationales
- Adopter une **convention internationale relative à la participation du public dans l'élaboration du droit international de l'environnement** : s'inspirant des lignes directrices d'Almaty, celle-ci pourrait regrouper et préciser les principes fondamentaux dans ce domaine : participation du public, droit d'accès aux informations détenues par les organisations internationales, ou encore règles d'accréditation des ONG.

¹ 21^{ème} Conférence des Parties de la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC).

L'APPLICATION DES NORMES INTERNATIONALES : LES GARANTIES JURIDICTIONNELLES

L'existence de mécanismes de contrôle et de sanction efficaces est une condition indispensable de l'effectivité de la règle. **Il n'est pas de droit sans contrainte.** Plusieurs organes sont à même de connaître du respect par un Etat de ses engagements environnementaux au niveau international, mais de nombreux problèmes subsistent.

- Il existe parfois au sein des conventions environnementales des **comités de contrôle, à caractère non juridictionnel**, qui disposent de pouvoirs limités. Des améliorations sont possibles :

→ La **saisine de ces instances**, quasi-exclusivement réservée aux Etats, **devrait être généralisée aux ONG, sur le modèle de la Convention d'Aarhus.**

→ La conférence de Paris offre une excellente occasion de construire une nouvelle procédure de non-respect plus transparente et plus ouverte.

- La **justice internationale** reste facultative et devant les juridictions internationales, les acteurs non étatiques ne sont pas recevables à agir. **La France est d'ailleurs au nombre des Etats qui n'acceptent pas la compétence obligatoire de la Cour internationale de justice**, ce qui est particulièrement regrettable dans le cas du pays organisateur de la COP 21.

→ La **compétence obligatoire de la Cour Internationale de Justice** devrait être reconnue par les grands Etats.

→ Un droit d'intervention, voire un **véritable droit de saisine pourrait être consacré pour certaines catégories d'acteurs non gouvernementaux**, afin de contrôler l'effectivité d'une convention environnementale.

→ Les réflexions en cours sur la **création d'une juridiction spécialisée en matière environnementale et d'une organisation mondiale de l'environnement** doivent être poursuivies.

- **Le juge national devrait s'ériger en juge international de droit commun pour devenir le premier garant du respect par l'Etat de ses engagements internationaux.** Cette mission vient d'être illustrée de façon éclatante par le Tribunal de la Haye qui a condamné l'Etat néerlandais, dans une décision rendue le 24 juin 2015, à réduire ses émissions de gaz à effet de serre sur le fondement de son devoir de protéger l'environnement.

- Un **chapitre traitant spécifiquement de la question du droit au recours**, et plus particulièrement de l'invocabilité de la convention devant les juridictions internes, **devrait être intégré dans les conventions environnementales.**

LE CONTENU DES NORMES INTERNATIONALES : LES GARANTIES TEXTUELLES

Le droit international de l'environnement se caractérise par une profusion de normes. On compte plus de 500 traités plus ou moins directement liés au domaine de l'environnement. L'amélioration de la qualité et de l'accessibilité de ces normes suppose un **travail de recensement et de remise en ordre** des conventions internationales environnementales. A terme, des regroupements pourraient être envisagés dans le cadre d'une **codification**.

Surtout, **un texte universel à valeur obligatoire regroupant l'ensemble des principes fondateurs du droit international de l'environnement donnerait à ce dernier la pierre angulaire dont il a besoin.**

- La commission propose donc l'adoption d'une **Charte universelle de l'environnement**, qui se distinguerait des déclarations existantes par sa **valeur juridique obligatoire. Cette Charte viendrait compléter, unifier et fonder le droit international de l'environnement.**

- Ce texte contiendrait des **droits matériels et procéduraux**, et le contrôle du respect de ces droits serait assuré par la **création d'un comité de suivi** et l'insertion d'un chapitre consacré au **droit de recours** qui garantirait l'invocabilité de la Charte devant les juridictions internes

Le droit international de l'environnement de demain reposerait alors sur un triptyque : **Charte universelle, Cour internationale et Organisation mondiale de l'environnement.**

Dès sa parution le 17 novembre 2015, le rapport pourra être téléchargé sur le site : www.leclubdesjuristes.com