

# Adopter un Pacte international pour la protection de l'environnement

*Prendre les droits environnementaux au sérieux*

Présentée par Yann AGUILA,

*Avocat au Barreau de Paris, Ancien membre du Conseil d'Etat,*

*Président de la Commission Environnement du Club des juristes*

[yannaguila@bredinprat.com](mailto:yannaguila@bredinprat.com)

Le droit international de l'environnement se caractérise par une profusion de normes à caractère technique ayant pour objet principal ou accessoire l'environnement ou le développement durable, auxquelles sont adossées diverses institutions et organisations internationales.

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. Un texte universel à valeur obligatoire permettrait de mieux protéger les droits humains qui sont associés au droit à un environnement sain. En 2016, cinquante ans après l'adoption des **deux pactes internationaux de 1966** (Pacte relatif aux *droits civils et politiques* et Pacte relatif aux *droits économiques, sociaux et culturels*), le moment paraît venu de compléter l'édifice par une **troisième génération de droits de l'homme**, avec l'adoption d'un **Pacte international pour la protection de l'environnement**.

L'adoption d'un tel Pacte international est ainsi l'une des propositions majeures du récent rapport de la Commission Environnement du Club des Juristes, fruit d'un travail qui a permis d'établir un état des lieux de cette discipline, d'identifier ses faiblesses et surtout ses potentialités<sup>1</sup>.

## **Unifier le droit international de l'environnement dans un traité fondateur**

Le premier intérêt d'un tel texte « totémique » est de **fonder la matière**. Le droit international de l'environnement a besoin d'unité. Caractérisé par sa fragmentation, il comporte un nombre important de traités disparates, portant sur des aspects techniques de la protection de l'environnement. On trouve des conventions sur le climat, la biodiversité, la désertification, les produits chimiques, etc. Elles fonctionnent selon des règles propres et se caractérisent par leur manque d'unité. Conclure un traité qui aurait pour objet global la protection de l'environnement permettrait de poser dans un texte unique les principes communs à l'ensemble de la matière. Les

---

<sup>1</sup> Ce rapport présente 21 propositions pour « renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement ». Il peut être téléchargé sur le lien suivant : <http://www.leclubdesjuristes.com/les-commissions/rapport-renforcer-lefficacite-du-droit-international-de-lenvironnement-devoirs-des-etats-droits-des-individus/>

conventions *spéciales* s'analyseraient alors comme les déclinaisons des principes *généraux* dans des domaines particuliers.

Le second intérêt d'un tel texte est de **créer une dynamique normative et jurisprudentielle**. A l'image de ce qui s'est produit en France après l'adoption de la Charte constitutionnelle de l'environnement en 2004, l'existence d'un catalogue de principes féconds produit un impact profond sur le système juridique. L'expérience montre qu'un texte fondateur irrigue la jurisprudence à laquelle il appartient, selon la formule de Portalis, « de mettre ses principes en action, de les ramifier, de les étendre, par une application sage et raisonnée, aux hypothèses prévues ». Un tel texte crée une dynamique jurisprudentielle qui nourrit l'inspiration de l'ensemble des juridictions.

### **Compléter l'édifice juridique avec un traité ayant une valeur juridique**

Il existe aujourd'hui plusieurs **déclarations internationales sans portée juridique** consacrant des principes en matière environnementale. Elles ont été adoptées soit à l'occasion des grandes conférences environnementales (*Déclaration de Stockholm* de 1972, *Déclaration de Rio* de 1992), soit sous forme de résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (*Charte mondiale de la Nature* de 1982, résolution n° 37/7).

Les déclarations internationales existantes sont toutefois dépourvues de force juridique. Le moment est venu de consacrer ces principes protecteurs de l'environnement dans **un véritable traité**, c'est-à-dire un acte ayant une valeur juridique.

La différence entre une simple déclaration et un traité est fondamentale : **on peut se prévaloir devant un juge des traités, tels que les Pactes internationaux en matière de droits de l'homme**<sup>2</sup>. Le nouveau Pacte permettrait ainsi au juge interne de contrôler la conformité des lois et des règlements nationaux aux grands principes environnementaux – ce qui n'est pas possible à l'heure actuelle au regard des simples déclarations, sans portée normative. Certes, certains pays ont déjà consacré ces principes dans des textes à valeur constitutionnelle, comme la France avec la Charte constitutionnelle de l'environnement de 2004. Mais tel n'est pas le cas de nombreux pays qui, au mieux, se sont bornés à consacrer dans leur constitution un seul principe, le droit à un environnement sain. Le fait de disposer d'un véritable catalogue de principes fondateurs à caractère obligatoire compléterait utilement l'édifice juridique.

**Le Pacte international pour la protection de l'environnement serait à la Déclaration de Rio ce que les pactes internationaux de 1966 sont à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948** : un acte venant donner force juridique obligatoire aux principes antérieurement consacrés sous la forme d'une simple déclaration.

Il faut rappeler que la **Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948** n'a pas de valeur juridique : elle avait pris la forme d'une simple **résolution** de l'Assemblée générale des Nations Unies. **Ce n'est que le 16 décembre 1966**, pour lui donner une force obligatoire, qu'ont été adoptés **deux pactes internationaux**, le Pacte relatif aux **droits civils et politiques** et le Pacte relatif aux **droits économiques, sociaux et culturels**. Ces deux traités sont la transposition juridique, avec force obligatoire, de la Déclaration Universelle.

---

<sup>2</sup> Cette possibilité existe toujours devant les juridictions *internationales*, puisqu'un traité engage les Etats Parties. S'agissant des juridictions *internes*, la faculté d'invoquer un traité varie selon que le système juridique repose sur une conception moniste ou dualiste des rapports entre ordre interne et ordre international.

Le même processus pourrait être enclenché en matière environnementale. Il s'agit, sur le plan juridique, de prendre les droits environnementaux au sérieux.

### **Un troisième Pacte international, une troisième génération de droits de l'homme**

L'adoption d'un tel Pacte viendrait compléter le corpus des instruments de protection des droits de l'homme.

Une **troisième génération** de droits de l'homme est en effet progressivement apparue depuis une trentaine d'années. Après les droits civils et politiques (première génération), puis les droits économiques et sociaux (deuxième génération), consacrés notamment par les deux pactes internationaux de 1966, une nouvelle préoccupation s'est fait jour : les droits et devoirs de l'homme en matière environnementale. Les Déclarations de Stockholm puis de Rio ont déjà posé les premiers jalons de ce mouvement.

On observe ainsi un **processus historique d'enrichissement progressif** des droits de l'homme. Par comparaison, en France la **Charte constitutionnelle de l'environnement de 2004** est venue **compléter le dytique** constitué par la Déclaration de 1789 (pour les droits civils et politiques) et le Préambule de 1946 (pour les droits économiques et sociaux). **Troisième pilier** des instruments de protection des droits fondamentaux en France, la Charte de l'environnement de 2004 pourrait ainsi constituer un précédent utile pour le Pacte international pour la protection de l'environnement.

Toutefois, sur le plan international, les conséquences de cette évolution n'ont pas encore été tirées. Le corpus des traités environnementaux paraît **lacunaire** : on ne dispose pas aujourd'hui d'un traité consacrant les principes fondamentaux du droit de l'environnement.

### **L'architecture du Pacte International sur la protection de l'environnement**

Un texte à vocation universelle en matière d'environnement constituerait la pierre angulaire du droit de l'environnement. Il en fixerait les principes fondateurs, l'ensemble des conventions environnementales *sectorielles* s'analysant alors comme la déclinaison et la mise en œuvre de ces principes dans des domaines particuliers. On pourrait d'ailleurs imaginer que le Pacte contienne une clause finale interprétative, afin que les conventions sectorielles puissent être interprétées à la lumière des grands principes qui auraient été ainsi consacrés.

Il n'est pas nécessaire à ce stade de se prononcer sur son **appellation** : par commodité, on emploie ici le vocable de « Pacte », mais le texte pourrait fort bien s'intituler « Charte » ou encore « Convention ».

Il en va de même de son **contenu** précis, qui resterait à préciser et à débattre. On se bornera ici à en dessiner les grandes lignes.

La **clé de voûte** du texte devrait être la reconnaissance du **droit à un environnement sain**, qui appartient à chaque personne. De ce droit fondamental découle le droit des citoyens de demander des comptes aux Etats, quant au respect de l'environnement. L'un des intérêts de sa consécration est également de donner un fondement juridique à la mobilisation de la société civile sur la scène

internationale, mobilisation dont chacun reconnaît aujourd'hui la nécessité pour lutter contre la crise climatique<sup>3</sup>.

Ce texte pourrait ensuite reprendre les principes aujourd'hui consacrés par les déclarations et chartes existantes, qu'il s'agisse des **principes substantiels** (principe de prévention, principe de réparation) ou des **droits procéduraux** (principe d'information et de participation du public, accès à la justice environnementale). La rédaction d'un Pacte international pourrait ici se faire quasiment à droit constant. Il s'agirait de reprendre dans un traité à caractère obligatoire les principes généraux déjà reconnus par ces déclarations, qui font l'objet d'un large consensus.

En outre, il pourrait être utile de prévoir des **mécanismes de contrôle garantissant le respect du Pacte**.

Tel serait le cas de la création d'un **Comité de suivi** chargé de contrôler la mise en œuvre des principes consacrés par le Pacte, sur le modèle du Comité des droits de l'homme pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. A échéance périodique (par exemple tous les 4 ou 5 ans), chaque Etat transmettrait au Comité un rapport sur l'application du Pacte et, plus largement, sur la protection de l'environnement sur son territoire. Son examen par le Comité serait l'occasion de procéder, pour le pays concerné, à un bilan de l'état de l'environnement et des mesures prises par l'Etat pour le préserver.

Enfin, un chapitre pourrait être dédié au **droit au recours**, en vue de faire appliquer ses dispositions. Il serait notamment expressément prévu que le Pacte sera invocable devant les juridictions internes, dans le même esprit que celui de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>4</sup>. La possibilité d'invoquer les conventions internationales dans l'ordre interne est une nécessité, tout particulièrement pour les conventions qui intéressent la matière des droits de l'homme.

\*

Il y a 50 ans, en 1966, deux « Pactes internationaux » étaient ouverts à la signature, dans le cadre de l'ONU, pour consacrer, d'une part, les droits civils et politiques et, d'autre part, les droits économiques, sociaux et culturels. Le moment est venu de compléter ce diptyque par un Pacte international sur la protection de l'environnement, **afin que ce texte rappelle sans cesse aux citoyens comme aux Etats leurs droits et leurs devoirs pour protéger la planète**.

---

<sup>3</sup> Les propositions du rapport précité de la Commission Environnement du Club des juristes sont ainsi articulées autour d'une idée phare : pour rendre plus effectif le droit international de l'environnement, il faut que la société civile s'en empare. La consécration de droits *substantiels* constitue alors l'aboutissement logique de ses propositions. Il convient d'asseoir le rôle de la société civile sur un fondement juridique clair : le droit à un environnement sain, qui appartient à chaque citoyen.

<sup>4</sup> Article 13 : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une juridiction nationale ». Ainsi, la Convention européenne des droits de l'homme comporte une disposition spéciale pour organiser la possibilité pour les individus de disposer, devant les juridictions internes, d'un recours effectif permettant de se prévaloir des dispositions de la Convention. Tel est également le cas de la Convention d'Aarhus, qui comporte un article 9 relatif à l'« accès à la justice ». Après avoir posé dans les articles précédents les droits à l'information et à la participation du public, il s'agit de veiller à ce que toute personne dont les droits ont été méconnus « ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ».