

NOVEMBRE 2015

RAPPORT

# RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

DEVOIRS DES ÉTATS, DROITS DES INDIVIDUS



Avec le soutien de la Fondation pour le droit continental

COMMISSION ENVIRONNEMENT



# RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

## DEVOIRS DES ÉTATS, DROITS DES INDIVIDUS

RAPPORT DU CLUB DES JURISTES

Commission Environnement  
NOVEMBRE 2015

Avec le soutien de :



Association déclarée - 4, rue de la Planche 75007 Paris  
Tél. : 01 53 63 40 04 - Fax : 01 53 63 40 08

[www.leclubdesjuristes.com](http://www.leclubdesjuristes.com)

# Composition de la Commission Environnement du Club des juristes

---

*Président :*

**Yann AGUILA**, Avocat au barreau de Paris, Bredin Prat

*Membres :*

**Pauline ABADIE**, Maître de conférences à l'Université Paris-Sud

**Alexandre FARO**, Avocat au barreau de Paris, Cabinet Faro & Gozlan

**Delphine HEDARY**, Conseillère d'État

**Christian HUGLO**, Avocat au barreau de Paris, Cabinet Huglo Lepage et Associés

**Yann KERBRAT**, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

**Pascale KROMAREK**, Membre du Comité Droit de l'environnement du MEDEF

**Gilles J. MARTIN**, Professeur émérite à l'Université Nice Sophia-Antipolis, Professeur associé Sciences Po

**Françoise NESI**, Conseiller à la chambre criminelle de la Cour de cassation

**Laurent NEYRET**, Professeur à l'Université, Université de Saint-Quentin-en-Yvelines

**Yvan RAZAFINDRATANDRA**, Avocat au barreau de Paris

**Vincent REBEYROL**, Professeur de droit à l'EM Lyon Business School, Avocat à la Cour

**Patricia SAVIN**, Avocate associée, docteur en droit, Cabinet DS Avocats

**Patrick THIEFFRY**, Avocat au barreau de Paris, Cabinet Thieffry & Associés, Professeur associé à l'École de droit de la Sorbonne

**François-Guy TREBULLE**, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

*Personnalités invitées :*

**Solveig HENRY**, Docteur en droit international public, juriste au greffe de la Cour internationale de Justice

**Sandrine MALJEAN-DUBOIS**, Directrice de recherche au CNRS, directrice au CERIC

*Rapporteur général :*

**Manon PERRIERE**, Auditrice au Conseil d'État

*Chargée de recherches :*

**Sophie GAMBARDILLA**, Docteur en droit à l'Université Aix-Marseille, Ingénieur de recherche CERIC

**Sophie THIRION**, Doctorante en droit international de l'environnement, Université de Lausanne

*Secrétaire :*

**Mathilde VERVYNCK**, Elève avocate à l'EFB



*« Comment l'individu, sujet de droit, pourra-t-il obtenir le respect effectif et universel des prérogatives dont il est titulaire ? Sera-t-il mis en mesure de faire jouer, le cas échéant, des garanties préventives ou des sanctions, en cas de violation de ses droits ou libertés fondamentales ? »*

René Cassin

« L'homme sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle », *Mélanges Georges Scelle*, pp. 67-91.

# Table des matières

---

<b>AVANT-PROPOS - Des traités, des États et des citoyens</b> .....	13
<b>La Fondation pour le droit continental et la protection de l'environnement</b> .....	18
<b>PARTIE PRÉLIMINAIRE :</b>	
<b>Le droit international de l'environnement :</b>	
<b>un droit nécessaire mais peu efficace</b> .....	21
<b>I. La nécessité des normes internationales pour protéger l'environnement</b> .....	23
1. La dégradation de l'environnement ne s'arrête pas aux frontières .....	23
2. Le besoin de normes internationales environnementales n'a jamais été aussi fort .....	25
<b>II. Le double échec de la gouvernance environnementale mondiale</b> ....	26
1. Les lacunes du processus de négociation en matière environnementale .....	26
2. La faiblesse des sanctions en cas de méconnaissance des conventions internationales relatives à l'environnement .....	29
<b>III. La société civile, nécessaire contrepoids à la toute-puissance des États en droit international de l'environnement</b> .....	31
1. Une société internationale conçue par et pour l'État .....	31
2. L'homme, sujet du droit international .....	34



3. La légitimité du rôle de la société civile et de l'individu en droit international de l'environnement .....	37
3.1 Le droit à un environnement sain, un droit de l'homme.....	37
3.2 Le rôle de la société civile dans la gouvernance environnementale.....	40
3.3 La nécessité d'assortir les droits environnementaux de garanties ....	43

## **1<sup>ÈRE</sup> PARTIE :**

### **Les garanties procédurales : conforter la place de la société civile dans l'élaboration du droit international de l'environnement .....**

46

#### **I. Consacrer l'influence de la société civile dans la mise à l'agenda des problèmes environnementaux .....**

49

#### **II. Consacrer le droit de participation de la société civile aux négociations environnementales .....**

53

##### 1. Une participation active mais inégale de la société civile aux négociations environnementales .....

53

##### 2. Consacrer la participation de la société civile .....

57

#### **III. Quelle place pour les ONG lors de la conférence de Paris (COP21) ? .....**

63

##### 1. Dispositions générales issues de la Convention-cadre.....

64

##### 2. De nombreuses initiatives pour favoriser la participation de la société civile.....

65

## **2<sup>ÈME</sup> PARTIE :**

### **Les garanties juridictionnelles : ouvrir à la société civile l'accès à la justice environnementale .....66**

#### **I. Renforcer l'efficacité des mécanismes de contrôle de l'application des conventions environnementales .....68**

- 1. Des mécanismes de contrôle et des procédures de non-respect rares et peu efficaces .....68
  - 1.1 De multiples conventions, de rares mécanismes de suivi .....68
  - 1.2 Des pouvoirs limités .....70
- 2. Ouvrir à la société civile le déclenchement des procédures de non-respect .....72
- 3. Innover lors de la conférence de Paris de 2015 (COP21).....77
  - 3.1 La participation des acteurs non-gouvernementaux dans la procédure de non-respect en vigueur .....78
  - 3.2 Négocier une nouvelle procédure de non-respect ouverte aux individus .....79

#### **II. Garantir le droit d'action en justice des individus .....80**

- 1. Devant le juge international .....81
  - 1.1 Promouvoir la reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice .....83
  - 1.2 Ouvrir les juridictions internationales aux acteurs non-gouvernementaux .....86
- 2. Devant le juge interne .....89
  - 2.1 La condition d'effet direct .....91
  - 2.2 Faciliter l'invocation des conventions environnementales devant le juge national .....93

### **3<sup>ÈME</sup> PARTIE :**

**Les garanties textuelles : adopter une Charte universelle de l'environnement** .....98

**I. Améliorer l'accessibilité et la lisibilité du droit international de l'environnement** .....98

**II. Consacrer des principes fondateurs dans un texte universel à valeur obligatoire** .....103

1. De nombreuses déclarations sans portée juridique .....103

2. Vers l'adoption d'une Charte universelle de l'environnement .....105

### **ANNEXE 1 :**

**Liste des 21 propositions du rapport**.....109

### **ANNEXE 2 :**

**Les comités de suivi des grandes conventions environnementales** .....112



# AVANT-PROPOS

## Des traités, des États et des citoyens

---

A la veille de la Conférence de Paris de décembre 2015, les dirigeants internationaux se mobilisent pour parvenir à un accord sur le changement climatique. Il faut s'en réjouir. **La crise écologique ne s'arrête pas aux frontières des États.** Les territoires écologiques ont des périmètres différents des territoires du droit. Pour protéger l'environnement, les normes doivent être adoptées à l'échelle internationale.

Pourtant, sous le regard exigeant des juristes, une inquiétude surgit : jusqu'à présent, le droit international de l'environnement, malgré ses succès symboliques, a été marqué par un **double échec**. Échec du processus d'élaboration : lenteur, voire paralysie des négociations diplomatiques, qui sont commandées par les intérêts de court terme des États, et qui ne débouchent que rarement sur des accords ambitieux et contraignants. Échec dans l'application : même lorsqu'un traité est finalement adopté, il n'est pas toujours suivi d'effets, en l'absence de mécanismes de contrôle et de sanction efficaces.

Le présent rapport repose sur une idée-force : **pour rendre plus effectif le droit international de l'environnement, il faut que la société civile s'empare. Le respect des traités par les États doit devenir l'affaire de tous les citoyens.**

Certes, dans la pratique, cette exigence est désormais une évidence. Les acteurs non-étatiques sont de plus en plus présents dans les enceintes internationales : les ONG bien sûr, mais aussi les entreprises, la communauté scientifique, les collectivités territoriales ou encore les peuples autochtones. Dès 1992, lors du Sommet de la Terre, à Rio, on comptait plus de 20 000 représentants des ONG. Aujourd'hui, les « *Non-state Actors* » jouent

un rôle de premier rang dans les plans d'actions contre le réchauffement climatique. Un portail Internet leur est d'ailleurs spécialement dédié, le NAZCA (pour « *Non-state Actor Zone for Climate Action* »).

**Mais le droit est en retard sur cette réalité.** Le droit international repose encore sur des concepts traditionnels, issus du XIX<sup>ème</sup> siècle : les traités sont conçus par les seuls États, pour les seuls États. Dans la vision classique, les individus n'ont rien à faire sur la scène internationale.

Une telle conception est aujourd'hui dépassée. Elle ne correspond plus à l'état de la société internationale.

Ce rapport invite donc à tirer toutes les conséquences de cette évolution des pratiques, pour réaliser une avancée juridique : il faut 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.

**Lors de l'élaboration des traités, en premier lieu**, les instruments de la démocratie participative doivent être transposés à l'échelle internationale. Le principe de participation du public, qui existe déjà en droit interne, doit être pleinement affirmé pour l'adoption des normes internationales. La Commission propose ainsi de conférer un droit d'initiative aux ONG et de conforter leur place dans les négociations des conventions environnementales.

**Lors de l'application des traités, en second lieu**, il faut associer la société civile au contrôle du respect par les États de leurs engagements internationaux. Les ONG devraient avoir la possibilité de saisir les comités de suivi. Ces organes non-judicieux, chargés de veiller à l'application de chaque convention internationale, ne peuvent aujourd'hui être saisis que par les États. Il faut rendre ces procédures plus transparentes, pour les ouvrir aux regards extérieurs, ceux des acteurs non-gouvernementaux.

Surtout, la justice ne peut pas réellement sanctionner la violation par les États de leurs engagements internationaux. D'abord, la justice internationale est facultative : **la France ne reconnaît pas la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice**, contrairement à la plupart des démocraties européennes. Ne faut-il pas mettre fin à cette anomalie, à l'heure où Paris accueille la COP21 ? Ensuite, devant les juridictions

internationales, les acteurs non-étatiques ne sont pas aujourd'hui recevables à agir. Les ONG devraient disposer, *a minima*, du droit d'intervenir devant certaines de ces juridictions, pour présenter officiellement leurs observations lorsqu'un litige est en cours.

Enfin, contrairement à une idée répandue, **devant le juge interne, il n'est pas possible, sauf exception, d'invoquer les conventions internationales environnementales** : en l'état de la jurisprudence, en France, celles-ci sont le plus souvent considérées comme n'ayant pas d'effet direct en droit interne, au motif qu'elles ne créent pas de droits pour les individus.

Il faut revenir sur ce raisonnement : dans le domaine de l'environnement plus qu'ailleurs, les citoyens ont bien un *droit* à obtenir de leur État le respect de ses obligations internationales. **Aux devoirs des États correspond un droit des individus.** Ce dernier constitue l'une des déclinaisons d'un droit fondamental : le droit à un environnement sain, aujourd'hui consacré par de nombreuses constitutions nationales.

Ainsi, **le juge national doit être le premier garant du respect par les États des traités environnementaux.** Cette mission vient d'être illustrée de façon éclatante par la décision rendue le 24 juin 2015 par le Tribunal de La Haye : saisi par une ONG représentant plus de 900 citoyens, il a ordonné à l'État néerlandais de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % d'ici à 2020 par rapport au niveau de 1990, en vue de se conformer à ses engagements internationaux.

En dernier lieu, la Commission s'est intéressée au **contenu du droit international de l'environnement.** Celui-ci est marqué par une profusion de normes techniques et sectorielles, difficiles d'accès. On compte **plus de 500 traités** plus ou moins directement liés au domaine de l'environnement. Les juristes eux-mêmes ont parfois du mal à s'y retrouver : ils peuvent ne pas avoir connaissance de l'existence d'un traité ou des protocoles l'ayant amendé, ou encore rencontrer des difficultés à identifier les États l'ayant ratifié. La première recommandation de la Commission est d'améliorer **la qualité et l'accessibilité** de ces normes, par un effort de recensement et de mise en ligne. De façon plus ambitieuse, on pourrait à terme engager un travail de remise en ordre et de regroupement des conventions internationales environnementales.

L'aboutissement ultime de ces mutations réside dans la dernière proposition de la Commission : l'adoption d'une **Charte universelle de l'environnement**.

Il s'agit de consacrer dans un texte fondateur les grands principes fondamentaux pour la protection de la planète. **Cette Charte viendrait compléter, unifier et fonder le droit international de l'environnement, en lui donnant la pierre angulaire qui lui manque.** Les juristes savent bien l'utilité de ces documents totémiques, telles que la *Magna Carta* de 1215 au Royaume-Uni ou la Déclaration de 1789 en France. Ces principes constituent des fondations pour l'édifice juridique. Ils créent une dynamique d'interprétation et guident la jurisprudence. Certes, en matière environnementale, des déclarations et chartes ont déjà été adoptées, à commencer par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, en 1992. Mais aucune d'elles n'a de valeur juridique : il ne s'agit que de simples proclamations, à portée symbolique et politique. Pour être invocables devant un juge, les grands principes environnementaux doivent être affirmés dans une convention internationale, ayant une force obligatoire.

Le temps est venu d'adopter, sous la forme d'un véritable traité, une Charte universelle de l'environnement.

**Yann AGUILA**

Avocat au barreau de Paris  
Président de la Commission Environnement  
du Club des juristes







# La Fondation pour le droit continental et la protection de l'environnement

---

La Fondation pour le droit continental a été créée en 2007 pour permettre aux juristes de la famille romano-germanique de pouvoir mieux faire entendre leur voix originale dans les discussions internationales dans lesquelles le point de vue des juristes pouvait être utile.

Cette initiative résulte de la volonté conjuguée des pouvoirs publics, de la Caisse des dépôts et consignations, des professions juridiques et judiciaires ainsi que d'un certain nombre d'entreprises internationales. Ces acteurs constatant que plus de deux tiers des Etats dans le monde appartiennent à la famille des droits civilistes soit 56,4% du PIB mondial et 60% de la population globale, ont jugé qu'il était indispensable de favoriser l'expression des juristes de droit continental sur les problèmes auxquels est confrontée notre planète.

La question de la transition vers un modèle de développement durable ne pouvait laisser la Fondation indifférente. Depuis 2009 nous collaborons avec l'Ambassade de France en Chine et le Ministère l'environnement populaire pour faire connaître dans ce pays les techniques mises au point en droit continental pour protéger l'environnement : qu'il s'agisse de sa codification, de la détermination des principes fondamentaux de ce droit ou bien encore de la lutte contre la pollution atmosphérique ou le développement du financement « vert ».

C'est donc tout naturellement que nous avons souhaité apporter notre soutien à l'initiative du Club des juristes. Le thème s'y prêtait a priori, les conclusions de ce rapport le justifient a posteriori. La Fondation ne peut que soutenir certaines des conclusions qui mettent en exergue ce que le droit continental peut apporter au combat pour l'environnement dans lequel on doit s'engager. Nous ne pouvons que rejoindre le constat de ce rapport suivant lequel, le foisonnement de textes internationaux épars ainsi que l'émergence d'un corpus jurisprudentiel portant des principes très généraux sont cause d'insécurité juridique et par là d'ineffectivité du droit international par l'instabilité et l'inaccessibilité que ces techniques provoquent.

Le droit continental sait particulièrement traiter ces maux : la codification tout comme la préférence pour la règle écrite, la norme plus accessible, plus stable, et dont la sanction est prévisible sont des techniques bien connues de l'ensemble de ses légistes. Elles seront d'autant plus efficaces que le droit romano-germanique constitue le socle de la culture juridique de la plupart des pays dans le monde : nous pouvons rationnellement espérer que le recours à de telles techniques accompagnant le droit de l'environnement sera aisément adopté, pourquoi pas, par l'ensemble des systèmes juridiques.

Conformément à sa vocation internationale, la Fondation accompagne le présent rapport pour favoriser sa plus large diffusion tant auprès des juristes d'un grand nombre de pays que des organisations internationales les plus concernées. Le défi est maintenant dans les mains du lecteur : à lui de rendre effectif ce droit si nécessaire à notre planète.

**Jean-François DUBOS**

Président de la Fondation pour le droit continental



# PARTIE PRÉLIMINAIRE

## Le droit international de l'environnement : un droit nécessaire mais peu efficace

---

Depuis l'échec de la Conférence de Copenhague en 2009, qui n'est pas parvenue à renégocier un accord international sur le climat succédant au Protocole de Kyoto<sup>1</sup>, les progrès accomplis pour maintenir le réchauffement climatique en deçà de 2°C d'ici la fin du siècle ont été insignifiants. Malgré le consensus obtenu *a minima* à Lima en 2014, lors de la réunion de la 20<sup>ème</sup> Conférence des Parties (« **COP20** ») de la **Convention-cadre** des Nations Unies sur les changements climatiques (« **CCNUCC** » ci-après), **aucune nouvelle obligation n'a été fixée** pour les États en termes de réduction des gaz à effet de serre. Un des enjeux majeurs de la 21<sup>ème</sup> Conférence, qui se déroulera à Paris à la fin de l'année 2015 (« **COP21** »), sera ainsi de parvenir à un **accord contraignant et universel** sur ce point.

Cet objectif est très ambitieux. Certes, toutes les parties s'accordent, notamment sous l'influence des rapports établis par la communauté scientifique, sur la nécessité de parvenir à un tel accord. Mais plusieurs obstacles rendent les négociations particulièrement difficiles. On peut ainsi mentionner : la volonté de préserver les intérêts nationaux des États négociateurs, la disparité des niveaux de développement entre ces mêmes États, ou encore le décalage entre la **culture de l'immédiateté**

---

(1) Le Protocole de Kyoto a finalement été reconduit jusqu'en 2020, à l'occasion de la 18<sup>ème</sup> Conférence des Parties qui s'est tenue à Doha en décembre 2012.

qui caractérise l'action politique, rythmée par les cycles électoraux, et les **exigences du long terme**, qui doivent commander la gestion des changements environnementaux et climatiques.

Plus largement, ces difficultés illustrent les contraintes auxquelles se heurte **l'ensemble du droit international en matière environnementale**.

### Convention-cadre, Conférence des Parties et Protocole

La **Convention-cadre** des Nations Unies sur les changements climatiques (« **CCNUCC** ») est l'un des trois textes signés lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992, avec la Convention sur la diversité biologique et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. Ces trois conventions mettent en place un cadre souple et global. C'est par la suite, lors de réunions des États dites « conférence des parties », que sont adoptés des accords plus précis et plus contraignants, dits « protocoles ».

Ainsi, s'agissant du changement climatique, en 1997, certaines parties à la CCNUCC ont signé le Protocole de Kyoto qui est entré en vigueur en 2005. Le Protocole de Kyoto n'a qu'une durée d'application limitée et doit donc être négocié périodiquement : c'est l'objet de la 21<sup>ème</sup> Conférence des Parties qui aura lieu en 2015 à Paris.

Parce que la dégradation de notre environnement ne connaît pas de frontières, nous avons besoin, plus que jamais, de normes élaborées à l'échelle mondiale **(I)**. Or, le droit international de l'environnement reste aujourd'hui un droit peu contraignant et peu effectif **(II)**.

**L'une des solutions** pour améliorer l'effectivité des traités pourrait se trouver dans le renforcement de la place des individus sur la scène internationale. En effet, **les particuliers sont directement concernés par les normes internationales environnementales**, puisque celles-ci contribuent à garantir un droit individuel qui leur appartient et dont ils peuvent exiger le respect : **le droit à un environnement sain**. Or, jusqu'à présent, sauf de rares exceptions, **les individus ne peuvent pas se prévaloir des conventions internationales devant un juge**. Il convient d'associer la

société civile au contrôle du respect par un État de ses engagements internationaux, en donnant aux particuliers, et notamment aux ONG, la possibilité de saisir une juridiction lorsque leur État ne respecte pas les conventions internationales environnementales.

Les travaux de la Commission ont été ainsi guidés par une intuition forte : afin d'améliorer l'effectivité du droit international de l'environnement, il convient de **renforcer les garanties des droits reconnus aux individus** sur la scène internationale (III).

## I. La nécessité des normes internationales pour protéger l'environnement

Malgré le développement du droit international en matière environnementale, notre environnement continue de se dégrader de façon continue (1). A ce phénomène sans frontière, il convient de répondre par l'édiction de normes internationales fortes, contraignantes à l'égard des États (2).

### 1. La dégradation de l'environnement ne s'arrête pas aux frontières

A la veille du lancement de la Conférence de Paris (COP21), la gravité des changements climatiques et environnementaux n'est ni contestable, ni d'ailleurs réellement contestée. Toutes les études, tous les rapports, qu'ils soient nationaux, régionaux ou mondiaux, élaborés à partir de sources publiques ou privées, convergent vers le même constat, sans appel : nous assistons depuis plusieurs décennies à la dégradation continue de l'état général de notre planète.

Le dernier bilan environnemental publié par le **Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)**, intitulé GEO5 pour *Global Environmental Outlook*, s'alarme ainsi de la perte de la diversité biologique, de la déforestation, de la baisse drastique des ressources halieutiques, ou encore de la dégradation continue de la qualité des sols, de l'air et de l'eau, tout particulièrement dans les pays les moins développés.

La **sixième extinction des espèces** serait en cours, comme le montre une étude publiée en juin 2015 par des experts des universités américaines de Stanford, de Princeton et de Berkeley. L'homme semble en être le principal responsable : selon cette étude, le taux de disparition des espèces est 114 fois supérieur à ce qu'il aurait été sans activité humaine.

Le dernier rapport publié par le **Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)** a de nouveau montré que la concentration atmosphérique des gaz à effet de serre continue d'augmenter inexorablement et à une vitesse inédite. Elle atteint un niveau tel que l'objectif de maintenir la hausse globale des températures sous le seuil de 2°C est déjà compromis. **L'année 2014 a ainsi été la plus chaude** que la France ait connue depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle. Certains de ces changements ont déjà produit des effets irréversibles aux échelles humaines – une très large partie du carbone émis reste dans l'atmosphère au-delà de 100 000 ans<sup>2</sup>. Ils présentent par ailleurs des risques importants : dégradation de la sécurité alimentaire et de la disponibilité en eau potable, augmentation des inondations et tempêtes, déplacements de populations et risque de conflits pour l'accès aux ressources.

Cette dégradation de l'état de la planète touche l'ensemble des régions du monde, y compris celles qui, comme l'Union européenne, ont mis en œuvre des politiques environnementales et climatiques parmi les plus abouties et protectrices durant les dernières décennies, par exemple avec la mise en place du réseau Natura 2000.

Le rapport de l'**Agence européenne pour l'environnement** de 2015 montre par exemple que le **capital naturel** européen s'est dégradé. Malgré les progrès accomplis dans certains domaines, comme la qualité de l'air et de l'eau ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la tendance globale demeure celle d'une détérioration : c'est le cas pour l'utilisation des terres agricoles, l'impact du changement climatique sur les écosystèmes, les risques sanitaires liés au changement climatique et aux substances chimiques et, surtout, pour la biodiversité des milieux

---

(2) S. Solomon et al., « Atmospheric Composition, Irreversible Climate Change, and Mitigation Policy », dans J.W. Hurrell et G. Asrar (Ed.), *Climate Science for Serving Society: Research, Modeling and Prediction Priorities*, Springer, 2013, pp. 415-436, cité par S. Aykut et A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 33.



continentaux et aquatiques et celle du milieu marin. Une forte proportion d'espèces protégées (60 %) et de types d'habitats (77 %) est ainsi considérée dans un état de conservation défavorable. L'Europe est bien loin d'être en mesure de réaliser son objectif d'enrayer la perte de biodiversité d'ici 2020.

## 2. Le besoin de normes internationales environnementales n'a jamais été aussi fort

L'accident nucléaire de Tchernobyl en 1986 en a fourni la plus dramatique illustration : la pollution et, par suite, les risques environnementaux, ne s'arrêtent pas aux frontières. **Les territoires écologiques ont des périmètres fort différents des territoires du droit**, enfermés dans des limites administratives et juridiques. Le développement de la mondialisation et l'interdépendance des économies qui en découle, impliquent également une appréhension globale des phénomènes environnementaux. Comme l'affirme le GIEC, dans ses premiers rapports : « *le changement climatique est une préoccupation commune à toute l'humanité* »<sup>3</sup>.

Le droit de l'environnement doit être pensé hors du cadre de l'État-nation. Pour sauvegarder l'environnement et notre écosystème, **la règle juridique se doit d'être transfrontalière et internationale**, tout autant que locale ou nationale. Rien d'étonnant donc à ce que les préoccupations environnementales, lorsqu'elles ont émergé dans le débat public au début des années 1970, aient été d'emblée conçues à l'échelle mondiale, avec notamment la création du PNUE en 1972, à la suite de la Conférence de Stockholm.

L'approche mondiale des règles environnementales peut parfaitement intégrer la diversité des situations à l'échelle locale<sup>4</sup>. Ainsi, en ce qui concerne le réchauffement climatique, un consensus se dégage autour du **principe des responsabilités différenciées** des États. Après deux siècles d'accumulation d'activités industrielles intenses, l'implication des pays développés sur l'état de l'environnement est historiquement plus

(3) Annexe du rapport de synthèse du Groupe III, GIEC, 1990c.

(4) S. Aykut et A. Dahan, *op. cit.*, p. 45.

grande que celle des pays en voie de développement. Le principe de « responsabilités communes mais différenciées » est affirmé par la Déclaration de Rio de 1992 (principe 7). Il implique de prendre en considération la situation économique et sociale de chaque pays dans la fixation des objectifs relatifs à la diminution des rejets de gaz à effet de serre. Il s'agit d'un principe fondamental du droit international de l'environnement, qui permet de déroger aux règles qui gouvernent habituellement les traités internationaux, traditionnellement basés sur les principes d'égalité souveraine et de réciprocité.

## II. Le double échec de la gouvernance environnementale mondiale

La gouvernance internationale de l'environnement est actuellement doublement inefficace. L'échec des grandes négociations internationales met en lumière un problème fondamental de méthode dans le processus **d'élaboration** du droit international de l'environnement (1). Par ailleurs, même lorsqu'une norme environnementale est adoptée, les mécanismes de contrôle de son application sont rares et sans effet contraignant (2).

### 1. Les lacunes du processus de négociation en matière environnementale

Certes, il existe de nombreuses conventions internationales intéressant les questions environnementales, qu'il s'agisse des déchets, de la biodiversité, de la mer ou encore du nucléaire. A tel point qu'un des problèmes du droit international de l'environnement, abordé plus loin, vient du foisonnement des normes.

Pour autant, les négociations environnementales internationales ne sont pas toujours couronnées de succès. Sur certains grands sujets majeurs, lorsque les États décident d'ouvrir les discussions, ce qui n'est pas systématique, ces dernières ne débouchent que rarement sur des accords qui soient à la fois universels (c'est-à-dire impliquant l'ensemble des pays concernés) et **contraignants** (à savoir édictant des règles fortes

et précises). Pour obtenir l'adhésion du plus grand nombre de pays, les négociateurs se limitent souvent à des règles minimales.

En matière de **préservation de la biodiversité** par exemple, la Convention sur la biodiversité biologique adoptée à Rio en 1992 n'offre qu'un cadre minimal très général. Elle n'a d'ailleurs pas été ratifiée par les **États-Unis**. Par la suite, les réunions successives de la Conférence des Parties n'ont pas permis d'aboutir à des accords suffisamment précis et contraignants permettant d'enrayer la disparition régulière des espèces. Les objectifs que les États s'étaient fixés ne sont pas atteints : l'indice « Planète vivante » mis au point par Le Fonds mondial pour la nature (*World Wide Fund – WWF*) met ainsi en évidence que les populations terrestres et maritimes concernées par cet indice régressent depuis 1970, une tendance qui ne montre aucun signe de ralentissement, ni même d'infléchissement<sup>5</sup>. Les négociations avancent bien trop lentement eu égard à la rapidité et l'irréversibilité de la baisse du réservoir de la biodiversité biologique.

Le même constat peut être établi pour d'autres secteurs du droit international de l'environnement ou pour certaines régions. Le début de l'année 2015 a ainsi été marqué par l'échec des négociations sur l'**émission des hydrofluorocarbures**. Ces gaz de synthèse sont utilisés notamment dans les systèmes de réfrigération et de climatisation et présentent un potentiel de réchauffement plus de mille fois plus élevé que le dioxyde de carbone d'après l'Institute for Governance & Sustainable Development<sup>6</sup>. Les discussions se sont heurtées à l'opposition du **Koweït** et de l'**Arabie Saoudite**. Ces deux pays, dont les populations ont un fort besoin d'air conditionné pour vivre dans un climat très chaud, ont refusé le principe même d'un groupe de travail sur ces substances toxiques.

En matière de négociations régionales, on peut citer les discussions relatives à la **Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique**, adoptée en 1980 et entrée en vigueur en 1982. En 2014, ces dernières se sont soldées par un troisième échec successif

---

(5) Fonds mondial pour la nature, Rapport Planète vivante, 2014, disponible en ligne à l'adresse suivante :

[http://www.wwf.ca/fr/nouvelles/publications/rapport\\_planete\\_vivante\\_2014.cfm](http://www.wwf.ca/fr/nouvelles/publications/rapport_planete_vivante_2014.cfm)

(6) Institute for Governance & Sustainable Development, *Primer on HFCs*, Juillet 2015, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.igsd.org/documents/HFCPrimer7July2015.pdf>

en ce qui concerne la création de nouvelles aires marines protégées, du fait de l'opposition de la Chine et de la Russie. Faute d'accord international, le continent continue d'être menacé par le développement de la pêche et la navigation.

Mais c'est évidemment l'**échec des grandes négociations climatiques** qui est emblématique de l'impasse dans laquelle se trouve actuellement le droit international de l'environnement. La Conférence de Copenhague qui s'est déroulée en 2009 avait été conçue comme un moment mondial décisif, tant par les États que par la société civile et les multiples organisations non-gouvernementales (ONG) qui devaient y prendre part. Pourtant, le seul résultat tangible des négociations fut un texte minimaliste dans lequel une trentaine de pays, représentant 80% des émissions mondiales de gaz à effet de serre, ont reconnu que le changement climatique était un grand défi et exigeait une volonté politique forte afin que ne soit pas dépassé le seuil de 2°C préconisé par la communauté scientifique.

Un tour d'horizon des différentes négociations internationales relatives à l'environnement montre en réalité que seul le **Protocole de Montréal**, entré en vigueur en 1989, constitue un exemple de réponse internationale appropriée et efficace à une menace environnementale globale, l'appauvrissement de la **couche d'ozone**. En 2009, il est devenu le premier protocole de l'histoire des Nations Unies à atteindre la ratification universelle<sup>7</sup>. Il impose à chaque pays des conditions strictes visant à l'abandon progressif du recours aux gaz chlorofluorocarbures (CFC) et des hydrochlorofluorocarbures (HCFC), substances également destructrices de la couche d'ozone, ainsi que contribuant à l'effet de serre. Il a été couronné de succès : l'arrêt total de la production des CFC est intervenu en 2010 et la communauté scientifique estime que la couche d'ozone devrait retrouver son état de 1980 entre 2055 et 2065. Les négociations se poursuivent désormais sur la réduction et l'interdiction de production et utilisation des HFC, avec les difficultés que l'on vient de voir.

---

(7) Conclu à la suite de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone adoptée le 22 mars 1985, le Protocole de Montréal, avec la Convention de Vienne, étaient ratifiés par 196 États en 2009.

Cette réussite reste exceptionnelle. Elle s'explique sans doute par un contexte économique favorable, dans lequel les acteurs concernés étaient relativement peu nombreux et facilement identifiables.

Le plus fréquemment, le droit international de l'environnement se caractérise par la lenteur, voire **la paralysie des processus de négociation**. La difficulté à obtenir un consensus maximal explique la faiblesse et l'étroitesse du contenu de la majorité des textes négociés.

## 2. La faiblesse des sanctions en cas de méconnaissance des conventions internationales relatives à l'environnement

A cette première difficulté relative à l'élaboration des normes internationales, s'ajoute un second écueil : le droit international de l'environnement se distingue par son caractère trop peu effectif. Pour le dire autrement, il paraît le plus souvent incapable de produire les effets qui lui ont été assignés ou les comportements qu'il souhaiterait inciter<sup>8</sup>. De fait, il souffre de l'insuffisance des moyens de contrôle de son application et de la faiblesse des sanctions en cas de non-respect de ses normes.

A l'origine, les sanctions infligées dans l'ordre international relèvent de la « justice privée » entre États. Encore aujourd'hui, en témoignent par exemple les rapports actuels entre la Russie et l'Union européenne : régis par une forme de « loi du Talion », ils entraînent les Parties dans une spirale infinie de mesures et de contre-mesures (mesures diplomatiques, mesures économiques, mesures restrictives, etc.).

Certes, de nouveaux mécanismes de contrôle se sont développés, afin d'éviter les risques de conflits, notamment armés. Toutefois, même dans ce cadre, le droit international public préfère une **approche coopérative à une approche punitive**.

Le droit international de l'environnement ne déroge pas à ce constat : **rare sont les conventions internationales environnementales qui prévoient de véritables mécanismes de sanctions**. Le contrôle de leur

(8) S. Maljean-Dubois, « La mise en œuvre du droit international de l'environnement », *IDDRI*, n°03/2003., 2003, p. 23.

application passe alors souvent par des procédures dites de « non-respect ». Confiées à de simples comités sans pouvoir de décision, elles aboutissent non pas à une condamnation par un organe juridictionnel mais à une assistance pour les pays qui ne parviennent pas à respecter leurs engagements. La procédure la plus aboutie à ce jour est celle du Protocole de Kyoto : lorsqu'un État est en situation de « *non-conformité* »<sup>9</sup>, sont prévues trois mesures coercitives distinctes qui s'apparentent à des sanctions<sup>10</sup>. Mais aucune d'entre elles n'a été prononcée jusqu'à présent et la procédure n'a pu éviter que certains pays ne respectent pas leurs engagements.

En outre, il reste une dernière possibilité aux États, lorsqu'ils savent qu'ils risquent d'être sanctionnés : souverains, ils peuvent **dénoncer un accord international** à tout moment. Ainsi, sous la menace d'une sanction, **le Canada**, qui avait largement dépassé ses objectifs (croissance des émissions de 28% au lieu d'une baisse de 6%), s'est retiré unilatéralement du Protocole de Kyoto en décembre 2011.

Certes, le droit international va parfois plus loin et confie le règlement des différends à de **véritables juridictions**. Ont ainsi été instituées diverses juridictions, certaines ayant une compétence générale telle la Cour internationale de Justice (CIJ), d'autres une compétence spécialisée, comme le Tribunal international du droit de la mer ou l'Organisme de règlement des différends (ORD) de l'Organisation mondiale du commerce. Mais si au plan national la justice est obligatoire, en droit international, le recours à une procédure juridictionnelle ou arbitrale est **subordonné au consentement des États**, parties au litige. Et en matière environnementale, les États se montrent plus réticents qu'ailleurs à reconnaître la compétence de mécanismes tiers pour connaître de leurs litiges<sup>11</sup>.

(9) On remarquera incidemment que la terminologie utilisée n'est pas celle d'une « violation » du traité.

(10) Ce mécanisme a été institué à la suite du Protocole de Kyoto par les accords de Marrakech, adoptés en 2001. Pour chaque tonne qui n'a pas été réduite, l'État doit compenser au cours de la deuxième période (de 2012 à 2020) avec une majoration de 30%, qui s'ajoute aux objectifs déjà fixés pour cette même période. Par ailleurs, le groupe qui suit l'exécution du protocole suspend la participation de l'État au marché international des droits d'émission. Enfin, le groupe d'exécution demande l'élaboration d'un plan d'action afin de corriger la situation de non-conformité.

(11) S. Henry, *L'efficacité des mécanismes de règlement des différends en droit international de l'environnement*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 2011, p. 23.

Un État a ainsi toute latitude pour faire prévaloir ses intérêts nationaux de court terme sur ses engagements internationaux. Alors même qu'il a signé et ratifié un traité, il peut délibérément choisir de ne pas prendre les mesures environnementales qui en résultent. Au pire, l'éventuelle et improbable sanction ne concernera qu'un successeur lointain du gouvernement actuel. Dès lors, la tentation est grande, pour les dirigeants politiques, de faire prévaloir des intérêts économiques ou des enjeux électoraux immédiats sur des engagements internationaux de long terme, surtout en période de crise économique.

### **III. La société civile, nécessaire contrepoids à la toute-puissance des États en droit international de l'environnement**

Pour lever ces blocages, il faut sortir du vieux paradigme du droit international public, selon lequel les traités, générés par des États souverains, n'intéressent pas les individus (1). Les conceptions évoluent et la doctrine reconnaît de plus en plus l'homme comme sujet de droit international (2). Tout particulièrement en matière d'environnement, il convient de donner à la société civile et à l'individu toute la place qu'ils méritent (3).

#### **1. Une société internationale conçue par et pour l'État**

« *La Terre est Une mais le monde ne l'est pas* ». C'est par cette phrase que débute le célèbre rapport Brundtland, publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement<sup>12</sup>. Elle exprime le dilemme sur lequel bute le droit international de l'environnement : les problèmes environnementaux dépassent le cadre des États-nations mais les institutions et traités internationaux dépendent exclusivement de ces mêmes États.

---

(12) Rapport bien connu pour avoir consacré la notion de développement durable.

Cette situation traduit un tropisme propre au droit international public : la société internationale actuelle demeure une **juxtaposition d'États souverains**, qui sont chargés de la formation du droit comme de son exécution. Un État reste libre de s'engager ou non : en se soumettant à une norme internationale, il décide volontairement de s'autolimiter. Selon une formule de 1923 de la Cour permanente de justice internationale, « *la Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un État s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté* »<sup>13</sup>. Dans cette conception traditionnelle, quand un État conclut un traité et s'impose des contraintes, il ne limite pas sa souveraineté mais ne fait que l'exercer. C'est la théorie dite « volontariste » du droit international, qui reflète la fonction historique des traités, comme instruments de régulation des relations diplomatiques.

Mais ce schéma se révèle peu adapté aux enjeux environnementaux actuels. **La souveraineté absolue des États, reflet de leurs intérêts nationaux et des rapports de puissance, constitue ainsi le premier obstacle aux progrès d'un droit commun de l'environnement.**

De nouveau, les négociations climatiques fournissent une illustration emblématique de cette situation. L'échec de la Conférence de Copenhague, alors que celle-ci avait été tant préparée et attendue par l'ensemble des parties prenantes, a été le fruit de la divergence des intérêts des puissances dominant la scène internationale, et en particulier **des États-Unis et de la Chine** : refus d'une approche *top-down* par les Américains, dont le dérapage des émissions rendait politiquement et économiquement inacceptable la ratification du Protocole de Kyoto qui retient l'année 1990 comme année de référence ; défense acharnée du principe de responsabilité différenciée par Pékin, qui pointe la responsabilité historique des pays développés et ne souhaite pas entraver son propre développement économique. Dans ce contexte, les pays de l'Union européenne se sont montrés totalement désunis et ont été marginalisés dans les discussions. **Ainsi, les négociations climatiques ont achoppé sur le problème de la souveraineté nationale.**

---

(13) Cour permanente de justice internationale, 17 août 1923, Affaire du Vapeur « Wimbledon », Série A, n°1.



Il est nécessaire d'ouvrir ici une parenthèse, pour relever que, d'une façon plus générale, le droit international connaît aujourd'hui une **profonde mutation**. De plus en plus encadrée par des principes supérieurs, **la souveraineté des États est actuellement redéfinie**. Elle ne peut plus être conçue comme absolue. En témoignent, en matière humanitaire, les réflexions sur le « *droit d'ingérence* »<sup>14</sup> ou, pour employer un concept plus récent, sur la « *responsabilité de protéger* »<sup>15</sup>. A l'heure où ce rapport est écrit, l'afflux de réfugiés syriens en Europe illustre de façon dramatique le fait que la communauté internationale ne peut pas se désintéresser de la situation intérieure d'un État, dans la mesure où celle-ci peut entraîner, un jour ou l'autre, des conséquences pour les États voisins. Certains font d'ailleurs remarquer que cette limitation de la souveraineté a toujours existé : déjà en 1625, dans *De Jure Belli ac Pacis*, Hugo Grotius évoquait un « *droit accordé à la société humaine* » d'intervenir dans le cas où un tyran « *ferait subir à ses sujets un traitement que nul n'est autorisé à faire* ».

Il en va de même en droit de l'environnement. Dans ce domaine également, il est temps de redéfinir les contours du droit à la souveraineté des États. Certains ont d'ailleurs suggéré, en s'inspirant du domaine humanitaire, d'introduire **la notion de « droit d'ingérence écologique »**<sup>16</sup>. Un tel concept, sauf peut-être pour d'exceptionnels cas d'urgence, ne paraît pas tout à fait adapté aux problématiques environnementales. Le présent rapport est plutôt guidé par l'idée que, tout en conservant le principe même de la souveraineté des États, il est nécessaire de donner davantage de place en droit international, à côté des acteurs étatiques, à la société civile.

---

(14) Concept lancé dans les années 1980, notamment sous l'influence de Bernard Kouchner et de Mario Bettati. Voir M. Bettati, *Le droit d'ingérence*, Odile Jacob, 1996.

(15) Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, décembre 2001.

(16) M. Bachelet., *L'ingérence écologique*, Frison-Roche, 1995.

## 2. L'homme, sujet du droit international

D'une manière générale, l'individu est aujourd'hui de plus en plus reconnu comme un sujet du droit international. Cette avancée a eu lieu en particulier dans le domaine des droits de l'homme : depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, sous l'effet de la consécration de droits individuels subjectifs dans des conventions universelles ou régionales, il est désormais admis que les États ne sont plus les seuls sujets du droit international.

À l'origine, la conception classique du droit international public a longtemps attribué aux seuls États la qualité de sujets de droit. Historiquement, les traités internationaux ne pouvaient faire naître de droits ou d'obligations que pour les États. Les individus ne pouvaient pas s'en prévaloir. **Une telle conception s'expliquait parfaitement au XIX<sup>ème</sup> siècle**, à une époque où les traités ne concernaient, par leur objet, que les relations diplomatiques, réglant par exemple des questions de frontières ou les modalités de la paix.

Cette vision traditionnelle s'est toutefois peu à peu effacée face au développement des conventions internationales comportant **des règles concernant directement les individus**. Tel était le cas par exemple dans le traité de Versailles de 1919 instituant l'Organisation Internationale du Travail et dont l'article 427 constitue une véritable déclaration des droits du travailleur. Mais ce sont évidemment les événements de la Seconde guerre mondiale qui permettront de consacrer les droits de l'homme à l'échelle mondiale, avec l'adoption de la **Déclaration universelle des droits de l'homme** en 1948<sup>17</sup>. Par la suite, la Commission des droits de l'homme, principal organisme intergouvernemental relatif aux droits de l'homme au sein des Nations Unies, s'est employée à convertir les principes proclamés par la Déclaration dans des traités internationaux ayant force juridique. C'est ainsi qu'ont été adoptés en 1966 deux pactes : **le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**. D'autres instruments ont vu le jour au niveau régional : Convention européenne

---

(17) Déclaration qui n'a pas toutefois, par elle-même, de valeur contraignante.

des droits de l'homme, Charte sociale européenne, Convention américaine relative aux droits de l'homme, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration des droits humains de l'ASEAN ou encore, plus récemment, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Cette évolution est bien décrite par René Cassin, père de la Déclaration universelle, dans un article intitulé, sans ambiguïté : « *L'homme sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle* »<sup>18</sup>. Il y montre que proclamer un droit subjectif ne suffit pas : il faut également l'entourer de **garanties**. Un individu doit pouvoir obtenir, devant un juge, le respect des droits dont il est titulaire lorsque ces derniers ont été méconnus, sans quoi, privés d'effets concrets, ils n'auront aucune portée normative. Tel est l'objet de l'article 8 de la Déclaration universelle qui dispose que : « *Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi* ».

C'est dans ce cadre que se comprend **l'interrogation de René Cassin**, placée en exergue de ce rapport : « *Comment l'individu, sujet de droit, pourra-t-il obtenir le respect effectif et universel des prérogatives dont il est titulaire ? Sera-t-il mis en mesure de faire jouer, le cas échéant, des garanties préventives ou des sanctions, en cas de violation de ses droits ou libertés fondamentales ?* ».<sup>19</sup>

Au passage, et par analogie, on retrouve exactement la même exigence à propos des **droits proclamés par la Constitution** : ceux-ci n'ont de portée qu'à la condition de pouvoir être sanctionnés par un juge. D'où la nécessité de créer des juridictions constitutionnelles, relevée par Kelsen dans un article de 1928 précisément intitulé « *La garantie juridictionnelle de la Constitution* ».<sup>20</sup>

---

(18) R. Cassin, « L'homme sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle », *Mélanges Georges Scelle*, pp. 67-91.

(19) *Ibid.*

(20) H. Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la constitution », *RDP*, 1928, p.197.

Ainsi, les juristes le savent bien : **un droit individuel n'a de portée réelle que lorsqu'il est invocable par l'individu qui en est titulaire devant un juge**, qui pourra assortir sa méconnaissance d'une sanction. Si les juridictions internationales existantes sont rarement ouvertes à un recours individuel, le droit international a su créer des mécanismes de protection efficaces pour les droits individuels qui ont été proclamés en matière de droits de l'homme.

Dans ce contexte, de nombreux types de sanctions de nature politique ou juridique ont été mis en place afin de protéger effectivement les droits de l'homme tels que reconnus par la Déclaration universelle. Ainsi des actions menées par le **Conseil de sécurité de l'ONU** sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. C'est par exemple sur ce fondement juridique qu'en avril 2015, le Conseil de sécurité a de nouveau condamné les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire en Côte d'Ivoire et prorogé jusqu'en avril 2016 les sanctions mises en œuvre à l'égard de ce pays<sup>21</sup>. Ainsi encore de la création, en 1998, de la **Cour pénale internationale**, afin de punir les auteurs de génocides ou de crimes contre l'humanité ou des tribunaux pénaux internationaux, pour sanctionner les atteintes massives aux droits de l'homme en ex-Yougoslavie ou au Rwanda.

C'est la Convention européenne des droits de l'homme qui constitue l'exemple régional le plus abouti puisque son respect a été confié à un organe juridictionnel spécifique, **la Cour européenne des droits de l'homme** (CEDH). Les individus disposent d'un droit de recours direct devant la Cour, à l'instar des États parties à la Convention, garanti par l'article 34 de la Convention. Ce droit de recours individuel était initialement facultatif, et n'avait d'ailleurs été accepté par la France qu'en 1981. Il a été généralisé en 1998 avec l'entrée en vigueur du Protocole n°11. La Cour considère qu'il s'agit d'une des « *clefs de voûte du mécanisme de sauvegarde des droits de l'homme* »<sup>22</sup>. Environ 800 millions de citoyens européens ont ainsi la possibilité de saisir la CEDH.

---

(21) Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, Résolution 2219 (2015) du 28 avril 2015.

(22) C.E.D.H., 4 février 2005, *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, n° 46827/99 et 46951/99.

### 3. La légitimité du rôle de la société civile et de l'individu en droit international de l'environnement

En droit international de l'environnement, comme en matière de droit de l'homme, il convient de reconnaître pleinement, à côté des États, le rôle des individus et, plus largement, de la société civile (3.2). Le droit à un environnement sain est en effet un droit de l'homme à part entière (3.1). Les garanties existant en matière de droits de l'homme devraient donc bénéficier à la matière environnementale (3.3).

#### 3.1. Le droit à un environnement sain, un droit de l'homme

Depuis le début des années 1970, de nombreux droits individuels ont été proclamés en matière environnementale, comme déclinaison d'un droit plus vaste, le droit à un environnement sain.<sup>23</sup> L'affirmation de ces droits fondamentaux a constitué un enrichissement de la catégorie des droits de l'homme.

Ainsi, des déclarations proclamant des droits ont été adoptées à l'occasion de plusieurs grands sommets environnementaux. Même si elles n'ont pas de valeur juridique, elles n'en ont pas moins une portée symbolique et politique forte. **La Déclaration de Stockholm de 1972** contient 26 principes présentés comme l'expression d'une conviction commune<sup>24</sup>. Le premier principe dispose notamment 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* ». Cette formulation crée d'ailleurs un lien substantiel direct entre environnement et droits de l'homme.

La **Charte mondiale de la nature**, a été adoptée en **1982**, dix ans après Stockholm, sous la forme d'une résolution de l'Assemblée générale des

(23) Voir C. Le Bris, *L'humanité saisie par le droit international*, thèse de doctorat, Université Paris I, LGDJ, 2012.

(24) Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence mondiale des Nations Unies sur l'environnement humain, qui s'est réunie à Stockholm en 1972.

Nations Unies<sup>25</sup>, c'est-à-dire sous la même forme juridique que la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle affirme plusieurs principes fondamentaux et consacre en particulier pour la première fois la notion de « générations futures ».

La **Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, de 1992**, adoptée lors du Sommet de la Terre, comporte 27 principes fondateurs. Le premier principe proclame que « *les êtres humains ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* ». Elle définit notamment le principe de précaution et la notion de développement durable.

Ce corpus de principes est regardé comme faisant partie intégrante des droits de l'homme. Ainsi, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a reconnu l'existence, en 1999, des « *droits de l'homme à la vie, à la santé et à un environnement sain* »<sup>26</sup>. Dans la même optique, un projet de résolution du Conseil des droits de l'homme rappelle en 2015 « *la nécessité pressante de continuer à remédier, dans l'optique des obligations relatives aux droits de l'homme qui incombent aux États, aux conséquences défavorables des changements climatiques pour tous* »<sup>27</sup>.

Si ces textes n'ont pas de valeur juridique contraignante, ils ne sont pas dépourvus de portée. Ils peuvent notamment servir de base à la reconnaissance, par la Cour internationale de Justice, d'une **coutume internationale**. Ils peuvent en effet constituer l'un des indices de l'existence d'une *opinio juris* qui permet *a minima* de concevoir certains droits environnementaux comme des règles coutumières<sup>28</sup>.

(25) Il s'agit de la Résolution 37/7 du 28 octobre 1982. On relèvera qu'elle a été adoptée avec 111 voix pour, 18 abstentions et une voix contre : celle des États-Unis.

(26) Commission des droits de l'homme, Résolution 1999/23 du 26 avril 1999.

(27) Conseil des droits de l'homme, *Projet de résolution émanant du Bangladesh, de la Bosnie-Herzégovine, de la France, du Guatemala, d'Haïti, de Mauritanie, du Pérou, des Philippines, du Venezuela et du Viet Nam*, 30 juin 2015, A/HRC/29/L.21.

(28) Deux éléments sont requis pour consacrer l'existence d'une norme coutumière et sa reconnaissance par le juge international : un élément matériel (une pratique, des usages) et un élément psychologique, l'*opinio juris*, c'est-à-dire la conviction d'être lié par une règle juridique. Selon l'article 38 du Statut de la CIJ, la coutume doit être « *acceptée comme étant le droit* ». Dans l'affaire du Plateau continental de la mer du Nord, de 1969, la Cour a défini cette notion : « *Les États doivent avoir le sentiment de se conformer à une obligation juridique. Ni la fréquence, ni le caractère habituel des actes ne suffisent* ». Dans la même affaire, la Cour indique que l'*opinio juris* doit « *témoigner de la conviction (que la pratique) est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit* ».

Au niveau régional, la première formulation d'un droit à un environnement sain est due à la **Charte africaine des droits de l'homme et des peuples** de 1981, dont l'article 24 dispose que « *tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement* ». Le continent américain s'est lui aussi doté d'un texte semblable : le Protocole de San Salvador, signé en 1988 et entré en vigueur en 1999, additionnel à la **Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme**<sup>29</sup>. Si l'Europe ne s'est pas dotée d'instrument normatif spécifiquement dédié à l'environnement, elle dispose de textes juridiques contraignants en la matière. Surtout, la **jurisprudence extensive et évolutive de la Cour européenne des droits de l'homme** (CEDH) a pallié l'absence de consécration textuelle de ce droit dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>30</sup>. Elle a expressément consacré, sur la base de l'article 8 de la Convention, un droit de l'homme environnemental<sup>31</sup> ou un droit de l'homme à un environnement sain<sup>32</sup>.

Enfin, au niveau national, plus d'une centaine de **constitutions** intègrent la protection de l'environnement dans leurs dispositions, en y associant des droits des individus – ou parfois des devoirs de l'État (comme en Allemagne et en Italie). C'est le cas bien sûr en France avec la **Charte de l'environnement**, véritable catalogue des principes fondamentaux qui se veut le troisième élément d'un triptyque composé de la Déclaration de 1789 (pour les droits civils et politiques) et du Préambule de la Constitution de 1946 (pour les droits économiques et sociaux). C'est également le cas, en Europe, des constitutions belge, espagnole, portugaise, grecque et finlandaise mais aussi des constitutions de plusieurs États issus de l'ancien bloc soviétique : la Roumanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie ou la Slovénie érigent en droit de l'homme constitutionnel le droit à l'environnement. D'autres grands pays tels que la Russie ou la Turquie ont fait de même, ainsi que les États-Unis au niveau des États

---

(29) Son article 11 est ainsi rédigé : « 1. *Toute personne a le droit de vivre dans un environnement salubre et de bénéficier des équipements collectifs essentiels.* / 2. *Les États parties encouragent la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement* ».

(30) Soulignons que la Cour américaine a également développé une jurisprudence en la matière concernant les peuples autochtones.

(31) C.E.D.H., 8 juillet 2003, *Hatton et autres c/ Royaume-Uni*, n° 36022/97.

(32) C.E.D.H., 27 janvier 2009, *Tătar c. Roumanie*, no 67021/01.

fédérés<sup>33</sup>. Les pays d'Amérique du Sud se sont depuis longtemps engagés dans ce sens, comme le Brésil ou le Pérou.

Au terme de ce panorama, un constat s'impose : **les individus sont directement concernés par les dispositions des conventions internationales environnementales**<sup>34</sup>. La conception selon laquelle les États sont les seuls sujets du droit international paraît bien inappropriée dans le domaine de l'environnement.

### 3. 2. Le rôle de la société civile dans la gouvernance environnementale

La gouvernance mondiale en matière environnementale n'est pas le seul fait des États. Les enjeux environnementaux et les négociations y afférant comprennent en effet de nombreuses parties prenantes.

#### Société civile, ONG, individus : une question de terminologie

L'expression « parties prenantes », traduction du terme anglais « *stakeholders* », a notamment été définie par un groupe de travail présidé par l'ancien Président du Brésil, Fernando Cardoso. Celui-ci a proposé de classer les parties prenantes en **trois grandes catégories** : outre les États, le rapport prend en compte le secteur privé et la société civile<sup>35</sup>.

- Le **secteur privé** regroupe les entreprises, les fédérations d'entreprises, les associations d'employeurs et les représentants des intérêts des industriels.

(33) V. Rebeyrol, *L'affirmation d'un « droit à l'environnement » et la réparation des dommages environnementaux*, thèse de doctorat, Université Paris 1, 2008.

(34) Voir J. H. Knox, *Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable*, Conseil des droits de l'homme de l'ONU, 30 décembre 2013, A/HRC/25/53.

(35) Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, Doc. A/58/817, 11 juin 2004, p. 15. Voir également A. Pomade, *La société civile et le droit de l'environnement. Contribution à la réflexion sur les sources et la validité des normes juridiques*, thèse de doctorat, Université d'Orléans, LGDJ, 2010.



- La notion de **société civile** exclut, selon le rapport Cardoso, tant la sphère de l'**État** que celle du marché. Les personnes et organisations pouvant être comprises dans cette catégorie sont très diverses : hommes/citoyens, associations de citoyens, peuples autochtones, universités et communauté scientifique, syndicats, associations professionnelles, mouvements sociaux, organisations de peuples autochtones, organisations religieuses et spirituelles et bien sûr, organisations non gouvernementales (ONG).

Une autre approche consiste à opposer **les États**, seuls sujets de droit international avec les organisations internationales<sup>36</sup>, **aux acteurs non-étatiques** ou **infra-étatiques**<sup>37</sup>, vaste catégorie qui peut regrouper l'ensemble des personnes physiques et morales de droit interne (particuliers, entreprises, ONG, collectivités territoriales, peuples autochtones etc.).

L'ensemble de ces acteurs non-étatiques contribue activement à l'émergence, l'évolution et l'effectivité des politiques publiques environnementales. Ils constituent une véritable source d'inspiration et d'innovation pour les pratiques gouvernementales et intergouvernementales. Différentes catégories d'acteurs ont vu leur rôle et leur influence croître de façon très sensible durant les dernières décennies.

**Les ONG**, en premier lieu, dont la nature et les missions sont très hétérogènes : il peut s'agir de groupes locaux, nationaux, régionaux, ou même internationaux, dont les actions concernent la protection de l'environnement, mais aussi le développement durable, la lutte contre la pauvreté, etc. Alerte, sensibilisation, information du public, expertise, évaluation des politiques publiques sont autant de fonctions qu'assurent les ONG environnementales avec une grande efficacité.

(36) Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif: C. I. J. Recueil 1949, p. 174.

(37) Le terme d'acteurs non-étatiques est d'ailleurs le seul terme utilisé en anglais, la notion de société civile n'ayant pas son équivalent dans cette langue.

En matière de protection de l'environnement, **la communauté scientifique et universitaire** joue également un rôle majeur dans l'identification des problèmes écologiques, leurs causes et leurs effets, et informent l'opinion publique et les décideurs politiques des problèmes existants.

D'une façon plus générale, pour respecter leurs engagements internationaux en matière environnementale, les États peuvent être conduits à **faire répercuter certaines obligations sur les particuliers** qui résident sur leur territoire.

C'est notamment le cas pour les **entreprises**, destinataires de réglementations nationales mises en œuvre par les États pour respecter leurs engagements internationaux ou la coutume internationale<sup>38</sup>. Dans le même sens, la Cour européenne des droits de l'homme a mis à la charge des États une obligation positive de garantir le droit à l'environnement, en prenant toutes les mesures nécessaires. La responsabilité des entreprises peut par ailleurs être recherchée par les États pour des manquements aux règles internationales environnementales<sup>39</sup>.

**Les acteurs économiques** doivent ainsi prendre en compte des considérations éthiques et environnementales dans leur développement. Les politiques économiques relatives à la « *croissance verte* » illustrent cette évolution visant à dépasser les contradictions réelles ou supposées entre croissance économique et protection de l'environnement. Il en va de même de la consécration progressive de la notion de **responsabilité sociale des entreprises** dans tous secteurs de l'économie et de la finance. Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales constituent actuellement le plus complet des instruments qui existent concernant la responsabilité des entreprises en matière environnementale. Dans le même sens, le droit pénal international est susceptible d'imposer des obligations aux particuliers. Les propositions actuelles tendant à l'institution d'un **crime d'écocide** reposent bien sur

---

(38) La CIJ a ainsi consacré très clairement comme coutumière l'« *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* ». Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 14 §101.

(39) Voir Maljean-Dubois, « La portée des normes du droit international de l'environnement à l'égard des entreprises », *Journal du droit international*, n° 1, janvier 2012.

cette lecture du droit international : une convention internationale, visant en particulier les entreprises transnationales, pourrait avoir pour objet d'instituer de telles infractions<sup>40</sup>.

Enfin, les communautés locales, qu'il s'agisse **des collectivités territoriales ou des peuples autochtones**, sont de plus en plus impliquées dans la définition comme dans la mise en œuvre des plans d'actions en matière de développement durable. Tel est particulièrement le cas des villes : souvent responsables des services publics de l'eau ou de la gestion des déchets, elles jouent ici un rôle de premier plan.

Cet ensemble d'acteurs non-gouvernementaux est aujourd'hui très étroitement associé à la politique internationale de protection de l'environnement. Le « Plan d'action de Lima-Paris », adopté à Lima au Pérou en donne une belle illustration : il est ainsi essentiellement consacré aux **actions des « NA », les « Non-state Actors »**. Un portail Internet est spécialement dédié à leurs engagements, le portail NAZCA (« Non-state Actor Zone for Climate Action »).

### 3. 3. La nécessité d'assortir les droits environnementaux de garanties

La protection de l'environnement est un droit des individus. Elle constitue même un droit fondamental, une nouvelle génération des droits de l'homme. Il est donc légitime de poser, en matière d'environnement, la même question que celle évoquée par René Cassin, en matière de droit de l'homme, **la question des garanties** : « *Comment l'individu, sujet de droit, pourra-t-il obtenir le respect effectif et universel des prérogatives dont il est titulaire ?* ». Comment donner aux individus, titulaires de ces droits, les moyens juridiques de s'assurer du respect par les États de leurs obligations dans ce domaine ?

En matière de droits fondamentaux, certaines garanties existent parfois au niveau régional. Tel est le cas de la Convention européenne des

---

(40) Voir L. Neyret (dir.), *Des écocrimes à l'écocide, Le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruylant, 2015.

droits de l'homme, qui est dotée d'une véritable juridiction, la Cour européenne des droits de l'homme. Saisie par les individus, celle-ci peut dès lors sanctionner les atteintes par les États aux droits environnementaux qui se dégagent de la Convention. On pourrait également citer le cas de la Cour de justice de l'Union européenne, même si l'on considère aujourd'hui que l'Union européenne ne relève plus tout à fait du droit international général.

Toutefois, au plan international, la consécration des droits de l'homme à l'environnement a le plus souvent une portée purement symbolique. Plus encore, même lorsque les textes ont une force normative, ils ne sont pas toujours appliqués ni sanctionnés. Dépourvu d'effectivité, le droit international de l'environnement s'avère impuissant à régler des problèmes ou gérer des risques environnementaux globaux.

**En renforçant les moyens juridiques à la disposition de la société civile, on introduit un élément de contrôle extérieur aux États, favorisant ainsi une meilleure effectivité du droit international de l'environnement.**

\*

Le rapport s'intéresse successivement à **trois catégories de garanties des droits des individus et de la société civile**.

Les garanties procédurales d'abord (**Première partie**). Dès la phase d'élaboration des conventions environnementales, la participation de la société civile doit être mieux assurée. Il s'agit ici d'améliorer la gouvernance internationale de l'environnement.

**Les garanties juridictionnelles**, ensuite (**Deuxième partie**). Le présent rapport propose à ce titre de faciliter l'accès de la société civile aux mécanismes de contrôle et à la justice internationale. Les ONG en particulier présentent un regard extérieur, qui peut utilement contribuer au respect par les États de leurs obligations internationales.

Les **garanties textuelles**, enfin (**Troisième partie**). Le *corpus* juridique et les recours juridictionnels existant présentent une faiblesse majeure. Les diverses déclarations de droits environnementaux existantes, purement symboliques, sont dépourvues de portée juridique et sont rarement invocables directement devant un juge. Il convient d'aller plus loin en adoptant une Charte universelle de l'environnement, dotée d'un instrument de suivi contraignant et ayant valeur obligatoire devant le juge international ou national. Ce traité fondateur viendrait utilement compléter le *corpus* des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, formé notamment par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

# 1<sup>ÈRE</sup> PARTIE

## Les garanties procédurales : *conforter la place de la société civile dans l'élaboration du droit international de l'environnement*

---

Seuls les États et les organisations internationales intergouvernementales disposent du pouvoir de s'engager par voie de traité, contrairement aux particuliers qui ne disposent pas du pouvoir normatif sur la scène internationale. Néanmoins, dans le domaine de l'environnement, les trois dernières décennies ont vu s'accroître le nombre d'ONG intervenant en amont et durant les négociations environnementales. Dans la nouvelle enceinte du PNUE notamment, créée à la suite de la Conférence de Stockholm, l'approche classique de la consultation des ONG et, plus largement, de la société civile, s'est progressivement transformée en une participation de plus en plus active de ces parties prenantes aux processus décisionnels.

Cet élargissement a été entériné de façon spectaculaire à l'occasion de la Conférence de Rio en 1992, où le nombre de représentants des ONG s'élevait à 20 000, soit deux fois plus que les représentants gouvernementaux. Leur force de frappe était telle que les ONG ont organisé un sommet parallèle pour faire entendre leur voix. **Le principe 10 de la Déclaration finale de la Conférence consacre l'exigence de démocratie participative** en matière environnementale en disposant que : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de*

*tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, 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, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci (...) ».*

La **Convention d'Aarhus**, signée en 1998, vise également à favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement. Elle repose sur trois piliers : le droit d'accès à l'information (articles 4 et 5), le droit du public de participer à l'élaboration des décisions (articles 6 à 8) et le droit d'accéder à la justice (article 9). Les États parties à la Convention s'engagent à assurer ces trois droits concomitants dans leurs procédures internes pour toute décision relative à l'environnement.

En 2005, la Conférence des Parties de cette convention a adopté les **Lignes directrices dites d'Almaty**, qui visent à promouvoir les principes de l'accès à l'information et de la participation du public au processus décisionnel dans les instances internationales traitant des questions relatives à l'environnement. Leur principal objectif est de fournir des indications d'ordre général aux États parties à la convention. Elles disposent notamment que « *dans toute structuration de l'accès international, il faudrait veiller à instaurer ou à maintenir des processus ouverts, en principe, au grand public* ».

Dans ce contexte, les ONG ont su développer différents moyens de pression sur les acteurs gouvernementaux en fonction de la forme et de la phase des négociations d'un traité, en particulier lors de la mise à l'agenda d'un enjeu environnemental (I). Les voies d'action des ONG durant les négociations restent cependant indirectes et sont rarement reconnues dans le texte même des conventions internationales (II). L'organisation de la COP21 en décembre 2015 à Paris peut donner l'occasion de renforcer ces garanties procédurales (III).

## L'élaboration des traités internationaux

L'élaboration des traités internationaux comprend plusieurs phases :

- 1) **La phase préparatoire de pré-négociation** : lors de cette phase, chaque État réfléchit à ce qu'il souhaite accorder, concéder, achever. Ce n'est pas encore une phase de négociation formellement ouverte. Les parties ont deux options :
  - faire usage d'un cadre de négociation déjà existant, telle qu'une Conférence des Parties qui permet l'adoption de protocoles pour préciser les obligations des États parties ;
  - trouver un accord sur une procédure d'adoption *ad hoc* en établissant un règlement intérieur et en créant un secrétariat.
- 2) **La négociation**, à l'occasion du déroulement de la conférence internationale qui doit aboutir à l'adoption d'un texte, généralement par consensus. Les parties votent article par article puis le texte dans sa globalité. La négociation sur le contenu des articles est cruciale : par la suite, les États ne s'opposent que très rarement à l'adoption d'un article ou du texte, pour refuser purement et simplement de ratifier ce dernier.
- 3) **Après la signature du traité, la ratification**. La signature du traité n'engage pas les États. Les États doivent donc, selon les procédures d'adoption définies dans leur Constitution, ratifier ou approuver le traité pour qu'ils soient juridiquement engagés. Un État qui n'aurait pas participé aux négociations peut toujours adhérer postérieurement au traité. Si la ratification, ou l'approbation du traité engage individuellement les États, le traité prévoit généralement son entrée en vigueur à partir d'un nombre minimum de ratifications (seuil de ratification).



## I. Consacrer l'influence de la société civile dans la mise à l'agenda des problèmes environnementaux

Si les scientifiques apportent les informations techniques nécessaires à la gouvernance environnementale, les ONG ont très souvent une fonction d'alerte et de relais entre la communauté scientifique, l'opinion publique et les gouvernements. Par des actions de vulgarisation des connaissances scientifiques et de sensibilisation des citoyens, elles contribuent à mettre ces questions à l'ordre du jour politique et font pression sur les administrations publiques et décideurs politiques. Par leur présence sur le terrain et leur proximité avec les citoyens, elles sont par ailleurs en mesure d'attirer l'attention des gouvernements et organisations internationales sur les situations locales problématiques et les éventuelles défaillances des politiques publiques nationales<sup>41</sup>.

**L'expertise** dont les ONG disposent renforce la qualité des débats, du point de vue technique.

Plus fondamentalement, la participation de la société civile a pour conséquence de fournir une **plus large légitimité** aux décisions prises par les États au sein des enceintes intergouvernementales. **Une organisation internationale peut ainsi trouver un intérêt à s'appuyer directement sur les citoyens pour contrebalancer le pouvoir des États** et donner une base plus démocratique à ses décisions. Cette préoccupation peut s'observer au sein de l'Union européenne, à travers les échanges nourris qui se nouent entre la Commission et divers acteurs économiques et sociaux, notamment à l'occasion de l'élaboration des textes européens. S'agissant de l'ONU, son Secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, déclarait en 1994 que les ONG « *sont une forme fondamentale de participation populaire dans le monde d'aujourd'hui. Leur participation aux organisations internationales est, en quelque sorte, le garant de [leur] légitimité politique* »<sup>42</sup>.

(41) Voir M. Pallemarts et M. Moreau, « Le rôle des parties prenantes dans la gouvernance mondiale de l'environnement », IDDRI, *Gouvernance mondiale*, n° 07/2004.

(42) Cité par M. Pallemarts et M. Moreau, *ibid.*, p. 12.

Le rôle des ONG dépasse d'ailleurs de plus en plus souvent **la simple fonction d'alerte et de sensibilisation** : elles soumettent également directement **des propositions de textes** ou d'articles aux États, par l'intermédiaire des représentants gouvernementaux. L'idée même d'un traité provient ainsi souvent de la société civile qui va obtenir d'un ou plusieurs États la convocation d'une conférence sur un sujet particulier. **Certaines conférences sont par ailleurs précédées d'un rapport réalisé par des experts**, qui peut préfigurer le fond de la convention et constituer un cadre pour les débats. L'organisation de la Conférence de Stockholm a par exemple cumulé ces deux aspects : elle fut organisée suite aux manifestations et sous l'influence de différentes ONG suédoises, sur la base du rapport de René Dubos et Barbara Ward, intitulé « *Nous n'avons qu'une terre* », rédigé à la demande du Secrétaire général de la Conférence.

Il faut également mentionner ici l'étonnant processus d'adoption de **la Charte de la Terre**. Ce document consacre un ensemble de principes fondamentaux pour « construire un monde juste, durable et pacifique ». Ce texte débuta comme une initiative des Nations Unies, appelée de ses vœux par le Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, en vue d'approfondir et de conforter la Déclaration de Rio. Il fut repris en 1994 par des personnalités<sup>43</sup>, cette fois en tant qu'initiative de la société civile, avec le soutien du gouvernement des Pays-Bas. Le processus de rédaction se déroula sur 5 ans, de 1995 à 2000, et reposa sur la consultation d'une très grande diversité d'acteurs : experts scientifiques, avocats internationaux, dirigeants religieux, etc. Il aboutit à l'adoption d'une Charte de la Terre le 29 juin 2000 au Palais de la paix de La Haye. Il y a là un bel exemple de texte relevant entièrement de la société civile, depuis sa rédaction jusqu'à son adoption. Il n'a bien entendu aucune portée juridique. Il n'en reste pas moins un document de référence qui, tel la « soft law », peut progressivement influencer le contenu même des textes juridiques relevant de la « hard law ».

Ces moyens d'actions restent cependant informels : aucune convention internationale ne prévoit explicitement un mécanisme qui permettrait à la société civile d'être force officielle de **proposition** juridique dans le

---

(43) Notamment Maurice Strong, président du Sommet de la Terre, et Mikhaïl Gorbatchev.

cadre de négociations environnementales. Par ailleurs, l'action des ONG se concentre principalement sur les négociations climatiques : l'agenda de négociations des autres secteurs du droit de l'environnement est davantage le fruit de l'initiative étatique. Dans ce cadre, la Commission est favorable à la mise en œuvre de deux mécanismes qui favoriseraient le **développement de la démocratie participative à l'échelle internationale : l'initiative citoyenne et le droit de pétition universel.**

**Proposition 1** : *Instituer une initiative citoyenne au niveau mondial, dans le cadre des Nations Unies ou des instances environnementales.*

On pourrait ici s'inspirer de **l'initiative citoyenne européenne (ICE)**, qui existe au sein de l'Union européenne<sup>44</sup>. Elle permet aux citoyens de participer au processus normatif en demandant à la Commission européenne de proposer l'adoption d'un acte juridique. Ses conditions de recevabilité sont strictement encadrées : l'initiative doit être présentée par au moins un million de citoyens représentant au moins un quart des États membres. La Commission européenne n'est pas tenue d'y donner suite mais elle doit procéder à un examen de la demande. Si elle refuse, elle doit se justifier.

Dans le même esprit, il serait possible d'organiser un droit d'initiative citoyenne auprès de toutes les instances ayant le pouvoir de lancer un processus normatif international : secrétariat général de l'ONU, pour les Nations Unies, mais aussi secrétariat des grandes conventions environnementales (changements climatiques, diversité biologique, etc), qui peuvent être conduits à proposer l'adoption de Protocoles additionnels, voire d'actes de droit dérivé. Plusieurs modalités sont probablement concevables pour l'institution d'une telle initiative : amendements multiples apportés à chacune des conventions concernées ; ou convention-cadre faisant du secrétaire général de l'ONU ou des États eux-mêmes les destinataires de ces initiatives.

(44) Article 11 du Traité sur l'Union européenne et Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne (version consolidée 10/2013).

L'initiative promue devrait ainsi être soutenue par un nombre minimum de citoyens, issus d'un nombre minimum d'États. Elle permettrait aux individus d'inviter les États ou l'ONU à présenter une proposition de texte, notamment de résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, en matière environnementale.

**Proposition 2** : *Mettre en place un droit de pétition universel en matière environnementale auprès des instances internationales environnementales, en particulier pour organiser des débats ou inscrire un point à l'ordre du jour de la Conférence des Parties.*

Distinct du droit d'initiative, le droit de pétition existe également au sein de l'Union européenne. Il s'agit seulement de permettre aux citoyens de déposer une « pétition », à savoir une **requête attirant l'attention sur un sujet donné**. En réalité, même sans texte, il est toujours possible d'adresser une telle demande à une institution. Celle-ci a toutefois davantage de valeur lorsqu'elle est explicitement organisée par un texte et qu'il est fait obligation aux services de l'examiner et d'y répondre.

C'est ainsi qu'un tel droit de pétition est aujourd'hui expressément prévu par l'article 227 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 44 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>45</sup>. **Tout citoyen de l'Union européenne peut adresser une pétition au Parlement européen**, sous la forme d'une plainte ou d'une requête, au sujet d'une question relevant d'un domaine de compétence de l'Union. Les pétitions sont examinées par la **Commission des pétitions** du Parlement européen, qui statue sur leur recevabilité et est chargée de leur traitement en collaboration avec la Commission européenne.

Dans le même esprit, on pourrait aménager un droit de pétition auprès de l'ONU en matière environnementale. Peut-être pourrait-il dans un premier temps être limité à certaines catégories d'ONG, spécialement accréditées à cet effet.

(45) [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_2.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU_2.1.4.html)

## II. Consacrer le droit de participation de la société civile aux négociations environnementales

### 1. Une participation active mais inégale de la société civile aux négociations environnementales

Les enceintes intergouvernementales se sont graduellement ouvertes à la société civile, qui dispose de nombreux moyens pour intervenir en amont ou durant les négociations, notamment avec le développement d'Internet. Toutefois, en raison du **coût financier que représente la participation aux négociations** (qu'une contribution financière soit ou non exigée), ce sont les organisations **les plus importantes** qui peuvent participer – Greenpeace international, Les Amis de la Terre ou le Fonds mondial pour la nature (WWF) en tête. Certaines ONG s'organisent également en réseau pour mutualiser leurs moyens et adopter une position commune.

Avant que les négociations ne commencent entre les représentants des États, des groupes de contact sont généralement chargés de préparer un projet de texte préparatoire. Les ONG peuvent intervenir dans ces groupes selon trois modalités : la convention-cadre régissant le régime des négociations peut prévoir leur **participation aux groupes de contact** ; elles peuvent être incluses dans des **délégations d'États**, auprès des représentants de l'administration ; elles peuvent également avoir un statut **d'observateur**.

Durant la phase de négociation proprement dite, lorsque la conférence internationale a débuté, trois options s'offrent de nouveau aux ONG. Si elles ont obtenu un statut d'observateur, les ONG peuvent assister à l'ensemble des négociations et y participer, *a minima* **en prenant la parole devant l'ensemble des États**. Elles n'ont cependant jamais de droit de vote. À l'inverse, les ONG peuvent refuser de faire partie des négociations si elles considèrent que leur présence risque d'être instrumentalisée par les États pour légitimer le traité qui sera adopté. Il existe enfin une voie de participation médiane, celle de l'accréditation. Ce statut permet aux ONG d'être sur le site de la conférence et d'organiser des conférences et des événements en parallèle des négociations, mais elles ne peuvent pas participer aux réunions entre négociateurs.

Le rôle des ONG est actuellement formellement reconnu, voire même institutionnalisé dans de nombreuses enceintes intergouvernementales, mais leurs modalités de participation dépendent des termes de chaque traité et restent donc très inégales en fonction du sujet traité. Cette grande diversité de régimes trouve de nouveau sa raison d'être dans les réticences de certains gouvernements à accepter la participation institutionnelle d'acteurs non-étatiques dans les processus décisionnels traditionnellement intergouvernementaux. La formalisation du rôle de la société civile dans les négociations se heurte donc de nouveau à la nature même du droit international public, fondé sur le concept de souveraineté nationale.

Les procédures les plus abouties sont celles qui ont cours au sein du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)<sup>46</sup> et des plus grandes conférences environnementales.

La participation de la société civile à la politique internationale de l'environnement est **inscrite dans les missions du PNUE** par la résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972 de l'Assemblée générale de l'ONU, élaborée dans le cadre de la **Conférence de Stockholm en 1972**. Celle-ci invite les ONG « qui s'intéressent à l'environnement à apporter leur appui sans réserve et leur collaboration à l'[ONU], en vue de réaliser une coopération et une coordination aussi étendue que possible »<sup>47</sup>.

En outre, lors de la Conférence de Stockholm en 1972, l'Assemblée générale de l'ONU charge le Secrétaire général d'inviter des ONG « **à se faire représenter par des observateurs à la Conférence, sur la base de critères recommandés par le Comité préparatoire** »<sup>48</sup>. Ces critères prévoyaient la participation non seulement des ONG internationales dotées du statut consultatif auprès du Conseil Économique et Social (ECOSOC) ou inscrites sur sa « liste », mais aussi « d'autres ONG de caractère réellement international »<sup>49</sup>.

---

(46) Le PNUE est un organe subsidiaire de l'ONU qui gère des programmes d'action et a un rôle d'impulsion. Il constitue un cadre de discussion, mais pas une organisation internationale indépendante, bien qu'il prenne de plus en plus d'indépendance.

(47) Assemblée générale de l'ONU, Résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972, § IV.5.

(48) Assemblée générale de l'ONU, Résolution 2850 (XXVI) du 20 décembre 1971, § 5.

(49) Rapport du Secrétaire général, Doc. A/CONF.48/PC.11, 30 juillet 1971, p. 72, § 245.

En 1992, l'organisation de la **Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio** a également permis l'accréditation et l'accès aux réunions de nombreuses ONG. Les ONG pertinentes ainsi que celles bénéficiant du statut consultatif auprès de l'ECOSOC pouvaient faire des déclarations orales, éventuellement par le biais d'un porte-parole. Elles pouvaient également distribuer des documents écrits lors des réunions de négociations.

Le **Sommet Mondial sur le Développement Durable organisé à Johannesburg, en 2002**, a de même prévu l'accréditation et la participation des ONG<sup>50</sup>. Les organisations accréditées avaient accès au lieu de réunion et un échantillon représentatif fut invité à prendre la parole à la session plénière, après les déclarations des représentants des gouvernements. Le sommet a permis l'organisation de nombreuses tables rondes entre les ONG et les gouvernements sur des questions spécifiques, sous la forme de dialogues multipartites.

---

(50) Décision 2001/PC/3 relative aux dispositions concernant l'accréditation d'organisations non gouvernementales et autres grands groupes pertinents au Sommet mondial pour le développement durable et leur participation au processus préparatoire, qui est contenue dans le « Rapport de la Commission du Développement Durable constituée en Comité Préparatoire du Sommet Mondial pour le Développement Durable », session d'organisation, 30 avril - 2 mai 2001, Doc. A/56/19.

### Le statut des ONG au sein du Conseil Économique et Social

L'ECOSOC est le seul organe principal des Nations Unies dans lequel le statut consultatif est expressément reconnu aux ONG. Ce principe est prévu dans l'article 71 de la Charte des Nations Unies<sup>51</sup>. La résolution 1996/31 du Conseil<sup>52</sup>, qui a mis à jour la Résolution 288 B(X) et la Résolution 1296 (XLIV) établit les modalités pratiques d'une telle consultation<sup>53</sup>. On soulignera en particulier les conditions suivantes :

- l'ONG ne doit plus nécessairement être internationale, mais peut désormais avoir un caractère national, régional ou international (art. 4) ;
- elle doit exercer des activités dans les domaines relevant de la compétence de l'ECOSOC et de ses organes subsidiaires (art. 1<sup>er</sup>) ;
- ses objectifs doivent être conformes aux principes de la Charte de l'ONU (art. 2) ;
- elle doit avoir une réputation établie dans le domaine particulier auquel elle se consacre, ou être représentative (art. 9), ainsi qu'un processus de prise de décision démocratique (art. 10).

L'ECOSOC a mis au point une procédure d'accréditation des ONG qui les dote d'un statut consultatif et leur permet d'obtenir différents privilèges en termes de participation dans l'enceinte du Conseil (*cf infra*).

---

(51) Article 71 : « Le Conseil Économique et Social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation ».

(52) ECOSOC, Résolution 1996/31 du 25 juillet 1996, « Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations ».

(53) ECOSOC, Résolution 288 B(X) du 27 février 1950, « Review of Consultative Arrangements with Non-Governmental Organizations », § 8, tel qu'amendé par la Résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968, « Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations », § 7.



## 2. Consacrer la participation de la société civile

En l'absence d'un texte international contraignant et détaillé, à l'instar de la Convention d'Aarhus, la nature et le degré de la participation des ONG continuera à se développer de manière différenciée et *ad hoc* selon chaque instrument conventionnel. C'est pourquoi la Commission appelle de ses vœux un renforcement du cadre juridique du rôle des ONG. Il s'agirait de préciser les règles relatives à l'accès aux **informations**, à l'**accréditation** des ONG ou encore à leur **participation** au processus de négociation. Ces diverses règles pourraient être regroupées dans une **convention internationale relative à la participation du public dans l'élaboration du droit international de l'environnement**.

**Proposition 3** : *Améliorer l'accès de la société civile aux informations détenues par les institutions internationales en charge des négociations environnementales et organiser des voies de recours en cas de refus de communication.*

Cet aspect est particulièrement développé au plan interne dans certains États<sup>54</sup>. En revanche, il est encore peu organisé au niveau multilatéral, dans la pratique des organisations internationales, malgré l'adoption des lignes directrices d'Almaty. L'accès à l'information est en fait souvent envisagé sous l'angle des informations et des données transmises par les ONG aux États négociateurs ou au secrétariat des Conventions et rarement en sens inverse. Paradoxe révélateur du tropisme étatique du droit international public.

(54) En France, la Convention d'Aarhus a été ratifiée à la suite de la loi n° 2002-285 du 28 février 2002. Mais les principales obligations en la matière découlent aujourd'hui de la réglementation européenne. La Communauté européenne, signataire de la Convention dès 1998 et l'ayant approuvée par décision du Conseil en 2005, a adopté une directive le 28 janvier 2003 portant sur l'accès à l'information en matière d'environnement, renforçant les obligations issues d'une première directive adoptée le 7 juin 1990. Une seconde directive du 26 mai 2003 concerne la participation du public pour certains plans et programmes. Elle modifie deux directives existantes : la directive « étude d'impact » (85/337) et la directive relative aux installations classées (96/61).

Certaines conventions ne limitent pourtant pas ou peu l'accès du public à l'information disponible. Le secrétariat de la CCNUCC permet par exemple depuis 1997 la consultation de certains documents de négociation par les ONG. Hors du champ environnemental, certaines organisations internationales, comme la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)<sup>55</sup>, ont mis au point des procédures d'accès aux informations qu'elles détiennent. Cependant, chaque organisation a ses propres règles et les voies de réclamation en cas de non-communication, lorsqu'elles existent, ne sont pas toujours satisfaisantes. Le régime juridique des archives détenues par les organisations internationales et le droit d'accès du public à ces archives est par ailleurs trop souvent ignoré de ces instances.

Le droit à l'information a pourtant été reconnu comme fondamental en matière environnementale par la Convention d'Aarhus, qui produit de nombreux effets dans le droit interne des États l'ayant ratifiée. La pratique même qui existe au sein de cette Convention montre qu'il est possible d'assurer une transparence maximale des processus décisionnels intergouvernementaux en ouvrant l'accès aux réunions et aux documents à tous les membres du public et non seulement aux représentants de la société civile organisée et accréditée.

La Commission a estimé qu'il était possible de s'inspirer utilement, à cet égard, des principes suivants, développés dans les **Lignes directrices d'Almaty** en 2005 :

- « 14. Dans toute structuration de l'accès international, il faudrait veiller à instaurer ou à maintenir des processus ouverts, en principe, au grand public » ; (...)
- « 23. (...) tout membre du public devrait avoir accès sur demande, à l'information sur l'environnement élaborée et détenue dans toute instance internationale, sans qu'il ait à faire valoir un intérêt particulier » ;
- « 24. L'information sur l'environnement demandée par un membre du public devrait lui être communiquée le plus tôt possible, dans

---

(55) Food and Agriculture Organisation, *Politique et stratégie de la FAO pour la coopération avec les organisations non gouvernementales et autres organisations de la société civile*, 1999.

*un délai approprié, étant donné que la Convention prévoit un délai d'un mois » ;*

- « 25. Les demandes d'informations sur l'environnement ne devraient pouvoir être rejetées que pour des motifs précis en tenant compte des dispositions pertinentes de la Convention, y compris la disposition selon laquelle les motifs de rejet devraient être interprétés de façon restrictive compte tenu de l'intérêt du public pour la divulgation des informations ».

**Proposition 4 :** Clarifier et rendre plus transparents les critères d'accréditation des ONG dans les négociations environnementales.

Cette clarification peut prendre plusieurs formes. Par exemple, elle pourrait intervenir en prévoyant une **procédure d'accréditation unique des ONG environnementales, auprès de l'ONU et de son Secrétariat général** : une ONG accréditée se verrait alors reconnaître une présomption de représentativité afin de participer aux négociations environnementales. Cette présomption, réfragable, pourrait être contestée par un État négociateur et examinée par le Secrétariat de la conférence environnementale concernée. Le refus d'accréditation devrait être motivé et rendu public, afin d'assurer une transparence optimale du processus de sélection des ONG.

En 2004, le groupe Cardoso s'était déjà prononcé en faveur d'une procédure d'accréditation unique et dépolitisée au sein des Nations Unies. Le rapport proposait de fusionner toutes les procédures d'accréditation existantes à l'ONU en un mécanisme unique, placé sous l'autorité de l'Assemblée générale. Le groupe préconisait également un examen initial plus approfondi et motivé par le Secrétariat des demandes d'accréditation, en réduisant le rôle de l'examen intergouvernemental, pour dépolitisier le processus actuel de sélection. La décision finale concernant les accréditations à accorder revenait cependant toujours aux États membres<sup>56</sup>.

(56) Rapport Cardoso, *op. cit.*, p. 13 et 62 sqq.

Il est également possible de prévoir différentes accréditations, ouvrant des avantages différenciés aux ONG, sur le modèle de la procédure en vigueur au sein de l'ECOSOC. Le **Comité des ONG** du Conseil, qui reçoit les demandes d'accréditation des ONG et se réunit annuellement, peut attribuer l'un des trois statuts suivants à une ONG (ou refuser de l'accréditer) :

- un statut consultatif *général*, pour les organisations qui s'intéressent à la plupart des activités du Conseil et de ses organes subsidiaires ;
- un statut consultatif *spécial* pour les ONG dont la compétence particulière et l'action s'exercent dans quelques-uns seulement des domaines d'activité du Conseil et de ses organes subsidiaires ;
- enfin, les ONG inscrites sur la « liste » regroupent les organisations qui peuvent parfois, pour des questions relevant de leur domaine de compétence, apporter une contribution utile aux travaux des Nations Unies ainsi que les ONG dotées d'un statut consultatif analogue auprès d'une autre institution ou organe de l'ONU.

L'ECOSOC a mis au point une intéressante contrepartie à la participation des ONG à ses travaux, qui pourrait être reprise dans d'autres institutions : les organisations dotées d'un statut consultatif général ou spécial sont tenues de présenter tous les 4 ans, au comité chargé des ONG, un rapport sur leurs contributions aux travaux des Nations Unies<sup>57</sup>.

**Proposition 5** : *Inscrire le principe de participation du public dans chaque convention environnementale.*

Il s'agit de mettre fin au paradoxe auquel est actuellement confronté le droit international de l'environnement : certaines conventions, en premier lieu la Convention d'Aarhus, comprennent des dispositions contraignantes pour imposer la participation du public dans l'ordre interne, à l'occasion des projets nationaux. Mais aucune disposition équivalente

(57) ECOSOC, Resolution 1996/31 du 25 juillet 1996, Part IX. Voir également la page du site de l'ECOSOC « Guidelines for submission of quadriennial reports for NGOs in general and special consultative status with the economic and social council », sur <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

ne concerne les négociations internationales : les conventions environnementales participent ainsi à créer des normes et des principes qu'elles ne respectent pas elles-mêmes.

L'exemple de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) donne une illustration des formes concrètes que pourrait prendre une institutionnalisation de la participation de la société civile. Les statuts de l'OIT accordent en effet le droit de vote aux représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs, qui sont membres des délégations nationales des États membres. Certes, en matière environnementale, le nombre et la diversité des parties prenantes pouvant prétendre à un rôle actif est plus important qu'en droit du travail, où une structure tripartite fondée sur les partenaires sociaux s'est depuis longtemps mise en place. Néanmoins, la Commission a estimé qu'il serait envisageable de s'inspirer de ce régime procédural pour les négociations environnementales, en prévoyant, par exemple, **la création de comités consultatifs** représentant chaque partie prenante au sein de chaque organisation internationale ayant vocation à traiter des questions environnementales – en premier lieu les Nations Unies. Ces comités seraient réunis lors de l'organisation de conférences internationales, de manière à consulter plus formellement la société civile.

Afin d'institutionnaliser la participation de la société civile en matière environnementale, une option pourrait ainsi consister en la création de **différents collèges** au sein des comités consultatifs, qui seraient composés respectivement de représentants d'ONG environnementales, de représentants d'organismes défendant des intérêts économiques spécifiques et de représentants du secteur public et des collectivités politiques (autres que les gouvernements négociateurs, soit les parlementaires, élus locaux et régionaux, voire les peuples autochtones pour certains pays). Cette option nécessiterait d'élaborer un modèle adéquat en termes de représentativité des organisations représentées, qui pourrait prendre appui sur la procédure d'accréditation décrite dans la proposition précédente.

De cette accréditation découleraient un certain nombre de droits. Il est également possible de s'inspirer, de nouveau, de l'organisation en vigueur au sein de l'ECOSOC. Ce dernier permet la participation des ONG accréditées à différents degrés. Toutes les organisations qui y sont

accréditées, quel que soit leur statut, reçoivent **communication de l'ordre du jour** provisoire d'ECOSOC. En revanche, seule une organisation dotée du statut consultatif général peut proposer d'inscrire à cet ordre du jour une question qui l'intéresse plus spécialement. Les ONG peuvent désigner des observateurs pour assister aux séances publiques du Conseil et de ses organes subsidiaires. Elles ont également la possibilité d'émettre des observations écrites. Toutefois, seules les organisations dotées d'un statut consultatif général peuvent faire des exposés oraux en séance.

**Proposition 6 :** *Adopter une convention-cadre relative à la participation du public à l'élaboration des normes internationales environnementales.*

L'ensemble de ces règles pourrait être **regroupé au sein d'une convention unique**, posant les principes fondamentaux de la procédure d'élaboration des normes environnementales internationales et à laquelle les organisations internationales pourraient être parties.

Un tel effort a déjà été en grande partie réalisé avec la rédaction des **Lignes directrices d'Almaty** : adoptées en 2005 par la Conférence des Parties de la Convention d'Aarhus, celles-ci visent à promouvoir l'application des principes de cette convention dans les instances internationales. Il s'agit de favoriser la participation du public au processus décisionnel international.

Toutefois, ces Lignes directrices ont un champ et une valeur juridique limités<sup>58</sup>. Il convient donc d'en reprendre la substance dans un traité ayant force obligatoire. Cette convention devrait en particulier garantir :

- l'accès de la société civile aux documents détenus par les observateurs de la conférence, en particulier les rapports et études, ainsi que les documents de négociation (version initiale du texte négocié, amendements proposés, etc.) ;

(58) Ces « Lignes directrices » constituent juridiquement une décision de la Conférence des Parties à la Convention d'Aarhus. Elles sont obligatoires pour les États parties à la Convention sauf s'ils ont voté contre la décision. Leur portée est toutefois limitée puisque la Réunion des Parties se borne ici à « inviter » les États à tenir compte de ces Lignes directrices.

- la participation de la société civile aux pré-négociations et aux négociations, au moyen de procédures d'accréditation ;
- l'information du public sur les éventuelles procédures de contrôle et de sanction en cours pour une convention donnée.

De nombreux pays développés sont aujourd'hui dotés d'un droit constitutionnel de l'environnement qui inclut le droit à l'information et à la participation. L'inclusion de tels principes dans un texte international contraignant permettrait de transposer aux instances internationales les mêmes principes.

La Commission a considéré qu'il était possible de favoriser l'ouverture et la transparence de la gouvernance environnementale internationale en consacrant dans un texte unique chacun des trois aspects contenus dans les propositions précédentes – information, accréditation, participation.

### III. Quelle place pour les ONG lors de la Conférence de Paris (COP21) ?

L'exemple des négociations climatiques est la meilleure illustration du rôle majeur des ONG en droit international de l'environnement. Leur place est essentielle. Ces mots du Secrétariat de la CCNUCC résumant parfaitement l'intérêt de leur contribution : « *La participation des ONG est un **élément fondamental du processus de la Convention** : elle contribue à la transparence du fonctionnement d'un processus intergouvernemental complexe, facilite les apports de **sources géographiques diverses** et d'un large spectre de **compétences** et de perspectives, **améliore la compréhension générale des questions en jeu**, et incite à rendre des comptes aux sociétés desservies. Élément à la fois souple et dynamique, elle participe de la tendance générale à constituer des sociétés plus informées, plus entreprenantes et plus responsables* »<sup>59</sup>.

---

(59) UNFCCC, *Participation effective au processus découlant de la convention*, 16 avril 2004, Doc. FCCC/SBI/2004/5, p. 5, § 12.

## 1. Dispositions générales issues de la Convention-cadre

La participation des ONG aux travaux de la Conférence des Parties (COP21) de la convention et de ses organes subsidiaires est explicitement prévue à l'**article 7 de la CCNUCC**, dont le paragraphe 6 permet à « *tout organe ou organisme national ou international, gouvernemental ou non gouvernemental compétent dans les domaines visés par la Convention* » qui en fait la demande d'être admis à participer aux réunions en qualité d'observateur, sauf objection d'au moins un tiers des Parties contractantes.

L'article 7 **du Règlement intérieur de la COP** précise les modalités de participation de la société civile et des ONG : « *Sur l'invitation du Président, ces observateurs peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations portant sur des questions qui présentent un intérêt direct pour l'organe ou l'organisme qu'ils représentent, à moins qu'un tiers au moins des Parties présentes n'y fassent objection* »<sup>60</sup>.

En pratique, l'accès aux réunions officielles est souvent limité pour des raisons logistiques. Mais les ONG peuvent également faire des **interventions orales** au cours des réunions des **organes subsidiaires** où a lieu la majeure partie des négociations substantielles. Le Secrétariat de la CCNUCC permet par ailleurs aux ONG de faire des communications écrites qui, une fois acceptées par ses soins, sont accessibles sur le site de la convention.

Pour gérer la participation de ce nombre très important de représentants non-gouvernementaux, le Secrétariat de la CCNUCC a encouragé le développement d'un système informel de catégories de parties prenantes, pour organiser et structurer cette participation. Les ONG elles-mêmes ont pris l'habitude de s'organiser entre elles et de se regrouper en collectifs quand elles partageaient les mêmes centres d'intérêt, pour augmenter l'efficacité de leur participation. En pratique, les interventions sont donc souvent celles de groupes d'ONG et non pas d'une ONG en particulier.

---

(60) Il s'agit plus précisément du « *Projet de règlement intérieur de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires* », appliqué sans avoir jamais été formellement adopté.



## 2. De nombreuses initiatives pour favoriser la participation de la société civile

Afin d'accéder au centre de la COP comme observateurs accrédités et d'organiser des événements parallèles officiels, chaque organisation de la société civile a dû compléter une **procédure d'accréditation** auprès du Secrétariat de la Convention au moins un an et demi avant la COP21, qui se tiendra à Paris en décembre 2015. Ces accréditations permettent d'accéder à une partie des négociations, selon les modalités classiques de la CCNUCC décrites ci-dessus.

En parallèle des négociations, la France a prévu l'installation d'un espace dédié aux activités et à l'expression de la société civile dans sa diversité sur le site du Bourget – les espaces « *Génération climat* » – accessible à un large public, aux observateurs et aux négociateurs. Les organisations de la société civile pourront y présenter leurs projets, leurs initiatives et leurs solutions contre les bouleversements climatiques. D'autres manifestations sont prévues en région Île-de-France et dans l'ensemble du pays, avec le soutien des collectivités territoriales.

De très nombreuses demandes de soutien à des projets ou initiatives ayant été transmises aux équipes gouvernementales, le gouvernement français a mis en place un processus de labellisation, centralisé par le Secrétariat de la COP21. En fonction de leurs thématiques, les demandes sont expertisées par les services de l'État français.

Enfin, le Secrétariat de la CCNUCC a permis l'organisation, en juin 2015, d'un débat citoyen à l'échelle planétaire sur le climat, avec plusieurs centaines de participants issus de 83 pays – le World Wide Views sur le climat et l'énergie. Les recommandations qui ont été formulées par les citoyens ont été présentées aux négociateurs lors de l'intersession du 15 juin 2015.

L'ensemble de ces initiatives est à saluer. La participation de la société civile, des entreprises et autres acteurs non-gouvernementaux est mieux prise en compte qu'auparavant. Mais des progrès restent possibles : peu institutionnalisée, la contribution de ces acteurs reste informelle. Elle n'est effective qu'en marge des négociations officielles. Le contenu final de l'accord de Paris permettra de mesurer quelles avancées les États ont été prêts à concéder sur ce point.

## 2<sup>ÈME</sup> PARTIE

# Les garanties juridictionnelles : *ouvrir à la société civile l'accès à la justice environnementale*

---

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<sup>61</sup>. Les conventions internationales les plus complètes ne servent à rien si les États peuvent les méconnaître sans être sanctionnés. Or, le droit international de l'environnement souffre précisément de faiblesses dans ce domaine. Les traités ont souvent mis en place des procédures de suivi souples, à caractère non-juridictionnel, qui visent davantage à assister un État en difficulté qu'à le sanctionner. En outre la saisine de ces instances de contrôle est quasi-exclusivement réservée aux seuls États.

Il faut **introduire un regard** extérieur, celui de la société civile, dans ces mécanismes de contrôle. Il faut ouvrir les procédures juridictionnelles et quasi-juridictionnelles aux acteurs non-gouvernementaux. Pour qu'un contrôle soit efficace, le gardien doit être un tiers, distinct de l'État contrôlé.

Dans la même veine, on lira avec intérêt le diagnostic du pape François dans son Encyclique *Laudato Si'*. Après avoir observé que les accords de Rio « *n'ont été que peu mis en œuvre parce qu'aucun mécanisme adéquat de contrôle, de révision périodique et de sanction en cas de manquement n'avait été établi* »<sup>62</sup>, il estime nécessaire un contrôle des

---

(61) M. Prieur, « L'environnement entre dans la Constitution », *LPA*, 7 juillet 2005, p. 14.

(62) Pape François, Lettre encyclique *Laudato Si'*, 18 juin 2015, Parole et silence, 2015, p. 130.

citoyens : « **Il faut que la décision politique soit incitée par la pression de la population.** La société, à travers des organismes non-gouvernementaux et des associations intermédiaires, doit obliger les gouvernements à développer des normes, des procédures et des contrôles plus rigoureux. Si les citoyens ne contrôlent pas le pouvoir politique – national, régional et municipal – un contrôle des dommages sur l'environnement n'est pas possible non plus »<sup>63</sup>.

Renforcer l'effectivité du droit international de l'environnement implique, d'abord, d'ouvrir la saisine des comités de suivi à la société civile, en particulier aux ONG (I).

Il en va de même des procédures juridictionnelles. Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, le nombre des mécanismes juridictionnels de règlement des différends entre États a sensiblement augmenté. Ce phénomène n'a pas été sans incidence sur le droit international de l'environnement. Si aucune juridiction n'a encore été créée pour connaître exclusivement des litiges environnementaux, plusieurs juridictions sont appelées à se pencher sur des affaires ayant une dimension environnementale.

Mais **la justice internationale reste facultative** : les États peuvent ne pas reconnaître la compétence de ces organes juridictionnels. Leur saisine leur est également réservée, ce qui limite d'autant leur efficacité. Par ailleurs, au niveau national, l'appréhension des conventions environnementales par les juges reste limitée en raison de jurisprudences restrictives concernant l'intérêt à agir des requérants ou l'effet direct de ces textes dans l'ordre juridique national.

Pour garantir l'effectivité des droits reconnus par les conventions internationales environnementales, il faut que la société civile puisse avoir accès à la justice internationale et puisse se prévaloir des traités devant le juge interne (II).

---

(63) *Ibid.*, p. 137-138.

## **I. Renforcer l'efficacité des mécanismes de contrôle de l'application des conventions environnementales**

En écho à la multiplication des normes conventionnelles environnementales depuis les années 1970, de nombreuses instances ont vu le jour, souvent adossées à un traité, parfois rattachées directement aux Nations Unies (voir *infra*, troisième partie). Nombre d'entre elles ont un rôle de suivi de l'application des conventions environnementales mais rares encore sont celles qui prévoient de véritables procédures de non-respect, qui peuvent déboucher sur des sanctions à l'encontre d'un État (1). Ouvrir à la société civile ces mécanismes de contrôle et de suivi permettrait d'en renforcer l'efficacité (2).

### **1. Des mécanismes de contrôle et des procédures de non-respect rares et peu efficaces**

Les véritables juridictions, comme la Cour européenne des droits de l'homme, sont rares en droit international. Le plus souvent, le contrôle de l'application d'une convention internationale relève d'un mécanisme souple, non-juridictionnel. Il est souvent confié à un comité « de contrôle » ou « de suivi », instance administrative plus ou moins indépendante du Secrétariat de la convention, administration permanente de gestion de cette dernière (1.1). En général, les pouvoirs de ce comité sont relativement limités (1.2).

#### ***1. 1. De multiples conventions, de rares mécanismes de suivi***

Les premières conventions internationales de protection de l'environnement ne prévoyaient pas de techniques de contrôle spécifique de leur mise en œuvre. Ce n'est qu'au milieu des années 1970 que la coopération s'institutionnalise progressivement et que des mécanismes de contrôle de la mise en œuvre des conventions apparaissent, qui s'inspirent de celles des droits de l'homme ou des traités relatifs au contrôle

des armements et au désarmement<sup>64</sup>. Aujourd'hui, la plupart des conventions en charge de l'application d'une convention de protection de l'environnement prévoit des mécanismes de suivi régulier, parfois continu, de leur mise en œuvre par les parties. Au réseau de normes internationales correspond ainsi un réseau tout aussi dense d'instances *ad hoc*<sup>65</sup>.

Dans ce cadre, les États doivent informer régulièrement les comités de contrôle de leur avancée dans la réalisation des objectifs fixés par la convention (*reporting system*). Certes, les parties ne se conforment pas toujours à leurs obligations en matière de rapports périodiques : il n'est pas rare qu'elles ne soumettent aucun rapport, qu'elles le fassent avec retard ou que leurs rapports soient parcellaires<sup>66</sup>. Mais cette procédure a le mérite de poser comme principe **l'obligation pour l'État de rendre des comptes** à un organisme extérieur sur sa manière d'appliquer la convention.

La finalité de ces procédures a évolué dans le temps. En effet, l'expérience montre que le non-respect des dispositions conventionnelles environnementales n'est pas toujours volontaire ou délibéré. Les États n'ont parfois pas les moyens, humains ou financiers, et l'expertise nécessaires pour se conformer aux obligations auxquelles ils ont souscrit<sup>67</sup>. C'est pourquoi l'idée s'est progressivement imposée d'adopter une approche permettant d'aider les États à se conformer à leurs obligations, plutôt que de simplement constater leur non-respect et de les sanctionner.

(64) Voir, par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 999, p. 171, ou la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.

(65) A ce phénomène d'institutionnalisation souple et protéiforme dans le cadre conventionnel décrit, s'ajoutent des institutions environnementales à vocation généraliste. Au sein de l'ONU, deux institutions phares sont ainsi en charge à titre principal de la gouvernance environnementale internationale : le PNUÉ et la Commission pour le développement durable. Créée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1992 pour assurer un suivi efficace de la CNUED, cette commission est principalement chargée d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme « Action 21 » et de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, tous deux adoptés en 1992. Un grand nombre d'instances environnementales plus restreintes ont par ailleurs été créées par la quasi-totalité des institutions des Nations Unies qui ont établi des programmes environnementaux. Elle a été remplacée en 2013 par le Forum de haut niveau sur le développement durable.

(66) Voir, par exemple, HELCOM Ministerial Meeting, « HELCOM Ministerial Declaration », du 25 juin 2003, Bremen, Section VI. Voir également, pour un rappel statistique du respect par les parties de leurs obligations en matière de communication de rapports dans le cadre de quatorze accords environnementaux multilatéraux, Compliance Committee under the Cartagena Protocol on biosafety « Information on Reporting Rates and Related Experiences under other Multilateral Environmental Agreements », doc. UNEP/CBD/BS/CC/6/2 (22 septembre 2009).

(67) Voir S. Henry, *op. cit.*

Ces mécanismes se distinguent ainsi des procédures juridictionnelles par la **nature de la décision** : il s'agit de **prévenir** davantage que de **punir**.

Cette approche est particulièrement pertinente dans le cas des règles environnementales. Comme le rappelait la CIJ dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1997 dans l'affaire du Projet Gabčíkovo-Nagymaros : « 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 »<sup>68</sup>.

Ainsi, au début des années 1990, de nouveaux systèmes de contrôle ont été mis en place sous la forme de **non-compliance procedures**, c'est-à-dire, dans une traduction imparfaite, des **procédures dites de « non-respect »**, de non-conformité ou encore de mécanismes d'observance. Celles-ci recouvrent des réalités différentes d'une convention à l'autre, mais on peut tenter de les définir comme des mécanismes institutionnels et formels mis en place afin d'examiner les informations communiquées par les États parties quant au respect de leurs obligations et d'envisager, le cas échéant, des mesures permettant à l'État de mieux s'y conformer.

À l'heure actuelle, une quinzaine de conventions environnementales bénéficient d'une véritable procédure de non-respect, pour lesquelles un comité indépendant a été mis en place. Parmi elles, citons : le Protocole de Montréal, le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, le Protocole de Kyoto, la Convention d'Aarhus et la Convention d'Espoo<sup>69</sup>.

## 1. 2. Des pouvoirs limités

Les procédures de non-respect ont pour objectif de permettre une réaction le plus tôt possible, afin de corriger la situation en amont, avant qu'un dommage ne soit causé à l'environnement. Leur efficacité est toutefois réduite, pour différentes raisons.

(68) CIJ, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hongrie/Slovaquie), Recueil 1997, p. 78.

(69) L'annexe 2 présente les caractéristiques de chacune des procédures de non-respect afférentes à ces cinq conventions.

**Les pouvoirs du comité** en charge de la procédure de non-respect sont en premier lieu limités. De façon générale, la principale mesure disponible consiste à **publier les cas de non-respect** pour faire craindre à l'État défaillant une mauvaise publicité, tant sur le plan international que national (*name and shame*). Au-delà de ces sanctions morales et psychologiques, un comité ne jouit que très rarement de réels pouvoirs de décision. Dans un **rapport de subordination vis-à-vis de la Conférence des Parties** (COP), il ne peut, en réalité, que formuler des **recommandations** auprès d'elle. Autrement dit, un comité ne peut prendre aucune mesure directement opposable à la partie concernée<sup>70</sup>, ce qui présente de nombreux inconvénients, à commencer par la perte de crédibilité du comité. Les États parties peuvent alors ne pas respecter leurs engagements, sans risquer grand-chose. Tel a par exemple été l'attitude adoptée par l'Ukraine face au comité de la Convention d'Espoo dans le cadre d'une procédure lancée en 2004. Saisi par une ONG, le comité avait formulé ses recommandations en mars 2005. Au cours des années qui ont suivi, il a régulièrement examiné la situation pour constater que le gouvernement ukrainien n'avait pas engagé la procédure demandée. N'étant pas habilité à prendre lui-même les mesures les plus sévères, le comité a finalement informé la réunion des parties en 2009 et a dû s'en remettre à elle pour la suite de la procédure. L'Ukraine n'a à ce jour jamais été sanctionnée pour des manquements qui durent depuis plus d'une décennie.

**Quant à la COP, si elle détient pour sa part un véritable pouvoir, elle n'en fait que rarement usage.** Cela tient d'une part au mécanisme de décision, qui passe par la recherche du consensus au sein de la COP. Cela suppose en effet que toutes les parties, y compris la partie défaillante, acceptent la décision proposée. Et l'État concerné peut évidemment être

---

(70) Des raisons d'ordre politique et juridique expliquent que les mesures les plus fortes doivent être prises par la COP. Il est d'abord évident que les États n'ont pas souhaité que ces mesures puissent être imposées par les comités. Pour que les mesures soient acceptées, il importe que ce soit l'organe politique qui les prenne de manière collégiale, d'autant plus que ces mesures peuvent entraîner des dépenses supplémentaires. Du point de vue juridique, il serait délicat de conférer à un organe créé par une décision de la COP le pouvoir de décider de mesures créant des obligations à l'égard des parties sans que celles-ci y aient individuellement consenti.

tenté de contester les mesures prises à son encontre<sup>71</sup>. D'autre part, le recours aux sanctions par une COP n'est pas immédiat, les mesures étant toujours prises de manière graduée. Rares sont les COP ayant adopté de vraies sanctions punitives. Lorsque ce fut le cas, il s'agissait des cas les plus préoccupants et un long délai s'était écoulé depuis le déclenchement de la procédure de non-respect. Ainsi de la Conférence des Parties de la Convention d'Aarhus vis-à-vis de l'Ukraine en 2005 : la COP a attendu trois ans avant de constater, après le comité, que ce pays ne respectait pas ses engagements et s'est contentée d'inviter le gouvernement ukrainien à lui donner des informations à jour.

Soulignons toutefois une exception notable à cette répartition des compétences, celle du **Protocole de Kyoto**. Les pouvoirs des deux chambres qui composent le comité (chambre de l'exécution et chambre de la facilitation) y sont plus importants que dans les autres protocoles ou conventions. La chambre de l'exécution peut en particulier prendre des décisions qui devraient, dans les autres procédures, être avalisées par la COP, comme l'élaboration d'un plan d'action<sup>72</sup>.

## 2. Ouvrir à la société civile le déclenchement des procédures de non-respect

Pour améliorer l'efficacité de ces procédures, il faut les rendre plus transparentes, les ouvrir à un regard extérieur. Les comités de non-respect doivent être saisis plus souvent et plus rapidement. Les États parties n'étant pas toujours très diligents, il apparaît essentiel d'associer à la procédure d'autres interlocuteurs, à commencer par la société civile, non seulement pour récolter l'information dont le comité a besoin mais aussi pour déclencher la procédure de non-respect.

---

(71) Une solution innovante a cependant vu le jour pour le Protocole de Montréal concernant la Fédération de Russie. Cette dernière n'ayant pas respecté ses obligations, la COP souhaitait adopter des sanctions commerciales à son encontre. La Russie s'y est bien sûr vivement opposée. La COP a alors recouru à ce qu'il est désormais coutume d'appeler le « *consensus moins une voix* », celle de la Russie en l'occurrence. Voir Rapport de la septième réunion des parties, Protocole de Montréal, doc. UNEP/OzL.Pro.7/9/Rev.1 (4 décembre 1995), p. 18-19.

(72) Voir la liste des mesures consécutives appliquées par la chambre de l'exécution (section XV de la décision du comité de non-respect relative au Protocole de Kyoto).



D'ailleurs, le recours à la société civile pour recueillir des informations différentes de celles que fournissent les États est parfois expressément prévu. Tel est le cas dans le cadre du Protocole de Kyoto, où les organisations intergouvernementales et les ONG compétentes peuvent communiquer des informations par écrit<sup>73</sup>, ou encore dans le cadre du mécanisme du protocole de Carthagène<sup>74</sup>. Le comité peut alors comparer les informations qui lui sont communiquées par les États à celles qui le sont par la société civile et se faire une idée plus juste de la réalité.

En revanche, la saisine des comités de suivi est très rarement possible pour **les acteurs non-gouvernementaux**. Seule la **Convention d'Aarhus** le prévoit actuellement<sup>75</sup>. Cette convention fait d'ailleurs figure de modèle en matière de procédure de non-respect. La procédure qu'elle organise mérite d'être mentionnée pour son originalité. En application de l'article 15 de la Convention, les États parties ont créé un **comité d'examen** du respect des dispositions de la Convention<sup>76</sup>. Mais sous ce terme délibérément minimaliste, la décision crée une **procédure ouverte à tous**. Les **communications** (qui s'apparentent à des requêtes) sont adressées au comité par **tout individu ou association** afin que le comité effectue des **constatations** (qui s'apparentent à des décisions) sur le non-respect de la Convention. Le comité adresse un projet de constatation aux parties (le demandeur et l'État concerné) et sollicite leurs réactions. Il délibère puis sa constatation est rendue publique. L'ensemble de ces éléments rapproche ce comité d'un organisme quasi-juridictionnel.

Dans ce cadre, la réflexion de la Commission a abouti aux propositions suivantes.

---

(73) Voir la règle 20§1 de la décision de création de la procédure de non-respect à ce Protocole.

(74) Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique. Voir §2 du Titre V de la décision de création de la procédure de non-respect relative à ce Protocole.

(75) Tel est également le cas, pour être complet, du protocole sur l'eau et la santé additionnel à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, adopté en 1999.

(76) Voir ECOSOC, décision I/7, du 23 octobre 2002, Examen du respect des dispositions.

**Proposition 7 :** *Instituer des procédures de non-respect dans les conventions environnementales qui en sont dépourvues et généraliser la publication des rapports périodiques produits par les États dans le cadre des procédures de non-respect.*

Si les procédures de non-respect sont d'une efficacité relative, leur utilité reste incontestable. Elles permettent souvent d'agir *ex ante*, contrairement aux procédures juridictionnelles qui ne peuvent par définition intervenir qu'*ex post*, après la survenue d'un dommage environnemental. Or la grande majorité des conventions en est dépourvue<sup>77</sup>. Ces procédures doivent donc être mises en place dans le plus grand nombre de conventions déjà existantes, ainsi que dans les conventions qui viendraient à être adoptées à l'avenir, en particulier dans le cadre d'une Charte universelle de l'environnement (voir *infra*).

En outre, plusieurs traités prévoient que les États transmettent au comité, à échéance régulière, un rapport sur l'application des obligations conventionnelles. Ces documents sont dans certains cas des mines d'information. Leur publication est parfois prévue, mais ce n'est pas toujours le cas. Celle-ci permet de diffuser le plus largement possible des informations utiles. Elle offre aussi, le cas échéant, l'occasion d'une forme de « contre-expertise ». Cette proposition s'inscrit ainsi dans le prolongement des propositions de la Commission en faveur de la participation de la société civile et des entreprises aux processus d'élaboration des normes internationales environnementales. Elle permettrait à ces acteurs de participer plus efficacement au suivi de la mise en œuvre d'un traité, par exemple en formulant des observations dont les organes de suivi pourraient tenir compte.

(77) Seuls douze traités/protocoles prévoient une véritable procédure de contrôle institutionnalisée : le Protocole de Montréal, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination, le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, le Protocole de Kyoto, le Protocole de 1996 à la Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, la Convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, la Convention d'Aarhus, la Convention alpine, la Convention d'Espoo, la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée, le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants.

**Proposition 8 :** *Ouvrir la saisine des comités de non-respect à la société civile, sur le modèle de la Convention d'Aarhus, et, généraliser la possibilité, pour les comités, de recourir à des informations communiquées par la société civile ou les entreprises.*

Pour être efficaces, face à la réticence des États parties, les comités de suivi doivent s'ouvrir plus largement à la société civile, en particulier aux ONG.

Cette solution constitue le prolongement logique de la proposition de la Commission tendant à renforcer la participation de la société civile en amont, lors de l'élaboration des conventions internationales. En vertu d'une sorte de parallélisme des procédures, puisque la société civile est associée à la création de la norme internationale, il est naturel qu'elle ait également la possibilité de participer au contrôle de son application.

Il n'y a pas à redouter un engorgement des procédures de non-respect du fait de cette ouverture de la saisine. Ce risque ne s'est pas réalisé dans le cadre de la Convention d'Aarhus.

Par ailleurs, la généralisation du recours aux informations communiquées par des ONG ou des entreprises est d'autant plus envisageable que les comités peuvent, dans la quasi-totalité des cas, se faire aider d'experts ou de conseils<sup>78</sup>. Par ailleurs, les sanctions morales adoptées par le comité ou la Conférence des Parties, et qui entraînent la stigmatisation d'un État défaillant, auront d'autant plus de poids que de nombreux acteurs non-gouvernementaux pourront participer aux débats et relayer l'information auprès de l'opinion publique.

Les informations émanant de la société civile peuvent avoir autant de valeur que celles émanant des États. A cet égard, dans le cadre de la Convention d'Aarhus, le comité chargé du respect de cette convention a indiqué qu'il n'avait pas à opérer de distinction entre les sources de ces informations<sup>79</sup>.

(78) Voir, § 5, section VIII de la décision de création de la procédure de non-respect relative au Protocole de Kyoto.

(79) Voir Convention d'Aarhus, *Rapport de la deuxième réunion du comité d'examen du respect des dispositions*, doc. MPPP/C.1/2003/4 (15 octobre 2003).

**Proposition 9 :** *Renforcer les capacités financières et techniques des comités en charge des procédures de non-respect et encourager leur coordination afin de renforcer leur efficacité mutuelle. A terme, envisager la fusion de certains comités.*

Ces procédures ont été créées dans un esprit de souplesse, par opposition aux mécanismes classiques de règlement des différends, ce qui a contribué à leur acceptation et, par suite, à leur multiplication. Elles doivent donc concentrer leurs efforts sur l'aide à apporter à un État en situation de non-conformité ou qui risque de l'être. Développer les aides financières et techniques est à cet égard essentiel, notamment pour les pays les moins développés.

Enfin, la profusion institutionnelle qui résulte de la multiplication des normes internationales en matière environnementale ne favorise pas l'effectivité du droit international de l'environnement. Ce développement institutionnel s'est fait au cas par cas, sans supervision, sans analyse des besoins et des priorités, sans souci d'éviter les doublons.

Le rapport du directeur exécutif du PNUE pour 2001 soulignait déjà que : « *L'accroissement continu du nombre des organes internationaux compétents en matière d'environnement comporte le risque d'une réduction de la participation des États du fait que leurs capacités sont limitées alors que la charge de travail augmente, et rend nécessaire l'instauration ou le renforcement de synergies entre tous ces organes. Appuyées mollement et œuvrant en ordre dispersé, ces institutions sont moins efficaces qu'elles ne pourraient l'être, tandis que les ponctions sur leurs ressources continuent d'augmenter* »<sup>80</sup>. Ce constat n'a hélas guère changé en 15 ans.

La coordination des comités de suivi est une solution relativement simple à mettre en œuvre afin de tenter de remédier à cette situation<sup>81</sup>. A cet égard, le mécanisme de la Convention de Barcelone contient une disposition originale et intéressante : le comité peut « *solliciter une*

(80) PNUE, "Gouvernance internationale en matière d'environnement", Rapport du directeur exécutif, UNEP/IGM/1/2 (4 avril 2001), p. 17.

(81) La Commission ne s'est en revanche pas prononcée sur la question de la création d'une organisation des Nations Unies pour l'environnement ou d'une organisation mondiale de l'environnement. Même si cette perspective, qui a été proposée à plusieurs reprises, peut sembler intéressante, il a semblé que le sujet débordait le cadre du présent rapport.

*information spécifique, à la demande de la Réunion des Parties contractantes, ou directement, auprès des comités de respect des obligations traitant de questions comparables »<sup>(82)</sup>. Cette option permettrait de renforcer les synergies entre les procédures de non-respect et d'assurer la cohérence de leurs décisions. On pourrait envisager que les comités prévoient une rencontre annuelle, avec la participation de la société civile. Cette meilleure coordination des procédures rendrait possibles des économies en termes de coût de fonctionnement, ce qui faciliterait l'adoption de mesures d'aide financière ou technique.*

A terme, on pourrait d'ailleurs s'interroger sur la possibilité de **fusionner certains comités**. Bien entendu, une telle opération de regroupement n'est pas simple à réaliser. Elle pourrait toutefois présenter de nombreux avantages. Si un seul et même comité était compétent pour plusieurs conventions, ne disposerait-il pas d'une plus grande indépendance et d'une plus forte capacité d'intervention ? Ce regroupement pourrait alors **préfigurer l'émergence d'une juridiction spécialisée en matière environnementale**, à laquelle les conventions sectorielles pourraient choisir de se référer pour le règlement des litiges. Un tel scénario reste à ce stade purement prospectif, mais l'idée mériterait sans doute d'être approfondie.

### **3. Innover lors de la Conférence de Paris de 2015 (COP21)**

L'objectif de la Conférence de Paris sera de négocier un nouveau protocole relatif à la CCNUCC, en remplacement du Protocole de Kyoto, avec la mise en place d'un nouveau comité de suivi. La France, pays organisateur de la conférence, souhaite construire un accord autour de quatre piliers :

- un accord juridique et universel : tous les pays devront dans ce cadre être soumis aux mêmes règles afin que tous puissent vérifier les efforts consentis par les autres États et avoir l'assurance du respect des engagements. Ce sont ces règles de mesure, de rapportage et de vérification (MRV) qui devraient constituer la partie juridiquement contraignante du nouveau protocole ;

---

(82) Voir §37 de la décision de création de la procédure de non-respect relative à la Convention de Barcelone.

- des contributions chiffrées pour chaque État, à horizon 2025 ou 2030, en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- un volet financier ;
- des engagements concrets de la part d'acteurs non-gouvernementaux (plus connus sous le nom de « Lima Paris Action Agenda » ou « Agenda des solutions »)<sup>83</sup>.

### ***3. 1. La participation des acteurs non-gouvernementaux dans la procédure de non-respect en vigueur***

La procédure de non-respect attachée au Protocole de Kyoto, trouve son fondement dans l'article 18 de cet instrument qui prévoyait que : « À sa première session, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole approuve des procédures et mécanismes appropriés et efficaces pour déterminer et étudier les cas de non-respect des dispositions du présent Protocole, notamment en dressant une liste indicative des conséquences, compte tenu de la cause, du type et du degré de non-respect et de la fréquence des cas. Si des procédures et mécanismes relevant du présent article entraînent des conséquences qui lient les Parties, ils sont adoptés au moyen d'un amendement au présent Protocole ».

Après des négociations difficiles, le mécanisme a été adopté par la première COP en 2005. Plusieurs aspects ont ensuite été précisés dans le Règlement de procédure du comité de contrôle du respect des dispositions adopté par la deuxième COP en 2007. Ce dernier prévoit la participation des individus sous différentes formes.

D'une manière générale, l'accès aux réunions des comités se veut assez ouvert. Les réunions des chambres de la facilitation et de l'exécution du protocole sont par exemple diffusées sur Internet. Plusieurs instruments prévoient que des observateurs peuvent assister aux réunions. Ces observateurs peuvent être les représentants d'organisations et institutions

---

(83) Allocution de Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, lors de la clôture de la Conférence des maires d'Europe pour le climat, Paris, 26 mars 2015, disponible à l'adresse suivante : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2015-03-26.html#Chapitre5>

spécialisées, nationales, internationales, gouvernementales ou non-gouvernementales, d'États non-parties ou du public. Ils n'ont pas de droit de vote. Enfin, leur présence peut être rejetée par au moins un tiers des parties présentes à la réunion.

Par ailleurs, les ONG peuvent communiquer par écrit des informations aux chambres, celles-ci disposant d'une marge d'appréciation importante en ce qui concerne les informations qui leur sont fournies<sup>84</sup>. Il semblerait toutefois que les ONG n'utilisent pas toujours cette possibilité, ce qui est regrettable. La chambre de l'exécution du Protocole de Kyoto a par exemple indiqué dans le cadre de son examen de la communication relative à la Grèce en 2008 qu'aucune ONG n'avait fourni d'information<sup>85</sup>.

Enfin, la chambre de l'exécution peut recourir à des experts issus de la société civile, ce qu'elle a notamment fait dans le cadre de son examen des affaires de la Grèce et du Canada<sup>86</sup>.

### ***3. 2. Négocier une nouvelle procédure de non-respect ouverte aux individus***

La France a affiché son ambition de laisser une place importante à la société civile organisée au sein de la COP21. Le ministre des affaires étrangères français, Laurent Fabius, a ainsi rappelé qu'il avait été décidé « *de ne pas limiter la Conférence de Paris et les futures COP au seul aspect gouvernemental et de mettre en mouvement l'ensemble de la société civile. À commencer par les collectivités locales, communes et régions, les entreprises, les ONG* »<sup>87</sup>. L'impulsion de cette dynamique a été donnée à Lima, au Pérou, avec l'adoption de l'« Agenda des solutions » ou « Plan d'action Lima-Paris » qui répertoriait toutes les initiatives portées

(84) Voir la règle 20§1 de la décision de création de la procédure de non-respect relative à ce Protocole.

(85) Protocole de Kyoto, *Report of the Third Meeting of the Enforcement Branch, Compliance Committee*, doc. CC/EB/3/2008/2 (18 mars 2008), p. 1.

(86) Voir, pour la Grèce, Protocole de Kyoto, *Report of the Third Meeting of the Enforcement Branch, Compliance Committee*, doc. CC/EB/3/2008/2 (18 mars 2008), p. 2, § 7-9 et, pour le Canada, Protocole de Kyoto, *Report of the Fifth Meeting of the Enforcement Branch, Compliance Committee*, doc. CC/EB/5/2008/2 (23 juin 2008), p. 2, § 9-11.

(87) Intervention de Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, Conseil économique, social et environnemental, Paris, 28 avril 2015.

par les acteurs non-gouvernementaux ainsi que les engagements des pouvoirs publics locaux et des entreprises en faveur du climat.

La société civile, ONG et entreprises notamment, est ainsi incitée à s'engager concrètement pour lutter contre le réchauffement climatique et ces engagements sont rendus publics sur le **portail NAZCA, pour « Non-state Actor Zone for Climate Action »** (ou « zone des acteurs non-étatiques pour l'action pour le climat »)<sup>88</sup>. La conséquence qui doit en être tirée est logique : **si tous les acteurs s'engagent dans le cadre du Protocole, le contrôle de son application doit être ouvert à chacun d'entre eux.**

La Commission estime donc essentiel que, dans le cadre des accords de Paris, la nouvelle procédure de non-respect soit la plus transparente et la plus ouverte possible.

**Proposition 10 :** *Elargir à la société civile la saisine du comité de suivi du nouveau protocole qui sera négocié à Paris dans le cadre de la COP21.*

## II. Garantir le droit d'action en justice des individus

Sur le plan international, si aucune juridiction spécialisée n'a vocation à connaître exclusivement des litiges relatifs à l'environnement, plusieurs juridictions internationales ou régionales y sont confrontées. Mais l'ensemble de ces mécanismes de règlement des différends reste encore largement dominé par les États, qui peuvent ne pas reconnaître la compétence d'une juridiction et, lorsqu'ils le font, sont dans la plupart des cas les seuls à pouvoir déclencher une action en justice. Le rôle des acteurs non-gouvernementaux dans le domaine environnemental justifierait qu'un plus grand accès leur soit accordé, notamment en élargissant leur intérêt pour agir devant le juge international (1).

(88) Au 18 août 2015, le portail recensait ainsi 3 709 engagements d'actions en faveur du climat, émanant de 425 villes, 85 territoires, 1122 entreprises et 263 investisseurs. Ces engagements concernent la réduction des émissions de GES, l'amélioration de l'efficacité énergétique ou encore les énergies renouvelables. Ils sont coopératifs ou individuels et affichent des échéances précises.



Les juridictions nationales pourraient théoriquement également être conduites à veiller à l'application par les États des conventions internationales environnementales. Pourtant, dans l'ordre juridique interne, des obstacles existent encore à la possibilité pour les individus d'invoquer les traités internationaux devant le juge, ce qui réduit d'autant leur effectivité (2).

## 1. Devant le juge international

### Petit panorama de la justice internationale :

Suite aux grands conflits qui ont marqué le XX<sup>ème</sup> siècle, des juridictions internationales ont vu le jour. La Cour internationale de Justice, instituée en 1945 est la seule juridiction à compétence générale : elle est chargée de trancher les litiges entre États qui ont reconnu sa compétence.

Il existe par ailleurs un grand nombre de juridictions spécialisées, aux compétences limitées sur le plan matériel et/ou géographique.

Dans le domaine du droit pénal, la Cour pénale internationale a une compétence relativement étendue pour juger les personnes ayant commis les crimes les plus graves. S'y ajoutent des juridictions créées dans le cadre de l'ONU ou par un traité à la suite d'un conflit spécifique, qui n'ont vocation à juger, pendant une période déterminée, que des faits circonscrits : il s'agit, par exemple, des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

En matière de droits de l'homme, plusieurs juridictions régionales ont vu le jour : la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour interaméricaine des droits de l'homme ou la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

Parmi les juridictions régionales, la Cour de justice de l'Union européenne pourrait également être mentionnée, même si elle a un statut très particulier, du fait de la spécificité du droit de l'Union européenne, très intégré à l'ordre interne. Son rôle est important en droit de l'environnement, cette matière étant largement gouvernée par des textes européens.

D'autres secteurs du droit international ont également été dotés d'une juridiction spécialisée ou ont vu croître le nombre de tribunaux arbitraux. En matière commerciale, par exemple, on peut citer le Centre pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), ou encore l'Organisme de règlement des différends (ORD) de l'OMC. En matière maritime, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée en 1982 et entrée en vigueur en 1994, a permis la création du Tribunal international du droit de la mer (TIDM).

On peut enfin penser aux juridictions administratives dédiées au contentieux de la fonction publique internationale, tel le Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail, le Tribunal administratif des Nations Unies ou encore le Tribunal administratif de la Banque Mondiale.

Sur le plan international, les juridictions susceptibles de connaître de litiges à dimension environnementale sont principalement la CIJ, les tribunaux arbitraux, le TIDM et l'ORD de l'OMC. A l'échelon régional, ce sont principalement les juridictions de protection des droits de l'homme qui sont concernées, à savoir la CEDH, la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Devant la plupart de ces juridictions, les États ont un rôle prééminent par rapport aux individus : ce sont eux qui décident de se soumettre ou non à leur compétence.

Pourtant, les individus ont un intérêt à voir les États respecter les obligations qui leur incombent en matière d'environnement du fait des conventions internationales. La méconnaissance de ces dernières entraîne, directement ou indirectement, une atteinte aux différents droits dont ils sont titulaires et, tout particulièrement, du droit à un environnement sain.

Les décisions prises par leurs gouvernements dans ce domaine, et les dommages causés à l'environnement qui peuvent en résulter, pèsent sur l'ensemble de la société. Par ailleurs, les États ne sont pas toujours les plus à même de représenter les intérêts d'individus ou de peuples : les ONG ou les associations, plus proches de certains problèmes locaux, pourront être des porte-paroles plus efficaces. Il est donc à la fois logique et juste d'offrir aux acteurs non-gouvernementaux la possibilité d'agir en justice à l'échelle mondiale.

### ***1. 1. Promouvoir la reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice***

En droit international, la justice reste facultative. En vertu du principe de souveraineté, les États peuvent refuser, ou n'accepter qu'avec des réserves, de confier à des organes tiers la mission de régler leurs différends. Même la Cour internationale de Justice, que l'on présente souvent comme une cour mondiale, est tributaire de l'acceptation de sa compétence par les États<sup>89</sup>.

La matière environnementale ne constitue en rien une exception à ce constat, bien au contraire. Les États acceptent rarement de se soumettre à la compétence des instances internationales dans ce domaine, en adoptant des réserves<sup>90</sup>.

Ainsi sur les 72 États ayant fait une déclaration d'acceptation de compétence de la CIJ, **près de 10% ont assorti cette déclaration de réserves pour les questions environnementales**. Les réserves les plus strictes (refus absolu de la compétence de la Cour) étant celles de la **Pologne** et de la **Slovaquie**<sup>91</sup>. Il est ainsi déjà arrivé que la Cour ne puisse pas connaître un litige environnemental à cause de ces réserves, comme dans le cas de l'affaire de *la Compétence en matière de pêcheries* (Espagne c/ Canada : c'est ce dernier pays qui avait alors émis les réserves ayant bloqué la résolution du litige par la CIJ).

Le caractère facultatif des mécanismes classiques de règlement des différends est particulièrement problématique à l'égard des pays qui comptent parmi les plus gros pollueurs de la planète, comme les **États-Unis**. Ces derniers refusent avec une obstination regrettable la compétence de la CIJ, de la CPI, du TIDM et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Certaines conventions environnementales renvoient le

---

(89) En vertu de l'article 34§1 de son statut. Voir également l'arrêt Or monétaire pris à Rome en 1943 (Italie c. France, Royaume-Uni et États-Unis d'Amérique), arrêt du 15 juin 1954 : C.I.J. Recueil 1954, p. 19. La Cour a jugé dans cet arrêt qu'elle ne pouvait « *exercer sa juridiction à l'égard d'un État si ce n'est avec le consentement de ce dernier* ». La Cour doit donc toujours vérifier l'existence de ce consentement.

(90) A cet égard, l'ORD de l'OMC faisant office d'exception, les 153 États de l'organisation internationale étant tenus par les règles du mémorandum déterminant sa compétence (Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends).

(91) Henry, *op. cit.*, p. 35.

règlement des litiges à la CIJ<sup>92</sup> ou à des tribunaux arbitraux spécifiques<sup>93</sup>. Mais là encore, il reste exceptionnel que ces clauses aient un caractère obligatoire : elles reposent le plus souvent sur la notion de consentement mutuel des parties.

Enfin, ces déclarations d'acceptation présentent pour autre inconvénient de pouvoir être retirées à tout moment par les États : la France a utilisé cette possibilité en 1974, après les affaires des Essais nucléaires dont le règlement lui avait été défavorable. C'est ainsi qu'aujourd'hui, **la France est au nombre des États qui n'acceptent pas la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice.**

Or la CIJ joue un rôle de plus en plus important en droit de l'environnement. Elle connaît des litiges ayant des implications sur la protection de la diversité biologique ou les pollutions, et, dégage progressivement, à cette occasion, une jurisprudence précieuse dans ce domaine. Lors de son activité contentieuse ou consultative<sup>94</sup>, la CIJ a enrichi le *corpus* des normes environnementales : elle a par exemple confirmé la valeur juridique du principe de prévention ou certains principes procéduraux comme le principe de coopération ou le principe d'évaluation préalable des incidences d'une activité sur les ressources naturelles. Elle a également rappelé que : « *l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir* »<sup>95</sup>. Les États peuvent se prévaloir, à l'occasion d'un futur litige, des principes fondateurs ainsi dégagés.

C'est pourquoi on peut regretter que les pays qui figurent parmi les plus importants pollueurs de la planète n'aient pas reconnu la compétence de la CIJ. C'est en particulier le cas du pays organisateur de la COP21, la France, alors même que ce pays a souhaité donner à la protection de l'environnement une portée universelle en adoptant, en 2004, la Charte

(92) Cette possibilité est ouverte par l'article 36§1 du statut de la Cour. La Convention d'Espoo, dans son article 15§2, prévoit un tel renvoi à la CIJ.

(93) C'est par exemple le cas de la Convention CITES – cf. article XVIII.

(94) En vertu de l'article 65 de son statut en effet, la Cour « *peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis* ».

(95) Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, §29.

de l'environnement dont l'article 10 dispose qu'elle a vocation à « *inspirer l'action européenne et internationale de la France* ». La France fait ainsi figure d'exception en Europe puisque **la grande majorité des pays européens ont reconnu cette compétence de la CIJ** : Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie, Belgique, Pays-Bas, Portugal, Grèce, Pologne ou encore Autriche. Tel est le cas également, en dehors de l'Union européenne, de l'Australie, du Canada, de la Suisse, de l'Inde ou encore du Japon. Cette situation est d'autant plus étonnante que le français est, avec l'anglais, l'une des deux langues de travail de la CIJ et que le président actuel de la Cour, Ronny Abraham, est français.

**Proposition 11** : *Promouvoir la reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice, en particulier par les États membres du Conseil de sécurité de l'ONU et notamment par la France.*

Enfin, la Commission a estimé nécessaire de poursuivre les réflexions en cours sur la création d'une juridiction spécialisée en matière environnementale, même si elle n'a pas souhaité prendre parti définitivement sur ce sujet.

Les initiatives en faveur de la création d'une telle juridiction se multiplient<sup>96</sup> mais prennent des visages divers. Certains suggèrent une compétence **en matière pénale**. On pourrait aussi envisager une compétence **plus technique**, limitée à l'application de certaines conventions particulières, par exemple par regroupement des comités de non-respect (cf. *supra*). Une autre solution pourrait également consister à **adosser une telle juridiction sur la Charte universelle de l'environnement** proposée plus loin : elle serait à cette Charte ce que la Cour européenne des droits de l'homme est à la Convention européenne du même nom. Dans une perspective encore plus ambitieuse, à terme, on pourrait lier ce sujet à la création d'une organisation internationale en matière d'environnement,

(96) Voir en particulier la Charte de Bruxelles, lancée le 30 janvier 2014 au Parlement Européen (<https://www.endecocide.org/downloads/artwork/Documents/CharterOfBrussels-fr.pdf>), ou l'initiative relative à un Tribunal international de conscience des crimes relatifs à la Nature soutenue par Edgar Morin.

souvent évoquée. La politique internationale de l'environnement reposerait ainsi sur un triptyque : Charte universelle, Cour internationale et Organisation mondiale de l'environnement.

La question est donc d'actualité mais les formes d'une telle juridiction sont encore très ouvertes.

Surtout, la commission estime primordial que la protection de l'environnement reste un objectif assuré **par l'ensemble des juridictions**, quelles qu'elles soient. En raison **du caractère transversal** de cette matière, tout litige est susceptible d'avoir une dimension environnementale. Les missions d'une juridiction spécialisée devraient donc être conçues de façon complémentaire à celles des juridictions déjà existantes.

**Proposition 12 :** *Envisager la création d'une juridiction internationale en matière environnementale et l'articulation de sa compétence avec celle des juridictions existantes.*

### **1. 2. Ouvrir les juridictions internationales aux acteurs non-gouvernementaux**

Alors que dans l'ordre interne, le droit des individus de saisir un juge est considéré comme une liberté fondamentale essentielle, dans l'ordre international, un individu n'a que très rarement le droit d'ester en justice devant une juridiction.

Cependant, à partir des années 1990, plusieurs aménagements ont progressivement été introduits afin d'ouvrir les mécanismes de règlement des différends aux acteurs non-gouvernementaux. Ce fut le cas en premier lieu du TIDM, dont la saisine était initialement réservée aux États : en vertu de l'article 20§2 du statut de ce tribunal, d'autres entités que les États peuvent le saisir en ce qui concerne la « Zone » maritime, c'est-à-dire les fonds marins.

**La Cour internationale de Justice accepte par ailleurs, de manière informelle, la production de mémoires par les ONG, via la procédure**

**d'amicus curiae** qui figure dans les instructions de procédure de la CIJ, pour ses avis consultatifs : ces mémoires ne sont pas inclus dans la procédure et ne sont pas visés par les avis mais ils sont à la disposition des juges qui peuvent en tenir compte dans leur étude de l'affaire<sup>97</sup>.

Cette possibilité devrait être confortée par l'adoption d'une procédure identique pour les arrêts de la Cour et, plus largement, par l'affirmation d'un véritable droit d'intervention des ONG, par la production d'observations, dont la portée serait pleinement reconnue, dans les procédures consultatives ou contentieuses en cours. Bien entendu, un tel droit devrait être encadré : seules les ONG accréditées, ou ayant un intérêt à intervenir au regard de leur objet statutaire, pourraient bénéficier de cette possibilité.

**Proposition 13 :** *Consacrer un véritable droit à intervenir, notamment en matière contentieuse, et amender les instructions de procédures de la Cour en établissant une liste d'experts et d'ONG que la Cour pourrait consulter, dans le respect du contradictoire, tant pour ses arrêts que pour ses avis consultatifs.*

Mais ces aménagements n'offrent pas un véritable recours devant les juridictions internationales pour les particuliers. La Cour européenne des droits de l'homme, qui est saisie directement par les particuliers, est une exception. La France, qui avait initialement émis une réserve sur ce point, n'a d'ailleurs accepté le droit de recours individuel qu'en 1981. Celui-ci a été généralisé à partir de 1998, avec l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, qui fait de ce recours un mécanisme obligatoire. Ainsi, comme le

(97) L'instruction de procédure XII dispose ainsi que : « 1. Lorsqu'une organisation non gouvernementale présente, de sa propre initiative, un exposé écrit et/ou un document dans le cadre d'une procédure consultative, cet exposé et/ou ce document ne doivent pas être considérés comme faisant partie du dossier de l'affaire.

2. Pareils exposés écrits et/ou documents sont traités comme des publications facilement accessibles, et les États et les organisations intergouvernementales présentant des exposés écrits ou oraux en l'affaire concernée peuvent s'y référer au même titre qu'aux publications relevant du domaine public.

3. Les exposés écrits et/ou les documents soumis par des organisations non gouvernementales sont placés dans une salle du Palais de la Paix désignée à cet effet. Tous les États et organisations intergouvernementales présentant des exposés écrits ou oraux en vertu de l'article 66 du Statut seront informés de l'endroit où peuvent être consultés les exposés écrits et/ou documents soumis par des organisations non gouvernementales ».

juge la Cour, « *l'individu s'est vu reconnaître au plan international un véritable droit d'action pour faire valoir ses droits et libertés qu'il tient directement de la Convention* »<sup>98</sup>. Il s'agit d'un aspect très original de cette convention, qui permet à près de 800 millions de personnes de saisir une juridiction internationale.

Dans le même esprit, selon des modalités plus strictes, on pourrait envisager **d'ouvrir la faculté de saisir la justice internationale environnementale** à certaines catégories d'acteurs non-gouvernementaux. Les conditions de recevabilité envisageables pour un tel recours sont diverses. On peut par exemple poser une condition générale d'intérêt pour agir, puis laisser la juridiction définir au cas par cas cette notion<sup>99</sup>. Une autre solution consisterait à conférer par avance le droit d'agir à certaines ONG accréditées : on retrouve alors la problématique de l'accréditation déjà examinée à propos de la participation des ONG aux négociations internationales. La Commission a préféré ne pas trancher ces questions, qui reposent sur des choix techniques et peuvent donc rester ouvertes.

**Proposition 14** : *Promouvoir l'élargissement de la saisine des juridictions internationales à certaines catégories d'acteurs non-gouvernementaux, afin de contrôler l'effectivité d'une convention environnementale.*

On pourrait également envisager un élargissement **des possibilités de recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**<sup>100</sup>.

(98) C.E.D.H., 4 février 2005, Mamatkulov et Askarov c. Turquie, n° 46827/99 et 46951/99, §122.

(99) Sur le modèle du raisonnement tenu par les cours suprêmes nationales. En matière environnementale, un des arrêts les plus éclairants en la matière est celui rendu en 2007 par la Cour suprême des États-Unis, *Massachusetts c/ EPA*, 2 avril 2007, No. 05-1120, Réf. 549 U.S. 497 (2007). La Cour Suprême a alors autorisé treize États fédérés à agir au nom des dommages causés par le réchauffement climatique contre l'Agence de protection de l'environnement.

(100) Il est rappelé que la CJUE comprend trois juridictions distinctes :

- la Cour de justice, qui traite les demandes de question préjudicielle adressées par les juridictions nationales, ainsi que certains recours en annulation et pourvois ;
- le Tribunal, qui statue sur les recours en annulation introduits par des particuliers, des entreprises et, dans certains cas, les États membres ;
- le Tribunal de la fonction publique, qui statue sur les différends opposant l'UE et son personnel.



La Cour est notamment compétente pour les recours en manquement qui permettent de sanctionner un État membre qui ne respecterait pas les obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union européenne. Ces recours ne peuvent actuellement être introduits que par les États ou les institutions de l'UE. Pour leur part, les recours en annulation, qui permettent de demander l'annulation d'un acte des institutions européennes, sont ouverts aux individus quand ils sont directement concernés<sup>101</sup>. **Ouvrir les recours en manquement aux individus** constituerait une modalité supplémentaire dans les contrôles exercés par les individus sur l'application du droit de l'UE ; cette modalité serait plus formelle et institutionnalisée que celle, déjà très efficace mais moins transparente, **des plaintes des particuliers auprès de la Commission** pour non-respect par un État de ses obligations européennes.

***Proposition 15 :** Au sein de l'Union européenne, élargir la saisine de la Cour de justice aux particuliers, notamment pour les recours en manquement contre les États membres.*

## 2. Devant le juge interne

Le juge le plus accessible pour les citoyens reste le juge national. Dès lors, pour renforcer l'effectivité des conventions internationales environnementales, il paraît particulièrement nécessaire de **faire du juge interne le juge de droit commun et le premier garant du respect par l'État de ses engagements internationaux**.

Cette ambition est réaliste. Certes, il existe des limites à la portée normative du droit international public : un État peut librement décider de ne pas adhérer à une convention internationale. Mais **si un État a choisi de ratifier un traité et s'il n'a émis aucune réserve, alors il crée des obligations à son encontre qui doivent lui être pleinement opposables**.

(101) Ces recours en annulation relèvent de la compétence de la Cour de justice lorsqu'ils sont introduits par les États, mais de la compétence du Tribunal de l'Union européenne lorsqu'ils sont introduits par des individus.

Dans ce cas, on ne voit pas pourquoi le juge interne ne pourrait pas vérifier qu'un **État** respecte les obligations qui lui incombent.

Dans cet esprit, et à titre d'exemple, le Tribunal de La Haye a admis la recevabilité de la requête déposée le 14 avril 2015 par près de 900 citoyens, afin de faire constater **la responsabilité des Pays-Bas pour leur inaction face au changement climatique** et pour les violations du droit international de l'environnement qui en ont résulté. La décision, rendue le 24 juin 2015, **condamne l'État néerlandais à réduire ses émissions de gaz à effet de serre sur le fondement de son devoir de protéger l'environnement**. Cette décision est inédite au plan interne et reste à confirmer au plan international. Mais elle sonne comme une mise en garde adressée à l'ensemble des États<sup>102</sup>.

### Invocabilité, effet direct et intérêt à agir : des notions juridiques fondamentales

L'invocabilité d'une norme devant un juge désigne la capacité qu'a un sujet de droit de se prévaloir de cette norme au cours d'un litige. Par exemple, en France, un particulier pourra toujours se prévaloir d'une loi ou d'une norme adoptée au sein de l'Union européenne pour contester un décret. Mais ce n'est que dans des cas précis qu'il pourra invoquer une convention internationale en matière environnementale (cf *infra*).

L'effet direct désigne la qualité des normes qui créent directement des droits ou des obligations pour les sujets de droit et dont ils peuvent se prévaloir devant le juge national. Cette notion est étroitement liée à celle d'invocabilité : par exemple, dans la juridiction administrative française, une convention internationale reconnue d'effet direct par la jurisprudence sera invocable devant le juge.

(102) Y. Kerbrat, « Réchauffement climatique : tous responsables ! », *Droit de l'environnement*, n° 233, avril 2015, p. 122-123.

L'intérêt à agir désigne quant à lui le motif permettant à une personne d'avoir le droit de saisir le juge. Une juridiction peut rejeter l'action d'un justiciable comme irrecevable, en jugeant qu'il n'a pas d'intérêt à agir. L'intérêt à agir est donc une caractéristique juridique qui participe à définir les contours du procès et, en particulier, la qualité de parties au litige.

## 2. 1. La condition d'effet direct

Le juge national contrôle de façon stricte la recevabilité d'arguments tirés d'une violation des dispositions d'une convention internationale dans un litige environnemental. Pour donner un exemple, **la majorité des grandes conventions internationales environnementales, à ce jour, n'est pas invocable devant le Conseil d'État**<sup>103</sup>.

(103) Le Conseil d'État a reconnu expressément qu'étaient d'effet direct :

- les articles suivants de la Convention d'Aarhus :
  - o article 6 paragraphes 2 et 3 (*Syndicat d'agglomération Nouvelle Ouest-Provence*, 28 décembre 2005, n° 277 128 ; *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne et autre*, 9 mai 2006, n° 292 398) ;
  - o article 6 paragraphes 2, 3 et 7 (*Commune de Groslay et autre*, 6 juin 2007, n° 292 942) ;
  - o article 6 paragraphe 9 (*Association coordination interrégionale Stop THT et autres*, 12 avril 2013, n° 342 409) ;
- les articles 2-1 a) et 3 de la Convention du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est (*CRILAN et association Le réseau sortir du nucléaire*, 4 août 2006, n° 254 948).  
Ont été déclarés sans effet direct :
- les articles suivants de la Convention d'Aarhus :
  - o article 6 paragraphes 4 et 8 (*Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, 28 décembre 2005, n° 267 287) ;
  - o article 6 paragraphes 4, 6, 8 et 9 (*Commune de Groslay et autre*, précitée) ;
  - o articles 7 et 8 (même décision) ;
- l'article 8 de la Convention de Rio (*Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne et autre*, 23 février 2009, n° 292 397) ;
- la Convention de Berne (jugé pour les articles 6 et 9 par la décision *Commune de Breil-sur-Roya*, 8 décembre 2000, n° 204 756 puis pour l'ensemble de la Convention par la décision *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne et autre* précitée) ;
- la Convention ESPOO (*Commune de Binnengen*, 19 mars 2008, n° 297 860) ;
- la Convention de Paris de 1902 pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture (*Ligue pour la préservation de la faune sauvage et la défense des non-chasseurs*, 9 novembre 2007, n° 289 063).

En effet, pour considérer qu'une disposition internationale est invocable devant lui, le juge national impose fréquemment une condition relative à son effet direct<sup>104</sup>. Cette notion ancienne identifie une convention internationale qui, nonobstant son origine contractuelle entre États, **crée par elle-même des droits ou des obligations à l'égard des particuliers**, qui peuvent s'en prévaloir devant les tribunaux nationaux<sup>105</sup>.

Cette exigence est largement partagée par les juridictions nationales et internationales, même si les seuils de reconnaissance par ces dernières de l'effet direct ne sont pas identiques et si elles n'en tirent pas toutes les mêmes conséquences. La CIJ a conservé la même ligne que la Cour permanente de justice internationale qui l'a précédée et considère que l'absence d'effet direct des traités est la règle, et l'effet direct, l'exception<sup>106</sup>. La Cour suprême des États-Unis en a fait de même et dénie par exemple tout caractère « auto-exécutoire » (*self executing*) aux arrêts de la CIJ<sup>107</sup>.

La CJUE, qui a développé une jurisprudence nourrie et détaillée sur la recherche de l'effet direct, a adopté une démarche identique pour les traités internationaux auxquels l'Union est partie. Dans un arrêt récent, elle a ainsi considéré que les dispositions de l'article 9§3 de la Convention d'Aarhus en étaient dépourvues car elles n'étaient pas suffisamment inconditionnelles et précises<sup>108</sup>.

**La notion d'effet direct n'est toutefois pas d'une clarté absolue.** La doctrine distingue souvent **deux conditions** cumulatives de l'effet direct, l'une « subjective » tenant à l'intention des parties quant au destinataire du traité (États seulement ou individus également), l'autre « objective » qui tient à la nécessité matérielle que son contenu soit suffisamment complet pour régir immédiatement une situation juridique concrète.

(104) Condition exigée par le juge indépendamment de la question de l'application d'un traité par les autres États parties, lorsqu'une condition de réciprocité est prévue par un texte.

(105) Conclusions du rapporteur public, G. Dumortier, dans l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'État, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et autres*, 11 avril 2012, n° 322326.

(106) Voir par exemple *LaCrund* (Allemagne c. États-Unis d'Amérique), arrêt, C. I. J. Recueil 2001, p. 466  
(107) Voir par exemple Cour suprême des États-Unis, *Medellin v. Texas*, 25 mars 2008, n° 06-984. Réf. 552 U.S. 491 (2008).

(108) CJUE, 13 janvier 2015, *Conseil et Commission c/ Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe*, aff. C-404/12 P et C-405/12 P.

La pratique juridictionnelle est parfois circulaire, l'intention des parties quant au destinataire étant recherchée dans l'objet et le contenu du traité, ou parfois dans sa simple rédaction. Par ailleurs, le juge national se borne parfois à reconnaître l'effet direct de manière partielle, pour une seule disposition d'une convention, voire un seul paragraphe. Quelle qu'en soit la cause, l'absence d'effet direct d'un traité a pour résultat qu'il ne peut être invoqué par des particuliers devant le juge national.

**Cette conception se justifiait au XIX<sup>ème</sup> siècle**, lorsque les traités se limitaient à régir les relations entre États. **Traités « contrats »**, ils ne comportaient pas de stipulations intéressant les individus. Elle est aujourd'hui remise en cause, avec le développement des traités « lois », surtout dans la seconde partie du XX<sup>ème</sup> siècle, qui instituent des droits pour les individus.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire d'assouplir aujourd'hui l'exigence d'effet direct.

## ***2.2. Faciliter l'invocation des conventions environnementales devant le juge national***

Déjà, en France, dans son arrêt GISTI du 11 avril 2012, le **Conseil d'État a donné une définition plus large de la notion d'effet direct** : une stipulation est désormais considérée comme d'effet direct lorsqu'elle « *n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre États* » et « *ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers* »<sup>110</sup>. La première condition est ainsi exprimée de façon négative : un traité est présumé d'effet direct, sauf s'il ne régit que les rapports entre États. La seconde condition est déconnectée du seul texte du traité : l'arrêt précise en effet que « *l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les États parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit* ». L'arrêt fait d'ailleurs en l'espèce une application souple de cette définition, en reconnaissant l'effet direct du traité en cause.

(109) Voir par exemple Conseil d'État, 25 juin 2005, Syndicat d'agglomération Nouvelle Ouest-Provence, n° 277128, qui juge que seuls les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus sont d'effet direct.

(110) Assemblée du Conseil d'État, 11 avril 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et autres*, n° 322326.

A l'aune de cette nouvelle grille de lecture, la Haute juridiction devrait à l'avenir **passer en revue les diverses conventions environnementales** et réexaminer sa jurisprudence antérieure, en vue de leur reconnaître, désormais, un effet direct. La présomption d'effet direct devrait en effet jouer à plein en matière environnementale : une disposition qui vise à protéger l'environnement n'a normalement pas pour « objet exclusif de régir les relations entre États » et intéresse au plus haut point le droit des individus à un environnement sain.

Mais, dans l'arrêt GISTI, **le Conseil d'État n'est pas allé pas jusqu'à retenir, ce qui est regrettable, le contrôle objectif proposé par le rapporteur public**, Gaëlle Dumortier, dans ses conclusions. En substance, cela consistait à soutenir **qu'un traité peut toujours être invoqué, au minimum, contre un règlement ou une loi**, c'est-à-dire contre un acte normatif de l'État. C'est ce que soutenait Gaëlle Dumortier, dans ses conclusions, comme l'avait d'ailleurs fait avant elle, 15 ans auparavant, dans de précédentes conclusions, Ronny Abraham<sup>111</sup>. Il est incontestable en effet que, même lorsqu'il n'a pas d'effet direct à l'égard des particuliers, un traité a toujours une portée juridique à l'égard de l'État : il engage la responsabilité de la France sur le plan international et a, dans l'ordre interne, « force de loi », selon la formule de la Constitution de 1946.

Dès lors, on pourrait distinguer deux types de litiges. S'il s'agit d'un **litige subjectif et individuel**, dans lequel un particulier revendique le bénéfice d'un droit précis, la condition d'effet direct prend tout son sens : seul un traité ayant un effet direct pour les individus peut être invoqué. On comprend dans ce type de litige l'exigence posée par la seconde condition de l'arrêt GISTI : il faut un « *acte complémentaire* » pour que le traité puisse « *produire des effets à l'égard des particuliers* ». En revanche, s'il s'agit d'un **litige objectif**, dans lequel est contestée la conformité d'une loi ou d'un acte réglementaire à un traité, la question est différente : il s'agit de savoir si, dans l'exercice de sa fonction normative, l'État a respecté les normes supérieures qui s'imposent à lui. Pour le dire autrement, il s'agit précisément de contrôler « *l'acte complémentaire* », qui est édicté par l'État, et qui est la condition de l'effet direct. Puisque cet acte

---

(111) Ronny Abraham était déjà en faveur de ce contrôle objectif dans ses conclusions sur l'arrêt de Section GISTI de 1997 (Conseil d'État, Section, 23 avril 1997, n° 163043).

normatif de l'État vient « compléter » le traité, pour le rendre applicable en droit interne, il est bien entendu impératif qu'il soit conforme au traité ; et il n'appartient qu'au juge national de le vérifier. Exiger que le traité soit d'effet direct pour pouvoir contrôler un tel acte au regard du traité revient à poser une condition qui n'a guère de justification théorique. En réalité, dans ce second type de litige, typiquement **lors d'un recours contre un acte réglementaire, tout traité devrait pouvoir être invoqué devant le juge**. Le Conseil d'État n'a pas toutefois, jusqu'à ce jour, suivi l'invitation qui lui était faite en ce sens dans ces conclusions.

En réalité, dans le domaine de l'environnement, par principe, le respect par l'État de ses obligations est un droit pour les individus. Dès lors, **les conventions internationales environnementales devraient bénéficier d'une présomption d'effet direct**. Quand bien même elles n'imposent explicitement d'obligations qu'à l'État, elles comportent implicitement un droit pour les individus : le droit de voir l'État respecter ses obligations en matière de protection de l'environnement.

La Commission appelle donc de ses vœux un approfondissement des évolutions jurisprudentielles en cours, en vue de donner leur plein effet aux traités dans l'ordre juridique interne.

**Proposition 16 :** *Poursuivre et approfondir les évolutions jurisprudentielles en cours, en vue de donner leur plein effet aux traités dans l'ordre juridique interne, tout particulièrement pour les conventions environnementales, en raison de la spécificité du droit de l'environnement, dont la vocation est universelle.*

Enfin, la Commission a souhaité attirer l'attention des rédacteurs des conventions environnementales sur la question de l'invocabilité de ces conventions dans l'ordre interne. On considère parfois, par une sorte de principe de subsidiarité, que ce sujet ne relève pas de la compétence du droit international, mais est une pure question de droit interne. En réalité, il n'en est rien, tout particulièrement pour les conventions qui intéressent la matière des droits de l'homme. Il suffit pour s'en convaincre de s'intéresser

à la Convention européenne des droits de l'homme. Celle-ci comporte une disposition spéciale, l'article 13, sur la possibilité pour les individus de disposer d'un recours effectif devant les juridictions internes permettant de se prévaloir des dispositions de la Convention<sup>112</sup>. Et le Conseil de l'Europe se soucie de cette question, comme le montre par exemple son « *Guide des bonnes pratiques en matière de voie de recours interne* »<sup>113</sup>, qui comporte un chapitre spécialement dédié à « *La prise en compte de la Convention par les juridictions et instances nationales* ».

Il doit en aller de même en matière environnementale : **le point de savoir si une convention est effectivement invocable devant les juridictions internes et si ces dernières en font une correcte application est une question qui intéresse le droit international**. Elle devrait être réglée par la convention elle-même et traitée par ses organes de suivi. Tel est déjà le cas d'ailleurs 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 prévoir que toute personne dont les droits ont été méconnus « *ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire* ».

Partant de ce principe, la Commission en a déduit deux propositions.

En premier lieu, il est souhaitable que les négociateurs des conventions environnementales veillent à ce que la rédaction **des dispositions soit suffisamment précise**, afin d'éviter toute contestation ultérieure, devant les juridictions internes, de leur caractère direct et contraignant.

**Proposition 17** : *Veiller à ce que la rédaction des conventions environnementales soit suffisamment claire, précise et inconditionnelle, de manière à ce que leurs dispositions soient réellement contraignantes à l'égard des États et puissent être aisément reconnues d'effet direct par le juge national.*

(112) 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 instance nationale ».

(113) Guide disponible sur le site Internet du Conseil de l'Europe à l'adresse suivante : [http://www.echr.coe.int/Documents/Pub\\_coe\\_domestics\\_remedies\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_domestics_remedies_FRA.pdf)



En second lieu, il serait souhaitable d'introduire de façon systématique dans ces conventions environnementales, sur le modèle de la Convention d'Aarhus, **un chapitre traitant spécifiquement de la question du droit au recours** et plus particulièrement de l'invocabilité de la convention devant les juridictions internes. Dès lors que les personnes tirent des droits de ces conventions, il conviendrait de poser le principe selon lequel elles doivent disposer d'un recours effectif devant les juridictions internes, en vue de faire respecter ces droits par l'État.

**Proposition 18 :** *Inclure dans chaque convention environnementale des dispositions relatives à son invocabilité dans l'ordre interne et à l'existence d'un recours effectif devant les juridictions nationales pour veiller au respect par l'État de cette convention.*

# 3<sup>ÈME</sup> PARTIE

## Les garanties textuelles : *adopter une Charte universelle de l'environnement*

---

Le droit international de l'environnement se caractérise par une profusion de normes ayant pour objet principal ou accessoire l'environnement ou le développement durable, auxquelles sont adossées autant d'institutions et d'organisations internationales (I).

L'adoption d'un texte universel à valeur obligatoire regroupant l'ensemble des principes fondateurs donnerait au droit international de l'environnement la pierre angulaire dont il a besoin (II).

### **I. Améliorer l'accessibilité et la lisibilité du droit international de l'environnement**

Le droit international de l'environnement est un droit vivant, eu égard à la rapidité et l'ampleur de son développement. Si ses premiers jalons ont été posés dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, avec par exemple la Convention de Paris relative à la protection des oiseaux utiles à l'agriculture de 1902, c'est depuis le début des années 1970 que les réglementations internationales visant la protection de l'environnement ont connu une croissance rapide. Sous la pression des opinions publiques, alertées par la communauté scientifique et par de nombreuses ONG, les États ont conçu le droit international comme un moyen de lutter contre les risques environnementaux, à commencer par la pollution ou le réchauffement climatique. La prise de conscience de la fragilité de l'écosystème et du caractère transnational des risques qui pèse sur lui a stimulé la coopération internationale sur le plan juridique, d'abord sur le plan bilatéral puis au niveau multilatéral.

Aujourd'hui, on dénombre **plus de 500 traités internationaux** concernant plus ou moins directement la matière environnementale, dont environ 300 accords régionaux. On peut ainsi parler d'un véritable « buissonnement conventionnel »<sup>114</sup>. La voie conventionnelle a permis de formaliser, secteur après secteur (pollution, changement climatique, qualité de l'eau ou de l'air, biodiversité, etc.) différents régimes juridiques. Un même domaine peut avoir donné lieu à la ratification de plusieurs conventions ou protocoles. On aura une idée correcte de la **profusion de conventions sectorielles** en vigueur en prenant connaissance des principaux traités présentés dans le tableau suivant<sup>115</sup> :

Domaine	Nom du traité - date d'adoption
<b>Air et climat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et ses protocoles additionnels (dont le Protocole de Kyoto) - 9 mai 1992</li> <li>- Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (et le Protocole de Montréal) - 22 mars 1985</li> <li>- Convention relative à l'aviation civile internationale, dite de Chicago - 4 avril 1947</li> </ul>
<b>Biodiversité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convention sur la diversité biologique - 5 juin 1992</li> <li>- Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques - 29 janvier 2000</li> <li>- Convention CITES sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction - 3 mars 1973</li> <li>- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe - 19 septembre 1979</li> </ul>

(114) M. Bettati, *Droit international de l'environnement*, Odile Jacob, 2012, p. 21

(115) Voir : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/ratifications.pdf>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, dite convention de Bonn – 23 juin 1979</li> <li>- Convention internationale pour la protection des végétaux – 6 décembre 1951</li> <li>- Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification en particulier en Afrique – 17 juin 1994</li> </ul>
<b>Milieux marins</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer – 16 novembre 1973</li> <li>- Accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer – 10 décembre 1992</li> <li>- Convention sur la réglementation de la chasse à la baleine et aux grands cétacés – 2 décembre 1946</li> <li>- Convention relative aux zones humides (dite RAMSAR) – 2 février 1971</li> <li>- Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution – 16 février 1976</li> </ul>
<b>Pollutions marines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures – 29 novembre 1969</li> <li>- Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures – 29 novembre 1969</li> <li>- Protocole sur l'intervention en haute mer en cas de pollution par des substances autres que les hydrocarbures – 2 novembre 1973</li> <li>- Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (dite MARPOL) – 2 novembre 1973</li> <li>- Convention sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures – 30 novembre 1990</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convention OMI sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses – 3 mai 1996</li> <li>- Convention OMI sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute des navires – 23 mars 2001</li> <li>- Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets – 13 novembre 1972</li> <li>- Convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses – 3 mai 1996</li> </ul>
<p><b>Déchets et produits chimiques</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination – 22 mars 1989</li> <li>- Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (dite Convention PIC, <i>Prior Informed Consent</i>) – 10 septembre 1998</li> <li>- Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (dite Convention POP) – 22 mai 2001</li> </ul>
<p><b>Procédure environnementale</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement dont les procédures concernent tous les secteurs de l'environnement – 25 juin 1998</li> <li>- Convention sur l'évaluation de l'impact environnemental dans un contexte transfrontière (dite Convention d'Espoo) – 25 février 1991</li> </ul>

Le droit international de l'environnement ne souffre donc pas de l'absence de normes, mais de leur **dispersion**, voire de leur fragmentation. Les conventions sont limitées d'un point de vue à la fois **géographique** (il s'agit le plus souvent d'accords régionaux) et sectoriel (les accords sont très spécialisés). Cette situation nuit à l'accessibilité de la norme environnementale, qui est mal connue et, par suite, mal appliquée.

La **qualité et l'accessibilité de la norme internationale environnementale** pourraient *a minima* être améliorées par la centralisation du corpus de normes existantes, *via* un portail Internet spécifique. Il existe actuellement de nombreux sites privés qui recensent les conventions environnementales les plus importantes. L'idée serait d'élargir ces initiatives en proposant, sur le site d'une grande organisation internationale – le PNUE par exemple – une présentation exhaustive, rationnelle et raisonnée des dispositions existantes.

Pour aller plus loin, un travail pourrait être engagé sur le fond même de ces conventions. Il s'agirait de recenser ces dispositions, de les remettre en ordre, de mieux les articuler, de supprimer les doublons ou encore d'éviter les incohérences. Certaines conventions pourraient être regroupées. A terme, on pourrait s'interroger sur une éventuelle « codification » de ces conventions : il s'agirait d'envisager leur regroupement dans trois ou quatre grandes conventions, voire dans une convention unique comportant différentes parties<sup>116</sup>. La Commission est bien consciente qu'une telle entreprise représente un travail de longue haleine, qui ne peut être réalisé que sur plusieurs années.

**Proposition 19 :** *Engager un travail de recensement et de remise en ordre des conventions internationales environnementales.*

On ne manquera pas de relever qu'un **tel regroupement des conventions** pourrait, par voie de conséquence, poser la question du **regroupement des instances** créées par ces conventions. En effet, derrière

(116) Pour conserver la souplesse du dispositif, on pourrait imaginer, le cas échéant, des possibilités d'adhésion à géométrie variable, en laissant la faculté aux États de n'adhérer qu'à l'une ou l'autre des parties de la convention.

la plupart de ces accords internationaux se trouve une administration permanente, le plus souvent un « Secrétariat », qui peut comporter un personnel important. A titre d'exemple, le secrétariat de la CCNUCC, basé à Bonn, comporte environ 500 personnes. Un regroupement de ces nombreuses institutions sous la bannière d'une institution unique paraît, à terme, souhaitable. Tel est le sens du projet de création d'une **Organisation mondiale de l'environnement**. Soutenue notamment en 2007 par le Président de la République française, Jacques Chirac, ce projet n'est plus pour le moment à l'ordre du jour. Le présent rapport ne l'a pas formellement repris dans ses propositions, cette question n'étant pas au cœur de la problématique qu'il traite. Il n'en reste pas moins qu'une telle perspective reste fortement souhaitable.

## II. Consacrer des principes fondateurs dans un texte universel à valeur obligatoire

À titre préliminaire, il importe de bien préciser les contours du débat : la question ne porte pas ici sur le contenu des principes, ni même sur leur existence, mais sur la **valeur juridique** du texte qui en est le support. De nombreuses déclarations existent, mais elles n'ont pas de force obligatoire (1). Il est nécessaire d'inscrire les principes fondateurs dans un véritable traité contraignant, qui pourrait constituer la « Charte universelle de l'environnement » (2).

### 1. De nombreuses déclarations sans portée juridique

En effet, de nombreuses déclarations et chartes existent d'ores et déjà sur le plan international. Le présent rapport en a mentionné quelques-unes dans la partie préliminaire : **Déclaration de Stockholm de 1972, Charte mondiale de la nature de 1982, Déclaration de Rio de 1992**, etc. On peut y ajouter la **Charte de la Terre**, document émanant de la société civile, sans valeur juridique mais ayant un fort rayonnement symbolique<sup>17</sup>.

---

(117) Voir *supra*, les développements sur la Charte de la Terre dans la première partie du présent rapport.

Dans le même esprit, l'ancien ministre de l'environnement français Corinne Lepage a remis en septembre 2015 au Président de la République François Hollande un projet de « Déclaration des droits de l'humanité » relatifs à la préservation de la planète. Au printemps 2015, l'équipe animée par le professeur Michel Prieur, à l'université de Limoges, avait préparé et diffusé une Déclaration de même nature. Il faut se féliciter d'une telle initiative et espérer qu'elle soit reprise par les négociateurs, à l'occasion d'un des sommets mondiaux à venir. L'adoption d'un tel texte permettrait d'enrichir le *corpus* de principes reconnus par la communauté internationale.

Tous ces textes sont très précieux, en raison de leur **portée politique et symbolique**.

Leur contenu recueille le plus souvent un large consensus. Ils consacrent des principes reconnus, tels que le droit de tout personne à un environnement sain, le devoir de prévention, le principe de responsabilité différenciée des États ou encore le principe de participation du public.

Mais ils présentent une limite majeure : ils sont **dépourvus de force obligatoire**. Par suite, ils ne sont pas invocables devant un juge. Ils ne peuvent donc constituer une véritable garantie des droits – ce qui est la préoccupation du présent rapport.

Au mieux peuvent-ils inspirer la **jurisprudence de la Cour internationale de Justice** ou de certaines juridictions lorsqu'elle consacre une **coutume internationale**<sup>18</sup>. Il est vrai que, dans cette dernière hypothèse, la transformation d'un des principes posés par ces textes non normatifs en une règle coutumière peut alors conférer à ceux-ci une véritable valeur juridique. Tel a été le cas du principe de prévention (principe d'utilisation non dommageable du territoire) : reconnu par la Cour internationale de Justice comme coutume internationale, il s'impose désormais à tous les États. Le TIDM a également consacré la valeur coutumière du principe de précaution.

L'avantage de ce processus jurisprudentiel est de permettre l'émergence de normes internationales sans qu'il soit nécessaire de recueillir au préalable le consentement des États, par dérogation à la théorie volontariste

(118) Voir par exemple C.E.D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c/ Roumanie*, *op. cit.*, qui comporte une citation de la déclaration de Rio et mentionne la déclaration de Stockholm.



du droit international mentionnée en partie préliminaire. On pourrait alors soutenir que l'adoption d'une Charte n'est pas indispensable, puisque la jurisprudence de la Cour pourrait progressivement suppléer l'absence de valeur normative des textes existants. L'inconvénient d'un processus jurisprudentiel est toutefois son caractère opaque, tant dans la formation de la règle (qui reste à la discrétion de la Cour) que, surtout, dans sa diffusion : les principes coutumiers ne répondent pas à l'exigence d'accessibilité du droit. On ajoutera que, au moins en France, **une coutume internationale n'a pas la même valeur qu'un traité** dans la hiérarchie des normes : alors qu'un accord international a une autorité supérieure à la loi, en vertu de l'article 55 de la Constitution, la coutume, pour sa part, s'efface devant une loi contraire.

## *2. Vers l'adoption d'une Charte universelle de l'environnement*

Pour toutes ces raisons, la Commission considère qu'il est nécessaire d'adopter un texte à vocation universelle en matière d'environnement. Ce texte constituerait **la pierre angulaire du droit international 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 la Charte contienne une clause finale interprétative, afin que l'ensemble des conventions environnementales sectorielles puissent être interprétées à la lumière des grands principes qui auront été ainsi consacrés<sup>119</sup>.

Il serait adopté sous la forme d'un **traité international**, de manière à lui conférer une force obligatoire. Il viendrait ainsi **compléter le diptyque actuel des deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme**, le Pacte relatif aux droits civils et politiques et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Au fond, **ce traité serait à la Déclaration de Rio**

---

(119) En droit international, lorsqu'un secteur est régi par une convention générale et une convention sectorielle, plus spécifique, c'est la *lex specialis* qui s'applique (sous réserve que les parties aux conventions soient identiques). Une Charte universelle de l'environnement servirait ainsi de référence en ce qui concerne la portée juridique des grands principes environnementaux lorsqu'une convention régionale est applicable ou s'appliquerait elle-même en l'absence de texte régional.

**ce que ces deux pactes étaient à la Déclaration universelle de 1948 :** un acte complémentaire venant donner force juridique obligatoire aux principes antérieurement consacrés sous la forme d'une simple déclaration.

La Commission n'a pas voulu se prononcer sur son contenu, qui resterait à débattre. Il en va de même d'ailleurs pour son appellation : par commodité, le présent rapport emploie le vocable de « Charte universelle », mais le texte pourrait fort bien s'intituler « pacte » ou encore « convention ».

Cette question de terminologie n'a guère d'importance, à l'exception peut-être d'un **adjectif** : « **universel** ». Ce n'est pas un hasard en effet si cet adjectif est employé à propos de la Déclaration « universelle » (et non pas « internationale ») des droits de l'homme. René Cassin, le père de ce texte, avait en effet voulu marquer le fait que les principes consacrés dépassaient le cadre des États et se rattachaient plus fondamentalement aux **droits de l'humanité**. Le même motif pourrait justifier l'emploi de l'adjectif « universel » pour un texte consacrant les principes fondateurs en matière de protection de l'environnement.

**Proposition 20 :** *Adopter une Charte universelle de l'environnement, sous la forme d'une convention internationale, ayant une valeur juridique obligatoire.*

Un texte universel serait plus lisible, plus facilement accessible et compréhensible pour le public.

Ayant une valeur obligatoire, ce texte pourrait en particulier :

- consacrer les droits procéduraux environnementaux contenus dans la Convention d'Aarhus, tels que le principe de participation du public ;
- regrouper les principaux droits matériels consacrés dans les conventions sectorielles existantes, en particulier les grands principes reconnus comme coutumiers par la Cour internationale de Justice ou certaines juridictions régionales, tels que les principes de prévention, de coopération ou de bon voisinage ;

- contenir une clause finale interprétative, afin que l'ensemble des conventions environnementales sectorielles puissent être interprétées à la lumière des grands principes qui auront été ainsi consacrés.

Il permettrait ainsi au juge interne de contrôler la conformité des lois et des règlements 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 dans 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** complèterait utilement l'édifice juridique.

En outre, l'adoption d'un tel texte donnerait au droit international de l'environnement la dynamique normative dont il a besoin. A l'image de ce qui s'est produit en France après l'adoption de la **Charte constitutionnelle sur l'environnement** en 2004, qui appartient désormais au bloc de constitutionnalité, l'adoption d'un texte général et d'un niveau de norme supérieur n'est pas uniquement cosmétique : elle facilite l'interprétation, l'articulation et le respect des droits qu'il consacre. L'expérience juridique montre qu'un texte fondateur irrigue la jurisprudence. Il crée une **dynamique jurisprudentielle** qui nourrit l'inspiration de l'ensemble des juridictions.

Dans le même esprit, on relèvera que le Prince de Galles appelle également de ses vœux l'adoption d'un texte fondateur pour la protection de l'environnement en faisant la comparaison avec l'utilité qu'a revêtu, dans l'histoire juridique du Royaume-Uni, **la Grande Charte de 1215, ou Magna Carta**<sup>120</sup>.

---

(120) « *The Magna Carta—the 800th anniversary of whose signing in England we celebrate this year—established some of the central principles of human rights and individual liberty that hold today. Such a totemic document has proved extraordinarily valuable over the years and, in the same vein, I cannot help wondering if the Sustainable Development Goals and the climate agreement in 2015 could form the basis for a similarly long-standing contract for the earth and humanity's relationship to it* ». Intervention du Prince de Galles au Forum de l'OCDE 2015, disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/forum/oecdyearbook/towards-a-new-charter-for-our-earth.htm>

L'adoption de ce texte n'aura cependant une réelle portée juridique que s'il est assorti d'un mécanisme de suivi et de contrôle efficace. En écho aux propositions présentées *supra*, dans la deuxième partie du rapport, la Commission estime nécessaire de prévoir différents outils contraignants dans la Charte universelle de l'environnement.

Il convient en particulier de prévoir la création d'un **Comité de suivi** chargé de contrôler la mise en œuvre des droits qu'elle consacre, par exemple 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 État transmettrait au Comité un rapport sur l'application de la Charte**. Son examen par le Comité serait l'occasion de procéder, pour le pays concerné, à un bilan complet de l'état de l'environnement et des mesures prises par l'État dans ce domaine. Ce type de mécanisme est loin d'être purement artificiel : il introduit un droit de regard de la communauté internationale dans les affaires des États, constitue un moyen d'information de la société civile, et peut inciter à des évolutions législatives.

Il serait également indispensable d'introduire dans la Charte un chapitre dédié au droit au recours en vue de faire appliquer ses dispositions, de manière à prévoir expressément que **la Charte sera invocable devant les juridictions internes**.

**Proposition 21** : *Prévoir dans la Charte universelle d'une part un mécanisme de contrôle efficace, permettant l'examen tant des rapports périodiques des États parties que des plaintes émanant de la société civile, et d'autre part des dispositions relatives à son invocabilité devant les juridictions internes.*

# ANNEXE 1

## Liste des 21 propositions du rapport

---

**Proposition 1** : Instituer une initiative citoyenne au niveau mondial, dans le cadre des Nations Unies ou des instances environnementales.

**Proposition 2** : Mettre en place un droit de pétition universel en matière environnementale auprès des instances internationales environnementales, en particulier pour organiser des débats ou inscrire un point à l'ordre du jour de la conférence des parties.

**Proposition 3** : Améliorer l'accès de la société civile aux informations détenues par les institutions internationales en charge des négociations environnementales et organiser des voies de recours en cas de refus de communication.

**Proposition 4** : Clarifier et rendre transparents les critères d'accréditation des ONG dans les négociations environnementales.

**Proposition 5** : Inscrire le principe de participation du public dans chaque convention environnementale.

**Proposition 6** : Adopter une Convention-cadre relative à la participation du public à l'élaboration des normes internationales environnementales.

**Proposition 7** : Instituer des procédures de non-respect dans les conventions environnementales qui en sont dépourvues et généraliser la publication des rapports périodiques produits par les États dans le cadre des procédures de non-respect.

**Proposition 8** : Ouvrir la saisine des comités de non-respect à la société civile, sur le modèle de la Convention d'Aarhus, et, généraliser la possibilité, pour les comités, de recourir à des informations communiquées par la société civile ou les entreprises.

**Proposition 9** : Renforcer les capacités financières et techniques des comités en charge des procédures de non-respect et encourager leur coordination afin de renforcer leur efficacité mutuelle. A terme, envisager la fusion de certains comités.

**Proposition 10** : Elargir à la société civile la saisine du comité de suivi du nouveau protocole qui sera négocié à Paris dans le cadre de la COP21.

**Proposition 11** : Promouvoir la reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice, en particulier par les États membres du Conseil de sécurité de l'ONU et notamment par la France.

**Proposition 12** : Envisager la création d'une juridiction internationale en matière environnementale et l'articulation de sa compétence avec celle des juridictions existantes.

**Proposition 13** : Consacrer un véritable droit à intervenir, notamment en matière contentieuse, et amender les instructions de procédures de la Cour en établissant une liste d'experts et d'ONG que la Cour pourrait consulter, dans le respect du contradictoire, tant pour ses arrêts que pour ses avis consultatifs.

**Proposition 14** : Promouvoir l'élargissement de la saisine des juridictions internationales à certaines catégories d'acteurs non-gouvernementaux, afin de contrôler l'effectivité d'une convention environnementale.

**Proposition 15** : Au sein de l'Union européenne, élargir la saisine de la Cour de justice aux particuliers, notamment pour les recours en manquement contre les États membres.

**Proposition 16** : Poursuivre et approfondir les évolutions jurisprudentielles en cours, en vue de donner leur plein effet aux traités dans l'ordre juridique interne, tout particulièrement pour les conventions environnementales, en raison de la spécificité du droit de l'environnement, dont la vocation est universelle.

**Proposition 17 :** Veiller à ce que la rédaction des conventions environnementales soit suffisamment claire, précise et inconditionnelle, de manière à ce que leurs dispositions soient réellement contraignantes à l'égard des États et puissent être aisément reconnues d'effet direct par le juge national.

**Proposition 18 :** Inclure dans chaque convention environnementale des dispositions relatives à son invocabilité dans l'ordre interne et à l'existence d'un recours effectif devant les juridictions nationales pour veiller au respect par l'État de cette convention.

**Proposition 19 :** Engager un travail de recensement et de remise en ordre des conventions internationales environnementales.

**Proposition 20 :** Adopter une Charte universelle de l'environnement, sous la forme d'une convention internationale, ayant une valeur juridique obligatoire.

**Proposition 21 :** Prévoir dans la Charte universelle d'une part, un mécanisme de contrôle efficace, permettant l'examen tant des rapports périodiques des États parties que des plaintes émanant de la société civile, et d'autre part des dispositions relatives à son invocabilité devant les juridictions internes.

# ANNEXE 2

## Les comités de suivi des grandes conventions environnementales

COMPOSITION ET FONCTIONS		
Convention d'ESPOO	Convention d'Aarhus	Protocole de Carthagène
<p><u>Composition :</u> Le Comité est composé de huit Parties à la Convention. Chacune des huit Parties désigne un membre du Comité.</p> <p><u>Fonctions principales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Examiner toute communication dont il est saisi ou tout autre cas de non-respect par une Partie à ses obligations ;</li><li>- Examiner périodiquement si les Parties respectent leurs obligations, en se fondant sur les éléments d'information fournis dans leurs rapports ;</li></ul>	<p><u>Composition :</u> Le Comité comprend huit membres qui siègent à titre personnel et qui sont des ressortissants des Parties et signataires à la Convention. Ces personnes doivent posséder des compétences reconnues dans les domaines auxquels la convention se rapporte, y compris une expérience juridique.</p> <p><u>Fonctions principales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Examiner toute demande qui lui est soumise, toute question qui lui est renvoyée et toute communication qui lui est adressée ;</li></ul>	<p><u>Composition :</u> Il se compose de 15 membres : 3 membres de chacun des 5 groupes régionaux de l'ONU. Ces membres doivent avoir une compétence reconnue dans le domaine de la prévention des risques biotechnologiques ou d'autres domaines pertinents, et notamment des connaissances spécialisées d'ordre juridique ou technique.</p> <p><u>Fonctions principales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Déterminer les circonstances précises et les causes possibles des différents cas de non-respect qui lui sont soumis ;</li></ul>



CTIONS DES COMITÉS	
Protocole de Montréal	Kyoto
<p><u>Composition :</u> Dix membres élus pour deux ans par la Réunion des Parties en application du principe d'une répartition géographique équitable.</p> <p><u>Fonctions principales :</u> - Veiller à la réception, procéder à l'examen, et rendre compte de toute communication qui lui est transmise ; - Demander lorsqu'il le juge nécessaire, par l'intermédiaire du Secrétariat, un complément d'information sur les questions qu'il examine ;</p>	<p><u>Composition :</u> Le Comité exerce ses fonctions dans le cadre d'une plénière, d'un bureau et de deux groupes, à savoir le groupe de la facilitation et celui de l'exécution. Le Comité est composé de 20 membres élus par la Conférence des Parties agissant comme Réunion des Parties au Protocole ; 10 d'entre eux siègent au groupe de la facilitation et 10 au groupe de l'exécution.</p> <p>Le groupe de la facilitation et celui de l'exécution se concertent et coopèrent dans l'exercice de leurs fonctions.</p> <p><u>Fonctions principales :</u> 1) Plénière du Comité : - Rendre compte des activités du Comité et notamment communiquer la liste des décisions prises par les groupes à chaque session de la COP ; - Appliquer les directives générales reçues de la COP ; - Soumettre des propositions sur les questions administratives et budgétaires à la COP.</p>

<b>COMPOSITION ET FON</b>		
<b>Convention d'ESPOO</b>	<b>Convention d'Aarhus</b>	<b>Protocole de Carthagène</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablir les rapports en vue de fournir une assistance appropriée aux Parties concernées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablir, à la demande de la Réunion des Parties, un rapport sur le respect ou l'application des dispositions de la Convention ;</li> <li>- Examiner des questions relatives au respect de la Convention et faire des recommandations s'il le juge approprié.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Examiner les informations qui lui sont communiquées sur des questions touchant au respect des obligations et sur les cas de non-respect ;</li> <li>- Fournir à la Partie concernée des conseils et/ou une assistance, le cas échéant, sur les questions touchant au respect des obligations en vue de l'aider à se conformer à ses obligations ;</li> <li>- Prendre des mesures le cas échéant ou présenter des recommandations à la COP.</li> </ul>

## CTIONS DES COMITÉS

Protocole de Montréal	Kyoto
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifier les faits et causes éventuelles ayant abouti aux cas individuels de non-respect qui lui sont renvoyés et soumettre des recommandations appropriées à la Réunion des Parties ;</li> <li>- Sur l'invitation de la Partie intéressée, entreprendre de rassembler des informations sur le territoire de celle-ci dans l'exercice de ses fonctions.</li> </ul>	<p>2) Groupe de la facilitation : Le groupe de la facilitation est chargé de donner des conseils et d'apporter une aide aux Parties aux fins de l'application du Protocole et de promouvoir le respect, par les Parties, des engagements qu'elles ont pris en vertu du Protocole, compte tenu du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives des Parties.</p> <p>3) Groupe de l'exécution : Le groupe de l'exécution est principalement chargé d'établir si les Parties respectent ou non leurs engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions au titre du §1 de l'article 3 du Protocole et de transmission d'informations. Le groupe d'exécution détermine aussi s'il y a lieu d'ajuster ou de corriger les données relatives aux quantités attribuées au titre du §4 de l'article 7 du Protocole, en cas de désaccord entre l'équipe d'examen composée d'experts et la Partie concernée.</p>

RÔLE DE LA RÉUNION		
Convention d'ESPOO	Convention d'Aarhus	Protocole de Carthagène
<p>Les Parties peuvent après examen d'un rapport et d'éventuelles recommandations du Comité, arrêter les mesures voulues pour obtenir le respect des dispositions de la Convention ainsi que des mesures de caractère général pour aider une Partie à s'acquitter de ses obligations.</p> <p>La décision est adoptée, lorsqu'aucun consensus n'a été trouvé, par un vote à la majorité des 3/4 des Parties présentes.</p>	<p>La Réunion des Parties peut, après examen d'un rapport et d'éventuelles recommandations du Comité, arrêter des mesures appropriées pour obtenir le plein respect de la Convention.</p>	
SAISINE DE		
Convention d'ESPOO	Convention d'ESPOO	Convention d'ESPOO
<p>- Une ou plusieurs Parties à la Convention qui s'inquiètent de la façon dont une autre Partie s'acquitte de ses obligations ;</p>	<p>- Une ou plusieurs Parties qui ont des réserves quant à la façon dont une autre Partie s'acquitte de ses obligations au titre de la Convention.</p>	<p>- Une ou plusieurs Parties qui ont des réserves quant à la façon dont une autre Partie s'acquitte de ses obligations.</p>

## ION DES PARTIES

Protocole de Montréal	Kyoto
<p>En attendant le rapport du Comité elle peut lancer un appel et/ou formuler des recommandations à titre provisoire. Elle peut aussi demander au Comité de faire des recommandations pour faciliter l'examen par la réunion des Parties des cas de non-conformité éventuels.</p> <p>Après avoir reçu le rapport du Comité, les Parties peuvent décider de la voie à suivre pour assurer une pleine conformité aux dispositions du protocole.</p>	<p>La Partie à l'égard de laquelle une décision finale a été prise peut former un recours devant la COP contre une décision du groupe de l'exécution si elle estime qu'elle n'a pas bénéficié d'une procédure régulière.</p> <p>Le recours est introduit auprès du Secrétariat dans les 45 jours suivant la date à laquelle la Partie a été informée de la décision du groupe de l'exécution. La COP peut décider à la majorité des ¾ des Parties présentes et votantes d'annuler la décision du groupe de l'exécution. Dans ce cas, elle renvoie devant le groupe de l'exécution la question faisant l'objet du recours.</p> <p>La décision du groupe de l'exécution demeure en vigueur tant qu'il n'a pas été statué sur le recours. Elle est définitive si elle n'a fait l'objet d'aucun recours dans un délai de 45 jours.</p>

## S COMITÉS

Convention d'ESPOO	Convention d'ESPOO
<p>- Une plusieurs Parties ont des réserves quant à l'exécution par une autre Partie de ses obligations ;</p>	<p>Le Comité peut être saisi, par l'intermédiaire du Secrétariat, des questions de mise en œuvre indiquées dans les rapports présentés par les équipes d'examen composées d'experts au titre de l'art 8 du Protocole, ainsi que de toute autre observation écrites émanant de la Partie faisant l'objet du rapport, ou des questions de mise en œuvre soumises :</p>

Convention d'ESPOO	Convention d'Aarhus	Protocole de Carthagène
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une Partie qui constate qu'en dépit de tous ses efforts, il lui est, ou lui sera impossible de s'acquitter de ses obligations ;</li> <li>- Lorsque le Comité se rend compte qu'une Partie ne s'acquitte peut-être pas de ses obligations, il peut prier la Partie en question de fournir les informations nécessaires à ce sujet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une Partie qui constate qu'en dépit de tous ses efforts, il lui sera, impossible de s'acquitter pleinement de ses obligations ;</li> <li>- Le Secréariat ;</li> <li>- <b><u>Le public.</u></b></li> </ul>	<p>Dans ce cas, le secrétariat met la communication à la disposition de la Partie en cause. Il transmet ensuite la communication, la réponse et les informations au Comité. Celui-ci peut alors décider de ne pas examiner cette communication si elle est d'importance mineure ou qu'elle est injustifiée. La Partie ayant présenté une communication ou faisant l'objet d'une communication est habilitée à participer aux débats du Comité. Elle ne participe, en revanche, pas à l'élaboration et à l'adoption de la recommandation du Comité.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une Partie qui constate qu'il lui est ou lui sera, impossible de s'acquitter de ses obligations.</li> </ul>

## S COMITÉS

Protocole de Montréal	Kyoto
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une Partie qui n'est pas en mesure de s'acquitter intégralement de ses obligations ;</li> <li>- Le Secrétariat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Par toute Partie à l'égard d'elle-même ;</li> <li>- Par toute Partie à l'égard d'une autre Partie, informations probantes à l'appui.</li> </ul> <p><u>Renvoi et examen préliminaire des questions :</u>  Le bureau du Comité renvoie les questions de mise en œuvre au groupe compétent, selon le mandat énoncé pour chaque groupe.  Le groupe compétent procède à un examen préliminaire des questions de mise en œuvre, dans un délai de trois semaines, pour s'assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les informations fournies à l'appui de la question sont suffisantes ;</li> <li>- Il ne s'agit pas d'une question insignifiante ou sans fondement ;</li> <li>- La question est fondée sur les prescriptions du protocole.</li> </ul> <p>A l'issue de cet examen, la Partie concernée reçoit par l'intermédiaire du Secrétariat, une notification écrite de la décision prise.</p>

<b>MESURES PRISES EN</b>		
<b>Convention d'ESPOO</b>	<b>Convention d'Aarhus</b>	<b>Protocole de Carthagène</b>
	<p><u>Comité</u> :</p> <p>En attendant que la Réunion des Parties intervienne, le Comité peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Après avoir consulté la Partie concernée donner des conseils et faciliter l'octroi d'une aide ;</li> <li>- Sous réserve de l'accord de la Partie concernée, lui faire des recommandations ou la prier de lui présenter la stratégie qu'elle compte suivre pour parvenir à respecter la Convention, assortie d'un calendrier d'application.</li> </ul> <p><u>Réunion des Parties</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Donner des conseils/ recommandations et faciliter l'octroi d'une aide à une Partie ;</li> </ul>	<p><u>Comité</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fournir conseils et assistance à la Partie concernée ;</li> <li>- Faire des recommandations à la COP concernant la fourniture d'une assistance financière et technique, le transfert de technologie et d'autres mesures de renforcement des capacités ;</li> <li>- Demander à assister la Partie concernée pour élaborer un plan d'action de respect des obligations ;</li> <li>- Inviter la Partie concernée à lui soumettre des rapports d'activités sur les efforts qu'elle déploie ;</li> <li>- Dans le cadre des deux dernières mesures, établir un rapport à l'intention de la COP sur les efforts déployés par les Parties qui ne respectent pas leurs obligations.</li> </ul>



## CAS DE NON-RESPECT

Protocole de Montréal	Kyoto
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assistance appropriée, notamment pour la collecte et la communication des données, l'assistance technique, le transfert de technologie et l'assistance financière, le transfert de renseignements et la formation ;</li> <li>- Mises en garde ;</li> <li>- Suspension de droits et de privilèges spécifiques découlant du Protocole, pour une durée limitée ou illimitée, notamment ceux concernant la rationalisation industrielle, la production, la consommation, les échanges, le transfert de technologie, les mécanismes de financement et les arrangements institutionnels.</li> </ul>	<p>1) <u>Mesures applicables par le groupe de la facilitation</u> :</p> <p>Le groupe de la facilitation tenant compte du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, décide de l'application d'une ou de plusieurs mesures consécutives suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Donner des conseils et faciliter l'octroi d'une aide aux différentes parties aux fins de l'application du Protocole ;</li> <li>- Faciliter l'octroi à toute Partie concernée d'une assistance financière et technique, y compris le transfert de technologie et le renforcement des capacités, provenant de sources autres que celles créées en vertu de la Convention et du protocole pour les PED ;</li> <li>- Faciliter l'octroi d'une aide financière et technique, y compris le transfert de technologie et le renforcement des capacités, en tenant compte des §3,4 et 5 de l'article 4 de la Convention ;</li> <li>- Formuler des recommandations à l'intention de la Partie concernée, en tenant compte des dispositions du §7 de l'article 4 de la Convention.</li> </ul> <p>2) <u>Applicables par le groupe de l'exécution</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eventuelles sanctions.</li> </ul>

MESURES PRISES EN		
Convention d'ESPOO	Convention d'Aarhus	Protocole de Carthagène
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prier la Partie concernée de présenter au Comité d'examen la stratégie qu'elle compte suivre pour parvenir à respecter la convention assortie d'un calendrier d'application ;</li> <li>- En cas de communications émanant du public, recommander à la Partie concernée des mesures particulières pour tâcher de régler le problème soulevé ;</li> <li>- Publier des déclarations de non-respect ;</li> <li>- Adresser des mises en garde ;</li> <li>- Suspendre les droits et privilèges spéciaux accordés à la Partie concernée au titre de la Convention ;</li> <li>- Prendre toute mesure non conflictuelle, non judiciaire et concertée qui peut se révéler appropriée.</li> </ul>	<p><u>Facteurs à prendre en compte dans le choix des mesures</u> : le Comité doit tenir compte de la capacité des Parties notamment pour les PED, les PMA ainsi que les Parties à économie en transition.</p> <p><u>Conférence des parties</u> : Sur recommandations du Comité et en tenant compte de la capacité des parties, la COP peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fournir une assistance financière et technique, assurer un transfert de technologie et prendre d'autres mesures de renforcement des capacités ;</li> <li>- Mettre en garde la Partie concernée ;</li> <li>- Prier le Secrétariat exécutif de publier les cas de non-respect.</li> </ul>

<b>CAS DE NON-RESPECT</b>	
<b>Protocole de Montréal</b>	<b>Kyoto</b>